

GRENZELOZE VERZORGINGSSTAAT

DE GEVOLGEN VAN IMMIGRATIE

VOOR DE OVERHEIDSFINANCIËN



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



UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM
Amsterdam School of Economics

GRENZELOZE VERZORGINGSSTAAT

DE GEVOLGEN VAN IMMIGRATIE

VOOR DE OVERHEIDSFINANCIËN

Jan van de Beek

Hans Roodenburg

Joop Hartog

Gerrit Kreffer

Dr. Jan van de Beek is zelfstandig onderzoeker, voor dit project gedetacheerd bij Amsterdam School of Economics; dr. Joop Hartog is emeritus hoogleraar economie aan de Faculteit Economie en Bedrijfskunde van de Universiteit van Amsterdam en nog als gast-onderzoeker aan die faculteit verbonden; drs. Hans Roodenburg was voor zijn pensionering onderzoeker bij het Centraal Planbureau; drs. Gerrit Kreffer adviseerde voor zijn pensionering als ambtenaar over arbeidsmarkt- en personeelsbeleid. Voor dit project stelde het CBS data beschikbaar ingevolge Projectovereenkomst 8290 Budgettaire gevolgen van immigratie in Nederland (Universiteit van Amsterdam en CBS Microdata Services, 19 juni 2018). Het onderzoek werd mede mogelijk gemaakt door een subsidie van het Renaissance Instituut.

Correspondentie: Dr. Jan van de Beek, info@demo-demo.nl

ISBN nummer: 9789090344034

© 2021, Zeist: demo-demo uitgever

http://www.demo-demo.nl/files/Grenzeloze_Verzorgingsstaat.pdf

http://www.demo-demo.nl/files/Grenzeloze_Verzorgingsstaat_Technische_Appendix.pdf

Resultaten gebaseerd op eigen berekeningen Universiteit van Amsterdam, Amsterdam School of Economics, op basis van niet-openbare microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Deze microdata zijn onder voorwaarden voor statistisch en wetenschappelijk onderzoek toegankelijk. Voor nadere informatie microdata@cbs.nl.

Auteursinfo:

Dr. J. H. van de Beek

Jan van de Beek (1968) studeerde wiskunde en informatica (Universiteit Utrecht) en culturele antropologie (Universiteit van Amsterdam) en promoveerde bij die universiteit op onderzoek naar migratie-economie. Hij beheert een website (demo-demo.nl) en een twitteraccount (@demo_demo_nl) waar hij regelmatig schrijft over zijn onderzoek naar de demografische en economische effecten van immigratie. Hij is werkzaam als freelance docent wiskunde, statistiek, onderzoeksmethoden en economie op verschillende instellingen voor hoger onderwijs.

Drs. H. Roodenburg

Hans Roodenburg (1943) studeerde economie in Rotterdam en was onder meer werkzaam bij het Centraal Planbureau (CPB). Hij gaf daar leiding aan onderzoek naar de economische gevolgen van immigratie en was eerste auteur van de hieruit resulterende CPB-studie *Immigration and the Dutch Economy* (2003). Ook publiceerde hij over dit thema in Nederlandse media en in internationale wetenschappelijke tijdschriften (zie hansroodenburg.com).

Dr. J. Hartog

Joop Hartog (1946) is emeritus hoogleraar economie aan de Universiteit van Amsterdam, waar hij benoemd werd in 1981. Sinds zijn emeritaat heeft hij een gast-aanstelling. Hij studeerde in Rotterdam en Canada en heeft vele nationale en internationale publicaties op zijn naam over onderwijs en arbeidsmarkt. Daarnaast schreef hij gedurende 15 jaar columns voor Nederlandse kranten. Hij was lid van diverse adviescommissies voor de overheid, waaronder de Raad van Economische Adviseurs. Hij verbleef als gasthoogleraar op vele plaatsen, waaronder Stanford, de World Bank, Peking University en Harvard. In 2001 werd hij benoemd tot lid van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen.

Drs. G. W. Kreffer

Gerrit Kreffer (1951) is socioloog (Universiteit Leiden) en Master of Public Administration (Nederlandse school voor Openbaar Bestuur). Hij adviseerde over arbeidsmarkt- en personeelsbeleid bij drie ministeries en de Gemeente Den Haag. Hij leidde het 1000 banenplan voor etnische minderheden (EMO-plan) en introduceerde de Kennisbank kennisopenbaarbestuur.nl. Hij zat in de redactie van het Tijdschrift voor HRM en de programmacommissie van de Stichting Managementstudies. Recent voltooide hij de dubbelmaster Population Studies in Barcelona en Groningen, nu leidend tot onderzoek op dit gebied.

Voorwoord

Dit rapport is op een bepaalde manier te zien als een actualisering en uitbreiding van het CPB-rapport *Immigration and the Dutch Economy* uit 2003¹. In dit CPB-rapport werd onder andere uitgerekend wat toen de kosten en baten voor de schatkist waren van niet-westerse immigratie. Sinds dat rapport is er van overheidswege niet meer gerekend aan deze fiscale kosten en baten van migratie in algemene zin. Dat is opvallend, omdat in Nederland zo ongeveer alles wat beleidsrelevant is, regelmatig op allerlei manieren wordt gemonitord. En immigratie naar Nederland mag gezien de forse omvang van de laatste decennia zeker beleidsrelevant genoemd worden.

Dat het CPB-rapport uit 2003 geen volwaardige update heeft gekregen, heeft niet in de laatste plaats te maken met normatieve beperkingen. Wijlen minister Eberhard van der Laan zei in het *NOS-journaal* van 4 september 2009 in dit kader, dat het kabinet er niet in geïnteresseerd is om mensen langs de meetlat van euro's te leggen. De toenmalige directeur van het CPB, Laura van Geest, verklaarde in een interview:² “Volgens mij moet je over vluchtelingen niet praten dat je iets gaat zitten doorrekenen.” En Klaas Dijkhoff stelde in 2016 als staatsecretaris van Veiligheid en Justitie in antwoord op Kamervragen³ nog dat de overheid geen burgers evalueert, maar beleid. De herkomst is een persoonsgegeven dat, “ingevolge de beginselen van de rechtsstaat, niet relevant is voor de meeste beleidsterreinen”, aldus Dijkhoff.

Onderliggend zijn er drie – vaak impliciete – argumenten die daarbij een rol spelen: ‘men mag de waarde van een mensenleven niet berekenen’, ‘men mag niet aan *blaming the victim* doen’ en ‘men mag extreemrechts niet in de kaart spelen’.⁴ Geen van deze drie argumenten snijdt bij nadere beschouwing hout.

Om te beginnen het argument dat men niet mag ‘rekenen aan de waarde van een mensenleven’. Er wordt soms opgemerkt dat het ethisch niet acceptabel zou zijn om kosten en baten van immigranten te berekenen. Humanitaire redenen en menselijke solidariteit zouden zich daartegen verzetten. Dat argument is voor arbeidsmigranten al heel eenvoudig te weerleggen omdat hun komst veelal wordt verdedigd met een beroep op het economisch eigenbelang. Maar ook voor gezinsmigranten en vluchtelingen snijdt het geen hout. Er zullen weinig ingezetenen zijn die immigranten verwelkomen tot elke prijs, voor wie het bijvoorbeeld niet uitmaakt of immigratie hun inkomen met een paar procent verlaagt of reduceert met een kwart.

Bij de beoordeling van beleidsmaatregelen vindt altijd een afweging van kosten en baten plaats, of het nu impliciet of expliciet is. De introductie van nieuwe medicijnen in een verzekeringspakket, de beveiliging van overwegen, de wettelijke voorschriften voor arbeidsomstandigheden, de hoogte van zeedijken, de uitgaven aan defensie, het aanbrengen van vangrails langs snelwegen, het lijstje kan moeiteloos worden uitgebreid. De enige echte keus die te maken valt is die tussen impliciet, vaag en ongespecificeerd, met de kop in het zand, of expliciet, maar met een helder bewustzijn van de grenzen van zulke berekeningen. Wij kiezen voor het laatste. Het staat een ieder vrij om veel of weinig te willen

¹ Roodenburg, H., R. Euwals & H. ter Rele (2003)

² *De Volkskrant*, 22 oktober 2015

³ *Aanhangsel Handelingen II* 2015/16, 3502, opgehaald 11-12-2020 van: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20152016-3502.html>

⁴ Van de Beek, J. H. (2010)

besteden aan verkeersveiligheid, natuurbeheer en de opvang van vluchtelingen. Dat draait uiteindelijk om politieke afwegingen. Maar dan graag wel met zo helder mogelijk zicht op de kosten en baten.

Het hebben van inzicht in de kosten en baten ontkracht ook de overige twee argumenten tegen het berekenen van de kosten en baten van migratie. Als de kosten en baten van migratie bekend zijn en voortdurend worden gemonitord, dan ligt het in de lijn der verwachting dat de overheid ook meer gaat sturen op succesvolle immigratie, bijvoorbeeld door een selectiever migratiebeleid à la Australië of Canada op te tuigen. In die landen bestaat een selectief en vrij breed door de bevolking gedragen immigratiebeleid.

Men kan verwachten dat een toelatingsbeleid dat positief uitpakt voor de ontvangende samenleving ook bijdraagt aan de welvaart en het welzijn van de immigranten, immers, men zal die immigranten selecteren met de grootste kansen op sociaaleconomische en sociaal-culturele integratie. Maar als immigratiebeleid positief uitpakt voor de zittende bevolking én voor de immigranten, dan zal dit ook de opvattingen van de zittende bevolking over het migratiebeleid positief beïnvloeden. Dat verkleint de kansen op *blaming the victim* want er zijn minder immigranten waarmee het slecht gaat en als er tóch problemen zijn, kan men de schuld bij het falende – want te weinig selectieve – migratiebeleid leggen. Een logisch gevolg is ook dat politieke partijen die willen kapitaliseren op onvrede over het migratiebeleid hierdoor minder ammunitie krijgen, dus het afgezaagde argument om ‘niet extreem-rechts in de kaart spelen’ – wat dat ook moge betekenen – boet sterk in aan zeggingskracht.

Er is echter één grote maar: het huidige immigratiebeleid kan nauwelijks selectief gemaakt worden, zonder een fundamentele beleidsomslag. De reden is dat Nederland niet soeverein is als het gaat om immigratie. Migratiebeleid is verregaand geïnternationaliseerd en gejuridiseerd. Internationale verdragen als het VN-vluchtelingenverdrag en Europese regelingen en verdragen bepalen in grote mate wie wel of niet worden toegelaten tot het Nederlandse grondgebied. Dat is waarschijnlijk een belangrijke verklaring voor het taboe op het berekenen van de kosten en baten van migratie, waaraan hierboven gerefereerd wordt. Beleidsmakers weten dat verandering heel lastig is en grote politieke risico's met zich meebrengt en daarom beschouwen zij het onderwerp als wat bestuurskundige Ringeling⁵ een ‘verboden beleidsalternatief’ noemt. Het instellen van taboes is nu eenmaal één van de instrumenten van machtsuitoefening.

Onze hoop is dat dit rapport helpt om deze normatieve barrière te slechten en dat het er toe leidt dat de kennisinstituten in Nederland – het CBS, CPB, SCP en PBL – ertoe overgaan om een continue beleidsmonitor in te stellen voor het migratiebeleid in het algemeen en het toelatingsbeleid in het bijzonder. Een migratiemonitor die ruim aandacht besteedt aan de fiscale kosten en baten en andere economische effecten van immigratie.

Tot slot willen we onze dank uitspreken naar een aantal personen en instanties zonder wie dit rapport niet gerealiseerd had kunnen worden. Allereerst willen we de Universiteit van Amsterdam bedanken die ons onderdak bood voor ons onderzoeksproject.

Daarnaast willen we ook graag het CBS bedanken waar we (onder strikte condities en in een digitaal beveiligde omgeving) mochten werken met CBS-microdata. Dat zijn zeer gedetailleerde, geanonimiseerde data van alle Nederlanders, hetgeen ongekende mogelijkheden geeft om analyses uit te voeren.

⁵ Ringeling, A. (1989)

We mogen in Nederland met recht trots zijn dat wij een statistiek-instituut hebben dat dit mogelijk maakt.

Tot slot enige woorden over het Renaissance Instituut⁶ dat een deel van de kosten heeft gefinancierd. Men hoort wel eens, ‘wie betaalt, bepaalt’. Dat is een verwijzing naar beïnvloeding van onderzoeksresultaten door de betalende instanties. Een recent schandaal is bijvoorbeeld de beïnvloeding⁷ van WODC-onderzoekers door het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het Renaissance Instituut heeft echter nooit enige inhoudelijke bemoeienis met de resultaten van ons onderzoek of de inhoud van het rapport gehad. Zij hebben ook nooit op enigerlei wijze inhoudelijke beïnvloeding nagestreefd. Het eindrapport is dus – zoals het hoort – in volkomen onafhankelijkheid tot stand gekomen.

Zeist, 12-02-2021

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

⁶ Het Renaissance Instituut is het wetenschappelijk bureau van het Forum voor Democratie.

⁷ De onderzoekscommissie WODC II zegt over deze kwestie: “Op grond van haar onderzoek concludeert de commissie dat in de relatie tussen het WODC en beleidsafdelingen van het ministerie van JenV de balans tussen nabijheid en onafhankelijkheid is verstoord. Enerzijds zijn beleid en onderzoek te veel met elkaar vervlochten. Anderzijds wordt de onafhankelijkheid van het onderzoek onvoldoende gewaarborgd.” Zie Hertogh et al. (2019), blz. 11

Inhoud

Voorwoord	3
Beleidsrelevante passages	9
Korte samenvatting	11
Samenvatting.....	12
Summary	19
Begrippenlijst.....	25
1 Inleiding	34
1.1 Migratie als beleidsrelevant verschijnsel	34
1.2 Doelstelling.....	36
1.3 Opzet, reikwijdte en beperkingen van het onderzoek.....	37
1.4 Leeswijzer	38
2 Context, migratie, migratiebeleid en economische effecten.....	40
2.1 Inleiding	40
2.2 Ontwikkeling van migratie en bevolkingsomvang.....	40
2.3 Saillante ontwikkelingen in beleid.....	53
2.4 De economische betekenis van immigratie: een literatuuroverzicht	55
3 Literatuuroverzicht collectieve sector (fiscal impact)	63
3.1 Inleiding	63
3.2 Internationale vergelijking	64
3.3 Nederland	65
4 De fiscale nettobijdrage van 1 ^e generatie immigranten	68
4.1 Inleiding	68
4.2 Actualisering van het CPB-rapport <i>Immigration and the Dutch Economy</i>	69
4.3 Nettobijdrage 1 ^e generatie westers en niet-westers	72
4.4 Nettobijdrage 1 ^e generatie voor 12 CBS wereldregio's.....	74
4.5 Nettobijdrage 1 ^e generatie voor 42 herkomstregio's	76
4.6 Nettobijdrage 1 ^e generatie (vanaf 1995) naar motief en herkomstregio	77
5 Nettobijdrage en integratie van de 2 ^e generatie	83
5.1 Inleiding	83
5.2 Nettobijdrage van personen met een 2 ^e generatie migratieachtergrond	83
5.3 1 ^e vs. 2 ^e generatie: het komt niet automatisch goed met de volgende generatie	84
5.4 Nettobijdrage 2 ^e generatie: één vs. twee in het buitenland geboren ouders	86
5.5 Integratie van de 2 ^e generatie.....	88

6	Nettobijdrage van de 1e en 2e generatie samen	91
6.1	Inleiding	91
6.2	Nettobijdrage 1 ^e plus 2 ^e generatie voor 42 herkomstregio's met remigratie	92
6.3	Nettobijdrage 1 ^e plus 2 ^e generatie voor 42 herkomstregio's, blijvende vestiging.....	93
6.4	Nettobijdrage 1 ^e (vanaf 1995) plus 2 ^e generatie naar motief en herkomstregio	94
6.5	Nettobijdrage 1 ^e plus 2 ^e generatie: gevoeligheid voor regio, rente en AOW	103
7	Kosten en baten voor de overheid van recente en toekomstige immigratie	107
7.1	Inleiding	107
7.2	Kosten en baten van recente immigratie, 1995-2019, ontwikkeling per jaar.....	111
7.3	Kosten en baten van recente immigratie, 1995-2019, totaalbedragen.....	121
7.4	Kosten en baten van toekomstige immigratie	122
8	Specificatie van de kosten en baten van immigratie voor de overheid	127
8.1	Inleiding	127
8.2	Onderwijs	131
8.3	Jeugd.....	136
8.4	Huurtoeslag	137
8.5	Uitkeringsafhankelijkheid.....	137
8.6	WW.....	140
8.7	Arbeidsongeschiktheid	141
8.8	Bijstand.....	144
8.9	Overige sociale zekerheid.....	146
8.10	AOW	147
8.11	Zorg.....	148
8.12	Veiligheidszorg	150
8.13	Publieke goederen, belastingen en inkomen	152
9	Opleiding en cito als verklaring voor groepsverschillen in nettobijdrage.....	156
9.1	Inleiding	156
9.2	Samenhang citoscore, opleiding, arbeid en inkomen voor de gehele bevolking.....	157
9.3	Nettobijdrage naar opleiding voor de gehele bevolking.....	160
9.4	Nettobijdrage naar citoscore voor de gehele bevolking	162
9.5	Groepsverschillen in citoscore en opleiding voor de 1 ^e generatie.....	165
9.6	Groepsverschillen in citoscore en opleiding voor de 2 ^e generatie.....	170
9.7	Groepsverschillen in citoscores naar migratiemotief	173
9.8	Nettobijdrage naar opleiding en migratieachtergrond	175

9.9	Nettobijdrage naar citoscore en migratieachtergrond	178
9.10	Sterke samenhang in citoscores tussen opeenvolgende generaties	181
9.11	Kinderen uit gemengde relatie hebben doorgaans een hogere citoscore.....	183
9.12	Niet onderwijs maar toelating en arbeidsmarkt grootste bron groepsverschillen.....	188
9.13	Opleiding, citoscores, nettobijdrage en culturele afstand: een verkenning	197
10	Immigratie en vergrijzing: de demografische dimensie	202
10.1	Inleiding	202
10.2	Bestaande literatuur.....	202
10.3	Berekening voor Nederland	204
11	Immigratie en vergrijzing: de financieel-economische invalshoek	208
11.1	Inleiding	208
11.2	Aard en omvang van het financiële probleem	208
11.3	Immigratie als beleidsoptie?	210
12	Discussie	213
12.1	Vrije immigratie is onverenigbaar met een verzorgingsstaat	213
12.2	Is immigratie naar Nederland beheersbaar?.....	213
12.3	Interpretatie van de onderzoeksresultaten	214
12.4	Aanknopingspunten voor beleid	214
12.5	Perspectief.....	215
	Literatuur.....	217
	Tabellen.....	222
	Figuren.....	224

Beleidsrelevante passages

(Gebruik ↵ om terug te keren)

1. De beleidsrelevantie van het huidige rapport wordt bevestigd door de met enige regelmaat verschijnende CPB-vergrijzingsstudies, waarin met exact dezelfde methode (generatierekening) eveneens de impact wordt becijferd van demografische veranderingen (geboorte, sterfte en migratie) op de houdbaarheid van overheidsfinanciën en verzorgingsstaat. Uit dit rapport blijkt dat de impact van immigratie – uitgedrukt als percentage van het bruto binnenlands product (bbp) – over de periode 2015-2019 gemiddeld ruim twee maal zo groot was dan de huidige impact van vergrijzing. Dat maakt het des te opmerkelijker dat er zo weinig aandacht is voor de gevolgen van immigratie voor de overheidsfinanciën. ↵
2. De ‘Derde Demografische Transitie’ – het verschijnsel dat het relatieve aandeel van de bevolking met migratieachtergrond gestaag toeneemt door een combinatie van lage autochtone vruchtbaarheid en hoge immigratie – maakt dat de gevolgen van immigratie voor de overheidsfinanciën mettertijd steeds beleidsrelevanter zullen worden. ↵
3. Bevolkingsgroei en de bijdrage van immigratie daaraan is op dit moment nog geen onderdeel van overheidsbeleid, al komt er enige publieke discussie op gang. De beleidsrelevantie is evident, want vanwege de bestaande hoge bevolkingsdichtheid raakt bevolkingsgroei aan allerlei grote beleids-thema’s als woningnood, verkeerscongestie en milieubeleid. ↵
4. De nettokosten van niet-westerse immigratie bedroegen over de periode 2015-2019 gemiddeld ongeveer 27 miljard euro per jaar (euro's van 2016), terwijl westerse immigratie ongeveer budgetneutraal was. ↵
5. In 2016 bedroeg het gerealiseerde nettobeslag van immigratie op de overheidsfinanciën 17 miljard euro. De groep met een niet-westerse migratieachtergrond ontving in 2016 netto 18 miljard euro uit de schatkist, oftewel € 8.500 per persoon. Het leeuwendeel daarvan – 16 miljard euro – werd opgebracht door de groep met Nederlandse achtergrond, zo’n € 1.200 per persoon. Personen met een westerse migratieachtergrond waren voor € 500 per persoon nettobetalers en droegen totaal 0,9 miljard euro af aan de schatkist. ↵
6. Indien de immigratie qua omvang en kostenbatenstructuur blijft op het niveau van 2015-2019, zal het jaarlijkse beslag op de begroting geleidelijk toenemen van 17 miljard euro in 2016 tot ongeveer 50 miljard euro per jaar op lange termijn, een verdrievoudiging die de verzorgingsstaat hoogstwaarschijnlijk niet zou overleven. ↵
7. Als men rekening houdt met volgmigratie is vanuit de schatkist gezien alleen arbeidsmigratie uit Noord-Amerika, Oceanië, de Britse eilanden, Scandinavië, België, Luxemburg, Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk, Zwitserland, Italië, Spanje, Israël, India, Singapore, Taiwan, Zuid-Korea en Japan on-dubbelzinnig positief. ↵
8. De registratie van het migratiemotief door de IND weerspiegelt vaak niet het daadwerkelijke gedrag van immigranten en de uitkeringsafhankelijkheid onder geregistreerde studie- en arbeidsmi-granten uit onder meer Afrika en het Midden-Oosten is onwaarschijnlijk hoog. ↵
9. Als immigranten werken, betekent dit niet dat ze ook automatisch een positieve nettobijdrage aan de schatkist leveren, zoals de migratie uit Midden- en Oost-Europa laat zien. Dit logenstraft de soms gehoorde opvatting dat ‘het wel goed zit als de immigrant maar werkt’. ↵
10. De nettokosten van immigratie zijn voornamelijk het effect van herverdelende werking van de verzorgingsstaat richting laaggeschoolde immigranten en vooralsnog lijken beleidsmakers de facto ervoor te kiezen om die kosten op te vangen door het afbouwen van de verzorgingsstaat. ↵
11. Zelfs in een scenario dat uitgaat van een toelatingsbeleid dat veel stringenter is dan de huidige juridische kaders toelaten, is immigratie verlieslatend voor de Nederlandse schatkist. ↵
12. Om migratie positief uit te laten pakken voor de Nederlandse schatkist, is het noodzakelijk dat men niet alleen stuurt op aantallen, maar ook strikt selecteert op menselijk kapitaal, met name opleidingsniveau. ↵
13. Gemiddeld genomen zijn immigranten lager opgeleid dan autochtonen en met name tussen au-tochtonen en niet-westerse immigranten bestaat een fors verschil in opleidingsniveau. ↵

14. Immigratie is vanuit het perspectief van de schatkist alleen voordelig is als de immigranten gemiddeld genomen beschikken over een opleiding op tenminste hbo-bachelor niveau of gelijkwaardige vaardigheden. ↵
15. Het opleidingsniveau van de eerste generatie is erg bepalend voor de citoscores en het verdere school- en arbeidsmarktsucces van eerste en tweede generatie kinderen. De grote groepsverschillen in tweede generatie citoscores kunnen dan ook in belangrijke mate verklaard worden uit de eveneens aanzienlijke eerste generatie groepsverschillen in opleidingsniveau. ↵
16. De hoogte van de citoscore is zeer bepalend voor de nettobijdrage van personen: een één punt hogere citoscore levert over de levensloop ongeveer € 20.000 extra nettobijdrage op. ↵
17. Voor tweede generatie herkomstgroepen hangt een één punt hogere gemiddelde citoscore samen met € 45.000 extra nettobijdrage, waarvan € 19.000 direct is terug te voeren op de citoscore zelf en de rest op verschillen in arbeidsmarktprestaties. ↵
18. Citoscores van opeenvolgende generaties hangen sterk samen. Gemiddeld genomen is er met elke generatie vooruitgang en worden de verschillen met autochtonen kleiner. Echter, bij heel lage citoscore blijken achterstanden soms hardnekkig te zijn: bij de vijf eerste generatie groepen met de laagste citoscore is zelfs bij de derde generatie gemiddeld minder dan de helft van de achterstand 'ingelopen'. ↵
19. Het adagium 'het komt wel goed met de volgende generaties' gaat niet op: indien immigratie bij de eerste generatie een fors negatief budgettaire effect heeft, zullen volgende generaties die kosten in de praktijk zelden goed maken. ↵
20. Er zijn onder de tweede generatie aanzienlijke verschillen in nettobijdrage tussen personen met één, dan wel twee in het buitenland geboren ouders, die op kunnen lopen tot een kwart miljoen euro per persoon. ↵
21. Kinderen van een 'gemengd ouderpaar' hebben doorgaans een hogere citoscore. Dat positieve effect treedt vooral op bij groepen met een lage gemiddelde citoscore. ↵
22. Het aandeel gemengde relaties binnen een groep is derhalve mede bepalend voor het school- en arbeidsmarktsucces van de tweede en derde generatie. Er zijn zeer grote verschillen naar migratieachtergrond als het gaat om het aandeel gemengde huwelijken. Sociaal-culturele en sociaal-economische integratie gaan wat dat betreft hand in hand. ↵
23. De verschillen in opleidingsniveau en citoscores tussen groepen ontstaan door historische toevaligheid en processen van (zelf)selectie. Een mogelijk selectiemechanisme is dat voor veel mensen uit landen met een laag gemiddeld opleiding- en inkomensniveau een grote potentiële migratiewinst samengaat met weinig mogelijkheden tot reguliere immigratie. Veelal maken zij alleen via asiel- en gezinsmigratie kans. Dat zijn – anders dan studie- en arbeidsmigratie – niet-selectieve migratiekanalen, met bijvoorbeeld lagere gemiddelde citoscores. Door zelfselectie bij remigratie worden bestaande verschillen verder vergroot: asiel- en gezinsmigranten en herkomstgroepen met een hoge uitkeringsafhankelijkheid of lage gemiddelde citoscore hebben bijvoorbeeld relatief lage 10-jaars remigratiekansen. ↵
24. Niet het Nederlandse onderwijssysteem, maar (zelf)selectie van immigranten op opleidingsniveau en de arbeidsmarktprestaties van immigranten zijn de grootste producenten van groepsverschillen in nettobijdrage. Het niet-selectieve Nederlandse toelatingsbeleid en de slechte arbeidsmarktabsorptie zijn daarbij debet aan een groot deel van de nettokosten van immigratie. ↵
25. Indien men door immigratie het aandeel 65-plussers constant op het niveau van 2020 houdt, groeit de Nederlandse bevolking naar 75 miljoen inwoners einde eeuw en een half miljard in het jaar 2200. ↵
26. Het opvangen van de kosten van de vergrijzing door immigratie leidt niet alleen tot sterke bevolkingsgroei, maar stuit ook op het praktische bezwaar dat de immigranten die nu de grootste positieve nettobijdrage leveren, zonder uitzondering afkomstig zijn uit landen die zelf al sterk vergrijsd zijn of de komende eeuw sterk zullen vergrijzen, en veelal zelf reeds hooggeschoolden proberen aan te trekken of te behouden. ↵

Korte samenvatting

Het rapport “Grenzeloze verzorgingsstaat” brengt de kosten en baten van immigratie voor de Nederlandse schatkist in kaart. Het is een actualisatie van het onderdeel overheidsfinanciën in de immigratiestudie van het Centraal Planbureau uit 2003.

Kern van de toegepaste methode is dat de kosten en baten over de hele verdere levensloop van immigranten in kaart worden gebracht. De baten verminderd met de kosten noemen we de nettobijdrage. De berekeningen zijn gebaseerd op geanonimiseerde data van alle 17 miljoen Nederlandse ingezetenen. De Nederlandse bevolking groeit door immigratie. Van de 17 miljoen Nederlanders eind 2019, is 13% in het buitenland geboren (eerste generatie) en 11% kind van immigranten (tweede generatie).

De overheidsuitgaven voor immigranten zijn nu vooral bovengemiddeld bij posten als onderwijs, sociale zekerheid en toeslagen. Immigrantengroepen betalen daarentegen gemiddeld minder belastingen en sociale premies. Opgeteld blijken de nettokosten van immigratie aanzienlijk: alleen al voor immigranten die binnenkwamen in de periode 1995-2019 liggen deze in de orde van grootte van de totale aardgasbaten vanaf de jaren '60. Die kosten zijn vooral het gevolg van herverdeling via de verzorgingsstaat. Voortgaande immigratie met de huidige omvang en kostenstructuur zal de overheidsfinanciën toenevend onder druk zetten. Afbouw van de verzorgingsstaat en/of inperking van de immigratie zijn dan onvermijdelijk.

De gemiddelde kosten en baten van verschillende migrantengroepen verschillen sterk. Het rapport brengt de verschillen in kaart. Migratie voor arbeid en studie uit de meeste westerse landen en een aantal niet-westerse – met name Oost-Aziatische – landen tonen een positieve uitkomst. Alle andere vormen van immigratie, zijn op zijn best min of meer budgetneutraal of pakken negatief uit. Dat laatste geldt vooral voor de motieven gezin en asiel.

Het opleidingsniveau van immigranten en de citoscores van hun kinderen zijn cruciaal. Als de ouders een positieve nettobijdrage leveren, is de tweede generatie doorgaans vergelijkbaar met autochtonen. Als de ouders een sterk negatieve nettobijdrage leveren, is er bij de tweede generatie meestal ook nog een forse achterstand. Het adagium ‘het komt wel goed met de tweede generatie’ gaat dus niet op.

Immigratie is geen oplossing voor de vergrijzing. Als men het percentage 65-plussers constant wil houden met immigratie groeit de Nederlandse bevolking extreem snel naar circa 75 miljoen eind deze eeuw. Vergrijzing is vooral ontgroening. Er worden veel minder kinderen geboren dan nodig om de bevolking op peil te houden. En immigratie lost de ontgroening niet op. De enige structurele oplossing is een toename van het gemiddeld kindertal. Met migratie de kosten van vergrijzing opvangen lijkt ook geen begaanbare weg. Daarvoor zouden grote aantallen bovengemiddeld presterende immigranten nodig zijn met alle gevolgen voor de bevolkingsgroei van dien.

Immigrantengroepen die gemiddeld een grote negatieve nettobijdrage leveren aan de overheidsfinanciën, zijn vooral te vinden onder degenen die gebruik maken van het asielrecht, in het bijzonder als zij afkomstig zijn uit Afrika en het Midden-Oosten. De totale bevolking in deze gebieden zal toenemen van 1,6 miljard nu, tot 4,7 miljard aan het eind van deze eeuw. Handhaving van het bestaande juridische kader, in het bijzonder betreffende het asielrecht, lijkt onder deze omstandigheden geen realistische optie.

Samenvatting

Het rapport “Grenzeloze verzorgingsstaat” handelt over de gevolgen van immigratie voor de overheidsfinanciën. Daarbij staan de fiscale kosten en baten van immigratie centraal, dat wil zeggen, de kosten en baten van immigratie voor de Nederlandse schatkist en het sociale zekerheidsstelsel. In dit rapport worden de volgende vragen beantwoord:

- *Wat zijn de fiscale kosten en baten van immigratie*
 - *gerelateerd aan het migratiemotief (arbeid-, studie-, asiel- en gezinsmigratie);*
 - *gerelateerd aan de herkomstregio?*
- *In hoeverre kan immigratie een oplossing vormen voor de vergrijzing in Nederland?*

Dit rapport is een actualisering van het hoofdstuk Public Sector uit het CPB-rapport *Immigration and the Dutch Economy* van 2003. Net als in dit CPB-rapport wordt de methode generatierekening gebruikt. Toegepast op immigratie berekent het de nettobijdrage aan de schatkist – baten minus kosten – van een groep immigranten vanaf het moment van hun immigratie tot het moment van remigratie of overlijden. Deze nettobijdrage is het sleutelbegrip van de huidige studie.

Er is gebruik gemaakt van CBS-microdata uit 2016. Dat zijn zeer gedetailleerde, geanonimiseerde gegevens van alle 17 miljoen Nederlandse ingezetenen, waaronder ongeveer twee miljoen mensen met een eerste en bijna twee miljoen mensen met een tweede generatie migratieachtergrond.

Totale kosten en baten

De Nederlandse bevolking groeit door immigratie. Van de ruim 17 miljoen Nederlanders eind 2019, is 13% in het buitenland geboren (eerste generatie) en 11% kind van immigranten (tweede generatie). De overheidsuitgaven zijn voor immigranten zijn relatief hoog ten opzichte van autochtonen bij posten als onderwijs, sociale zekerheid en toeslagen. Immigranteng betalen daarbij minder belastingen en sociale premies. De belangrijkste bevindingen voor de nettobijdrage (baten minus kosten) van de eerste twee generaties samen zijn hieronder gegeven.

Immigratie kost de Nederlandse schatkist netto (baten minus kosten) veel geld (zie Tabel 0.1). De totale nettokosten van immigratie bedroegen in de periode 1995-2019 gemiddeld 17 miljard euro per jaar. Ter vergelijking: dat is evenveel als de overheid in 2016 uitgaf aan defensie en werkloosheidsuitkeringen samen. In 2016 piekten de nettokosten op 32 miljard euro, deels ten gevolge van de vluchtelingencrisis. De totale kosten over de periode 1995-2019 bedroegen 400 miljard euro, een bedrag in de orde van grootte van de aardgasbaten vanaf het begin van de winning tot heden. Het rapport berekent op basis van CBS prognoses ook de kosten voor de komende twintig jaar bij ongewijzigd beleid.

Tabel 0.1 Totale nettokosten voor de Nederlandse schatkist van de immigratie die plaatsvond in de periode 1995-2040, inclusief de kosten voor de tweede generatie, in miljarden euro (bedragen zijn afgerond op veelvoud van 20 miljard).

Periode	Netto kosten van immigratie (miljarden)	
	Subtotaal	Totaal
1995-2009	€ 200	
2010-2019	€ 200 +	
Totaal 1995-2019		€ 400
2020-2040 (prognose)		€ 600 +
Totaal 1995-2040 (inclusief prognose)		€ 1.000

Kosten en baten naar migratiemotief en regio

De nettobijdragen van immigranten verschillen. In Tabel 0.2 zijn de (afgeronde) nettobijdragen gegeven voor immigranten, inclusief de nettobijdragen van hun kinderen (de tweede generatie).

Er zijn grote verschillen tussen westerse en niet-westerse immigranten. Gemiddeld leveren westerse immigranten een positieve bijdrage van € 25.000 en kosten niet-westerse immigranten bijna drie ton. Binnen de categorieën westers en niet-westers is echter veel variatie.

Immigratie uit de meeste westerse regio's is positief voor de schatkist. Vooral immigranten uit Japan, Noord-Amerika, Oceanië, de Britse eilanden, Scandinavië en Zwitserland leveren een forse positieve bijdrage van rond twee ton per immigrant. Immigratie uit Midden- en Oost-Europese landen kost een halve ton, uitgezonderd voormalig Joegoslavië en de voormalige Sovjetunie. Bij de laatstgenoemde twee herkomstgebieden gaat het vooral om asielmigranten die een forse negatieve bijdrage leveren van anderhalve ton.

Immigratie uit niet-westerse regio's is meestal negatief voor de schatkist. Dat geldt vooral voor de herkomstregio's Caraïben, Pakistan, Turkije en Noord-, Centraal- en West-Afrika met nettokosten van twee à vier ton, Marokko (vijfentwintig ton) en de Hoorn van Afrika en Soedan (zes ton).

Er zijn zeer grote verschillen naar het motief dat immigranten hebben om te migreren. Alleen arbeidsmigratie levert de schatkist geld op, gemiddeld ongeveer € 125.000 per immigrant. Studiemigratie kost gemiddeld netto € 75.000. Gezinsmigratie kost de schatkist gemiddeld bijna drie ton per immigrant. De nettokosten voor asielmigratie bedragen gemiddeld bijna vijf ton per immigrant.

Tabel 0.2 Nettobijdrage naar migratieachtergrond en/of migratiemotief, berekend over de gehele levensloop, van het moment van immigratie, tot het moment van remigratie of overlijden, inclusief de kosten voor de tweede generatie (de bedragen zijn afgerond op veelvoud van € 25.000).

Migratiemotief		Bedrag
Arbeid	+	€ 125.000
Studie	-	€ 75.000
Gezin	-	€ 275.000
Asiel	-	€ 475.000
Migratieachtergrond		Bedrag
Westers	+	€ 25.000
Japan, Noord-Amerika, Oceanië, Britse eilanden, Scandinavië en Zwitserland	+	€ 200.000
Midden- en Oost-Europese EU-landen	-	€ 50.000
Overige EU-landen (excl. Britse eilanden en Scandinavisch EU-landen)	+	€ 50.000
Voormalig Joegoslavië en de voormalige Sovjetunie	-	€ 150.000
Niet-westers	-	€ 275.000
Zuid-Afrika (<i>de facto</i> Zuid-Afrika)	+	€ 150.000
Israël	+	€ 50.000
Marokko	-	€ 550.000
Hoorn van Afrika en Soedan	-	€ 600.000
Migratieachtergrond in combinatie met migratiemotief		Bedrag
Arbeidsmigratie uit Japan, Noord-Amerika en Oceanië	+	€ 625.000
Asielmigratie uit Afrika	-	€ 625.000
Studiemigratie uit de EU (incl. VK)	+	€ 75.000
Studiemigratie uit Afrika	-	€ 250.000

Voor alle migratiemotieven geldt dat westerse immigranten ‘het beter doen’ dan niet-westerse immigranten. Bij arbeids- en studiemigranten is het verschil circa € 125.000 en bij asiel- en gezinsmigranten circa € 250.000. De grootste positieve nettobijdrage – ruim zes ton – wordt geleverd door arbeidsmigranten uit Japan, Noord-Amerika en Oceanië. De grootste negatieve bijdrage – eveneens ruim zes ton – wordt geleverd door asielmigranten uit Afrika.

In isolatie beschouwd vertoont alleen studiemigratie uit de EU en arbeidsmigratie uit westerse landen (m.u.v. Midden- en Oost-Europa), Azië (m.u.v. het Midden-Oosten) en Latijns-Amerika een batig saldo. Houdt men echter rekening met de kosten van gezinsmigratie (volgmigratie), dan is vanuit de schatkist bezien alleen arbeidsmigratie uit Noord-Amerika, Oceanië, de Britse eilanden, Scandinavië, België, Luxemburg, Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk, Zwitserland, Italië, Spanje, Israël, India, Singapore, Taiwan, Zuid-Korea en Japan ondubbelzinnig positief. Studiemigratie uit de EU en EFTA is, rekening houdend met volgmigratie, vermoedelijk ongeveer budgetneutraal of licht positief. Studie- en arbeidsmigratie uit de rest van de wereld is hooguit budgetneutraal en meestal negatief, verrassend genoeg soms zeer negatief, gezien het bij de IND opgegeven motief. Ook gezinsmigratie betekent vrijwel zonder uitzondering een vaak forse aderlating voor de Nederlandse schatkist. Asielmigratie is in alle gevallen zeer kostbaar.

Er is een grote en groeiende groep immigranten waarvan het migratiemotief onbekend is. Voor een aanzienlijk deel zijn dit mensen die geen migratiemotief hoeven op te geven omdat ze de Nederlandse nationaliteit hebben.

Kosten en baten per generatie en het belang van opleiding en citoscores

Voor Nederlandse ingezetenen zonder migratieachtergrond (autochtonen) zijn de kosten en baten ongeveer in evenwicht, met andere woorden: zij zijn ongeveer ‘budgetneutraal’. Van personen met een tweede generatie achtergrond die goed geïntegreerd zijn – dat wil zeggen wat opleidingsniveau, arbeidsmarktprestaties e.d. betreft erg lijken op autochtonen – is het effect op de schatkist daarom ook ongeveer budgetneutraal.

Voor groepen waarvoor de eerste generatie forse nettobaten oplevert zit de winst voor de schatkist vooral bij de eerste generatie. Het effect op de schatkist van de tweede generatie – hoewel goed geïntegreerd – is meestal ongeveer budgetneutraal.

Voor groepen waarvoor de eerste generatie nettokosten oplevert is de nettobijdrage van de tweede generatie vaak ook negatief of op zijn best ongeveer budgetneutraal. De kosten van de eerste generatie worden voor deze groepen doorgaans niet goedgemaakt door de eventuele baten van de volgende generaties. Het adagium ‘het komt wel goed met volgende generaties’ gaat dus niet op als het gaat om de kosten en baten van immigranten.

Er is een zeer sterke samenhang tussen nettobijdrage en opleidingsniveau. Immigranten met een hbo- of wo-masteropleiding leveren over hun gehele leven een positieve nettobijdrage van drie ton, immigranten met ten hoogste basisonderwijs leveren over hun gehele leven een negatieve nettobijdrage van vier ton. Voor een batig saldo is nodig dat de immigrant minimaal een hbo- of wo-bachelor opleiding heeft of een daarmee vergelijkbare opleiding, of over vaardigheden beschikt die hem of haar in staat stelt een inkomen te genereren dat vergelijkbaar is met iemand die werkt op hbo+ niveau. Dat Nederlands – in tegenstelling tot klassieke immigratielanden – nauwelijks selecteert op opleidingsniveau veroorzaakt een groot deel van de nettokosten van niet-westerse immigratie.

Er is ook een zeer sterke samenhang tussen nettobijdrage en citoscore. Personen met de hoogste citoscore leveren over hun gehele leven een positieve nettobijdrage van drie ton, personen met de laagste citoscore leveren over hun gehele leven een negatieve nettobijdrage van vier ton.

Er zijn flinke verschillen in citoscore en opleidingsniveau tussen herkomstregio's en migratiemotieven. Voor de tweede generatie zijn de citoscores en middelbare schoolprestaties laag voor Turkije, Marokko, de Caraïben, Aruba en (voormalige) Nederlandse Antillen, Suriname en een groot deel van Afrika. Hoge citoscores en schoolprestaties worden gevonden onder kinderen met een tweede generatie migratieachtergrond in Oost-Azië, Israël, Scandinavië, Zwitserland en Noord-Amerika.

Kinderen van migranten met migratiemotieven waarbij sprake is van expliciete selectie – d.w.z. arbeid en studie – hebben beduidend hogere citoscores dan kinderen van migranten met andere migratiemotieven zoals asiel en gezin. Bij verdere uitsplitsing naar westers en niet-westers hebben alleen westerse studie- en arbeidsmigranten een hogere citoscore dan autochtonen.

De nettobijdrage van eerste en tweede generatie immigranten hangt sterk samen met de gemiddelde citoscore in de herkomstgroep. Dat geldt voor de citoscores van in Nederland geboren tweede generatie kinderen en ook voor de in het buitenland geboren eerste generatie immigranten die voor hun twaalfde naar Nederland komen.

De citoscores van eerste en tweede generatie kinderen hangen verder samen met het opleidingsniveau van hun eerste generatie ouders. Mede daarom werkt een achterstand bij de eerste generatie bijna altijd sterk door in de nettobijdrage van de tweede generatie. Hierop zijn echter enkele uitzonderingen. Onder oudere Chinese immigranten had de eerste generatie gemiddeld een laag opleidingsniveau en inkomen, terwijl de tweede generatie het erg goed doet door uitzonderlijk hoge citoscores en schoolprestaties.

Bij de overdracht van achterstanden op de volgende generatie speelt het aandeel 'gemengde relaties' een grote rol. Vooral bij groepen waarbij de eerste generatie op grote achterstand de Nederlandse samenleving binnenkomt is hebben tweede generatie kinderen met een 'gemengd ouderpaar' – d.w.z. één in Nederland geboren ouder en één in het buitenland geboren ouder – vaak fors hogere citoscores. Bij de derde generatie heeft één ouder met een Nederlandse achtergrond een vergelijkbaar positief effect. Bij Antilianen valt een aanzienlijke stijging van de citoscores over de generaties bijvoorbeeld samen met een hoog aandeel gemengde relaties. Over het algemeen werken hogere citoscores via het opleidingsniveau en de arbeidsmarktprestaties positief door in de nettobijdrage aan de schatkist. In een enkel geval bedraagt het verschil tussen één dan wel twee in het buitenland geboren ouders bij de tweede generatie een paar ton.

Immigratie als demografische oplossing voor de vergrijzing

De vergrijzing kent eenmalige aspecten zoals de babyboom en structurele aspecten als een stijgende levensverwachting en vooral de zogenaamde ontgroening. Deze ontgroening is het gevolg van een gemiddeld kindertal per vrouw dat al decennia rond 1,7 ligt, structureel onder het vervangingsniveau van circa 2,1 kind per vrouw. Het vervangingsniveau is het kindertal dat nodig is om de bevolkingsomvang constant te houden. De ontgroening zorgt er voor dat elke generatie kleiner is in omvang dan de voorgaande generatie. Dit zorgt voor een toename van de zogenaamde grijze druk, dat wil zeggen, een toename van de verhouding tussen 65-plussers en mensen in de leeftijdsgroep 20 tot 65 jaar.

Geheel in lijn met de literatuur is in deze studie geconstateerd dat het oplossen van de ontgroening door immigratie gelijkenis vertoont met een 'piramidespel'. Een simulatie laat zien dat er steeds grotere aantallen immigranten nodig zijn om de grijze druk – de verhouding tussen het aantal 65-plussers en het aantal mensen van 20 tot 65 – op het niveau van 2019 te houden. Dat levert forse bevolkingsgroei op: 75 miljoen inwoners aan het eind van deze eeuw en een half miljard inwoners in het jaar 2200.

Immigratie werkt niet omdat het onderliggende probleem van de ontgroening niet wordt opgelost. Immigranten hebben namelijk gemiddeld ook een vruchtbaarheid die onder het vervangingsniveau ligt. Dat komt mede omdat herkomstgroepen met een hoog kindertal hun vruchtbaarheid op termijn neerwaarts aanpassen.

Immigratie als financiële oplossing voor de vergrijzing

Door toenemende vergrijzing (de grijze druk) stijgen de kosten voor onder andere zorg en pensioenen snel. Onderzocht is of het mogelijk is de bijkomende kosten van vergrijzing op te vangen met immigratie.

Immigratie als middel om de kosten van de vergrijzing op te vangen stuit op hetzelfde praktische bezwaar als 'Immigratie als demografische oplossing voor de vergrijzing', namelijk sterke bevolkingsgroei. Een simulatie op basis van de in deze studie gevonden resultaten betreft het dichten van een permanent financieel gat in de overheidsfinanciën ter grootte van 2,5% van het bruto binnenlands product, middels het toelaten van meer arbeidsmigranten met een hoog economisch potentieel. Dit zou leiden tot een extra bevolkingsgroei van 7,2 miljoen personen in de periode 2020-2080. Een ander potentieel probleem van deze beleidsoptie is of het zal lukken voldoende van dergelijke immigranten met een hoog economisch potentieel aan te trekken. Immigranten die nu de grootste nettobijdrage leveren, zijn vaak afkomstig uit landen die zelf al goed geschoolde migranten proberen te trekken en/of zelf (in de nabije toekomst) sterk vergrijzen.

Toekomstige kosten en baten

Uitgaande van de bevindingen in huidig rapport en recente CBS-prognoses voor immigratie zullen de totale kosten blijven stijgen. Voor de periode 2020-2040 worden de totale extra kosten van de nieuwe immigratie geraamd op ongeveer 600 miljard euro.

Een geringe stijging van het aandeel asielmigranten leidt tot een forse stijging van de toekomstige kosten. Zou de omvang van de asielmigratie uit de belangrijkste asielherkomstregio's (West-Azië en Afrika) bijvoorbeeld gelijke tred houden met de bevolkingsgroei aldaar, dan levert dat alleen al over de periode 2020-2040 64 miljard euro extra kosten op.

Complicerende factor is dat het overgrote deel van de geraamde kosten met vertraging op de begroting terecht komt. Het gaat immers ook om kosten voor de oude dag van – op het moment van toelating – vaak jonge immigranten. Dat maakt dat het gerealiseerde jaarlijkse beslag van immigratie op de begroting – 17 miljard euro in 2016 – gestaag toeneemt, deels door onomkeerbare besluiten uit het verleden. Indien de immigratie qua omvang en nettobijdrage blijft op het niveau van de periode 2015-2019 zal het gerealiseerde beslag op de begroting stijgen tot ongeveer 50 miljard euro per jaar.

Voor een minder negatieve dan wel positieve uitkomst voor de schatkist is een fundamentele beleidsomslag nodig. Het toelatingsbeleid zou voor een batig saldo veel selectiever moeten zijn met

betrekking tot menselijk kapitaal als opleidingsniveau. Voor de huidige studie is een scenario doorge-rekend waarin arbeidsmigratie hoofdzakelijk afkomstig is uit westerse landen (m.u.v. Midden- en Oost-Europa), Azië (m.u.v. het Midden-Oosten) en Latijns-Amerika en er verder sprake is van een 50% re-ductie van gezinsmigratie en een 90% reductie van asielmigratie. Dit scenario is ten opzichte van de huidige situatie zeer selectief en vergt verandering van internationale verdragen zoals het VN-vluchte-lingenverdrag. Desondanks is ook in dat geval de immigratie nog niet eens ongeveer budgetneutraal.

Beleidsimplicaties

De nettokosten van immigratie voor de overheid zijn aanzienlijk. Die kosten zijn vooral het gevolg van herverdeling via de verzorgingsstaat. Voortgaande immigratie met de huidige omvang en kostenstruc-tuur zal de overheidsfinanciën toenemend onder druk zetten. Afbouw van de verzorgingsstaat en/of inperking van de immigratie zijn dan onvermijdelijk.

Immigratie blijkt ook geen oplossing voor de vergrijzing. In essentie is vergrijzing vooral ontgroening. De enige structurele oplossing daarvoor is een toename van het gemiddeld kindertal per vrouw in Nederland tot ongeveer 2,1.

Bij beleidsbeslissingen inzake immigratie spelen de gevolgen voor de overheidsfinanciën nu nauwelijks een rol. Daar kan verandering in komen als gebruik wordt gemaakt van het type rekensommen dat in dit rapport wordt gepresenteerd. Allereerst bieden de gepresenteerde resultaten aanknopingspunten voor het toelatingsbeleid inzake immigranten van buiten de EU met de motieven 'arbeid' en 'studie'. Dit kan zowel betrekking hebben op de omvang van dit type immigratiestromen als op de selectie van de immigranten in kwestie. Voorts valt te denken aan kostenramingen van concrete beleidsvoorstellen zoals een pardonregeling, het aantal uitgenodigde vluchtelingen, instemming met nieuwe EU-regels, toelating van nieuwe EU-lidstaten en de openstelling van onze arbeidsmarkt voor de inwoners daar-van, een door de EU toegewezen quotum asielzoekers, de vereiste compensatie voor een bovenge-middeld quotum et cetera.

Er zijn ook aanknopingspunten voor het integratiebeleid, dat moet inspelen op de gevolgen van migra-tie. Een onderzoek naar de nettobijdragen aan onze overheid, zoals beschreven in dit rapport, geeft een goede indicatie van de sociaaleconomische positie van verschillende migrantengroepen. Niet al-leen integratie van de eerste generatie, maar ook van de tweede en derde generatie vragen aandacht. Een goede arbeidsmarktpositie is de sleutel tot zelfredzaamheid. Voorwaarde voor het arbeidsmarkt-succes van een migrantengroep zijn (boven)gemiddelde citoscores en opleidingsniveau (gemiddeld minstens hbo-bachelor of vergelijkbaar).

Een meer structurele aanpak is monitoring van de kosten van actuele immigratiestromen en het bij-houden van een boekhouding van de uitstaande claims die immigranten hebben op de schatkist. Dit brengt ons op de waarde van periodiek onderzoek naar nettobijdragen. De Nederlandse overheid heeft sinds 2003 geen gegevens gepubliceerd over nettobijdragen aan de schatkist van migranten. Naar de redenen daarvoor kunnen wij alleen gissen. Hopelijk maakt dit onderzoek duidelijk dat die gegevens nodig zijn voor fundering van het beleid en zicht op toekomstige overheidsuitgaven. Het rapport past naar ons idee goed bij de Verkenning Bevolking 2050 naar de gevolgen van veranderingen in de omvang en samenstelling van de bevolking in Nederland halverwege deze eeuw.

Perspectief

Immigranten die gemiddeld een grote negatieve nettobijdrage leveren aan de overheidsfinanciën, zijn vooral te vinden onder degenen die gebruik maken van het asielrecht, in het bijzonder als zij afkomstig zijn uit Afrika en het Midden-Oosten. De laatste VN-bevolkingsprognose laat zien dat de totale bevolking in deze gebieden van 1,6 miljard nu, zal toenemen tot 4,7 miljard aan het eind van deze eeuw. Het is niet onaannemelijk dat het migratiepotentieel hiermee minstens gelijke tred zal houden. De migratiedruk, in het bijzonder op de verzorgingsstaten in Noordwest-Europa, kan derhalve in ongekende mate toenemen. Dit roept de vraag op of handhaving van de openeinderegeling die besloten ligt in het bestaande juridische kader, onder deze omstandigheden wel een realistische optie is.

Het huidige kabinet heeft recent aan de Tweede Kamer aangegeven hoe het aankijkt tegen het bestaande juridische kader. Dit was in een kabinetsreactie op een rapport betreffende een “verkenning van opportuniteit van een onderzoek naar de vraag of, en zo ja op welke wijze, het Vluchtelingenverdrag uit 1951 bij de tijd kan worden gebracht om een duurzaam juridisch kader te kunnen bieden voor het internationale asielbeleid van de toekomst”.

Uit die reactie blijkt, dat het kabinet het bestaande juridische kader voor de asielmigratie – ondanks het door het kabinet geconstateerde misbruik op grote schaal – in stand wil houden. Wat dit op termijn betekent, daar laten de rekensommen in dit rapport geen twijfel over bestaan: een toenemende druk op de overheidsfinanciën en uiteindelijk het einde van de verzorgingsstaat zoals wij die nu kennen. Een keuze voor het huidige juridische kader is dus impliciet een keuze tegen de verzorgingsstaat.

Summary

The report “Borderless welfare state” deals with the consequences of immigration for Dutch public finances. It answers the following questions:

- *What are the fiscal costs and benefits of immigration by migration motive (labour, study, asylum and family migration) and by region of origin?*
- *To what extent can immigration provide a solution to the ageing population in the Netherlands?*

The current report is an update of the Public Sector chapter of the report *Immigration and the Dutch Economy* (2003) by the Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. Both reports deploy the method of generational accounting to calculate the net contribution – revenues minus expenses – of immigrants to public finances, measured from the moment of their immigration to the time of repatriation or death. This net contribution is the key concept of the current study.

The study uses microdata from 2016 provided by Statistics Netherlands. These are very detailed, anonymized data of all 17 million Dutch residents, including about two million people with a first-generation migration background and almost two million people with a second-generation migration background.

Total costs of immigration

The rapid pace of immigration into the Netherlands has greatly increased the Dutch population, but not the sustainability of the Dutch welfare state. Of the 17 million Dutch inhabitants at the end of 2019, 13% were born abroad (first generation) and 11% were children of immigrants (second generation). Currently, per capita expenditures on immigrants are significantly higher than on indigenous people in areas such as education, social security and benefits. Moreover, immigrants pay fewer taxes and social security premiums, which further lowers their net fiscal contribution. The main findings for the net contribution (benefits minus costs) of the first two generations together are given below.

The total net costs for the Dutch public sector of immigration in the period 1995-2019 averaged €17 billion per year, with a peak of €32 billion in 2016 due to the 2015 ‘refugee crisis’. By comparison, the Dutch government also spent roughly €30 billion on education in 2016. As for totals, the total costs of immigration over the period 1995-2019 amounted to €400 billion. To put that into perspective: these government expenditures have the same order of magnitude as the total Dutch natural gas revenues at €400 billion from the start of extraction until 2019. The current study looks back at past data as well as forecasts from Statistics Netherlands to calculate the total cost of immigration for the next two decades if policy remains unchanged.

Table 0.1 Total costs for the public sector of immigration from 1995-2040 in billions of euro, including the costs for the second generation (rounded to multiples of 20 billion euro).

Period	Net costs of immigration (billions)	
	Subtotal	Total
1995-2009	€ 200	
2010-2019	€ 200 +	
Total 1995-2019		€ 400
2020-2040 (forecast)		€ 600 +
Total 1995-2040 (including forecast)		€ 1.000

Costs and benefits by migration motive and region

As regards the net contribution of immigrants to public finances, there are substantial differences between groups with different migration motives as registered by the Dutch Immigration and Naturalisation Service (IND). Only labour migration generates a positive net contribution of, on average, €125,000 per immigrant. Study migration shows, on average, a negative net contribution of €75,000. Family migration shows, on average, a negative net contribution of about €275,000 per immigrant. Asylum migration shows a negative figure as well, amounting to an average of €475,000 per immigrant.

There are also considerable differences by region of origin. On average, Western immigrants make a positive contribution of €25,000, while non-western immigrants cost nearly €275,000. Within the categories Western and non-Western there is, however, much variation.

Immigration from most Western regions has a positive fiscal impact. Immigrants from Japan, North America, Oceania, the British Isles, Scandinavia, and Switzerland, in particular, make a significant positive contribution of roughly €200,000 per immigrant. Immigration from Central and Eastern EU-member costs about €50,000. Immigration from former Yugoslavia and the former Soviet Union mainly concerns asylum seekers, who make a much larger negative contribution of €150,000.

Table 0.2 Average net contribution of immigrants to public finances, by migration motive and region, including the cost for the second generation (rounded to multiples of €10.000).

Migration motive		Amount
Labour migration	+	€ 125.000
Study migration	-	€ 75.000
Family migration	-	€ 275.000
Asylum migration	-	€ 475.000
Region		Amount
Western average	+	€ 25.000
Japan, North America, Oceania, British Isles, Scandinavia and Switzerland	+	€ 200.000
Central and Eastern European EU countries	-	€ 50.000
Other EU countries (excl. British Isles, and Scandinavian EU countries)	+	€ 50.000
Former Yugoslavia and the former Soviet Union	-	€ 150.000
Non-western average	-	€ 275.000
Southern Africa (<i>de facto</i> RSA)	+	€ 150.000
Israel	+	€ 50.000
Morocco	-	€ 550.000
Horn of Africa and Sudan	-	€ 600.000
Migration motive combined with region		Amount
Labour migration from Japan, North America and Oceania	+	€ 625.000
Asylum migration from Africa	-	€ 625.000
Study migration from the European Union (including UK)	+	€ 75.000
Study migration from Africa	-	€ 250.000

Immigration from non-Western regions is usually unfavourable for public finances. This applies especially to the areas of origin Caribbean, West-Asia, Turkey and North, Central and West Africa with net costs around ranging from €200,000 to €400,000 per immigrant, and Morocco, the Horn of Africa and Sudan with net cost of €550,000 to €600,000 per immigrant. See the Table 0.1 for more data. By way of comparison: an average Dutch native is roughly 'budget-neutral over' his or her life.

For all migration motives, Western immigrants seem to 'perform better' than non-Western immigrants. The difference is approximately €125,000 for labour and study migrants, and €250,000 for asylum and family migrants.

In isolation, only two categories seem favourable for Dutch public finances; labour migration from western countries (except Central and Eastern European countries), Asia (except the Middle-East) and Latin America, as well as study migration from the EU. All other forms of immigration are at best budget-neutral or have a considerable negative fiscal impact. The highest net costs apply to asylum migration from Africa. It should be noted that study and labour immigration usually comes with family migration, which may have a considerable negative impact on the combined net contribution.

There is a large and growing group of immigrants whose migration motives are unknown. For a considerable part, these are people who would not state a reason for migration because they have already acquired the Dutch nationality.

Costs and benefits by generation and the importance of education and test scores

For Dutch residents without a migration background (native Dutch), the costs and benefits are roughly in balance. In other words: they are approximate 'budget-neutral'. The effect on public finances of persons with a second-generation background who are well-integrated – i.e. with a level of education and labour market performance very similar to natives – is therefore also about budget-neutral.

Migrant groups of which the first generation yields substantial net benefits usually do not show the same outcome for the second-generation. That generation – although well-integrated – is usually roughly budget-neutral.

Migrant groups of which the first generation has a considerable negative net contribution, usually continue into a second generation that also has a negative or, at best, approximately budget-neutral contribution. For those groups, the net present value of the net contribution of future generations will not offset the costs for the first generation. The quite common idea that 'things will change for the better in future generations' therefore, does not apply when it comes to the costs and benefits of immigrants.

There is a substantial correlation between net lifetime contribution and educational attainment, ranging from –€400,000 for immigrants with at most primary education to +€ 300,000 for immigrants with a master degree. Furthermore, a robust correlation exists between net contribution and scores on the so-called 'Cito test', a 50-point student assessment scale for primary education. For natives, lifetime net contributions range from roughly –€400,000 for the lowest Cito score to +€300,000 for the highest Cito score. For people with a second generation migration background, a similar correlation exists, though at a considerably lower level.

There are considerable differences in Cito scores between regions of origin and also between migration motives. At group level, the net contribution of first-generation and second-generation immigrants is closely related to the Cito scores. The Cito scores and the educational level of

the second generation are strongly related to the educational level of the first generation. Partly for this reason, any educational attainment of the first generation affects the net contribution of the second generation. 'Mixed relationships and marriages' have a considerable positive effect on the Cito scores and thus, the net contribution of the second generation.

Immigration as a demographic solution to the problems of population ageing

Like many Western nations, The Netherlands has an ageing population. There are incidental elements to population ageing, such as the baby boom, but also a structural element, being a persistently low fertility rate. For almost half a century, the average number of children per woman has been around 1.7, well below the replacement level of approximately 2.1 needed for a constant population size. This causes every new generation to be smaller in size than the previous one, resulting in a dwindling share of young people in the population, a process sometimes referred to as dejuvenation. It also leads to an increase in the so-called grey pressure, that is, an increase in the ratio between the over-65s and people in the age group 20 to 65 years.

In line with the literature, this study found that solving dejuvenation by immigration resembles a pyramid or Ponzi scheme. A simulation shows that ever-increasing numbers of immigrants are needed to keep the Dutch grey pressure at the 2020 level. This results in significant population growth: 35 million inhabitants by the year 2060, 75 million at the end of this century, and half a billion by the year 2200.

Immigration does not provide a stable solution to population ageing because the underlying problems of low fertility and dejuvenation are not resolved. On average, fertility of immigrants is below the replacement level as well, partly because women from high fertility groups adjust their fertility downwards over time, and partly because immigrants from most countries in the Americas, Europe and Eastern Asia already have low fertility rates.

Immigration as a solution to the financial burden of population ageing

Due to the increasing ageing of the population (the grey pressure), the costs for healthcare and state pensions are rising rapidly. The current study challenges the idea that it is possible to absorb the additional costs of an ageing population through immigration.

Immigration as a means of absorbing the costs of an ageing population encounters the same practical objection as the strategy of immigration as a demographic solution to the ageing population, being strong population growth. A simulation shows that closing a permanent financial gap in public finances of 2.5% of gross domestic product, by admitting labour migrants with high economic potential, would lead to additional population growth of 7.2 million inhabitants in the period 2020-2080. In addition, mass recruitment of high-potential migrants may prove difficult in practice, as most high net contributors currently come from countries that are themselves grappling with a rapidly aging population and/or trying to attract highly skilled immigrants.

Future costs and benefits

The findings in the current report and recent projections for immigration indicate the total cost of immigration is expected to continue to rise. For the period 2020-2040, the estimated total additional costs of future immigration amount to around €600 billion.

A slight increase in the share of asylum seekers would lead to a significant increase in future costs. If, for example, the volume of asylum migration from West Asia and Africa kept pace with the population

growth there, this alone would result in additional costs of approximately €64 billion in the years 2020-2040.

A less negative, or a positive fiscal impact of immigration can be attained, but requires a fundamental policy change. The present study calculates a restrictive scenario, in which labour migration mainly originates from Western countries (except Central and Eastern Europe), Latin America and Asia (except the Middle East), in which there is also a 50% reduction in family migration and a 90% reduction in asylum migration. This scenario is highly selective compared to the current situation and requires changes in international treaties, such as the UN Refugee Convention. Nevertheless, even then, immigration is only about budget-neutral.

Policy implications

The net costs of immigration to the government are considerable, and projections show they will consume a steadily increasing portion of the annual government budget. These costs are mainly due to redistribution through the welfare state. Continuation of the current level of immigration and current arrangements of the welfare state increases pressure on public finances. Downsizing the welfare state and/or curtailment of immigration will then be inevitable.

Immigration does not appear to be a solution to the ageing population either. In essence, ageing is mainly dejuvenation due to a low fertility rate. The only structural solution for that is an increase in the average number of children per woman in the Netherlands to approximately 2.1.

Nowadays, the consequences for public finances hardly play a role in policy decisions on immigration. This could change if the type of calculations presented in this report were taken into consideration. First of all, the results presented offer starting points for the admission policy for immigrants from outside the EU with the motives 'work' and 'study'. The policies can relate to the size of these immigration flows and selection of immigrants on proven predictors of positive outcomes like educational attainment. Other examples include cost estimates of specific policy proposals such as a general amnesty scheme, the number of invited refugees, approval of new EU rules, admission of new EU member states and the opening of our labour market to their residents, an asylum seekers quota assigned by the EU, the required compensation for above-average quota, et cetera.

Calculations may also offer a starting point for integration policy. A study of the net contributions to our government, as described in this report, provides a good indication of the socioeconomic position of various migrant groups. Not only the integration of the first generation, but also of the second and third generation requires attention. As this report demonstrates, educational attainment of the first generation, and school success of children of the first and second generation are quintessential for positive outcomes.

A more structural approach is to monitor the costs of current immigration flows and to keep an account of the outstanding claims that immigrants have on the treasury. This brings us to the value of periodic surveys of net contributions. The Dutch government has not published data on net contributions to public finances of migrants since 2003. We can only guess the reasons for this. Hopefully, this research will make it clear that this information is necessary for the foundation of policies and insight into future government spending. The report fits well within the current inquiry into the consequences of changes in the size and composition of the population of the Netherlands in 2050.

Perspective

Immigrants that make on average a significantly negative contribution to Dutch public finances are mainly those who exercise the right to asylum, especially if they come from Africa and the Middle East. The latest UN population forecast shows that the total population in these areas will increase from 1.6 billion to 4.7 billion by the end of this century. It is not implausible that the migration potential will at least keep pace. Migration pressure, in particular on the welfare states in North-Western Europe, will therefore increase to an unprecedented degree. This raises the question of whether maintaining the open-ended arrangement enshrined in the existing legal framework is a realistic option under these circumstances.

The current cabinet recently indicated to the House of Representatives how it views the existing legal framework. This was in response to a report on an “investigation into the question of whether, and if so how, the 1951 Refugee Convention can be updated to provide a sustainable legal framework for the international asylum policy of the future”. This response shows that the Dutch cabinet wants to maintain the existing legal framework for asylum migration – despite the large-scale abuse identified by the cabinet. The calculations in this report leave no doubt about what this means in the long term: increasing pressure on public finances and ultimately the end of the welfare state as we know it today. A choice for the current legal framework is, therefore, implicitly a choice against the welfare state.

Begrippenlijst

12-deling Zie het begrip Regio-indeling.

19-deling Zie het begrip Regio-indeling.

42-deling Zie het begrip Regio-indeling.

87-deling Zie het begrip Regio-indeling.

Angelsaksische landen (regioaanduiding) De (Engelstalige) landen Verenigd Koninkrijk, Ierland, Verenigde Staten, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland. Wat berekeningen betreft gaat het om de landen in de regio's VK en Ierland, Noord-Amerika en Oceanië. Met name in het geval van Oceanië is er ook enige immigratie uit andere landen (met name eilandengroepen in de Stille Oceaan), maar het effect daarvan op de resultaten is verwaarloosbaar vanwege de geringe omvang.

Aruba en (voormalige) Nederlandse Antillen Dit is een statistische categorie die het CBS hanteert voor de eilanden Aruba, Bonaire, Curaçao, Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba. Op 15 december 1954 werden deze eilanden een land binnen het Koninkrijk der Nederlanden, genaamd de Nederlandse Antillen. Op 1 januari 1986 scheidde Aruba zich af van de Nederlandse Antillen en werd een apart land binnen het Koninkrijk der Nederlanden en ontstond de aanduiding '(voormalige) Nederlandse Antillen en Aruba'. De Nederlandse Antillen – bestaande uit de overige vijf eilanden – werden op 10 oktober 2010 ontbonden. Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat nu uit vier landen: Nederland en de eilanden Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De overige drie eilanden – Bonaire, Sint Eustatius en Saba, ook wel Caribisch Nederland genoemd – functioneren als bijzondere gemeente van Nederland.⁸

Asielherkomstregio Een regio waar relatief veel asielmigranten vandaan komen. Er zijn er vier onderscheiden, te weten de regio Voormalig Joegoslavië (excl. Slovenië en Kroatië) en Albanië, de regio Voormalig Sovjet-Unie (excl. Baltische staten), de regio Hoorn van Afrika en Soedan en de regio Afghanistan, Iran, Syrië en Irak. Bij de indeling is zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande indelingen van het CBS en de VN. Uiteraard zijn er ook andere landen en regio's waar asielzoekers vandaan komen.

Autochtoon Vroegere aanduiding voor een persoon met een Nederlandse achtergrond. Zie het begrip Nederlandse achtergrond.

Aziatische tijgers (regio) Een benaming voor enkele economisch succesvolle landen in Oost-Azië, te weten Zuid-Korea, Taiwan, Hong Kong en Singapore. Ze worden vaak apart benoemd in de hoofdtekst omdat ze op de wereldkaartjes niet (goed) zichtbaar zijn.

Baten Zie het begrip Nettobijdrage per leeftijdsjaar.

Budgettaire nettobijdrage, kosten en baten Zie het begrip Nettobijdrage.

CBS-microdata Het CBS houdt op een groot aantal terreinen statistieken bij op individueel niveau. Denk daarbij aan zaken als inkomen, belastingen, premies, zorgkosten en onderwijsdeelname. Veel

⁸ Zie CBS, (voormalige) Nederlandse Antillen en Aruba, opgehaald 15-12-2020 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2015/52/in-vijf-jaar-tijd-ruim-3-duizend-nederlanders-verhuisd-naar-caribisch-nederland/voormalige---nederlandse-antillen-en-aruba>

van die statistieken zijn verzameld over alle inwoners van Nederland waarop ze van toepassing zijn. Deze gegevens zijn in verband met de privacy goed beveiligd en geanonimiseerd, zodat herleidbaarheid tot personen onmogelijk is. Onder strikte voorwaarden zijn deze data beschikbaar voor onderzoek. Veel berekeningen in dit rapport zijn gebaseerd op deze CBS-microdata.⁹

CBS-tafelbevolking Het CBS¹⁰ verstaat onder een tafelbevolking een “fictief cohort van doorgaans 100 duizend mannen of vrouwen dat op iedere leeftijd is blootgesteld aan de geslachts- en leeftijdsspecifieke sterftেকansen zoals waargenomen in een bepaalde periode of voor een bepaald geboortecohort.” De tafelbevolking¹¹ van 2016 is onder meer gebruikt om snel en eenvoudig een leeftijdsprofiel te wegen tegen empirisch waargenomen sterftেকansen, eventueel in combinatie met discontering.

Citorenment Met citorenment wordt de verdeling over de verschillende opleidingsniveaus bedoeld voor een bepaalde citoscore. Dit begrip is in het huidige rapport in het leven geroepen om na te kunnen gaan in welke mate verschillen in nettobijdrage naar migratieachtergrond worden geproduceerd in het onderwijssysteem dan wel op de arbeidsmarkt. Hoe groter het relatieve aandeel van de hogere opleidingsniveaus, hoe groter het citorenment voor die citoscore. Het totale citorenment kan dan bepaald worden als het gewogen gemiddelde van de rangordes in de 8-deling van de standaard onderwijsindeling (SOI) van het CBS. In Hoofdstuk 9 is dit gedaan door te wegen naar de nettobijdrage per onderwijsniveau. Het begrip is in het leven geroepen om na te kunnen gaan in welke mate verschillen in nettobijdrage naar migratieachtergrond worden geproduceerd in het onderwijssysteem of op de arbeidsmarkt. Zie ook het begrip Opleidingsrendement.

Cohort Het CBS¹² definieert een cohort als een “groep personen die gedurende een bepaalde periode, bijvoorbeeld een kalenderjaar, eenzelfde (demografische) gebeurtenis heeft meegemaakt.”

Contante waarde, contant maken Kosten en baten terugrekenen naar hun waarde in het heden met een discontovoet (ook wel rekenrente of rentevoet genoemd) r in procenten. De contante waarde van € 1.000 waarover een persoon over één jaar kan beschikken is $€ 1.000 / (1 + \frac{r}{100})$, want als dit bedrag gedurende één jaar wordt uitgezet tegen rentevoet r , dan is het € 1.000 waard. Concreet: bij een discontovoet r van 5% is de contante waarde van € 1.000,00 gelijk aan € 952,38, omdat dit bedrag uitgezet tegen 5% rente na één jaar € 1.000,00 waard is, immers $€ 952,38 \times 1,05 = € 1.000,00$. Bij contant maken (ook wel disconteren genoemd) over langere perioden wordt de berekening herhaaldelijk toegepast, als een omkering van de berekening van samengestelde interest (ook wel rente-over-rente genoemd). Concreet: bij een discontovoet r van 5% is de contante waarde van € 1.000,00 over drie jaar gelijk aan € 863,84 omdat dit bedrag uitgezet tegen 5% rente na drie jaar € 1.000,00 waard is, immers $€ 863,84 \times 1,05 \times 1,05 \times 1,05 = € 863,84 \times (1,05)^3 = € 1.000,00$.

Derde generatie migratieachtergrond Zie het begrip Nederlandse achtergrond, generatie.

⁹ CBS, *Catalogus microdata*, opgehaald 15-12-2020 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/maatwerk-en-microdata/microdata-zelf-onderzoek-doen/catalogus-microdata>

¹⁰ CBS, *Begrippen*, opgehaald 15-12-2020 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/tafelbevolking>

¹¹ CBS-statline, *Levensverwachting; geslacht, leeftijd (per jaar en periode van vijf jaren)*, opgehaald 15-12-2020 van: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/37360ned/table?dl=4A3CA>

¹² CBS, *Begrippen*, opgehaald 15-12-2020 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/cohort>

Discontovoet De interest (rente) waarmee toekomstige bedragen contant gemaakt worden, dat wil zeggen, worden uitgedrukt in euro's van een bepaald basisjaar. In het huidige rapport is 2016 als basisjaar genomen en is in navolging van het CPB uitgegaan van een reële discontovoet van 2,5%. Eveneens in navolging van het CPB wordt gerekend met een reële productiviteitsgroei 1%.¹³ Tenzij anders vermeld, zijn de bedragen in dit rapport uitgedrukt in euro's van 2016.

EER De EER (Europese Economische Ruimte) is een akkoord tussen de EU en de EFTA (m.u.v. Zwitserland) dat het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal tussen betrokken landen regelt. Voor EFTA-lid Zwitserland geldt het vrije verkeer van personen door deelname aan Schengen. Personen uit de EER mogen zonder verblijfsvergunning of werkvergunning in Nederland wonen of werken, al zijn er enkele voorwaarden.¹⁴

Eerste generatie migratieachtergrond Zie het begrip Migratieachtergrond, generatie.

EFTA De EFTA (European Free Trade Association) is een vrijhandelsassociatie tussen Liechtenstein, Noorwegen, IJsland en Zwitserland.

Entreeleeftijd De leeftijd op het moment van immigratie. Dit is een belangrijk begrip, omdat de entreeleeftijd veel uitmaakt voor de kosten en baten over het resterende verblijf. Bij een entreeleeftijd van vijf jaar moeten alle kosten voor scholing en dergelijk nog gemaakt worden. Bij een entreeleeftijd van 25 jaar zijn de scholingskosten al betaald in het herkomstland en zijn er nog veel jaren om in Nederland belasting en premies te betalen voor bijvoorbeeld zorg en AOW op hogere leeftijd. Bij een entreeleeftijd van 70 jaar zijn de scholingskosten ook voldaan, maar zijn er nog maar weinig jaren om belasting te betalen terwijl de hoge kosten voor de oude dag onmiddellijk beginnen.

Fiscale nettobijdrage, kosten en baten Zie het begrip Nettobijdrage.

Generatie Zie de begrippen Migratieachtergrond, generatie en Nederlandse achtergrond, generatie.

Generatierekening In de huidige studie wordt met generatierekening de methode bedoeld waarbij men de nettobijdrage aan de schatkist van personen en groepen berekend zoals uiteengezet onder het begrip Nettobijdrage.

Immigratieprofiel Een leeftijdsprofiel van de verdeling (distributie, kansdichtheid) over de entreeleeftijden van 0 tot 100 jaar voor een bepaalde immigrantengroep. Deze profielen zijn voor een groot aantal groepen afzonderlijk berekend. Zie de Technische appendix voor meer details.

Kosten Zie het begrip Nettobijdrage per leeftijdsjaar.

Leeftijdsprofiel Een profiel waarin voor een bepaalde groep personen voor elk leeftijdsjaar afzonderlijk (van 0 tot 100 jaar) de waarde wordt gegeven van een bepaalde variabele. Concreet voorbeeld: gemiddelde betaalde WW-premie voor elke leeftijd afzonderlijk voor een bepaalde groep. Ook het immigratieprofiel is een voorbeeld van een leeftijdsprofiel.

¹³ Zie Adema, Y., & van Tilburg, I. (2019), blz. 41-42, zie ook Hoogendoorn, S. & G. Romijn (2020)

¹⁴ Zie bijvoorbeeld: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/immigratie-naar-nederland/vrij-verkeer-en-verblijf-personen-binnen-eu-eer-en-zwitserland> en <https://ind.nl/eu-eer/Paginas/EUEER-burger-of-Zwitser.aspx>

Migratieachtergrond, generatie Het CBS¹⁵ verstaat onder een “Persoon met een eerste generatie migratieachtergrond: Persoon die in het buitenland is geboren en van wie ten minste één ouder in het buitenland is geboren” en een “Persoon met een tweede generatie migratieachtergrond: Persoon die in Nederland is geboren en van wie ten minste één ouder in het buitenland is geboren.”

Nederlandse achtergrond, generatie Het CBS¹⁶ verstaat onder een “Persoon met een Nederlandse achtergrond: Persoon van wie de beide ouders in Nederland zijn geboren, ongeacht het land waar men zelf is geboren.” Het CBS¹⁷ definieert de derde generatie als volgt: “Personen van wie beide ouders in Nederland geboren zijn, maar van wie ten minste één ouder een migratieachtergrond heeft, behoren tot de zogenoemde derde generatie. Mensen die tot deze generatie behoren, hebben per definitie een Nederlandse achtergrond.”

Nettobijdrage naar entreeleeftijd De som van alle nettobijdragen per toekomstig leeftijdsjaar, gerekend vanaf de betreffende entreeleeftijd tot het moment van migratie of overlijden. De nettobijdragen worden contant gemaakt naar het jaar van immigratie en gewogen naar sterftekansen en (indien van toepassing) remigratiekansen alvorens te worden gesommeerd. Als er sprake is van remigratie worden alle kosten en baten vanaf het jaar van remigratie buiten beschouwing gelaten, m.u.v. de na remigratie ontvangen AOW (indien van toepassing en na aftrek van belastingen). Dit begrip heeft specifiek betrekking op eerste generatie immigranten en wordt voor elke entreeleeftijd afzonderlijk berekend. Voor de berekening van de nettobijdrage zonder remigratie worden de remigratiekansen in de berekening op nul gesteld. Bij de berekening van de nettobijdrage per toekomstig leeftijdsjaar is uitgegaan van de waarnemingen in 2016, na aan het CPB ontleende correcties voor de ontwikkeling van beleid en economie (zie het begrip Nettobijdrage per leeftijdsjaar). Concreet: wie in 2030 als 40-jarige in Nederland verblijft krijgt de kosten en baten van een 40-jarige in 2016 toegerekend, maar wel 14 jaar terug gediscoteerd naar 2016. Het gaat dus eigenlijk om de claim van een immigrant over toekomstig verblijf, het is geen uitgaaf in 2016.

Nettobijdrage per leeftijdsjaar Het saldo, op jaarbasis, van de positieve bijdragen (fiscale baten) en negatieve bijdragen (fiscale kosten) aan de schatkist, gemiddeld voor een bepaalde groep personen met een bepaalde leeftijd (in jaren). Positieve bijdragen zijn bijvoorbeeld belastingen en premies. Negatieve bijdragen zijn bijvoorbeeld onderwijskosten en uitkeringen. Het saldo ontstaat door de totale kosten van de totale baten af te trekken. Concreet voorbeeld: de nettobijdrage van 40-jarigen met een mbo4-opleiding wordt berekend door voor alle personen van 40 jaar oud met een mbo4-opleiding het saldo te berekenen van de totale baten minus de totale kosten. De termen kosten en fiscale kosten, baten en fiscale baten, enzovoort worden door elkaar gebruikt. In deze studie is overwegend gebruik gemaakt van CBS-microdata uit het verslagjaar 2016, waarbij toekomstige economische en beleidsontwikkelingen zijn verdisconteerd op basis van verwachtingen van het CPB. Zie de Technische appendix voor een toelichting over de onderzoekspopulatie en de gebruikte kosten- en batenposten op basis waarvan de berekening is gemaakt.

¹⁵ CBS, *Begrippen*, opgehaald 15-12-2020 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/migratieachtergrond>

¹⁶ CBS, *Begrippen*, opgehaald 15-12-2020 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/persoon-met-een-nederlandse-achtergrond>

¹⁷ CBS, *Wie zijn de derde generatie?*, opgehaald 15-12-2020 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/47/wie-zijn-de-derde-generatie->

Nettobijdrage, nettobijdrage over de (resterende) levensloop Deze som wordt op verschillende manieren berekend. Voor personen met een Nederlandse achtergrond en voor personen met een tweede generatie migratieachtergrond waarvan de ouders niet remigreren voor het 18^e levensjaar is het de som van de nettobijdragen per leeftijdsjaar, gerekend vanaf de geboorte tot het moment van overlijden. De nettobijdragen worden contant gemaakt naar het geboortear en gewogen naar sterftekan- sen alvorens te worden gesommeerd. Voor personen met een eerste generatie migratieachtergrond wordt er ook gewogen naar de kansen om op een bepaalde leeftijd te immigreren.¹⁸ Voor personen met een tweede generatie migratieachtergrond waarvan de ouders remigreren voor het 18^e levensjaar is het de som van nettobijdragen per leeftijdsjaar, gerekend vanaf de geboorte tot het moment van remigratie van de ouders. Voor personen met een tweede generatie migratieachtergrond is aangenomen dat zij vanaf hun 18^e levensjaar nooit emigreren en dat zij tot hun 18^e levensjaar altijd met hun ouders meegaan indien deze remigreren, waarbij hun remigratiekansen zijn afgeleid van de remigra- tiekansen van hun ouders. Bij de berekening van de nettobijdrage is uitgegaan van de waarnemingen in 2016, na aan het CPB ontleende correcties voor de verwachte ontwikkeling van beleid en economie. Zie ook de begrippen Nettobijdrage per toekomstig leeftijdsjaar en Nettobijdrage naar entreeleeftijd. NB: in de hoofdtekst wordt meestal de korte verzamelterm ‘nettobijdrage’ gebruikt voor de nettobij- drage over de (resterende) levensloop van alle personen ongeacht migratieachtergrond. Deze term wordt gebruikt voor de nettobijdrage van individuen en van groepen.

Nettobijdrageprofiel Profiel van de nettobijdrage naar leeftijdsjaar, entreeleeftijd of citoscore.

Niet-westerse migratieachtergrond, niet-westers Het CBS¹⁹ verstaat onder een “Persoon met een niet-westerse migratieachtergrond: Persoon met als migratieachtergrond een van de landen in Afrika, Latijns-Amerika en Azië (exclusief Indonesië en Japan) of Turkije.” Zie ook het begrip Westerse migra- tieachtergrond, westers.

Ontgroening Het verschijnsel dat door een laag kindertal elke generatie kleiner is dan de voorgaande. Een laag kindertal is een kindertal onder het zogenaamde vervangingsniveau van ongeveer 2,1 kind per vrouw. Het vervangingsniveau is het kindertal waarbij iedere vruchtbare vrouw gemiddeld één vruchtbare dochter krijgt, waardoor de bevolkingsomvang op lange termijn constant blijft (stationaire bevolking). Door ontgroening is het aandeel jongeren – meestal gedefinieerd als 0 tot 20 jaar – lager dan bij een stationaire bevolking het geval zou zijn, vandaar de term ontgroening.

Opleidingsrendement Met opleidingsrendement wordt de nettobijdrage bedoeld voor een bepaald opleidingsniveau. Dit begrip is in het huidige rapport in het leven geroepen om na te kunnen gaan in welke mate verschillen in nettobijdrage naar migratieachtergrond worden geproduceerd in het onder- wijssysteem dan wel op de arbeidsmarkt. Zie ook het begrip Citorendement.

Profiel Zie de begrippen Leeftijdsprofiel en nettobijdrageprofiel.

¹⁸ Preciezer: voor personen met een eerste generatie migratieachtergrond is de nettobijdrage over de resterende levensloop de som van de nettobijdragen naar entreeleeftijd, gewogen tegen het immigratieprofiel, d.w.z. ge- wogen tegen de verdeling (distributie, kansdichtheid) over de entreeleeftijden van 0 tot 100 voor de betreffende groep.

¹⁹ CBS *Begrippen*, opgehaald 15-12-2020 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrip-pen/persoon-met-een-niet-westerse-migratieachtergrond>

Referentie-autochtoon Dit is een denkbeeldige immigrant die wat betreft migratiegedrag, pensioenopbouw en het gebruik van de AOW en de bijstand vanaf 65 jaar identiek is aan de gemiddelde immigrant in 2016 en wat alle overige kosten en baten betreft gelijk is aan de gemiddelde autochtoon in 2016. Met 'alle overige kosten en baten' wordt bedoelt alle belastingen en premies, alle toeslagen zoals huur- en zorgtoeslag, alle kosten voor onderwijs, zorg, openbaar bestuur, defensie e.d. en alle kosten voor uitkeringen, met uitzondering van de kosten voor de AOW en de bijstand vanaf 65 jaar. Immigranten hebben vaak een hoger gebruik van de bijstand vanaf circa 65 jaar omdat ze een te lage opbouw hebben van AOW-rechten. De reden is dat de AOW-opbouw samenhangt met de verblijfsduur in Nederland. Vanwege onvoldoende AOW-rechten wordt hun AOW daarom vaak aangevuld wordt vanuit de bijstand. Vandaar dat deze twee posten hier worden samengenomen. Tevens is de pensioenopbouw lager, waardoor er minder aan vermogensopbouw gerelateerde belastingen worden afgedragen. De pensioenopbouw is geschat op 62,5% van de pensioenopbouw van autochtonen. Dit percentage is gebaseerd op de pensioenopbouw van eerste generatie immigranten uit Noordwest Europa, Scandinavië en de Britse eilanden. De hier geschetste denkbeeldige immigrant gedraagt zich dus als de gemiddelde immigrant als het gaat om zaken als immigratie, verdeling over entreeleeftijden, remigratiekansen, pensioenopbouw en het gebruik van de AOW en van de bijstand vanaf 65 jaar, maar wat betreft de overige kosten en baten is hij of zij identiek aan de gemiddelde autochtoon. Deze denkbeeldige immigrant wordt veelvuldig als referentiepunt gebruikt om werkelijke immigranten mee te kunnen vergelijken.

Regio-indeling Migranten in Nederland of hun ouders zijn afkomstig uit andere landen, herkomstlanden. Voor het overzicht en om voldoende grote groepen te verkrijgen zijn veel landen in dit rapport samengevoegd tot regio's. De grootste regio's zijn die op basis van de CBS-indeling westers en niet-westers. Vervolgens is een 12-deling gebruikt die het CBS hanteert in de bevolkingsprognoses. Deze indeling is een verdere verfijning van de regio's westers en niet-westers. De westerse regio's zijn: Europese Unie, Overig Europa, Indonesië, Overig buiten Europa. De niet-westerse regio's zijn Azië (excl. Indonesië en Japan), Turkije, Marokko, Afrika (excl. Marokko), Suriname, de (voormalige) Nederlandse Antillen en Aruba en Latijns-Amerika (excl. Suriname, Aruba en Antillen). Deze indeling is in het huidige rapport verder onderverdeeld in een 42-deling, zoals weergegeven in Tabel 4.3. Daarnaast is incidenteel gebruikt gemaakt van een 19-deling die tussen de 12-deling en 42-deling in ligt. Verder is er eveneens incidenteel gebruik gemaakt van een 87-deling die een verdere opsplitsing is van de 42-deling. Omdat Nederland één van regio's is en niet in elke berekening betrokken is, wordt bij de 42-deling regelmatig verwezen naar '41 regio's' e.d. Zie de Technische appendix voor meer details. Zie ook de begrippen Niet-westerse migratieachtergrond, niet-westers en Westerse migratieachtergrond, westers.

Remigratiekansen De kans dat een eerste generatie immigrant remigreert, afhankelijk van het aantal verblijfsjaren en de entreeleeftijd. Deze kansen zijn voor een groot aantal groepen afzonderlijk berekend. Zie de Technische appendix voor meer details.

Smooth, smoothed, smoothing het 'glad' maken van grafieken voor een betere leesbaarheid, in het huidige rapport door het (al dan niet gewogen) gemiddelde te nemen van de waarde zelf en enkele omliggende waarden.

SOI Zie het begrip Standaard Onderwijs Indeling.

Standaard Onderwijs Indeling Dit is – zoals de naam al zegt – de standaard indeling in onderwijsniveaus die het CBS hanteert in haar publicaties. Gebruikt wordt de SOI 2016. Er is een 3-deling, 5-deling, 8-deling en 18-deling in onderwijsniveaus. Schematisch²⁰ ziet de indeling er voor de 3-deling, 5-deling en 8-deling als volgt uit:

1 Laag

- 11 Basisonderwijs
 - 111 Basisonderwijs*
- 12 Vmbo, havo-, vwo-onderbouw, mbo1
 - 121 Vmbo-b/k, mbo1*
 - 122 Vmbo-g/t, havo-, vwo-onderbouw*

2 Middelbaar

- 21 Havo, vwo, mbo
 - 211 Mbo2 en mbo3*
 - 212 Mbo4*
 - 213 Havo, vwo*

3 Hoog

- 31 Hbo-, wo-bachelor
 - 311 Hbo-, wo-bachelor*
- 32 Hbo-, wo-master, doctor
 - 321 Hbo-, wo-master, doctor*

Sterftekans De kans dat een persoon van een bepaalde leeftijd in een bepaald jaar overlijdt. De sterftekans zijn gebaseerd op de sterftekans die het CBS hanteert voor de bevolkingsprognoses. Zie de Technische appendix voor meer details.

Synthetisch Samengesteld. Enkele specifieke voorbeelden. Ten eerste zijn de nettobijdrageprofielen deels samengesteld, bijvoorbeeld uit gegevens van verschillende regio's. Concreet voorbeeld: indien er weinig waarnemingen zijn voor een bepaalde regio en leeftijdsgroep, (bijvoorbeeld negentig-plussers uit Noord-Afrika), zijn de gegevens aangevuld met gegevens van de grotere regio waar de betreffende regio deel van uitmaakt (in dit voorbeeld Afrika). Ten tweede zijn de nettobijdrageprofielen naar opleidingsniveau samengesteld uit profielen voor verschillende leeftijdsgroepen. Concreet voorbeeld: het nettobijdrageprofiel van een persoon met hbo-, wo-bachelor als hoogst behaalde opleiding loopt van 0 tot en met 99 jaar en is samengesteld uit de gegevens van verschillende leeftijdsgroepen, namelijk kinderen tot vier jaar, basisschoolleerlingen, leerlingen in havo-, vwo-onderbouw, leerlingen in havo-, vwo-bovenbouw, studenten die een hbo-, wo-bacheloropleiding volgen en personen die niet meer studeren en hbo-, wo-bachelor als hoogst behaalde opleiding hebben.²¹ Ten derde zijn de nettobijdrageprofielen naar citoscore samengesteld uit profielen voor verschillende groepen. Voor leeftijden tot 21 jaar is gebruik gemaakt van directe berekening van de nettobijdrage naar citoscore. Voor leeftijden van 21 tot en met 38 jaar is elke citoscore voor elke afzonderlijke leeftijd herleid naar de kans dat een persoon met die citoscore en leeftijd studeert en een bepaalde opleiding volgt, dan wel

²⁰ CBS, *Standaard Onderwijsindeling 2016*, opgehaald 1-2-2021 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/onderwijs-en-beroepen/standaard-onderwijsindeling--soi--/standaard-onderwijsindeling-2016>, i.h.b. blz. 10-11

²¹ Voor leeftijden van 21 tot en met 38 jaar is de berekening in dit concrete voorbeeld gebaseerd op het gewogen gemiddelde van het profiel voor studenten die een hbo-, wo-bacheloropleiding volgen en het profiel voor personen die niet meer studeren en hbo-, wo-bachelor als hoogst behaalde opleiding hebben. Zie verder de Technische appendix.

niet studeert en een bepaalde opleiding als hoogst behaalde opleiding heeft. Hierbij is gebruik gemaakt van verschillende cohorten onderwijsdeelnemers om het, omdat de beschikbare tijdreeksen te kort zijn om dit op basis van één groep te kunnen doen. Vervolgens is op basis van de nettobijdrageprofielen voor de verschillende opleidingsniveaus (voor studerende en niet-studerende) het nettobijdrageprofiel per citoscore samengesteld. Ten vierde is bij een aantal berekeningen (veiligheidszorg, mate van integratie van de tweede generatie) uitgegaan van de gegevens voor de 42-deling en zijn uitkomsten van de bovenliggende regio's bepaald als (naar omvang van de deelpopulaties) gewogen gemiddelden. Zie de Technische appendix voor meer voorbeelden en details.

Technische appendix Een als pdf te downloaden bestand met toelichting op de gevolgde methoden. Dit bestand is beschikbaar onder de naam "Grenzeloze_Verzorgingsstaat_Technische_Appendix.pdf": http://www.demo-demo.nl/files/Grenzeloze_Verzorgingsstaat_Technische_Appendix.pdf

Ton Met een ton wordt € 100.000 bedoeld. Dit begrip (dat binnen het Vlaamse deel van het Nederlandse taalgebied niet gangbaar is in deze zin) is veel gebruikt voor de grotere bedragen om de leesbaarheid te vergroten, meestal door bedragen af te ronden in hele tonnen, vaak met kwalificaties als 'ruim' of 'bijna' om de richting van de afronding aan te geven, bijvoorbeeld € 460.000 wordt 'bijna vijf ton' en € 530.000 wordt 'ruim vijf ton'.

Tweede generatie migratieachtergrond zie Migratieachtergrond, generatie.

Westerse migratieachtergrond, westers Het CBS²² verstaat onder een "Persoon met een westerse migratieachtergrond: Persoon met als migratieachtergrond een van de landen in Europa (exclusief Turkije), Noord-Amerika en Oceanië, en Indonesië en Japan. Op grond van hun sociaaleconomische en sociaal-culturele positie worden personen met een migratieachtergrond uit Indonesië en Japan tot de westerse migratieachtergrond gerekend. Het gaat vooral om mensen die in het voormalig Nederlands-Indië zijn geboren en werknemers van Japanse bedrijven met hun gezin." Zie ook het begrip Niet-westerse migratieachtergrond, westers.

Zuid-Afrika Zie het begrip Zuidelijk Afrika (regio).

Zuidelijk Afrika (regio) De regio Zuidelijk Afrika (Zuid-Afrika, Lesotho, Swaziland, Namibië en Botswana) moet in beginsel niet verward worden met het land Zuid-Afrika. Wel wordt deze regio in de context van dit rapport volledig gedomineerd door Zuid-Afrika, in die zin dat immigratie uit de andere landen uit de regio Zuidelijk Afrika gering in omvang is. Vandaar dat regelmatig gerefereerd wordt aan Zuid-Afrika in plaats van Zuidelijk Afrika. Ook heeft een aanzienlijk deel van de immigranten uit Zuid-Afrika oudere of nieuwere Nederlandse wortels. Van alle immigranten – dus zowel met als zonder Zuid-Afrikaanse migratieachtergrond – die tussen 1995 en 2015 vanuit Zuid-Afrika naar Nederland migreerden, was 25% geboren in Nederland²³ en van deze groep heeft ongeveer één op acht een tweede generatie Zuid-Afrikaanse migratieachtergrond. Kijken we alleen naar de immigranten met een Zuid-Afrikaanse migratieachtergrond, dan behoorde over de periode 1995-2015 ongeveer 4% tot de – per

²² CBS *Begrippen*, opgehaald 15-12-2020 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/persoon-met-een-westerse-migratieachtergrond>

²³ CBS-statline, *Migratie; land van herkomst / vestiging, geboorteland en geslacht*, opgehaald 1-1-2020 van: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/60032/table?dl=4009D>

definitie – in Nederland geboren tweede generatie²⁴, hetgeen duidt op een eerder verblijf van het betreffende gezin in Nederland. Tot slot gaat het bij immigratie uit Zuid-Afrika om elitemigratie. Zuid-Afrika lijdt al decennia onder een braindrain van hoogopgeleiden emigranten richting landen als Australië, Nieuw-Zeeland, Canada, de VS, het VK en – voor een klein deel – ook Nederland. Zuid-Afrikaanse immigranten in Nederland vallen op door een hoog inkomen, lage uitkeringsafhankelijkheid en – wat de kinderen betreft – hoge citoscores.

²⁴ CBS-statline, *Immi- en emigratie; per maand, migratieachtergrond, geslacht*, opgehaald 15-12-2020 van: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83518NED/table?dl=4009E>

1 Inleiding

1.1 Migratie als beleidsrelevant verschijnsel

Migratie – of anders gezegd, geografische verplaatsing voor langere tijd – is een natuurlijk verschijnsel dat letterlijk en figuurlijk zo oud is als de mensheid. Door een voortdurend proces van migratie hebben mensen de verste uithoeken van de planeet tot hun woonplaats gemaakt.

Door toegenomen transport- en communicatiemogelijkheden is reizen en daarmee migratie nu in veel opzichten in beginsel eenvoudiger, sneller en goedkoper dan ooit te realiseren. Door mobieltjes en het internet is veel informatie over reismogelijkheden en bestemmingen onder handbereik.

Aan de andere kant is de wereld onderverdeeld in nationale staten met grenzen. Vrij migreren is daarom niet mogelijk. Algemeen wordt het recht erkend om uit te reizen uit de staat waar men staatsburger van is, maar er bestaat niet zoiets als een recht om te migreren naar een staat waar men geen staatsburger van is. Ook het VN-vluchtelingenverdrag geeft dat recht niet, dat gebiedt een staat slechts om een asielzoeker die zich op het grondgebied bevindt niet uit te wijzen indien deze bij uitwijzing een gegronde vrees voor vervolging heeft. In de realiteit van vandaag is migratie dus in beginsel een door staten gereguleerd verschijnsel.

Tegelijkertijd is er een beweging gaande die de soevereiniteit van staten over migratie vermindert. Voor Nederland is dat in de eerste plaats de Europese integratie. Voor EU-burgers geldt namelijk wel dat zij onder bepaalde condities²⁵ het recht hebben om zich vrij te vestigen in andere EU-landen waarvan zij geen staatsburger zijn.

Daarnaast is migratie geleidelijk steeds meer het domein van het internationale recht geworden. Humanitaire migratie binnen de kaders van het VN-vluchtelingenverdrag en een regelmatig beroep op het Europees Verdrag voor Rechten van de Mens zijn daar uitingen van. Een meer recente manifestatie is de poging om middels het ‘Pact van Marrakesh’ illegale migratie te faciliteren. Die internationalisering en juridisering veroorzaken ten dele een depolitisering en ont-democratisering van het migratievraagstuk dat steeds minder onder democratische controle van soevereine staten staat.

Voor zover de staat directe invloed heeft op migratie, moet de staat afwegingen maken welke burgers van andere landen men tot het grondgebied toelaat. Dat maakt immigratie bij uitstek tot een beleidsrelevant onderwerp. De Nederlandse overheid heeft als primaire taak om de belangen van de Nederlandse Staat en de Nederlandse burgers te dienen. Om dat inzake migratie optimaal te kunnen doen, is het van belang te weten welke effecten immigratie heeft voor Nederland.

Voor zover de staat géén directe invloed heeft op migratie – zoals bij asiel en het vrij verkeer van arbeid binnen de EU – is het ook noodzakelijk dat beleidsmakers geïnformeerd zijn over de effecten van migratie. Het gaat bij deze vormen van immigratie immers nauwelijks om de vraag wát het Nederlandse migratiebeleid zou moeten zijn – want daarvoor is de Nederlandse speelruimte te klein – maar vooral of migratiebeleid niet veeleer Nederlands beleid zou moeten zijn. Soevereiniteit is immers voor een

²⁵ Strikt genomen bestaat er in de EU geen algemeen recht op vrije vestiging in een andere lidstaat. Er geldt alleen vrij verkeer van arbeid, d.w.z. werknemers of zelfstandigen en hun gezinsleden. Voor bijvoorbeeld gepensioneerden gelden restricties inzake zelfredzaamheid (m.n. inkomen en gezondheidszorgverzekering) voor vestiging in een andere EU-lidstaat, zie bijvoorbeeld [europa.eu/youreurope](https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/residence-rights/pensioners/index_en.htm), *Pensioners - residence rights*, opgehaald 27-12-2020 van: https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/residence-rights/pensioners/index_en.htm

belangrijk deel vervangen door internationaal recht. Echter, dat neemt niet weg dat de gevolgen van internationale migratie nog steeds lokaal neerslaan in migratielanden als Nederland. Dus als beleidsmakers moeten kiezen tussen meer soevereiniteit of de huidige situatie van beperkte zeggenschap over asiel en migratie binnen de EU moeten zij ook goed geïnformeerd zijn over de effecten van migratie.

Het is ontegenzeggelijk waar dat immigratie forse effecten heeft op de Nederlandse samenleving. In de eerste plaats heeft immigratie demografische gevolgen. De laatste jaren hangt de groei van de Nederlandse bevolking volledig samen met immigratie. De autochtone bevolking krimpt vanwege emigratie, een laag kindertal en een met de vergrijzingsgolf samenhangende hoge sterfte. Zonder immigratie zou de bevolking daarom gestaag afnemen tot circa 13 à 14 miljoen aan het eind van de eeuw. Zou het jaarlijks migratiesaldo echter tot het eind van de eeuw op het huidige niveau blijven – gemiddeld over de periode 2015-2019 circa 80.000 personen per jaar – dan zou de bevolking juist hard groeien en in 2100 ongeveer 23 à 24 miljoen zielen tellen. Het verschil in bevolkingsomvang tussen voortzetting van het huidige migratiesaldo en een migratiesaldo van nul bedraagt dan dus ongeveer 10 miljoen mensen. Elke toename van het jaarlijkse migratiesaldo met 10.000 personen betekent aan het einde van de eeuw bijna 1,2 miljoen extra inwoners.²⁶ Bevolkingsomvang is bepalend voor veel vraagstukken waaronder volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, verkeerscongestie, ecologische voetafdruk, klimaatdoelen en natuurbehoud. Dat maakt bevolkingsgroei en immigratie – de belangrijkste oorzaak van bevolkingsgroei – tot buitengewoon beleidsrelevant vraagstukken.

Daarnaast verandert door immigratie ook de samenstelling van de bevolking. De etnische, religieuze en culturele diversiteit neemt toe, bijvoorbeeld als het gaat om eetcultuur, muziek en andere uiterlijke verschijningsvormen. Enerzijds heeft die toegenomen diversiteit voor veel inwoners positieve kanten. Anderzijds stelt het de samenleving en politiek ook voor allerlei uitdagingen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid brengt een hoge mate van diversiteit naar herkomst bijvoorbeeld in verband met lage sociale cohesie en gevoelens van verlies en onveiligheid.²⁷ Naarmate de diversiteit naar herkomst in de woongemeente groter is, stijgt ook de kans op het plegen van delicten. In diverse buurten leven onder de bewoners vaker onveiligheidsgevoelens. Ook is de buurtcohesie die bewoners ervaren zwakker en voelt men zich minder thuis in de eigen buurt. “De uitkomsten wijzen erop dat het samenleven in (zeer) diverse buurten en gemeenten ingewikkelder is”, aldus de Raad.²⁸ Kortom, veel inwoners van Nederland ervaren de toegenomen diversiteit als verrijkend. Echter, daar waar het botsende waardensystemen of concurrerende rechtssystemen betreft, of wanneer het lokaal het samenleven bemoeilijkt, roept dat allerlei beleidsrelevante vragen op.

Verder heeft immigratie ook economische effecten. In de eerste plaats arbeidsmarkteffecten. Immigratie is bijvoorbeeld een manier om arbeidskrachten aan te trekken die op de binnenlandse arbeidsmarkt onvoldoende beschikbaar zijn. Sommige hoogtechnologische bedrijven trekken van over de hele wereld knappe koppen aan voor toegepast wetenschappelijk onderzoek om in de wereldwijde innovatiewedloop vooraan te kunnen blijven. Er kunnen echter ook verdringingseffecten optreden op de arbeidsmarkt. Die kunnen verschillende gedaanten aannemen. Een verdringing van ingezetenen richting beter betaalde banen is mogelijk – en dat hoeft helemaal niet ongunstig te zijn – maar ook een

²⁶ Eigen berekening, voor toelichting zie de Technische appendix.

²⁷ Jennissen et al. (2018)

²⁸ Jennissen et al. (2018), blz. 118

verdringing uit het arbeidsproces of richting de sociale zekerheid behoort tot de mogelijke, negatieve uitkomsten.

Daarnaast kunnen ook herverdelingseffecten optreden. Door de instroom van migranten verandert de verhouding tussen kapitaal en arbeid. Arbeid wordt relatief overvloediger, waardoor de prijs van arbeid – het loon – onder druk komt te staan. Immigratie kan op die manier effect hebben op de inkomensverdeling tussen de verschaffers van arbeid en kapitaal. Op vergelijkbare wijze kan de inkomensverdeling tussen hoog- en laagopgeleiden veranderen als hun gemiddelde opleidingsniveau erg afwijkt van het gemiddelde scholingsniveau in de ontvangende samenleving. Zijn de immigranten bijvoorbeeld overwegend laagopgeleid, dan zou dat de positie van laagopgeleiden onder de reeds aanwezige bevolking kunnen verslechteren. In dat geval zijn herverdelende effecten te verwachten die tegengesteld zijn aan de herverdelende werking van de verzorgingsstaat. In een sociaaleconomisch stelsel als het onze, met een minimumloon en een sociaal vangnet, zal een toestroom van laagopgeleide c.q. laagproductieve migranten zich echter deels vertalen in een hogere uitkeringsafhankelijkheid.

Tot slot zijn ook de fiscale gevolgen van migratie van belang. De beschrijving van die fiscale gevolgen vormt de kern van dit rapport. Migrant dragen net als ingezetenen bij aan de schatkist middels belastingen en dergelijke, en genieten ook van allerlei uit de schatkist gefinancierde voorzieningen als sociale zekerheid, zorg, onderwijs en veiligheid. Immigrant kunnen onderling en met ingezetenen echter verschillen in de mate waarin zij over hun hele levensloop bezien nettobetalers aan de overheid, dan wel netto-ontvangers van de overheid zijn. Dit hangt onder andere af van het opleidingsniveau en de arbeidsparticipatie en is nauw verweven met de eerdergenoemde herverdelingseffecten van de verzorgingsstaat.

De beleidsrelevantie van het huidige rapport wordt bevestigd door de met enige regelmaat verschijnende CPB-vergrijzingsstudies, waarin met exact dezelfde methode (generatierekening) eveneens de impact wordt becijferd van demografische veranderingen (geboorte, sterfte en migratie) op de houdbaarheid van overheidsfinanciën en verzorgingsstaat. Uit dit rapport blijkt dat de impact van immigratie – uitgedrukt als percentage van het bruto binnenlands product (bbp) – over de periode 2015-2019 gemiddeld ruim twee maal zo groot²⁹ was dan de huidige impact van vergrijzing³⁰. Dat maakt het des te opmerkelijker dat er zo weinig aandacht is voor de gevolgen van immigratie voor de overheidsfinanciën. Voor goed overheidsbeleid is een geïntegreerde bestudering van de economische en demografische effecten van migratie onontbeerlijk. Dit rapport wil een bijdrage leveren aan de studie van beleidsrelevante effecten van migratie naar Nederland. ↵

1.2 Doelstelling

De doelstelling van dit rapport is tweeledig. De primaire doelstelling is het beantwoorden van de volgende twee vragen:

- Wat zijn de fiscale kosten en baten van immigratie gerelateerd aan de herkomstregio en/of het migratiemotief (arbeid-, studie-, asiel- en gezinsmigratie)?
- In hoeverre kan immigratie een oplossing vormen voor de vergrijzing in Nederland?

²⁹ Gemiddeld 27 miljard per jaar over de periode over 2015-2019 en dat is op een bbp van 708 miljard euro 3,8% bbp, CBS-statline, *Opbouw binnenlands product (bbp); nationale rekeningen*, opgehaald 12-02-2021 van: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84087NED/table?dl=4D597>

³⁰ Die werd door het CPB in 2019 becijferd op 1,6% bbp, zie Adema, Y., & van Tilburg, I. (2019), blz. 16

Daarnaast is er nog een secundaire doelstelling, namelijk om door dit rapport te komen tot een meer complete en structurele monitor van de economische en demografische effecten van immigratie. Die doelstelling is binnen het kader van dit rapport niet te realiseren, maar de auteurs willen met dit rapport wel een eerste aanzet hiertoe geven. De verwerkelijking van een dergelijke integrale en periodiek herhaalde monitor zou idealiter een samenwerking moeten zijn van CBS, CPB, PBL en SCP.

1.3 Opzet, reikwijdte en beperkingen van het onderzoek

Om antwoord te geven op de gestelde vragen is op hoofdlijnen als volgt te werk gegaan. Dit onderzoek bouwt voort op de CPB-studie *Immigration and the Dutch Economy* uit 2003³¹, waarin onder andere³² de fiscale kosten en baten van niet-westerse migratie werden berekend. Net als in die CPB-studie wordt de nettobijdrage van eerste generatie immigranten aan de schatkist berekend met behulp van zogenaamde generatierekeningen.

Bij een generatierekening bekijkt men wat een persoon over zijn hele leven bijdraagt aan de overheidsfinanciën in de vorm van belastingen, accijnzen en dergelijke en wat hij of zij ontvangt uit de schatkist in de vorm van onderwijs, uitkeringen en dergelijke. Generatierekeningen worden onder andere regelmatig toegepast door het CPB om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te bepalen in het licht van de vergrijzing. In deze studie is zoveel mogelijk aangesloten bij het werk van het CPB door dezelfde rekenmethodiek te hanteren.

Een sterk punt van het huidige rapport is dat het zoveel mogelijk is gebaseerd op zeer gedetailleerde, geanonimiseerde CBS-microdata, die op persoonsniveau beschikbaar zijn van vrijwel alle inwoners van Nederland. Dit maakt het mogelijk om de exacte bedragen, zoals die door organisaties als de belastingdienst, zorgverzekeraars en uitkeringsinstanties op persoonsniveau zijn geregistreerd, uit te splitsen naar relevante kenmerken als migratieachtergrond en opleidingsniveau. Ook in die gevallen dat er geen directe, geregistreerde data beschikbaar zijn, zijn de gebruikte benaderingen vaak wel gebaseerd op CBS-microdata. Dit geeft een mate van detail en exactheid die zonder microdata onmogelijk te bereiken is.

Daarnaast zijn ook de meeste kosten- en batenposten toegerekend naar personen. Echter, vanwege beperkingen in de beschikbaarheid van data en het beschikbare databudget is bij de berekening van een aantal kosten- en batenposten geen onderscheid gemaakt naar groepskenmerken als migratieachtergrond en opleidingsniveau. Dit geldt voor zorgkosten die niet gedekt worden door de verplichte basisverzekering, zoals langdurige ziektekosten. Bij deze zorgkosten is op basis van CPB-data alleen onderscheid gemaakt naar leeftijd. Hetzelfde geldt voor een aantal kleinere, minder bekende regelingen voor de sociale zekerheid. Tot slot is bij de kosten voor openbaar bestuur alleen onderscheid tussen groepen gemaakt voor wat betreft veiligheidszorg – waar politie en justitie onder vallen – en het toelatingsbeleid voor zover dat betrekking heeft op asielopvang, verblijfsvergunningen en inburgering. Voor de overige kosten voor openbaar bestuur is voor alle inwoners van Nederland hetzelfde bedrag aangehouden. Mogelijk zijn de berekende verschillen in kosten en baten tussen groepen hierdoor wat kleiner dan ze in werkelijkheid zijn en geeft de berekening een onderschatting van de verschillen tussen groepen. In die zin zijn de berekeningen conservatief te noemen.

³¹ Roodenburg, H., R. Euwals & H. ter Rele (2003)

³² Deze CPB-studie bevat ook enkele andere analyses die in dit onderzoek niet geactualiseerd worden.

Daarnaast is voor een aantal posten³³ – zoals overheidsuitgaven aan defensie, infrastructuur en ontwikkelingssamenwerking en overheidsinkomsten uit grondverkopen – geen onderscheid gemaakt tussen personen of groepen, omdat het lastig is om deze posten op een objectieerbare wijze aan personen of groepen toe te rekenen. Het bedrag voor elk van deze posten is – in navolging van het CPB – voor alle personen gelijk gehouden. Zie voor details over de operationalisering van de kosten- en batenposten de Technische appendix.

In dit onderzoek staat een goede en nauwkeurige beschrijving van de fiscale kosten en baten van immigratie centraal. De beschrijving richt zich op de kosten en baten van migratie, uitgesplitst naar migratieachtergrond en migratiemotief (asiel-, arbeid-, studie- en gezinsmigratie). Verder is in navolging van de internationale literatuur ook uitgesplitst naar opleidingsniveau en schoolprestaties (in de vorm van citoscores) om zodoende inzicht te krijgen in de verschillen tussen herkomstgroepen en migratiemotieven en de samenhang tussen generaties. Een beperking is dat niet is uitgesplitst naar geslacht.

Vanwege de doelstelling en het daaruit voortvloeiende beschrijvend karakter van deze studie is het toetsen van oorzakelijke verbanden geen doel op zich geweest. In een aantal gevallen werd bij het beschrijven van de kosten en baten een (mogelijke) samenhang gevonden tussen twee of meer variabelen. Een samenhang tussen variabelen kan wijzen op een oorzakelijk verband, maar vormt op zich geen bewijs dat er een oorzakelijk verband is. Daarvoor zou nader onderzoek gedaan moeten worden. In de meeste gevallen is aangegeven dat dit buiten het bestek van dit onderzoek valt. In een aantal gevallen zijn de gevonden samenhangen wel gepresenteerd om te dienen als aanzet voor dergelijk vervolgonderzoek. In de Technische appendix worden de beperkingen en suggesties voor verder onderzoek nader toegelicht.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In Hoofdstuk 2 wordt de context van het rapport geschetst. Er wordt stilgestaan bij de ontwikkeling van migratiestromen en migratiebeleid over de tijd. Tevens passen de belangrijkste economische effecten van immigratie de revue aan de hand van de internationale literatuur. In Hoofdstuk 3 wordt een literatuuroverzicht gegeven van de effecten van immigratie op de collectieve sector – de fiscale effecten – die tevens het hoofdonderwerp van deze studie vormen. In dit hoofdstuk wordt verder het onderscheid toegelicht tussen de twee belangrijkste methoden om het saldo van de fiscale kosten en baten te berekenen, te weten de statische benadering (een momentopname die geen rekening houdt met verleden en toekomst) en de dynamische benadering (een berekening over de hele verwachte levensloop of verblijfsduur op basis van waarnemingen in het heden). In het huidige rapport is de dynamische benadering toegepast.

In Hoofdstuk 4 t/m 6 worden de kosten en baten van immigratie gepresenteerd, uitgesplitst naar herkomstregio en migratiemotief. In deze hoofdstukken speelt het kernbegrip ‘nettobijdrage’ – voluit de ‘nettobijdrage over de (resterende) levensloop’ – een sleutelrol. De nettobijdrage is kort gezegd het saldo – baten minus kosten³⁴ – van de bijdrage van een persoon aan de schatkist, gerekend over diens

³³ Om precies te zijn gaat het om de kostenposten Defensie, Overdrachten buitenland, Bruto investeringen gebouwen, Bruto investeringen infrastructuur en de batenposten Netto grondverkopen en Niet-belastingmiddelenrest. Zie de Technische appendix voor details.

³⁴ Baten minus kosten vanuit het perspectief van de schatkist. Bezien vanuit het perspectief van het individu staat dit gelijk aan afdrachten (in de vorm van belastingen, premies, e.d.) minus ontvangsten (in de vorm van uitkeringen, onderwijs, zorg en dergelijke).

gehele levensloop, vanaf geboorte of immigratie tot overlijden of remigratie.³⁵ In Hoofdstuk 4 wordt de nettobijdrage van eerste generatie immigranten gegeven. In Hoofdstuk 5 wordt de nettobijdrage en de mate van integratie besproken van de kinderen van immigranten, dat wil zeggen, de tweede generatie. In Hoofdstuk 6 wordt de nettobijdrage gepresenteerd van eerste en tweede generatie samen. Dit is niet zonder meer een optelsom van de resultaten van Hoofdstuk 4 en 5, omdat rekening moet worden gehouden met zaken als het gemiddeld kindertal per vrouw en het feit dat een deel van de kinderen in het herkomstland wordt geboren en daarom per CBS-definitie tot de eerste generatie behoort.

In Hoofdstuk 7 t/m 9 wordt de analyse verder verdiept. In Hoofdstuk 7 wordt de nettobijdrage besproken van immigranten die gedurende de periode 1995-2019 naar Nederland kwamen. Dit wordt zowel voor het totaal van alle immigranten gedaan, als ook voor deelgroepen uitgesplitst naar herkomstregio en migratiemotieven zoals asiel, arbeid, studie en gezin. Daarnaast wordt voor de jaren 2020-2040 voor drie immigratiescenario's een prognose gegeven van de totale nettokosten, waarbij opvalt dat geen van de scenario's een batig saldo laat zien. In Hoofdstuk 8 worden de kosten en baten van immigratie besproken, uitgesplitst naar een aantal deelposten zoals belastingen, uitkeringen, toeslagen en zorg. Hoofdstuk 9 bestaat uit twee delen. Het eerste deel vertelt hoe verschillen in citoscores en opleidingsniveau over de generaties doorwerken in de nettobijdrage. Het tweede deel somt enkele lessen met betrekking tot integratie op die daaruit getrokken kunnen worden.

Hoofdstuk 10 en 11 handelen over de vraag of immigratie een oplossing kan zijn voor het vraagstuk van de vergrijzing. In Hoofdstuk 10 wordt ingegaan op de vraag of immigratie een oplossing kan zijn voor de vergrijzing zelf. In Hoofdstuk 11 wordt de vraag beantwoord of immigratie een realistische optie is om de kosten van de vergrijzing op te vangen.

In Hoofdstuk 12 – Discussie – wordt de beleidsrelevantie van de onderzoeksresultaten geïnterpreteerd in het licht van de beperkte soevereiniteit van Nederland inzake immigratie en de onverenigbaarheid van migratievrijheid en verzorgingsstaat. Tot slot is in Hoofdstuk 13 – Technische appendix – een verantwoording gegeven van de onderzoeksmethoden.

³⁵ Zie de Begrippenlijst voor meer toelichting.

2 Context, migratie, migratiebeleid en economische effecten

Door Gerrit Kreffer, Joop Hartog en Jan van de Beek

2.1 Inleiding

Om de bredere context te schetsen wordt in dit hoofdstuk een beknopt overzicht geboden van een aantal relevante demografische, juridische en economische aspecten van immigratie. In §2.2 worden enkele demografische effecten van immigratie toegelicht, waaronder het verschijnsel dat de bevolking met migratieachtergrond gestaag groeit door immigratie, terwijl de bevolking met Nederlandse achtergrond gestaag krimpt door een laag kindertal. De demografische veranderingen die in gang worden gezet door een combinatie van lage vruchtbaarheid en hoge immigratie is door de Britse demograaf David Coleman de ‘Derde Demografische Transitie’ gedoopt.³⁶ Aan het eind van §2.2 wordt aandacht besteed aan de samenhang tussen remigratiekansen en uitkeringsafhankelijkheid, in relatie tot de zogenaamde ‘welvaartsmagneethypothese’³⁷ – de veronderstelling dat een verzorgingsstaat (laaggeschoolde) migranten aantrekt. In §2.3 wordt een schets gegeven van de ontwikkeling over de tijd van de wettelijke regulering van immigratie, die uiteraard van invloed is op aarde en omvang van immigratie. Tot slot worden in §2.4 enkele belangrijke economische aspecten van immigratie belicht. Het Centraal Planbureau (CPB) onderscheidt in zijn immigratiestudie uit 2003³⁸ drie soorten economische effecten van immigratie:

- 1) inkomenseffecten die samenhangen met de werking van de arbeidsmarkt;
- 2) effecten op de publieke middelen (die uiteindelijk weer tot inkomenseffecten leiden);
- 3) effecten (waaronder inkomenseffecten) van toenemende bevolkingsdichtheid.

Het huidige rapport presenteert in Hoofdstuk 4 t/m 8 een berekening van de effecten genoemd onder 2), het beslag van immigratie op de publieke middelen. De onder 1) en 3) genoemde economische effecten van immigratie worden in §2.4 besproken aan de hand van de wetenschappelijke literatuur. Tevens wordt kort ingegaan op de welvaartsmagneethypothese. De literatuur over de effecten op de publieke middelen³⁹ wordt samengevat in Hoofdstuk 3.

2.2 Ontwikkeling van migratie en bevolkingsomvang

Nederland is ontegenzeggelijk al lange tijd een immigratieland. Dat is niet zozeer de uitkomst van welbewust beleid, waarin de wens van de Nederlandse kiezer tot uitdrukking is gebracht, maar eenvoudigweg een feit. Dit is geïllustreerd in Figuur 2.1 waar het aantal immigranten per 1000 inwoners is gegeven voor Nederland en de Verenigde Staten – een land dat door velen wordt gezien als hét immigratieland bij uitstek. Over de periode 1950-2018 overtreft de immigratie per 1000 inwoners voor Nederland (de dikke gestippelde oranje lijn) elk jaar ruim de immigratie per 1000 inwoners in de Verenigde Staten (de gestippelde blauwe lijn).

Nederland kent echter een dynamischer migratiepatroon dan de VS: er komen relatief veel immigranten, maar er vertrekken ook relatief veel mensen.⁴⁰ Het migratiesaldo (immigratie minus emigratie)

³⁶ Coleman, D. (2006)

³⁷ Bij gebrek aan een goed alternatief wordt de (te) letterlijke vertaling van *welfare magnet hypothesis* gebruikt.

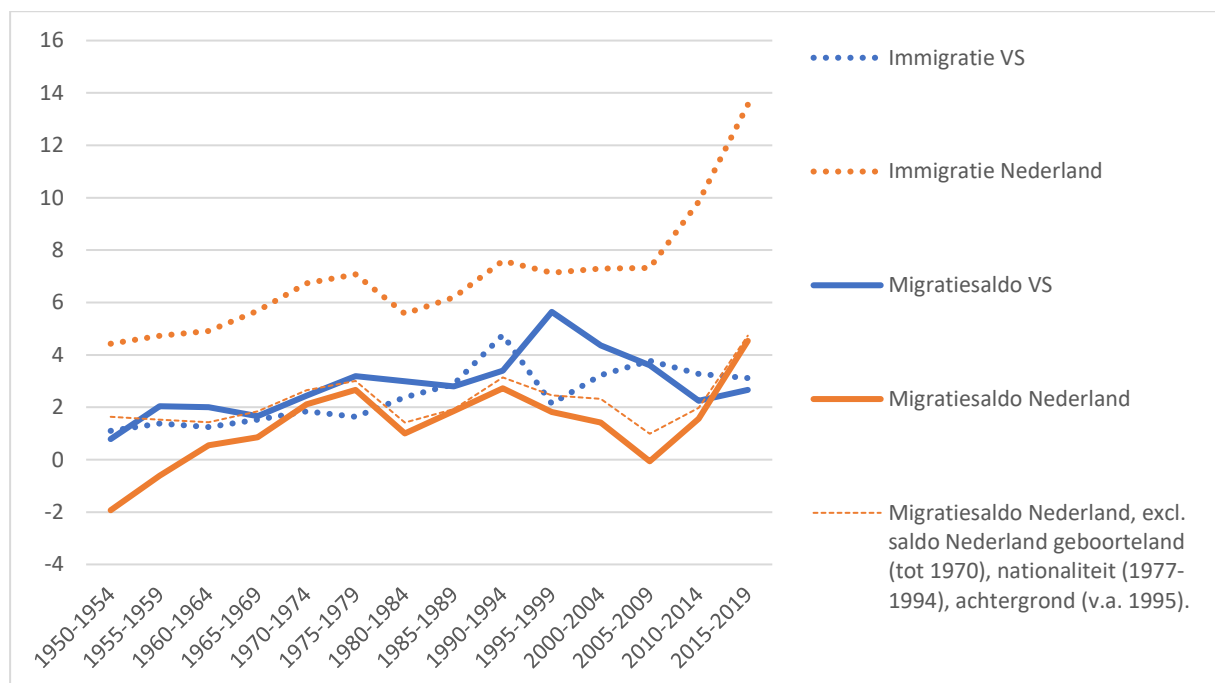
³⁸ Roodenburg, H., R. Euwals & H. ter Rele (2003)

³⁹ Ook wel aangeduid als de fiscale effecten, budgettaire effecten of effecten op de overheidsfinanciën.

⁴⁰ Naast personen met een eerste generatie migratieachtergrond die weer remigreren, emigreren er ook veel in Nederland geboren personen, zowel mensen met een Nederlandse achtergrond (autochtonen) als ook mensen met een tweede generatie migratieachtergrond.

per 1000 inwoners is voor Nederland (doorgetrokken oranje lijn) daarom doorgaans lager dan voor de VS (doorgetrokken blauwe lijn). Sinds ongeveer 2010 is er echter voor Nederland een sterk stijgende trend waarneembaar. Het Nederlandse migratiesaldo per 1000 inwoners overtreft gedurende de periode 2015-2019 zelfs het aantal immigranten naar de VS per 1000 inwoners.

Deze grootschalige immigratie is een betrekkelijk recent fenomeen. In de negentiende en begin twintigste eeuw was immigratie in Nederland – anders dan in bijvoorbeeld de VS – een tamelijk beperkt verschijnsel.⁴¹ Gemiddeld vertrokken er meer mensen dan er kwamen, onder andere door emigratie naar landen als de VS. Immigranten die naar Nederland kwamen waren met name afkomstig uit de koloniën en de omliggende landen. Voor een deel ging het om arbeidsmigratie, zoals mijnwerkers uit Duitsland, Polen en Italië. Tijdens het interbellum boden ook veel Duitse dienstboden hier te lande hun diensten aan. Voor een ander deel ging het om wat nu humanitaire migratie genoemd zou worden. Tijdens de Eerste Wereldoorlog was er een tamelijk omvangrijke instroom van oorlogsvluchtelingen uit België. In de jaren dertig arriveerden veel joden, maar ook communisten, socialisten en kunstenaars uit Duitsland en Oostenrijk, die op de vlucht waren voor het Naziregime.⁴²



Figuur 2.1 Immigratie en migratiesaldo per 1000 inwoners voor Nederland en de VS. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline, US Census, US Home Security, UN Population Division.

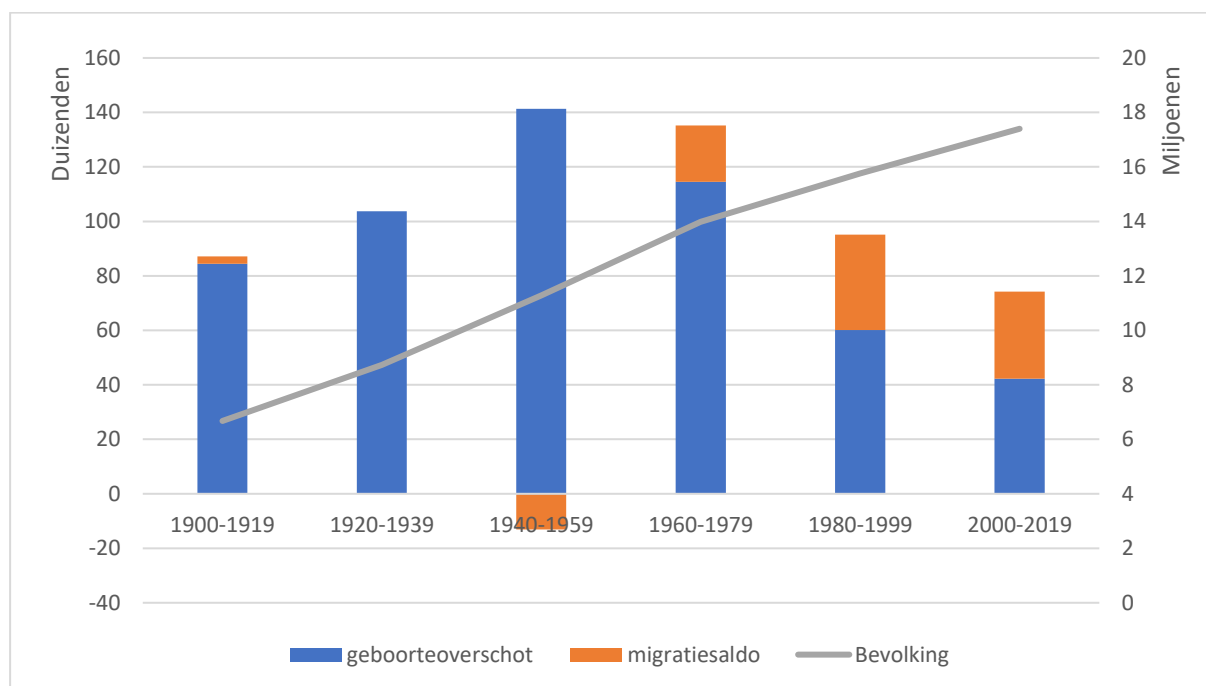
Vanaf de Tweede Wereldoorlog begon de immigratie sterk te groeien, aanvankelijk vooral door de komst van enkele honderdduizenden Indische Nederlanders ten tijde van de dekolonisatie van Nederlands Indië, nu Indonesië. Vanaf de jaren zestig nam de spontane en geworven instroom van ongeschoolde en laaggeschoolde gastarbeiders uit landen rondom de Middellandse Zee een grote vlucht. Toen gedurende de jaren zeventig, onder invloed van de oplopende werkloosheid, het beleid gericht

⁴¹ Boonstra, et al. (2007), echter, nog verder terug in de tijd, bijvoorbeeld tijdens de zeventiende eeuw, was er wel sprake van grootschalige immigratie, zie bijvoorbeeld Lucassen, J. M. W. G., & Penninx, R. (1995), blz. 28

⁴² Deze alinea en de daaropvolgende twee alinea's zijn, naast de genoemde bronnen, mede gebaseerd op Boonstra, et al. (2007), Lucassen, J. M. W. G., & Penninx, R. (1995), Nicolaas, H. & A. Sprangers (2007) en Van de Beek, J. H. (2010), Hoofdstuk 5

werd op beperking van arbeidsmigratie, kwam de gezinsvorming en gezinshereniging uit landen als Turkije en Marokko op gang. De immigratie uit Suriname bestond lange tijd uit elitemigratie van relatief bescheiden omvang, maar kende enkele forse pieken, rond de Surinaamse onafhankelijkheid in 1975 en opnieuw rond 1980.⁴³ Vanaf midden jaren tachtig nam de asielinstroom toe: in 1985 waren er voor het eerst meer dan 5.000 asielzoekers en in 1990 voor het eerst meer dan 20.000. In 1994 piekte de asielmigratie op ruim 50.000, voor een aanzienlijk deel als gevolg van de voortgaande ontmanteling van Joegoslavië, de Sovjetunie en het Warschaupact.⁴⁴ Rond het jaar 2000 was immigratie uit de (voormalige) Nederlandse Antillen en Aruba met jaarlijks tot 10.000 personen relatief omvangrijk.⁴⁵

De laatste decennia wint immigratie door het vrije verkeer van arbeid binnen de EU aan belang. Vanaf 2007 groeit door het opheffen van inreisbeperkingen vooral migratie uit Midden- en Oost-Europa. Ook de komst van hooggeschoolde kennis- en studiemigranten van buiten de EU is een relatief recent en toenemend verschijnsel. Tot slot steeg het aantal asielzoekers in 2015 als gevolg van de zogenaamde 'vluchtelingen crisis' tot 43.000. Voor een groot deel (43%) betreft het mensen uit Syrië, maar er was in 2015-2016 ook een opvallende stijging van asielmigratie uit 'buurlanden' zoals Irak en Afghanistan, Balkanlanden op de 'looproute' zoals Kosovo en Albanië en uit 'veilige landen' in Noord-Afrika zoals Algerije en Marokko.⁴⁶



Figuur 2.2 Bevolkingstoename per decennium sinds 1900 door geboorteoverschot en migratiesaldo (linker-as) en de totale bevolkingsomvang (rechter-as). Kolommen onder de nullijn symboliseren negatieve migratiesaldi. Bron: CBS-statline.

⁴³ Nicolaas, H. & A. Sprangers (2007)

⁴⁴ CBS-statline, *Asielverzoeken; nationaliteit, vanaf 1975*, opgehaald 13-12-2020 van: <https://open-data.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/80059ned/table?dl=47A34>

⁴⁵ Dat wil zeggen, het aantal personen met een eerste generatie migratieachtergrond uit de (voormalige) Nederlandse Antillen, Aruba, zie CBS-statline, *Bevolkingsontwikkeling; migratieachtergrond en generatie*, opgehaald 13-12-2020 van: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/70751ned/table?dl=47A0C>

⁴⁶ CBS-statline, *Asielverzoeken; nationaliteit, vanaf 1975*, opgehaald 13-12-2020 van: <https://open-data.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/80059ned/table?dl=47A38>

Aanvankelijk had de naoorlogse immigratie geen grote invloed op de bevolkingsgroei. Nederland is – anders dan de VS – voor wat betreft de autochtone bevolking namelijk tegelijkertijd ook deels een emigratieland. Met name in de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw vertrokken enige honderdduizenden Nederlanders naar landen als Canada, Australië en de VS, daartoe gestimuleerd door de regering die zich zorgen maakte over overbevolking. Ook daarna vertrokken er doorgaans meer autochtonen dan er terugkwamen. Om dit inzichtelijk te maken is in Figuur 2.1 ook een schatting gegeven van het migratiesaldo van alleen personen met een migratieachtergrond.

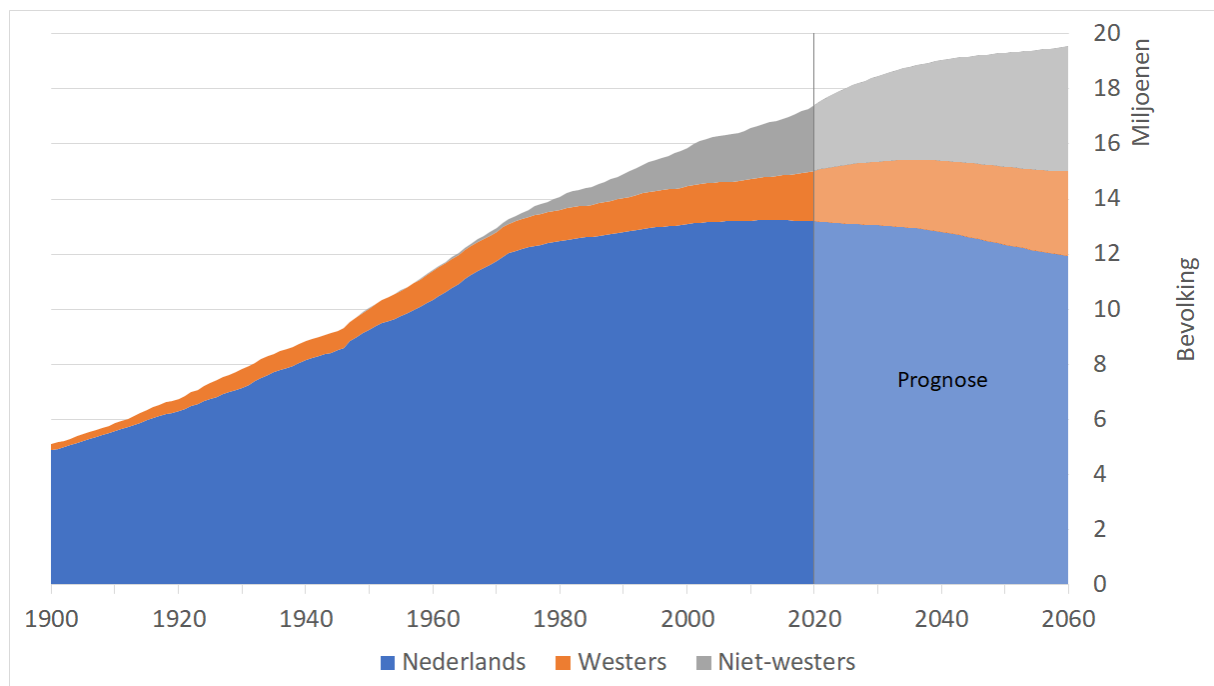
Vanaf de jaren zeventig ontpopt migratie zich in toenemende mate tot de motor van de Nederlandse bevolkingsgroei. Dit is geïllustreerd in Figuur 2.2. In deze figuur geeft de grijze lijn de bevolkingsomvang weer, welke is af te lezen op de rechter as. De oranje en blauwe kolommen geven de omvang weer van de componenten van de bevolkingsgroei, welke zijn af te lezen op de linker as. Deze groeicomponenten zijn het migratiesaldo (oranje in Figuur 2.2) en het geboorteoverschot (geboorte minus sterfte, blauw in Figuur 2.2). Tot de jaren zeventig van de twintigste eeuw was het geboorteoverschot verantwoordelijk voor de bevolkingsgroei. Het migratiesaldo bewoog zich rond nul of was beperkt in omvang en afwisselend positief en negatief. Vanaf de jaren zeventig daalde door anticonceptie het geboorteoverschot en kreeg het stijgende migratiesaldo een steeds groter aandeel in de bevolkingsgroei. Figuur 2.2 toont dat in de periode 2010-2019 het migratiesaldo aanzienlijk meer bijdroeg aan de bevolkingsgroei dan het geboorteoverschot.

Tabel 2.1 Geboorteoverschot, migratiesaldo en totale bevolkingsgroei (absoluut en relatief) naar migratieachtergrond, 2010-2019. Bron: CBS-statline.

Achtergrond	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2010-2019 ²
Nederlandse achtergrond											
Bevolkingsgroei (%)	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Bevolkingsgroei	13	7	0	-2	1	-9	-8	-10	-13	-9	-29
Geboorteoverschot	19	16	8	5	9	-2	-3	-6	-10	-8	27
Migratiesaldo ¹	-5	-8	-7	-6	-7	-6	-5	-3	-2	0	-51
Westerse migratie-achtergrond											
Bevolkingsgroei (%)	1,8	1,9	1,3	1,3	1,9	1,8	2,0	2,4	2,6	3,1	2,0
Bevolkingsgroei	26	29	20	20	30	29	33	40	45	54	327
Geboorteoverschot	2	2	1	1	2	1	1	1	1	2	15
Migratiesaldo ¹	25	27	19	19	27	28	32	39	44	53	313
Niet-westerse migratie-achtergrond											
Bevolkingsgroei (%)	2,2	2,0	1,5	1,6	2,1	2,9	3,7	3,2	3,1	3,5	2,6
Bevolkingsgroei	41	38	28	31	41	58	77	69	69	80	534
Geboorteoverschot	28	27	26	25	25	24	25	24	24	24	252
Migratiesaldo ¹	14	11	2	6	15	34	52	45	44	56	278

¹Inclusief administratieve correcties.

²Voor de aantallen de som over de jaren 2010-2019, voor de percentages de tiendemachtswortel uit de bevolkingsomvang op 1 januari 2010 en 31 december 2019 (deze bevolkingsomvang is niet in de tabel opgenomen).



Figuur 2.3 Bevolkingsontwikkeling Nederland naar omvang en migratieachtergrond, waarneming (1900-2019) en prognose (2020-2060). De samenstelling naar migratieachtergrond voor de periode 1900-1971 is door interpolatie geschat op basis van het uit volkstellingen bekende aantal in het buitenland geboren personen (eerste generatie) en vermeerdering met het geschatte aantal nakomelingen (tweede generatie), o.b.v. de waarnemingen vanaf 1972, door de ratio tussen 1^e en 2^e generatie voor 1900 gelijk aan 1 te veronderstellen en de tussenliggende jaren te interpoleren.

In Tabel 2.1 is verder ingezoomd op de periode 2010-2019. Hierin zijn opvallende verschillen te zien tussen de bevolking met en de bevolking zonder migratieachtergrond. De bevolking met een westerse migratieachtergrond groeide het afgelopen decennium jaarlijks gemiddeld met 2,0%, voornamelijk door immigratie en een klein beetje door natuurlijke aanwas (geboorte minus sterfte). In absolute aantallen bedroeg de westerse bevolkingstoename 327 duizend personen, vergelijkbaar met het inwoneraantal van de gemeente Utrecht. De bevolking met een niet-westerse migratieachtergrond groeide gemiddeld met 2,6%, door een combinatie van immigratie en een aanzienlijk jaarlijks geboorteoverschot van circa 25.000 personen. De niet-westerse bevolking groeide met ruim een half miljoen personen, wat qua omvang neerkomt op de gemeente Den Haag.

Voor de bevolking met Nederlandse achtergrond laat Tabel 2.1 een tegengesteld beeld zien. Aan het begin van de periode vertoonde de autochtone bevolking een geringe groei (+0,1%), die halverwege het decennium omsloeg in een geringe krimp (–0,1%). De oorzaak van deze autochtone krimp⁴⁷ is vergrijzing, of beter gezegd, ontgroening⁴⁸, het verschijnsel dat door een laag kindertal elke generatie

⁴⁷ Dit krimpproces is al gaande, maar het zicht er op wordt enigszins vertroebeld doordat de bevolking met Nederlandse achtergrond enerzijds afneemt door kinderen uit gemengde relaties en anderzijds toeneemt door de geboorte van kinderen met een derde generatie migratieachtergrond die door het CBS tot de Nederlandse achtergrond (autochtonen) worden gerekend. Zie de definities van Nederlandse achtergrond en migratieachtergrond in de Begrippenlijst en de Technische appendix.

⁴⁸ Beets, G. C. N. (2008)

kleiner is dan de voorgaande. Met het huidige (2019) Nederlandse kindertal van circa 1,6 kind per vrouw⁴⁹ halveert de bevolking zonder immigratie op langere termijn elke 100 jaar⁵⁰.

Slotsom is dat de bevolking met Nederlandse achtergrond krimpt door een combinatie van een negatief migratiesaldo en in toenemende mate ook door vergrijzing en vooral ontgroening. De bevolking met migratieachtergrond groeit juist fors door immigratie en bij niet-westerse immigranten ook door natuurlijke aanwas. Feitelijk is alle bevolkingsgroei in Nederland migratie-gerelateerd, in directe zin (door een positief migratiesaldo van de bevolking met migratieachtergrond) dan wel indirecte zin (door een positief geboorteoverschot van de bevolking met migratieachtergrond).

De ‘Derde Demografische Transitie’ – het verschijnsel dat het relatieve aandeel van de bevolking met migratieachtergrond gestaag toeneemt door een combinatie van lage autochtone vruchtbaarheid en hoge immigratie – maakt dat de gevolgen van immigratie voor de overheidsfinanciën met-tertijd steeds beleidsrelevanter zullen worden. De derde demografische transitie treedt vrij algemeen op in westerse landen met een laag kindertal en grote aantrekkingskracht op migranten. De vrij massale naoorlogse immigratie en de drastische terugval in het kindertal vanaf de jaren zeventig hebben een ingrijpend effect gehad op de samenstelling en omvang van de Nederlandse bevolking. Figuur 2.3 geeft de grote lijnen van de bevolkingsontwikkeling weer, vanaf het begin van de twintigste eeuw tot heden, alsmede de CBS-prognose tot 2060. De grafiek illustreert duidelijk de derde demografische transitie. De bevolking met Nederlandse achtergrond groeit tot ongeveer 1970 vrij snel door natuurlijke aanwas, waarna de groei door geboortebeperking afvlakt en uiteindelijk omslaat in krimp. De bevolking met migratieachtergrond begint juist vanaf ongeveer 1970 extra sterk te groeien doordat er naast gestage westerse immigratie vanaf dat moment ook forse niet-westerse immigratie optreedt. Beide gelijktijdig optredende bewegingen – krimpende bevolking met Nederlandse achtergrond en groeiende bevolking met migratieachtergrond – versterken elkaar en leiden tot een snelle verandering van de bevolkingssamenstelling. ↵

Ook de bevolkingsomvang is door immigratie sterk toegenomen. In 1900 had Nederland 5,1 miljoen inwoners, waaronder ruim 90.000 in het buitenland geboren personen,⁵¹ bijna 2% van de bevolking. De statistische categorie ‘migratieachtergrond’ bestond in 1900 nog niet en ook de omvang van de tweede generatie werd niet bijgehouden, maar ruwweg 4% bevolking met een migratieachtergrond lijkt voor 1900 een redelijke schatting. Inmiddels telt de bevolking 17,4 miljoen zielen, waarvan er 2,3 miljoen (13%) in het buitenland zijn geboren. In totaal hebben 4,2 miljoen inwoners een eerste of tweede generatie migratieachtergrond, oftewel 24% van de totale bevolking (zie Tabel 2.2).

De voortdurende immigratie heeft de bevolkingsomvang dan ook sterk vergroot. Zonder immigratie zou Nederland op dit moment (2020) naar schatting circa 4,0 miljoen inwoners minder hebben gehad,

⁴⁹ Het gemiddeld kindertal per vrouw was in 2019 vrijwel gelijk voor de bevolking met Nederlandse achtergrond (1,573) en de bevolking met migratieachtergrond (1,592), al zijn de verschillen tussen westerse (1,343) en niet-westerse (1,766) migratieachtergrond substantieel, zie CBS-statline, *Geboorte; vruchtbaarheid, migratieachtergrond en generatie moeder*, opgehaald 14-12-2020 van: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83307NED/table?dl=493D3>

⁵⁰ Hiermee wordt de *steady-state* bedoeld, de stabiele ontwikkelingstoestand die de bevolking met het verstrijken van de tijd steeds meer zal benaderen als het kindertal blijvend 1,6 per vrouw bedraagt en het migratiesaldo blijvend gelijk is aan nul en ook de andere variabelen zoals sterfte, vruchtbaarheid e.d. constant blijven. Zie de Technische appendix.

⁵¹ In de huidige terminologie: personen met een eerste generatie migratieachtergrond.

dus 13,4 miljoen in plaats van de huidige 17,4 miljoen.⁵² Ook de komende decennia blijft immigratie de bevolkingsomvang opstuwten. Volgens de meest CBS-prognose (zie Tabel 2.2) telt de bevolking in 2060 19,6 miljoen inwoners. Als er vanaf heden geen immigratie zou zijn, zou de bevolkingsomvang juist dalen tot ongeveer 16 miljoen inwoners. Het aan migratie toe te schrijven verschil bedraagt dus ongeveer 3,6 miljoen inwoners.⁵³ Een eenvoudige vuistregel is dat elke stijging van het gemiddelde jaarlijkse migratiesaldo met 10.000 personen het aantal inwoners in 2060 met circa 0,6 miljoen personen verhoogt en in 2100 met 1,2 miljoen personen.

Tabel 2.2 Bevolking naar migratieachtergrond in 2020 (waarneming) en 2060 (CBS-prognose). Bron CBS-statline, Prognose bevolking naar migratieachtergrond (2019-2060).⁵⁴

Migratieachtergrond	Bevolking absoluut (miljoenen personen) en relatief in:			
	2020 (waarneming)		2060 (prognose)	
Totaal	17,4	100%	19,6	100%
Nederlandse achtergrond	13,2	76%	11,9	61%
Met migratieachtergrond	4,2	24%	7,6	39%
1 ^e generatie	2,3	13%	4,2	21%
2 ^e generatie	2,0	11%	3,5	18%
Westers	1,8	11%	3,1	16%
Westers 1 ^e generatie	0,9	5%	1,8	9%
Westers 2 ^e generatie	0,9	5%	1,3	7%
Niet-westers	2,4	14%	4,5	23%
Niet-westers 1 ^e generatie	1,3	8%	2,3	12%
Niet-westers 2 ^e generatie	1,1	6%	2,1	11%

Bij voortgaande immigratie zal ook de etnische diversiteit verder toe blijven nemen, temeer doordat de bevolking met Nederlandse achtergrond krimpt, door vergrijzing en ontgroening.⁵⁵ Volgens de CBS-prognose (zie Tabel 2.2) zullen in 2060 7,6 miljoen personen een migratieachtergrond hebben, hetgeen neerkomt op 39% van de totale bevolking. Het aandeel westerse immigranten stijgt de komende 40 jaar van 11% naar 16%. Voor niet-westerse immigranten is de toename nog forser: van 14% naar 23% van de totale bevolking.

Een andere manier om de toekomstige etnische samenstelling te beschouwen is door te kijken naar de migratieachtergrond van nul-jarigen. In Figuur 2.4 is deze opbouw weergegeven voor de bevolking van 2016, het peiljaar van de huidige studie.⁵⁶ De jeugd is de toekomst, zo blijkt, want de verdeling over de Nederlandse, westerse en niet-westerse achtergrond is gelijk aan die in de CBS-bevolkingsprognose voor 2060.⁵⁷ Tevens illustreert de figuur dat de tweede generatie niet-westers twee maal zo

⁵² Zie de Technische appendix.

⁵³ Zie de Technische appendix.

⁵⁴ CBS, *Prognose bevolking naar migratieachtergrond (2019-2060)*, opgehaald 15-12-2020 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2019/51/prognose-bevolking-naar-migratieachtergrond--2019-2060-->

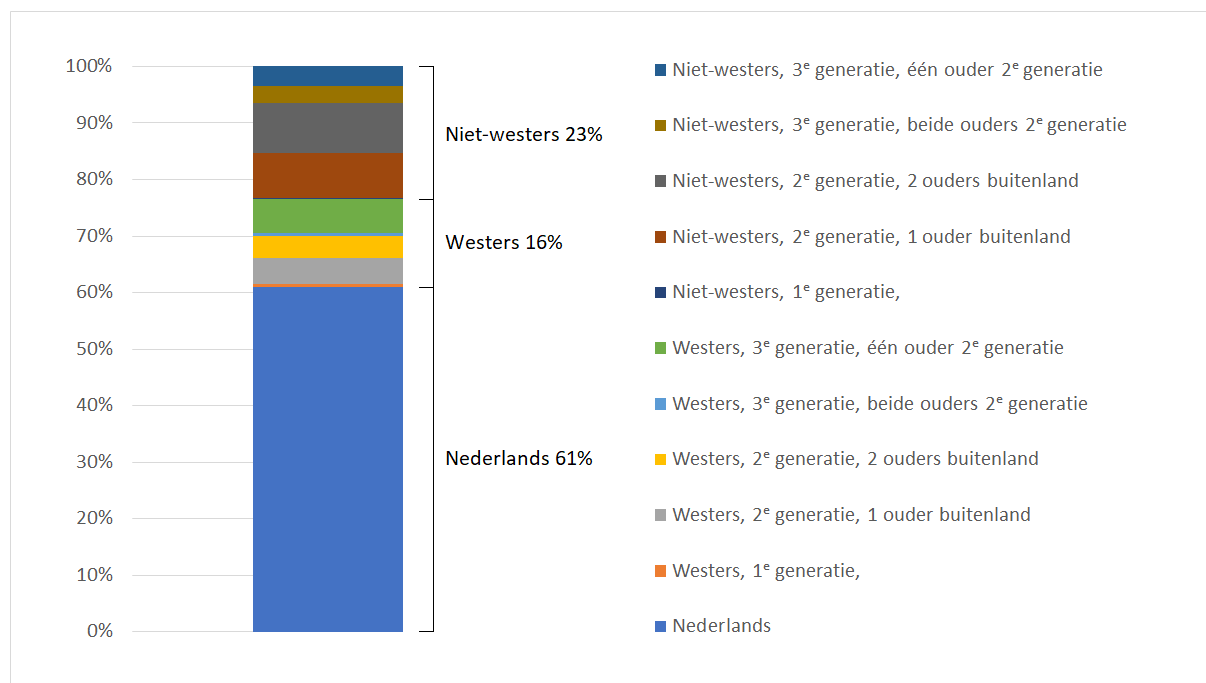
⁵⁵ Verandering van het aandeel met Nederlandse achtergrond is deels ook een definitiekwestie, zie noot 47.

⁵⁶ Opgenomen zijn de nul-jarige ingezetenen op 1 januari 2016 en alle nul-jarige immigranten die gedurende 2016 immigreerden, zie Technische appendix.

⁵⁷ NB: deze berekening is voor het eerst uitgevoerd en gepresenteerd in januari 2018, vóór het verschijnen van deze CBS-prognose.

groot is dan de tweede generatie westers, wat deels terug te voeren is op omvang en leeftijdssamenstelling van beide groepen en deels op verschillen in vruchtbaarheid.⁵⁸

Een ander opvallend verschil is dat bij de westerse migratieachtergrond de derde generatie vrijwel altijd één ouder heeft met een Nederlandse achtergrond. De groep 3^e generatie, beide ouders 2^e generatie is in de figuur nauwelijks te zien vanwege de geringe omvang. De westerse 3^e generatie is als het ware opgegaan in de bevolking. Bij de derde generatie niet-westerse achtergrond zijn beide groepen ongeveer even groot, wat er op duidt dat er onder de tweede generatie niet-westers minder vaker sprake is van een partner met Nederlandse achtergrond dan bij de tweede generatie westers.⁵⁹



Figuur 2.4 Relatief aandeel naar migratieachtergrond van nul-jarigen. Getoond zijn nul-jarigen met een eerste generatie migratieachtergrond die gedurende 2016 zijn geïmmigreerd⁶⁰ en nul-jarigen met een Nederlandse, tweede of derde generatie (migratie)achtergrond die per 1 januari 2016 stonden ingeschreven in het GBA. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

Tot nu toe is de bespreking van de etnische samenstelling beperkt gebleven tot de tamelijk grove driedeling Nederlandse, westerse en niet-westerse achtergrond. Een belangrijke reden is dat gedetailleerde gegevens over etnische achtergrond pas vanaf 1995 worden bijgehouden door het CBS. Tot eind jaren tachtig bestond er een taboe op het verzamelen van ‘etnische data’ en een wettelijk verbod op ‘registratie naar ras’. Het tamelijk alarmerende WRR-rapport *Allochtonenbeleid* uit 1989 maakte duidelijk dat een gebrek aan zelfs de meest basale statistische gegevens het uitvoeren en monitoren van het integratiebeleid ernstig belemmerde. De regering onderkende dit probleem en verschaftte met het

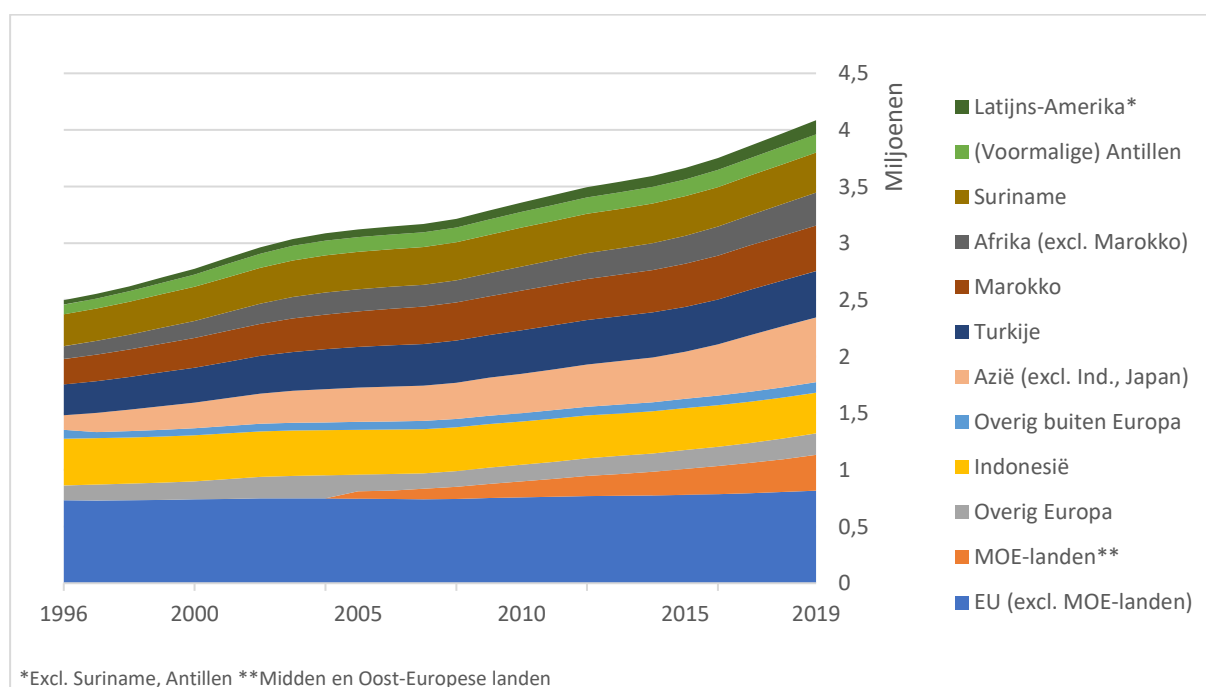
⁵⁸ Zie voor verschillen in vruchtbaarheid CBS-statline, *Geboorte; vruchtbaarheid, migratieachtergrond en generatie moeder*, opgehaald 14-12-2020 van: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83307NED/table?dl=4BD29>

⁵⁹ Zie ook Hoofdstuk 9.

⁶⁰ Zie de Technische appendix.

Besluit Gevoelige Gegevens (1993) en de Wet op het CBS (1996) een wettelijk kader voor het verzamelen van gegevens met betrekking tot etniciteit.⁶¹

De vanaf 1995 toegenomen beschikbaarheid van gegevens maakt het mogelijk om een gedetailleerd beeld te schetsen van de samenstelling en ontwikkeling van migrantenpopulaties (zie Figuur 2.5). Uit de grafiek is op te maken dat de groepen met een westerse migratieachtergrond krompen (Indonesië) of min of meer stabiel zijn, met uitzondering van Midden- en Oost-Europa (MOE-landen), waar juist sprake is van snelle groei. Bij de groepen met een niet-Westerse migratieachtergrond komt de groei vooral door toename van de immigratie uit Azië en in mindere mate Afrika en Latijns-Amerika. Recent was er forse toename van asielmigratie uit Afrika en het Midden-Oosten, inclusief Afghanistan. De ‘klassieke’ herkomstregio’s Turkije, Marokko, Suriname en de (voormalige) Nederlandse Antillen en Aruba vertonen een meer gematigde groei.



Figuur 2.5 Bevolking per 1 januari naar migratieachtergrond⁶², 1996-2019. Bron: CBS-statline.

Enkele kanttekeningen zijn op zijn plaats. De cijfers tonen inwoners ingeschreven in de bevolkingsadministratie en geen illegalen, vreemdelingen die niet in het bezit zijn van een geldige verblijfsvergunning en zonder toestemming in Nederland zijn. Hun aantal is geschat op 20.000 tot 63.000.⁶³ Verder worden nakomelingen van tweede generatie migranten – de derde generatie – geteld als Nederlander met Nederlandse achtergrond. In de belangrijke publiek toegankelijke statistieken op CBS-statline wordt de derde generatie meestal niet apart onderscheiden. Wel zijn er een aantal datasets beschikbaar over de omvang naar leeftijd en migratieachtergrond.⁶⁴

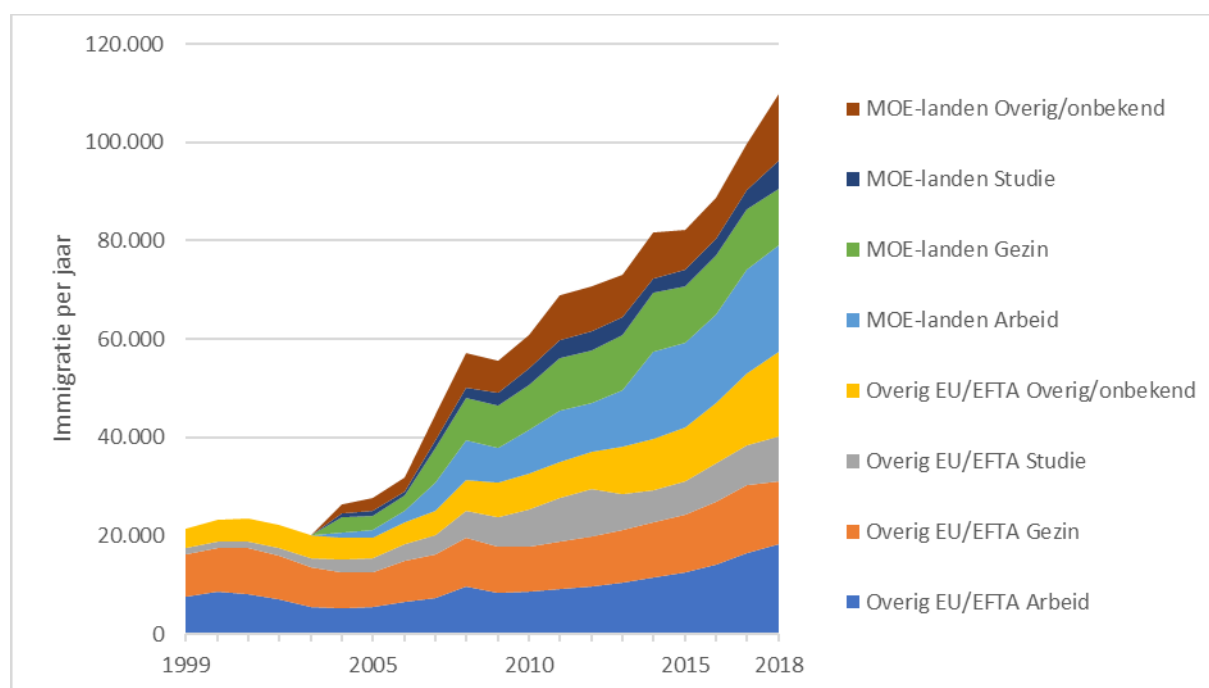
⁶¹ Van de Beek, J. H. (2010)

⁶² Herkomstregio volgens de 12-deling, zie de Begrippenlijst, met de EU uitgesplitst naar MOE-landen en overig.

⁶³ Van der Heijden et al., 2015

⁶⁴ Zie de Technische appendix.

Met het oog op de berekening van de fiscale kosten en baten naar migratiemotief volgt nu een beknopte beschrijving van de ontwikkeling van de immigratie naar (afgeleid) migratiemotief. Allereerst migratie voor inwoners van de Europese Unie en de EFTA (Zwitserland, Noorwegen, IJsland en Liechtenstein). Deze immigranten mogen vrij reizen naar Nederland en er werken of studeren. Figuur 2.6 geeft een overzicht van de immigratie uit deze landen, uitgesplitst naar de Midden- en Oost-Europese landen (MOE-landen) en de overige EU/EFTA landen (exclusief Nederland). Te zien is dat de totale jaarlijkse immigratie in 20 jaar tijd is verviervoudigd, van ruim 20.000 naar ruim 110.000 immigranten per jaar. Vooral studiemigratie en in mindere mate arbeidsmigratie zijn sterk in omvang gegroeid. Voor een belangrijk deel komt dit door immigratie uit Midden- en Oost-Europa, die sterk toenam nadat in 2007 bestaande beperkingen voor de meeste MOE-landen werden opgeheven. In 2018 waren deze landen goed voor ongeveer de helft van de immigratie.

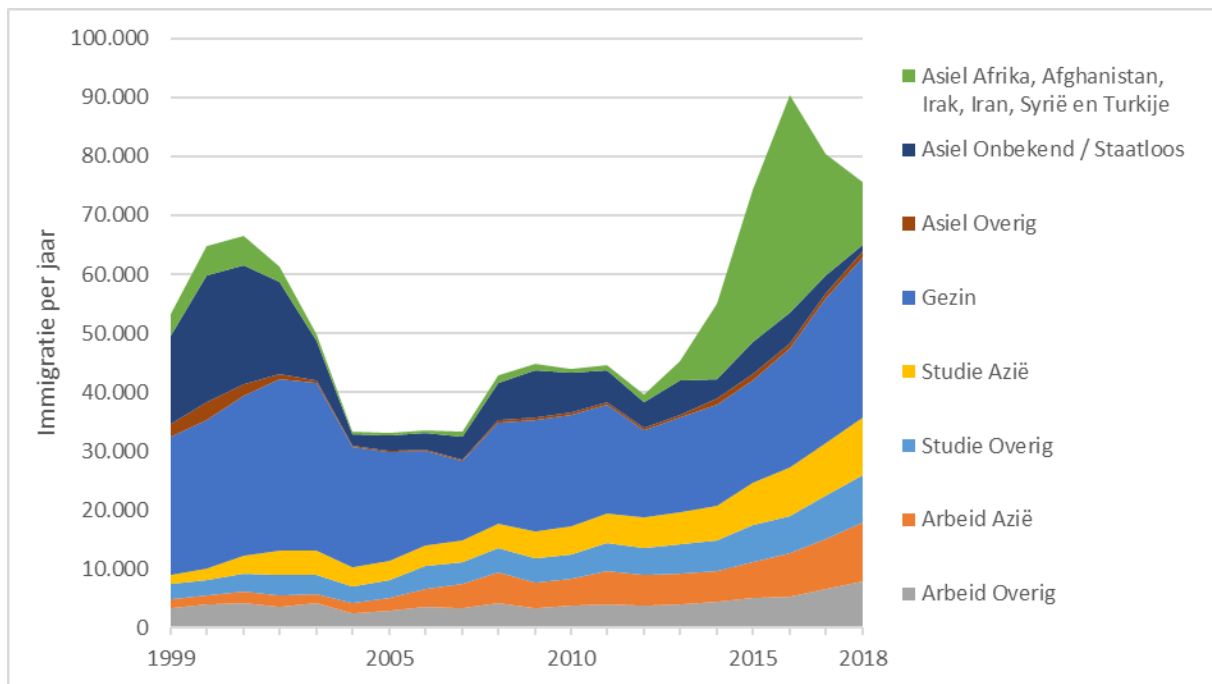


Figuur 2.6 Immigratie naar nationaliteit en afgeleid migratiedoel voor MOE-landen en overige EU/EFTA-landen (exclusief Nederland). Bron: CBS-statline.⁶⁵

In Figuur 2.7 is de instroom gegeven van immigranten van buiten de EU/EFTA, uitgesplitst naar afgeleid migratiedoel. Ook hier zijn studie- en arbeidsmigratie fors toegenomen, waarbij een groot deel van de toename op het conto van Aziatische studie- en arbeidsmigranten geschreven kan worden. De gezinsmigratie vertoont aan het begin van eeuw een opvallende afname, wat onder andere te maken heeft met het aanscherpen van toelatingseisen, met name de invoering van de *Wet inburgering in het buitenland* (zie §2.3). Asielmigratie heeft aanvankelijk vaak een onbekende herkomst, vanwege het zoekraken dan wel zoekmaken van identiteitsbewijzen. Aan het eind van de periode is van de meeste asielzoekers de herkomst wel bekend en staat vast dat deze dan overwegend uit Afrika en het Midden-Oosten komen.⁶⁶

⁶⁵ CBS-statline, *Immigranten EU/EFTA; afgeleid migratiedoel, sociaaleconomische categorie*, opgehaald 15-12-2020 van: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84808NED/table?dl=46E0E>

⁶⁶ De data staan verdere uitsplitsing niet toe, vandaar dat als benadering voor het Midden-Oosten de vijf landen Turkije, Syrië, Irak, Iran en Afghanistan is genomen.



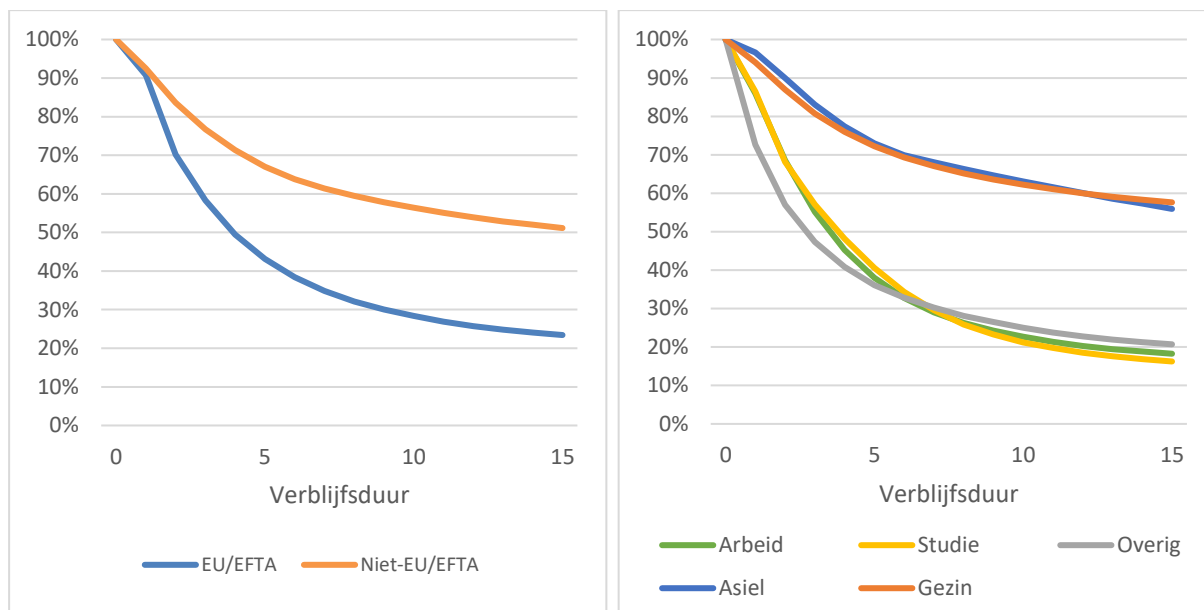
Figuur 2.7 Immigratie naar afgeleid migratiedoel voor niet-EU/EFTA-landen. Bron: CBS-statline.

Tot slot enkele observaties met betrekking tot remigratie. Remigratiekansen bepalen de gemiddelde verblijfsduur van immigranten. Daarom zijn ze van groot belang voor het bepalen van de kosten en baten over de gehele verblijfsduur. Er zijn grote verschillen tussen herkomstgroepen en migratiemotieven als het gaat om remigratiekansen.

In Figuur 2.8 zijn de remigratiekansen weergegeven naar migratiemotief en herkomstregio. Na 15 verblijfsjaren (Figuur 2.8 links) is van immigranten uit EU of EFTA een kwart nog in Nederland aanwezig. Bij immigranten van buiten het EU/EFTA gebied is dat ongeveer de helft. Het verschil naar migratiemotief is nog groter: bij asiel en gezinsmigranten is na 15 verblijfsjaren 55% à 60% nog in Nederland en bij arbeid, studie en overige motieven is dat rond 20% (Figuur 2.8 rechts).

Voor een kostenbatenanalyse van immigratie is ook zelfselectie ten aanzien van uitkeringsafhankelijkheid van belang. De kosten en baten van immigratie hangen sterk samen met herverdeling van inkomen door de verzorgingsstaat en het progressieve belastingstelsel. Zoals in §2.4 uiteengezet zal worden, bestaat in de economische literatuur de zogenaamde welvaartsmagneethypothese. Volgens deze hypothese trekken genereuze verzorgingsstaatvoorzieningen (laaggeschoolde) immigranten aan. De analyse in het huidige rapport beperkt zich tot immigranten die reeds in Nederland zijn. Er wordt derhalve geen empirisch onderzoek gedaan naar het effect van sociale zekerheid op de keuze van immigranten voor Nederland als land van bestemming.

Het omgekeerde – analyseren of uitkeringsafhankelijkheid remigratie beïnvloedt – is wel mogelijk voor in Nederland aanwezige immigranten. In Figuur 2.9 is voor een groot aantal cohorten het percentage immigranten dat na 10 verblijfsjaren vertrokken is, afgezet tegen het aantal immigranten dat na twee verblijfsjaren een uitkering had. De grijze trendlijn heeft duidelijk een dalend verloop.



Figuur 2.8 Cumulatieve blijf-kans naar verblijfsduur in jaren voor immigranten die in de periode 1999-2004 naar Nederland kwamen, naar migratiemotief en herkomst. Eigen berekening op basis van CBS-statline.^{67 68}

Bij cohorten waarvan weinig immigranten na twee jaar een uitkering hebben, is de neiging om binnen 10 jaar Nederland weer te verlaten groot. Van cohorten met minder dan 5% uitkeringsontvangers is meestal 30% tot 90% van de immigranten na 10 jaar weer vertrokken. Binnen deze groep zijn twee subgroepen te onderscheiden. Van immigranten uit Japan, Zuid-Korea, India, Zuid-Afrika, Australië, Canada en de VS is 60% tot 90% binnen 10 jaar weer huiswaarts gekeerd (groene stippen in Figuur 2.9). Onder immigranten uit Rusland, Oekraïne, China, Brazilië, Indonesië en de Filipijnen (blauwe stippen in Figuur 2.9) is de vertrekkans met 30 à 60% een stuk kleiner.

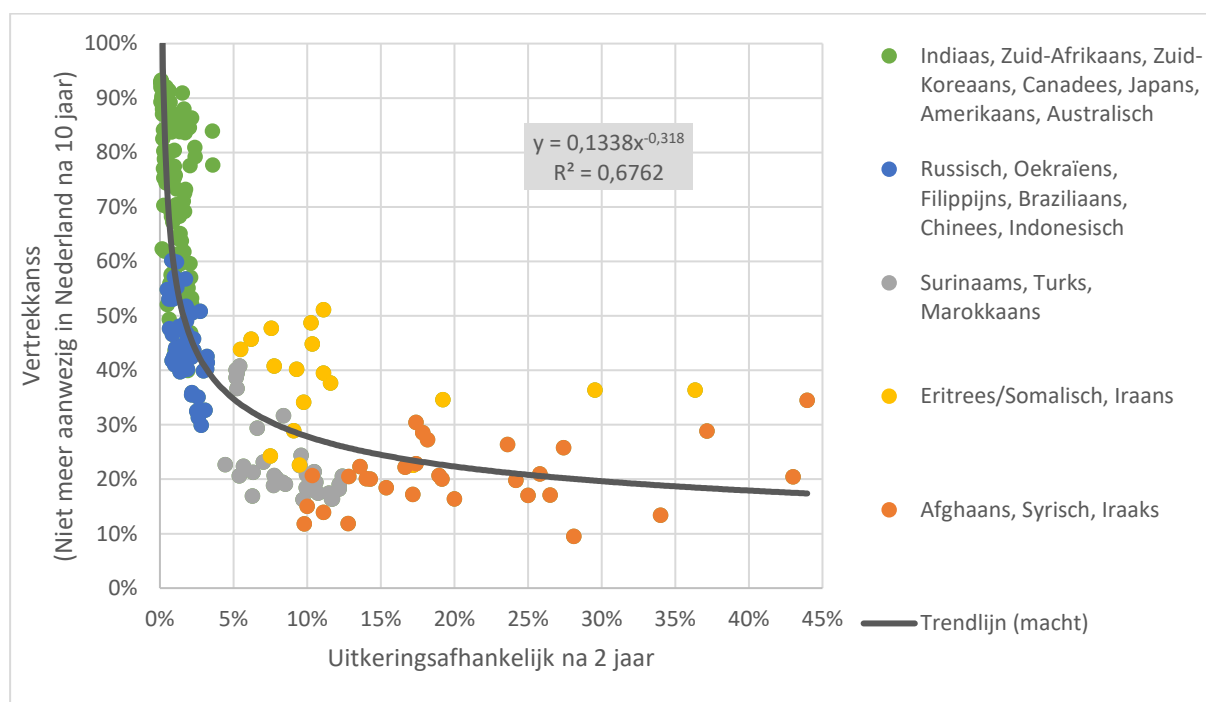
Voor de hier getoonde cohorten geldt omgekeerd ook: hoe hoger de uitkeringsafhankelijkheid na twee jaar, hoe minder immigranten geneigd zijn binnen 10 jaar weer uit Nederland te vertrekken. Voor immigranten uit de klassieke herkomstlanden Turkije (4% asielmigranten), Marokko en Suriname (grijze stippen in Figuur 2.9) is de uitkeringskans na 2 verblijfsjaren met 5% tot 12% flink groter en de vertrekkans met 15% tot 40% navenant kleiner. Dit geldt sterker voor landen waar veel asielmigranten vandaan komen. Van de immigranten uit Afghanistan, Irak en Syrië (oranje stippen in Figuur 2.9) kwam ruim de helft als asielmigrant. Van hen had tot 10 tot 50% na twee jaar een uitkering en verbleef 70 tot 90% na 10 jaar nog in Nederland. Bij Iran en Eritrea (samen met Somalië de gele stippen in Figuur 2.9) ging het om ruim een kwart asielmigranten en is de uitkeringsafhankelijkheid lager en de vertrekkans groter. Grote uitzondering vormen Somaliërs: gemiddeld 60% asielmigratie, maar toch ook veel emigratie naar onder andere het Verenigd Koninkrijk.

Het is overduidelijk dat uitkeringsafhankelijkheid geassocieerd is met lagere remigratiekansen, al moet naar de causale mechanismen nader onderzoek verricht worden. Als immigranten met een uitkering minder vaak remigreren dan mensen zonder uitkering treedt er negatieve zelfselectie op ten aanzien van uitkeringsafhankelijkheid, hetgeen kosten voor de schatkist met zich meebrengt. Het lijkt er op dat

⁶⁷ CBS-statline *Immigranten niet EU/EFTA; migratiemotief, sociaaleconomische categorie*, opgehaald 3-1-2020 van: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/84809NED/table?dl=48B50>

⁶⁸ CBS-statline *Immigranten EU/EFTA; afgeleid migratiedoel, sociaaleconomische categorie*, opgehaald 3-1-2020 van: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/84808NED/table?dl=48B55>

hier sprake is van een soort omgekeerd ‘welvaartsmagneeteffect’. Om in de beeldspraak te blijven: de mate waarin de ‘welvaartsmagneet’ immigranten van grote afstand naar Nederland trekt laten we in het midden, maar zeker is dat de welvaartsmagneet sterk genoeg is om uitkeringsafhankelijke immigranten relatief vaak in de Nederlandse verzorgingsstaat te houden.



Figuur 2.9 Het percentage van een bepaald cohort dat na 10 verblijfsjaren is geremigreerd (10-jaars vertrekkans), afgezet tegen het percentage van het betreffende cohort dat na twee verblijfsjaren een uitkering als hoofdbron van inkomsten had, voor 224 cohorten die immigreerden gedurende de periode 1999-2009, naar nationaliteit voor 21 niet-EU/EFTA-landen⁶⁹. Bron: Eigen berekening⁷⁰ op basis van CBS-statline.⁷¹

Zelfselectie op uitkeringsafhankelijkheid bij remigratie kan de druk die laaggeschoolde immigratie nu reeds op de verzorgingsstaat legt verder vergroten. Nederland is *de facto* een immigratieland met een dynamisch migratiepatroon: veel immigratie, maar ook veel remigratie. Er ‘stromen’ als het ware veel mensen ‘door Nederland heen’. Het heeft er alle schijn dat vooral de uitkeringsafhankelijke immigranten zich relatief vaak langdurig dan wel blijvend in Nederland vestigen. Nu reeds bestaat – geheel tegen de getalsverhoudingen in – de bijstand voor circa 10% uit westerse en 50% uit niet-westerse immigranten.⁷² Het hier geobserveerde zelfselectiemechanisme kan deze overmatige afhankelijkheid van

⁶⁹ De trendlijn is getoetst m.b.v. de SPSS (versie 26) Curve Estimation procedure en het model is significant, $F(1, 222) = 463.59$, $t = -21.53$, $p < .001$, $R^2 = 0,675$ (adjusted). Dit resultaat is robuust onder verschillende operationaliserings. Zie verder de Technische appendix.

⁷⁰ Per combinatie van immigratiejaar en nationaliteit. De nationaliteiten Somalisch en Eritrees zijn per jaar afzonderlijk geclusterd en vervolgens is verder geclusterd voor Syrisch (v.a. 2002) en het cluster Somalisch/Eritrees (v.a. 2004) door steeds twee opeenvolgende jaren samen te nemen, dit om vertekening door kleine groepen te vermijden. Kleine groepen zorgen voor vertekening omdat de waarden in deze CBS-statline tabellen zijn afgerond op veelvouden van 5.

⁷¹ Berekening op basis van CBS-statline, *Immigranten niet EU/EFTA; migratiemotief, sociaaleconomische categorie*, opgehaald 3-1-2020 van: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/84809NED/table?dl=4A135>

⁷² Eigen berekening op basis van CBS-statline, *Personen met bijstand; persoonskenmerken*, opgehaald, 15-12-2020 van: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/82016NED/table?dl=49D05>

uitkeringen onder immigranten bestendigen of vergroten, waardoor de druk van immigratie op de verzorgingsstaat verder toeneemt.

Zelfselectie op uitkeringsafhankelijkheid bij remigratie kan de druk die laaggeschoolde immigratie nu reeds op de verzorgingsstaat legt verder vergroten. Nederland is *de facto* een immigratieland met een dynamisch migratiepatroon: veel immigratie, maar ook veel remigratie. Er ‘stromen’ als het ware veel mensen ‘door Nederland heen’. Het heeft er alle schijn dat vooral de uitkeringsafhankelijke immigranten zich relatief vaak langdurig dan wel blijvend in Nederland vestigen. Nu reeds bestaat – geheel tegen de getalsverhoudingen in – de bijstand voor circa 10% uit westerse en 50% uit niet-westerse immigranten.⁷³ Het hier geobserveerde zelfselectiemechanisme kan deze overmatige uitkeringsafhankelijkheid onder immigranten bestendigen of vergroten, waardoor de druk van immigratie op de welvaartstaat verder toeneemt.

2.3 Saillante ontwikkelingen in beleid

De wettelijke regulering van immigratie heeft drie onderdelen: nationale wetgeving voor toelating van vreemdelingen, nationale wetgeving voor toelating tot de arbeidsmarkt en internationale wetgeving.⁷⁴

Tot 1965 was de toelating van vreemdelingen gebaseerd op de *Vreemdelingenwet 1849*. De wet telde slechts 21 artikelen en was verbluffend eenvoudig: vreemdelingen met voldoende middelen van bestaan, uit vermogen of arbeid, worden toegelaten als ze een paspoort hebben, bekend zijn bij twee inwoners of zelfs als ze zich melden bij de politie.⁷⁵ De *Vreemdelingenwet 1965* telt 52 artikelen, maar stelt in wezen dezelfde voorwaarden: voldoende middelen van bestaan, geen risico voor openbare orde of nationale veiligheid. Wordt aan de condities voldaan dan volgt na vijf jaar een permanente verblijfsvergunning. De *Vreemdelingenwet 2000* regelt toelating in 124 artikelen. Nog steeds gelden als voorwaarden voldoende middelen van bestaan, geen risico voor openbare orde of nationale veiligheid. Maar nu wordt een verblijfsvergunning alleen verleend als internationale verplichtingen dat eisen, als toelating een wezenlijk Nederlands belang dient, of op humanitaire gronden. Een verblijfsvergunning wordt geweigerd of niet verlengd als de aanvrager zich niet houdt aan de voorwaarden van de wet op de arbeid van vreemdelingen.

Daarnaast raakt vanaf 2000 het toelatingsbeleid voor wat betreft gezinsmigratie vermengd met integratiebeleid. Er komen (strengere) eisen aan de minimumleeftijd van de partners en het minimuminkomen van de gezinsvormer.⁷⁶ In 2006 komt daar met de inwerkingtreding van de *Wet inburgering in het buitenland* de eis bij dat de overkomende partner buiten Nederland met succes een zelf te bekostigen inburgeringsexamen af moet leggen. Deze maatregelen leidde tot een aanzienlijke verlaging van de gezinsmigratie uit bijvoorbeeld Turkije en Marokko.⁷⁷

De eerste nationale regeling op toelating tot de arbeidsmarkt was evenzeer uiterst summier. In de 12 artikelen van de *Wet Regeling Arbeid Vreemdelingen 1934* kreeg de rijksoverheid de mogelijkheid om

⁷³ Eigen berekening op basis van CBS-statline, *Personen met bijstand; persoonskenmerken*, opgehaald 12-02-2021 van: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82016NED/table?dl=4D617>

⁷⁴ De informatie in deze paragraaf is ontleend aan Lange, T. D. (2007)

⁷⁵ Zoals de wet stelt: “Zelfs kunnen vreemdelingen worden toegelaten op bloote aanmelding van hunne personen met opgave, van wie zij zijn, van waar en met welk doel zij herwaarts komen.”

⁷⁶ Zie Wilkinson, C., Goedvolk, M., & Dieten, S. V. (2008), Figuur 3.7, blz. 52

⁷⁷ Zie Wilkinson, C., Goedvolk, M., & Dieten, S. V. (2008), Figuur 3.7, blz. 57

werkgevers te verplichten tot aanvragen van een arbeidsvergunning voor buitenlandse werknemers in gespecificeerde beroepen of bedrijfstakken.⁷⁸

In 1969 werd de wet vervangen door de *Wet Arbeidsvergunning Vreemdelingen 1964*. Nu werd het, op last van de EEG, de werknemer in plaats van de werkgever die een arbeidsvergunning moest aanvragen. De vergunning werd geweigerd als de werknemer geen geldige verblijfsvergunning had en als de situatie op de arbeidsmarkt daartoe aanleiding gaf; criteria werden echter niet gespecificeerd.

In de *Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers 1979* wordt de vergunningplicht weer op de werkgevers gelegd. Er wordt nu een maximum opgelegd aan het aantal buitenlandse werknemers per werkgever. De vergunning kan worden geweigerd als de werknemer geen verblijfsvergunning heeft, als voldoende aanbod beschikbaar is in Nederland of in de 'rekruteringslanden' (landen waarmee Nederland een verdrag heeft voor 'gastarbeiders') en als onvoldoende geschikte huisvesting beschikbaar is. Voor echtgenoten en onvolwassen kinderen gold de eis van onvoldoende arbeidsaanbod niet. Een arbeidsvergunning was niet nodig voor vreemdelingen met een permanente verblijfsvergunning, voor bepaalde beroepen, voor vreemdelingen die minstens vijf jaar rechtmatig in Nederland hadden gewerkt en voor hun gezinsleden. Internationale verplichtingen leidden ook tot vrijstellingen, zoals voor EEG onderdanen.

Vanaf 1995 geldt de *Wet Arbeid Vreemdelingen 1994*, in essentie gelijk aan de wet van 1979. Het maximum aantal vreemdelingen per werkgever is geschrapt, de vergunning wordt verleend voor maximaal een jaar en kan worden geweigerd als de werkgever slechte arbeidsvoorwaarden biedt. Ook kan worden geëist dat de werkgever zich inspant om bij tekortschietend aanbod zelf personeel op te leiden. Regulering van hooggeschoolde immigratie, als ontheffing van geldende restricties, is altijd in de luwte van publieke discussies gebleven. Als criterium gold meestal het salaris (in 1969 de inkomensgrens voor het ziekenfonds waarin de helft van de bevolking verplicht verzekerd was, in 1973 een grens op 75% boven het mediane arbeidsloon in de nijverheid, in 2003 € 50.000), met wat aanvullende voorwaarden. Onder de regelingen vielen hoger personeel van multinationals en academici, later ook ICT'ers. In 2005 werd de Regeling Kennis Migranten ingevoerd, met het salaris als enige criterium (€ 45.000 per jaar, € 32.600 voor werknemers jonger dan 30).

Internationale regulering startte bescheiden in 1951, toen de zes landen van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal overeen kwamen dat gekwalificeerde werknemers zich vrij konden bewegen over de zes arbeidsmarkten. In 1953 bepaalde de OESO/OECD dat bij tekortschietend nationaal aanbod immigranten moesten worden toegelaten en dat na vijf jaar een werkvergunning moest worden verlengd ongeacht de situatie op de arbeidsmarkt. Het Verdrag van Rome, waarmee in 1958 de EEG van start ging, stelde onbelemmerde arbeidsmobiliteit in 1970 in het vooruitzicht. Stapsgewijs werd dit gerealiseerd, en door de uitbouw van de EEG tot de EU geldt dit nu voor de 28 landen van de EU en de EFTA-landen, voor werknemers, zelfstandigen en hun gezinsleden.⁷⁹

Sinds 1954 geldt in Nederland de *VN Vluchtelingen Conventie 1951*. De Vluchtelingen Conventie bepaalt dat vluchtelingen niet kunnen worden teruggestuurd naar het gebied waar hun leven of vrijheid wordt bedreigd op grond van ras, religie, nationaliteit, politieke overtuiging of behoren tot een

⁷⁸ In 1937 werd de regeling uitgebreid tot zelfstandigen, omdat veel buitenlanders zich aanboden als zelfstandige.

⁷⁹ Voor de EU en de EFTA-landen minus Zwitserland is dit geregeld via de EER (zie Begrippenlijst), voor Zwitserland via Schengen.

bepaalde sociale groep. Dit staat bekend als het non-refoulement beginsel, een verbod op uitwijzing van personen die vervolging te vrezen hebben. Dit beginsel houdt overigens geen verplichting in tot toelating van personen die zich nog niet op het grondgebied bevinden. Vluchtelingen mogen in hun rechten niet worden gediscrimineerd in vergelijking met ingezetenen of andere immigranten. De conventie geeft geen recht op vrije vestiging in een land, alleen toegang tot het rechtssysteem. De conventie schrijft wel vrije toegang tot de arbeidsmarkt voor na drie jaar legaal verblijf.

De werking van dit verdrag was aanvankelijk beperkt tot vluchtelingenstromen die het gevolg waren van de Tweede Wereldoorlog. Dit impliceerde niet alleen een beperking in de tijd, maar ook een *de facto* beperking tot vluchtelingen afkomstig uit Europa. Deze beperkingen werden in 1967 losgelaten met het aannemen van een aanvulling op het oorspronkelijke verdrag, die bekend staat als het 'Protocol van New York'. Daarmee ontstond een open einde-regeling die in beginsel alle aardbewoners het recht geeft op een asielprocedure in Nederland en in de praktijk heeft geleid tot vestiging van grote groepen asielzoekers.

Beschouwen we de hoofdlijnen van de ontwikkelingen dan zien we dat van 1849 tot 2000 de nationale wetgeving over toelating van vreemdelingen zeer liberaal was: voldoende middelen van bestaan, geen bedreiging van de openbare orde (geen bedelaars, geen oproerkraaiers). In 2000 verandert de norm: vreemdelingen moeten een wezenlijk Nederlands belang dienen.

In de vroege jaren van de komst van arbeidsmigranten was de invloed van het parlement gering en werden belangrijke beslissingen genomen door uitvoerende ambtenaren, met name door ambtenaren van Sociale Zaken.⁸⁰ Later kwam daar de juridisering bij, zowel voor arbeidsmigratie, gezinsmigratie als asielmigratie. Zo was het een rechter die in 1973 bepaalde dat de verblijfsvergunning van een immigrant die recht had op een werkloosheidsuitkering niet kon worden ingetrokken. Zoals De Lange over de periode 1976-1990 concludeerde: "Gefinancierde en gespecialiseerde rechtshulp en rechters die de handelwijze van het bestuur kritisch volgden vormden gezamenlijk ook een nieuwe machtsfactor".⁸¹ Internationale regulering en juridisering mede op basis van die regulering (bij het Hof van Justitie van de EU en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens) hebben de nationale beleidsruimte sterk ingeperkt.

2.4 De economische betekenis van immigratie: een literatuuroverzicht

Immigratie heeft potentiële economische effecten door de invloed op omvang en samenstelling van de bevolking, in het bijzonder de beroepsbevolking. In deze paragraaf wordt aan de hand van de literatuur ingegaan op de inkomenseffecten van immigratie en de effecten – waaronder inkomenseffecten – van toenemende bevolkingsdichtheid. Daarnaast wordt ingegaan op de zogenaamde 'welvaartsmagneethypothese', de veronderstelling dat een verzorgingsstaat (laaggeschoolde) migranten aantrekt. Al deze effecten kunnen direct of indirect van invloed zijn op de fiscale effecten van immigratie, die het hoofdonderwerp van het huidige rapport vormen. De wetenschappelijke literatuur over fiscale effecten zelf komt in Hoofdstuk 3 aan bod.

Beperken we ons tot de gemeten inkomens, dan kunnen we onderscheid maken tussen *schaaleffecten* en *ratio-effecten* van immigratie. Schaaleffecten doen zich voor als de omvang van de economie door immigratie en de daaruit voortvloeiende bevolkingsgroei toeneemt. Ratio-effecten ontstaan als

⁸⁰ Lange, T. D. (2007)

⁸¹ Lange, T. D. (2007), blz. 237

immigratie de verhoudingen verandert tussen productiefactoren (zoals arbeid en kapitaal) of tussen arbeidsmarktsegmenten (zoals laag- en hooggeschoolden). Die ratio-effecten kunnen op hun beurt leiden tot herverdelingseffecten, d.w.z. herverdeling van inkomen door verandering van de relatieve schaarste van de betrokken productiefactoren of arbeidsmarktsegmenten. Zo kunnen grondeigenaren of kapitaalbezitters wellicht profiteren van immigratie en kunnen laaggeschoolde arbeiders mogelijk nadeel ondervinden als er veel immigratie van laaggeschoolden is.

Er sprake van een zuiver schaaleffect als immigranten dezelfde kenmerken hebben als ingezetenen en als andere productiefactoren dan arbeid (zoals kapitaal) per werkende constant gehouden kunnen worden. Dit doet zich voor als de bevolking groeit door immigratie, maar de kwaliteit van de beroepsbevolking niet verandert, omdat de immigranten qua opleidingsniveau, creativiteit, ondernemerschap en dergelijke niet afwijken van ingezetenen en immigranten met evenveel kapitaal, zoals machines en gebouwen, worden uitgerust als ingezetenen. De economie wordt dan als het ware proportioneel opgeblazen, omdat alle productiefactoren in gelijke mate toenemen. Standaard wordt aangenomen dat er op het niveau van de nationale economie geen schaalvoordelen of -nadelen van betekenis zijn: toename van de bevolking met handhaven van de uitrusting van de werkenden (met kapitaal *et cetera*) heeft geen effect op het inkomen per hoofd. Landen met een grotere bevolking hebben geen hoger inkomen per hoofd dan landen met een kleinere bevolking. In economenjargon: er zijn *constant returns to scale*.

Als de bevolking toeneemt door immigratie en de totale hoeveelheid kapitaal blijft constant, daalt de hoeveelheid kapitaal per werkende: er treedt 'kapitaalverdunding' op. Dit is een ratio-effect dat invloed zal hebben op de relatieve beloningen. Relatief overvloediger arbeid wordt goedkoper, relatief schaarser kapitaal zal meer opleveren. Modelberekeningen⁸² met realistische parameterwaarden rond het jaar 2000 schatten dat immigratie voor Nederland een verlies voor arbeid oplevert van 2,99% van het nationaal inkomen en winst voor kapitaal van 3,14% van het nationaal inkomen. De netto bate van immigratie – ook wel aangeduid als het 'migratiesurplus' – komt daarmee op 0,15%⁸³ van het nationaal inkomen.⁸⁴ Dit laat duidelijk zien dat herverdeling door immigratie kwantitatief veel belangrijker is dan de netto bate. De mate van herverdeling en de omvang van het migratiesurplus hangen af van de flexibiliteit in de economie, met name van de loongevoeligheid van de vraag naar arbeid. Bij grote gevoeligheid leidt een geringe loondaling reeds tot een grote toename van de vraag naar arbeid. In dat geval kan extra aanbod van arbeid als gevolg van immigratie makkelijk door de arbeidsmarkt worden opgenomen, zonder dat de lonen erg veranderen. Dan is er weinig herverdeling en een gering migratiesurplus. Het omgekeerde geldt bij vraag naar arbeid die weinig gevoelig is voor het loon. Empirisch onderzoek laat grote verschillen zien in schattingen van die gevoeligheid.⁸⁵

Kapitaal per werkende kan constant blijven als dat op een open internationale kapitaalmarkt onbeperkt geleend kan worden, tegen een gegeven rente. Dit is feitelijk de huidige Nederlandse situatie. Kapitaal per werkende kan ook constant blijven omdat immigranten hun eigen kapitaal meebrengen, zoals in de 16^e en 17^e eeuw gold voor Zuid-Nederlanders en Hugenoten. Als kapitaal moet worden opgebracht uit binnenlandse besparingen, betekent een grotere beroepsbevolking dat meer kapitaal nodig is om de hoeveelheid kapitaal per werkende constant te houden. Dan daalt het inkomen per

⁸² Op basis van een gestileerd model van Borjas (1995)

⁸³ 3,14% – 2,99%.

⁸⁴ WRR (2001), blz. 99, soortgelijke berekeningen voor de VS laten vergelijkbare uitkomsten zien.

⁸⁵ Longhi, S., P. Nijkamp & J. Poot (2004)

hoofd. Dit was de vrees die in de jaren vijftig van de vorige eeuw leidde tot een actief emigratiebeleid. Brunow, Nijkamp en Poot⁸⁶ berekenen dat kapitaalverdunding door immigratie in de OECD landen in 2000-2010 zou leiden tot een inkomensdaling van 0,14% per jaar, bij een feitelijke gemiddelde groei van 1,2% per jaar.

Als immigranten niet dezelfde kwaliteiten hebben als ingezetenen treedt een ander ratio-effect op. De verhoudingen tussen verschillende categorieën arbeid veranderen, hetgeen leidt tot herverdeling: substituten verliezen, complementen winnen. Substituten zijn immigranten die met ingezetenen concurreren: de komst van buitenlandse ongeschoolden zet bijvoorbeeld druk op het loon van ingezetenen ongeschoolden. Het omgekeerde geldt voor ingezetenen werknemers die complementair zijn aan immigranten: de komst van ongeschoolde immigranten doet bij wijze van spreken de vraag naar opleiders, opzichters en boekhouders stijgen.

Onderzoek naar effecten van immigratie op lonen geeft nogal gevarieerde uitkomsten. In een overzicht van zulke studies wordt geconcludeerd dat bij een toename van de fractie immigranten in een lokale arbeidsmarkt met 10 procentpunten (dus bijvoorbeeld van 5% naar 15%) het loon van ingezetenen ruim 1% lager uitkomt.⁸⁷ Maar niet alle controverses in dit onderzoeksveld zijn beslist. Er is nauwelijks systematisch onderzoek naar het verschil in effecten op substituten en complementen.

In de praktijk kunnen beide ratio-effecten – kapitaalverdunding en herverdeling tussen laag- en hooggeschoolden – tegelijkertijd optreden. Een hoger opleidingsniveau van immigranten kan het effect van kapitaalverdunding (minder fysiek kapitaal per werkende) tegengaan. Dit wordt geïllustreerd door twee onderzoeken naar het effect van immigratie in OECD landen, in opeenvolgende perioden, waarin de immigratie van karakter veranderde, van laag- naar hoogopgeleid. Dolado, Goría en Ichino⁸⁸ analyseerden data voor 23 OECD landen in de periode 1960-1985. In die periode hadden immigranten in elk land gemiddeld minder menselijk kapitaal⁸⁹ (onderwijs e.d.) dan ingezetenen.⁹⁰ Een toename van het migratiesaldo met 1 immigrant per 1000 inwoners verlaagde onder die omstandigheden de groei van het inkomen per hoofd met 0,04 percentagepunt.⁹¹ Boubtane, Dumont en Rault⁹² schatten een soortgelijk model voor 22 OECD landen in de jaren 1986-2006. In deze periode hebben recente immigranten in bijna alle landen juist een hoger aandeel hoogopgeleiden⁹³ dan ingezetenen⁹⁴. Nu domineert het positieve effect van ingevoerd menselijk kapitaal het negatieve effect van kapitaalverdunding. Een toename van het migratiesaldo van 50% leidt gemiddeld tot een toename van jaarlijkse productiviteitsgroei van 0,3 procentpunt. In een derde onderzoek schatten Ortega en Peri⁹⁵ het effect van immigratie

⁸⁶ Brunow, S., P. Nijkamp & J. Poot (2015)

⁸⁷ Longhi, S., P. Nijkamp & J. Poot (2004)

⁸⁸ Dolado, J., A. Goría & A. Ichino (1994)

⁸⁹ Menselijk kapitaal is de voorraad kennis, competenties, vaardigheden en talenten – zoals creativiteit – die het vermogen tot het verrichten van productieve arbeid belichamen.

⁹⁰ De verhouding tussen menselijk kapitaal van immigranten en ingezetenen lag gemiddeld over alle landen op ongeveer 0,8.

⁹¹ Bevolkingsgroei door immigratie had daarbij een groter negatief effect op de inkomensgroei dan inheemse bevolkingsgroei, maar het verschil tussen die twee effecten wordt gehalveerd door het menselijk kapitaal dat de immigranten meebrengen.

⁹² Boubtane, E., J. C. Dumont & C. Rault (2014)

⁹³ Tertiair onderwijs.

⁹⁴ Afgemeten aan het aandeel tertiair opgeleiden. In Nederland, 2002-2006, was het aandeel onder ingezetenen net boven 0,2, voor immigranten net onder 0,3, volgens figuur C4 in Boubtane et al.

⁹⁵ Ortega, F. & G. Peri (2009)

in 14 OECD landen in 1980-2005. Zij vinden hogere werkgelegenheid en hoger bruto nationaal product, maar onveranderde lonen, kapitaalintensiteit en nationaal product per gewerkt uur. Deze resultaten zijn geheel in lijn met constante schaal opbrengsten (afwezigheid van schaalvoordelen of -nadelen).

In het CPB-rapport *Immigration and the Dutch Economy* (2003)⁹⁶ – waar het huidige rapport voor wat betreft de fiscale effecten op voortbouwt – komen de hiervoor besproken ratio- en herverdelingseffecten allen aan bod. Het CPB trekt op basis van modelberekeningen⁹⁷ de conclusie dat het immigratiesurplus slechts een fractie is van de herverdeling. Bij een constante hoeveelheid kapitaal is het effect van een 5% grotere beroepsbevolking door immigratie 7 tot 11% hoger inkomen voor kapitaalbezitters en – afhankelijk van het aandeel laag- en hooggeschoolde immigranten – 2 tot 10% lager inkomen voor ingezeten werknemers. Is kapitaal mobiel dan is er alleen herverdeling tussen laag- en hooggeschoolden: neemt de beroepsbevolking door immigratie van louter laaggeschoolden toe met 5%, dan stijgt het inkomen van hooggeschoolden met 2% en daalt het inkomen van laaggeschoolden met 6%. Komen er louter hooggeschoolden, dan verliezen hooggeschoolden 1% en winnen laaggeschoolden 3%. Het immigratiesurplus is in alle gevallen slechts honderdsten van procenten.⁹⁸ De hiervoor besproken berekeningen gaan uit van een gestileerd model, met een vast arbeidsaanbod van ingezetenen en zonder minimumloon en sociaal vangnet. In uitbreidingen van dit model met minimumloon, sociale zekerheid en een imperfecte arbeidsmarkt, waar het aanbod van laag- en hooggeschoolde arbeid verschillend reageert op de instroom van immigranten, leidt immigratie niet alleen tot inkomenseffecten, maar ook tot werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid.⁹⁹ In het algemeen verkleint sociale zekerheid de absorptiecapaciteit van de arbeidsmarkt voor laag- en ongeschoolde immigranten en zeker voor immigranten met een lagere productiviteit dan overeenkomt met het minimumloon is uitkeringsafhankelijkheid een reëel risico.

Inkomensgelijkheid, minimumloon en sociale zekerheid worden in verband gebracht met zelfselectie van immigranten ten aanzien van menselijk kapitaal, i.h.b. het opleidingsniveau. Iets vergelijkbaars kan bij remigratie optreden ten aanzien van uitkeringsafhankelijkheid (zie §2.2). Dergelijke zelfselectie is potentieel van invloed op de bijdrage van immigranten aan de inkomsten en uitgaven van de overheid. Deze zogenaamde fiscale nettobijdragen van vormen de kern van dit rapport. Daarbij worden de stromen immigranten die in een bepaald jaar naar Nederland zijn gekomen als gegeven geaccepteerd. We geven geen analyse van de selectie van immigranten die de keus voor Nederland hebben gemaakt, maar enkele resultaten uit de literatuur kunnen hier wel worden aangestipt.

In de Verenigde Staten heeft zich een literatuur ontwikkeld over de aanzuigende werking van genereuze sociale voorzieningen: de hypothese van de welvaartsmagneet. In Europa, met een andere en zeer gevarieerde institutionele structuur, is betrekkelijk weinig empirisch onderzoek gepubliceerd. Vaak wordt de conclusie getrokken dat het effect van sociale uitkeringen op immigratie beperkt is, maar daar is wel nuancering in aan te brengen. Pedersen et al.¹⁰⁰ analyseren de migratie uit 129 landen naar 22 OECD landen in de periode 1990-2000. Ze vinden een sterke invloed van reeds gevestigde immigranten – de zogenaamde netwerkeffecten – en zeer zwakke effecten van publieke sociale

⁹⁶ Roodenburg, H., R. Euwals & H. ter Rele (2003)

⁹⁷ Op basis van een gestileerd model van Borjas (1995)

⁹⁸ Roodenburg, H., R. Euwals & H. ter Rele (2003), §3.3

⁹⁹ Roodenburg, H., R. Euwals & H. ter Rele (2003), §3.4

¹⁰⁰ Pedersen, P., M. Pytlikova & N. Smith (2008)

uitkeringen als een fractie van GDP. De Giorgi en Pellizzari¹⁰¹ bestuderen de keuze van bestemmingsland in de EU15 binnen de groep migranten die naar de EU15 komen, in de periode 1994-2001. Ze vinden voorspelde effecten: migranten prefereren landen met hogere lonen, hogere sociale uitkeringen en lagere werkloosheid. Sociale uitkeringen zijn hier heel precies bepaald als de uitkeringsrechten voor een nauwkeurig omschreven persoon zonder werk. Het effect van lonen is beduidend sterker dan het effect van uitkeringen¹⁰². Maar als in het ene land de werkloosheid stijgt van 6 naar 7% en in het andere daalt van 6 naar 5% kan het effect op immigratie worden geneutraliseerd door in het ene land de uitkeringen te verhogen met 15% en in het andere te verlagen met 15%. Dat duidt toch op een behoorlijk effect van verandering in beleidsparameters.

Razin en Wahba¹⁰³ onderscheiden twee regimes: vrije en beperkte immigratie. Vrije immigratie geldt binnen de EU (EU 14 plus Noorwegen en Zwitserland in het onderzoek), beperkte immigratie geldt voor immigratie naar de EU vanuit 10 ontwikkelde landen en 23 ontwikkelingslanden. Ze vinden, voor de jaren 1990-2000, bevestiging van de "sociale welvaartshypothese": bij vrije mobiliteit leiden royālere uitkeringen tot een toename van het aandeel laaggeschoolden onder de immigranten. De tweede hypothese luidt dat onder het regime van beperkte immigratie, royalere uitkeringen leiden tot een groter aandeel hoger geschoolden. Het argument is hier dat bij beperkte immigratie de politieke steun voor meer nadruk op toelating van hoger geschoolden toeneemt, vanwege een gunstig effect op productiviteit en overheidsbudget. Deze tweede hypothese komt beduidend minder sterk uit de econometrische toetsing. Merk op dat het bij deze tweede hypothese dus niet gaat om zelfselectie op laag opleidingsniveau onder (aspirant-)immigranten, maar om beleidsmakers die selecteren op een hoog opleidingsniveau, ter vermijding van een ongunstig effect van laaggeschoolde immigratie op productiviteit en overheidsbudget.

Zorlu¹⁰⁴ analyseert administratieve data over uitkeringsgebruik in Nederland voor afzonderlijke groepen immigranten (Marokkanen, Turken, Surinamers, Antillianen, overig niet-westers, westers). Hij vindt dat eerste en tweede generatie immigranten uit niet-westerse landen een grotere kans hebben op ontvangen van bijstand en arbeidsongeschiktheidsuitkering en – zij het in mindere mate – van een werkloosheidsuitkering. Correctie voor persoonlijke kenmerken reduceert de kans op bijstand voor niet-westerse immigranten van 5 tot 2 maal die van westerse immigranten. De kans op bijstand voor tweede generatie niet-westerse immigranten wijkt nauwelijks af van de kans voor de eerste generatie (na correctie voor leeftijd). Niet-westerse immigranten hebben dus kenmerken die het bereiken van economische zelfstandigheid belemmeren en ook gegeven die kenmerken hebben ze meer moeite om economische zelfstandigheid te bereiken.¹⁰⁵

Immigratie kan een belangrijke factor zijn voor de ontwikkeling van bevolkingsomvang en bevolkingsdichtheid. In Nederland is immigratie inmiddels zelfs dé bepalende *factor* in de bevolkingsgroei. Uit de hiervoor besproken literatuur komt niet naar voren dat immigratie een substantieel robuust effect heeft op het gemiddeld inkomen van ingezetenen. Er zijn vooral herverdelingseffecten te verwachten.

¹⁰¹ De Giorgi, G. & M. Pellizzari (2009)

¹⁰² Gemeten in standaarddeviaties drie keer zo sterk.

¹⁰³ Razin, A. & J. Wahba (2015)

¹⁰⁴ Zorlu, A. (2013)

¹⁰⁵ Daarmee is nog niets gezegd over de oorzaken. Arbeidsmarktdiscriminatie, een lager gemiddeld opleidingsniveau, maar ook negatieve zelfselectie op uitkeringsafhankelijkheid bij remigratie (zie §2.2) behoren tot de mogelijke verklaringen.

Indien de bevolking groeit door immigratie, kan de hoeveelheid land moeilijk meegroeien. Er is sprake van een ratio-effect, met daaruit voortvloeiende herverdeling. Frans onderzoek¹⁰⁶ laat zien dat grondprijzen in agglomeratiecentra 3% hoger zijn als de bevolkingsgroei een procentpunt hoger is. De prijsstructuur van grond in stedelijke gebieden (de grondprijs in relatie tot de afstand tot het centrum) is nauwelijks gevoelig voor bevolkingsgroei. De stijging van grondprijzen leidt er toe, dat het economisch voordeel van stedelijke gebieden wordt afgeroomd door grondbezitters.

Onderzoek op het niveau van regio's binnen landen wijst op geringe schaafeffecten van de lokale bevolkingsdichtheid op de lokale inkomens. De basishypothese in deze literatuur is dat bevolkingsconcentratie kan leiden tot agglomeratievoordelen, omdat in agglomeraties nabije concurrentie tot hoge productiviteit dwingt, innovaties zich sneller verspreiden en een heterogene bevolking creativiteit en innovatie bevordert. Toetsing in diverse landen op inkomensniveaus – niet op inkomensgroei – leidt tot de conclusie dat binnen landen regio's met een hogere bevolkingsdichtheid een hoger gemiddeld inkomen hebben. Is de bevolkingsdichtheid in de ene regio dubbel zo groot als in de andere regio, dan ligt het inkomen gemiddeld 5% tot 8% hoger¹⁰⁷. Echter, dit is meer een argument ten gunste van concentratie van bevolking in steden – in plaats van uitsmeren over het hele land – dan een argument ten gunste van groei van de totale populatie.

In bovenstaande analyses wordt steeds aangenomen dat de ontwikkeling van kennis zijn eigen autonome pad volgt: uitvinders zijn Willie Wortels die op zolderkamers en in garages (of op universiteiten) alleen hun nieuwsgierigheid volgen en hun vondsten meegeven aan de wind. In die lijn is ook wel gesuggereerd dat een grotere bevolkingsomvang tot meer innovaties leidt: hoe meer mensen, hoe meer kans op goede ideeën. De stelling is omstreden en de empirische onderbouwing is mager.¹⁰⁸ De echte doorbraak in de theoretische analyse kwam in 1990 van Paul Romer met de zogenaamde theorie van endogene groei, waarbij technologische ontwikkeling bewust gecreëerd wordt door investering in onderzoek. Romer's theorie is niet specifiek uitgewerkt om het effect van immigratie te bepalen. Relevant voor onze vraagstelling is wel zijn conclusie dat de inkomensgroei hoger is als de economie over meer menselijk kapitaal beschikt, maar dat de omvang van de (beroeps) bevolking daar geen invloed op heeft. Op basis van Romer's theorie zou men kunnen speculeren dat bijzondere kwaliteiten van immigranten het onderzoek naar nieuwe technologieën productiever maakt. Een moeilijkheid bij het toetsen van Romer's theorie is het gebruik van moeilijk meetbare variabelen zoals 'bestaande kennis' en 'nieuwe kennis'. Daarom wordt in empirisch onderzoek de invloed onderzocht van immigranten en van diversiteit van de beroepsbevolking op allerlei indicatoren, zoals het aantal innovaties in producten en productieprocessen, het aantal patenten, ondernemingsgroei, (succesvolle) nieuwe ondernemingen, *et cetera*. In een overzicht van dergelijke studies concluderen Brunow, Nijkamp en Poot zuinigjes dat: "het netto effect van immigratie op economische groei verwaarloosbaar of licht positief is voor het gastland, maar in ieder geval niet sterk negatief"¹⁰⁹. Het overzicht van Blau en Mackie (2016), voornamelijk voor de VS, laat zien dat empirische en analytische resultaten tussen studies sterk kunnen variëren en dat causale effecten niet eenvoudig zijn te meten.

Toenemende bevolkingsdichtheid kan ook leiden tot landschaarste. In een dichtbevolkt land als Nederland knelt die beperking eerder dan in dunbevolkte landen. Land is belangrijk als vestigingsplaats

¹⁰⁶ Combes, P-P., G. Duranton & L. Gobillon (2012)

¹⁰⁷ Ciccone, A. & R. Hall (1996), de schatting is bevestigd in diverse latere studies.

¹⁰⁸ Zie Ermisch (1987).

¹⁰⁹ Brunow, S., P. Nijkamp & J. Poot (2015), blz. 1069

voor bedrijven, voor woningbouw, voor recreatie en uiteraard voor landbouw. In de gehele naoorlogse periode komt in de discussies over immigratie het argument van hoge bevolkingsdichtheid steeds opnieuw aan de orde. Het heeft echter nooit aantoonbaar invloed gehad op het Nederlandse immigratiebeleid. Het bepaalde overigens wel het emigratiebeleid direct na de oorlog. Illustratieve berekeningen suggereren dat 10% bevolkingsgroei, bij constante kennis, kan leiden tot 2 à 3 % daling van het inkomen per hoofd.¹¹⁰

De analyse tot nu toe betrof vooral het gemeten inkomen. Echter, het inkomen als maatstaf kent twee belangrijke beperkingen. Inkomen is een gebrekkige maat voor psychisch welbevinden of 'geluk'. Over de meting van psychisch welbevinden is een omvangrijke literatuur ontstaan die hier verder buiten beschouwing blijft.¹¹¹ En gemeten inkomens zijn ook geen zuivere metingen van economische bijdrage (toegevoegde waarde), door ongeprijsde variabelen en externe effecten.

Ongeprijsde variabelen hebben betrekking op zaken die niet op een markt worden verhandeld, waardoor er geen prijsvorming tot stand komt. Landschappelijk schoon en een schoon leefmilieu worden door velen figuurlijk op onschatbare waarde geschat en ook letterlijk hangt er geen prijskaartje aan. Omdat er geen prijs voor is zien we effecten op zulke variabelen niet terug in inkomensvorming en ook niet in de prijsindex van consumptie waarmee reële inkomens worden bepaald. Toch is hun belang voor het welzijn van mensen groot.

Er is sprake van externe effecten wanneer kosten en baten van een activiteit niet neerslaan bij degene die de activiteiten verricht, maar bij anderen. Het prijsmechanisme, waar de markteconomie op is gebaseerd, is dan geen goed richtsnoer voor maatschappelijk optimaal handelen, omdat de beslissing over die activiteiten niet is gebaseerd op de volledige rekening van baten en lasten. Archetypische voorbeelden zijn milieuvervuiling of geluidsoverlast, die in beginsel niet verwerkt zitten in de prijs van autobrandstof of vliegtickets. Voor dergelijke goederen en diensten is er wel een markt, maar de prijsvorming die daar tot stand komt weerspiegelt niet alle (maatschappelijke) kosten en baten die voortkomen uit deze externe effecten. Brandstofaccijns en vliegbelasting kunnen gezien worden als pogingen om deze kosten alsnog in de prijs te verwerken.

Ongeprijsde variabelen en externe effecten hangen veelal in negatieve zin samen met bevolkingsdichtheid: de druk op het natuurlijk milieu, biodiversiteit, lawaai, congestie, verdwijnen van cultuurlandschappen, *et cetera*. Inmiddels is veel onderzoek gedaan naar meting van ongeprijsde variabelen, en het ontwikkelen van een bredere welvaartsmaatstaf dan het nationaal inkomen.¹¹² Het Nederlandse CBS en het Planbureau voor de Leefomgeving zijn internationaal voortrekkers in deze ontwikkeling. Een deel van de correcties op het nationaal inkomen is direct in verband te brengen met bevolkingsomvang.

Bevolkingsgroei en de bijdrage van immigratie daaraan is op dit moment nog geen onderdeel van overheidsbeleid, al komt er enige publieke discussie op gang. De beleidsrelevantie is evident, want vanwege de bestaande hoge bevolkingsdichtheid raakt bevolkingsgroei aan allerlei grote beleids-thema's als woningnood, verkeerscongestie en milieubeleid. Reeds in het rapport van de Commissie Muntendam uit 1977, werd uit de combinatie van constante schaaleffecten – een grotere

¹¹⁰ Hartog, J. (2011)

¹¹¹ Zie Kahneman & Krueger (2006). Een overzicht en verdere literatuurverwijzingen wordt ook gegeven in Hartog (2018).

¹¹² Zie Hartog (2018) voor verwijzingen naar de uitgebreide literatuur.

bevolkingsomvang brengt geen voordelen door de eerder genoemde *constant returns to scale* – en negatieve welvaartseffecten via de ongeprijsde variabelen, de beleidsaanbeveling gedestilleerd dat zou moeten worden gestreefd naar een stationaire bevolking, waarbij immigratie zowel op de korte als de middellange termijn geen noemenswaardige invloed zou uitoefenen op de demografische ontwikkeling. ↵

3 Literatuuroverzicht collectieve sector (fiscal impact)

Door Hans Roodenburg

3.1 Inleiding

Er bestaat een uitgebreide internationale literatuur over de gevolgen van immigratie voor de collectieve financiën, in het Engels doorgaans aangeduid als ‘fiscal impact’. Betrekkelijk recente overzichten zijn te vinden het *Handbook of the Economics of Immigration*, Vol. 1B uit 2015¹¹³ en in de *International Migration Outlook 2013* van de OECD.¹¹⁴ Oudere overzichten zijn te vinden in een *OECD Working Paper* uit 2007¹¹⁵, een *Working Paper* van CESifo uit 2003 en – voor de Verenigde Staten – in het overzichtswerk van Smith & Edmonston uit 1997.¹¹⁶

Ondanks het grote aantal rekenexercities over de effecten van immigratie op de openbare financiën dat in de literatuur is te vinden, is het niet zonder meer mogelijk om algemene conclusies te trekken in de trant van ‘Immigratie levert winst of verlies op voor de collectieve sector’. Daarvoor zijn verschillende redenen.

In de eerste plaats is er een grote verscheidenheid qua toegepaste rekenmethoden. *Grosso modo* kunnen twee methoden worden onderscheiden: door Vargas-Silva aangeduid als ‘static’, respectievelijk ‘dynamic’.¹¹⁷ Het prototype van de *statische* aanpak is een ‘momentopname’ of ‘snapshot’. Hierbij wordt over een relatief korte periode, bijvoorbeeld een jaar, gekeken hoeveel bepaalde immigranten via belastingen en premies hebben bijgedragen aan de collectieve financiën en voor welk bedrag zij hebben geprofiteerd van collectieve voorzieningen. Bijdragen minus profijt levert de nettobijdrage op en deze kan uiteraard zowel positief als negatief uitvallen. Kenmerkend voor de *dynamische* aanpak is dat de nettobijdrage van immigranten over de hele levensloop in beschouwing wordt genomen. Er wordt dus rekening gehouden met de sterk uiteenlopende nettobijdragen in de verschillende levensfasen. Tijdens jeugd en ouderdom is de nettobijdrage negatief en in de tussenliggende ‘actieve’ periode vaak, maar zeker niet in alle gevallen, positief. Voor alle duidelijkheid: de in het onderhavige rapport toegepaste methode valt in de categorie ‘dynamisch’, dus rekening houdend met de levensloop.

Naast het onderscheid tussen ‘statisch’ en ‘dynamisch’ zijn er nog meer verschillen in aanpak. Zo kan de probleemstelling retrospectief zijn: ‘Wat heeft de immigratie in het verleden gekost of opgeleverd?’, maar ook toekomstgericht: ‘Wat gaat de immigratie, zoals verwacht of volgens een bepaald scenario, in de toekomst betekenen voor de overheidsfinanciën?’. Verder geschiedt dit type berekeningen niet uitsluitend op basis van harde cijfers, maar moeten ook bepaalde veronderstellingen worden gemaakt. Om een voorbeeld te noemen: niet alle collectieve voorzieningen zijn eenduidig toe te rekenen aan personen. Met uitkeringen en toeslagen aan personen zal dat doorgaans wel lukken, maar voor andere uitgaven, zoals openbaar bestuur, infrastructuur, defensie en justitie zullen knopen moeten worden doorgeslagen. Vaak worden die uitgaven gelijkmatig omgeslagen over alle inwoners, maar ook een verdeelsleutel volgens de bijdrage aan het BBP behoort tot de mogelijkheden, en soms worden deze uitgaven helemaal buiten beschouwing gelaten.

¹¹³ Vargas-Silva, C. (2015)

¹¹⁴ OECD (2013)

¹¹⁵ Jean, S. et al. (2007)

¹¹⁶ Smith, J. P. & B. Edmonston (eds) (1997)

¹¹⁷ Vargas-Silva, C. (2015)

De meeste onderzoeken, zo ook het onderhavige onderzoek¹¹⁸, beperken zich tot de directe effecten van immigratie op de collectieve financiën, dus zonder rekening te houden met indirecte effecten die kunnen optreden door interactie met de rest van de economie. Er bestaan voorbeelden van studies waarin dergelijke indirecte effecten wel worden meegenomen¹¹⁹.

In de tweede plaats maakt het nogal wat uit welke immigranten in beschouwing worden genomen. Zo heeft de ervaring geleerd dat, gemiddeld genomen, grote verschillen bestaan tussen immigrantengroepen, afhankelijk van herkomst en migratiemotief. Niet-westerse immigranten in West-Europa integreren veelal moeilijker dan migranten afkomstig uit de Europese Unie. En niet-westerse migranten met het motief ‘asiel’ vertonen doorgaans een lagere arbeidsparticipatie en hogere uitkeringsafhankelijkheid dan arbeidsmigrantten. Verder is de definitie van ‘immigrant’ niet overal hetzelfde. Dit heeft mede te maken met verschillen in statistische registratie. Vaak is het geboorteland bepalend, maar soms de nationaliteit. Verder wordt in sommige studies alleen naar de eerste generatie gekeken, terwijl in andere studies ook wordt gekeken naar de tweede generatie, en soms ook naar volgende generaties. Het moge duidelijk zijn dat een en ander verschil kan maken voor de uitkomst van de berekeningen.

In de derde plaats tenslotte, bestaan grote verschillen tussen de instituties in de ontvangende landen. Dit betreft met name regelingen inzake belastingen, sociale zekerheid en de pensioenen. Bij de belastingen gaat het vooral om de hoogte van de belastingdruk en de progressie in de tarieven. Hoe genereuzer de sociale zekerheid (hoogte en toegankelijkheid van de uitkeringen), des te hoger de lasten die een relatief hoge uitkeringsafhankelijkheid van immigranten met zich meebrengen. Dit geldt zowel direct, via de hoogte van de uitkeringen, als indirect, doordat genereuze sociale zekerheid het gebruik ervan kan stimuleren. Bij de pensioenen gaat het om de financiering (welke mix van omslagstelsel en kapitaaldekking) en het fiscale regiem (met name de ‘omkeerregel’ bij kapitaaldekking, waarbij de premies aftrekbaar zijn en de pensioenen worden belast). Doorgaans pakt een omslagstelsel, zeker volgens berekeningen van het ‘statische’ type, gunstiger uit voor de overheidsfinanciën dan kapitaaldekking, omdat immigranten bij aankomst meestal jong zijn en in een omslagstelsel meteen gaan meebetalen aan de pensioenen van de ouderen, terwijl ze zelf voorlopig nog geen pensioen ontvangen. Bij kapitaaldekking met omkeerregel is het effect aanvankelijk juist negatief en pas na pensionering treedt een tegengesteld effect in werking.

3.2 Internationale vergelijking

Voorgaande uiteenzetting biedt aanknopingspunten om verschillen tussen studies qua resultaten nader te duiden. Als vertrekpunt nemen we het volgende citaat uit een OECD Working Paper uit 2007:

“In Northern European countries ... immigrants (in particular those from developing countries) are estimated to generate significant fiscal costs (see Roodenburg et al. 2003, for the Netherlands¹²⁰; Pederson, 2002, and Schou, 2005, for Denmark and Storesletten, 2003, for Sweden; for Germany, however, Bonin et al. (2000) estimate the fiscal impact of immigration to be positive).”¹²¹

¹¹⁸ Dit geldt eveneens voor het CPB-onderzoek uit 2003. Zie Roodenburg, H., R. Euwals & H. ter Rele (2003)

¹¹⁹ Zie OECD (2013), blz. 132 en 143 e.v.

¹²⁰ Roodenburg, H., R. Euwals & H. ter Rele (2003)

¹²¹ Jean, S. et al. (2007)

De genoemde studies zijn van het ‘dynamische’ type, dus qua methode min of meer vergelijkbaar. De gesignaleerde ‘significant fiscal costs’ voor Nederland, Denemarken en Zweden houden ongetwijfeld verband met – onder andere – de relatief zwaar opgetuigde verzorgingsstaat in deze landen. Duitsland, toch ook een land met een uitgebreide verzorgingsstaat, laat echter een positief effect zien. Voor een verklaring zoomen we in op de verschillen tussen Nederland en Duitsland in de context van de betreffende studies.

In de eerste plaats zijn er significante verschillen tussen de in beschouwing genomen migrantenpopulaties. In Nederland gaat het om niet-westerse migranten volgens het geboorteland-criterium¹²². In Duitsland gaat het om de ingezetenen met een vreemde nationaliteit¹²³. Gevolg is dat naast niet-westerse immigranten (voornamelijk Turkse gastarbeiders en hun nakomelingen) ook westerse migranten (veelal afkomstig uit andere lidstaten van de Europese Unie), zijn meegenomen in de berekeningen. Die westerse migranten presteren gemiddeld relatief goed op de arbeidsmarkt. Wat betreft de Turkse immigranten is Duitsland destijds selectiever geweest bij de werving van gastarbeiders dan Nederland¹²⁴. Een en ander betekent dat de verschillen in resultaten tussen beide studies althans ten dele kunnen worden verklaard uit verschillen in economisch potentieel tussen de in beschouwing genomen migrantenpopulaties.

In de tweede plaats is ook sprake van institutionele verschillen. Duitsland kent een veel hoger aandeel van het omslagstelsel in de pensioenen dan Nederland, wat zoals eerder vermeld gunstiger kan uitpakken voor het effect van immigratie op de overheidsfinanciën. Een ander punt betreft de sociale zekerheid. Nederland kende destijds met de WAO een riantere regeling – zowel qua duur als qua uitkeringshoogte – voor arbeidsongeschiktheid, welk begrip in de praktijk ruimhartig werd ingevuld. Dit leidde tot een aanzienlijke uitstroom van werk naar uitkering. Een vergelijkbare uittreedroute uit het arbeidsproces ontbrak in Duitsland¹²⁵. Een en ander draagt bij aan de uiteenlopende resultaten van de studies voor Nederland en Duitsland.

Conclusie: zowel verschillen tussen de in beschouwing genomen immigranten als verschillen in nationale instituties, dragen bij aan de uiteenlopende resultaten in de betreffende studies voor Nederland en Duitsland.

3.3 Nederland

Onderzoek naar de economische effecten van immigratie, en in het bijzonder de gevolgen voor de overheidsfinanciën, is onder Nederlandse economen nooit populair geweest. Opmerkelijk, omdat in het buitenland en met name in de Verenigde Staten wel dit soort onderzoek wordt uitgevoerd en er ook veel over wordt gepubliceerd¹²⁶. Van de Beek¹²⁷ heeft een vuistdik proefschrift geschreven ter verklaring van dit fenomeen. Daarin valt te lezen hoe het onderzoek in Nederland slechts aarzelend op gang kwam en aanvankelijk op veel weerstand stuitte.

¹²²Voor de tweede generatie is het geboorteland van de moeder bepalend als zij in het buitenland is geboren, en anders dat van de vader.

¹²³ Omdat Duitsland destijds een zeer restrictieve naturalisatiepolitiek kende is het verschil met het geboorteland-criterium minder groot dan op het eerste gezicht lijkt.

¹²⁴ Euwals, R. et al. (2008), blz. 25-26

¹²⁵ Euwals, R. et al. (2008), blz. 32

¹²⁶ Zie bijvoorbeeld Smith, J. P. & B. Edmonston (eds) (1997)

¹²⁷ Beek, J. H. van de (2010)

De eerste vingeroefeningen kwamen tot stand binnen het ambtelijke circuit. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) beet in 1988 het spits af met een – overigens ongepubliceerde – notitie over de kosten van de aanwezigheid van etnische minderheden, ten behoeve van de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Sport¹²⁸. Deze exercitie is te beschouwen als de eerste kosten-batenanalyse van immigratie naar Nederland. De kosten, geraamd over de periode 1987-2000, bleken netto in de tientallen miljarden guldens te lopen. In dezelfde periode werd in ambtelijk Den Haag hardop gefilosofeerd over misbruik en oneigenlijk gebruik van uitkeringen door vreemdelingen en over de mogelijkheden om legaal verblijvende vreemdelingen pas na verloop van tijd recht te geven op sociale zekerheid¹²⁹. In 1994 kwam een commissie onder voorzitterschap van topambtenaar Geelhoed met een rapport over mogelijke bezuinigingen op de uitgaven die samenhangen met het asielbeleid¹³⁰. Deze eerste exercities kwamen weinig in de publiciteit, al deed de berekening van het SCP wel veel stof opwaaien in het overwegend uit sociale wetenschappers bestaande wereldje van minderhedenonderzoekers¹³¹.

In 1995 volgde het bureau Delphiconsult met het rapport *Goudmijn of Bodemloze Put? Over de kosten en opbrengsten van etnische minderheden voor de Nederlandse Staat*, uitgevoerd in opdracht van VNU-Dagbladen¹³². Volgens het rapport zou de niet-westerse immigratie in de periode 1960-1993 netto enkele tientallen miljarden hebben bijgedragen aan de staatskas. Hierbij vallen wel enkele kanttekeningen te plaatsen. Volgens het rapport is in 1980 een omslagpunt bereikt en was sindsdien de nettobijdrage negatief. Verder zijn de kosten van de arbeidsongeschiktheidsregeling WAO buiten beschouwing gelaten en is de oververtegenwoordiging van de betrokken groepen in de bijstand onderschat. Een en ander leidde tot geflatteerde uitkomsten¹³³.

Minder rooskleurig was het beeld geschetst in het boek *Binnen zonder kloppen* van Pieter Lakeman uit 1999¹³⁴. Hierin rekent de auteur voor dat de Turkse en Marokkaanse gastarbeiders de overheid sinds 1974, per saldo en exclusief rente, 70 miljard gulden zouden hebben gekost. Daar kunnen de kosten van immigratie via het asielkanaal¹³⁵ nog bij worden opgeteld. *Binnen zonder kloppen* genereerde veel aandacht van de media. Van de Beek spreekt in zijn proefschrift over ‘gemengde reacties’, waarbij overigens wel duidelijk werd dat dit type onderzoek in de taboesfeer lag¹³⁶.

De in het voorgaande genoemde berekeningen kunnen alle worden getypeerd als ‘statisch’, dat wil zeggen dat de variaties in de nettobijdrage aan de schatkist gedurende de levensloop niet expliciet in de berekeningen werden betrokken. In 2003 bracht het Centraal Planbureau (CPB) een breed opgezette studie uit naar de economische gevolgen van immigratie¹³⁷, waarbij aan de effecten op de overheidsfinanciën een apart hoofdstuk werd gewijd. De aanpak is gebaseerd op de toentertijd betrekkelijk nieuwe techniek van generatierekeringen of *generational accounting*. Daarbij wordt voor een individu een leeftijdsprofiel opgesteld van de nettobijdrage aan de publieke sector. Migranten met de kenmerken van de gemiddelde Nederlander, leveren – mits hun leeftijd bij aankomst ligt tussen circa 15 en 45

¹²⁸ SCP (1988)

¹²⁹ Ministerie van Financiën (1988), zie verder ook: Beek, J. H. van de (2010), blz. 258

¹³⁰ Geelhoed, L. (1994)

¹³¹ Beek, J. H. van de (2010), blz. 261-262

¹³² Delphiconsult (1995)

¹³³ Beek, J. H. van de (2010), blz. 309-311

¹³⁴ Lakeman, P. (1999)

¹³⁵ Lakeman, P. (1999) blz. 153-154

¹³⁶ Beek, J. H. van de (2010), blz. 311-319

¹³⁷ Roodenburg, H., R. Euwals & H. ter Rele (2003)

jaar – over hun hele levensloop gerekend een positieve nettobijdrage. Deze bijdrage ligt uiteraard hoger voor immigranten die beter presteren op de arbeidsmarkt dan de gemiddelde Nederlander. Immigranten met de gemiddelde kenmerken van de aanwezige populatie niet-westerse allochtonen¹³⁸ leveren een negatieve nettobijdrage. Het CPB rekent vervolgens de effecten op lange termijn door van een continue instroom van deze typen migranten, waarbij rekening wordt gehouden met geboorten (tweede en volgende generaties), sterfte en retourmigratie. Het positieve budgettaire effect van immigranten met de kenmerken van de gemiddelde Nederlander blijkt marginaal. Voor beter presterende immigranten wordt een significant positief effect gesignaleerd en voor immigranten met de kenmerken van niet-westerse allochtonen een duidelijk negatief effect.

In 2010 kwam het onderzoeksbureau Nyfer met een rapport¹³⁹ in opdracht van de PVV, waarin eenzelfde soort methode werd gehanteerd, maar in combinatie met meer actuele gegevens en andere veronderstellingen. Het rapport concludeert dat de immigratie van grote aantallen grotendeels ongeschoolde niet-westerse allochtonen aanzienlijke kosten voor de publieke financiën met zich brengt.

Concluderend kan worden gesteld dat alle genoemde rekenexercities, op één uitzondering (Delphiconsult) na, wijzen in de richting van een negatief effect van immigratie uit niet-westerse landen op de Nederlandse collectieve financiën.

¹³⁸ Tegenwoordig worden deze aangeduid als ‘personen met een niet-westerse migratieachtergrond’.

¹³⁹ Geest, L. van der & A. Dietvorst (2010)

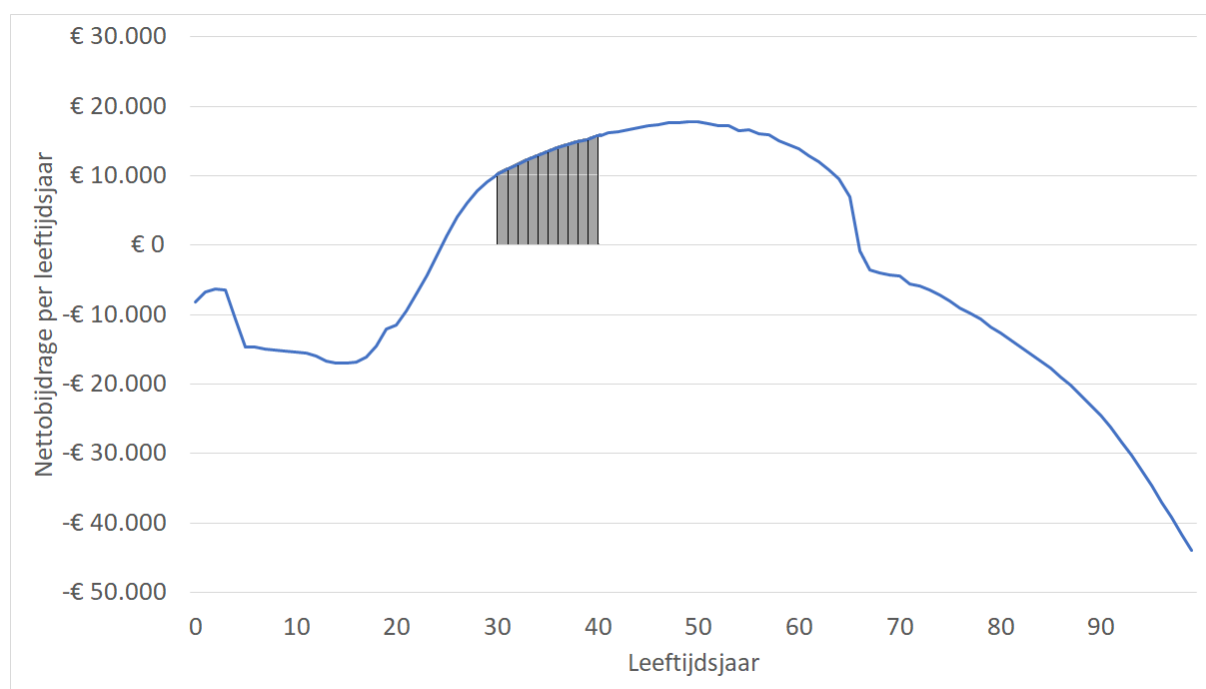
4 De fiscale nettobijdrage van 1^e generatie immigranten

Door Jan van de Beek

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk handelt over de nettobijdrage die eerste generatie immigranten¹⁴⁰ over hun gehele levensloop leveren aan de Nederlandse schatkist. Het huidige rapport is daarmee in beginsel een actualisering van het CPB-rapport *Immigration and the Dutch Economy* uit 2003¹⁴¹. Dit was het eerste rapport waarin voor Nederland de fiscale kosten en baten van immigratie werden bepaald met behulp van generatierekening.

Bij generatierekening bepaalt men wat een persoon over zijn of haar gehele (resterende) levensloop bijdraagt aan de overheidsfinanciën in de vorm van bijvoorbeeld belastingen, premies en accijnzen (de baten) en wat hij of zij ontvangt uit de schatkist in de vorm van bijvoorbeeld onderwijs, toeslagen en uitkeringen (de kosten). De levensloop wordt daarbij gemeten vanaf het moment van geboorte of immigratie tot het moment van overlijden of remigratie. De totale nettobijdrage over de (resterende) levensloop wordt in het huidige rapport kortweg aangeduid als *nettobijdrage*.



Figuur 4.1 Gemiddelde fiscale nettobijdrage per leeftijdsjaar voor de Nederlandse bevolking, 2016. Bron: eigen berekening o.b.v. CBS-microdata en CBS-statline.

Om dit concreet te maken is in Figuur 4.1 de nettobijdrage (baten minus kosten) per leeftijdsjaar weergegeven van de ‘gemiddelde Nederlander’ in 2016 – het peiljaar van de huidige studie. Deze figuur toont een kenmerkende driedeling van het leven: (I) nettokosten tijdens de jeugdfase (tot circa 25 jaar) vooral vanwege onderwijs, (II) nettobaten tijdens het werkzame leven (circa 25-65 jaar) omdat betaalde belastingen en premies kosten voor bijvoorbeeld uitkeringen overtreffen en (III) wederom

¹⁴⁰ In de huidige CBS-terminologie wordt een eerste generatie immigrant aangeduid als ‘een persoon met een eerste generatie migratieachtergrond’, die per definitie ‘in het buitenland is geboren en van wie ten minste één ouder in het buitenland is geboren’, zie ook de Begrippenlijst.

¹⁴¹ Roodenburg, H., R. Euwals & H. ter Rele (2003)

nettokosten tijdens de pensioenleeftijd (vanaf circa 65 jaar) omdat AOW en vooral zorg veel meer kosten dan de afgedragen belastingen. Een immigrant die op zijn dertigste verjaardag naar Nederland komt, vervolgens 10 jaar lang elk jaar netto evenveel bijdraagt aan de schatkist als de ‘gemiddelde Nederlander’ van zijn leeftijd en op zijn veertigste verjaardag weer remigreert, levert in beginsel een nettobijdrage gelijk aan de optelsom van de nettobijdragen voor deze tien leeftijdsjaren (zie het grijs gearceerde deel in Figuur 4.1). In beginsel, want de berekening is in werkelijkheid complexer¹⁴².

In de resterende paragrafen van dit hoofdstuk worden eerst de belangrijkste resultaten met betrekking tot de nettobijdrage uit het CPB-rapport samengevat en passeren de belangrijkste methodologische verschillen met de huidige studie de revue (§4.2). Vervolgens worden de geactualiseerde resultaten gepresenteerd en vergeleken met de resultaten uit het CPB-rapport (§4.3). Tot slot wordt de analyse verder uitgediept met nettobijdragen van migrantengroepen die zijn uitgesplitst naar fijnere geografische indelingen (§4.4 en §4.5) en migratiemotieven als arbeid, studie, asiel en gezin (§4.6).

4.2 Actualisering van het CPB-rapport *Immigration and the Dutch Economy*

In het CPB-rapport uit 2003 is de nettobijdrage¹⁴³ van niet-westerse immigratie onderzocht. Daarnaast is de nettobijdrage berekend van een denkbeeldige immigrant die gelijk is aan de ‘gemiddelde Nederlander’ wat betreft eigenschappen als inkomen, uitkeringsgebruik en dergelijke. Tot slot is ook de nettobijdrage bepaald van een ‘highly performing’ immigrant, een denkbeeldige immigrant met bovengemiddelde arbeidsmarktprestaties. Bij al deze berekeningen hield het CPB rekening met de kansen op remigratie en sterfte.¹⁴⁴

In Figuur 4.2 is het kernresultaat van die analyse weergegeven. Op de horizontale as staat de entreeleeftijd, d.w.z. de leeftijd op het moment van immigratie. Op de verticale as staat de nettobijdrage aan de schatkist over de resterende levensloop, dat wil zeggen, vanaf het moment van immigratie tot het moment van overlijden of remigratie. Met nettobijdrage worden de totale baten voor de schatkist minus de totale kosten voor de schatkist bedoeld, gemeten over de gehele (resterende) levensloop. Te zien is dat de gemiddelde niet-westerse immigrant volgens deze berekening bij geen enkele entreeleeftijd een positieve nettobijdrage levert. Het minst slechte resultaat is een negatieve nettobijdrage van ruwweg –€ 50.000 bij entreeleeftijden rond 25 jaar. Voor niet-westerse immigranten die als klein kind naar Nederland komen ligt de (negatieve) nettobijdrage over de levensloop rond –€ 100.000.

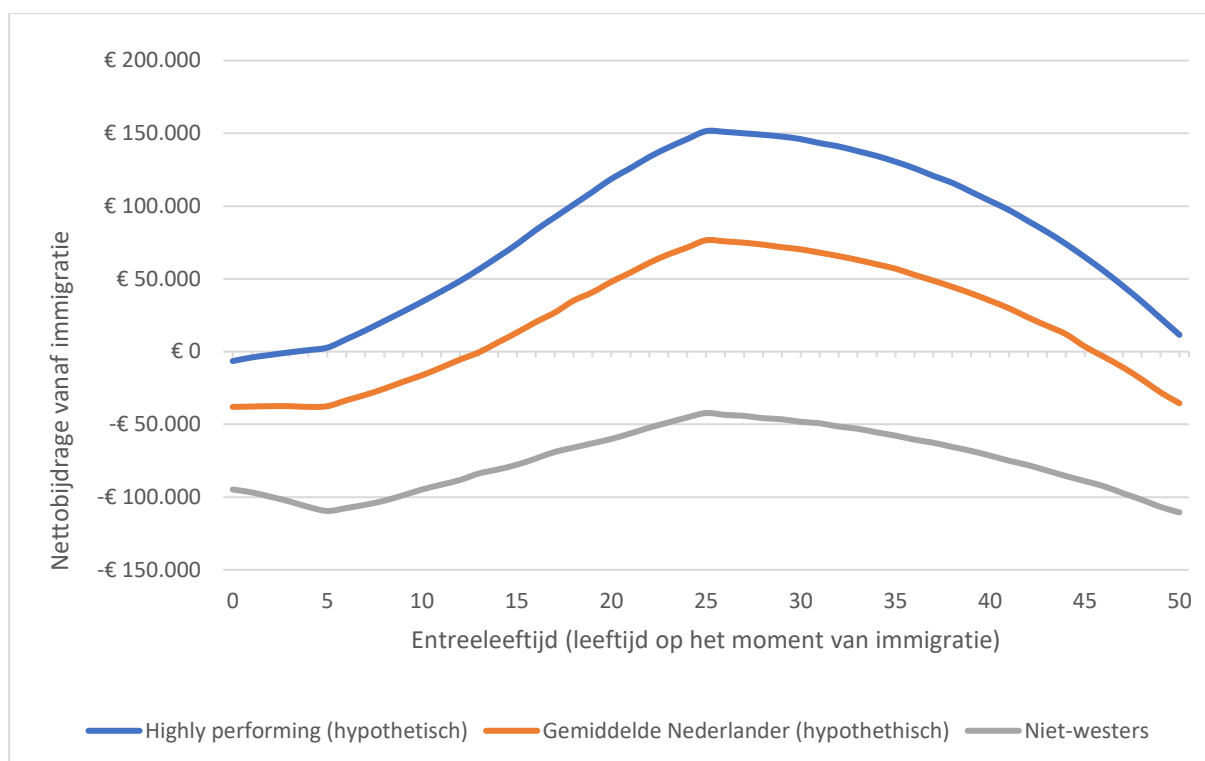
Het huidige rapport presenteert een actualisering van de hiervoor genoemde rekenexercitie in het CPB-rapport uit 2003. De aanpak is in grote lijnen dezelfde, maar er zijn ook enkele grote verschillen. Allereerst is er in tussentijd uiteraard inflatie geweest, waardoor de nominale bedragen met ongeveer een derde verhoogd zouden moeten worden.¹⁴⁵ Verder zijn de berekeningen in het huidige rapport gebaseerd op recentere en meer uitgebreide gegevens. In het huidige rapport is namelijk gebruik gemaakt van CBS-microdata. Dat zijn zeer gedetailleerde, geanonimiseerde gegevens van alle ruim 17 miljoen inwoners van Nederland. Deze gedetailleerde microdata maken het mogelijk om migrantengroepen verder uit te splitsen, onder andere naar herkomstregio en migratiemotieven als asiel, arbeid, studie en gezin.

¹⁴² Zie voor meer uitleg de Begrippenlijst, Hoofdstuk 3, Box 4.1 op blz. 53 en de Technische appendix.

¹⁴³ In het CPB-rapport aangeduid als ‘fiscal effect’, Roodenburg, H., R. Euwals & H. ter Rele (2003)

¹⁴⁴ Ook werden de bedragen contant gemaakt tegen een reële discontovoet van 4,00% bij een veronderstelde productiviteitsgroei van 1,75%, Roodenburg, H., R. Euwals & H. ter Rele (2003), blz. 68, voetnoot 12

¹⁴⁵ Hierbij is voor het CPB-rapport uitgegaan van het basisjaar 2000, zie verder de Technische appendix.



Figuur 4.2 Nettobijdrage van vier typen immigranten naar entreeleeftijd. Bron: vrij naar CPB (2003), *Immigration and the Dutch Economy*, Figuur 4.4 p. 70.¹⁴⁶

Daarnaast is er ook een belangrijk technisch verschil tussen de huidige studie en de CPB-studie uit 2003: het CPB rekende in 2003 de kosten voor zogenaamde publieke goederen als openbaar bestuur, defensie en dergelijk toe naar de mate waarin burgers bijdroegen aan het bruto binnenlands product¹⁴⁷. Daardoor werden aan burgers die veel verdienden ook veel van deze kosten toegerekend. Andersom werden aan burgers die weinig verdienden ook weinig van de kosten van die publieke goederen toegerekend. In het huidige rapport wordt in beginsel uitgegaan van de benadering die het CPB meer recent heeft toegepast in haar vergrijzingsstudies, waarin de kosten voor openbaar bestuur, defensie en dergelijke wél voor alle burgers gelijk zijn.¹⁴⁸ Anders gezegd: in de CPB-studie uit 2003 werd het individuele belang van publieke goederen afgemeten aan het individuele inkomen, in de benadering in het huidige rapport heeft iedereen eenzelfde belang bij publieke goederen. De aanpak in het CPB-rapport uit 2003 dempte de verschillen tussen groepen aanzienlijk. Mede hierdoor zijn de verschillen tussen groepen in het huidige rapport groter. Voor meer details over de berekening wordt verwezen naar de Technische appendix.

¹⁴⁶ Roodenburg, H., R. Euwals & H. ter Rele (2003)

¹⁴⁷ Roodenburg, H., R. Euwals & H. ter Rele (2003), blz. 67

¹⁴⁸ "De overige uitgaven, zoals openbaar bestuur en defensie, vormen een vaste fractie van het bbp. De baten ervan worden, bij gebrek aan informatie, voor alle burgers gelijk verondersteld." Smid, B., ter Rele, H., Boeters, S., & Draper, N. A. Nibbelink & B. Wouterse (2014), blz. 31

Bij *generatierekening* bepaalt men wat een persoon over zijn hele (resterende) levensloop bijdraagt aan de overheidsfinanciën in de vorm van bijvoorbeeld belastingen, premies en accijnzen (de baten) en wat hij of zij ontvangt uit de schatkist in de vorm van bijvoorbeeld onderwijs, toeslagen en uitkeringen (de kosten). De levensloop wordt daarbij gemeten vanaf het moment van geboorte of immigratie tot het moment van overlijden of remigratie.

Concreet gaat men bij een generatierekening als volgt te werk. Eerst bepaalt men voor elk jaar van het (resterende) leven van een persoon het nettobedrag – baten minus kosten – dat de schatkist van die persoon in dat jaar naar verwachting zal ontvangen. In de huidige studie is voor deze verwachting gebruik gemaakt van gegevens van de gehele bevolking die in 2016 in Nederland aanwezig was. Dit is zoveel mogelijk gedaan op basis van CBS-microdata, zeer gedetailleerde geanonimiseerde gegevens van alle personen die zijn opgenomen in het bevolkingsregister van een Nederlandse gemeente.

Op basis van deze gegevens voor 2016 zijn per leeftijdsjaar de gemiddelde baten en lasten voor de schatkist berekend van groepen personen met bepaalde kenmerken zoals migratieachtergrond (herkomstgroep, generatie), migratiemotief en/of opleidingsniveau. Deze bedragen zijn zo goed mogelijk geëxtrapoleerd naar de toekomst, waarbij o.a. op basis van CPB-gegevens is gecorrigeerd voor zaken als de verwachte economische ontwikkeling en effecten van (voorgenomen) beleid, zoals de verhoging van de pensioenleeftijd. Vervolgens is aangenomen dat deze gecorrigeerde bedragen voor toekomstige leeftijden van de betreffende personen overeenkomen met de voor 2016 waargenomen bedragen per leeftijdsjaar. Concreet: een EU-arbeidsmigrant die in 2016 als 30-jarige binnenkomt, krijgt in 2026 de (gecorrigeerde) bedragen toegewezen die in 2016 voor een 40-jarige EU-arbeidsmigrant golden (zie de Technische Appendix voor een nadere bespreking van deze aanname). Daarna is van alle (toekomstige) bedragen, tegen een bepaalde *discontovoet* (zie de Begrippenlijst) de zogenaamde *contante waarde* bepaald. Tot slot worden al deze contant gemaakte bedragen opgeteld. Het bedrag dat resulteert is de totale nettobijdrage over de (resterende) levensloop, uitgedrukt als contant gemaakte waarde, welke in het huidige rapport kortweg wordt aangeduid als '*nettobijdrage*'.

Het begrip *contante waarde* is als volgt te begrijpen. Als iemand over 10 jaar over € 10.000,00 wil beschikken voor een reis en hij of zij wil daarvoor nu éénmalig een bedrag storten op een depositorekening die 1% rente geeft, dan volstaat een storting van € 9.052,87. Het rente-op-rente-effect zorgt ervoor dat het bedrag na 10 jaar is uitgegroeid tot € 10.000,00. Het bepalen van de contante waarde van een reeks toekomstige bedragen tegen een bepaalde discontovoet wordt bijvoorbeeld ook gebruikt om te berekenen of het geld dat een pensioenfonds in het heden in kas heeft voldoende is om alle toekomstige pensioenen te betalen als het pensioenfonds tenminste een rendement behaalt dat gelijk is aan de discontovoet.

Bij de berekening van de nettobijdrage van immigranten spelen een aantal zaken die bij ingezetenen niet spelen. Allereerst moet men rekening houden met remigratie, want kosten en baten stoppen uitgezonderd enkele uitkeringen als de immigrant Nederland weer verlaten heeft. Daarnaast moet men ook rekening houden met de leeftijd op het moment van immigratie, de zogenaamde *entreeleeftijd*. Immers, alleen de kosten en baten tijdens het verblijf in Nederland tellen mee en de bedragen vóór de entreeleeftijd moeten dus worden genegeerd. De nettobijdrage over de (resterende) levensloop is dus voor elke entreeleeftijd anders. Tot slot moet men bij de berekening van de nettobijdrage van immigranten rekening houden met de verdeling over entreeleeftijden van immigranten, in dit rapport *immigratieprofiel* genoemd. Voor veel groepen geldt bijvoorbeeld dat een groot deel van de immigranten als twintiger naar Nederland komt en slechts een heel klein deel tachtiger. Dat betekent dat de nettobijdrage van twintigers dus ook veel zwaarder moet wegen dan de nettobijdrage van tachtigers. Om die reden wordt bij de berekening van de nettobijdrage van immigranten gewogen naar het eerder genoemde immigratieprofiel.

Uiteraard is de hele berekening nog iets complexer, omdat ook rekening gehouden moet worden met zaken als de kosten voor asielopvang en het verstrekken van verblijfsvergunningen, AOW-rechten die naar het buitenland worden meegenomen, besparingen op de bekostiging van hoger onderwijs aan studenten van buiten de Europese Economische Ruimte en nog een aantal zaken. Hiervoor wordt verwezen naar de Technische appendix. *Cursief gedrukte termen in deze box worden nader toegelicht in de Begrippenlijst.*

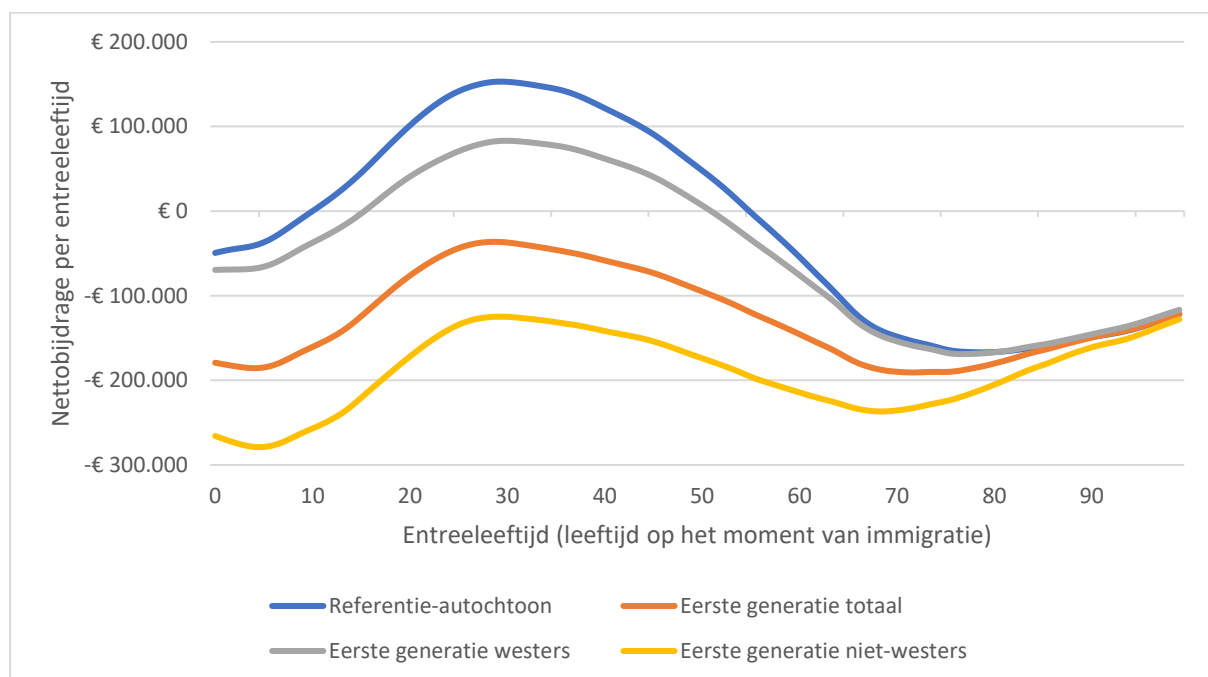
Box 4.1 Toelichting generatierekening.

4.3 Nettobijdrage 1^e generatie westers en niet-westers

In deze actualisering wordt allereerst een analyse gegeven van de nettobijdrage van de gemiddelde, de westerse en de niet-westerse immigrant. Daarnaast wordt ook de nettobijdrage gegeven van een denkbeeldige immigrant – in het vervolg aangeduid als de ‘referentie-autochtoon’ – die qua arbeidsmarktprestaties, inkomen en dergelijke gelijk is aan de gemiddelde autochtoon (ingezetene met Nederlandse achtergrond) en qua migratiegedrag en opbouw van pensioen en AOW-rechten gelijk is aan de gemiddelde immigrant.¹⁴⁹ Tot slot wordt ook de nettobijdrage gegeven van de gemiddelde in 2016 geboren autochtoon en van de gemiddelde in 2016 geboren inwoner van Nederland.¹⁵⁰

Deze berekeningen zijn voor immigranten gebaseerd op de microdata van 1,9 miljoen immigranten, waaronder ruim 1,1 miljoen niet-westerse immigranten en bijna 0,8 miljoen westerse immigranten. De overige berekeningen zijn gebaseerd op de gegevens van 13,2 miljoen autochtonen respectievelijk 17,2 miljoen inwoners van Nederland.

Voor de leesbaarheid worden de bedragen in de tekst van de rest van dit hoofdstuk zoveel mogelijk gegeven in veelvouden van € 5.000 als er verwezen wordt naar figuren. In geval van verwijzing naar tabellen wordt de afronding in de tabel aangehouden.



Figuur 4.3 Nettobijdrage naar entreeleeftijd voor eerste generatie immigranten, totaal en uitgesplitst naar westers en niet-westers en voor denkbeeldige immigranten met de karakteristieken van de gemiddelde autochtoon. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

De resultaten van deze berekening zijn weergegeven in Figuur 4.3. Op de horizontale as staat de entreeleeftijd, d.w.z. de leeftijd op het moment van immigratie. Op de verticale as staat de nettobijdrage aan de schatkist over de gehele levensloop, dat wil zeggen, vanaf het moment van immigratie tot het moment van overlijden of remigratie.

¹⁴⁹ Zie de Begrippenlijst en Technische appendix voor meer uitleg.

¹⁵⁰ Waarbij de nettobijdrage wordt berekend vanaf de geboorte tot het moment van overlijden, zonder rekening te houden met remigratie.

Duidelijk is dat westerse immigranten voor elke immigratieleeftijd gemiddeld een hogere nettobijdrage leveren dan niet-westerse immigranten. Verder presteren de referentie-autochtonen – de denkbeeldige immigranten met de kenmerken van autochtonen – gemiddeld beter dan zowel westerse als niet-westerse immigranten. In alle gevallen ligt de maximale bijdrage rond een entreeleeftijd (leeftijd bij immigratie) van iets onder de 30 jaar. Er zijn dan geen kosten voor scholing meer, terwijl er nog wel een lange periode is dat er belastingen en premies afgedragen kunnen worden.¹⁵¹

Ook laat Figuur 4.3 zien dat de gemiddelde niet-westerse immigrant voor geen enkele entreeleeftijd een positieve nettobijdrage levert. In het minst ongunstige geval – als de gemiddelde niet-westerse immigrant rond het dertigste levensjaar immigrereert – bedragen de nettokosten ongeveer minus € 125.000. De gemiddelde westerse immigrant levert over entreeleeftijden van ruwweg 15 tot 50 jaar een positieve nettobijdrage met een piek op circa € 85.000. De referentie-autochtonen doen het nog beter met een piek die met circa € 155.000 bijna tweemaal zo hoog is. De gemiddelde immigrant in Nederland – dus westers én niet-westers samen, in Figuur 4.2 aangegeven als ‘eerste generatie totaal’ – levert bij geen enkele entreeleeftijd een positieve nettobijdrage; de minst negatieve bijdrage bedraagt circa –€ 40.000.

In de laatste kolom van Tabel 4.1 is de nettobijdrage per persoon gegeven voor de verschillende groepen. De bedragen lopen nogal uiteen. De gemiddelde westerse immigrant levert een positieve bijdrage van € 42.000 van het moment van immigratie tot het moment van emigratie of overlijden. De gemiddelde niet-westerse immigrant levert een negatieve nettobijdrage van –€ 167.000, met andere woorden: kost de schatkist netto ruim anderhalf ton. De gemiddelde immigrant (dus westers en niet-westers samen) levert een negatieve nettobijdrage van –€ 76.000 over de gehele levensloop. De referentie-autochtoon – de denkbeeldig immigrant met de eigenschappen van de gemiddelde autochtoon – levert een positieve nettobijdrage van ongeveer één ton (€ 98.000).

Ter vergelijking zijn in Tabel 4.1 ook de nettobijdragen gegeven voor een in 2016 geboren ‘gemiddelde Nederlander’ (–€ 65.000) en een in 2016 geboren autochtoon (–€ 3.000). Een westerse immigrant levert dus met € 42.000 een nettobijdrage flink groter is dan de –€ 3.000 van een in 2016 geboren autochtoon. Dat lijkt positiever dan het is. Immers, voor immigranten zijn er meestal relatief weinig kosten voor de jeugd. Figuur 4.1 laat zien dat die kosten zeer aanzienlijk zijn. Het totaalbedrag voor kinderbijslag, onderwijs, studiefinanciering en zorg dat de gemiddelde inwoner van Nederland ontvangt over de eerst 20 levensjaren bedraagt ongeveer twee ton. Bij migratie bespaart de overheid dus fors op de kosten voor de jeugdfase, omdat maar een relatief klein deel van de eerste generatie als kind immigrereert. Een verschil van ongeveer een halve ton weerspiegelt die besparing niet. Vandaar dat de referentie-autochtoon voor dit rapport als referentiecategorie in het leven is geroepen. Vergelijking laat zien dat de gemiddelde westerse immigrant voor ongeveer € 56.000 onder-presteert t.o.v. de referentie-autochtoon (€ 98.000 – € 42.000, zie Tabel 4.1).

De gevonden resultaten in het huidige rapport zijn in lijn met de resultaten in het CPB-rapport. Om de resultaten m.b.t. de nettobijdrage van de eerste generatie niet-westerse immigranten te kunnen vergelijken is de informatie uit het CPB-rapport herleid tot de condities van het huidige rapport. Dit levert

¹⁵¹ Ook liggen de kosten voor de oude dag op die leeftijd nog ver in de toekomst, waardoor ze vanwege het contant maken niet zo zwaar tellen als voor immigranten die op hogere leeftijd naar Nederland komen.

naar schatting een nettobijdrage op van circa twee ton en dat is iets lager dan het resultaat in Tabel 4.1.

Tabel 4.1 Boven: nettobijdrage voor immigranten, met remigratie, (rechts) nettobijdrage per persoon, (links) nettobijdrage naar entreeleeftijd voor zes geselecteerde entreeleeftijden en (midden) voor een fictief gezin bestaande uit twee ouders met entreeleeftijd 30 jaar, één kind met entreeleeftijd nul jaar en één kind met entreeleeftijd tien jaar. Onder: nettobijdrage, vanaf de geboorte, zonder remigratie, voor in Nederland geboren personen. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

	Nettobijdrage (x €1.000)							
	per entreeleeftijd (jaren)						fictief ge- zin	per per- soon
	0	10	30	50	70	90		
Immigranten (met remigratie)								
Eerste generatie totaal	-179	-160	-37	-95	-190	-149	-414	-76
Eerste generatie westers	-69	-37	83	7	-154	-145	60	42
Eerste generatie niet-westers	-266	-257	-125	-174	-236	-161	-772	-167
Referentie-autochtoon	-49	0	153	48	-148	-149	256	98
								per per- soon
In Nederland geboren (zonder emigratie)								
Gemiddelde autochtoon (persoon met Nederlandse achtergrond)								-3
Gemiddelde ingezetene (totaal alle migratieachtergronden)								-65

In navolging van de CPB-studie uit 2003 kunnen we Tabel 4.1 ook gebruiken om eenvoudige berekeningen uit te voeren. Hiertoe zijn voor een aantal entreeleeftijden de bedragen uit Figuur 4.3 in Tabel 4.1 geplaatst. Een gemiddeld migrantengezin met twee dertigjarige ouders en twee in het buitenland geboren kinderen van nul jaar respectievelijk tien jaar oud, kost de schatkist ruim vier ton (–€ 414.000). Een gemiddeld westers gezin met dezelfde samenstelling, levert € 60.000 op voor de schatkist. Een gemiddeld niet-westers gezin met deze samenstelling kost daarentegen bijna acht ton (–€ 772.000). En heeft het denkbeeldige immigrantengezin de eigenschappen van de referentie-autochtoon, dan levert het een positieve nettobijdrage van tweeënhalf ton (€ 256.000).

Zoals in de volgende paragrafen zal blijken ligt één en ander genuanceerder, omdat de categorieën westers en niet-westers nogal grof zijn en er binnen deze categorieën grote verschillen zijn. Daarnaast is de tweede generatie hier nog buiten beschouwing gelaten. Er zijn in dit voorbeeld weliswaar kinderen, maar die behoren zelf ook tot de eerste generatie, omdat ze in het buitenland zijn geboren. Desalniettemin geven deze berekeningen al een beeld van de te verwachten bijdragen.

4.4 Nettobijdrage 1^e generatie voor 12 CBS wereldregio's

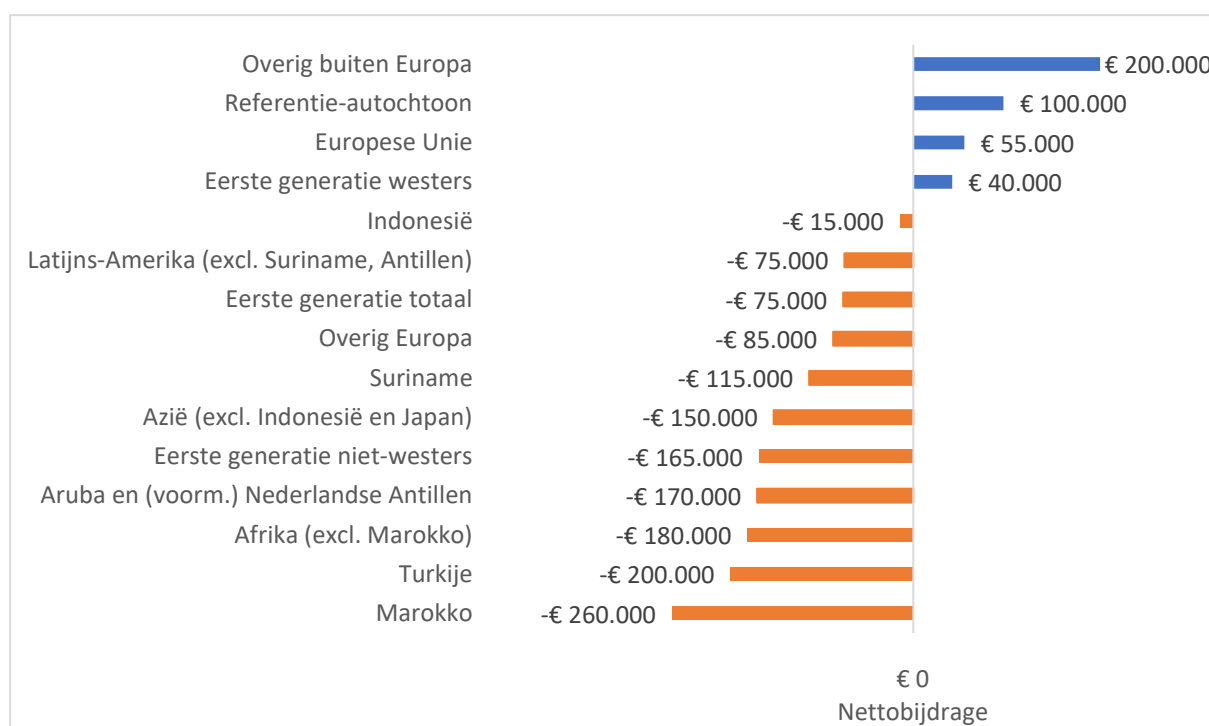
De onderverdeling in westers en niet-westers die in de vorige paragraaf werd gebruikt heeft als nadeel dat ze tamelijk grofmazig is. In deze paragraaf wordt de nettobijdrage gepresenteerd voor een indeling in 12 herkomstregio's die is ontleend aan het CBS. Het CBS hanteert onder meer bij de presentatie van de bevolkingsprognoses deze onderverdeling, die in de rest van het rapport als '12-deling' wordt aangeduid. In deze indeling worden – naast Nederland – vier westerse en zeven niet-westerse herkomstregio's onderscheiden.

Van de vier westerse regio's liggen er twee in Europa, namelijk de Europese Unie en de regio Overig Europa (excl. Turkije). Turkije is door het CBS als niet-westers Europees land geclassificeerd. De overige twee westerse regio's liggen buiten Europa, te weten de voormalige kolonie Indonesië (die door het

CBS als westers is geclassificeerd) en de regio Overig buiten Europa, waar Noord-Amerika, Oceanië en het eveneens als westers geclassificeerde Japan onder vallen.

De zeven niet-westerse regio's zijn de vier 'klassieke' herkomstlanden Turkije, Marokko, Suriname en de regio Aruba en de (voormalige) Nederlandse Antillen. Daarnaast worden de continentregio's Azië (excl. Indonesië en Japan), Afrika (excl. Marokko) en Latijns-Amerika (excl. Suriname, Aruba en de (voormalige) Nederlandse Antillen) onderscheiden.

Het aantal eerste generatie immigranten uit deze regio's varieert van 43 duizend voor de regio Overig buiten Europa tot 513 duizend voor de regio Europese Unie. In totaal is de analyse gebaseerd op 1,9 miljoen eerste generatie immigranten.



Figuur 4.4 Nettobijdrage van eerste generatie immigranten naar migratieachtergrond en van referentie-autochtonen (denkbeeldige immigranten met de eigenschappen van de gemiddelde autochtoon). Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

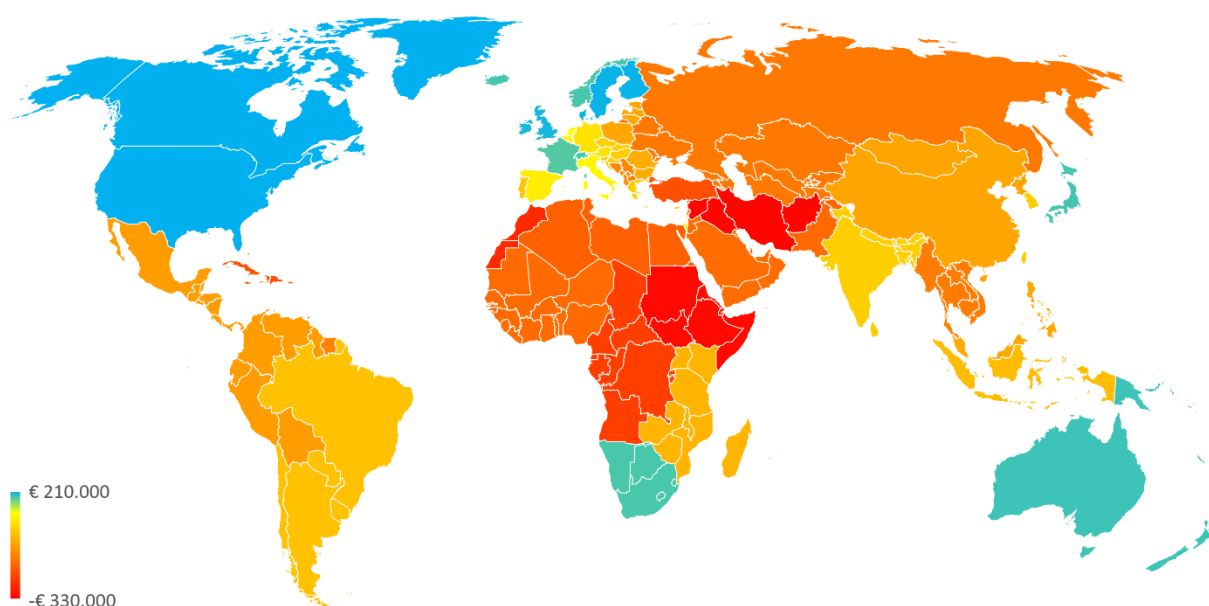
De resultaten zijn weergegeven in Figuur 4.4. In deze figuur zijn ook de resultaten opgenomen uit de vorige paragraaf. Te zien is dat alleen de herkomstregio Overig buiten Europa een hogere bijdrage heeft dan de referentie-autochtoon – de denkbeeldige immigrant met de eigenschappen van de gemiddelde autochtoon. De nettobijdrage van deze groep bedraagt twee ton. Het gaat hier voornamelijk om de door het CBS als 'westers' geclassificeerde herkomstlanden Japan, Canada, de VS, Australië en Nieuw-Zeeland. Ook immigranten uit de Europese Unie (circa € 55.000) leveren een positieve nettobijdrage. Immigrant uit het eveneens als westers geclassificeerde Indonesië leveren een kleine negatieve bijdrage (–€ 15.000). Er is één westerse regio met een forse negatieve bijdrage, namelijk Overig Europa (circa –€ 85.000). Dit is een zeer heterogene regio, met welvarende EFTA-landen als Noorwegen en Zwitserland, maar ook voormalig Joegoslavië en de voormalige Sovjetunie waar veel asielmigranten vandaan komen die gemiddeld een forse negatieve nettobijdrage leveren (zie §4.6).

Bij deze indeling geldt dat niet-westerse immigranten een negatieve nettobijdrage leveren, ongeacht hun herkomstregio. Binnen de niet-westerse regio's bestaat echter een grote spreiding met de minst negatieve nettobijdragen voor Latijns-Amerika (circa –€ 75.000) en Suriname (circa –€ 115.000) en de grootste nettokosten voor immigranten uit Turkije (circa –€ 200.000) en Marokko (circa –€ 260.000). Immigranten uit Azië (circa –€ 150.000), Afrika (circa –€ 180.000) en Aruba en de (voormalige) Antillen¹⁵² (circa –€ 170.000) zitten qua nettokosten rond het gemiddelde voor niet-westerse immigranten (circa –€ 165.000).

4.5 Nettobijdrage 1^e generatie voor 42 herkomstregio's

De indeling in 12 CBS-regio's doet geen recht aan de grote verschillen binnen regio's en veegt ongelijksoortige landen op één hoop. Daarom zijn deze regio's verder opgesplitst tot 42 herkomstregio's, in de rest van het rapport ook aangeduid als '42-deling'. De minimale groeps grootte in deze indeling is 5.000 personen en de gemiddelde groeps grootte 48.000 personen. Ook deze analyse is gebaseerd op CBS-microdata van 1,9 miljoen eerste generatie immigranten.

De resultaten van deze analyse zijn gegeven in Figuur 4.5 in de vorm van een wereldkaart en tevens in Tabel 4.3 (zie blz. 81, onder kolom 'Met remigratie, Gen. 1'). Blauwe en groene kleuren staan in deze figuur voor (zeer) hoge positieve nettobijdragen en rode en oranje kleuren voor (zeer) hoge negatieve nettobijdragen. De gele kleuren vertegenwoordigen min of meer neutrale nettobijdragen (rond € 0). Nederland is in deze kaart ingekleurd met de nettobijdrage van de referentie-autochtoon – een denkbeeldige immigrant met de karakteristieken van de gemiddelde autochtoon en het migratiegedrag van de gemiddelde immigrant.



Figuur 4.5 Nettobijdrage van eerste generatie immigranten voor 42 herkomstregio's, met remigratie. Nederland is ingekleurd met de resultaten van de referentie-autochtoon (een denkbeeldige immigrant met de eigenschappen van de gemiddelde autochtoon). Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

¹⁵² Men kan argumenteren dat migranten uit Aruba en de (voormalige) Nederlandse Antillen op een bepaalde manier geen 'internationale' immigranten zijn, maar voor de eenvoud hanteren we een uniform taalgebruik.

Deze indeling brengt grote verschillen binnen de continenten¹⁵³ aan het licht. Voor Latijns-Amerika geldt dat immigranten uit de Caraïben (–€ 195.000) een veel lagere nettobijdrage leveren dan immigranten uit de economisch meer ontwikkelde zuidelijke landen als Brazilië en Argentinië die behoren tot de zogenaamde Mercosur douane-unie.

Binnen Afrika valt het grote contrast op tussen immigranten uit Zuidelijk Afrika, die een positieve nettobijdrage leveren van € 180.000 en immigranten uit de rest van Afrika. Immigratie uit de regio Zuidelijk Afrika is voor het overgrote deel immigratie uit Zuid-Afrika en bestaat voor een aanzienlijk deel uit immigranten met jongere of oudere Nederlandse wortels.¹⁵⁴ Voor immigranten uit de regio Oost-Afrika geldt een ongeveer neutrale budgetnettobijdrage. De overige regio's laten aanzienlijke negatieve nettobijdragen zien. Met name immigranten uit de regio Hoorn van Afrika en Soedan – met landen als Somalië, Ethiopië en Eritrea waar veel asielzoekers vandaan komen – leveren een forse negatieve nettobijdrage, die ongeveer –€ 315.000 beloopt.

Binnen Azië gelden vergelijkbare negatieve bedragen (circa –€ 320.000) voor de nettobijdrage van immigranten uit de regio Afghanistan, Iran, Syrië en Irak, eveneens een typische asielherkomstregio. Verder valt het verschil op tussen de nettobijdrage van immigranten uit Pakistan (anderhalf ton negatief) en de rest van het Indische subcontinent (€ 15.000) op. Deze regio's delen veel cultuur en geschiedenis, maar hebben kennelijk toch een andere dynamiek, voor wat betreft migratie naar Nederland. Tot slot is er een sterk contrast tussen immigranten uit Israël die met deze indeling¹⁵⁵ binnen Azië de hoogste nettobijdrage leveren (+€ 75.000) en de omliggende landen op het Arabisch schiereiland en Jordanië en Libanon (–€ 150.000).

Eerste generatie immigranten uit westerse landen leveren over het algemeen een positieve bijdrage. Dat geldt vooral voor Japan, Frankrijk, Zwitserland, Scandinavië en de Angelsaksische landen, met als uitschieter Noord-Amerika (€ 210.000) en in mindere mate voor een aantal andere Europese landen. Immigrant uit Midden- en Oost-Europese landen als Roemenië, Bulgarije, Polen en de Baltische staten kosten netto € 40.000 à € 50.000. Tot slot zijn het ook in Europa de immigranten uit de typische asielherkomstregio's Voormalig Joegoslavië en de Voormalige Sovjetunie die relatief ten opzichte van de andere Europese landen de grootste negatieve nettobijdrage leveren van –€ 100.000 tot –€ 130.000.

4.6 Nettobijdrage 1^e generatie (vanaf 1995) naar motief en herkomstregio

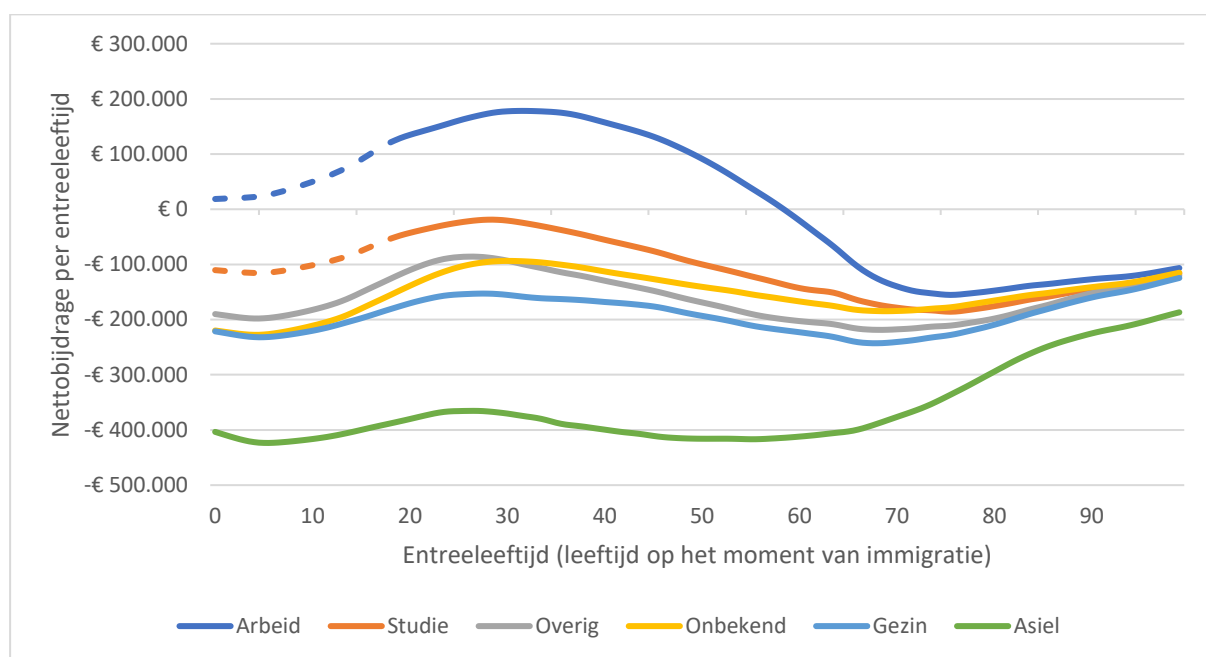
In deze paragraaf worden de resultaten gepresenteerd van de analyse van de nettobijdrage van eerste generatie immigranten met verschillende migratiemotieven. Hierbij is gebruik gemaakt van vijf door het CBS onderscheiden motieven, namelijk 'arbeid', 'studie', 'asiel', 'gezinsmigratie' en 'overig'. Bij gezinsmigratie gaat het om gezinsvorming en gezinshereniging.

¹⁵³ Hier wordt de CBS-indeling in westers en niet-westers aangehouden en worden Noord-Amerika (in Amerika), Japan, Indonesië (in Azië) en Turkije (in Europa) apart behandeld.

¹⁵⁴ Zie ook §6.4 en de Begrippenlijst, begrip Zuidelijk Afrika.

¹⁵⁵ D.w.z. de indeling in westerse en niet-westerse landen. Het CBS deelt Japan en Indonesië als westers in en de overige Aziatische landen – waaronder Israël – als niet-westers. Onder de niet-westerse landen in Azië is de nettobijdrage van immigranten uit Israël het hoogst. Echter, Japanse immigranten leveren een hogere nettobijdrage dan Israëliëse immigranten.

Het migratiemotief is de migratiereden die de immigrant opgeeft.¹⁵⁶ Het betreft gegevens van het IND die voor een deel van de immigranten beschikbaar zijn en door het CBS verder aangevuld worden.¹⁵⁷ Het is niet uit te sluiten dat ook andere motieven dan het opgegeven motief een rol hebben gespeeld, een punt dat in §6.4 verder wordt uitgediept. Het CBS publiceert ook statistieken over het migratiemotief (de verblijfsredenen) die gebaseerd op het daadwerkelijke gedrag van de immigrant ná immigratie. De motieven in deze statistieken wijken af van de direct op IND-gegevens gebaseerde statistieken. In de huidige studie zijn echter de laatste gebruikt, omdat deze het meest direct betrekking hebben op het toelatingsbeleid zoals uitgevoerd door de IND en derhalve het meest beleidsrelevant zijn.



Figuur 4.6 Nettobijdrage van eerste generatie immigranten naar migratiemotief en entreeleeftijd. Voor studie- en arbeidsmigranten zijn de aantallen voor jonge leeftijden laag en is het profiel geheel of ten dele synthetisch, hetgeen is aangegeven met een stippellijn.¹⁵⁸ Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

Er is een belangrijk verschil tussen de analyse naar regio in de voorgaande paragrafen en de analyse naar migratiemotief. Het migratiemotief wordt pas vanaf 1995 geregistreerd. Dat betekent dat de analyse naar motief op een kleinere groep eerste generatie immigranten is gebaseerd. Maar het betekent ook dat het inzicht geeft in de fiscale effecten van recente immigratie, vanaf het jaar 1995.¹⁵⁹ Dat is van belang voor de interpretatie omdat er geen directe invloed is van bijvoorbeeld het wervingsbeleid voor gastarbeiders of migratie door de dekolonisatie van Suriname.

¹⁵⁶ Dit is niet vrijblijvend, want het migratiemotief is bepalend voor de regelingen die van toepassing zijn en dus ook voor de juridische positie van betrokkene.

¹⁵⁷ Imputatie door schatting op basis van de wel bekende gegevens.

¹⁵⁸ Er zijn geen data van arbeidsmigranten onder 14 jaar. Er zijn relatief weinig data voor leeftijden tussen 14 en 19 jaar, de curve is voor deze leeftijd gestippeld om dit aan te geven. Dit is overigens geen probleem bij het bepalen van de nettobijdrage over de levensloop, immers als er geen data zijn voor bepaalde leeftijden hoeven de betreffende leeftijden niet te worden meegewogen en als er weinig data zijn weegt de onzekerheid die daaruit voortvloeit ook nauwelijks mee in de nettobijdrage over de levensloop. Iets vergelijkbaars geldt voor studiemigranten. Voor leeftijden tot vier jaar zijn er geen data en voor leeftijden tot 15 jaar zijn er weinig data.

¹⁵⁹ Preciezer geformuleerd: inzicht in het fiscale effect van immigratie die vanaf 1995 plaatsvond, berekend op basis van de gegevens van immigranten die gekomen zijn vanaf 1995 en in 2016 aanwezig waren in Nederland waarbij uitgegaan is van de bedragen zoals waargenomen in de doorsnee (cross-sectioneel) in 2016.

Voor een deel van de immigranten is geen motief beschikbaar of ze hoeven geen motief op te geven, bijvoorbeeld omdat ze de Nederlandse nationaliteit hebben.¹⁶⁰ Deze groep is gecategoriseerd als ‘onbekend’. Omdat het migratiemotief pas vanaf 1995 beschikbaar is, zijn bij het motief onbekend ook alleen personen meegeteld die vanaf 1995 zijn geïmmigreerd. Op die manier is de categorie onbekend beter vergelijkbaar met de vijf andere migratiemotieven.

Het resultaat van de analyse naar migratiemotief is weergegeven in Figuur 4.6. Deze laat een duidelijke ordening zien. Immigranten die komen met motief arbeid leveren relatief gezien de grootste nettobijdrage. Zij leveren bij entreeleeftijden tot ongeveer 60 jaar een positieve bijdrage. Bij de motieven studie, gezin, overig en onbekend is er voor alle entreeleeftijden een negatieve nettobijdrage. Bij studiemigranten is deze negatieve nettobijdrage het kleinst. Asielmigranten leveren de grootste negatieve nettobijdrage. Voor entreeleeftijden tot ongeveer 70 jaar bedragen de nettokosten (kosten minus de baten) voor asielmigranten zelfs ruwweg vier ton. Dit komt hoofdzakelijk door de zeer zwakke arbeidsmarktprestaties en het hoge uitkeringsgebruik. Daarnaast drukken de kosten van inburgering en vooral opvang van asielzoekers de nettobijdragelijne over de hele linie nog verder naar beneden.¹⁶¹

Tabel 4.2 Nettobijdrage van eerste generatie immigranten (immigratie vanaf 1995) naar migratiemotief en herkomstregio. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

	Nettobijdrage over de levensloop (x €1000)		
	Westers	Niet-westers	Totaal
Arbeid	161	90	153
Studie	9	-74	-34
Overig	-67	-232	-120
Onbekend	-26	-188	-138
Gezin	-103	-263	-182
Asiel	-251	-433	-392

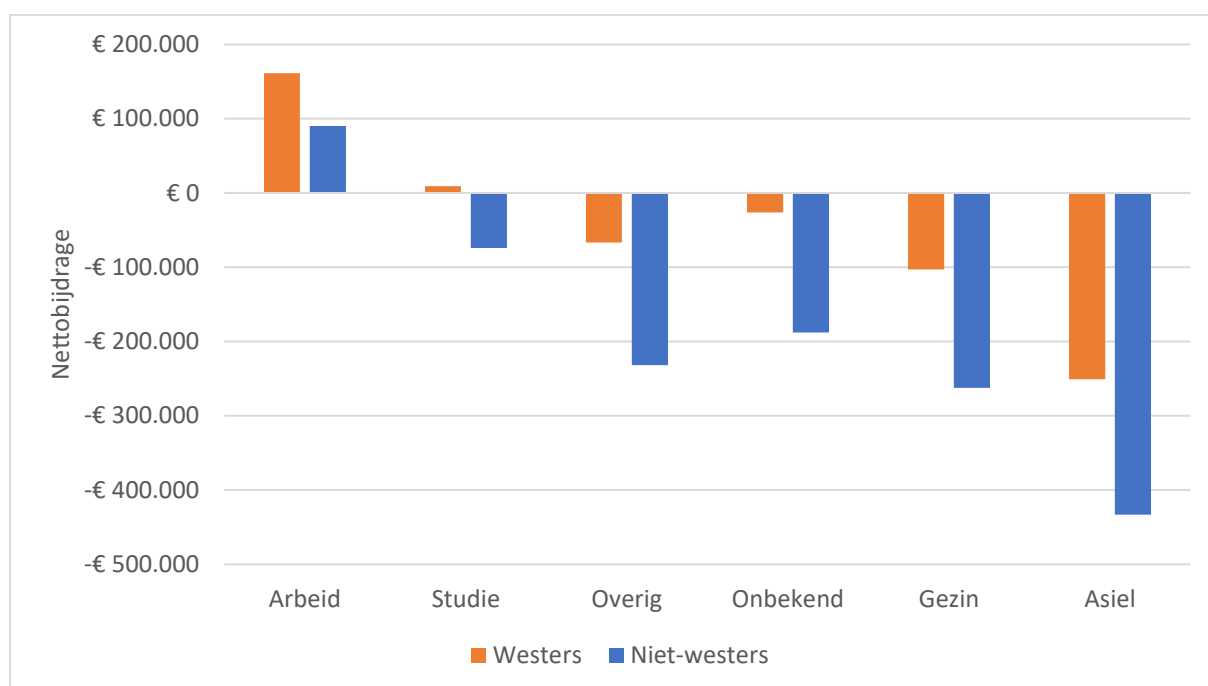
In Tabel 4.2 zijn (in de kolom Totaal) voor de verschillende migratiemotieven de bedragen weergegeven voor de nettobijdrage over de levensloop. Feitelijk zijn dit de kosten en baten van het moment van immigratie tot het moment van overlijden of remigratie. Arbeidsmigranten leveren een forse positieve nettobijdrage van ca. € 153.000. Dat is goed te begrijpen, want kosten voor onderwijs heeft de Nederlandse overheid niet of nauwelijks voor arbeidsmigranten en ze komen om te werken en hebben daarom bij aanvang al goede arbeidsmarktprestaties. Verder remigreren arbeidsmigranten vrij veel, waardoor er ook minder kosten voor de oude dag zijn.

¹⁶⁰ “Bij de IND zijn alleen personen met een niet-Nederlandse nationaliteit geregistreerd. Het CBS heeft dan ook alleen informatie over de motieven van immigranten met een niet-Nederlandse nationaliteit die naar Nederland komen.” CBS (2020) Statistiek Migratiemotieven, opgehaald 24-12-2020 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/korte-onderzoeksbeschrijvingen/statistiek-migratiemotieven>

¹⁶¹ De kosten van de asielopvang zijn becijferd op € 53.700. De kosten van inburgering zijn (voor asielzoekers) becijferd op € 5.200 voor iedere asielmigrant met inburgeringsplicht. Het bedrag voor de asielopvang is vrij hoog, omdat de kosten voor COA, IND e.d. nu eenmaal hoog zijn. De totale kosten voor alleen al het COA bedroegen volgens de Rijksbegrotingen 2008-2018 over de periode 2013-2018 5,1 miljard euro voor 132.000 verblijfsvergunningen (€ 39.000 per verblijfsvergunning) en over de periode 2008-2018 7,4 miljard euro voor 169.000 vergunningen (€ 43.000 per vergunning). Daar komen de kosten voor o.a. de IND, Vluchtelingenwerk, Nidos en de dienst Terugkeer en Vertrek nog bij. Zie verder de Technische appendix.

Studiemigranten leveren een negatieve nettobijdrage van circa –€ 34.000. Hierbij moet bovendien bedacht worden dat – zeker bij langdurige of blijvende vestiging – een aanzienlijk deel van de arbeids- of studiemigratie gepaard gaat met gezinshereniging die een vrij forse negatieve nettobijdrage kent van –€ 182.000. Ook immigranten met de motieven overig (–€ 120.000) en onbekend (–€ 138.000) leveren over het gehele verblijf forse negatieve nettobijdragen aan de schatkist.

De grootste negatieve bijdrage van –€ 392.000 wordt geleverd door asielmigranten, waar vooral de slechte arbeidsmarktprestaties debet aan zijn. Anders dan arbeidsmigranten gelden voor deze asielmigranten tijdens de asielprocedure beperkingen voor het verrichten van betaald werk¹⁶², waardoor de meesten hun verblijf als statushouders starten vanuit een positie van uitkeringsafhankelijkheid. Daarnaast is asielmigratie in tegenstelling tot arbeids- en studiemigratie niet selectief ten aanzien van het opleidingsniveau. Dit komt onder andere tot uitdrukking in aanzienlijke verschillen in citoscores tussen de verschillende motieven, een onderwerp dat in Hoofdstuk 9 wordt uitgediept.



Figuur 4.7 Nettobijdrage van eerste generatie immigranten (immigratie vanaf 1995) naar motief en herkomst (westers en niet-westers). Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

In Tabel 4.2 en Figuur 4.7 zijn de nettobijdragen over de levensloop uitgesplitst naar de herkomstcategorieën westers en niet-westers. Te zien is dat westerse immigranten voor alle motieven een grotere positieve, dan wel minder negatieve nettobijdrage aan de schatkist leveren. De verschillen zijn aanzienlijk: bij studie- en arbeidsmigratie ongeveer € 75.000 en bij gezinsmigratie, asielmigratie en migratie met overig of onbekend motief ruim het dubbele.

¹⁶² Een asielzoeker mag in Nederland 24 weken per jaar werken. Asielzoekers die optreden als artiest mogen 14 weken per jaar werken. Werken kan alleen met een tewerkstellingsvergunning (TWV).

Tabel 4.3 Nettobijdrage (× € 1.000) naar migratieachtergrond. Bron: eigen berekening o.b.v. CBS-microdata.

	Met remigratie			Zonder remigratie		
	Gen. 1	Gen. 2	Totaal	Gen. 1	Gen. 2	Totaal
Referentie-autochtoon	98	-3	95	199	-1	198
Alle immigranten	-76	-72	-148	-130	-140	-270
Westers	42	-19	23	100	-39	61
Europese Unie	55	-19	36	129	-39	89
West-Europa (VN-regio)	73	-21	53	177	-44	132
België en Luxemburg	78	-14	63	187	-28	158
Duitsland en Oostenrijk	48	-25	23	123	-55	68
Frankrijk	174	-9	165	396	-17	379
VK, Ierland, Denemarken, Zweden en Finland	203	-8	195	468	-17	452
Denemarken, Zweden en Finland	206	2	208	498	8	506
VK en Ierland	201	-10	191	457	-20	437
GIPS-landen, Malta en Cyprus	49	-30	19	113	-64	49
Griekenland en Cyprus	14	-26	-13	34	-56	-22
Italië en Malta	84	-34	50	187	-73	114
Portugal	1	-27	-27	8	-58	-49
Spanje	69	-29	39	160	-62	98
MOE-landen	-36	-23	-59	-67	-43	-110
Bulgarije en Roemenië	-41	-28	-70	-77	-55	-132
Polen en Baltisch staten	-50	-20	-71	-97	-38	-135
Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Slovenië en Kroatië	14	-20	-6	38	-38	0
Overig Europa	-87	-49	-136	-140	-86	-226
EFTA, dwergstaten en crown dependencies	178	4	182	334	11	344
Voormalig Joegoslavië (excl. Slov. en Kr.) en Albanië	-102	-59	-161	-164	-104	-267
Voormalig Sovjet-Unie (excl. Baltische staten)	-129	-48	-177	-215	-84	-299
Overig buiten Europa	202	-8	195	514	-17	497
Noord-Amerika	210	-7	203	536	-15	521
Oceanië	183	-17	166	472	-39	433
Japan	180	14	194	440	37	477
Indonesië	-15	-9	-24	-9	-15	-24
Niet-westers	-167	-114	-282	-281	-208	-489
Azië (excl. Indonesië en Japan)	-151	-38	-189	-252	-66	-318
Oost-Azië	-30	3	-27	-52	10	-43
Zuid-Korea, Taiwan, Hong Kong en Singapore	15	-1	14	38	1	39
China, Mongolië en Noord-Korea	-52	5	-47	-99	16	-84
Zuidoost-Azië	-94	-31	-125	-155	-51	-206
Filippijnen, Maleisië, Brunei en Timor Leste	-48	-19	-66	-74	-29	-103
Thailand, Indochina en Myanmar	-121	-37	-159	-202	-63	-266
Indisch subcontinent	-34	-55	-89	-75	-111	-186
Indisch subcontinent excl. Pakistan	15	-42	-27	27	-83	-56
Pakistan	-153	-85	-238	-310	-174	-485
West-Azië	-285	-84	-370	-430	-137	-567
Afghanistan, Iran, Syrië en Irak	-322	-96	-418	-480	-157	-637
Arabisch schiereiland, Jordanië en Libanon	-149	-75	-224	-220	-122	-342
Israël	77	-19	58	145	-24	121
Turkije	-198	-142	-340	-326	-223	-549
Marokko	-261	-281	-542	-389	-417	-806
Afrika (excl. Marokko)	-180	-151	-331	-306	-297	-603
Noord-Afrika (excl. Marokko)	-170	-149	-319	-298	-270	-568
Sub-Sahara Afrika	-176	-185	-361	-298	-366	-664
West-Afrika	-150	-198	-348	-256	-394	-650
Centraal-Afrika	-226	-156	-382	-394	-308	-702
Hoorn van Afrika en Soedan	-315	-291	-606	-557	-583	-1140
Oost-Afrika	-28	-70	-98	-20	-131	-151
Zuidelijk Afrika	178	-20	158	378	-31	346
Suriname	-113	-72	-185	-178	-119	-297
Aruba en (voormalige) Nederlandse Antillen	-169	-85	-254	-296	-173	-469
Latijns-Amerika (excl. Suriname, Aruba en Antillen)	-75	-57	-132	-135	-111	-246
Caraïben	-196	-125	-321	-363	-251	-614
Brazilië, Argentinië, Paraguay, Uruguay, Chili en Fr. Guy.	-6	-28	-34	1	-51	-50
Midden-Amerika en Zuid-Amerika Overig	-68	-50	-118	-124	-97	-221

Het is zonneklaar dat dit rapport normatief omstreden kennis bevat. In dat opzicht ligt het in het verlengde van mijn proefschrift (Van de Beek, J. H., 2010) dat handelt over de productie van kennis over de economische effecten van immigratie, met als verschil, dat ik nu zelf in de rol zit van uitvoerend onderzoeker die bezig is met een kosten en baten berekening. Bij dit hoofdstuk heeft mij dat veel hoofdbrekens gekost.

In het CPB-rapport *Immigration and the Dutch Economy* uit 2003 werd aangenomen dat de niet-westerse tweede generatie qua integratie halverwege tussen de niet-westerse eerste generatie en autochtonen in zou zitten. Er was toen kennelijk onvoldoende data voor een berekening. Inmiddels is er meer data voor de eerste helft van het leven en vooral voor de eerste 35 leeftijdjaren. Op basis van die data wilde ik als uitvoerend onderzoeker van het huidige onderzoeksrapport de analyse een stap verder zetten dan het CPB in 2003 deed, namelijk de mate van integratie niet aannemen, maar berekenen op basis van de beschikbare data.

Berekenen van de nettobijdrage van de tweede generatie is zekerder dan aannemen, maar tegelijkertijd ook met meer onzekerheid omgeven dan de berekeningen voor de eerste generatie. Daar heeft men immers voor alle leeftijdjaren data. Voor de tweede generatie is er vanaf ongeveer het 35^e leeftijdjaar vaak weinig data. Vanaf 48 jaar is er zelfs niet voor alle groepen data. Daarnaast zijn er zogenaamde cohorteffecten: personen met een tweede generatie migratieachtergrond die werden geboren in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw, hebben vaak hogere nettobijdragen dan latere cohorten. Dit heeft veelal te maken met een overgang van beperkte elitemigratie naar meer massale en minder selectieve immigratie. Meenemen van data vanaf ongeveer het 44^e leeftijdjaar jaar geeft door die cohorteffecten waarschijnlijk een te rooskleurig beeld.

Om die onzekerheid te minimaliseren heb ik naar beste eer en geweten een viertal methoden ontwikkeld om de mate van integratie te schatten. Ik heb mij daarbij gericht op de jonge tweede generatie, omdat ik met het oog op hoofdstuk 6 en 7 de best mogelijke schatting wilde maken voor de kinderen van immigranten die immigrerden of zullen immigreren in de periode 1995-2040. Op basis van het gemiddelde van deze vier methoden heb ik de nettobijdrage van de tweede generatie berekend.

De eerste twee methoden gebruiken data tot het 56^e leeftijdjaar en zijn hoogstwaarschijnlijk te optimistisch door cohorteffecten. De eerste van deze methoden filtert cohorteffecten deels uit en komt daardoor gemiddeld inderdaad lager uit dan de tweede methode, die vrijwel zeker te optimistisch is. De derde methode filtert cohorteffecten op een andere manier uit, door alleen data tot het 48^e leeftijdjaar te gebruiken. Deze methode geeft lagere schattingen, die waarschijnlijk echter eveneens te optimistisch zijn voor de doelgroep; de in Nederland geboren kinderen van immigranten die immigrerden of zullen immigreren in de periode 1995-2040.

De vierde methode schat de mate van integratie door extrapolatie vanuit de waargenomen nettobijdragen van de tweede generatie tot het 42^e leeftijdjaar. Deze methode geeft maximaal 10 procentpunt lagere schattingen van de integratie van de minst geïntegreerde groepen dan de voor het huidige rapport gebruikte schatting. Echter, van de vier gebruikte methoden is de vierde het meest direct gekoppeld aan de doelgroep. Beperkt men de vierde methode tot de eerste 35 leeftijdjaren – wat gezien de beschikbaarheid van data ook alleszins verdedigbaar is – dan valt de integratieschatting gemiddeld nog maximaal 15 procentpunt lager uit voor de minst geïntegreerde groepen. Gebruikt men bij de vierde methode andersom alle data over de eerste 48 leeftijdjaren dan komt men in de buurt van voor het huidige rapport gebruikte schatting, terwijl men dan aantoonbaar voor veel groepen positieve cohorteffecten meetelt (zie voor meer info de Technische appendix).

Vanwege voornoemde onzekerheden wilde ik graag aan de veilige kant blijven: liever een te optimistische, dan een te pessimistische schatting. Op zich een goed uitgangspunt, maar op een gegeven moment betrapte ik mij er op dat ik teveel ‘aan de veilige kant’ wilde blijven. Ik liet mij teveel beïnvloeden door het besef dat de resultaten van het huidige rapport onder een vergrootglas gelegd zullen worden, bijvoorbeeld door mensen die dit type onderzoek en de daaruit voortvloeiende bevindingen om normatieve redenen op voorhand afwijzen. Aanvankelijk had ik daarom alleen de eerste drie methoden gebruikt, terwijl ik er van overtuigd was dat dit niet ‘aan de veilige kant blijven’, maar ronduit te optimistisch zou zijn. Vandaar dat ik uiteindelijk besloten heb ook de vierde methode voor een kwart mee te wegen in de berekening.

Het effect per procentpunt integratie op het totaalbedrag is bij remigratie gemiddeld circa € 1.000 en voor de groepen met de laagste integratie maximaal €2.000. Er van uitgaande dat de *range* meest waarschijnlijke uitkomsten ligt tussen de eerste en vierde methode, kunnen de bedragen €6.000 hoger of €20.000 lager zijn.

Jan van de Beek

Box 4.2 Bespiegelende opmerkingen over de schatting van de nettobijdrage van de tweede generatie.

5 Nettobijdrage en integratie van de 2^e generatie

Door Jan van de Beek

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de nettobijdrage van de tweede generatie besproken. Het CBS¹⁶³ verstaat onder een “persoon met een tweede generatie migratieachtergrond” iemand “die in Nederland is geboren en van wie ten minste één ouder in het buitenland is geboren.” Voor het bepalen van de migratieachtergrond – dat wil zeggen de herkomstregio – wordt daarbij gekeken naar “het geboorteland van de moeder, tenzij dat ook Nederland is. In dat geval is de migratieachtergrond bepaald door het geboorteland van de vader.” Daarnaast maakt het CBS “onderscheid tussen personen met één of twee in het buitenland geboren ouders.”

In het CPB-rapport *Immigration and the Dutch Economy* – waarvan het huidige rapport een actualisatie en uitbreiding is – werd aangenomen dat de niet-westerse tweede generatie zich qua integratie halverwege zou bevinden tussen de niet-westerse eerste generatie immigrant en de ‘gemiddelde Nederlander’. In het huidige rapport is deze gedachte een stap verder gezet door de mate van integratie niet aan te nemen, maar te berekenen op basis van de beschikbare data. Berekenen is beter dan aannemen, maar evenwel zijn de uitkomsten met onzekerheden omgeven. Er is daarom geprobeerd bij het schatten aan de veilige, optimistische kant te blijven (Zie Box 5.1).

In de resterende paragrafen van dit hoofdstuk komt eerst de nettobijdrage van individuen met een tweede generatie migratieachtergrond aan bod (§5.2). Vervolgens wordt een vergelijking gemaakt met eerste generatie immigranten met dezelfde migratieachtergrond, d.w.z. uit dezelfde herkomstregio (§5.3). Daarna wordt ingegaan op het verschil in nettobijdrage tussen mensen met één, dan wel twee in het buitenland geboren ouders (§5.4). De laatste paragraaf handelt over de integratie van de tweede generatie (§5.5).

5.2 Nettobijdrage van personen met een 2^e generatie migratieachtergrond

In deze paragraaf worden de nettobijdragen besproken van Nederlanders met een tweede generatie migratieachtergrond. Deze nettobijdragen zijn in Figuur 5.1 weergegeven voor de indeling van de wereld in 42 herkomstregio's.¹⁶⁴ Personen met een tweede generatie migratieachtergrond zijn per CBS-definitie in Nederland geboren. Als referentiecategorie wordt daarom een in 2016 geboren autochtoon gebruikt, die over zijn of haar levensloop ongeveer ‘budgetneutraal’ is met een nettobijdrage van –€ 3.000.

Voor slechts enkele van de 42 herkomstregio's geldt dat de tweede generatie een aanzienlijke positieve nettobijdrage levert.¹⁶⁵ In de praktijk gaat het om een tiental landen, die vooral in Noordwest-Europa en Oost-Azië liggen. Voor Zwitserland¹⁶⁶, Scandinavië en China¹⁶⁷ ligt de positieve nettobijdrage van de tweede generatie op € 15.000 à € 20.000. De hoogste nettobijdragen van de hier onderscheiden tweede generatie groepen komen voor rekening van Japanners (+€ 95.000) met een tweede generatie

¹⁶³ CBS, *Begrippen*, opgehaald 15-12-2020 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/migratieachtergrond>

¹⁶⁴ Zie voor de cijfers op het niveau van de 19-deling en een selectie van de 42-deling Tabel 5.1.

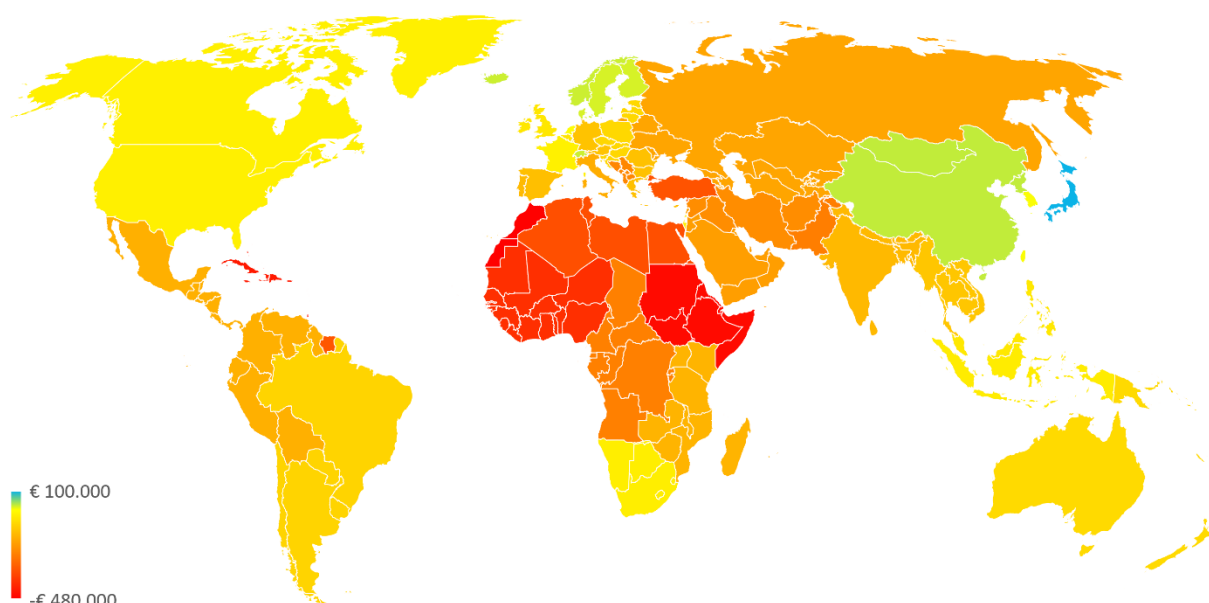
¹⁶⁵ Daarnaast zijn er twee regio's – Frankrijk en Noord-Amerika – waarvoor geldt dat de gemiddelde nettobijdrage van personen met een tweede generatie migratieachtergrond rond nul ligt.

¹⁶⁶ Het gaat om de regio EFTA, dwerg staten en crown dependencies en daar valt Liechtenstein ook onder.

¹⁶⁷ Het gaat om de regio China, Mongolië en Noord-Korea, maar in de praktijk vooral China.

migratieachtergrond.¹⁶⁸ Voor de ‘Aziatische tijgers’ (Zuid-Korea, Taiwan, Hong Kong en Singapore) is de nettobijdrage ‘budgetneutraal. Voor Israël en Frankrijk is de integratie voor de tweede generatie op 95% geschat en alhoewel die groepen het dus relatief ‘goed doen’ zijn er toch al nettokosten die per individu met een tweede generatie migratieachtergrond rond € 30.000 liggen.

Voor het overgrote deel van de herkomstregio’s leveren personen met een tweede generatie migratieachtergrond echter een negatieve nettobijdrage over de levensloop. Voor voormalig Joegoslavië, Aruba en de (voormalige) Antillen, Suriname, Pakistan, Turkije en West- en Noord-Afrika liggen de nettokosten ruwweg op twee à drie ton per persoon. Uitschieters in negatieve zin zijn West-Afrika (–€ 390.000), de Caraïben (–€ 435.000), de regio Hoorn van Afrika en Soedan (–€ 460.000) en Marokko (–€ 480.000).



Figuur 5.1 Nettobijdrage van personen met een tweede generatie migratieachtergrond voor 42 herkomstregio’s, bij blijvende vestiging (geen remigratie). Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

5.3 1^e vs. 2^e generatie: het komt niet automatisch goed met de volgende generatie

In deze paragraaf wordt de nettobijdrage van de eerste en tweede generatie vergeleken. Uit de aard der zaak bestaat er een belangrijk verschil tussen de eerste en tweede generatie. De eerste generatie komt overwegend op volwassen leeftijd en daarom zijn overheidsuitgaven voor zaken als jeugdzorg en onderwijs voor deze groep gemiddeld relatief laag. Voor alle personen die behoren tot de tweede generatie worden die kosten wel volledig worden betaald door de overheid. Dat maakt – zoals in §5.2 is getoond – dat maar weinig tweede generatie groepen een grote positieve nettobijdrage leveren, want daarvoor is nodig dat men qua onderwijs en arbeidsmarkt (veel) beter presteert dan autochtonen.

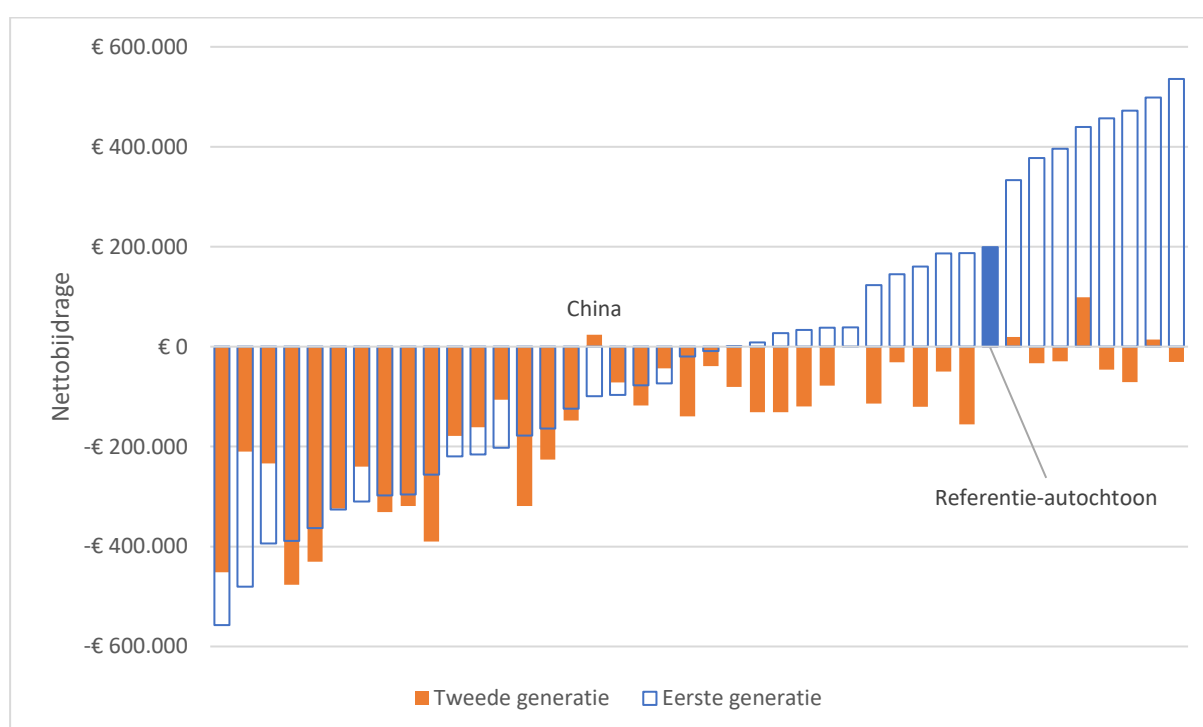
Daarnaast is er een zekere asymmetrie wat betreft de nettobijdrage van de eerste en tweede generatie. De kinderen van eerste generatie immigranten met een positieve of zeer hoge nettobijdrage hebben – een enkele uitzondering daar gelaten, zie §5.2 – zelf geen nettobijdrage die bijzonder sterk afwijkt van de nettobijdrage van een in 2016 geboren autochtoon (zie Figuur 5.2). Andersom leveren

¹⁶⁸ Kanttekening hierbij is dat het bij Japanners om een relatief kleine groep gaat, die noodgedwongen wegens bestaande de CBS-indelingen (Japan is zowel westers als Aziatisch) los van de regio Oost-Azië is ingedeeld.

kinderen van immigranten met een grote negatieve nettobijdrage, zelf vaak ook een forse negatieve nettobijdrage.

Over het algemeen is er dus sprake van een asymmetrie die er uit bestaat dat een hoge positieve nettobijdrage van de ouders meestal slechts beperkt doorwerkt in de nettobijdrage van de kinderen, terwijl een forse negatieve nettobijdrage van de ouders vaak wel samenhangt met een forse negatieve nettobijdrage van de kinderen.

Voor de geobserveerde asymmetrie is de volgende, tentatieve verklaring te geven. Immigratie zou idealiter voor de eerste generatie moeten leiden tot een flinke positieve nettobijdrage vanwege het uitsparen van opleidingskosten. Voorwaarde is wel dat immigranten (arbeidsmarkt)karakteristieken hebben die minstens even goed zijn dan die van autochtonen. In dat geval lijken hun kinderen – mits geïntegreerd – qua arbeidsmarktprestaties veelal op autochtonen en zal hun nettobijdrage net als bij autochtonen ongeveer ‘budgetneutraal’ zijn.



Figuur 5.2 Nettobijdrage van personen met een eerste generatie (open blauwe balken) en tweede generatie (dichte oranje balken) migratieachtergrond voor 42 herkomstregio's. De volledig blauwe balk geeft de nettobijdrage voor de referentie-autochtoon, een denkbeeldige immigrant met het migratiegedrag en de pensioenopbouw van de gemiddelde eerste generatie immigrant en voor het overige de eigenschappen van de gemiddelde autochtoon.¹⁶⁹ Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

Als de immigranten echter een (forse) negatieve bijdrage leveren, dan hebben ze veelal (arbeidsmarkt)karakteristieken die (veel) minder goed zijn dan die van autochtonen. Immers, ondanks het uitsparen van hun opleidingskosten leveren ze niet de forse positieve nettobijdrage die men op basis van deze besparing zou mogen verwachten. Die minder goede karakteristieken werken dan meestal door

¹⁶⁹ Niet goed zichtbaar in de figuur is de nettobijdrage van de 'tweede generatie referentie-autochtoon', d.w.z. een persoon met het remigratiegedrag van de gemiddelde ingezetenen met tweede generatie migratieachtergrond en voor het overige de eigenschappen van de gemiddelde autochtoon.

in de tweede generatie. Alleen voor herkomst China¹⁷⁰ is de nettobijdrage voor de eerste generatie negatief en voor de tweede generatie positief. Dit is echter een notoire uitzondering: eerste generatie Chinese immigranten hadden een laag opleidingsniveau en dito inkomen, maar hun kinderen hebben zeer hoge citoscores en vertonen derhalve goede school- en arbeidsmarktprestaties wat leidt tot een hoge nettobijdrage (zie ook Hoofdstuk 9).

Het adagium ‘het komt wel goed met de volgende generaties’ gaat niet op: indien immigratie bij de eerste generatie een fors negatief budgettair effect heeft, zullen volgende generaties die kosten in de praktijk zelden goed maken. Voor groepen waarvoor de eerste generatie door de besparingen op onderwijs e.d. een (flinke) positieve nettobijdrage levert, zit de winst voor de schatkist bij de eerste generatie. De daaropvolgende generaties zullen indien ze goed geïntegreerd zijn – net als autochtonen – meestal ongeveer ‘budgetneutraal’ zijn. Voor groepen waarvoor de eerste generatie een (forse) negatieve nettobijdrage levert is dat meestal terug te voeren op een laag opleidingsniveau en dito inkomen. De kans dat de tweede en volgende generaties dit compenseren is nihil. De onderwijs- en arbeidsmarktprestaties zullen voor de tweede generatie doorgaans ook matig zijn – een enkele uitzondering als China daargelaten. En zelfs als de tweede generatie goed integreert leveren ze net als de gemiddelde autochtoon slechts een kleine negatieve of positieve nettobijdrage.¹⁷¹ Het ‘komt dus niet vanzelf goed met volgende generaties’. Indien beleidsmakers willen dat immigranten een positieve nettobijdrage leveren zal men dus bij de eerste generatie goed moeten selecteren op een hoge kans op een forse positieve nettobijdrage. Zoals in Hoofdstuk 9 zal blijken is het opleidingsniveau een goed selectie criterium. ↵

5.4 Nettobijdrage 2^e generatie: één vs. twee in het buitenland geboren ouders

Er zijn onder de tweede generatie aanzienlijke verschillen in nettobijdrage tussen personen met één, dan wel twee in het buitenland geboren ouders, die op kunnen lopen tot een kwart miljoen euro per persoon. Uit Figuur 5.3 is af te lezen dat personen met één ouder met een Nederlandse achtergrond en één ouder met een migratieachtergrond gemiddeld genomen een grotere positieve, dan wel minder negatieve nettobijdrage leveren dan personen met twee ouders in het buitenland geboren ouders. Dit verschil is voor sommige groepen aanzienlijk en het grootst voor Latijns-Amerika (circa € 210.000) en Aruba en de (voormalige) Antillen (circa € 270.000). Voor Azië (circa € 20.000) en Turkije (circa € 25.000) is het verschil daarentegen erg klein. Ook voor de Europese Unie en de regio Overig buiten Europa zijn de verschillen relatief klein.

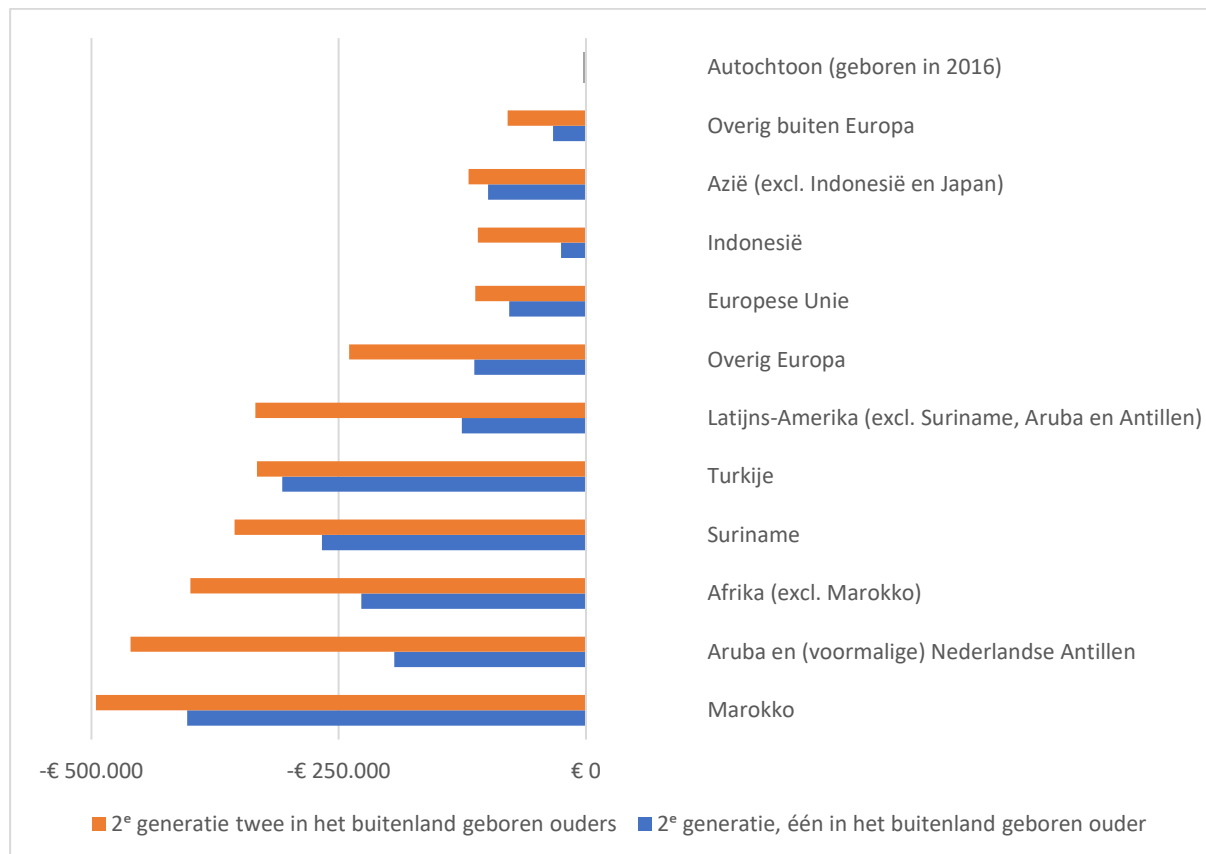
Geen van de 22 in Figuur 5.3 getoonde tweede generatie groepen levert een positieve nettobijdrage. De minst negatieve nettobijdrage komt van Indonesiërs (veelal Indische Nederlanders) met één ouder met een Nederlandse achtergrond (–€ 25.000). Merk op dat alle tweede generatie groepen in deze geografische indeling een (veel) lagere nettobijdrage leveren dan in 2016 geboren autochtonen (–€ 3.000). ↵

Voor de geconstateerde verschillen zijn verschillende verklaringen denkbaar. Een mogelijke verklaring kan (zelf)selectie zijn, bijvoorbeeld doordat hoger opgeleiden met migratieachtergrond vaker een

¹⁷⁰ Het gaat om de regio China, Mongolië en Noord-Korea, maar in de praktijk vooral China.

¹⁷¹ Dit geldt nog sterker als men contant maakt, omdat dit het relatieve gewicht van de eventuele positieve nettobijdragen van toekomstige generaties verkleint.

gemengde relatie aangaan.^{172 173} Een indicatie hiervoor is dat kinderen uit gemengde relaties vrijwel altijd hogere citoscores hebben dan kinderen met twee in het buitenland geboren ouders. Citoscores zijn zeer bepalend voor het niveau van de hoogst behaalde opleiding. Citoscores hangen ook sterk samen met inkomen, arbeidsdeelname, uitkeringsgebruik en tal van andere indicatoren en zijn daarmee zeer bepalend voor de nettobijdrage over de levensloop.



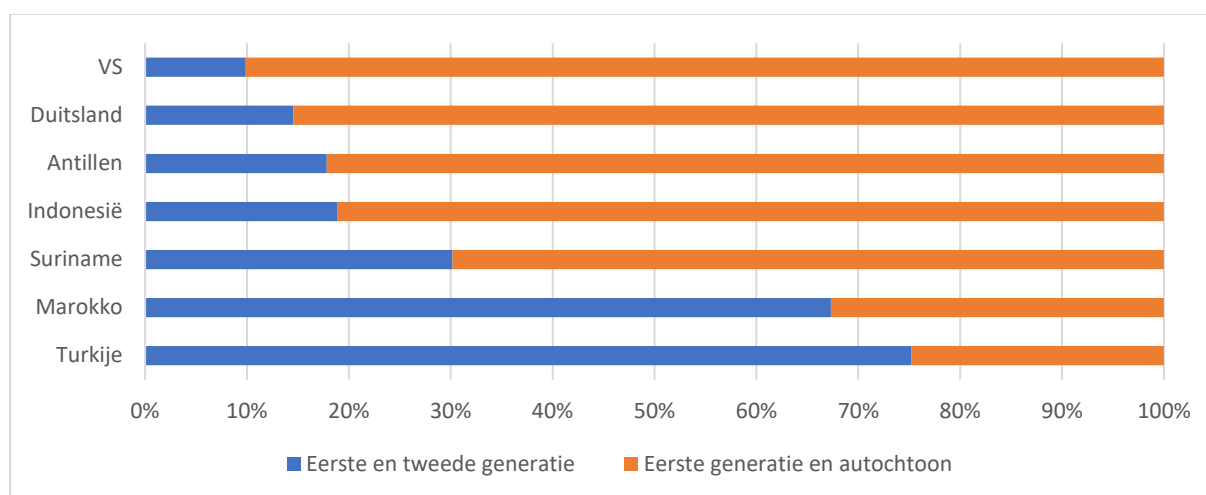
Figuur 5.3 Nettobijdrage van personen met een tweede generatie migratieachtergrond, naar herkomstgroep en het aantal in het buitenland geboren ouders voor 11 herkomstregio's. De nettobijdrage van een in 2016 geboren autochtoon is weergegeven met een grijze balk. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-micro-data.

Echter, de hiervoor genoemde hogere citoscores van kinderen met één in Nederland geboren ouder zijn wellicht ook terug te voeren op oudergebonden eigenschappen die gunstig zijn voor goede schoolprestaties en citoscores. Een indicatie hiervoor is dat het positieve effect op de citoscores van één in Nederland geboren ouder groter is voor herkomstgroepen met een lage gemiddelde citoscore en kleiner of nihil is voor groepen met een citoscore die even hoog of hoger is dan de citoscore van autochtonen (zie Hoofdstuk 9). Welke oudergebonden eigenschappen mogelijk van invloed zijn dient verder onderzocht te worden.

¹⁷² Voor bepaalde herkomstgroepen geldt bijvoorbeeld dat middelbaar en/of hoger opgeleiden (t.o.v. lager opgeleiden) vaker een partner kiezen met een Nederlandse achtergrond en/of een tweede generatie achtergrond (t.o.v. een eerste generatie achtergrond), Wachter, G., & de Valk, H. A. G. (2018)

¹⁷³ Er zijn ook andere indicaties, bijvoorbeeld een samenhang tussen opleidingsniveau van een allochtone ouder en de acceptatie van de keuze van zijn of haar kind voor een autochtone partner, Huijnk, W., Dagevos, J., Gijsberts, M., & Andriessen, I. (2015), blz. 98

Een factor die deze potentiële verklaringen nog zou kunnen beïnvloeden is dat in Nederland geboren ouders zowel een Nederlandse achtergrond kunnen hebben als een migratieachtergrond. Dit hangt onder andere samen met de mate waarin men in Nederland binnen de eigen groep een partner zoekt, dan wel een ‘gemengde relatie’ aangaat met een autochtoon. Daarin bestaan aanzienlijk verschillen (zie Figuur 5.4) tussen bijvoorbeeld Antiliani (relatief veel gemengde relaties) en Turken (relatief weinig gemengde relaties). Dit zou kunnen verklaren waarom in Figuur 5.3 het verschil tussen één dan wel twee in het buitenland geboren ouders voor Antiliani veel groter is dan voor Turken. Bij de eerste groep zal de in Nederland geboren ouder veel vaker een autochtoon zijn en dat geeft mogelijk een groter positief effect op de citoscores dan een in Nederland geboren ouder met een tweede generatie migratieachtergrond. Deze materie zal nader toegelicht worden in Hoofdstuk 9 dat handelt over opleidingsniveau en citoscore.



Figuur 5.4 Partnerkeuze voor paren met één in het buitenland geboren partner (eerste generatie) en één in Nederland geboren partner; relatief aandeel van koppels ‘eerste en tweede generatie’ versus koppels ‘eerste generatie en autochtoon’. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline.

5.5 Integratie van de 2^e generatie

In het CPB-rapport *Immigration and the Dutch Economy* uit 2003¹⁷⁴ werd bij het berekenen van de budgettaire effecten van immigratie aangenomen dat mensen met een tweede generatie niet-westerse migratieachtergrond het verschil in arbeidsmarktprestaties met de ‘gemiddelde Nederlander’ voor de helft overbrugd hadden. In de huidige studie is dit idee uitgebreid naar 41 herkomstregio’s en is de mate van integratie niet gebaseerd op een aanname, maar voor elke groep op basis van beschikbare data berekend.

De mate van integratie is in eerste instantie berekend op basis van de beschikbare gegevens over de waargenomen nettobijdrage per leeftijdsjaar van tweede generatie personen tot ongeveer 50 jaar oud. Deze blijken voor de meeste leeftijdsjaren sterk samen te hangen met de citoscores van de tweede generatie, zoals die waargenomen zijn over de periode 2006-2018. Van dit gegeven is mede gebruik gemaakt om de nettobijdrage voor de tweede helft van het leven te schatten.¹⁷⁵ De

¹⁷⁴ Roodenburg, H., R. Euwals & H. ter Rele (2003)

¹⁷⁵ Zie de Technische appendix voor details.

schoolprestaties en arbeidsmarktprestaties over de eerste helft van het leven zijn namelijk zeer bepalend voor het carrièreverloop over de rest van het leven.¹⁷⁶

De mate van integratie van de tweede generatie in Tabel 5.1 weergegeven in de kolom 'sociaaleconomische integratie'. In deze tabel staat 100% integratie gelijk aan 'volledig geïntegreerd'. De nettobijdrage is dan bij benadering gelijk aan die van autochtonen. In navolging van de CPB-studie uit 2003 is de groep eerste generatie niet-westerse immigranten als referentiegroep¹⁷⁷ genomen voor 'niet geïntegreerd', oftewel 0% geïntegreerd. In Tabel 5.1 zijn de belangrijkste herkomstgroepen opgenomen en een aantal groepen waarvan de tweede generatie opvallend goed (meer dan 95%) of slecht (minder dan 15%) geïntegreerd zijn.¹⁷⁸ Te zien is dat er grote verschillen zijn tussen de verschillende regio's en landen.

Voor slechts een beperkt aantal landen en regio's is de tweede generatie even goed of beter geïntegreerd dan autochtonen. Het gaat voornamelijk om de Scandinavische landen en Zwitserland (110%) en enkele Oost-Aziatische landen, met name Japan (128%), China (115%) en de Aziatische tijgers (Zuid-Korea, Hong Kong, Taiwan en Singapore, 104%). Verder vallen Frankrijk, Noord-Amerika en Israël op (allen 95%).

Voor een aantal landen en regio's geldt dat de tweede generatie juist opvallend slecht is geïntegreerd volgens de hier gebruikte maatstaf. Vier regio's en herkomstlanden scoren zelfs onder 25%: West-Afrika (13%), Caraïben (5%), de regio Hoorn van Afrika en Soedan (0%) en Marokko (-4%). Vooral dat laatste is opvallend, omdat Marokko tot de vier grote 'klassieke' niet-westerse herkomstlanden behoort en er daarom inmiddels al bijna een halve eeuw een redelijk omvangrijke tweede generatie groep is. Dat zegt veel over de hardnekkigheid van de achterstand op de eveneens in Nederland geboren autochtonen. Er is voor de Marokkaanse tweede generatie wel progressie ten opzichte van de Marokkaanse eerste generatie¹⁷⁹, maar niet ten opzichte van de niet-westerse eerste generatie als geheel.

De hier gepresenteerde integratiemaat is beleidsrelevant. Het draait bij deze integratiemaat namelijk om meer dan bijvoorbeeld arbeidsmarktprestaties en uitkeringsgebruik. Zoals in Hoofdstuk 9 nader wordt toegelicht vertonen nettobijdrage, citoscores en de daarop gebaseerde integratiemaat een sterke onderlinge samenhang. Citoscores hangen samen met tal van indicatoren voor sociaaleconomische integratie op uiteenlopende terreinen als criminaliteit, zorg, onderwijs, sociale zekerheid en zelfs culturele indicatoren. Citoscores correleren bovendien tussen de generaties en hangen buitengewoon sterk samen met het opleidingsniveau. Dat betekent dat het opleidingsniveau van de ouders als voorspeller gebruikt kan worden voor het eigen arbeidsmarktsucces en het integratiesucces van de kinderen en zelfs kleinkinderen. Dat er zulke grote groepsverschillen zijn in de mate van integratie én dat

¹⁷⁶ Zie de Technische appendix voor details.

¹⁷⁷ Met enkele aanpassingen; o.a. heeft de eerste generatie per definitie geen Nederlandse geboortezorg nodig en de tweede generatie wel. Daarom zijn zorgkosten en kinderbijslag voor jonge kinderen gelijk gesteld aan autochtonen.

¹⁷⁸ Preciezer: alle herkomstgroepen uitgesplitst tot de 19-deling (zie de Begrippenlijst en Technische appendix), aangevuld met alle groepen uit de 42-deling die meer dan 95% geïntegreerd zijn en alle groepen die minder dan 15% geïntegreerd zijn.

¹⁷⁹ Bij vergelijking met eerste generatie 0-jarigen, zonder remigratie, waarvoor de nettokosten per individu op € 555.000 liggen.

er indicatoren zijn om de mate van integratie te voorspellen, is zowel voor het integratiebeleid als het toelatingsbeleid zeer relevant.

Tabel 5.1 Kindertal van eerste generatie immigranten, per vrouw en het deel daarvan dat tot de tweede generatie gerekend is, zonder en met remigratie. Geschatte mate van integratie van de tweede generatie. Nettobijdrage van de tweede generatie, per individu en effectief zonder en met remigratie. Geselecteerde landen en regio's. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

Groep	Kindertal eerste generatie			Tweede generatie			
	per vrouw	waarvan gen. 2		sociaal-economische integratie	Nettobijdrage (x €1.000)		
		zonder remigratie	met remigratie		per individu	zonder remigratie	met remigratie
Referentie-autochtoon	1,65	1,08	0,63	100%	-3	-1	-3
Alle immigranten	1,71	1,12	0,66	45%	-249	-140	-72
Westers	1,41	0,93	0,50	81%	-84	-39	-19
Europese Unie	1,40	0,94	0,50	83%	-84	-39	-19
West-Europa	1,47	1,05	0,53	81%	-85	-44	-21
Frankrijk	1,55	1,17	0,60	95%	-30	-17	-9
Noord-Europa	1,52	0,92	0,46	95%	-36	-17	-8
Scandinavië ¹	1,50	1,08	0,53	110%	14	8	2
GIPS-landen	1,37	0,96	0,50	70%	-134	-64	-30
MOE-landen	1,56	1,03	0,58	85%	-84	-43	-23
Overig Europa	1,48	0,97	0,62	64%	-177	-86	-49
EFTA ³	1,52	1,13	0,71	110%	19	11	4
Voorm. Joegoslavië	1,48	0,92	0,59	53%	-226	-104	-59
Voorm. Sovjetunie	1,58	1,04	0,66	68%	-162	-84	-48
Overig buiten Europa	1,41	0,91	0,42	92%	-37	-17	-8
Noord-Amerika	1,51	1,00	0,45	95%	-30	-15	-7
Oceanië	1,56	1,11	0,52	82%	-71	-39	-17
Japan	1,39	0,75	0,36	128%	99	37	14
Indonesië	1,42	0,78	0,46	92%	-39	-15	-9
Niet-westers	2,00	1,30	0,82	31%	-321	-208	-114
Turkije	2,15	1,37	0,99	27%	-324	-223	-142
Marokko	2,83	1,75	1,32	-4%	-476	-417	-281
Afrika⁴	2,73	1,84	1,11	27%	-322	-297	-151
Noord-Afrika	2,83	1,63	1,06	26%	-331	-270	-149
Sub-Sahara Afrika	3,35	2,29	1,37	27%	-319	-366	-185
West-Afrika	3,29	2,02	1,22	13%	-390	-394	-198
Hoorn van Afrika	3,54	2,58	1,52	0%	-452	-583	-291
Azië⁶	1,73	1,18	0,75	77%	-112	-66	-38
Oost-Azië	1,68	1,23	0,68	111%	16	10	3
China ⁷	1,72	1,29	0,71	115%	24	16	5
Aziatische tijgers ⁸	1,54	1,06	0,59	104%	1	1	-1
Zuidoost-Azië	1,85	1,25	0,80	83%	-82	-51	-31
Indisch subcont.	1,97	1,30	0,74	67%	-171	-111	-55
West-Azië	2,23	1,49	1,03	62%	-184	-137	-84
Israël	2,17	1,55	1,08	95%	-31	-24	-19
Suriname	1,61	0,75	0,52	32%	-319	-119	-72
Aruba en (voorm.) Antillen	1,64	1,08	0,61	35%	-319	-173	-85
Latijns-Amerika²	1,94	1,24	0,72	61%	-180	-111	-57
Carabiën	2,03	1,16	0,68	5%	-431	-251	-125

¹Denemarken, Zweden en Finland ²Excl. Voorm. Antillen en Suriname. ³Incl. dwergstaten en crown dependencies ⁴Excl.

Marokko. ⁵Hoofdzakelijk Zuid-Afrika, ⁶Excl. Indonesië en Japan. ⁷Incl. Mongolië en Noord-Korea ⁸Zuid-Korea, Taiwan, Hong Kong en Singapore

6 Nettobijdrage van de 1e en 2e generatie samen

Door Jan van de Beek

6.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk werden voor een aantal herkomstgroepen de nettobijdragen per individu gegeven voor personen met een tweede generatie migratieachtergrond. Voor de berekeningen in de rest van dit rapport zijn echter alle kosten en baten van de tweede generatie toegerekend aan de eerste generatie. Dit is voor wat betreft het toelatingsbeleid de meest beleidsrelevante benadering. Immers, het toelatingsbeleid betreft primair immigranten – dat wil zeggen, personen met een eerste generatie migratieachtergrond – en de tweede generatie wordt per definitie in Nederland geboren. Als een eerste generatie immigrant wordt toegelaten tot het land – al dan niet vergezeld van diens eveneens eerste generatie kinderen – dan is de nettobijdrage van de eventueel in Nederland geboren tweede generatie kinderen dus een uitvloeisel van die beleidsbeslissing.

Men kan bij het berekenen van de totale nettobijdrage voor eerste en tweede generatie samen niet zonder meer de bedragen van de eerste en tweede generatie bij elkaar optellen. Dat zou voor veel herkomstgroepen tot forse onderschatting of overschatting van de nettobijdrage leiden. In de huidige studie is daarom rekening gehouden met remigratie, vruchtbaarheid en het feit dat een deel van de kinderen in het herkomstland geboren wordt en dus niet tot de tweede, maar tot de eerste generatie behoort.

Daarnaast spelen verschillen in vruchtbaarheid een rol. Het kindertal per vrouw (tweede kolom Tabel 5.1) voor vrouwen met een eerste generatie migratieachtergrond is geschat op basis van cijfers van het CBS en de VN. Dit kindertal kan echter niet zonder meer gebruikt worden. Eerst is het kindertal gehalveerd, om het kindertal per vrouw om te rekenen naar het kindertal per immigrant. Vervolgens moeten de in het buitenland geboren (eerste generatie) kinderen worden afgetrokken, om het gemiddeld aantal in Nederland geboren tweede generatie kinderen te verkrijgen (derde kolom Tabel 5.1).¹⁸⁰

Voor de scenario's met remigratie, moet ook rekening gehouden worden met de remigratiekansen van zowel de eerste als de tweede generatie. De remigratiekansen in deze studie zijn gebaseerd op data vanaf 1995 en migratie is steeds dynamischer geworden. Veel jonge eerste generatie immigranten verlaten Nederland bijvoorbeeld alweer vóórdat ze de vruchtbare leeftijd bereiken. Daarnaast remigreert ook een deel van de tweede generatie. In de huidige studie is aangenomen dat in Nederland geboren kinderen met hun ouders meegaan als deze remigreren vóór hun 18^e levensjaar en dat ze in Nederland blijven als hun ouders remigreren nádat ze 18 jaar zijn geworden.

Van de kinderen die remigreren zijn alleen de nettokosten voor de verblijfsjaren in Nederland meegenomen in de berekening. De nettokosten van kinderen waarvan de ouders helemaal niet remigreerden zijn wel volledig meegenomen. Ook als de ouders pas remigreerden nadat het kind 18 jaar of ouder was, zijn alle nettokosten voor het kind meegenomen in de berekening. Voor de scenario's met remigratie is met al deze effecten rekening gehouden (vierde kolom Tabel 5.1).

Een en ander heeft tot gevolg dat slechts een deel van de nettobijdrage van een individu met een tweede generatie migratieachtergrond wordt toegerekend aan de eerste generatie (zesde tot achtste

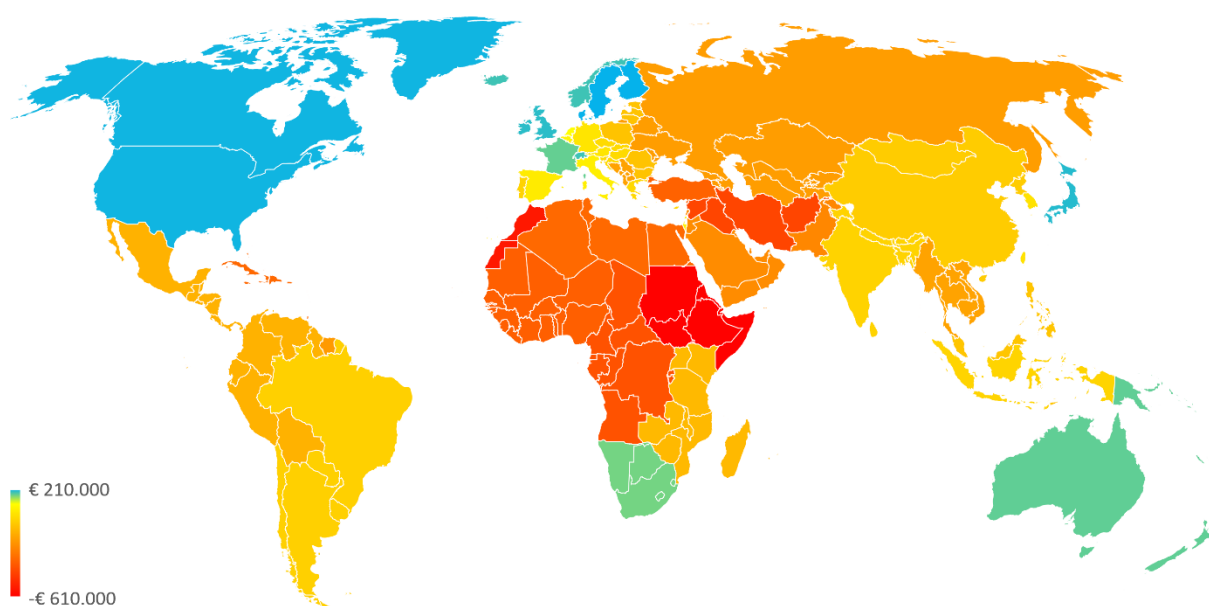
¹⁸⁰ Voor de eenvoud is uitgegaan van de aanname dat halvering van het kindertal per vrouw het kindertal per immigrant (mannen en vrouwen samen) oplevert. Zie verder de Technische appendix.

kolom Tabel 5.1). In geval er sprake is van remigratie is dit gemiddeld slechts ongeveer een derde, maar de verschillen tussen groepen zijn in dit opzicht aanzienlijk door grote verschillen in remigratiekansen.

6.2 Nettobijdrage 1^e plus 2^e generatie voor 42 herkomstregio's met remigratie

In deze paragraaf worden de resultaten besproken van de kosten en baten voor de eerste en tweede generatie samen. Het sommeren van de nettobijdrage van de eerste en tweede generatie kan op verschillende manieren gebeuren. Gaat men uit van blijvende vestiging van de eerste generatie, dan speelt remigratie voor de tweede generatie nauwelijks een rol. Neemt men echter bij de eerste generatie de remigratie¹⁸¹ wél mee, dan moet dit ook voor de tweede generatie gebeuren. In deze paragraaf wordt het geval gepresenteerd waarbij de remigratie van zowel de eerste als de tweede generatie is verrekend, op de wijze zoals uiteengezet in §6.1.

Bij remigratie moet een belangrijke kanttekening worden geplaatst. Voor immigranten die in Nederland werken – zeker degenen met veel verdien capaciteit – is het aannemelijk dat er goede perspectieven zijn bij vertrek uit Nederland. Voor immigranten die in Nederland een uitkering ontvangen – zeker degenen met weinig verdien capaciteit – is er daarentegen een gerede kans dat men er bij vertrek juist op achteruit gaat. Zoals in §2.2 uiteengezet is dergelijke zelfselectie op uitkeringsafhankelijkheid inderdaad waarschijnlijk. Evenzo is het niet ondenkbaar dat de remigratiekansen van eerste generatie immigranten met schoolgaande, in Nederland geboren kinderen lager zijn dan de remigratiekansen van kinderloze eerste generatie immigranten. Dergelijke zelfselectie kan van invloed zijn op de nettobijdrage. Een nadere analyse van dit vraagstuk valt echter buiten het bestek van dit rapport.



Figuur 6.1 Nettobijdrage van eerste en tweede generatie immigranten voor 42 herkomstregio's, met remigratie. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

De resultaten voor de totale nettobijdrage van eerste en tweede generatie zijn weergegeven in Figuur 6.1 en tevens in Tabel 4.3 (zie blz. 81, onder kolom 'Met remigratie, Totaal'). Voor Japan, Noord-

¹⁸¹ Met remigratie wordt vertrek naar het land van herkomst of een ander land bedoeld.

Amerika, Scandinavië en de Britse eilanden, Scandinavië gelden de grootste positieve nettobijdragen met bedragen rond twee ton per persoon.

Grote negatieve nettobijdragen gelden voor de herkomstregio's Caraïben, Turkije en Noord-, Centraal- en West-Afrika met bedragen ruim drie ton negatief. Voor de asielherkomstregio Afghanistan, Iran, Syrië en Irak liggen de nettokosten op bijna vier ton en voor Marokko op ruim vijf ton. De asielherkomstregio Hoorn van Afrika en Soedan spant de kroon met nettokosten van bijna zes ton.

In grote lijnen geldt dat westerse immigranten een positieve nettobijdrage leveren en niet-westerse een negatieve. Er zijn echter een aantal uitzonderingen. Nadere inspectie van Tabel 4.3 brengt aan het licht dat er naast de regio Zuidelijk Afrika twee nog niet genoemde niet-westerse regio's zijn waarvan de immigranten een positieve bijdrage leveren. Allereerst de Aziatische tijgers (Zuid-Korea, Taiwan, Hong Kong en Singapore) met ongeveer +€ 15.000. Daarnaast vallen ook immigranten uit Israël met een nettobijdrage van ongeveer +€ 60.000 in positieve zin op.

Onder de nog niet genoemde westerse regio's springen immigranten uit de asielherkomstregio's voormalig Joegoslavië en de voormalige Sovjetunie er uit met een negatieve nettobijdrage van ongeveer anderhalf ton. Voor Bulgarije, Roemenië, Polen en de Baltische staten en geldt een negatieve bijdrage van circa –€ 70.000. Voor Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Slovenië en Kroatië ligt de nettobijdrage daarentegen net onder nul. Een mogelijke verklaring voor het verschil is elitemigratie van vluchtelingen uit voormalig Tsjechoslowakije (1968)¹⁸², maar dat zou nader onderzocht moeten worden. Tot slot geldt ook voor Portugal en de regio Griekenland en Cyprus een bescheiden negatieve nettobijdrage.

6.3 Nettobijdrage 1^e plus 2^e generatie voor 42 herkomstregio's, blijvende vestiging

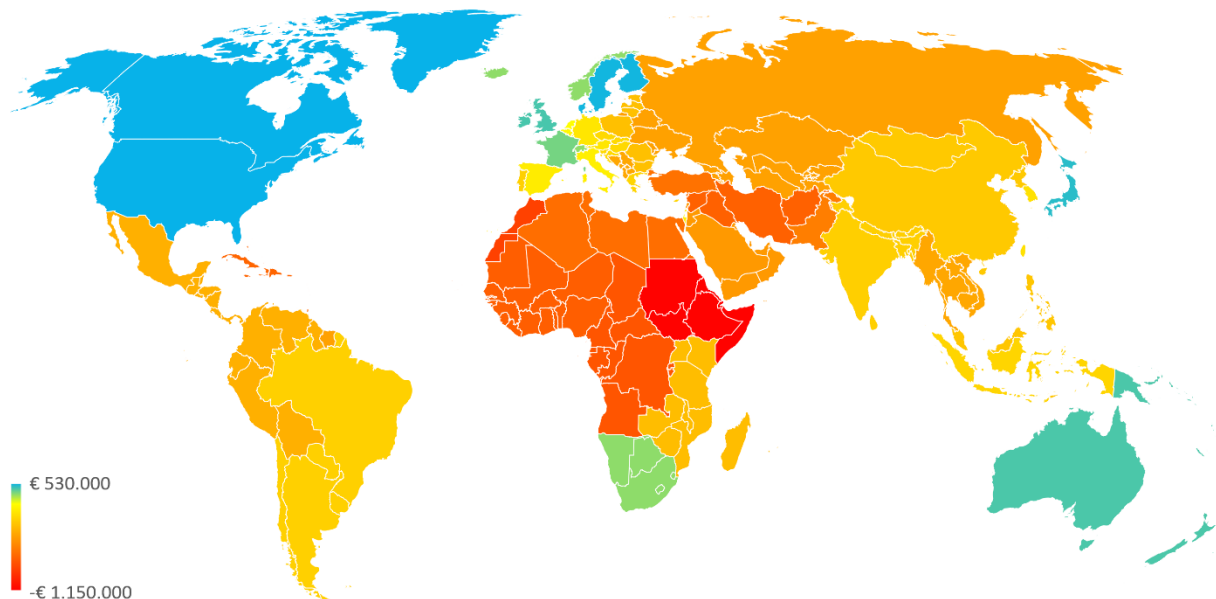
In deze paragraaf wordt de nettobijdrage gegeven voor eerste en tweede generatie immigranten in geval er sprake is van blijvende vestiging, met andere woorden, als er géén sprake is van remigratie. In de praktijk is er bij immigratie ook altijd sprake van remigratie. Toch is het van belang om ook het budgettaire effect te kennen van immigratie bij blijvende vestiging. Kennis van het effect van remigratie is bijvoorbeeld beleidsrelevant bij de vraag of men er naar moet streven hooggekwalficeerde kennismigranten tijdelijk of permanent te laten verblijven.

Daarnaast speelt bij remigratie zelfselectie ten aanzien van de nettobijdrage wellicht een rol. De remigratiekansen zijn voor de gemiddeld goed presterende arbeidsmigranten bijvoorbeeld veel hoger dan voor de slecht presterende asielmigranten. Ook is het denkbaar dat er negatieve zelfselectie optreedt ten aanzien van uitkeringsafhankelijkheid, in die zin dat van een bepaalde herkomstgroep mensen zonder uitkering vaker remigreren dan mensen mét uitkering.

In Figuur 6.2 en tevens in Tabel 4.3 (zie blz. 81, onder kolom 'Zonder remigratie, Totaal') zijn de nettobijdragen voor eerste en tweede generatie gezamenlijk gegeven voor het geval er geen remigratie is. Bij de analyse zonder remigratie beperkt men zich dus tot de vraag wat immigranten en hun kinderen nettobijdragen in geval van blijvende vestiging. Deze wereldkaart lijkt sterk op die in Figuur 6.1, met dien verstande dat alle bedragen – zowel de positieve als de negatieve – in absolute zin een stuk groter zijn, met een bereik tussen een half miljoen euro positief voor Noord-Amerika en ruim één miljoen euro negatief voor de Hoorn van Afrika en Soedan. Het verschil tussen wel en geen remigratie kan

¹⁸² Verdere uitsplitsing laat zien dat immigranten (1^e en 2^e generatie samen) met een Hongaarse migratieachtergrond een negatieve nettobijdrage leveren.

oplopen tot ongeveer drie ton bij positieve bedragen en vijf ton bij negatieve bedragen. Daarbij worden zowel de positieve als de negatieve bedragen groter indien er geen remigratie is. Remigratie dempt dus het fiscale effect van immigratie, zowel voor positieve als voor negatieve bedragen.



Figuur 6.2 Nettobijdrage van eerste en tweede generatie immigranten voor 42 herkomstregio's bij blijvende vestiging (m.a.w. zonder remigratie). Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

6.4 Nettobijdrage 1^e (vanaf 1995) plus 2^e generatie naar motief en herkomstregio

In deze paragraaf worden de kosten en baten besproken van de immigratie naar motief en regio voor de eerste en tweede generatie samen. Daarbij wordt de analyse in §4.6 verfijnd door een verdere uitsplitsing naar de 12-deling in wereldregio's en worden de kosten voor de tweede generatie meegeteld. Uiteraard heeft de tweede generatie zelf geen migratiemotief en het motief is daarom afgeleid van het migratiemotief van de ouders.

Zoals gezegd (§4.6) heeft het migratiemotief voor de eerste generatie¹⁸³ betrekking op gegevens vanaf 1995, waardoor er geen direct effect is van gastarbeid en aan dekolonisatie gerelateerde migratie. Gastarbeiders waren veelal geselecteerd om ongeschoolde arbeid te verrichten in vaak zieldogende industrietakken. Veel van die industrieën werden uiteindelijk gesaneerd of verplaatst naar lagelonenlanden, waardoor de gastarbeiders massaal werkloos raakten. Niet lang na het stopzetten van het wervingsbeleid verzeilde Nederland in een diepe economische crisis. Omdat die crisis ook nog min of meer samenviel met de vrij massale immigratie uit Suriname rond de Surinaamse onafhankelijkheid, begon die migratie eveneens onder een ongelukkige economisch gesternte. Deze ontwikkelingen hebben de arbeidsmarktpositie van de genoemde groepen negatief beïnvloed. Echter, de hier beschreven resultaten hebben voor de eerste generatie betrekking op personen die vanaf 1995 immigreerden, dus minstens 10 jaar na het economische dal midden jaren tachtig.

¹⁸³ De berekening voor de tweede generatie is gebaseerd op alle data die beschikbaar zijn voor de tweede generatie. Dit betreft dus zowel kinderen van immigranten die voor 1995 zijn geïmmigreerd als kinderen van immigranten die na 1995 zijn geïmmigreerd. Dat betekent dat bij de tweede generatie wel sprake kan zijn van een indirect effect van bijvoorbeeld gastarbeid en aan dekolonisatie gerelateerde migratie.

Tabel 6.1 Nettobijdrage (x € 1000) naar herkomstregio, migratiemotief en generatie, met remigratie (voor de 1^e generatie: alleen immigratie v.a. 1995). Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.

	Arbeid			Studie		
	Gen. 1	Gen. 2	Gen. 1 & 2	Gen. 1	Gen. 2	Gen. 1 & 2
Totaal	153	-33	120	-34	-52	-86
Westers	161	-11	150	9	-14	-5
Europese Unie	141	-12	129	75	-10	65
Indonesië	21	-6	15	-37	-6	-43
Overig buiten Europa	624	-2	623	11	0	11
Overig Europa	98	-31	67	-35	-47	-82
Niet-westers	90	-60	30	-74	-82	-156
Afrika	51	-92	-41	-113	-112	-226
Azië	127	-19	108	-49	-20	-69
Latijns-Amerika	173	-38	136	-44	-57	-101
Marokko	-140	-135	-274	-111	-231	-342
Suriname	-42	-58	-100	-79	-108	-186
Turkije	21	-68	-47	-14	-134	-147

	Gezinsmigratie			Overig		
	Gen. 1	Gen. 2	Gen. 1 & 2	Gen. 1	Gen. 2	Gen. 1 & 2
Totaal	-182	-96	-279	-120	-62	-182
Westers	-103	-24	-127	-67	-26	-92
Europese Unie	-71	-26	-96	-15	-20	-35
Indonesië	-148	-9	-157	-78	-6	-84
Overig buiten Europa	-40	-5	-45	73	-12	61
Overig Europa	-183	-53	-237	-177	-45	-222
Niet-westers	-263	-149	-411	-232	-99	-331
Afrika	-260	-185	-446	-266	-196	-462
Azië	-250	-43	-293	-210	-37	-247
Latijns-Amerika	-181	-62	-243	-142	-72	-214
Marokko	-318	-339	-656	-237	-169	-405
Suriname	-229	-127	-357	-169	-59	-228
Turkije	-276	-188	-464	-213	-89	-301

	Onbekend (vanaf 1995)			Asiel		
	Gen. 1	Gen. 2	Gen. 1 & 2	Gen. 1	Gen. 2	Gen. 1 & 2
Totaal	-138	-76	-215	-392	-84	-475
Westers	-26	-30	-56	-251	-49	-299
Europese Unie	-35	-34	-69	-251	-49	-299
Indonesië	-45	-6	-51			
Overig buiten Europa	135	-13	122			
Overig Europa	-99	-48	-148	-251	-49	-299
Niet-westers	-188	-101	-288	-433	-110	-543
Afrika	-169	-129	-298	-422	-215	-637
Azië	-119	-34	-152	-439	-107	-546
Latijns-Amerika	-174	-80	-253	-405	-90	-495
Marokko	-244	-175	-419	-405	-90	-495
Suriname	-184	-56	-240			
Turkije	-204	-76	-280	-405	-90	-495
(Voormalige) Antillen	-229	-88	-317			
Niet-westers overig				-405	-90	-495
West-Azië				-442	-108	-550

De resultaten zijn gegeven in Tabel 6.1 voor de generaties afzonderlijk en in Figuur 6.3 voor het totaal voor de eerste en tweede generatie samen. Voor het overzicht zijn de nettobijdragen voor overige motieven en onbekend motief in Figuur 6.3 samengenomen. Alle in de rest van deze paragraaf genoemde nettobijdragen zijn voor de eerste en tweede generatie samen.

Voor enkele groepen is de groepsomvang gering. Voor Aruba en de (voormalige) Nederlandse Antillen (nettobijdrage –€ 320.000¹⁸⁴) is er alleen voor immigranten met onbekend motief voldoende data. Ook voor het motief asiel zijn de aantallen voor de meeste herkomstregio's klein. Daarom wordt voor asielmigranten uit Marokko, Turkije en Latijns-Amerika dezelfde nettobijdrage gerapporteerd (–€ 495.000).¹⁸⁵

In alle drie de grafieken in Figuur 6.3 is immigratie uit de Europese Unie als referentie opgenomen. Beleidsmatig gezien is onder het huidige vrije verkeer van arbeid, de migratie binnen de EU geen beleidskeuze, maar meer een effect van marktkrachten en dergelijke. Laten we asielmigratie buiten beschouwing, dan zijn er voor migratie van buiten de EU meer beleidsmogelijkheden om de instroom te beïnvloeden. Daarom is intra-EU migratie hier als referentie genomen om beleidskeuzes ten aanzien van de andere regio's op te kunnen baseren. Voor de leesbaarheid worden de bedragen afgerond, de precieze bedragen zijn te vinden in Tabel 6.1.

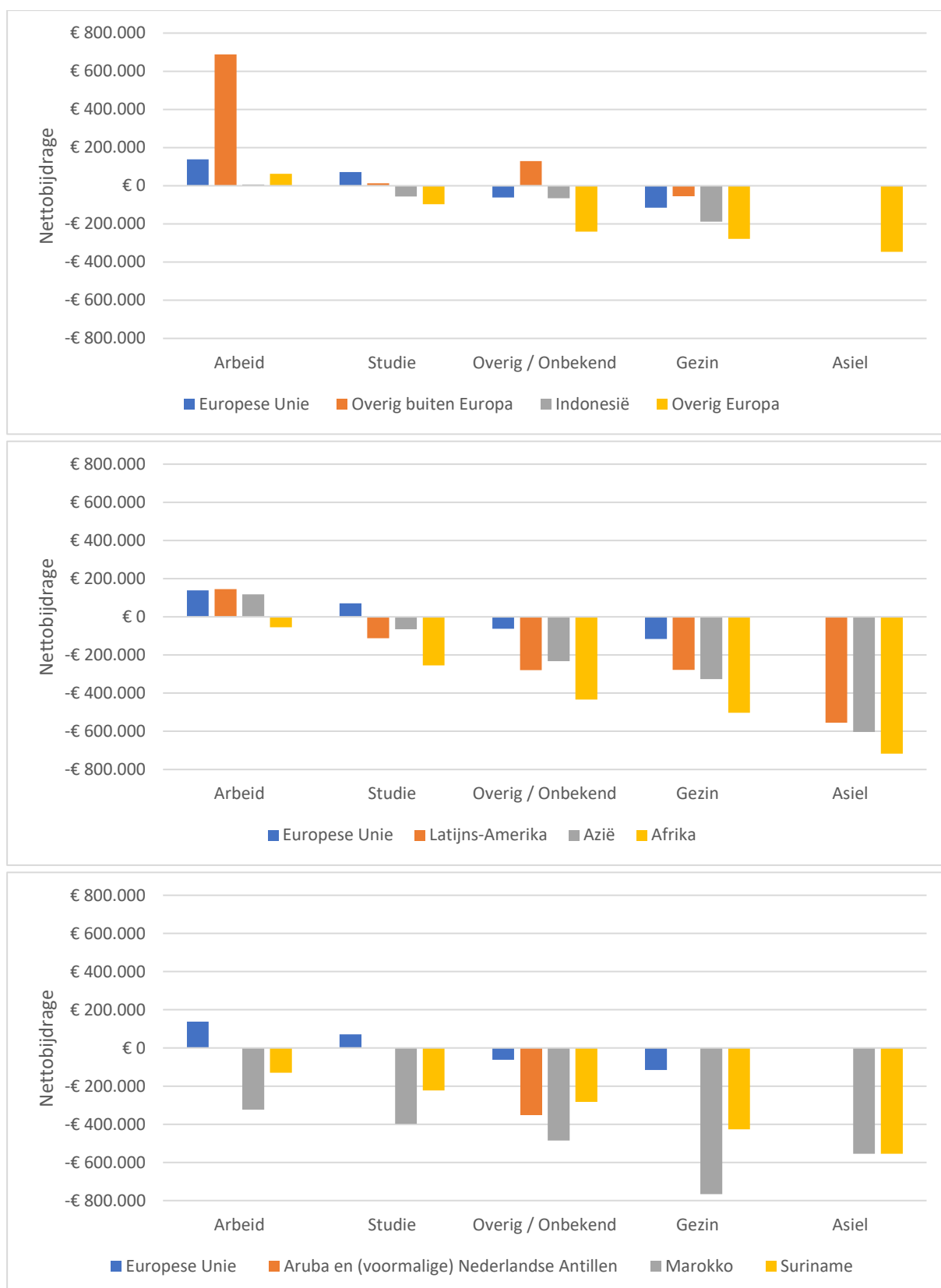
Immigranten uit de Europese Unie leveren voor arbeids- en studiemigratie een positieve fiscale bijdrage van respectievelijk +€ 130.000 en +€ 65.000. Voor EU-gezinsmigratie is er een negatieve nettobijdrage van een ton. Ook EU-migranten met overig motief (circa –€ 35.000) en onbekend motief (circa –€ 70.000) leveren een negatieve nettobijdrage. Hieronder zal de informatie over de andere herkomstregio's in de drie grafieken van Figuur 6.3 op hoofdlijnen vergeleken worden met de Europese Unie.

Te zien is (Figuur 6.3 boven) dat van alle groepen, de arbeidsmigranten uit de regio Overig buiten Europa (Japan, Oceanië, Canada en de VS) met ruim zes ton positief veruit de grootste bijdrage leveren aan de schatkist van alle hier onderscheiden groepen. Immigranten uit de regio Overig Europa leveren van de vier groepen in Figuur 6.3 (boven) de kleinste nettobijdrage, die alleen voor arbeidsmigranten positief is (+€ 70.000). Overig Europa is een zeer diverse regio, met welvarende landen als Noorwegen en Zwitserland, maar ook typische asielregio's als voormalig Joegoslavië en de voormalige Sovjetunie. Westerse asielzoekers leveren een nettobijdrage van minus drie ton, het grootste negatieve bedrag voor de vier hier onderscheiden westerse groepen.

Voor de 'niet-westerse' (delen van) continenten (zie Figuur 6.3 midden) geldt dat arbeidsmigranten uit Latijns-Amerika een positieve nettobijdrage leveren die met € 135.000 iets hoger is dan die van arbeidsmigranten uit de Europese Unie. Voor arbeidsmigranten uit Azië is de fiscale bijdrage met € 110.000 net iets kleiner dan voor immigranten uit de EU. Hierbij moet bedacht worden dat arbeidsmigratie veelal samengaat met gezinsmigratie en die is gemiddeld genomen erg kostbaar met nettokosten van circa tweeënhalf tot drie ton voor Latijns-Amerika en Azië en vierenhalf ton voor Afrika.

¹⁸⁴ NB: deze paragraaf heeft betrekking op immigratie vanaf 1995 en daarom wijkt dit bedrag af van het bedrag in Tabel 4.3.

¹⁸⁵ Voor een enkele andere combinaties van motief en herkomst zijn de aantallen eveneens relatief klein, maar deze resultaten worden wel gepresenteerd. Dat geldt met name voor arbeidsmigratie uit Suriname en Indonesië en voor immigratie met overig motief uit Indonesië. Zie voor meer details de Technische appendix.



Figuur 6.3 Nettobijdrage van eerste en tweede generatie immigranten, naar migratiemotief en herkomstregio; migratie uit de Europese Unie en drie clusters van herkomstregio's vergeleken. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

Arbeidsmigranten uit Afrika leveren een negatieve nettobijdrage van –€ 40.000. Voor de eerste generatie arbeidsmigranten uit Afrika is er weliswaar een batig saldo over de levensloop, maar dat wordt teniet gedaan door hogere nettokosten verbonden aan de tweede generatie. Studiemigranten uit Azië en Latijns-Amerika leveren een negatieve nettobijdrage. Studiemigranten uit Afrika leveren zelfs een forse negatieve nettobijdrage van ruim twee ton. Voor de motieven overig en onbekend zijn de nettokosten voor Azië, Afrika en Latijns-Amerika groot, met bedragen van ruwweg twee à vier ton negatief. De nettokosten zijn het grootst voor het motief asiel: ruim vijf ton voor Azië en zes ton voor Afrika. Daarmee zijn de nettokosten van asielmigratie uit Afrika het hoogst van alle hier onderscheiden groepen.

Voor de ‘klassieke’ niet-westerse herkomstlanden Turkije, Marokko en Suriname liggen de nettobijdragen voor elk motief ruim onder de corresponderende waarden voor migratie uit de Europese Unie (zie Figuur 6.3 onder). Immigranten uit deze landen leveren voor alle motieven – inclusief arbeidsmigratie – een negatieve nettobijdrage.

Voor arbeidsmigranten met een Turkse achtergrond is er voor de eerste generatie een bescheiden positieve nettobijdrage (€ 20.000) en dat is relatief hoog ten opzichte van bijvoorbeeld eerste generatie gezinsmigranten uit Turkije die een forse negatieve bijdrage laten zien van bijna drie ton. Een mogelijke verklaring is dat gezinsmigratie meer gerelateerd is aan de oorspronkelijke gastarbeid die negatief geselecteerd was op menselijk kapitaal als opleiding e.d., terwijl de huidige Turkse studie- en arbeidsmigratie meer positief geselecteerd is op menselijk kapitaal. Een indicatie bij Turkse arbeidsmigranten is dat de dertigers een hogere nettobijdrage hebben dan de veertigers en vijftigers, wat duidt op een cohorteffect. Dit zou echter nader onderzocht moeten worden. Als dat zo is zou de nettobijdrage van Turkse arbeidsmigranten in de toekomst hoger uit kunnen vallen. Vooralsnog leveren de huidige Turkse arbeidsmigranten voor eerste en tweede generatie samen een negatieve nettobijdrage van ongeveer –€ 45.000.

Bij Marokkaanse arbeidsmigranten gaat het om een bedrag van circa –€ 275.000 voor de eerste en tweede generatie samen. Opvallend is dat bij Marokkaanse arbeidsmigranten ook de eerste generatie een forse negatieve bijdrage levert. Dat is opmerkelijk omdat de berekening voor de eerste generatie gebaseerd is op immigratie vanaf 1995, zodat in de berekening géén direct effect van gastarbeid is meegenomen. Ook bij Surinaamse arbeidsmigranten levert de eerste generatie een (kleinere) negatieve nettobijdrage, terwijl ook voor deze groep geldt dat de migratie vanaf 1995 nauwelijks beïnvloed kan zijn door de eerdere migratiebewegingen na de Surinaamse onafhankelijkheid. Daarnaast is ook de nettobijdrage van Turkse en Indonesische arbeidsmigranten relatief laag.

Waarschijnlijk speelt hierbij een rol dat het migratiemotief dat door het CBS als hoofdmotief is aange-merkt – en dat ook voor de huidige studie is gebruikt – niet altijd het eigenlijke migratiemotief is geweest. Dat mate waarin dat het geval is zou de nettobijdrage van arbeidsmigranten negatief kunnen beïnvloeden, omdat immigranten met andere motieven gemiddeld een lagere nettobijdrage leveren. Een indicatie hiervoor is het uitkeringsgebruik van studie- en arbeidsmigranten.¹⁸⁶ In Tabel 6.2 is het

¹⁸⁶ Dat het lastig is voor sommige groepen het juiste aantal migranten voor elk motief te schatten blijkt uit vergelijking van opeenvolgende CBS-statline tabellen over migratiereden en -motief en het feit dat het CBS het migratiedoel deels afleidt uit het daadwerkelijke gedrag van immigranten. Zie de Technische appendix en ook: CBS, *Statistiek Migratiemotieven*, opgehaald 12-12-2020 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/korte-onderzoeksbeschrijvingen/statistiek-migratiemotieven>

aantal uitkeringsontvangers te zien per 100 werkenden na 2, 5 en 10 verblijfsjaren. Het gaat hier om migranten die op het moment van immigratie een leeftijd hadden tussen 20 en 40 jaar, dus pensioen-uitkeringen spelen nog geen rol en ook arbeidsongeschiktheid zou normaliter een geringe rol moeten spelen.

Tabel 6.2 Aantal uitkeringsontvangers per 100 werkenden voor studie- en arbeidsmigranten naar herkomstregio, na 2, 5 en 10 verblijfsjaren. De immigranten hadden op het moment van immigratie een leeftijd tussen 20 en 40 jaar. Bron: CBS-statline.

Regio	Studie			Arbeid		
	2 jaar	5 jaar	10 jaar	2 jaar	5 jaar	10 jaar
Zuid-Afrika	0	0	0	0	0	0
EFTA (alleen Zwitserland en Noorwegen)	0	0	0	1	0	0
Japan, Zuid-Korea en Taiwan	0	1	0	0	0	0
Indonesië	1	2	7	0	0	0
India	1	1	0	1	2	4
Thailand en Filippijnen	0	4	12	0	0	0
VK, Ierland, Denemarken, Zweden en Finland	3	0	0	2	4	8
België, Duitsland, Frankrijk en Oostenrijk	2	2	5	2	6	9
GIPS-landen (Griekenland, Italië, Spanje, Portugal)	0	2	0	3	7	13
Midden- en Oost-Europese (MOE) landen	0	3	7	6	8	8
China	9	7	9	5	7	7
VS, Canada en Oceanië	5	7	14	2	7	12
Latijns-Amerika (excl. Suriname en Antillen)	6	6	16	5	10	16
Suriname	10	13	16	10	28	27
Turkije	8	11	29	9	15	30
Azië (excl. Indonesië en Japan)	23	21	25	8	16	30
Pakistan	7	21	26	15	19	32
Ghana en Nigeria	20	32	48	8	19	33
Marokko	10	25	29	18	35	48
Voormalig Joegoslavië (excl. Kroatië, Slovenië)	21	25	34	15	25	52
Voormalige Sovjetunie (excl. Baltische staten)	19	30	41	15	35	50
Afrika (excl. Marokko en Zuid-Afrika)	54	54	61	24	37	52
Afghanistan, Irak, Iran, Syrië en Pakistan	67	62	60	52	70	69

De registratie van het migratiemotief door de IND weerspiegelt vaak niet het daadwerkelijke gedrag van immigranten en de uitkeringsafhankelijkheid onder geregistreeerde studie- en arbeidsmigranten uit onder meer Afrika en het Midden-Oosten is onwaarschijnlijk hoog. Men zou verwachten dat arbeidsmigranten gedurende hun verblijf relatief vaak werken en relatief weinig gebruik maken van uitkeringen. Ze komen immers om te werken. Dat is bij arbeidsmigranten uit veel westerse herkomstregio's en bijvoorbeeld ook Zuid-Afrika inderdaad het geval. Echter, Voor Azië, Turkije, Suriname loopt het aantal uitkeringsontvangers per 100 werkenden na 10 verblijfsjaren op tot ongeveer 30. Voor Afrika, Marokko en voormalig Joegoslavië en de voormalige Sovjetunie zijn er na 10 verblijfsjaren zelfs circa 50 uitkeringsontvangers per 100 werkenden. Dat verlaagt uiteraard de gemiddelde nettobijdrage van arbeidsmigranten uit de desbetreffende regio's. Duidelijk is dat een groot deel van de arbeidsmigranten die volgens de IND-statistieken kwamen met hoofdmotief arbeid uiteindelijk een uitkering heeft. Gezien deze soms onthutsend hoge aantallen dringt de vraag zich op of een deel van deze als arbeidsmigrant geclassificeerde migranten überhaupt ooit de oprechte intentie heeft gehad om tijdens het verblijf in Nederland langdurig aan het arbeidsproces deel te nemen. Deze vraag is in het licht van

de welvaartsmagneethypothese (§2.2 en §2.3) zeker een nader onderzoek waard. Dat is een zeer beleidsrelevante kwestie, omdat adequate toetsing, selectie en registratie van de verschillende migratiemotieven cruciaal is voor een *de facto* immigratieland als Nederland. ↵

Tabel 6.3 Nettobijdrage (x € 1000) voor eerste en tweede generatie immigranten naar herkomst en motief, met remigratie. Voor een aantal groepen zijn er te weinig data voor een berekening, deze velden zijn leeg gelaten. De berekening voor de eerste generatie is gebaseerd op data vanaf 1995, m.u.v. de berekening voor alle motieven in de laatste kolom, welke is gebaseerd op alle beschikbare data. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

	Arbeid	Studie	Overig	Onbekend	Gezin	Asiel	Alle motieven o.b.v.	
							migratie v.a. 1995	alle migratie
Overig buiten Europa	623	11	61	122	-45		267	195
Europese Unie	129	65	-35	-69	-96		60	36
Indonesië	15	-43	-84	-51	-157		-68	-24
Latijns-Amerika	136	-101	-214	-253	-243	-495	-131	-132
Overig Europa	67	-82	-222	-148	-237	-299	-166	-136
Azië	108	-69	-247	-152	-293	-546	-222	-189
Suriname	-100	-186	-228	-240	-357		-261	-185
(Voormalige) Antillen				-317			-289	-254
Afrika	-41	-226	-462	-298	-446	-637	-346	-331
Turkije	-47	-147	-301	-280	-464	-495	-347	-340
Marokko	-274	-342	-405	-419	-656	-495	-543	-542
Alle regio's	120	-86	-182	-215	-279	-475		

In Tabel 6.3 zijn de resultaten handzaam samengevat. Voor deze indeling in wereldregio's zijn de resultaten op hoofdlijnen als volgt. Arbeidsmigratie is – in isolatie beschouwd – positief als de immigranten afkomstig zijn uit het westen, Latijns-Amerika of Azië (maar niet voor West-Azië en de MOE-landen, zoals dadelijk toegelicht zal worden). Echter, vanwege de grote kosten voor gezinsmigratie is op basis van deze resultaten alleen een positief effect te verwachten van immigratie uit de EU en de herkomstregio Overig buiten Europa, die Japan, Noord-Amerika en Oceanië omvat. Dat zijn ook de enige twee herkomstregio die in Tabel 6.3 een batig saldo laten zien als men over alle motieven rekent. Asielmigratie en gezinsmigratie zijn fiscaal gezien altijd zeer negatief. Voor immigratie met overig of onbekend motief gelden eveneens (vaak forse) negatieve bedragen, met als gunstige uitzondering immigratie uit de herkomstregio Overig buiten Europa.

Tot slot is in Tabel 6.3 te zien dat aanzienlijke veranderingen hebben plaatsgevonden over de tijd. Omdat het migratiemotief pas vanaf 1995 wordt bijgehouden zijn alle berekeningen m.b.t. motief gebaseerd op data vanaf 1995. De totale nettobijdrage op basis van de data vanaf 1995 is weergegeven in de voorlaatste kolom van Tabel 6.3. In de laatste kolom is de nettobijdrage gegeven op basis van alle data (dus ook de data in de jaren tot 1995). Te zien is dat de nettobijdrage van immigranten uit de Europese Unie en de regio Overig buiten Europa hoger is als men alleen naar recente migratie vanaf 1995 kijkt. Voor alle andere groepen geldt juist dat de nettobijdrage van recente immigranten vanaf 1995 lager is.

De regio-indeling in Tabel 6.3 is ontleend aan het CBS en dient om in het volgende hoofdstuk een prognose van de kosten en baten van migratie te kunnen maken. Voor beleidsdoeleinden is deze indeling wellicht te grof als het gaat om regio's waar veel immigranten vandaan komen. In Figuur 6.4 zijn

Afrika, Azië en de Europese Unie daarom verder opgesplitst in deelregio's. Vanwege databeperkingen is dit alleen gedaan voor gezins- en arbeidsmigratie.

Omdat arbeidsmigratie altijd gepaard gaat met gezinsmigratie, worden beiden tegelijk in ogenschouw genomen. Omdat ketenmigratie – gezinsmigratie dus – op langere termijn vaak de oorspronkelijke migratie in omvang evenaart of overtreft, is het beleidsrelevant de nettobijdrage van gezinsmigranten en arbeidsmigranten te vergelijken. Stel bijvoorbeeld dat beleidsmakers bij het toelatingsbeleid de fiscale bijdrage van migranten als uitgangspunt nemen en per arbeidsmigrant één gezinsmigrant verwachten. In dat scenario zou een minimale voorwaarde voor een positief fiscaal effect *overall* zijn dat de fiscale baten van één arbeidsmigrant tenminste de eventuele nettokosten van één gezinsmigrant overtreffen.¹⁸⁷ Voor een begrijpelijk betoog wordt in de rest van deze paragraaf dit eenvoudige scenario van één gezinsmigrant per arbeidsmigrant aangehouden.¹⁸⁸

Kijkt men met deze ogen naar Figuur 6.4 dan zijn vier categorieën te onderscheiden. Alleen voor de regio VK, Ierland, Denemarken, Zweden en Finland laten zowel arbeidsmigratie als gezinsmigratie een batig saldo zien. Dat is de eerste categorie. De tweede categorie betreft migratie uit Zuidelijk Afrika en de VN-regio West-Europa (België, Luxemburg, Frankrijk, Duitsland en Oostenrijk), waarbij gezinsmigranten een negatieve nettobijdrage leveren, maar arbeidsmigranten een (in absolute zin) grotere positieve nettobijdrage. Voor deze categorie zou er bij een verhouding één gezinsmigrant per arbeidsmigrant een positief effect *overall* zijn.

Voor Oost- en Zuidoost-Azië, het Indisch subcontinent en de GIPS-landen worden de nettobaten van één arbeidsmigrant overtroffen door de nettokosten van één gezinsmigrant. Voor deze categorie zou er bij één gezinsmigrant per arbeidsmigrant *overall* een negatief fiscaal effect zijn.¹⁸⁹ Dit is de derde categorie.

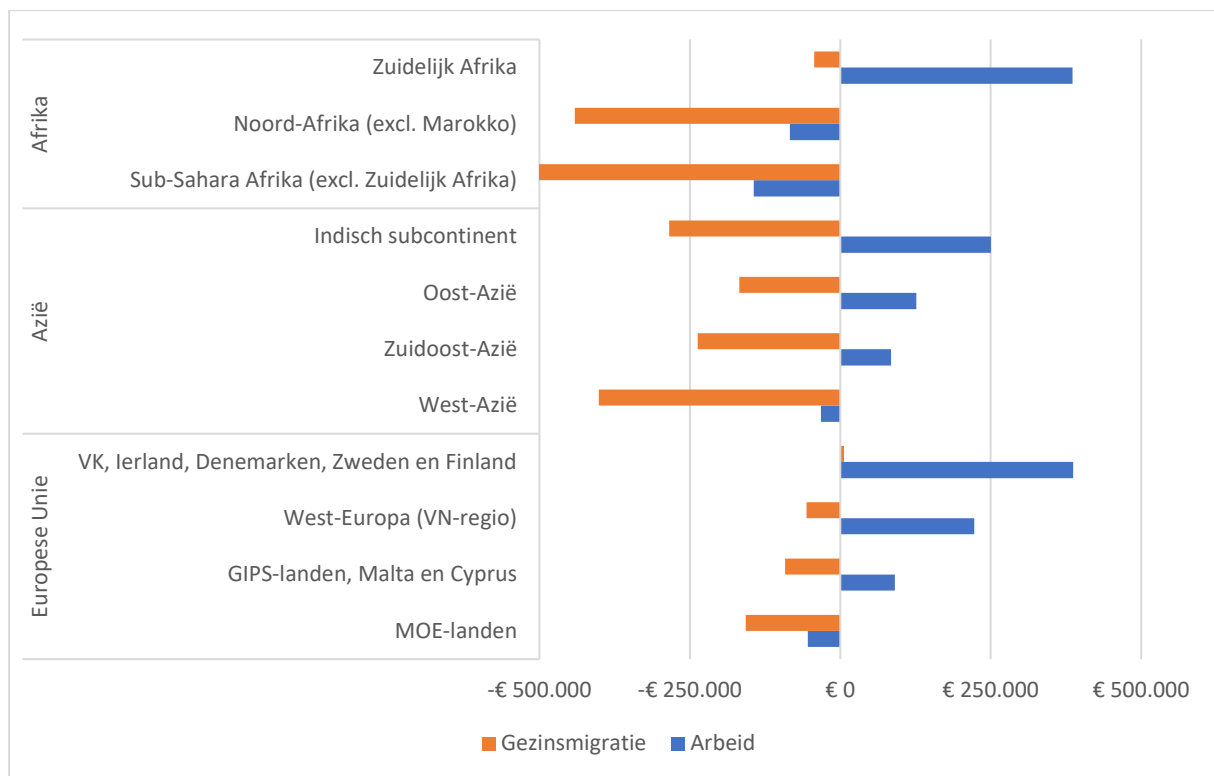
De vierde categorie wordt gevormd door regio's Sub-Sahara Afrika (excl. Zuidelijk Afrika), Noord-Afrika, West-Azië en de MOE-landen waar zowel arbeidsmigratie als gezinsmigratie een negatief fiscaal effect hebben. Op basis van de resultaten uit deze studie lijkt het uitgesloten dat werving van arbeidsmigranten uit deze regio's *overall* een positief fiscaal effect kan hebben.¹⁹⁰

¹⁸⁷ Mogelijk is deze aanname te optimistisch en moeten de nettobijdragen van arbeidsmigranten nog hoger zijn voor een batig saldo. Regressieanalyse over de 19-deling, minus Aruba en de (voormalige) Antillen, van de totale nettobijdrage van de regio op de som van de nettobijdrage van arbeidsmigratie plus gezinsmigratie suggereert dat de totale nettobijdrage positief is als de som minimaal een halve ton bedraagt, m.a.w. als arbeidsmigratie en gezinsmigratie beiden positief zijn of als gezinsmigratie negatief is en arbeidsmigratie positief is én in absolute zin minstens een halve ton groter dan gezinsmigratie.

¹⁸⁸ Dit scenario gaat uiteraard voorbij aan tal van subtiliteiten, zoals mogelijke verschillen tussen gezinsmigranten die zich bij arbeidsmigranten voegen en gezinsmigranten die zich bij asielmigranten voegen. Ook blijven de overige motieven buiten beeld.

¹⁸⁹ Of dit daadwerkelijk zo is hangt af van de verhouding tussen de verschillende migratiemotieven. Bij de GIPS-landen blijkt het aantal gezinsmigranten relatief gering t.o.v. het aantal arbeidsmigranten waardoor het totaal van waargenomen arbeidsmigratie en gezinsmigratie toch een batig saldo oplevert.

¹⁹⁰ Uiteraard kan men breder kijken dan het fiscale effect en ook andere economische effecten in ogenschouw nemen. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat arbeidsmigratie uit de MOE-landen bepaalde sectoren als de glastuinbouw economisch rendabel houdt, al blijft dan nog de vraag of een dergelijk eventueel positief effect groot genoeg zal zijn om het negatieve fiscale effect te compenseren. Andersom is het ook mogelijk dat goedkope arbeidsmigratie schadelijke effecten heeft zoals remming van innovatie, verdringing van ingezetenen richting de sociale zekerheid of (zie ook §2.4) negatieve externe effecten van bevolkingsgroei, zoals toenemende vervuiling en congestie. De bepaling van de genoemde effecten valt echter buiten het bestek van het huidige onderzoek.



Figuur 6.4 Nettobijdrage naar herkomstregio en migratiemotief (arbeid en gezinsmigratie), eerste en tweede generatie gesommeerd. GIPS-landen zijn: Griekenland, Italië, Portugal en Spanje. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.

Zou de data verdere uitsplitsing naar regio en motief toestaan, dan zou er afgaande op de totale nettobijdrage berekend over alle motieven (€ 180.000) vrijwel zeker ook een batig saldo zijn voor arbeidsmigratie uit de EFTA-landen (Zwitserland, Noorwegen, IJsland en Liechtenstein). Hetzelfde geldt waarschijnlijk voor Italië, Spanje, Israël, India, Singapore, Taiwan en Zuid-Korea.¹⁹¹

Voor immigratie uit de regio Zuidelijk-Afrika geldt juist het omgekeerde. De data tonen voor deze groep ondubbelzinnig een forse positieve nettobijdrage. Hiervoor geldt echter dat resultaten behaald in het verleden beslist geen garantie voor de toekomst zijn. Allereerst gaat het hierbij hoofdzakelijk om immigratie uit Zuid-Afrika.¹⁹² Daarbij gaat het – bij wijze van spreken – vermoedelijk zelden om migratie van de ooit haast spreekwoordelijke ‘Zuid-Afrikaanse verpleegkundigen’, maar veeleer om elitemigratie. Deze groep valt op door een hoog inkomen, lage uitkeringsafhankelijkheid en – wat de kinderen betreft – hoge citoscores. Veel immigranten met een Zuid-Afrikaanse migratieachtergrond hebben jongere of oudere Nederlandse wortels en kunnen de Nederlandse taal relatief gemakkelijk aanleren vanuit het verwante Afrikaans. Over de periode 1995-2015 behoorde 4% van de immigranten met een Zuid-Afrikaanse migratieachtergrond bijvoorbeeld tot de – per definitie – in Nederland geboren

¹⁹¹ Genoemd zijn de landen en regio's met, gerekend over alle motieven, een positieve nettobijdrage en een samplegrootte voor de eerste generatie van ten minste 5000 personen. Voor een aantal andere landen (o.a. Tsjechië, Argentinië en Maleisië) hebben arbeidsmigranten (rekening houdend met gezinsmigratie) wellicht ook een positieve nettobijdrage, maar dit is niet met zekerheid te zeggen door kleine aantallen, de onmogelijkheid tot verdere uitsplitsing tot landniveau of negatieve nettobijdragen na verdere uitsplitsing tot landniveau.

¹⁹² Zie ook de Begrippenlijst.

tweede generatie,¹⁹³ wat duidt op een eerder verblijf van het betreffende gezin in Nederland.¹⁹⁴ Immigratie vanuit Zuid-Afrika is voor een deel het gevolg van de machtsovername door het ANC in 1994 en de daaropvolgende (elite)migratie richting landen als Australië, de VS en ook Nederland. Dat verklaart de hoge nettobijdrage. Niet-selectieve werving van arbeidsmigranten onder de Zuid-Afrikaanse bevolking als geheel zou daarentegen – gezien het veel lagere opleidingsniveau – qua nettobijdrage wellicht eerder uitpakken zoals de huidige immigratie uit Oost-Afrika (één ton negatief) of West-Afrika (ruim drie ton negatief). Zoals in Hoofdstuk 9 zal blijken, leveren alleen immigranten met een opleiding op hbo of wo niveau – of vergelijkbare kennis en vaardigheden – een positieve nettobijdrage aan de schatkist.

Als men rekening houdt met volgmigratie is vanuit de schatkist gezien alleen arbeidsmigratie uit Noord-Amerika, Oceanië, de Britse eilanden, Scandinavië, België, Luxemburg, Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk, Zwitserland, Italië, Spanje, Israël, India, Singapore, Taiwan, Zuid-Korea en Japan ondubbelzinnig positief. Studiëmigratie uit de EU en EFTA is, rekening houdend met volgmigratie, vermoedelijk ongeveer budgetneutraal of licht positief.¹⁹⁵ Arbeidsmigratie en studiëmigratie uit de rest van de wereld is hooguit budgetneutraal en meestal negatief, verrassend genoeg vaak zeer negatief, gezien het bij de IND opgegeven motief. Ook asiel- en gezinsmigratie en immigratie met onbekend of overig motief betekent vrijwel zonder uitzondering een vaak forse aderlating voor de Nederlandse schatkist.¹⁹⁶

6.5 Nettobijdrage 1^e plus 2^e generatie: gevoeligheid voor regio, rente en AOW

De berekeningen gepresenteerd in dit hoofdstuk zijn gevoelig voor de gemaakte veronderstellingen. Deze gevoeligheid is inzichtelijk gemaakt door een tweetal varianten door te rekenen die betrekking hebben op de discontovoet respectievelijk de AOW-leeftijd.

Daarnaast wordt ook het effect van de gekozen regio-indeling onderzocht. Voor het maken van leeftijdsprofielen voor de nettobijdrage (zoals bijvoorbeeld getoond in Figuur 4.3) zijn voldoende data nodig. Daarom zijn herkomstlanden waar weinig mensen vandaan komen samengevoegd tot regio's, op enkele gevallen na waarbij samenvoegen onwenselijk was.¹⁹⁶ Het samenvoegen onttrekt echter de soms aanzienlijke verschillen binnen regio's aan het oog. Om hier inzicht in te krijgen zijn de 42 regio's verder opgesplitst naar 87 regio's.¹⁹⁷ De resultaten hiervan zijn gegeven in Figuur 6.5. Vergelijking met Figuur 6.1 laat zien dat dit een gedifferentieerder beeld oplevert. Ook wordt duidelijk dat het

¹⁹³ CBS-statline, *Immi- en emigratie; per maand, migratieachtergrond, geslacht*, opgehaald 15-12-2020 van: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83518NED/table?dl=4009E>

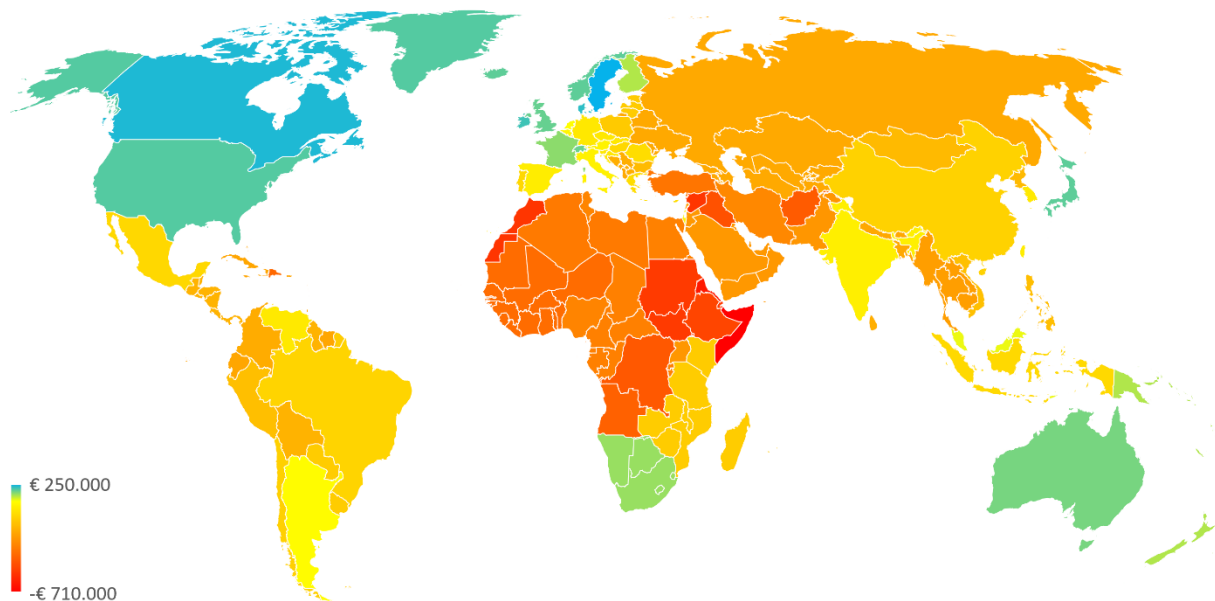
¹⁹⁴ Zie voor meer details de Begrippenlijst.

¹⁹⁵ De kosten van gezinsmigratie overtreffen voor de EU gemiddeld de baten van studiëmigratie, maar in Nederland geboren kinderen van studiëmigranten uit de EU hebben gemiddeld een hoge citoscore (538,3). In Nederland geboren kinderen van immigranten (alle motieven samen) uit de EFTA-regio hebben ook een hoge gemiddelde citoscore (538,9). Hoge citoscores zijn geassocieerd met hoge nettobijdragen. Citoscores van de tweede generatie zijn ook gecorreleerd met het opleidingsniveau van de eerste generatie, dus bij gezinsmigratie ligt het mede daarom in de lijn der verwachting dat de partners van studiëmigranten relatief hooggeschoold zullen zijn.

¹⁹⁶ Met name Japan (vanwege bestaande CBS-indelingen) en Israël (vanwege te grote verschillen met omliggende herkomstlanden).

¹⁹⁷ Dit is gedaan door synthetische nettobijdrageprofielen te maken waarbij vooral voor de hogere leeftijden de gegevens indien nodig zijn aangevuld uit de profielen voor de 42-deling. Zie verder de Technische appendix.

samenvoegen tot regio's soms de (licht) positieve bijdragen van immigranten uit een bepaald land maskeert. Voorbeelden zijn Argentinië, India en Maleisië.



Figuur 6.5 Nettobijdrage van eerste en tweede generatie immigranten voor 87 herkomstregio's met remigratie voor alle herkomstregio's (boven) en Europa en omliggende landen (onder). Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

Dan het effect van het zogenaamde contant maken. Net als bijvoorbeeld gebeurt bij de berekening van de verplichtingen van pensioenfondsen, zijn alle bedragen in voorgaande berekeningen 'contant gemaakt' door ze uit te drukken in euro's van 2016. Dit contant maken is in navolging van het CPB gebeurd tegen een discontovoet van 2,5%.

Contant maken is op zich nuttig. Door alle bedragen uit te drukken in euro's van 2016 worden verschillende groepen en situaties onderling vergelijkbaar. Dat maakt het voor beleidsmakers makkelijker om te kiezen tussen alternatieve beleidsopties waarvan de budgettaire effecten zich grotendeels in de toekomst afspelen. Een concreet voorbeeld is een afweging tussen het nut van de immigratie van een aantal spreekwoordelijke 'Indiase IT'ers' versus stimuleringsmaatregelen om meer Nederlandse ingezetenen als IT'er op te leiden.

Het contant maken heeft daarnaast echter ook een belangrijk beleidsrelevant neveneffect. Door het contant maken worden bedragen meer verkleind naarmate ze verder in de toekomst liggen. Met name de bedragen in de verre toekomst – denk aan het pensioen en de zorg voor ouderen – worden sterk verkleind. Dat verkleinende effect is sterker als de discontovoet hoger is en minder sterk als de discontovoet lager is. Bij een lagere discontovoet zullen de kosten voor de oude dag bijvoorbeeld dus zwaarder gaan wegen.

Die kosten voor de oude dag zijn verder mede afhankelijk van de AOW-leeftijd. De verhoging van de AOW-leeftijd is een tweesnijdend zwaard: als de AOW-leeftijd wordt verhoogd, dan stijgt (als al het andere gelijk blijft) het aantal jaren dat men belasting betaalt voor de oude dag en tegelijkertijd daalt het aantal jaren dat men recht heeft op AOW. In het huidige rapport is uitgegaan van een pensioenleeftijd die tot 2060 geleidelijk verhoogd wordt tot 70 jaar. Onder die condities zijn de nettobijdragen

aan de schatkist gemiddeld hoger en drukken de kosten van de vergrijzing minder zwaar dan bij de pensioenleeftijd van 65 jaar die lange tijd gold.

De genoemde effecten zijn in Figuur 6.6 in beeld gebracht. In deze figuur is een indeling gemaakt in 87 herkomstregio's. Voor elke regio is aangegeven of de nettobijdrage hoger is dan +€ 10.000 (groen), lager is dan -€ 10.000 (rood) of ergens tussen -€ 10.000 en +€ 10.000 in ligt (oranje).

De bovenste wereldkaart in Figuur 6.6 is gebaseerd op het standaardscenario¹⁹⁸. Te zien is dat immigranten uit de meeste westerse landen – met name Japan, Oceanië, Noord-Amerika, Scandinavië, West-Europa (m.u.v. Portugal) en enkele Midden-Europese landen als Tsjechië, Slowakije en Slovenië een positieve (groen) nettobijdrage leveren. Een negatieve nettobijdrage (rood) geldt voor Griekenland, Cyprus en de overige landen in Midden- en Oost-Europa, zoals de Baltische staten, Polen, Roemenië, Bulgarije, voormalig Joegoslavië en de voormalige Sovjetunie.

Voor immigranten uit de meeste niet-westerse landen geldt dat zij een negatieve (rood) nettobijdrage leveren. Hier zijn de uitzonderingen Venezuela en Argentinië in Latijns-Amerika, Zuidelijk Afrika in Afrika en Israël, India, Maleisië en de Aziatische tijgers (Zuid-Korea, Taiwan, Hong Kong en Singapore) in Azië. Israël, Hong Kong en Singapore zijn overigens niet of nauwelijks zichtbaar op de kaart. Voor een aantal landen, zoals Maleisië en Argentinië wordt de positieve bijdrage pas door de verfijning van de regio-indeling zichtbaar.

De middelste wereldkaart in Figuur 6.6 is een variant op het standaardscenario, met dien verstande dat de discontovoet 1% lager is, waardoor de kosten en baten in de pensioenleeftijd zwaarder tellen. Duitsland en (niet zichtbaar op de kaart) Hong Kong verkleuren hierdoor naar geel, wat te interpreteren is als een min of meer neutrale nettobijdrage

De onderste wereldkaart in Figuur 6.6 is een variant op het standaardscenario, met dien verstande dat de AOW-leeftijd teruggezet is naar 65 jaar, wat uiteraard de kosten voor de pensioenleeftijd verhoogt. In dit scenario verkleuren naast Duitsland ook Venezuela en Zuid-Korea van groen (positieve nettobijdrage) naar geel (neutrale nettobijdrage).

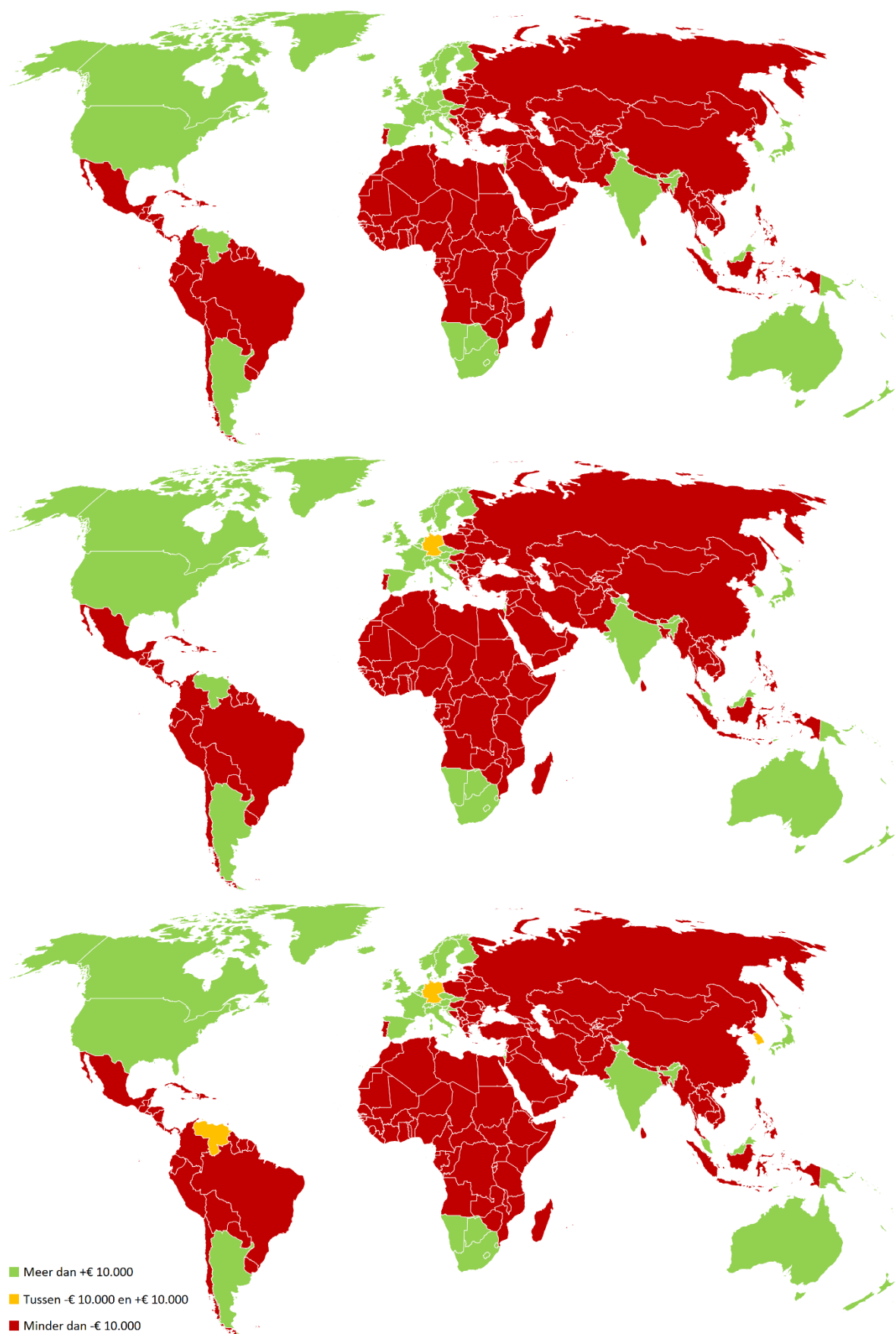
Deze wereldkaarten laten ook zien dat de nettobijdragen van immigranten voor het overgrote deel van de herkomstregio's in de varianten voor discontovoet en AOW-leeftijd stabiel positief of negatief zijn. De westerse herkomstregio's zou men als stabiel positief kunnen kenmerken, met uitzondering van Indonesië, Portugal, Griekenland, Cyprus en de meeste Midden- en Oost-Europese landen.¹⁹⁹ De niet-westerse landen zou men als stabiel negatief kunnen aanduiden, met uitzondering van Argentinië, Zuidelijk Afrika²⁰⁰, Israël, India, Maleisië, Taiwan en Singapore.

¹⁹⁸ Dit wil zeggen op basis van een discontovoet van 2,5% en een geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd tot 70 jaar.

¹⁹⁹ De landen Tsjechië, Slowakije, Slovenië en Kroatië vormen samen een positieve uitzondering, echter de data laat verdere uitsplitsing niet toe en het is derhalve niet met zekerheid te zeggen voor welk van deze landen de immigranten een positieve nettobijdrage leveren. Mogelijk is dit gerelateerd aan de instroom is van vluchtelingen uit voormalig Tsjechoslowakije (1968), maar aanvullend onderzoek is nodig om hierover met zekerheid iets te kunnen zeggen.

²⁰⁰ Voor de regio Zuidelijk Afrika, in de praktijk vooral Zuid-Afrika, moet wel opgemerkt worden dat de positieve nettobijdrage samenhangt met de specifieke omstandigheden van de braindrain die plaatsvond vanaf de machts-overdracht aan het ANC in 1994, zie §6.4.

Figuur 6.6 Nettobijdrage voor eerste en tweede generatie immigranten voor 87 herkomstregio's voor het standaardscenario (boven), bij een 1% lagere discontovoet (midden) en bij een AOW-leeftijd van 65 jaar (onder). Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.



7 Kosten en baten voor de overheid van recente en toekomstige immigratie

Door Jan van de Beek

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt op basis van de resultaten uit de voorgaande hoofdstukken een raming gegeven van de kosten en baten voor de overheid van recente en toekomstige immigratie. Zoals uiteengezet in Hoofdstuk 3 kunnen er voor de berekening van de kosten en baten van immigratie *grosso modo* twee benaderingen onderscheiden worden: de statische benadering en de dynamische benadering. Om een juiste interpretatie van de resultaten in dit hoofdstuk te bewerkstelligen, wordt eerst uiteengezet wat dit hoofdstuk niét beoogt te doen, namelijk het geven van een statische kostenbatenanalyse. De resterende paragrafen van dit hoofdstuk zijn gewijd aan het presenteren van een raming van de kosten en baten van migratie in het recente verleden en de nabije toekomst volgens de dynamische benadering uit Hoofdstuk 4 t/m 6.

De statische benadering is een momentopname van de kosten en baten van immigratie. Gedurende een korte periode – bijvoorbeeld één jaar – wordt bepaald wat er per saldo de schatkist in- en uitvloeit. Tabel 7.1 geeft de uitkomsten van een dergelijke rekenexercitie voor het jaar 2016, zowel voor de gehele Nederlandse bevolking, als ook uitgesplitst naar migratieachtergrond.

In 2016 bedroeg het gerealiseerde nettobeslag van immigratie op de overheidsfinanciën 17 miljard euro.²⁰¹ De groep met een niet-westerse migratieachtergrond ontving in 2016 netto 18 miljard euro uit de schatkist, oftewel € 8.500 per persoon. Het leeuwendeel daarvan – 16 miljard euro – werd opgebracht door de groep met Nederlandse achtergrond, zo’n € 1.200 per persoon. Personen met een westerse migratieachtergrond waren voor € 500 per persoon nettobetalers en droegen totaal 0,9 miljard euro af aan de schatkist. Het resterende deel (1,1 miljard euro) werd gefinancierd uit andere middelen. [↩]

Het voordeel van de statische benadering is dat de berekening relatief eenvoudig is. Het grote nadeel is echter dat er alleen al door verschillen in leeftijdsopbouw grote vertekening kan ontstaan. Gemiddeld zijn in Nederland vooral de mensen van 25 tot 65 jaar nettobetalers aan de schatkist. Mensen tot 25 jaar en 65-plussers zijn in de regel netto-ontvangers. Onder autochtonen vormde de groep van 25 tot 65 jaar in 2016 52% van het geheel, veel minder dan onder eerste en tweede generatie niet-westerse (55%) en westerse (58%) immigranten.²⁰² Dat geeft vooral bij westerse migranten een forse positieve vertekening.²⁰³ Het is door die vertekening heel goed mogelijk dat groepen die in een statische

²⁰¹ In navolging van het CPB zijn enkele overheidsinkomsten en -uitgaven niet naar personen toegerekend, met name door de overheid betaalde rente, uit het buitenland ontvangen belastingen, gasbaten en overheidsinkomsten uit vermogen. De overheidsinkomsten en -uitgaven waren derhalve hoger en de totale overheidsfinanciën vertoonden een batig saldo in 2016. Zie CBS-statline, *Overheidsfinanciën; kerncijfers*, opgehaald 24-12-2020 van: <https://opendata.cbs.nl/statline#/CBS/nl/dataset/84114NED/table?dl=476E0>

²⁰² CBS-statline, *Bevolking; geslacht, leeftijd, generatie en migratieachtergrond, 1 januari*, opgehaald 24-12-2020 van: <https://opendata.cbs.nl/statline#/CBS/nl/dataset/37325/table?dl=486BD>

²⁰³ In het hypothetische geval dat inwoners mét eerste generatie westerse en niet-westerse migratieachtergrond in 2016 voor elke leeftijd een even grote positieve nettobijdrage aan de schatkist leverden als mensen zonder migratieachtergrond (autochtonen) van dezelfde leeftijd, zou uitsluitend als effect van leeftijdsopbouw, in het jaar 2016 de nettobijdrage aan de schatkist van een eerste generatie westerse of niet-westerse immigrant groter zijn dan de nettobijdrage van een autochtoon. Hierbij zijn eenmalige kosten voor bijvoorbeeld asielopvang buiten beschouwing gelaten.

benadering als nettobetalers uit de bus komen, over het hele leven gezien eigenlijk netto-ontvangers zijn, of omgekeerd.²⁰⁴

Tabel 7.1 Totaal van aan personen toegerekende kosten en baten voor de schatkist, naar migratieachtergrond, 2016 (statische benadering). Eigen berekening op basis van CBS-microdata en CBS-statline.

	Baten (miljarden euro's)	Kosten (miljarden euro's)	Saldo (miljarden euro's)	Bevolking (miljoenen personen)	Per persoon (veelvouden van € 100)
Bevolking	298,8	299,9	-1,2	17,2	
Nederlandse achtergrond	245,7	229,6	16,1	13,4	€ 1.200
Met migratieachtergrond	53,1	70,4	-17,3	3,8	-€ 4.600
Westers	29,1	28,2	0,9	1,7	€ 500
Eerste generatie	13,1	12,4	0,7	0,8	€ 900
Tweede generatie	16,0	15,8	0,2	0,9	€ 200
Niet-westers	24,0	42,1	-18,2	2,1	-€ 8.500
Eerste generatie	16,5	24,7	-8,1	1,1	-€ 7.100
Tweede generatie	7,4	17,5	-10,0	1,0	-€ 10.200

De dynamische benadering die in de huidige studie is toegepast heeft als voordeel dat zij in beginsel vertekening door leeftijdsopbouw voorkomt, omdat de hele resterende levensloop in ogenschouw wordt genomen, vanaf het moment van immigratie of geboorte, tot het moment van remigratie of overlijden. Pensioen- en zorgkosten die op het moment van immigratie wellicht nog in de verre toekomst liggen worden in deze benadering bijvoorbeeld ook meegewogen. Dit geldt echter alleen als we niet disconteren. Met name migrantengroepen die gedurende de werkzame leeftijd niet of negatief bijdragen – zoals bijvoorbeeld asielmigranten – komen door disconteren schatkistvriendelijker uit de bus.²⁰⁵

Een nadeel van de dynamische methode is echter dat het complex is om een goede schatting te maken van toekomstige bedragen. Dat geeft uiteraard onzekerheid²⁰⁶, al zullen duidelijke nettobetalers niet snel als netto-ontvangers geboekstaafd worden of andersom, zoals bij de statische methode wel mogelijk is.²⁰⁷ Het is dus noodzakelijk een dergelijke berekening periodiek te actualiseren om de uitkomsten aan te passen aan bijvoorbeeld verschillen in integratiesnelheid tussen migrantengroepen.

²⁰⁴ Een recent voorbeeld is een studie van de Nationale Bank van België (2020), blz. 57, waar op basis van de statische methode wordt gesteld: “Considering ... the second generation, it appears that their net average contribution to public finances is higher than that of ... natives of native origin, but this finding clearly reflects differences in age structures between the sub-groups.” Berekening met de dynamische methode op basis van de onderliggende data van de Nationale Bank van België laat echter zien dat de nettobijdrage (over de levensloop) van ‘the second generation’ niet contant gemaakt juist ruim twee ton lágér ligt dan van ‘natives of native origin’ en contant gemaakt tegen 1% circa anderhalf ton lager.

²⁰⁵ Bij contant maken met een discontovoet van 2,5% –zoals in dit rapport gebeurt – is voor de eerste generatie het verschil tussen bijvoorbeeld de asielherkomstregio Afghanistan, Iran, Syrië en Irak en Noord-Amerika ruim een ton. Zonder contant maken is dit verschil ongeveer tweeëneenhalf ton.

²⁰⁶ Inzicht in de mate van onzekerheid is te verkrijgen met een gevoeligheidsanalyse, zie §6.5.

²⁰⁷ Met andere woorden: meetfouten zullen in de dynamische benadering niet snel wezenlijke veranderingen bewerkstelligen in de ordening m.b.t. de groepsgemiddelde nettobijdragen, zoals bij de statische methode wel mogelijk is, zie voetnoot 204.

Een ander nadeel van de dynamische benadering is dat de bedragen lastiger te interpreteren zijn dan bij de statische benadering het geval is. Bij de statische benadering gaat het om bedragen die in grote lijnen ook daadwerkelijk in de betreffende periode op de overheidsbegroting staan. In de dynamische benadering is dat echter niet zo. Bij de berekeningen in de voorgaande hoofdstukken wordt voor een immigrant die in 2016 immigreerde de nettobijdrage bepaald, met andere woorden, *de som van alle verwachte toekomstige kosten en baten, uitgedrukt in euro's van 2016*. De kosten en baten worden daarbij dus weliswaar toegerekend naar het jaar van immigratie 2016, maar het daadwerkelijk beslag op de overheidsfinanciën vindt voor het overgrote deel plaats in de jaren daarna.²⁰⁸

De berekening van de kosten en baten van historische immigratie is als volgt uitgevoerd. Voor elke combinatie van herkomst en motief zijn de bedragen in Tabel 6.3 vermenigvuldigd met de aantallen immigranten die gedurende de periode 1995-2019 jaarlijks instroomden. Om dit concreet te maken: als er in het jaar 2015 bijvoorbeeld 10.000 arbeidsmigranten uit de Europese Unie kwamen is de totale nettobijdrage van arbeidsmigranten in dat jaar berekend op afgerond 1,29 miljard euro positief (10.000 maal de nettobijdrage van deze groep van € 129.000 uit Tabel 6.3).

De berekening voor immigratie in de nabije toekomst is vergelijkbaar. Voor toekomstige immigratie zijn enkele scenario's ontwikkeld, die gebaseerd zijn op aannamen over de toekomstige aantallen immigranten voor elke combinatie van herkomst en motief. Vervolgens zijn de bedragen uit Tabel 6.3 vermenigvuldigd met die verwachte aantallen. Dus concreet: als er in het jaar 2030 100.000 immigranten uit de EU worden verwacht in een bepaald scenario, dan is de nettobijdrage van immigranten uit de EU in dat scenario voor het jaar 2030 berekend op 12,9 miljard euro positief (100.000 maal de nettobijdrage van deze groep van € 129.000 uit Tabel 6.3).

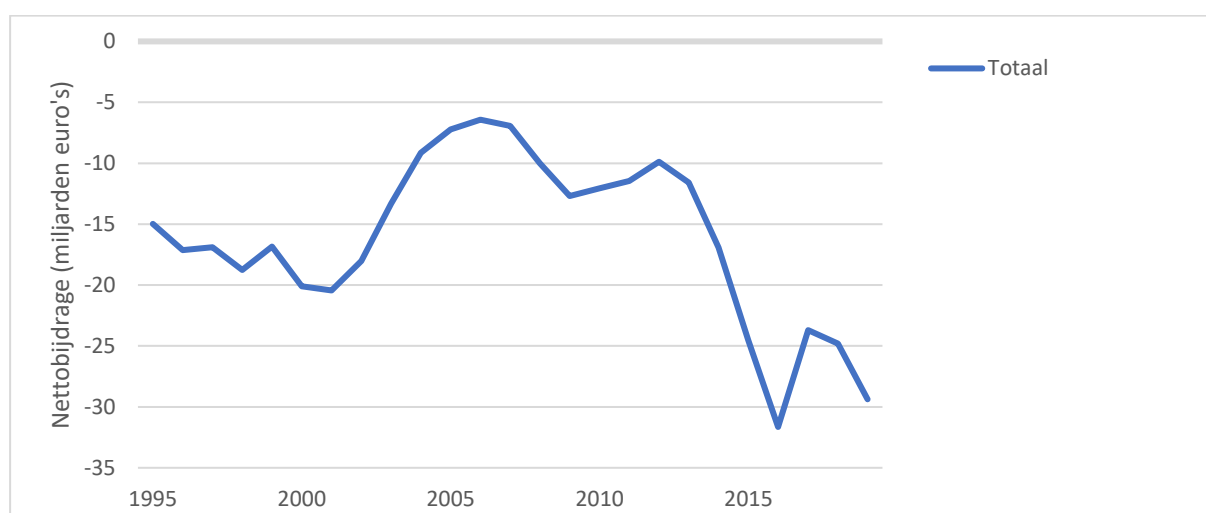
Box 7.1 Berekening van de nettobijdrage (baten minus kosten) voor historische en toekomstige immigratie.

Andersom is het overgrote deel van de nettokosten van niet-westerse immigratie in de statische berekening van Tabel 7.1 niet het gevolg van de immigratie in 2016 zelf, maar van het weinig selectieve toelatingsbeleid in de decennia daarvoor. Het nettobedrag dat in een bepaald jaar daadwerkelijk de schatkist in- of uitvloeit door immigratie (statisch), zal over het algemeen verschillen van de totale nettobijdrage van de in dat jaar toegelaten immigranten (dynamisch). Voor het peiljaar 2016 is het beslag van immigratie op de begroting 17 miljard euro negatief (statisch), dus ruim de helft van de negatieve nettobijdrage van 30 miljard euro die de in 2016 toegelaten immigranten over hun levensloop zullen leveren (dynamisch). Echter, indien de immigratie langdurig op het huidige niveau zou blijven, met de huidige negatieve nettobijdrage per immigrant, dan zal het daadwerkelijke jaarlijkse beslag op de begroting op lange termijn ergens rond 50 miljard euro per jaar komen.²⁰⁹

²⁰⁸ Ook in de resterende paragrafen van dit hoofdstuk wordt de nettobijdrage steeds toegerekend naar het jaar van immigratie. Bij alle bedragen die in dit in de resterende paragrafen van dit hoofdstuk worden genoemd gaat het om de nettobijdrage – dat wil zeggen de netto contante waarde van de verwachte toekomstige financiële kosten en baten – toegerekend naar het jaar van immigratie. Deze bedragen worden in de figuren in de resterende paragrafen van dit hoofdstuk ook steeds getoond bij het jaar van immigratie. Het overgrote deel van de kosten en baten zullen echter hun beslag krijgen na het jaar van immigratie en niet direct zichtbaar zijn op de overheidsbegroting van het jaar van immigratie.

²⁰⁹ Hier wordt bedoeld op de *steady-state* die (*ceteris paribus*) op termijn bereikt wordt, indien de immigratie langdurig op het huidige niveau blijft qua omvang en qua kosten- en batenstructuur en de gehanteerde discontovoet positief is. Een simulatie voor Nederland waarin – vanuit een beginsituatie zonder immigratie – de jaarlijkse immigratie constant gelijk is aan de gemiddelde immigratie over de periode 2015-2019 en de immigranten altijd een kostenbatenstructuur hebben gelijk aan de gemiddelde immigrant zoals geobserveerd in 2016, laat

Indien de immigratie qua omvang en kostenbatenstructuur blijft op het niveau van 2015-2019, zal het jaarlijkse beslag op de begroting geleidelijk toenemen van 17 miljard euro in 2016 tot ongeveer 50 miljard euro per jaar op lange termijn, een verdrievoudiging die de verzorgingsstaat hoogstwaarschijnlijk niet zou overleven. Dat is een belangrijke beleidsrelevante observatie. Het laat namelijk zien dat de nettokosten van migratie zich over langere tijd sluipenderwijs steeds verder op kunnen stapelen, door voortgaand beleid en onomkeerbare beleidsbeslissingen uit het verleden. Een dergelijk proces is in Nederland gaande als het gaat om niet-westerse immigratie.²¹⁰ Beeldend gezegd: met de toelating van de gemiddelde niet-westerse immigrant verstrekt de overheid de desbetreffende persoon in feite een claim op de schatkist met een netto contante waarde van bijna anderhalf ton. Die claim wordt voor de gemiddelde immigrant ‘verzilverd’ door de herverdeling van hoog- naar laaggeschoolden, een proces dat wordt gefaciliteerd door relatief soepele toegang tot de verzorgingsstaatarrangementen en een zwakke prikkel tot participatie. Het gaat daarbij uiteraard niet om de haast spreekwoordelijke Indiase IT’ers die via het selectieve arbeidsmigratiekanaal binnenkomen – die behoren tot de positieve uitzonderingen – maar om de veel grotere aantallen niet-westerse asiel- en gezinsmigranten en arbeidsmigranten uit onder andere Afrika²¹¹ en het Midden-Oosten. ↵



Figuur 7.1 Nettobijdrage van eerste en tweede generatie immigranten, toegerekend aan het jaar van immigratie, 1995-2019. NB: alle bedragen liggen onder de dikke grijze nullijn en zijn negatief. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

In de resterende paragrafen van dit hoofdstuk wordt op basis van de resultaten uit Hoofdstuk 6 een schatting gegeven van de nettobijdrage – kosten minus baten – van migratie in het recente verleden en de nabije toekomst. Hierbij gaat het om de nettobijdrage van de eerste en tweede generatie samen,

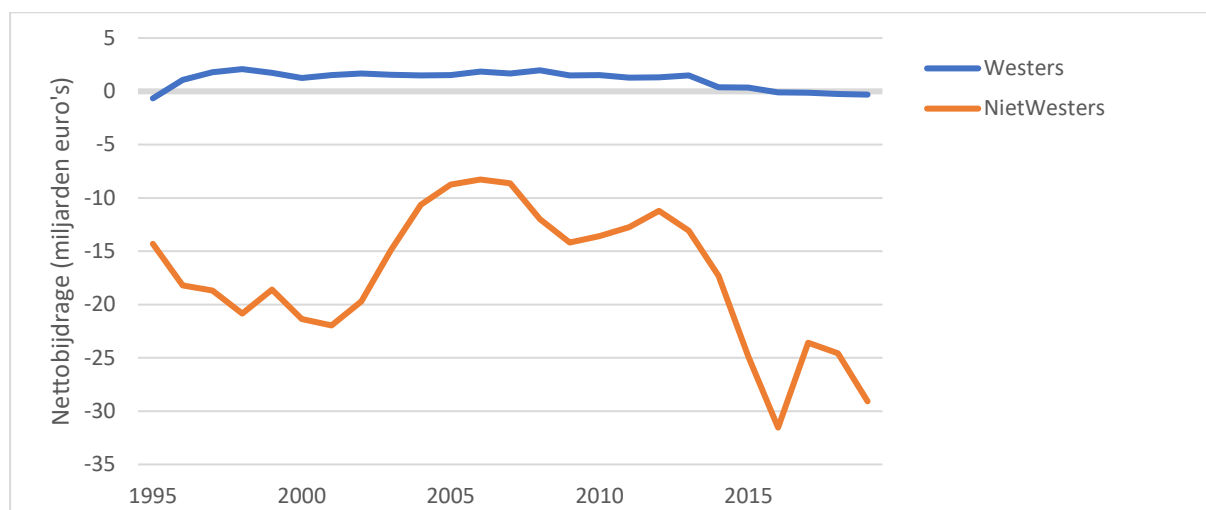
zien dat het jaarlijkse daadwerkelijk gerealiseerde beslag op de overheidsfinanciën aanvankelijk laag is, na bijna 30 jaar de helft is van de nettobijdrage, na ruim 60 jaar de nettobijdrage evenaart en na circa 120 jaar stabiliseert op bijna twee maal de nettobijdrage. Gemiddeld over de jaren 2015-2019 bedroeg de nettobijdrage ruim 25 miljard euro per jaar en dat geeft derhalve een bedrag van bijna 50 miljard euro. Zie verder de Technische appendix.

²¹⁰ Hetzelfde geldt voor een deel van de westerse immigranten, bijvoorbeeld als het gaat om immigratie uit de Midden- en Oost-Europese landen, maar hier wordt voor de eenvoud vastgehouden aan het voorbeeld van Tabel 7.1.

²¹¹ M.u.v. Zuidelijk Afrika, *in casu* vooral Zuid-Afrika.

met inachtneming van sterfte en remigratie en uitgesplitst naar herkomstregio en migratiemotief. Voor het recente verleden is de periode 1995-2019 genomen, omdat pas vanaf 1995 gedetailleerde gegevens worden bijgehouden over migratie naar herkomstregio en migratiemotief (arbeid, studie, asiel, gezinsmigratie, enzovoort). Voor de nabije toekomst is de periode 2020-2040 genomen.

De nettobijdrage van historische en toekomstige immigratie is in dit hoofdstuk berekend door voor elke combinatie van herkomst en motief de bedragen²¹² in Tabel 6.3 (zie blz. 100) te vermenigvuldigen met de waargenomen of verwachte aantallen immigranten (zie voor meer uitleg Box 7.1). Voor elke combinatie van herkomst en motief en voor elk jaar²¹³ is de nettobijdrage dus berekend op basis van de kenmerken die de gemiddelde immigrant uit de betreffende groep had in het jaar 2016.



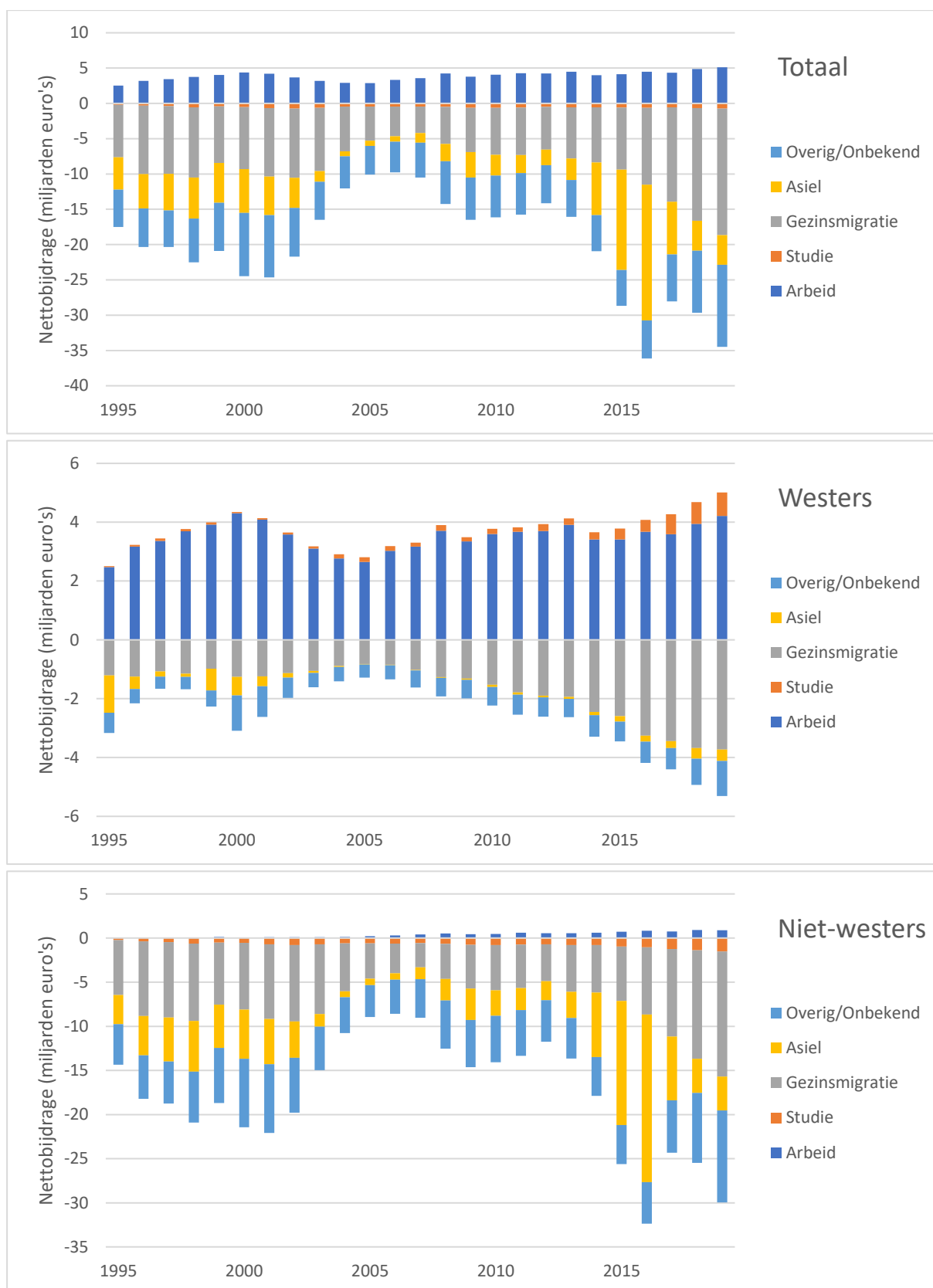
Figuur 7.2 Nettobijdrage van eerste en tweede generatie immigranten naar herkomstregio, toegerekend aan het jaar van immigratie, 1995-2019. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

7.2 Kosten en baten van recente immigratie, 1995-2019, ontwikkeling per jaar

De nettokosten van niet-westerse immigratie bedroegen over de periode 2015-2019 gemiddeld ongeveer 27 miljard euro per jaar (euro's van 2016), terwijl westerse immigratie ongeveer budgetneutraal was. Gemeten over de hele periode 1995-2019 bedragen de jaarlijkse nettokosten van niet-westerse immigratie 17 miljard euro en de jaarlijkse nettobaten van westerse immigratie 1 miljard euro. In Figuur 7.1 zijn de totale kosten en baten veroorzaakt door de immigratie die plaatsvond in de onderscheiden jaren gegeven. Het totaalbedrag is negatief en de nettokosten schommelen tussen 6 en 32 miljard euro per jaar. De piek in de nettokosten van minus 32 miljard euro in 2016 is grotendeels het gevolg van asielmigratie uit vooral Syrië ten tijde van de zogenaamde 'vluchtelingencrisis'. Achter deze grafiek gaan echter grote kwalitatieve verschillen schuil. In Figuur 7.2 zijn de kosten en baten uitgesplitst naar westerse en niet-westerse migratieachtergrond. De totale nettobijdrage van westerse immigranten schommelt tussen -1 en +2 miljard euro. Niet-westerse migranten, echter, leveren jaarlijks een negatieve nettobijdrage van -8 à -32 miljard euro. ↵

²¹² Omdat de bedragen in Tabel 6.3 zijn uitgedrukt in euro's van 2016, geldt dat ook voor alle bedragen in dit hoofdstuk.

²¹³ Voor 1995-2017 zijn de aantallen voor elke combinatie van herkomst en motief berekend op basis van CBS-microdata. Voor de jaren 2018 en 2019 zijn ze geschat op basis van de totale migratie per groep en informatie uit CBS-statline tabellen over vergunning verstrekking door de IND en de door het CBS herleide migratiereden.

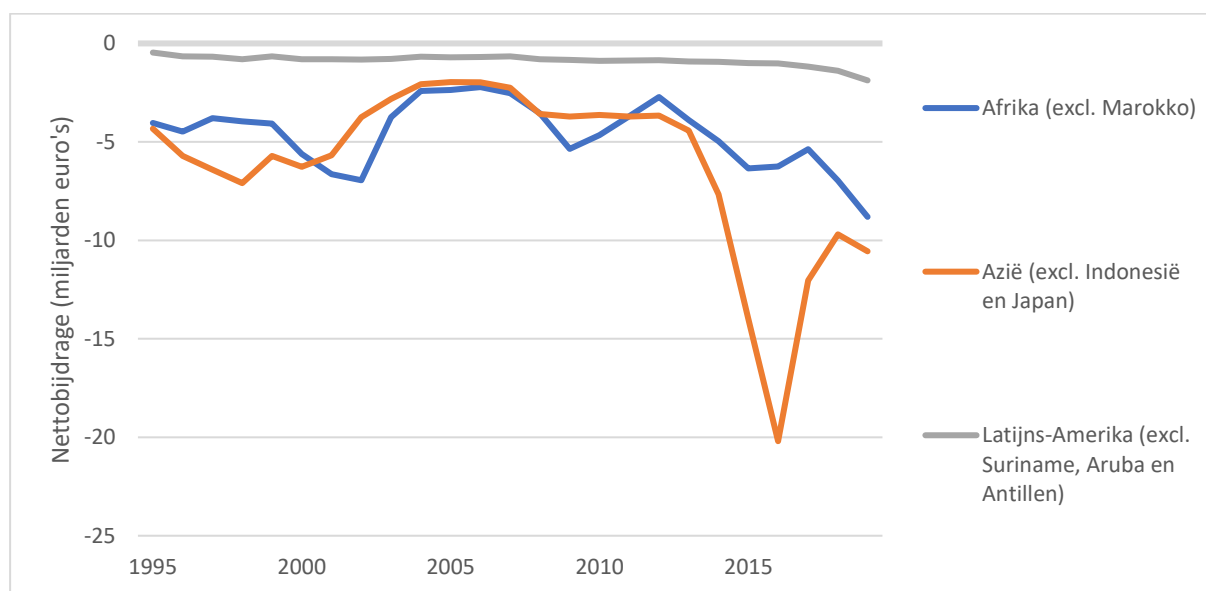


Figuur 7.3 Nettobijdrage van eerste en tweede generatie immigranten naar motief en regio, toegerekend aan het jaar van immigratie, 1995-2019, voor alle immigranten (boven), westerse immigranten (midden) en niet-westerse immigranten (onder). Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata. Attentie: de schaal voor de nettobijdrage langs de verticale as verschilt tussen de grafieken.

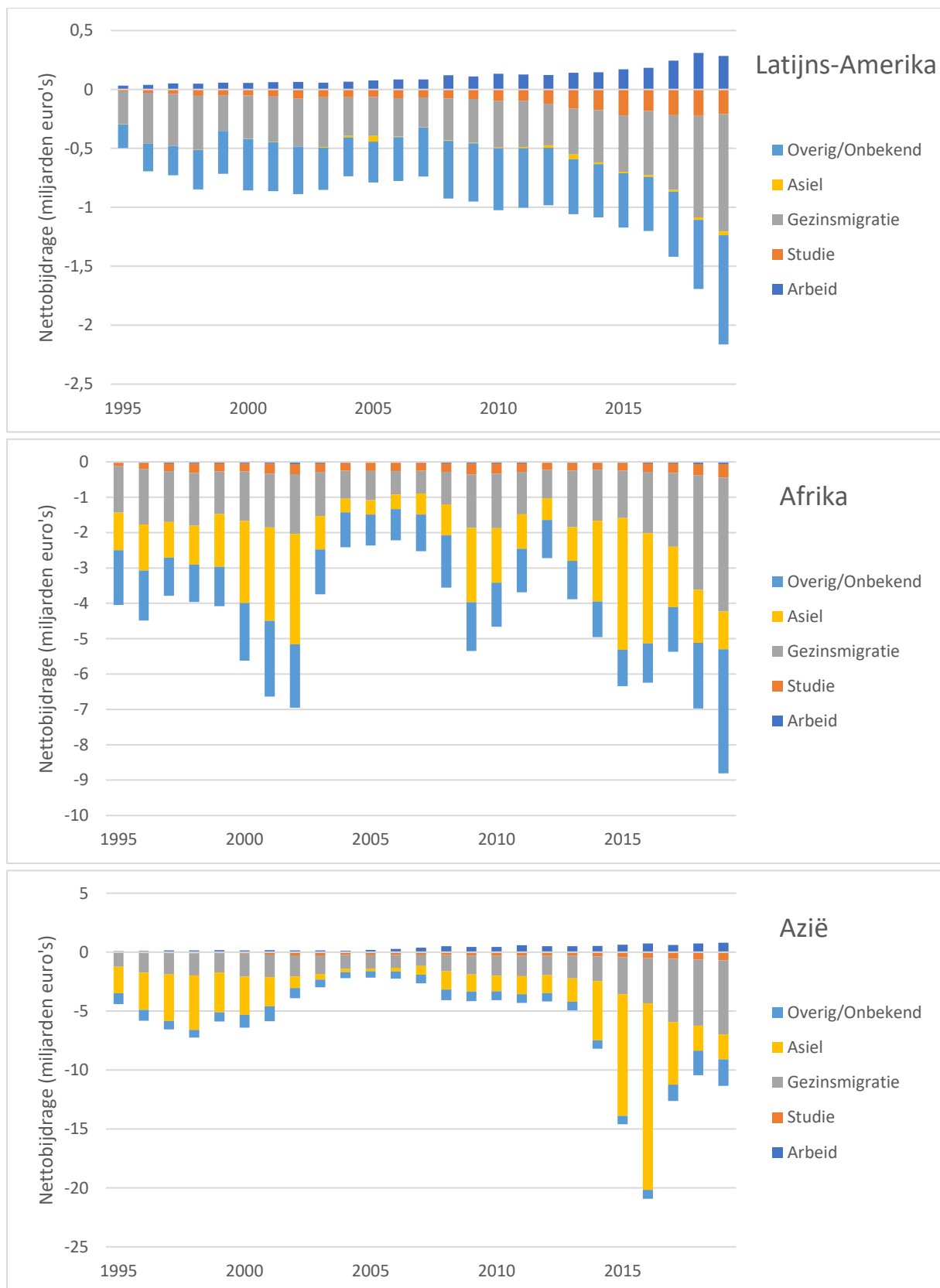
Figuur 7.3 toont een verdere detaillering. Bij het lezen van Figuur 7.3 moet men er rekening mee houden dat alle kolommen boven de nullijn positieve bedragen voorstellen en dat alle kolommen onder de nullijn negatieve bedragen voorstellen. Dit geldt ook voor alle andere figuren in deze paragraaf met dezelfde opmaak. In de figuren staat de categorie 'onbekend/overig' voor immigranten met het motief overig en voor immigranten waarvan het motief onbekend is of niet opgegeven hoeft te worden, bijvoorbeeld omdat ze de Nederlands nationaliteit hebben.

Boven in Figuur 7.3 is de nettobijdrage van alle immigranten gegeven, uitgesplitst naar migratiemotief. Te zien is dat vier motieven het nettobijdrageplaatje domineren: arbeid domineert de nettobaten, terwijl de motieven gezin, asiel en in mindere mate onbekend/overig domineren aan de nettokosten. In het midden van Figuur 7.3 is alleen westerse migratie weergegeven. Hier is het wederom arbeid die de batenkant domineert. Aan de kostenkant is het vooral gezinsmigratie en een klein beetje asiel, met name in de jaren negentig van de vorige eeuw. Onder in Figuur 7.3 is alleen niet-westerse migratie weergegeven. Arbeidsmigratie speelt een groeiende, maar toch nog zeer geringe rol aan de batenkant. Aan de kostenkant domineren de motieven gezin en asiel, met weer duidelijk zichtbaar de rol van de vluchtelingencrisis van 2015.

Westerse immigratie is budgetneutraal tot licht positief, niet-westerse immigratie daarentegen erg kostbaar. Een belangrijke oorzaak is dat de nettobijdrage van westerse immigranten voor alle migratiemotieven hoger is. Afhankelijk van het motief bedraagt het verschil één tot drie ton per immigrant (zie §6.4). Daarnaast zijn de verhoudingen tussen de verschillende motieven bij westerse migratie veel gunstiger: een relatief groot aandeel gunstige arbeidsmigratie en een relatief klein aandeel zeer kostbare asielmigratie. Tot slot zijn bij westerse migranten de kosten van gezinsmigratie gemiddeld lager, al nemen die kosten wel toe door een steeds groter aandeel immigranten uit de Midden- en Oost-Europese landen.



Figuur 7.4 Nettobijdrage van eerste en tweede generatie immigranten, toegerekend aan het jaar van immigratie, uitgesplitst naar herkomstregio, 1995-2019. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.



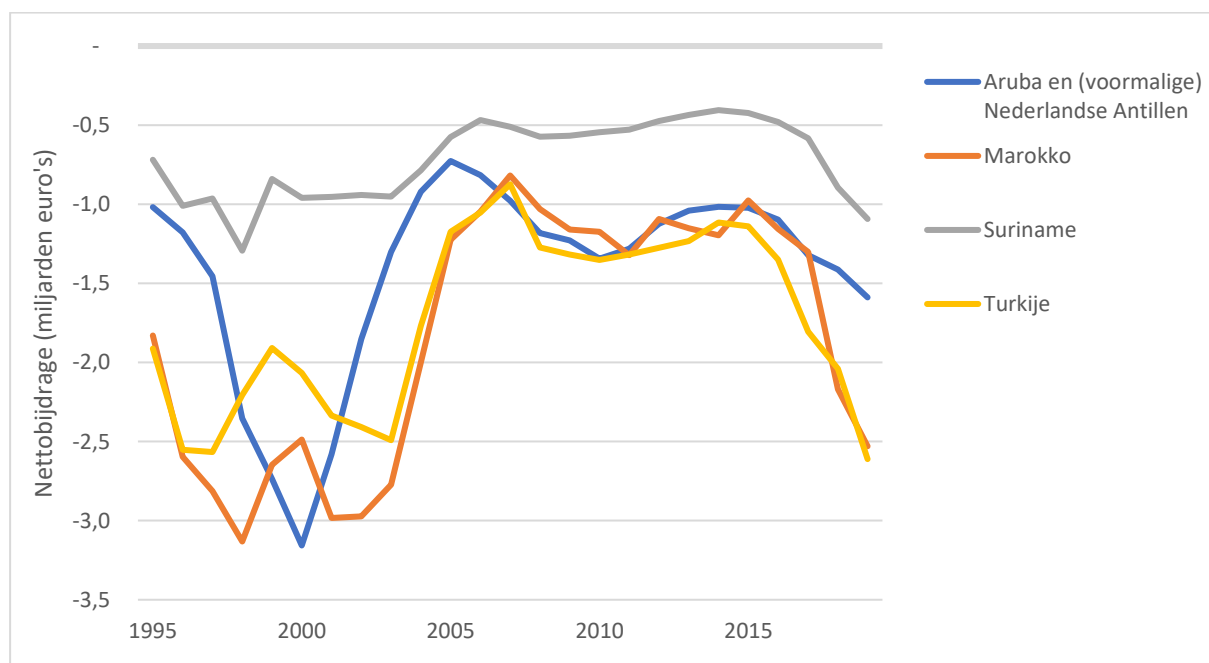
Figuur 7.5 Nettobijdrage van eerste en tweede generatie immigranten, toegerekend aan het jaar van immigratie, 1995-2019, uitgesplitst naar motief voor Latijns-Amerika (boven), Afrika (midden) en Azië (onder). Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata. Attentie: de schaal voor de nettobijdrage langs de verticale as verschilt tussen de grafieken.

Kijken we naar de niet-westerse (delen van) continenten dan heeft immigratie uit Latijns-Amerika een beperkt budgettair effect van maximaal 2 miljard euro negatief. Migratie uit Afrika heeft een negatief saldo van 2 à 9 miljard euro jaarlijks. Voor Azië pieken de kosten in 2016 op ongeveer 20 miljard euro door de vluchtelingencrisis en de nettokosten liggen daarna ook op een hoger niveau dan voorheen.

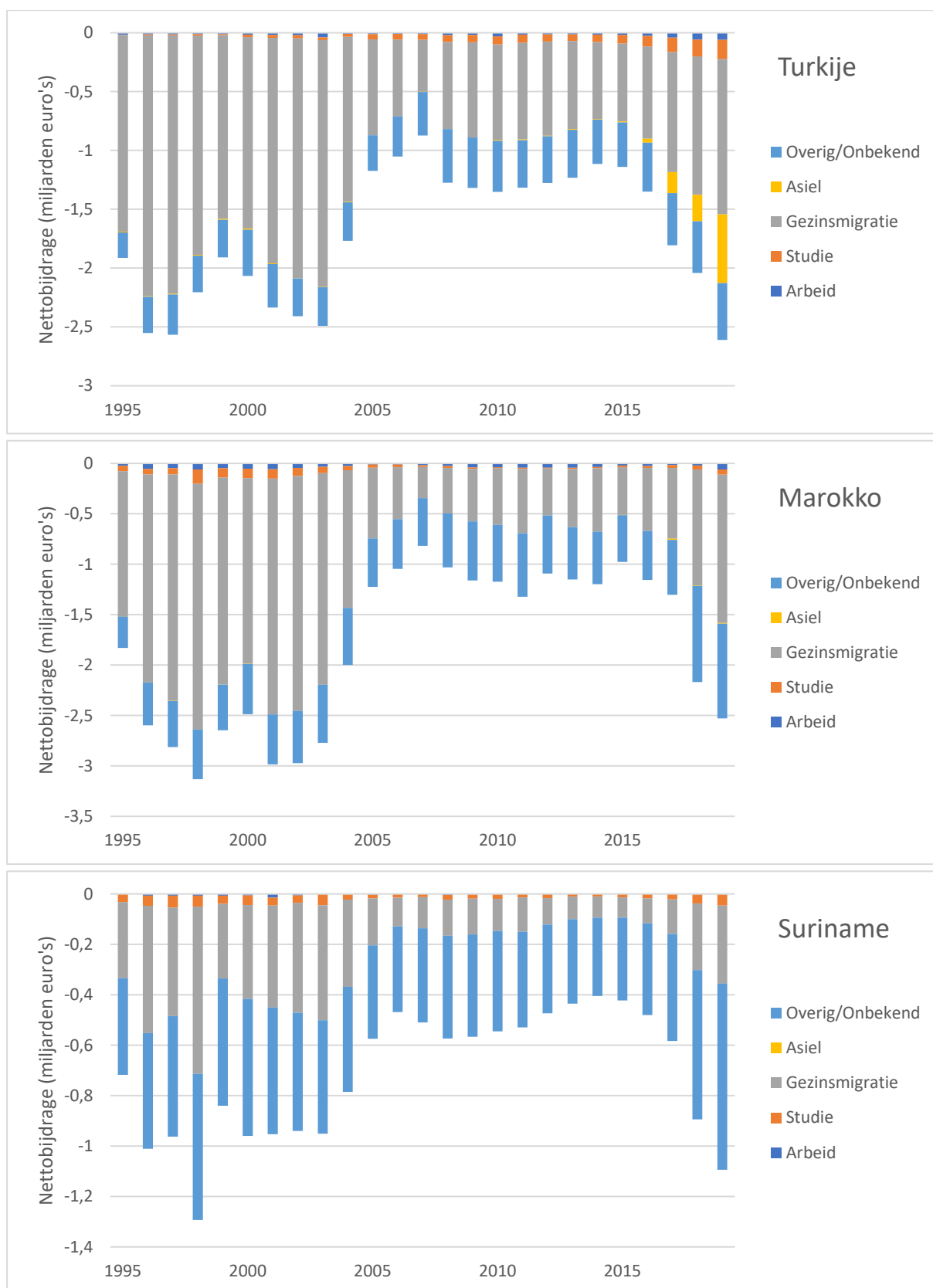
In Figuur 7.5 is ingezoomd op elk van de drie continenten afzonderlijk met uitsplitsing naar motief. Te zien is dat voor herkomstregio Latijns-Amerika (boven in de figuur) groeiende baten zijn voor arbeidsmigratie, maar dat die worden overvleugeld door de belangrijkste kostenposten gezin en onbekend motief. Studiëmigratie heeft een klein, maar groeiend aandeel in de nettokosten.

De nettobijdrage van immigratie uit Afrika (midden) verloopt tamelijk grillig met uitschieters (tot jaarlijks 9 miljard euro negatief) die voor een aanzienlijk deel door asielmigratie worden veroorzaakt. Daarnaast zijn gezinsmigratie en migratie met onbekend motief kostenposten. Arbeidsmigratie vormt in omvang geringe kostenpost voor Afrika als geheel (er zijn natuurlijk altijd regionale verschillen en arbeidsmigranten uit Zuid-Afrika doen het bijvoorbeeld erg goed).

De nettobijdrage uit Azië in zijn geheel is negatief. Wel zijn er toenemende baten uit arbeidsmigratie die oplopen tot ongeveer één miljard euro aan het eind van de periode. Daar staan echter veel grotere kosten voor gezinsmigratie tegenover. De asielmigratie uit Azië vormt echter de meest in het oog springende kostenpost, zeker aan het eind van de periode (vluchtelingencrisis). Alleen al voor 2016 bedragen de kosten voor asiel circa 16 miljard euro. Ook liepen de kosten voor gezinsmigratie uit Azië recentelijk op tot ongeveer zes miljard euro, wat deels te verklaren is als effect van de asielmigratiepiek.



Figuur 7.6 Nettobijdrage van eerste en tweede generatie immigranten, toegerekend aan het jaar van immigratie, uitgesplitst naar herkomstregio, 1995-2019. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

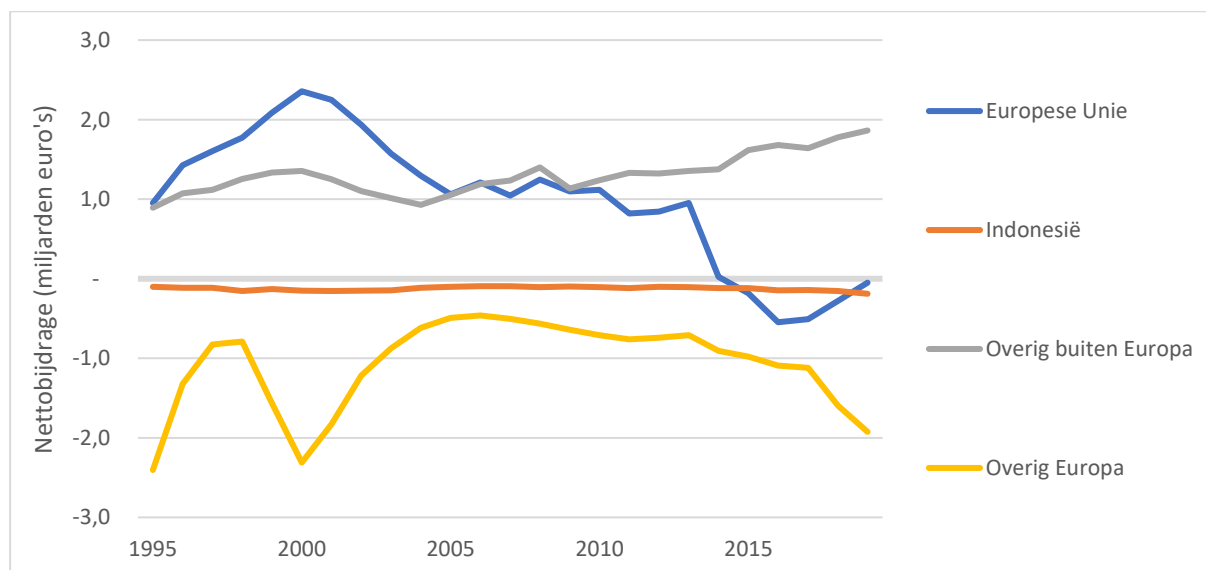


Figuur 7.7 Nettobijdrage van eerste en tweede generatie immigranten, toegerekend aan het jaar van immigratie, 1995-2019, uitgesplitst naar motief voor Turkije (boven), Marokko (midden) en Suriname (onder). Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata. Attentie: de schaal voor de nettobijdrage langs de verticale as verschilt tussen de grafieken.

De nettobijdrage over de periode 1995-2019 voor de vier grote ‘klassieke herkomstlanden’ Turkije, Marokko, Suriname en Aruba en de (voormalige) Nederlandse Antillen is weergegeven in Figuur 7.6. Voor een deel is de migratie uit de Antillen te zien als een vorm van binnenlandse migratie, maar voor de volledigheid wordt ook deze groep zoveel mogelijk meegenomen in de analyse. Te zien is dat voor Suriname de kosten per jaar schommelen rond een half miljard tot één miljard euro jaarlijks. Voor de andere drie groepen liggen de nettokosten tussen één en drie miljard euro per jaar. Er is voor geen van deze groepen een batig saldo.

In Figuur 7.7 zijn voor Marokko, Turkije en Suriname de kosten uitgesplitst naar motief. Er is geen naar motief uitgesplitste immigratie voor immigranten uit Aruba en de (voormalige) Antillen en deze groep wordt daarom ook niet getoond in Figuur 7.7. De kosten komen vooral voort uit gezinsmigratie en migratie met onbekend motief. Voor een belangrijk deel gaat het hier om mensen die geen migratiemotief hoeven op te geven omdat ze de Nederlandse nationaliteit hebben. Met name voor immigranten uit Suriname vormt deze groep de hoofdmoot van de kosten.

Bij immigratie uit Turkije en Marokko is er een plotselinge daling van de kosten rond 2005. Uit Figuur 7.7 valt af te lezen dat met name de kosten door gezinsmigratie rond die tijd fors afnemen, wat deels toe te schrijven is aan striktere toelatingseisen en de *Wet inburgering in het buitenland* (zie §2.3). De kosten voor immigratie met onbekend motief (veelal zoals gezegd mensen met de Nederlandse nationaliteit) nemen wel iets toe, maar dat compenseert de afname van de kosten voor gezinsmigratie niet. Verder is van belang nogmaals te benadrukken dat zeker voor de eerste generatie de negatieve nettobijdrage niet in directe zin is terug te voeren op gastarbeid en koloniale migratie, omdat dit, in de hier getoonde grafieken, migratie betreft vanaf het jaar 1995.

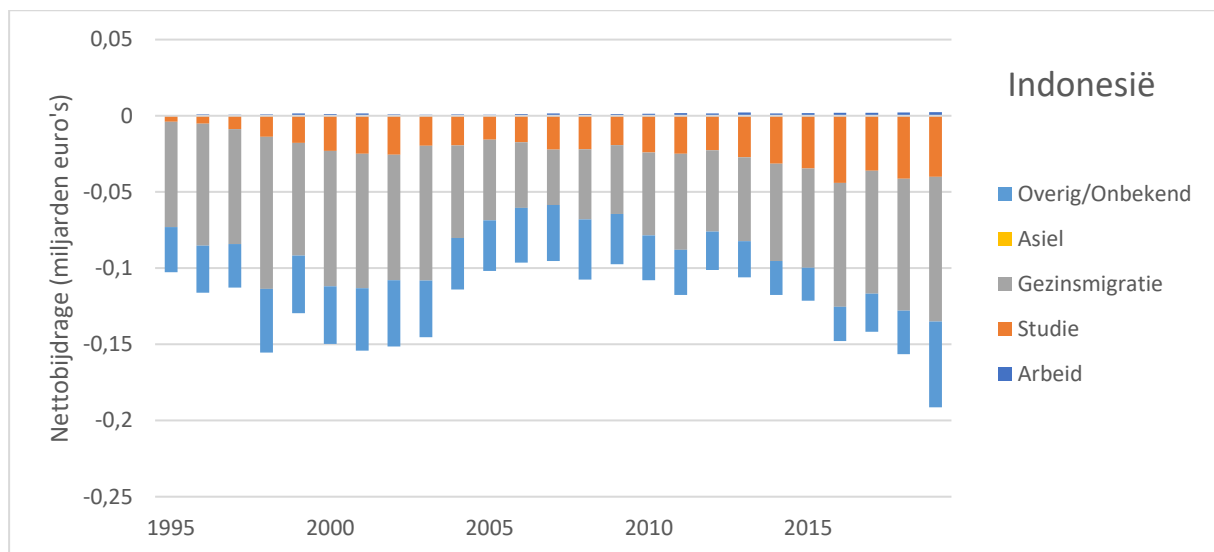


Figuur 7.8 Nettobijdrage van eerste en tweede generatie immigranten, toegerekend aan het jaar van immigratie, uitgesplitst naar herkomstregio, 1995-2019. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

In Figuur 7.8 is de nettobijdrage van de vier westerse regio's weergegeven. Voor migratie uit de regio Overig buiten Europa (Noord-Amerika, Oceanië en Japan) is er een batig saldo van één à twee miljard euro. Immigratie uit de Europese Unie slaat om van positief met een piek van plus tweeëneenhalf miljard euro in 2000 tot minus een half miljard euro in 2016 en 2017. Later in deze paragraaf zal inzichtelijk worden gemaakt dat dit te maken heeft met de groei van arbeids- en gezinsmigratie uit

Midden- en Oost-Europa. Voor de regio Overig Europa schommelt het bedrag van een half à twee miljard euro negatief.

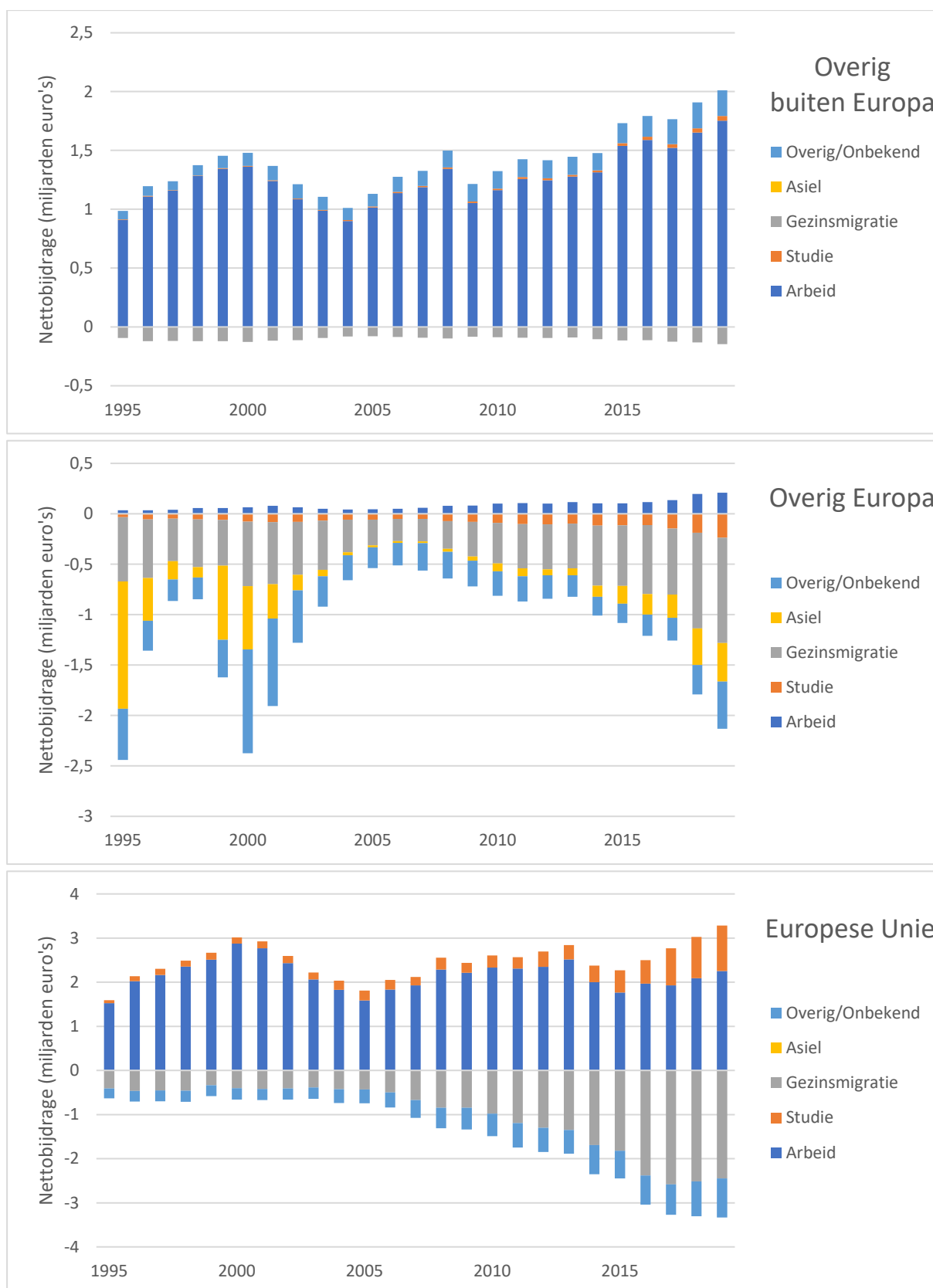
Immigratie uit Indonesië heeft een zeer klein negatief effect op het overheidsbudget. Deze migratie moet niet verward worden met de naoorlogse immigratie van Indische Nederlanders, want het betreft hier voor wat de eerste generatie betreft louter immigratie vanaf 1995. Uiteraard zijn er wel allerlei verbanden tussen deze migratiestromen denkbaar, maar ze zijn toch wezenlijk anders. Uit Figuur 7.9 valt op te maken dat de kosten van immigratie uit Indonesië overwegend veroorzaakt worden door gezinsmigratie en in toenemende mate studiemigratie. De totale bedragen per jaar zijn echter relatief klein, in de orde van grootte van een paar honderd miljoen euro.



Figuur 7.9 Nettobijdrage van eerste en tweede generatie immigranten uitgesplitst naar motief, toegerekend aan het jaar van immigratie, 1995-2019, voor Indonesië. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

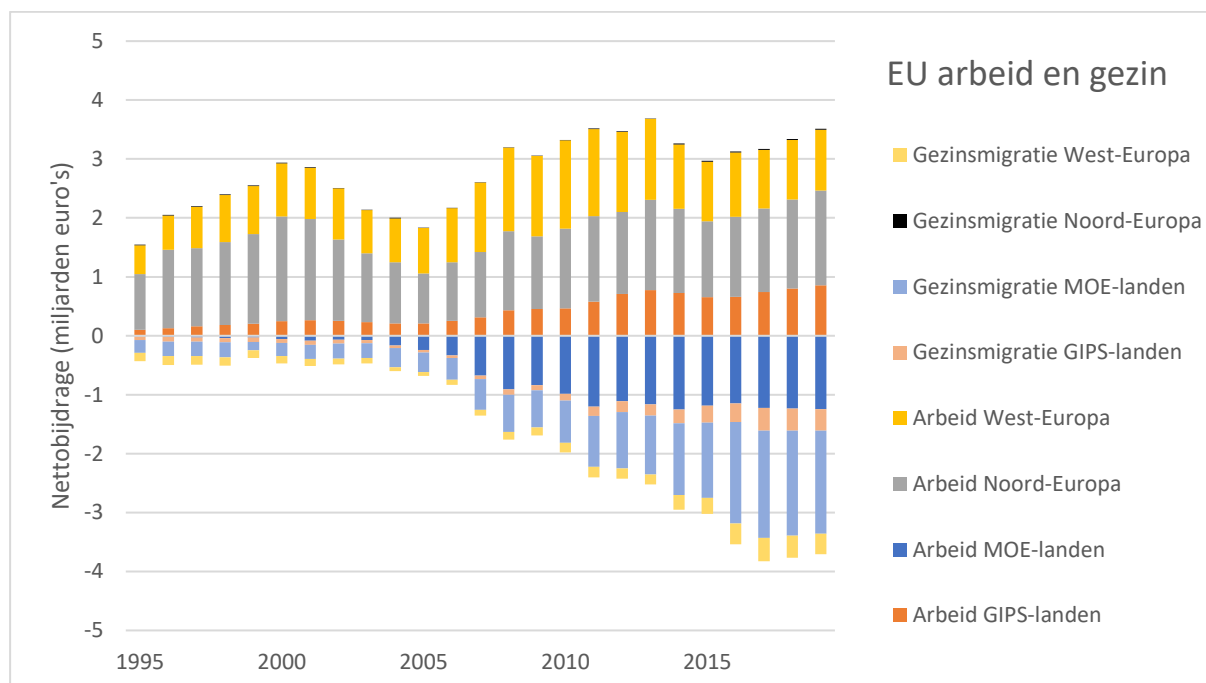
Voor de overige drie westerse herkomstregio's zijn de resultaten uitgesplitst naar herkomstmotief gegeven in Figuur 7.10. Bovenin deze figuur zijn de resultaten gegeven voor immigratie uit de regio Overig buiten Europa. Deze regio omvat de westerse landen buiten Europa, met uitzondering van Indonesië dat ook als westers is geclassificeerd door het CBS. Concreet gaat het om de VS en Canada in Noord-Amerika, Japan in Azië en daarnaast Oceanië met als grootste landen Australië en Nieuw-Zeeland. Uit Figuur 7.10 is af te lezen dat er voor deze herkomstregio veel baten zijn en nauwelijks lasten, afgezien van een relatief gering bedrag voor gezinsmigratie. Migratie voor deze regio wordt volledig gedomineerd door arbeidsmigratie, dat een batig saldo oplevert dat oploopt tot bijna twee miljard euro in 2019.

De regio Overig Europa omvat een zeer gemengde groep landen. Aan de ene kant vallen de zogenaamde EFTA landen als Noorwegen en Zwitserland in deze categorie. Aan de andere kant omvat deze categorie ook het voormalig Joegoslavië en de voormalige Sovjetunie waar een groot deel van de Europese asielzoekers vandaan komen. Voor deze regio als geheel geldt een negatief saldo. Weliswaar levert arbeidsmigratie een positieve bijdrage, maar daar tegenover staan relatief forse kosten aan asiel- en gezinsmigratie. In Figuur 7.10 is te zien dat er vooral in de jaren negentig forse uitschieters naar beneden zijn die mede veroorzaakt worden door asielmigratie, onder meer door de oorlog in voormalig Joegoslavië.



Figuur 7.10 Nettobijdrage van eerste en tweede generatie immigranten, toegerekend aan het jaar van immigratie, 1995-2019, uitgesplitst naar motief voor de regio's Overig buiten Europa (boven) en Overig Europa (midden) en voor de Europese Unie (onder). Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata. Attentie: de schaal voor de nettobijdrage langs de verticale as verschilt tussen de grafieken.

Onderin Figuur 7.10 zijn de resultaten voor de Europese Unie weergegeven. De migratie uit de EU is fors als het gaat om aantallen immigranten, maar levert nauwelijks een nettobijdrage aan de schatkist. Aan de ene kant domineert arbeidsmigratie volledig de batenkant en dat levert samen met de eveneens batige studiemigratie gemiddeld genomen een substantiële positieve nettobijdrage op. Daar staan vanaf 2005 ook gestaag toenemende nettokosten door gezinsmigratie tegenover.



Figuur 7.11 Nettobijdrage van eerste en tweede generatie immigranten, toegerekend aan het jaar van immigratie, 1995-2019, uitgesplitst naar arbeid en gezinsmigratie voor vier regio's binnen de Europese Unie. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.²¹⁴

Bovendien verandert ook de samenstelling van de EU-migratie over de tijd, zoals is af te lezen uit Figuur 7.11 (zie ook §2.3). Te zien is dat tot circa 2005 nauwelijks sprake is van arbeids- en gezinsmigratie uit de MOE-landen. Daarna neemt deze immigratie snel toe, eerst vooral arbeidsmigratie en later ook gezinsmigratie die de arbeidsmigratie uiteindelijk in omvang overtreft. Beide vormen van immigratie leveren voor de MOE-landen een negatieve nettobijdrage²¹⁵. Dit zijn de donkerblauwe en lichtblauwe kolommen in Figuur 7.11. Voor de GIPS-landen overtreffen de baten van arbeidsmigratie (donkeroranje kolommen) de kosten van gezinsmigratie (lichtoranje kolommen), al is het verschil klein en neemt het af. Voor West-Europa overtreffen de baten van arbeidsmigratie (donkergele kolommen) in ruime mate de kosten van gezinsmigratie (lichtgele kolommen). Voor de regio Noord-Europa is er zowel voor arbeidsmigratie (grijze kolommen) als gezinsmigratie (zeer kleine zwarte streepjes bovenin in Figuur 7.11) een batig saldo.

²¹⁴ Noord-Europa: VK, Ierland, Denemarken, Zweden en Finland. West-Europa: België, Luxemburg, Frankrijk, Duitsland en Oostenrijk. GIPS-landen: Griekenland, Italië, Portugal, Spanje, Malta en Cyprus. MOE-landen: Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Slovenië, Kroatië, Bulgarije, Roemenië, Polen en de Baltisch staten. Zie ook de Begrippenlijst

²¹⁵ Dat de arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa negatief uitpakt voor de overheid is geen verrassing. Betrokkenen verrichten voor het grootste deel laagbetaald werk en – net als Nederlanders in dezelfde positie – betalen zij daardoor relatief weinig belasting en premies, terwijl zij wel bovengemiddeld profiteren van inkomensafhankelijke regelingen zoals toeslagen.

Tabel 7.2 Totale nettobijdrage (in miljarden euro's) voor eerste en tweede generatie immigranten, naar herkomst en migratiemotief, 1995-2019. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

	Arbeid	Studie	Asiel	Overig / Onbekend	Gezins- migratie	Totaal
Overig buiten Europa	31	0	0	3	-3	33
Europese Unie	54	8	0	-11	-26	25
Indonesië	0	-1	0	-1	-2	-3
Suriname	0	-1	0	-11	-6	-18
Latijns-Amerika	3	-3	0	-11	-11	-22
Overig Europa	2	-2	-6	-8	-13	-27
(Voormalige) Antillen	0	0	0	-36	0	-36
Turkije	-1	-1	-1	-9	-31	-43
Marokko	-1	-1	0	-14	-30	-46
Afrika	-1	-6	-37	-34	-37	-115
Azië	9	-7	-76	-23	-56	-153
Totaal	97	-13	-121	-154	-214	-405

7.3 Kosten en baten van recente immigratie, 1995-2019, totaalbedragen

Bij somming over de afgelopen 25 jaar ontstaat een totaalbeeld van de kosten en baten van immigratie voor de eerste en tweede generatie samen, zoals is weergegeven in Tabel 7.2. Aan de batenkant staat vooral arbeidsmigratie uit de meeste westerse landen (m.u.v. de MOE-landen), een groot deel van Azië (m.u.v. West-Azië) en Latijns-Amerika²¹⁶. Al met al is er voor arbeidsmigratie uit de genoemde regio's een positief saldo van 97 miljard euro. Voor arbeidsmigratie uit de regio's Midden- en Oost-Europa en West-Azië overtreffen de fiscale kosten de fiscale baten, hetgeen verdisconteerd is in de totalen voor Europese Unie respectievelijk Azië. Verder levert studiemigratie uit de Europese Unie landen een positieve bijdrage van circa 8 miljard euro. *Overall* vormt studiemigratie echter een kostenpost van 13 miljard euro.

Aan de kostenkant staat alle overige migratie. Asielmigratie is per immigrant zeer kostbaar en dat komt ook tot uitdrukking in het totaal bedrag van 121 miljard euro nettokosten, voor een relatief kleine groep immigranten. Immigratie met overig of onbekend motief – voor een aanzienlijk deel mensen die geen migratiereden hoeven op te geven, bijvoorbeeld omdat ze de Nederlandse nationaliteit bezitten²¹⁷ – levert een (netto) kostenpost op van 154 miljard euro. De grootste post betreft echter gezinsmigratie met 214 miljard euro nettokosten.

Resumerend levert het plaatje van de fiscale kosten en baten een gemengd beeld: forse totale nettobijdragen voor arbeidsmigratie vooral als die afkomstig is uit de Europese Unie (met uitzondering van de MOE-landen), de Angelsaksische landen en Azië (met uitzondering van West-Azië) en Latijns-Amerika. Daarnaast een kleiner bedrag voor studiemigratie uit de EU. Daartegenover staan echter veel grotere negatieve effecten van met name asiel- en gezinsmigratie. Onder aan de streep blijft een negatief saldo over van 405 miljard euro. Dat is een bedrag in de orde van grootte van de totale aardgasbaten van het begin van de winning tot heden.²¹⁸

²¹⁶ Informatie over de MOE-landen en West-Azië staat niet in Tabel 7.2, maar is te vinden in Figuur 6.4.

²¹⁷ CBS, *Statistiek Migratiemotieven*, opgehaald 2-1-2021 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/korte-onderzoeksbeschrijvingen/statistiek-migratiemotieven>

²¹⁸ Uitgedrukt in euro's van 2018, zie CBS, *Aardgasbaten uit gaswinning bijna 417 miljard euro*, opgehaald 24-12-2020 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/22/aardgasbaten-uit-gaswinning-bijna-417-miljard-euro>.

Zoals in §6.4 is uiteengezet blijft er bij arbeidsmigratie slechts voor weinig regio's een batig saldo over na verdiscontering van de kosten voor de onvermijdelijke volgmigratie in de vorm van gezinsmigratie. We herhalen hier het resumé aan het eind van die paragraaf: Vanuit de schatkist bezien is alleen arbeidsmigratie uit Japan, de Angelsaksische landen, Scandinavië²¹⁹ en een aantal omringende landen zoals België, Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland ondubbelzinnig positief. Een kleiner batig saldo geldt voor arbeidsmigratie uit een paar andere westerse landen als Italië en Spanje en uit enkele niet-westerse landen als Israël, India en de Aziatische tijgers. Daarnaast is studiemigratie uit het EER-gebied (EU plus EFTA) positief.

7.4 Kosten en baten van toekomstige immigratie

In deze paragraaf worden drie scenario's gepresenteerd voor de mogelijke ontwikkeling van de kosten en baten in de nabije toekomst. Hiervoor is de periode 2020-2040 genomen. In de drie hier gepresenteerde scenario's wordt er in beginsel van uitgegaan dat de immigratie qua omvang gelijk is aan de CBS bevolkingsprognose uit 2020.²²⁰ De scenario's verschillen vooral in de aannamen omtrent de samenstelling van de migratie naar herkomstregio en migratiemotief (arbeid, gezin, studie, asiel en overig/onbekend).

De berekening is verder gebaseerd op de bedragen voor de kosten en baten per combinatie van motief en regio zoals die gegeven zijn Tabel 6.3 (zie blz. 100). Dat wordt gedaan door de gevonden bedragen in Tabel 6.3 te vermenigvuldigen met de verwachte aantallen immigranten voor elke combinatie van herkomstregio en migratiemotief (zie voor meer uitleg Box 7.1). De kosten en baten zijn voor elke groep dus berekend op basis van de kenmerken die de gemiddelde immigrant uit die groep had in het jaar 2016.

Het basisscenario gaat er van uit dat de immigratie qua omvang gelijk is aan de CBS-bevolkingsprognose uit 2020. Verder wordt verondersteld dat de samenstelling van de immigratie naar herkomstregio gelijk is aan de CBS-bevolkingsprognose uit 2018.²²¹ Tot slot is aangenomen dat de samenstelling naar migratiemotief gelijk is aan de 10-jaars periode 2008-2017.

Het groeiscenario is gelijk aan het basisscenario op twee aannames na. Ten eerste is aangenomen dat arbeids- en gezinsmigratie uit de MOE-landen vanaf 2021 groeit met de trendmatige groei over de periode 2008-2017. Over deze periode nam het aantal arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa jaarlijks met 615 personen toe en het aantal gezinsmigranten met jaarlijks 845 personen. Aanvullend is verondersteld dat de asielmigratie en gezinsmigratie²²² uit Azië en Afrika qua omvang gelijke tred houdt met de bevolkingsgroei in de belangrijkste asielherkomstregio's.²²³ Hierbij is de VN-

²¹⁹ Dit zijn de regio's Overig buiten Europa (zie Tabel 6.3) en VK, Ierland, Denemarken, Zweden en Finland.

²²⁰ CBS-statline, *Prognose bevolking; kerncijfers, 2019-2060*, opgehaald 26-12-2020 van: <https://open-data.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84645NED/table?dl=4871B>

²²¹ Voor de bevolkingsprognose van 2020 waren deze data op het moment van schrijven niet beschikbaar, zie CBS-statline *Prognose immigratie en emigratie; achtergrond, 2017-2059*, opgehaald 24-12-2020 van: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83793NED/table?dl=3F3FC>

²²² De veronderstelling hier is dat de gezinsmigratie vooral groeit door de toegenomen asielmigratie. Daarom is voor asiel- en gezinsmigratie dezelfde groei verondersteld. Voor Azië zijn gezinsmigratie en asielmigratie in 2019 ongeveer even groot, voor Afrika is de gezinsmigratie in 2019 ongeveer een derde groter. Het is derhalve geen extreme veronderstelling om de groei in asielmigratie en gezinsmigratie gelijk te veronderstellen.

²²³ Voor Afrika is de bevolkingsgroei in Afrika exclusief Marokko aangehouden. Voor Azië is op basis van historische data over de periode 1995-2017 aangenomen dat de asielmigratie voor 92,7% uit West-Azië zal komen en

bevolkingsprognose van 2019 aangehouden. De bevolkingsgroei tot 2040 zal volgens de verwachting van de Verenigde Naties met name fors zijn in de twee belangrijkste asielherkomstregio's West-Azië (+27%) en Afrika (+56%).

Het krimpscenario gaat in beginsel eveneens uit van het basisscenario. Aanvullend is verondersteld dat het migratiebeleid zoveel mogelijk selectief is ten aanzien van de nettobijdrage. Dit impliceert een reductie ten opzichte van het basisscenario van de immigratie voor combinaties van motief en herkomstregio met een lage nettobijdrage. Voor de nettobijdragen is Tabel 6.3 (zie blz. 100) als uitgangspunt genomen, met dien verstande dat bij migratie uit de Europese Unie en Azië voor de motieven arbeids- en gezinsmigratie ook naar deelregio's is gekeken.

Concreet is het krimpscenario als volgt ingevuld. Voor arbeidsmigratie is verondersteld dat deze gelijk is aan het basisscenario voor de westerse regio's (m.u.v. de MOE-landen) en voor Latijns-Amerika (m.u.v. Suriname) en Azië (m.u.v. West-Azië). Arbeidsmigratie uit de MOE-landen, Suriname en West-Azië is net als arbeidsmigratie uit Turkije, Marokko en de rest van Afrika vanwege een negatieve nettobijdrage op 10% gesteld van de omvang in het basisscenario. De omvang van studiemigratie is eveneens op 10% van de basisaanneمة gesteld, behalve voor studiemigratie uit de EU, de Angelsaksische landen en Japan vanwege een batig saldo en – vanwege de historische banden – ook voor studiemigratie uit Suriname.²²⁴

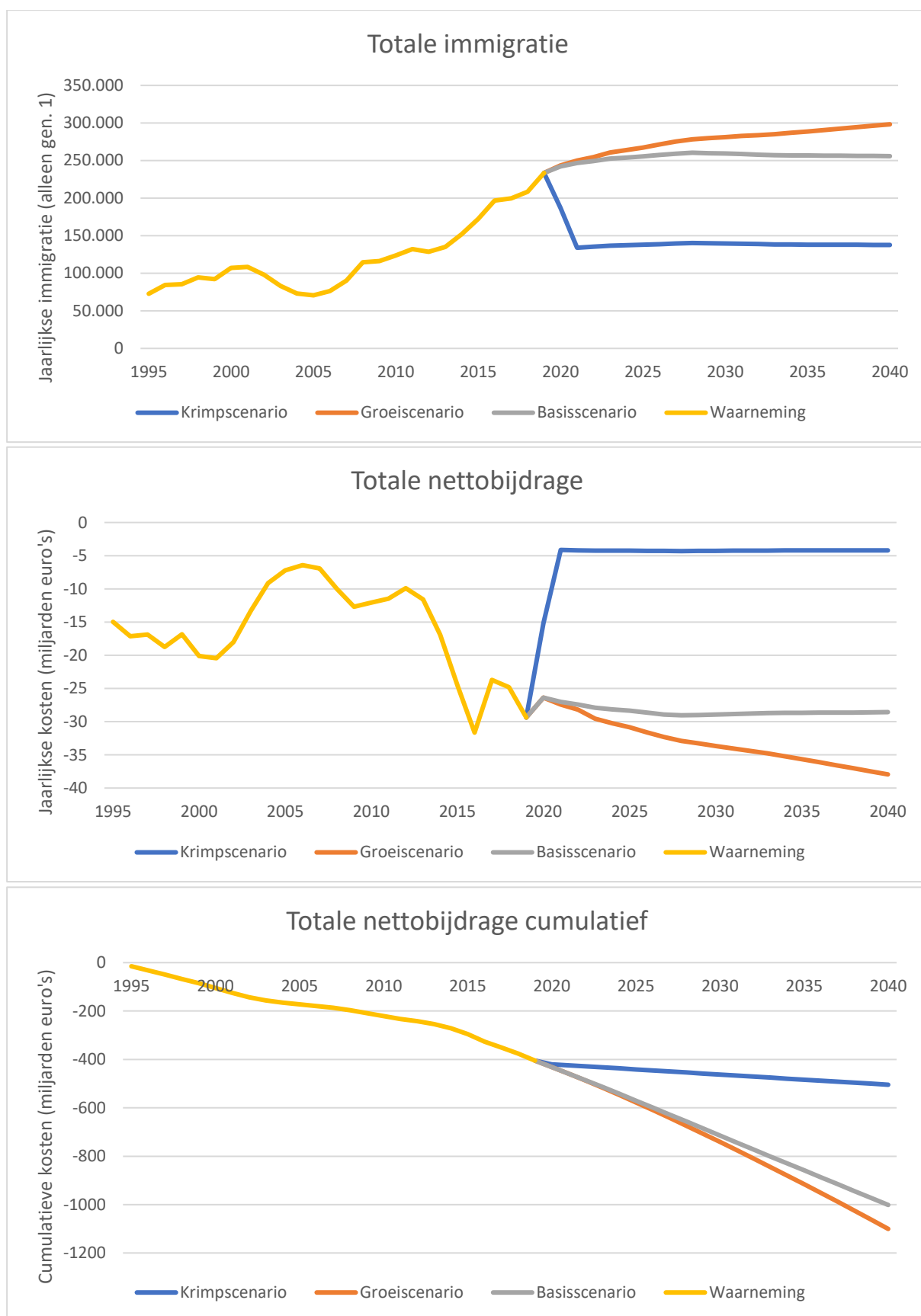
Voor gezinsmigratie is verondersteld dat deze op 50% ligt van het basisscenario, m.u.v. gezinsmigratie uit Noord-Europa (VK, Ierland, Denemarken, Zweden en Finland), waarvoor als enige regio vanwege een batig saldo geen reductie is verondersteld. De asielmigratie is vanwege zeer hoge kosten in alle gevallen op 10% gesteld van het basisscenario.

Bij de verzamelcategorie overig/onbekend is een onderscheid gemaakt tussen beide migratiemotieven. Immigratie met overig motief is op 50% gesteld met als enige uitzondering de regio Overig buiten Europa (Noord-Amerika, Oceanië en Japan) waarvoor vanwege een batig saldo geen reductie is toegepast. De immigratie met onbekend motief – waaronder bijvoorbeeld veel mensen met de Nederlandse nationaliteit – is gelijk aan die in het basisscenario. Immigratie uit Aruba en de (voormalige) Antillen valt in de praktijk allemaal in deze categorie en blijft derhalve ongewijzigd.

Het krimpscenario zal niet eenvoudig of snel om te zetten zijn in beleid. Ook wordt voorbijgegaan aan allerlei subtiliteiten zoals verschillen binnen regio's of het feit dat selectie op nettobijdrage de gemiddelde nettobijdrage waarschijnlijk zal verhogen. In het krimpscenario is (met uitzondering van studiemigratie uit Suriname) uitgegaan van de berekeningen in Hoofdstuk 6. De keuzes voor selectie zijn daarop gebaseerd. Het is zeker niet de bedoeling te suggereren dat dit ook per se de gewenste samenstelling naar herkomstregio's zou moeten zijn van toekomstig selectief migratiebeleid. De beleidsrelevantie van het krimpscenario is er vooral in gelegen dat het inzichtelijk maakt wat in potentie de orde van grootte is van het positieve effect van selectief toelatingsbeleid op de overheidsfinanciën.

is voorts op basis van deze veronderstelling een gewogen gemiddelde genomen van de bevolkingsgroei in West-Azië en de rest van Azië. Berekening op basis van: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019)

²²⁴ Studenten uit Suriname worden bijvoorbeeld wat betreft de hoogte van collegegeld – net als studenten uit de EER en Zwitserland – gelijk gesteld aan Nederlandse studenten, Bolhaar, J., S. Kuijpers & A. Nibbelink Planbureau, C. (2019), blz. 5



Figuur 7.12 Aantal eerste generatie immigranten voor drie scenario's (boven). Jaarlijkse (midden) en cumulatieve (onder) nettobijdrage van eerste en tweede generatie immigranten voor drie scenario's. Tot 2020 waarnemingen, vanaf 2020 prognose. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

De ontwikkeling van de jaarlijkse immigratie en de jaarlijkse en cumulatieve nettobijdrage is voor alle drie de scenario's weergegeven in Figuur 7.12. Het gaat hierbij om immigratie en niet om het migratiesaldo, omdat de remigratiekansen al verwerkt zitten in de berekening van de nettobijdrage. Verder gaat het uitsluitend om immigratie van personen met een eerste generatie migratieachtergrond, omdat de nettobijdrage van de tweede generatie eveneens al wordt meegenomen in de berekening van de nettobijdrage. Merk op dat de immigratie (Figuur 7.12 boven) volgens het basisscenario min of meer constant is vanaf 2020. Ook in het groeiscenario blijft de toename van het aantal immigranten achter bij de trend over de periode 2005-2020 of 1995-2020. Beide scenario's vertonen dus zeker geen trendbreuk in opwaartse richting. In het krimpscenario zakt de migratie terug naar het niveau rond het jaar 2010.

Geen van de scenario's levert voor enig jaar een positief saldo op (Figuur 7.12 midden). De jaarlijkse nettokosten liggen in het basisscenario op 29 miljard euro. In het groeiscenario nemen de jaarlijkse nettokosten geleidelijk toe tot 38 miljard euro in 2040. In het krimpscenario dalen de jaarlijkse nettokosten binnen een paar jaar naar 4 miljard euro.

De totale nettokosten zijn weergegeven in Figuur 7.12 (onder) en Tabel 7.3. Voor de leesbaarheid worden deze bedragen in de hoofdttekst afgerond op veelvouden van 100 miljard. De nettokosten voor de periode 1995-2019 bedragen 400 miljard euro, waarvan de helft in de laatste 10 jaar. In het basisscenario komt daar tot en met 2040 600 miljard euro aan kosten bij. De totale kosten over de hele periode 1995-2040 bedragen in dat scenario afgerond 1.000 miljard euro. In het groeiscenario bedragen de additionele kosten vanaf 2020 afgerond 700 miljard euro en de totale kosten komen daarmee op 1.100 miljard euro. De extra asielmigratie uit Afrika en Azië en de extra arbeidsmigratie uit de MOE-landen brengen samen met de bijkomende gezinsmigratie afgerond 100 miljard euro extra kosten met zich mee ten opzichte van het basisscenario, waarvan 64 miljard euro voor asiel. In het krimpscenario bedragen de additionele kosten vanaf het jaar 2020 altijd nog 100 miljard euro.

Tabel 7.3 Totale nettobijdrage van immigratie, 1995-2019 (waarneming) en 2020-2040 (prognose) in miljarden euro's. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

Periode	Waarneming	Scenario		
		Basis	Krimp	Groei
1995-2009	-209			
2010-2019	-196 +			
Totaal 1995-2019	-405	-405	-405	-405
2020-2040 (prognose)		-597	-100	-695 +
Totaal 1995-2040 (inclusief prognose)		-1.001	-505	-1.100

De essentiële en ook voor de hand liggende observatie is dat een toename van immigratie bij gelijkblijvende samenstelling naar herkomstregio, migratiemotief en bij gelijkblijvende kostenbatenstructuur, altijd zal leiden tot een toename van de jaarlijkse kosten van immigratie. Door de hoge kosten per persoon geldt vooral bij asielmigratie dat de kosten van immigratie al fors stijgen bij een matige toename van het aantal statushouders. Door verandering van de samenstelling naar herkomstregio en migratiemotief is het mogelijk om de immigratie te laten toenemen zonder dat de kosten sterk stijgen.

Zelfs in een scenario dat uitgaat van een toelatingsbeleid dat veel stringenter is dan de huidige juridische kaders toelaten, is immigratie verlieslatend voor de Nederlandse schatkist. De veronderstellingen qua selectiviteit in het hiervoor beschreven krimpscenario zijn vrij fors, met onder andere voor de meeste herkomstregio's een halvering van de gezinsmigratie en een reductie van asielmigratie met 90%. De arbeidsmigratie die in dit scenario wordt toegestaan komt voornamelijk uit westerse landen (m.u.v. de MOE-landen), Azië (m.u.v. het Midden-Oosten) en Latijns-Amerika (m.u.v. Suriname) en is voor alle overige landen vanwege de nettokosten teruggebracht tot 10% van het huidige niveau. Toch is zelfs onder die stringente eisen de immigratie als geheel nog verlieslatend voor de schatkist. ↵

Om migratie positief uit te laten pakken voor de Nederlandse schatkist, is het noodzakelijk dat men niet alleen stuurt op aantallen, maar ook strikt selecteert op menselijk kapitaal, met name opleidingsniveau. Dat is in essentie ook wat klassieke immigratielanden als Canada en Australië beogen te doen met hun toelatingsbeleid: de 'mix van immigranten' zodanig beïnvloeden dat hun komst een gunstig effect heeft op het gastland. Nationaal (economisch) eigenbelang is daarbij veel meer een geaccepteerd criterium en – anders dan in Nederland – is onderzoek naar de economische effecten van immigratie vrij algemeen geaccepteerd. Deze landen hebben ook veel meer ruimte dan Nederland, waardoor bevolkingsgroei niet zo snel leidt tot congestie en dergelijke. Door een gunstige geografische ligging ten opzichte van instabiele wereldregio's hebben ze daarnaast meer mogelijkheden om te sturen op kostbare asielmigratie. Kortom, de klassieke immigratielanden hebben meer mogelijkheden dan Nederland om immigranten te absorberen en door selectie te sturen op een gunstige uitkomst voor de schatkist. Bovendien zal Nederland door de uitgebreide, relatief toegankelijke en misbruikvriendelijke verzorgingsstaat naar verwachting zelfs nog strikter moeten selecteren dan de klassieke immigratielanden, om de huidige arrangementen in stand te kunnen houden. ↵

De nettokosten van immigratie zijn voornamelijk het effect van herverdelende werking van de verzorgingsstaat richting laaggeschoolde immigranten en vooralsnog lijken beleidsmakers de facto ervoor te kiezen om die kosten op te vangen door het afbouwen van de verzorgingsstaat. De berekening in het huidige rapport is overwegend gebaseerd op een dwarsdoorsnede van de bevolking voor het jaar 2016. Het patroon van kosten en baten is echter niet statisch. De nettokosten zijn vooral terug te voeren op de herverdelende functie van de overheid die via de fiscus en de verzorgingsstaat zijn werk doet. Het stelsel van progressieve belastingen, inkomensafhankelijke toeslagen en uitkeringen zorgt voor herverdeling van de hoge naar de lage inkomens. Veel immigranten hebben een laag opleidingsniveau en dito inkomen. In de berekening zijn de nettokosten toegerekend aan het jaar van immigratie, maar het overgrote deel van die kosten krijgen pas na immigratie hun beslag op de overheidsfinanciën. Als het gaat om kosten voor de oude dag meestal pas veel later. Dat zorgt ervoor dat de nettokosten van immigratie over de tijd heen steeds zwaarder op het overheidsbudget zullen gaan drukken (zie §7.1). Zolang beleidsmakers onvoldoende inzetten op een restrictief en selectief immigratiebeleid is er maar één andere optie om de kosten van immigratie draagbaar te houden, namelijk minder herverdeling. Dat kan door de verzorgingsstaat gaandeweg steeds verder te versoberen – een proces dat feitelijk al bezig is.

8 Specificatie van de kosten en baten van immigratie voor de overheid

Door Jan van de Beek

8.1 Inleiding

Het hoofddoel van deze studie is om de fiscale effecten van immigratie in kaart te brengen met behulp van generatierekening. De basis van de generatierekening wordt gevormd door een groot aantal kosten- en batenposten. Een aantal daarvan zijn van doorslaggevend belang door hun omvang en/of het feit dat ze sterk kunnen verschillen tussen groepen. Om inzicht te krijgen in de oorsprong van de geconstateerde verschillen tussen bevolkingsgroepen wordt in dit hoofdstuk stilgestaan bij de verschillende posten.

Tabel 8.1 Totalen voor het jaar 2016, van 23 kosten- en batenposten, voor de gehele bevolking en uitgesplitst naar migratieachtergrond, in absolute bedragen (miljarden euro's) en relatief t.o.v. autochtonen (%), alsmede de bevolkingsomvang ($\times 1.000$ personen) naar migratieachtergrond, zijnde de bevolking op 1 januari 2016 plus 171 duizend in 2016 geboren of geïmmigreerde 0-jarigen. Eigen berekening op basis van CBS-microdata en CBS-statline. De macrobedragen voor de gehele bevolking zijn mede gebaseerd op CPB-gegevens.

	Totaal	Neder-lands	Met migratieachtergrond				
			Westers		Niet-westers		Totaal
Bevolkingsomvang ($\times 1000$)	17.150	13.352	1.671	(10%)	2.127	(12%)	3.798 (100%)
INKOMSTEN – UITGAVEN	-1,2	16,1	0,9		-18,2		-17,3
Nr. TOTAAL UITGAVEN	299,9	229,6	28,2	(98%)	42,1	(115%)	70,4 (108%)
1 Openbaar bestuur	67,3	48,2	6,6	(100%)	12,7	(165%)	19,0 (141%)
2 Defensie	6,9	5,3	0,7	(100%)	0,9	(100%)	2,0 (100%)
3 Onderwijs	27,8	20,8	2,0	(73%)	4,9	(149%)	7,0 (117%)
4 Kinderbijslag/Stufi	5,2	3,8	0,4	(75%)	1,1	(179%)	1,0 (136%)
5 Arbeidsongeschiktheid/ZW	13,4	10,2	1,3	(96%)	2,0	(125%)	3,0 (113%)
6 Werkloosheid	8,0	6,2	0,9	(116%)	0,9	(88%)	2,0 (100%)
7 Bijstand/ANW	7,4	3,2	0,8	(106%)	3,4	(648%)	4,0 (445%)
8 Sociale zekerheid rest	17,2	13,4	1,7	(103%)	2,1	(100%)	0,0 (102%)
9 AOW	36,9	32,1	3,5	(99%)	1,3	(26%)	4,9 (53%)
10 Overdrachten buitenland	10,5	8,2	1,0	(100%)	1,3	(100%)	2,3 (100%)
11 Subsidies/toeslagen	9,4	6,2	1,0	(106%)	2,2	(227%)	3,2 (182%)
12 Zorg	65,2	53,1	6,2	(97%)	6,0	(71%)	12,1 (80%)
13 Bruto invest. gebouwen	8,5	6,6	0,8	(100%)	1,1	(100%)	1,9 (100%)
14 Bruto invest. infrastructuur	10,1	7,8	1,0	(100%)	1,2	(100%)	2,2 (100%)
15 Bruto invest. scholen	5,9	4,5	0,4	(77%)	1,0	(144%)	1,5 (116%)
TOTAAL INKOMSTEN	298,8	245,7	29,1	(100%)	24,0	(61%)	53,1 (76%)
16 Loon- en ink. bel. en premies	153,2	125,9	15,5	(104%)	11,8	(59%)	27,0 (76%)
17 Overige directe bel. huish.	7,9	6,5	0,8	(104%)	0,6	(59%)	1,4 (76%)
18 Erfbelasting	1,7	1,5	0,1	(79%)	0,1	(26%)	0,2 (45%)
19 VPB/div. bel. Ned. bedrijven	21,8	19,2	1,7	(81%)	0,8	(26%)	2,5 (46%)
20 IRN (m.n. indir. bel. als BTW)	68,1	55,0	6,8	(102%)	6,3	(72%)	13,1 (84%)
21 IRN bedrijven	16,1	14,2	1,3	(81%)	0,6	(26%)	1,8 (46%)
22 Netto grondverkopen	2,3	1,8	0,2	(100%)	0,3	(100%)	0,5 (100%)
23 Niet-bel. middelen-rest	27,8	21,6	2,7	(100%)	3,4	(100%)	6,2 (100%)

Om aan te sluiten bij een door het CPB gehanteerde indeling zijn de verschillende deelposten samengenomen tot de 23 kosten- en batenposten weergegeven in Tabel 8.1. Deze tabel geeft de totalen voor elk van deze posten voor het jaar 2016, zowel voor de gehele bevolking als uitgesplitst naar migratieachtergrond. Zoals uiteengezet in §7.1 kan een dergelijke momentopname (statische benadering) grote vertekening geven vanwege verschillen in leeftijdsopbouw. Dat is ook het geval voor Nederland. Met name niet-westerse immigranten hebben een relatief jonge leeftijdsopbouw, waardoor bepaalde posten als AOW²²⁵ en zorg mede daardoor relatief laag zijn. Posten die te maken hebben met de jeugdfase zoals onderwijs²²⁶ vallen mede vanwege de leeftijdsopbouw juist hoger uit. De relatieve omvang²²⁷ van de bedragen t.o.v. autochtonen is weergegeven in de laatste kolom in Tabel 8.1.

Verder vallen de verschillen tussen westerse en niet-westerse immigranten op. Westerse immigranten droegen in 2016 overall 0,9 miljard euro bij en niet-westerse immigranten ontvingen 18,2 miljard euro. Westerse immigranten lijken wat betreft kosten en baten structuur veel meer op autochtonen dan niet-westerse immigranten. Ook qua leeftijdsopbouw zijn de verschillen tussen westerse immigranten en autochtonen relatief beperkt, waardoor bijvoorbeeld het gebruik van de AOW nagenoeg gelijk is aan dat van autochtonen. Wel zijn er in verhouding weinig minderjarige westerse eerste generatie immigranten. Omdat ook de vruchtbaarheid van westerse eerste generatie immigranten relatief laag is, zijn de kosten voor bijvoorbeeld onderwijs laag.

Aan de uitgavenkant vallen verder de kosten voor openbaar bestuur relatief hoog uit. Allereerst komt dit omdat de in 2016 aanzienlijke kosten voor IND, COA, e.d. onder openbaar bestuur geschaard zijn. Deze kosten zijn aan de eerste generatie toegerekend en komen grotendeels voor rekening van niet-westerse immigranten. Ook de deelpost veiligheidszorg (politie, justitie en criminaliteit, valt onder openbaar bestuur. De kosten voor veiligheidszorg vallen fors hoger uit voor personen met een migratieachtergrond, omdat het aantal verdachten per 10.000 inwoners voor alle leeftijdsgroepen hoger is dan voor autochtonen.²²⁸ Daarnaast pakt de gemiddelde gang door de strafrechtketen voor immigranten duurder uit, o.a. vanwege het vaker opleggen van een kostbare gevangenisstraf²²⁹. Ook hier vertekent de jonge leeftijdsopbouw van met name niet-westerse immigranten overigens het beeld, om jongeren met en zonder migratieachtergrond nu eenmaal vaker delicten plegen dan ouderen.

Aan de uitgavenkant vallen met name bij niet-westerse immigranten de relatief hoge kosten voor uitkeringen op, waarbij vooral de bijstand er uitspringt. Uitzondering is de WW die juist voor westerse immigranten relatief hoog uitvalt. Ten dele heeft en heeft dit te maken met uitkeringsfraude (zie §8.6). Een andere mogelijke verklaring zou pendelmigratie van arbeidsmigranten binnen de EU kunnen zijn, al zou dit nader onderzocht moeten worden. Niet-westerse immigranten maken relatief weinig gebruik van de WW. Toch is dit minder gunstig dan het lijkt, want voor een deel komt dit door een lage arbeidsparticipatie en relatief hoge afhankelijkheid van andere uitkeringen. Tot slot zijn ook de

²²⁵ Voor een deel is dit vertekening omdat de eerste generatie niet altijd voldoende AOW heeft opgebouwd hetgeen met een bijstandsuitkering wordt aangevuld. De werkelijke kosten zijn dus hoger dan in het bedrag voor AOW tot uitdrukking komt. Het ging gemiddeld over januari en december 2016 om 2,7% voor autochtonen en 13,9% voor immigranten. CBS-statline, *Personen met bijstand; persoonskenmerken*, opgehaald 27-12-2020 van: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82016NED/table?dl=47859>

²²⁶ Zoals zal blijken zijn de kosten voor onderwijs voor immigranten ook gerekend over de levensloop vaak hoger.

²²⁷ Hierbij is nergens gecorrigeerd voor leeftijdsopbouw, zodat duidelijk is wat het effect van leeftijdsopbouw is.

²²⁸ CBS-statline, *Verdachten; geslacht, leeftijd, migratieachtergrond en generatie*, opgehaald 25-12-2020 van: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/81959NED/table?dl=48730>

²²⁹ Voor deze verschillen is gebruikt gemaakt van een CBS-maatwerktabel, zie §8.12 en de Technische appendix.

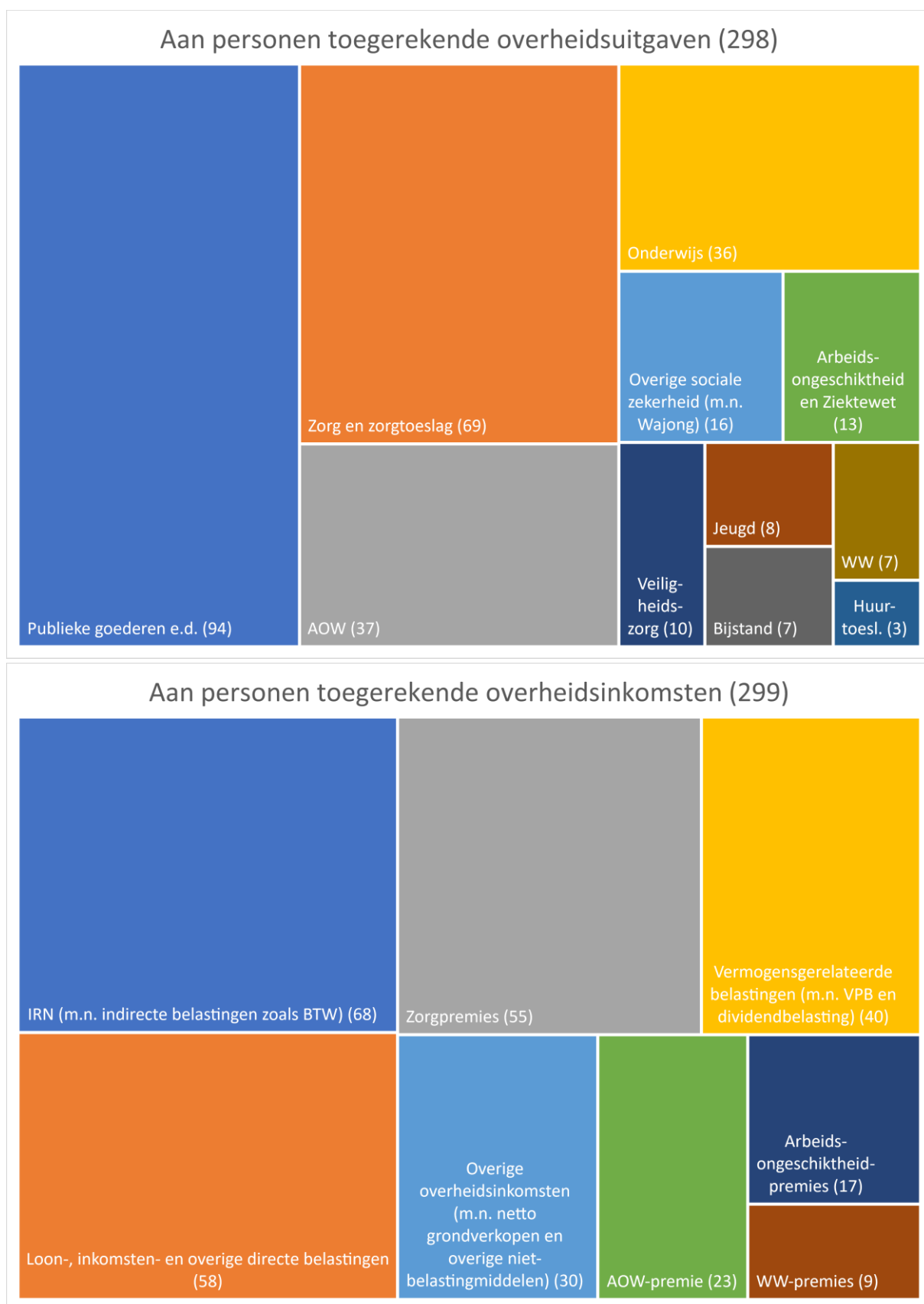
ontvangsten aan toeslagen voor niet-westerse immigranten relatief hoog. Dat komt bij inkomensafhankelijke regelingen uit de aard der zaak vooral door een laag gemiddeld inkomen.

Dat brengt ons bij de inkomstenkant van Tabel 8.1. De post loon- en inkomstenbelastingen en sociale premies (LIS) is voor mensen met een niet-westerse migratieachtergrond relatief laag vanwege een laag gemiddeld inkomen, dit ondanks de oververtegenwoordiging in de werkzame leeftijdsgroep. Dit hangt onder meer samen met een laag opleidingsniveau en lage arbeidsparticipatie (zie Hoofdstuk 9). Een laag inkomen drukt ook de afdrachten aan belastingen die onder de post IRN geschaard zijn, voornamelijk indirecte belastingen zoals de BTW. Verder dragen immigranten relatief weinig belastingen af die samenhangen met het eigendom van bedrijven, zoals VPB en dividendbelasting. Het gaat hierbij om direct eigendom (zoals vennoten in een BV), maar vooral om in aandelen belegd pensioenvermogen. Immigrantengemiddeld genomen minder vermogend dan mensen met een Nederlandse achtergrond en hebben lagere pensioenvermogens. Bij niet-westerse immigranten speelt ook de jonge leeftijdsopbouw een rol. Een lagere vermogensopbouw zorgt in combinatie met de jonge leeftijdsopbouw ook voor lage afdrachten aan erfbelasting.²³⁰

Vooral de inkomstenkant maakt het verschil tussen autochtonen en niet-westerse immigranten. De uitgaven bedragen voor niet-westerse immigranten 115% van die van autochtonen. Dat neer op circa 5 miljard euro hogere uitgaven voor niet-westerse immigranten, dan verwacht zou kunnen worden op basis van de getalsverhoudingen tussen de bevolkingsgroepen. De inkomsten van niet-westerse immigranten liggen op slechts 61% van autochtonen en dat komt neer op 13 miljard lagere overheidsinkomsten. Van het totale nettobeslag van niet-westerse immigranten van 18 miljard op de overheidsfinanciën heeft dus ongeveer 70% betrekking op de inkomstenkant. Nu is Tabel 8.1 een weergave van de statische benadering – een momentopname – waardoor onder meer de jonge leeftijdsopbouw vertekening oplevert. Echter, berekening leert dat ook in de dynamische benadering ongeveer 70% van het verschil tussen eerste generatie immigranten en autochtonen wordt bepaald door de inkomstenkant. Niet-westerse immigranten hebben gemiddeld een laag gemiddeld inkomen en betalen daarom relatief weinig premies en belastingen (zie ook §8.13) en dat heeft een grotere invloed op de nettobijdrage dan een hoge consumptie van toeslagen, uitkeringen of zorg. Dit geldt voor veel niet-westerse immigranten, maar bijvoorbeeld ook voor immigranten uit Midden- en Oost-Europa.

Als immigranten werken, betekent dit niet dat ze ook automatisch een positieve nettobijdrage aan de schatkist leveren, zoals de migratie uit Midden- en Oost-Europa laat zien. Dit logenstraft de soms gehoorde opvatting dat ‘het wel goed zit als de immigrant maar werkt’. Ook groepen met een relatief hoge participatiegraad en een relatief laag gebruik van uitkeringen kunnen een negatieve nettobijdrage leveren. Dit geldt vooral voor groepen met een laag opleidingsniveau en dito inkomen en daarom relatief veel inkomensafhankelijke toeslagen ontvangen en relatief weinig belastingen en premies afdragen. Uiteraard is werk in allerlei opzichten heel belangrijk, maar vanuit puur fiscaal opzicht niet altijd genoeg voor een positieve nettobijdrage. Immigratie uit Midden- en Oost-Europa valt bijvoorbeeld in deze categorie. ↵

²³⁰ De erfbelasting is toegerekend aan de persoon die overlijdt en niet aan de ontvangende partij. De leeftijdsafhankelijkheid ervan is echter gebaseerd op een CPB-profiel, dat een vrij gelijkmatige verdeling over leeftijden geeft. Gebruik van een profiel op basis van de CBS-tafelbevolking zou wellicht logischer zijn, maar daar is vanaf gezien vanwege te grote gevoeligheid voor leeftijdsopbouw bij verandering van bijvoorbeeld sterftekansen. Zie ook de Technische appendix.



Figuur 8.1 Aan personen toegerekende uitgaven en inkomsten van de overheid, 2016 (bedragen in miljarden euro's). Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

In de rest van dit hoofdstuk speelt de momentopname voor 2016 van Tabel 8.1 geen rol, maar worden de deelposten over het de hele levensloop beschouwd. Feitelijk wordt per deelpost bekeken wat het aandeel is in de nettobijdrage zoals berekend in Hoofdstuk 6. Om dit op enigszins overzichtelijke manier te doen zijn de 23 posten samengenomen tot een kleiner aantal posten. Het gaat om onderwijs, jeugd, huurtoeslag, zorg, veiligheidszorg, publieke goederen, belastingen en verder de belangrijkste sociale uitkeringen.

Het tonen van de resultaten in de rest van dit hoofdstuk heeft als primair doel om de verschillende herkomstgroepen onderling en met autochtonen te vergelijken, om zodoende inzicht te krijgen in de onderliggende oorzaken van groepsverschillen in nettobijdrage. Dat is buitengewoon beleidsrelevant omdat het handvatten geeft om te sturen op de nettobijdrage van toekomstige immigranten. Bij de bespreking in deze paragraaf worden de belangrijkste verschillen besproken tussen de herkomstregio's. Hierbij is de wereld ingedeeld in 42 herkomstregio's inclusief de herkomst Nederland voor autochtonen. Veelal worden de resultaten dan ook getoond in de vorm van wereldkaarten. Voor Nederland wordt – tenzij anders vermeld – de waarde gegeven van de referentie-autochtoon, de denkbeeldige immigrant met het migratiegedrag en de pensioenopbouw van de gemiddelde immigrant en verder de eigenschappen van de gemiddelde autochtoon.²³¹ Deze waarde wordt in de legenda van de kaarten als referentiewaarde gebruikt (de geeltinten). Zie voor meer uitleg eventueel de Begrippenlijst onder het kopje Referentie-autochtoon.

In Figuur 8.1 zijn de belangrijkste inkomsten en uitgaven van de overheid weergegeven. De gegeven bedragen stemmen in grote lijnen overeen met de Rijksbegroting van 2016, al zijn een aantal posten anders gerangschikt ten behoeve van de bespreking in dit hoofdstuk.²³² Bij de bespreking in de betreffende paragraaf wordt steeds toegelicht uit welke deelposten elke post is opgebouwd.

Uit een vergelijking tussen de inkomsten en uitgaven in Figuur 8.1 valt op te maken dat de premies voor AOW en Zorg lager zijn dan de kosten voor AOW en Zorg. Bij de posten WW en Arbeidsongeschiktheid / Ziektewet (ZW) zijn de premies wel kostendekkend. Bij de posten Zorg, WW, arbeidsongeschiktheid en AOW zijn de betaalde premies afgetrokken van de ontvangen bedragen, om na te gaan in welke mate immigranten nettobijdragen.

In de resterende paragrafen van dit hoofdstuk zullen eerst de uitgavenposten de revue passeren. In beginsel is er bij de uitgaven aan elke post één paragraaf besteed, maar aan de mate van uitkeringsafhankelijkheid in algemene zin is een aparte paragraaf gewijd (§8.5). In de laatste paragraaf wordt ingegaan op de zogenaamde publieke goederen en overheidsinkomsten en de belangrijkste groepsverschillen in betaalde belastingen en persoonlijk inkomen. Alle bedragen in de rest van dit hoofdstuk zijn uitgedrukt in euro's van 2016 (contant gemaakt).

8.2 Onderwijs

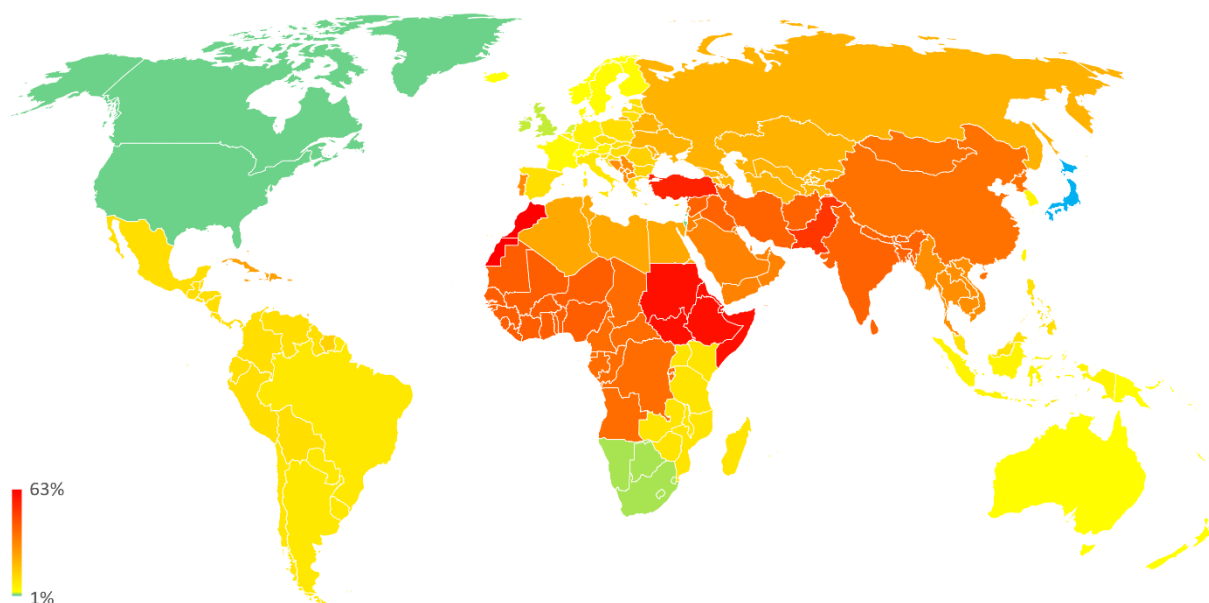
Onderwijs is qua omvang een belangrijke kostenpost. Hieronder zijn verschillende deelposten begrepen, waaronder het onderwijs zelf, studiefinanciering (WSF) en bruto investeringen in scholen. Bij de jeugd tot 18 jaar is onderwijs naast zorg de enige post die wat betreft groepsverschillen van belang is,

²³¹ Zie de Begrippenlijst.

²³² In beginsel zijn de bedragen gebaseerd of afgeleid uit de Rijksbegroting en de Nationale rekeningen. De bedragen kunnen echter afwijken van de bedragen in de Rijksbegroting en/of de Nationale rekeningen omdat ze gebaseerd zijn op CBS-microdata en/of omdat deelposten anders zijn gerangschikt.

want de overige posten zijn nul of het zijn algemene overheidsuitgaven zoals defensie en openbaar bestuur die aan alle inwoners in gelijke mate worden toegerekend.

Bij het onderwijs tot de leerplichtige leeftijd worden de verschillen tussen groepen met name veroorzaakt door drie zaken: de mate van deelname aan het bekostigde onderwijs, de zogenaamde leerlinggewichten van basisschoolleerlingen en het percentage leerlingen dat deelneemt aan relatief dure vormen van onderwijs. Vanaf 18 jaar spelen de mate van deelname aan middelbaar en hoger onderwijs en het ontvangen van studiefinancieringsgiften een rol.



Figuur 8.2 Gemiddeld leerlinggewicht van basisschoolleerlingen naar migratieachtergrond, gewogen naar het aandeel in het buitenland geboren kinderen (eerste generatie) en het aandeel in Nederland geboren kinderen (tweede generatie), 2010-2014. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

De mate van deelname aan het bekostigd onderwijs is onder personen met een migratieachtergrond iets lager dan onder autochtonen.²³³ Deels komt dit door immigratie of emigratie. De immigrant is dan op de gebruikte peildata voor onderwijsdeelname nog niet, of niet meer in Nederland aanwezig.²³⁴ Andere mogelijke oorzaken van het verschil met autochtonen zijn deelname aan niet-bekostigd onderwijs (zoals internationale privé scholen) en voortijdig schoolverlaten. Verder zijn er onder volwassen onderwijsdeelnemers nogal wat studenten van buiten de Europese Economische Ruimte (EER) waarvoor de overheid het hoger onderwijs helemaal niet bekostigt. Voor deze studenten vallen de kosten voor onderwijs uiteraard lager uit.

De leerlinggewichten hangen af van het opleidingsniveau van de ouders en bepalen of basisscholen extra geld krijgen voor een kind. Er zijn drie gewichten: 0 (geen extra bekostiging), 0,3 (30% extra

²³³ Voor de basisschoolleeftijd (4-12 jaar) is de deelname van immigranten bijvoorbeeld 97% van de deelname van autochtonen. Dat komt hoofdzakelijk door een lagere deelname van eerste generatie kinderen. Eigen berekening op basis van CBS-microdata.

²³⁴ De peildata voor onderwijsdeelname zijn 1 oktober 2015 (twee derde van het bedrag) en 1 oktober 2016 (één derde van het bedrag) terwijl de peildatum voor opname in de onderzoekspopulatie 1 januari 2016 is. Hierdoor worden bijvoorbeeld personen die immigrerden tussen 1 oktober 2015 en 31 december 2015 en personen die emigreerden tussen 1 januari 2016 en 1 oktober 2016 voor twee derde, respectievelijk één derde niet meegeteld.

bekostiging) en 1,2 (120% extra bekostiging). Men moet in de praktijk denken aan bedragen variërend van € 2.000 tot € 7.500 extra bekostiging per kind per jaar,²³⁵ waarvan door de berekeningssystematiek in de praktijk gemiddeld ongeveer de helft²³⁶ echt wordt uitbetaald aan de scholen²³⁷. De mate van uitbetaling hangt deels af van het aandeel kinderen van laagopgeleide ouders op de betreffende school. Scholen met een hoog percentage laagopgeleide ouders krijgen daarbij relatief het meeste geld.

In Figuur 8.2²³⁸ is te zien dat de leerlinggewichten sterk kunnen verschillen tussen de herkomstregio's. De gele kleuren stellen herkomstregio's voor waarvoor het leerlinggewicht voor de tweede generatie in de buurt ligt van het gemiddelde voor autochtonen (3%).²³⁹ De oranje en rode kleuren geven de herkomstregio's met relatief hoge leerlinggewichten aan. Voor Pakistan (51%), Turkije (55%), de Hoorn van Afrika en Soedan (59%) en Marokko (61%) is het leerlinggewicht het hoogst. In de praktijk ontvangen basisscholen voor leerlingen met deze achtergrond ongeveer een kwart meer bekostiging dan voor een kind met een Nederlandse achtergrond.

Het leerlinggewicht kan gebruikt worden als benadering voor het opleidingsniveau van de ouders. In slechts enkele regio's – Israël, Japan, Zuid-Afrika, Noord-Amerika en de Britse eilanden – zijn de ouders van migrantenkinderen afgaande op het leerlinggewicht beter opgeleid dan autochtonen (blauwe en groene kleuren) en voor Zwitserland, Scandinavië en Oceanië ligt het opleidingsniveau nagenoeg gelijk. Voor het merendeel van de herkomstregio' in Afrika en Azië zijn de ouders afgaande op het leerlinggewicht van de ouders juist veel lager opgeleid dan autochtonen.

Tabel 8.2 Gemiddelde onderwijskosten naar onderwijssoort en aantal deelnemers aan bekostigd onderwijs gedurende het kalenderjaar 2016. Bij de kosten voor primair onderwijs zijn de bijkomende kosten voor het leerlinggewicht niet inbegrepen. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

Onderwijssoort	Onderwijskosten	N
PO – Primair onderwijs	€ 6.314	1.232.630
S(B)O/VSO – Speciaal (basis)onderwijs/Voortgezet speciaal onderwijs	€ 12.653	81.554
PRO/LWOO – Praktijkonderwijs/Leerwegondersteunend onderwijs	€ 11.664	97.179
VO – Voortgezet onderwijs	€ 7.553	695.531
MBO – Middelbaar beroepsonderwijs	€ 8.067	369.380
HBO – Hoger beroepsonderwijs (meestal bachelor-niveau)	€ 6.796	326.450
Wo-bachelor – universitair onderwijs op bachelor-niveau	€ 6.839	108.561
Wo-master – universitair onderwijs op master-niveau	€ 6.516	58.716

²³⁵ Het basisonderwijs kost ruim € 6.300 per kind per jaar en er zijn twee gewichten, te weten 0,3 en 1,2.

²³⁶ De formule waarmee op basis van het leerlinggewicht het aantal 'virtuele leerlingen' wordt bepaald waarvoor de school extra bekostigd wordt gaat uit van een drempelwaarde van 6% van het aantal op de betreffende school ingeschreven leerlingen. Dit geldt voor het verslagjaar, de berekeningssystematiek is aan verandering onderhevig. Zie verder de Technische appendix.

²³⁷ In de berekening voor het huidige rapport is ruim 40% van het bedrag toegerekend aan personen, zie verder de Technische appendix.

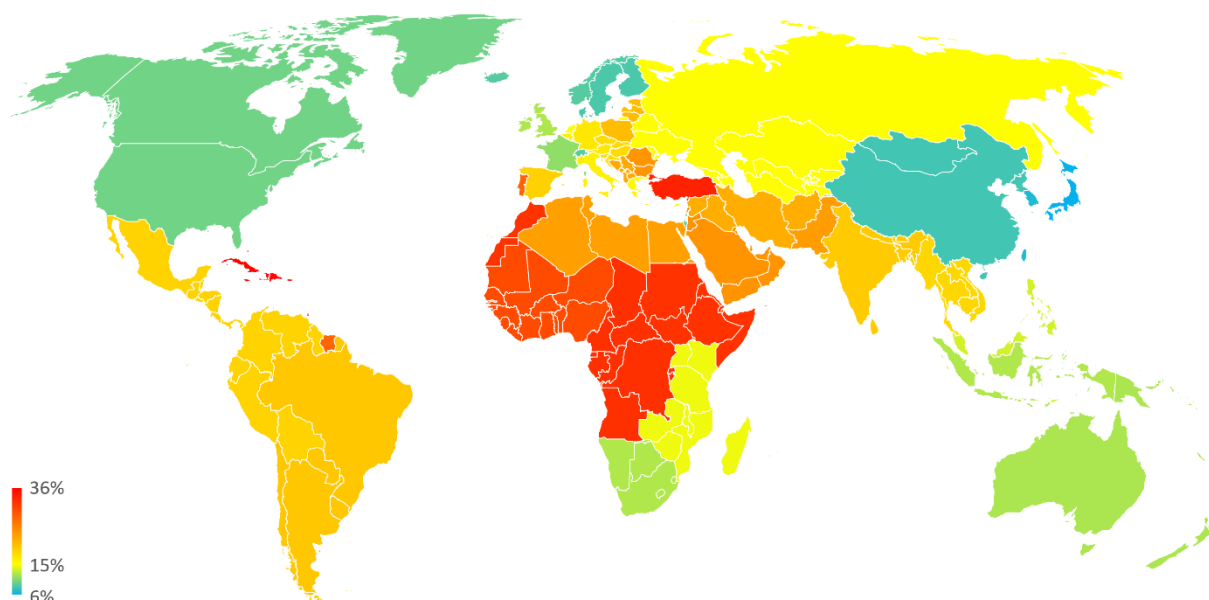
²³⁸ Hierbij is in lijn met de methode van Hoofdstuk 6 gewogen naar het aandeel in het buitenland geboren kinderen (eerste generatie) en het aandeel in Nederland geboren kinderen (tweede generatie) van eerste generatie immigranten, met verdiscontering van hun kindertal en migratiegedrag.

²³⁹ Voor de bevolking als geheel is dit 9%.

Verder kunnen er groepsverschillen zijn als het gaat om de deelname aan relatief dure vormen van onderwijs. In Tabel 8.2 is te zien dat sommige vormen van onderwijs beduidend kostbaarder zijn dan andere. Als het gaat om beroepsonderwijs en hoger onderwijs valt op dat met name MBO per jaar relatief duur is. De grootste verschillen zitten echter bij het primair en voortgezet onderwijs (VO). Speciaal basisonderwijs (SBO) is twee maal zo duur dan regulier primair onderwijs; het verschil bedraagt zo'n € 6.000 per kind, per jaar. Voortgezet speciaal onderwijs (VSO) is even duur als speciaal basisonderwijs en daarmee bedraagt het verschil met regulier VO circa € 5.000 per kind per jaar.

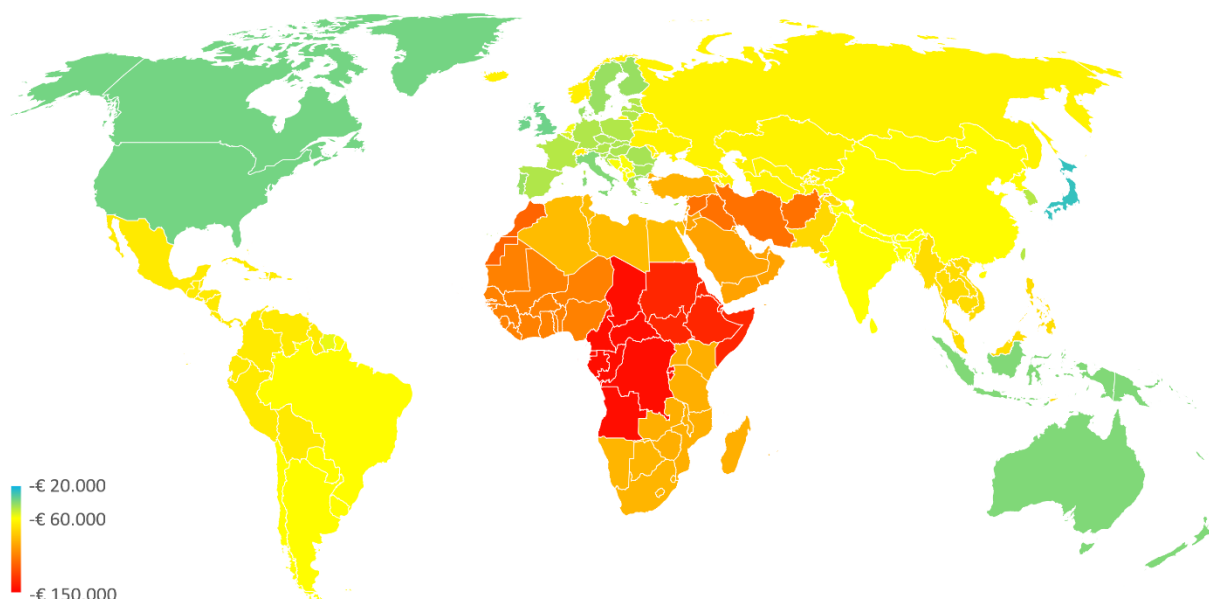
Ook Praktijkonderwijs (PRO) – een vorm van voortgezet onderwijs voor kinderen met leerachterstanden en een moeilijk lerend intelligentieprofiel – is beduidend duurder. Hier is het verschil met (regulier) voortgezet onderwijs (VO) ongeveer € 4.000. Hetzelfde verschil geldt voor leerwegondersteunend onderwijs (LWOO), een vorm van onderwijs met extra aandacht dat meestal wordt aangeboden op VMBO basis/kader niveau.

In Figuur 8.3²⁴⁰ is te zien dat het totale percentage SBO, LWOO en PRO leerlingen fors kan variëren per herkomstregio. Voor immigranten uit bijvoorbeeld de voormalige Sovjetunie en Oost-Afrika ligt dit percentage ongeveer op het niveau van autochtonen (15%, geeltinten). Voor immigrantenkinderen uit Oost-Azië, de Indische archipel, Israël, Zuidelijk Afrika, de Angelsaksische landen, Scandinavië en Zwitserland (groene en blauwe tinten) is de deelname aan deze dure onderwijssoorten relatief laag. In de oranje en rode gebieden is deze deelname juist hoger dan voor autochtonen. Ongeveer een derde van de 15-jarige leerlingen met een migratieachtergrond in de Caraïben, Aruba en de (voormalige) Antillen, Turkije, Marokko, Centraal- en West-Afrika en de Hoorn van Afrika en Soedan volgt voortgezet speciaal onderwijs, praktijkonderwijs en leerwegondersteunend onderwijs.



Figuur 8.3 Totaal aandeel Praktijkonderwijs (PRO), Leerwegondersteunend onderwijs (LWOO) en Voortgezet Speciaal Onderwijs (VSO) onder vijftienjarigen naar migratieachtergrond, gewogen naar het aandeel in het buitenland geboren kinderen (eerste generatie) en het aandeel in Nederland geboren kinderen (tweede generatie), 2016. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

²⁴⁰ Hierbij is in lijn met de methode van Hoofdstuk 6 gewogen naar het aandeel in het buitenland geboren kinderen (eerste generatie) en het aandeel in Nederland geboren kinderen (tweede generatie) van eerste generatie immigranten, met verdiscontering van hun kindertal en migratiegedrag.



Figuur 8.4 Totale kosten voor onderwijs, studiefinanciering en bruto investeringen in scholen naar migratieachtergrond, voor eerste generatie immigranten en hun kinderen, met verdiscontering van migratiegedrag en kindertal, contant gemaakt naar 2016, o.b.v. data uit 2016. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

In Figuur 8.4 is zijn de totale kosten voor onderwijs weergegeven voor de eerste en tweede generatie. Hierin zijn begrepen alle kosten voor deelname aan alle vormen van bekostigd onderwijs (zie Tabel 8.2), inclusief overheidsinvesteringen in scholen en studiefinanciering. Verder is verdisconteerd dat de overheid het hoger onderwijs voor eerste generatie studiemigranten uit landen buiten de Europese Economische Ruimte (EER) niet bekostigt.

Voor immigranten uit de geel getinte regio's zijn de kosten vergelijkbaar met het bedrag van ongeveer € 58.000 dat geldt voor de referentie-autochtoon – de denkbeeldige immigrant met het migratiegedrag van de gemiddelde immigrant en verder de eigenschappen van een autochtoon. De kosten zijn lager voor immigrantenkinderen uit de meeste westerse landen, en het laagst voor Japan. Voor immigranten uit de oranje en rood getinte liggen de kosten voor onderwijs juist bovengemiddeld hoog. Dat geldt met name voor het Midden-Oosten en Afrika, wat deels terug te voeren is op een relatief hoog kindertal.

In de berekening zijn de kosten voor de tweede generatie toegerekend aan de eerste generatie. De eerste generatie immigrereert overwegend na de schoolleeftijd en degenen die wel als kind komen hebben veelal een deel van het onderwijs al in het herkomstland genoten. De onderwijskosten voor de eerste generatie zelf zijn dus relatief beperkt, vaak een kwart of een derde van het totaal voor beide generaties. Het gaat daarom vooral om de onderwijskosten voor de tweede generatie.²⁴¹ Dat maakt de totale onderwijskosten gevoelig voor het kindertal: een hoger kindertal leidt tot hogere onderwijskosten voor beide generaties samen. Omdat er ook nog sprake is van remigratie zijn de kosten per eerste generatie immigrant, zelfs inclusief de kosten voor de tweede generatie in veel gevallen zelfs

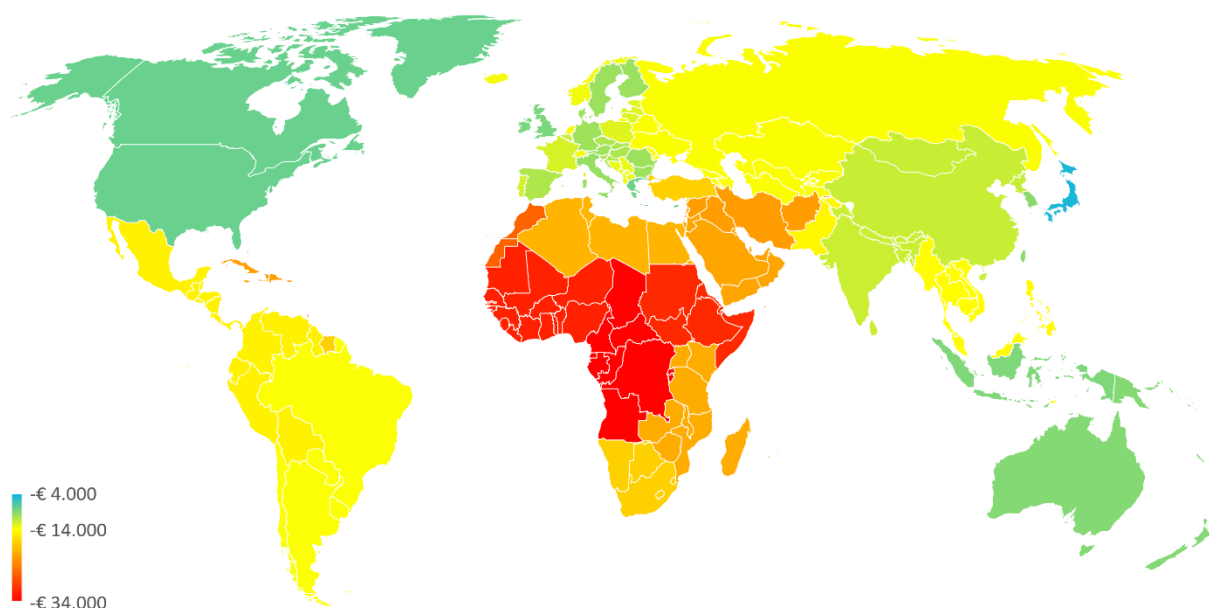
²⁴¹ Hierbij is gewogen naar het kindertal van vrouwen uit de eerste generatie uit de desbetreffende groep en zijn om dubbeltelling te voorkomen de reeds in het buitenland geboren (eerste generatie) kinderen afgetrokken van het totale kindertal. Verder is rekening gehouden met remigratie en zijn de onderwijskosten contant gemaakt. Zie verder §6.1 en de Technische appendix.

lager dan de totale onderwijskosten van € 91.000²⁴² die gelden voor een gemiddeld in 2016 geboren kind met Nederlandse achtergrond.

8.3 Jeugd

Onder de noemer Jeugd zijn de kosten geschaard voor kinderopvang, kinderbijslag, kindgebonden budget en kindertoeslag. De resultaten zijn gegeven in Figuur 8.5. Bij de interpretatie van deze figuur is het van belang dat de kosten van kinderbijslag zijn toegerekend naar het individuele kind en niet naar de ouders die het geld gestort krijgen. Het kindertal van de ouders heeft dus geen invloed op de hoogte van het bedrag voor de kinderbijslag. Het kindertal van de ouders heeft daarentegen wel invloed op de kosten van kinderopvang, kindertoeslag en het kindgebonden budget.

De geeltinten geven regio's aan waarvoor de bedragen overeenkomen met het bedrag van –€ 14.000 voor de referentie-autochtoon, de denkbeeldige immigrant met de eigenschappen van een autochtoon. De groene en blauwe tinten geven de herkomstregio's aan waarvoor het bedrag voor Jeugd lager is. Dat geldt voor de meeste westerse landen en een aantal landen in Azië, waaronder China en India. De oranje en rode tinten staan symbool voor bovengemiddelde consumptie in de verzamelcategorie Jeugd en worden vooral gevonden in Suriname, de Caraïben, het Midden-Oosten en Afrika.

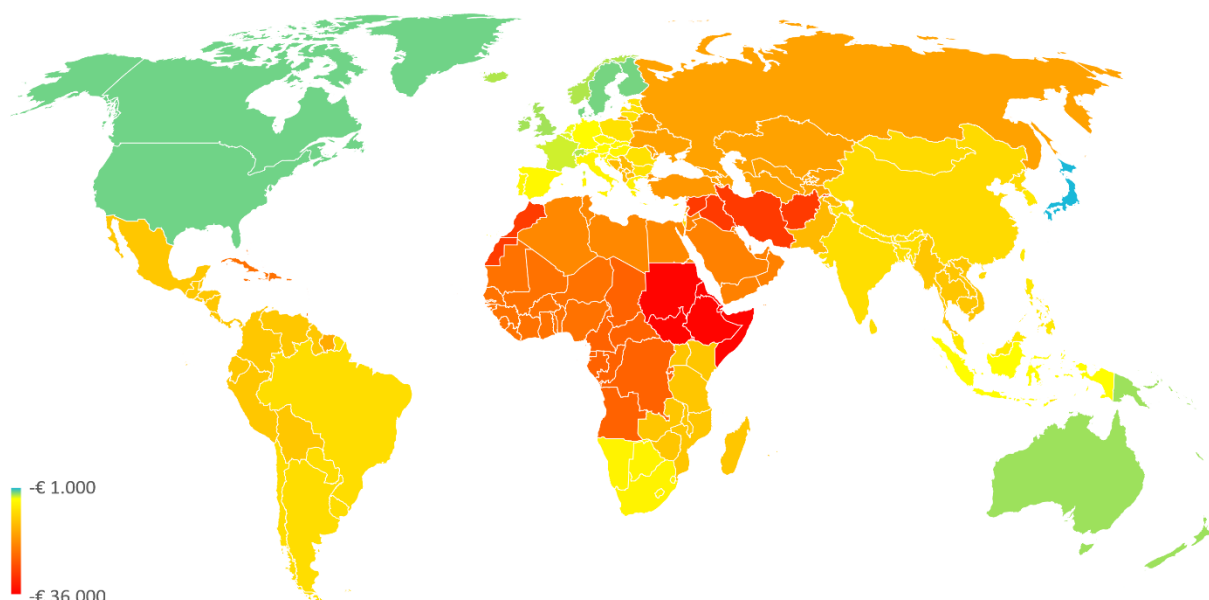


Figuur 8.5 Totale kosten voor kinderopvang, kinderbijslag, kindgebonden budget en kindertoeslag naar migratieachtergrond, voor eerste generatie immigranten en hun kinderen, met verdiscontering van migratiegedrag en kindertal, contant gemaakt naar 2016, o.b.v. data uit 2016. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

²⁴² Dit is de contant gemaakte som van alle onderwijskosten, gerekend over het gehele leven en inclusief de extra bekostiging van het primair onderwijs op basis van het leerlinggewicht, inclusief studiefinanciering en inclusief de naar rato van onderwijsdeelname aan personen toegerekende kosten voor bruto investeringen in scholen en met correctie voor het feit dat de overheid het tertiair onderwijs aan niet-EER studenten niet bekostigt.

8.4 Huurtoeslag

In deze paragraaf worden verschillen besproken in het beroep op huurtoeslag (voorheen huursubsidie). Huurtoeslag is niet alleen van belang vanwege het directe beslag op de publieke middelen, maar geeft indirect ook een indicatie van het gebruik van sociale huurwoningen door immigranten, onder de groep met de laagste inkomens.



Figuur 8.6 Totale kosten voor huurtoeslag naar migratieachtergrond, voor eerste generatie immigranten en hun kinderen, met verdiscontering van migratiegedrag en kindertal, contant gemaakt naar 2016, o.b.v. data uit 2016. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

De resultaten zijn weergegeven in Figuur 8.6. De referentie-autochtoon – een denkbeeldige immigrant met de eigenschappen van de gemiddelde autochtoon – consumeert gemiddeld over de levensloop ongeveer € 5.000 aan huurtoeslag. Immigranten uit een beperkt aantal westerse regio's – Japan, de Angelsaksische landen, Scandinavië, Zwitserland, Frankrijk, België en Luxemburg – gebruiken minder huurtoeslag (de groen- en blauwtinten). Voor het overgrote deel van de herkomstregio's geldt een bovengemiddelde consumptie van huurtoeslag (de oranje- en roodtinten). Het beslag op de huurtoeslag is voor de asielherkomstregio Hoorn van Afrika en Soedan zeven maal zo hoog (€ 35.000) als het bedrag voor de referentie-autochtoon.

8.5 Uitkeringsafhankelijkheid

Er bestaan grote verschillen in uitkeringsafhankelijkheid tussen herkomstgroepen. Een compacte manier om de uitkeringsafhankelijkheid uit te drukken is de zogenaamde *support ratio*, het aantal uitkeringsontvangers per 100 werkenden²⁴³. Het gaat hierbij om WW, bijstand, ziektewet, arbeidsongeschiktheid en overige sociale voorzieningen waaronder de Wajong.²⁴⁴ De tabel heeft betrekking op de leeftijdsgroep 25 tot 65 jaar. Dit is voor de doorsnee inwoner van Nederland de werkzame, actieve periode, waarin de nettobijdrage positief is.

²⁴³ Strikt genomen is dat geen ratio, maar vermenigvuldiging met 100 vergroot de leesbaarheid.

²⁴⁴ Eigen berekening op basis van CBS-microdata.

Tabel 8.3 geeft de support ratio voor autochtonen en per migratiemotief, uitgesplitst naar westerse en niet-westerse eerste generatie immigranten. Onder autochtonen zijn er 14 uitkeringsontvangers per 100 werkenden. Te zien is dat het aantal uitkeringsontvangers onder westerse studie- en arbeidsmigranten gunstiger (d.w.z. lager) is dan onder autochtonen. Voor niet-westerse arbeidsmigranten is de support ratio even hoog als voor autochtonen. Voor alle andere groepen is de support ratio ongunstiger (d.w.z. hoger) dan voor autochtonen. Het meest ongunstig is de support ratio voor niet-westerse asielmigranten: per 100 werkenden zijn er voor die groep 230 uitkeringsontvangers. Merk op dat voor alle motieven de niet-westerse support ratio veel ongunstiger is dan de westerse, variërend van 1,7 maal hoger voor arbeidsmigranten tot 3,6 maal hoger voor asielmigranten.

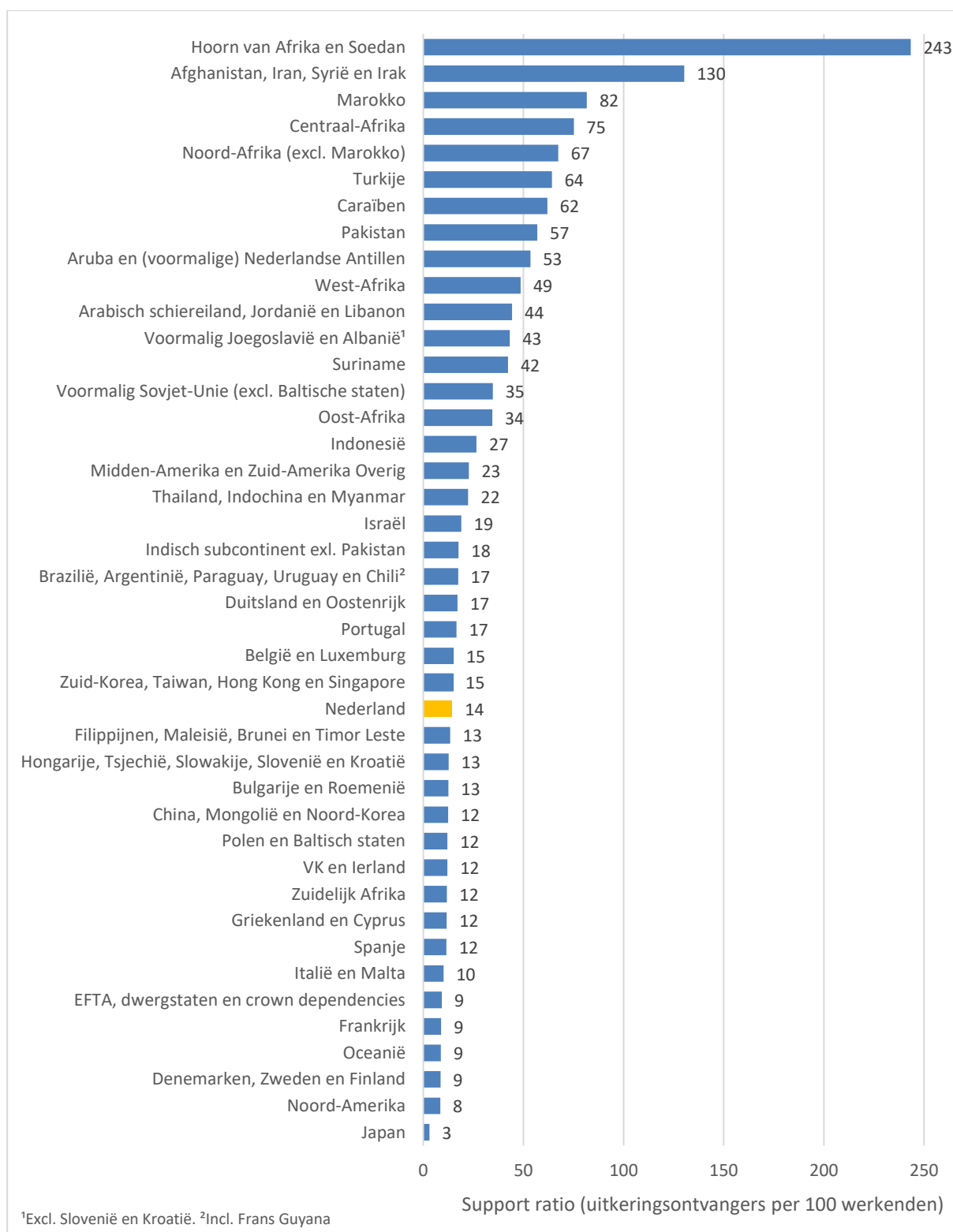
Tabel 8.3 Aantal uitkeringsontvangers per 100 werkenden (support ratio), naar migratiemotief en herkomstregio, voor eerste generatie immigranten en autochtonen, voor de leeftijden 25 tot 65 jaar. Berekening o.b.v. data uit 2016, per tienjaarsleeftijdsgroep gecorrigeerd voor leeftijdsopbouw o.b.v. de CBS-tafelbevolking²⁴⁵ van 2016. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

	Westers		Niet-westers	
	Support ratio	N	Support ratio	N
Autochtoon	14	6.308.032		
Arbeid	8	162.321	14	39.185
Studie	8	19.502	19	24.974
Gezinsmigratie	17	57.447	49	159.037
Overig	23	39.111	65	28.969
Asiel	64	6.839	230	64.247

Figuur 8.7 geeft een overzicht van de support ratio uitgesplitst naar 42 herkomstregio's. De support ratio ligt voor autochtonen op 14 uitkeringsontvangers per 100 werkenden. Voor Japan, Scandinavië, Noord-Amerika, Oceanië, Frankrijk en EFTA-land Zwitserland gelden lage support ratio's: er zijn relatief veel werkenden per uitkeringsontvanger. Voor de meeste andere westerse herkomstlanden liggen de supportratio's onder of rond het gemiddelde voor autochtonen. Uitzonderingen zijn Indonesië (27 uitkeringsontvangers per 100 werkenden) en de Europese asielherkomstregio's voormalig Joegoslavië en de voormalige Sovjetunie (ruwweg 40 uitkeringsontvangers per 100 werkenden).

Onder de niet-westerse landen hebben immigranten uit China, Zuid-Afrika, Maleisië en de Filipijnen een lagere support ratio dan autochtonen. Bij immigranten uit de andere landen in Oost-, Zuid- en Zuidoost Azië en uit landen in Midden- en Zuid-Amerika is het aantal uitkeringsontvangers tot twee keer zo hoog als voor autochtonen. Voor Suriname, Aruba en de (voormalige) Antillen, de Caraïben en de meeste landen in Afrika en het Midden-Oosten zijn er voor elke drie werkenden één à twee uitkeringsontvangers. Voor immigranten uit Marokko en Centraal-Afrika geldt zelfs dat er per vier werkenden minstens drie uitkeringsontvangers zijn. Onder immigranten uit de belangrijkste asielherkomstregio in Azië – Afghanistan, Iran, Syrië en Irak – ligt het aantal uitkeringsontvangers per 100 werkenden op 130. Er zijn voor die regio dus meer mensen die een uitkering ontvangen dan mensen die werken. De regio Hoorn van Afrika en Soedan – waar eveneens veel asielmigranten vandaan komen – spant met 243 uitkeringsontvangers per 100 werkenden echter de kroon. Voor deze immigranten is de support ratio ongeveer 17 maal hoger dan voor autochtonen.

²⁴⁵ Zie voor het begrip CBS-tafelbevolking de Begrippenlijst.

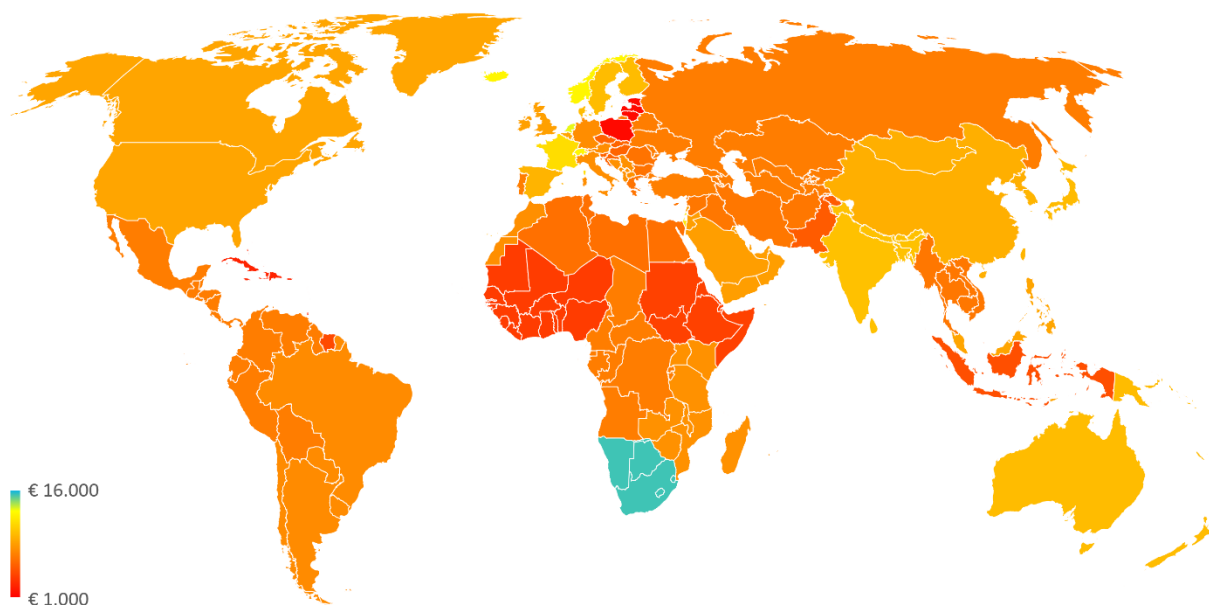


Figuur 8.7 Aantal uitkeringsontvangers per 100 werkenden (support ratio), naar herkomstregio, voor eerste generatie immigranten en autochtonen, voor de leeftijdsgroep 25 tot 65 jaar. Berekening o.b.v. data uit 2016, per tienjaarsleeftijdsgroep gecorrigeerd voor leeftijdsopbouw o.b.v. de CBS-tafelbevolking²⁴⁶ van 2016. De oranje staaf geeft het gemiddelde voor autochtonen aan. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

²⁴⁶ Zie Begrippenlijst.

8.6 WW

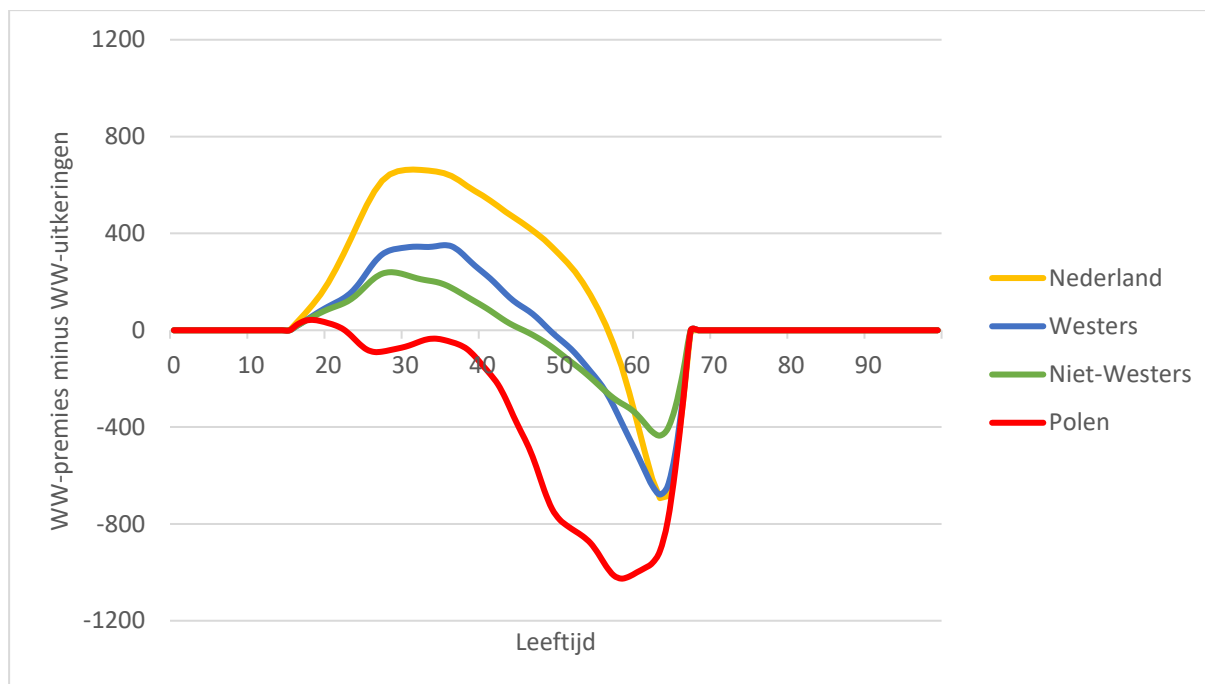
De WW is een collectieve verzekering tegen werkloosheid waar werknemers en werkgevers verplicht aan bijdragen middels de WW-premie. In beginsel wordt de WW gefinancierd uit deze premies. In deze paragraaf worden de nettobijdrage aan de WW gepresenteerd, die bestaat uit ontvangen WW-uitkering minus afgedragen WW-premies. De premies die de werkgever betaalt, worden daarbij toegerekend aan de werknemers, omdat die met hun arbeid de toegevoegde waarde creëren waaruit de werkgever het werkgeversdeel van de premie kan betalen. Voor WW-premies die voor uitkeringsontvangers worden betaald door een uitkeringsinstantie geldt dit niet en deze zijn dan ook niet in mindering gebracht op de ontvangen WW-uitkering.



Figuur 8.8 WW-premies minus ontvangen WW-uitkeringen, exclusief door de uitkeringsinstantie betaalde premies, voor eerste generatie immigranten en hun kinderen, met verdiscontering van migratiegedrag en kindertal, contant gemaakt naar 2016, o.b.v. data uit 2016. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-micro-data.

In Figuur 8.8 is het totale bedrag aan betaalde WW-premie minus de ontvangen bedragen aan WW-uitkeringen weergegeven. Met oog op de leesbaarheid is afgeweken van het kleurschema: niet de gebruikelijke gele tinten, maar groene tinten staan gelijk aan de bijdrage van de referentie-autochtoon, welke netto € 13.000²⁴⁷ meer aan WW-premies bijdraagt dan hij ontvangt aan WW-uitkeringen. Alleen voor herkomstland Zuid-Afrika is het bedrag (€ 15.000) groter; immigranten uit de overige herkomstregio's leveren een kleinere bijdrage. Immigranten uit o.a. West-Afrika, de Hoorn van Afrika en Soedan, Pakistan, Suriname, Aruba en de (voormalige) Antillen en Indonesië dragen relatief weinig bij aan de WW-kas. Immigranten uit de Caraïben en Polen leveren de laagste bijdrage.

²⁴⁷ De bedragen zijn vrij hoog, omdat de premies in het peiljaar 2016 de uitkeringen fors overtroffen en voor de ontwikkeling vanaf 2016 is uitgegaan van veronderstellingen van het CPB waarin de groei van de premies enige tijd de groei van de uitkeringen overtreft, zodat het saldo (WW-premies minus WW-uitkeringen), over deze periode vrij sterk groeit, hetgeen zorgt voor een batig saldo voor alle groepen. Zie voor meer toelichting de Technische appendix.



Figuur 8.9 Leeftijdsprofiel voor het saldo van WW-premies minus ontvangen WW-uitkeringen, exclusief door de uitkeringsinstantie betaalde premies, voor autochtonen en eerste generatie immigranten uit enkele herkomstregio's, 2016 (smoothed²⁴⁸). Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

In Figuur 8.9 zijn voor autochtone en voor westerse, niet-westerse en Poolse eerste generatie immigranten leeftijdsprofielen voor het saldo van afdrachten van WW-premies minus ontvangsten van WW-uitkeringen. De gemiddelde autochtoon laat een positief saldo zien tot circa 55 jaar, waarna de kosten van de WW-uitkeringen de baten aan WW-premies gaan overtreffen. Bij westerse immigranten wordt dit punt rond 50 jaar bereikt en bij niet-westerse immigranten rond 45 jaar. De lijn van westerse immigranten ligt dicht bij die van niet-westerse immigranten, allebei ruim beneden de lijn voor de denkbare autochtoon. Het contrast met Poolse immigranten is groot: vrijwel het hele leven overtreffen de WW-ontvangsten de afdrachten aan WW-premies. Dat is geen toeval omdat tijdens het peiljaar van deze studie (2016) sprake was van de zogenaamde Poolse WW-fraude.²⁴⁹

8.7 Arbeidsongeschiktheid

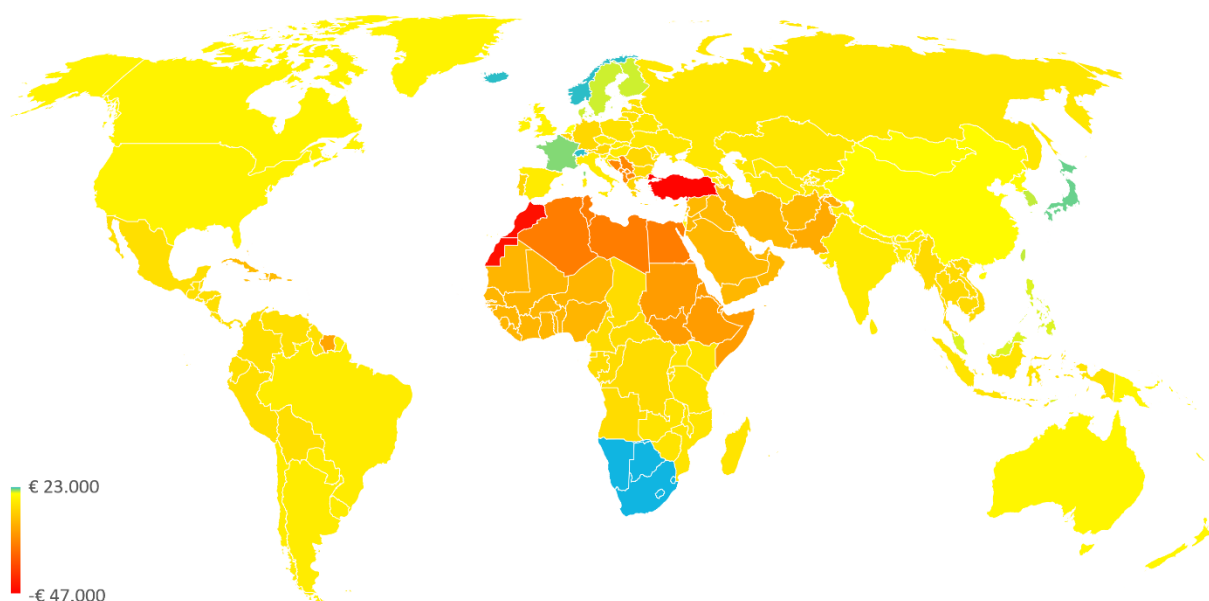
Bij arbeidsongeschiktheid (AO) is er – net als bij werkloosheid – sprake van een kas die gevuld wordt met werkgevers- en werknemerspremies. De werkgeverspremies worden daarbij eveneens toegerekend aan de werknemers, omdat die met hun arbeid de toegevoegde waarde creëren waaruit de werkgever het werkgeversdeel kan betalen. Ook hier worden door uitkeringsinstanties betaalde AO-premies buiten beschouwing gelaten.

Figuur 8.10 toont de nettobijdrage – betaalde AO-premies minus ontvangen AO-uitkeringen en Ziekte- en Ziektewetuitkeringen (ZW) – voor de collectieve arbeidsongeschiktheidsverzekering. Referentie-

²⁴⁸ Zie de Begrippenlijst.

²⁴⁹ Zie onder andere: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/debat-over-uitkeringsfraude-door-poolse, opgehaald 10-9-2020 en Tweede Kamer (2018). *Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies*. Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Handelingen van de Tweede Kamer, zitting 2018-2019, 17 050, nr. 545.

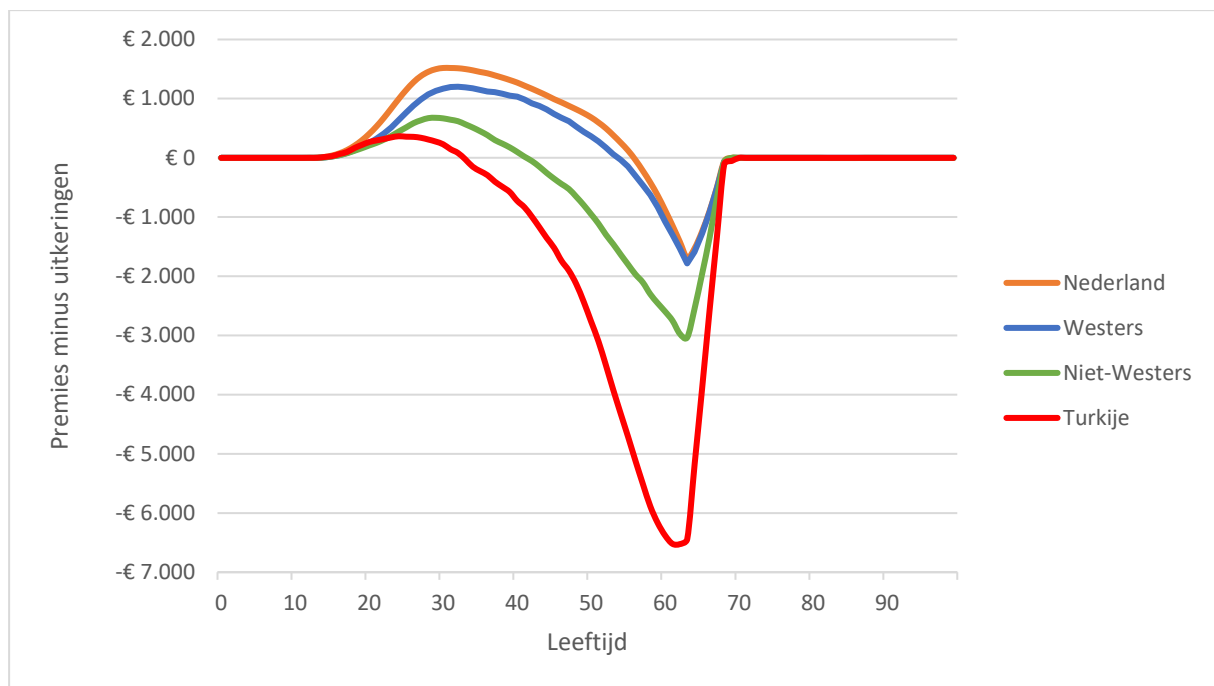
autochtonen – denkbeeldige immigranten met de eigenschappen van de gemiddelde autochtoon – betalen over hun leven € 18.000 meer aan premies dan ze ontvangen. In acht van de 41 regio's is de bijdrage aan de AO groter dan die van autochtonen. Het gaat voornamelijk om Japan, China en de Aziatische tijgers (Zuid-Korea, Taiwan, Hong Kong en Singapore), Scandinavië, Frankrijk en Zwitserland. Immigranten uit Zuidelijk Afrika dragen met € 23.000 het meest bij aan de arbeidsongeschiktheidskas. Geeltinten staan in Figuur 8.10 voor nettobijdragen in de buurt van de referentiewaarde van € 18.000. Groen- en blauwtinten staan voor hogere nettobijdragen en oranje- en roodtinten voor lagere netto-bijdragen.



Figuur 8.10 Arbeidsongeschiktheids-premies minus ontvangen uitkeringen voor Arbeidsongeschiktheid en Ziekte-wet, exclusief door de uitkeringsinstantie betaalde premies, voor eerste generatie immigranten en hun kinderen, met verdiscontering van migratiegedrag en kindertal, contant gemaakt naar 2016, o.b.v. data uit 2016. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

Een aantal regio's springen er uit voor wat betreft een hoge negatieve bijdrage aan de collectieve arbeidsongeschiktheidsverzekering, of anders gezegd, een zeer hoog gebruik van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Immigranten uit voormalig Joegoslavië (–€ 13.000) en de regio Noord-Afrika (–€ 15.000) leggen een fors beslag op de arbeidsongeschiktheidsregeling. Voor immigranten uit Marokko is dit bedrag met –€ 43.000 nog een stuk hoger, maar immigranten uit Turkije spannen de kroon met –€ 46.000.

In Figuur 8.11 zijn voor personen met een Nederlandse achtergrond en een westerse, niet-westerse en Turkse eerste generatie migratieachtergrond leeftijdsprofielen opgesteld. Te zien is dat autochtonen en westerse immigranten tot circa 55 jaar jaarlijks een positieve bijdrage leveren aan de arbeidsongeschiktheidskassen. Daarna gaat het beroep op de uitkering gemiddeld genomen de bijdrage aan premies overtreffen. Bij niet-westerse immigranten ligt het omslagpunt net boven de 40 jaar. Voor immigranten uit Turkije geldt dat zij gemiddeld vanaf het 33^e levensjaar een groter beroep doen op de arbeidsongeschiktheidsverzekering dan zij er in de vorm van premies aan bijdragen. Rond het 60^e levensjaar bedraagt het beslag van Turkse immigranten gemiddeld ongeveer € 6.500. Voor Marokkaanse eerste generatie immigranten geldt een vergelijkbaar profiel.



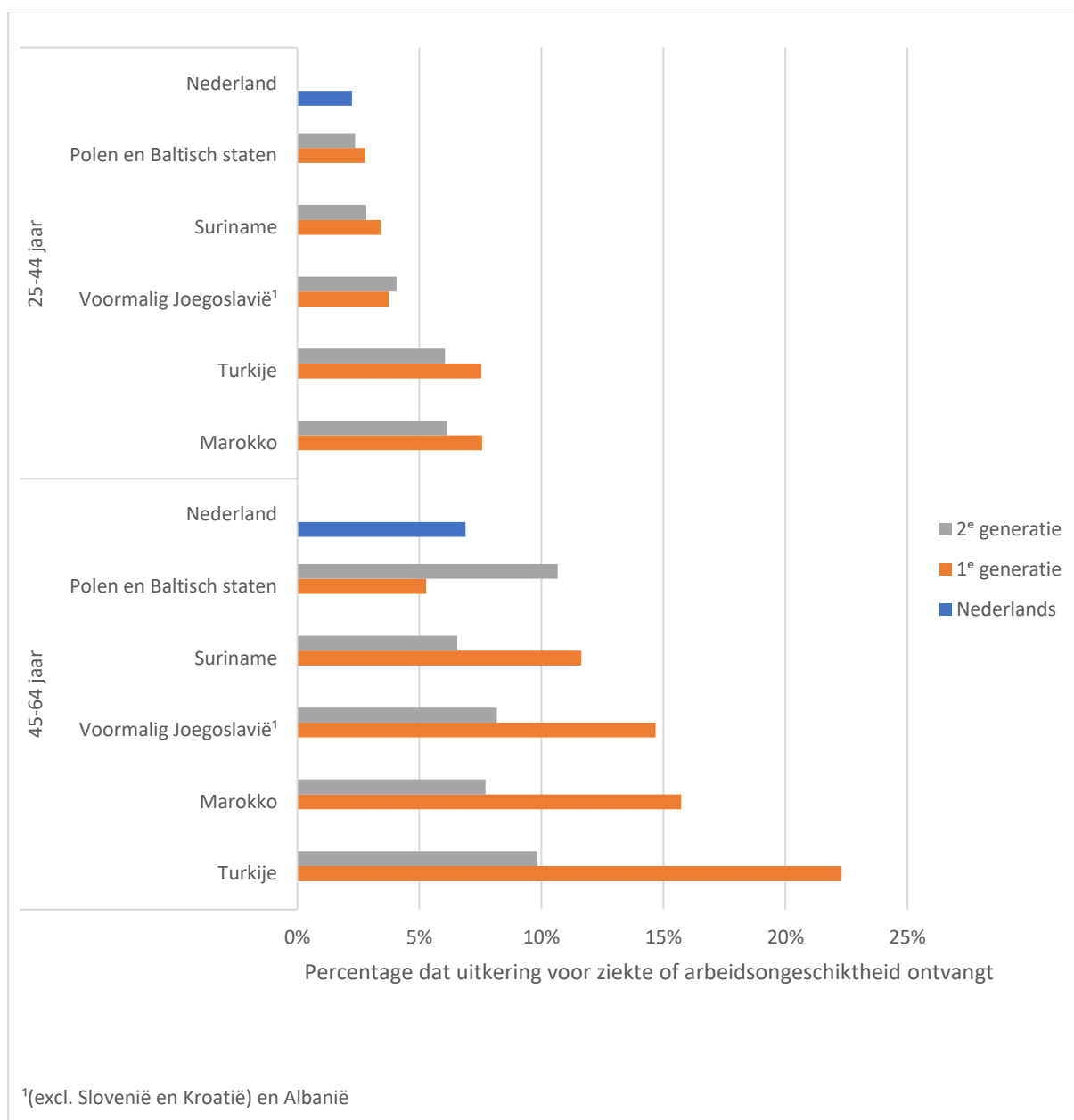
Figuur 8.11 Leeftijdsprofiel voor het saldo van Arbeidsongeschiktheids-premies minus ontvangen uitkeringen voor Arbeidsongeschiktheid en Ziektewet, exclusief door de uitkeringsinstantie betaalde premies, voor autochtonen en eerste generatie immigranten uit enkele herkomstregio's, 2016 (smoothed²⁵⁰). Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

Deze buitengewoon hoge consumptie van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen door Turkse immigranten is niet direct – mogelijk wel indirect²⁵¹ – terug te voeren op het feit dat gastarbeiders met name in de jaren tachtig massaal afvloeiden in de WAO (nu WIA), want ook onder dertigers en veertigers is de consumptie van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen zeer hoog en het peiljaar voor de getoonde data is 2016. Het is een onderzoek waard of er daadwerkelijk zo'n groot verschil in arbeidsgeschiktheid bestaat tussen de verschillende groepen en welke ziekten, gebreken of anderszins er zorgen ervoor dat zij in zulke grote getalen niet kunnen werken. De gedachte aan grootschalig oneigenlijk gebruik zoals bij de Poolse WW-fraude (zie §8.6) dringt zich hier op. Het heeft er alle schijn van dat Nederland niet alleen een toegankelijke, maar ook buitengewoon misbruikvriendelijke verzorgingsstaat heeft.

Ook voor personen met een migratieachtergrond in Marokko, Noord-Afrika, voormalig Joegoslavië, Suriname, Polen en de Baltische staten geldt een relatief hoge afhankelijkheid van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, vooral onder oudere eerste generatie immigranten. Over het algemeen is het gebruik voor de tweede generatie veel lager, maar bij immigranten uit de regio Polen en de Baltische staten is het juist andersom en is er alleen voor de oudere tweede generatie sprake van een oververteenwoordiging (zie Figuur 8.12).

²⁵⁰ Zie de Begrippenlijst.

²⁵¹ Een direct effect is vrijwel onmogelijk. Weliswaar was er in de jaren tachtig onder Turken en Marokkanen sprake van een hoog gebruik van WAO-uitkeringen, maar die uitkeringsontvangers hadden in het peiljaar van de huidige studie (2016) de AOW-leeftijd reeds bereikt, tenzij ze toen jonger dan 30 waren. Mogelijk is wel sprake van een indirect effect, in die zin dat het hoge gebruik van WAO-uitkeringen in deze bevolkingsgroepen de drempel verlaagd heeft om (terecht of onterecht) te opteren voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering, zodat ook latere cohorten relatief vaak van deze uittreedroute gebruik maakten.



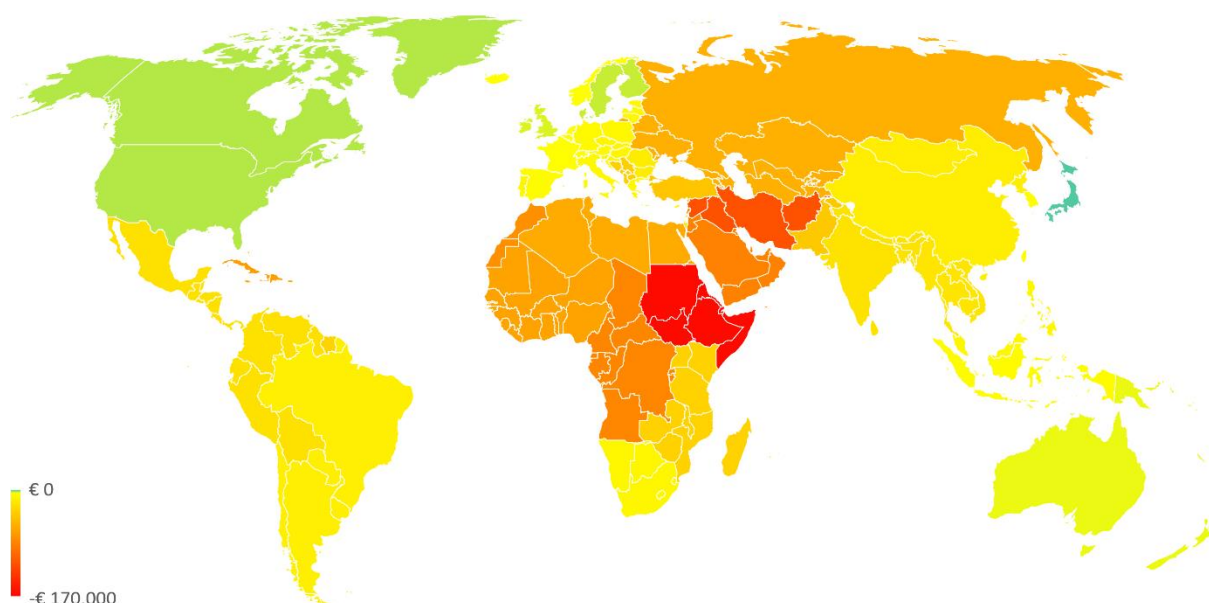
Figuur 8.12 Aandeel ontvangers van een uitkering voor ziekte of arbeidsongeschiktheid als percentage van de totale bevolking, uitgesplitst naar migratieachtergrond en leeftijd. Eigen berekening op basis van CBS-microdata.

8.8 Bijstand

Het gebruik van bijstand tot 65 jaar is weergegeven in Figuur 8.13. Het beslag op de bijstand van de referentie-autochtoon gedurende diens levensloop bedraagt € 7.000. In een beperkt aantal regio's – Japan, de Angelsaksische landen, Scandinavië Frankrijk en Zwitserland ligt het beslag op de bijstand op of onder de referentie waarde van –€ 7.000. De meeste (andere) westerse landen, Zuidelijk Afrika en een aantal regio's in Oost-Azië nemen een middenpositie in. Migranten uit de rest van Afrika, het Midden-Oosten, Turkije, Marokko, de voormalige Sovjetunie, voormalig Joegoslavië en de Caraïben leggen een fors beslag op de bijstand, dat op kan lopen tot € 85.000 voor beide generaties samen.

Opvallend is dat regio's waar veel asielmigranten vandaan komen relatief slecht scoren ten opzichte van omliggende regio's. Onder Europese immigranten doen mensen afkomstig uit voormalig Joegoslavië (–€ 35.000) en de voormalige Sovjetunie (–€ 55.000) voor een relatief groot bedrag een beroep op de bijstand. Wat betreft herkomst Azië is dit het geval voor de regio Afghanistan, Iran, Syrië en Irak (–€ 120.000) die een belangrijk herkomstgebied is voor asielmigranten. Immigranten uit de regio Hoorn van Afrika en Soedan – eveneens een belangrijk asielherkomstgebied – doen voor het grootste bedrag een beroep op de bijstand (–€ 165.000).

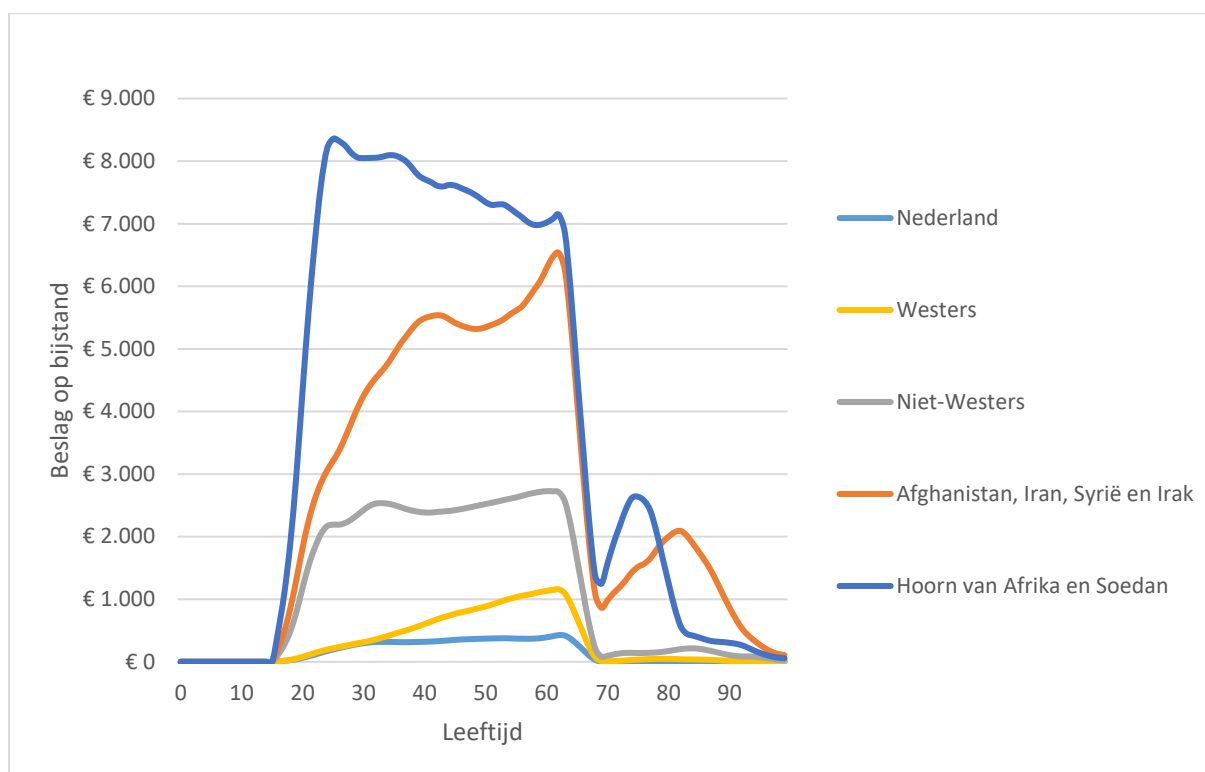
De hoge bijstandsafhankelijkheid van asielmigranten is geen toeval; asielmigranten beginnen hun verblijf als statushouder veelal als bijstandsafhankelijke en velen blijven ook na 10 of 15 verblijfsjaren in die positie. Hoezeer asielmigranten afhankelijk zijn en vaak ook langdurig blijven blijkt uit Figuur 8.14 waarin voor autochtonen en enkele groepen eerste generatie immigranten leeftijdsprofielen voor de ontvangsten uit de bijstand zijn weergegeven. Voor autochtonen ligt het bedrag op maximaal € 300 à € 400 per persoon per jaar. Voor westerse immigranten begint het laag, maar kruipt het gestaag omhoog tot uiteindelijk meer dan € 1.000 per persoon per jaar.



Figuur 8.13 Totale ontvangsten bijstand voor eerste generatie immigranten en hun kinderen, met verdiscontering van migratiegedrag en kindertal, contant gemaakt naar 2016, o.b.v. data uit 2016. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

Voor niet-westerse migranten ligt het rond € 2.500 per persoon per jaar. Dat is relatief veel, maar het gebruik van de bijstand ligt voor immigranten uit de regio Hoorn van Afrika en Soedan op € 7.000 à € 8.000 per persoon per jaar, 20 keer zoveel als voor autochtonen. Voor de regio Afghanistan, Iran, Syrië en Irak gaat het om bedragen die over een groot deel van het leven in het interval € 3.000 tot € 6.000 per persoon per jaar liggen. Ook dat is relatief fors.

Figuur 8.14 brengt met betrekking tot (asiel)migranten nog iets aan het licht. Een aanzienlijk deel van hen heeft te weinig AOW-rechten opgebouwd en blijft ook na de AOW-leeftijd afhankelijk van de bijstand. Dat is te zien aan de hogere consumptie van de bijstand in de pensioenleeftijd. Bij het bepalen van het gebruik van de AOW moet hiermee rekening worden gehouden.



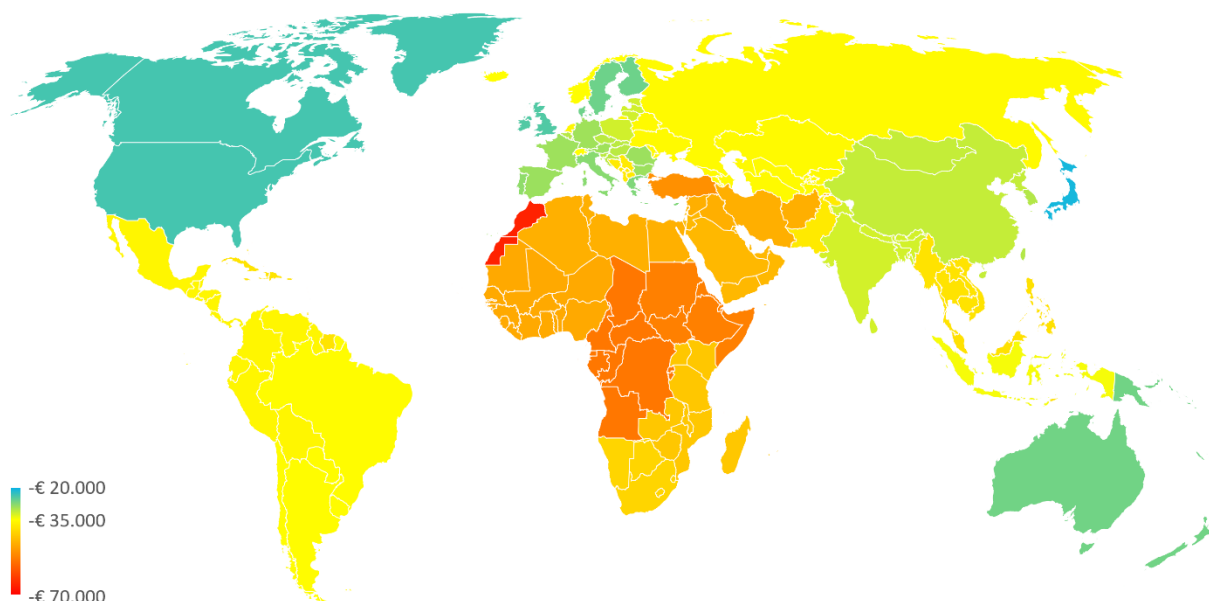
Figuur 8.14 Leeftijdsprofiel voor bijstand, exclusief door de uitkeringsinstantie betaalde premies, voor enkele herkomstregio's, 2016 (smoothed²⁵²). Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

8.9 Overige sociale zekerheid

In deze paragraaf wordt het totale beslag op een aantal sociale zekerheidsarrangementen gegeven, die elk qua kosten vaak wat kleiner zijn en deels ook minder bekend bij het grote publiek. Dit betreft onder meer een aantal regelingen voor oudere werknemers en zelfstandigen, namelijk de IOAW (Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers), de IOAZ (Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen) en de BBZ (Besluit bijstandverlening zelfstandigen). Ook het oorlogs- en verzetspensioen valt in deze categorie. Tot slot zijn ook de Wajong (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten), de ANW (Algemene Nabestaanden Wet) en de wachtgeldregeling in deze categorie ondergebracht.

Het beslag op deze verzameling uitkeringen c.q. sociale voorzieningen door immigranten met de karakteristieken van de gemiddelde autochtoon bevindt zich met ongeveer € 35.000 iets onder het midden van het bereik dat tussen –€ 70.000 en –€ 20.000 ligt. Een aantal herkomstregio's vertoont een beslag op deze uitkeringen groter dan deze € 35.000, vooral in Afrika, het Midden-Oosten en Indochina. Het beslag op deze middelen is juist laag voor de meeste westerse herkomstlanden en voor Oost- en Zuid-Azië.

²⁵² Zie de Begrippenlijst.



Figuur 8.15 Totale ontvangsten overige uitkeringen en sociale voorzieningen (Wajong, IOAW, IOAZ, BBZ, oorlogs- en verzetspensioenen, ANW en wachtgeld) voor eerste generatie immigranten en hun kinderen, met verdiscontering van migratiegedrag en kindertal, contant gemaakt naar 2016, o.b.v. data uit 2016. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

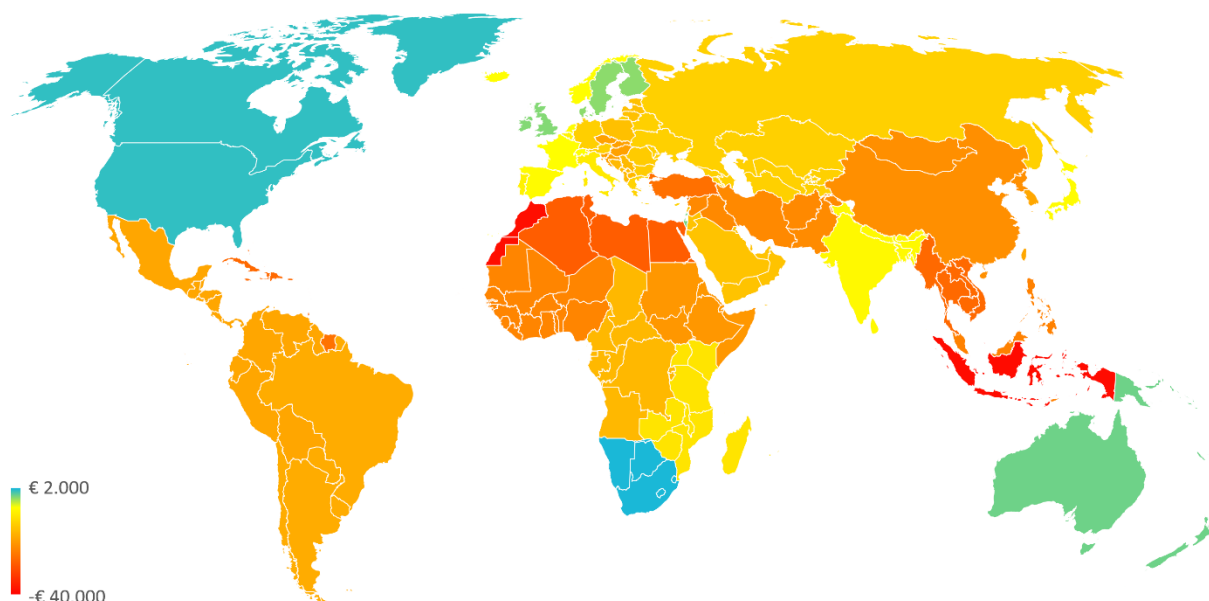
8.10 AOW

De AOW is net als de WW en de Arbeidsongeschiktheidsverzekering een uitkering waar direct een premie aan te koppelen is. Daarom kan er een profiel voor de nettobijdrage specifiek voor de AOW worden bepaald. Bij de AOW geldt dat veel immigranten geen volledige dekking hebben opgebouwd. Voor een volledige dekking zijn namelijk 50 verblijfsjaren vanaf het vijftiende levensjaar nodig. Daarom wordt voor veel oudere immigranten het pensioen aangevuld vanuit de bijstand: de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO). Om die reden is ook de bijstand meegenomen voor leeftijden boven 65 jaar.

De resultaten zijn weergegeven in Figuur 8.16. De waarde voor Nederland (geel) is ingevuld met de waarde voor de referentie-autochtoon – de denkbeeldige immigrant met de karakteristieken van de gemiddelde autochtoon. Te zien is dat voor geen van de herkomstgroepen de premieafdrachten AOW dekkend zijn voor het beroep op de AOW en aanvullende bijstand. Dat is overigens – los van immigratie – niet zo verwonderlijk omdat in het peiljaar 2016 het macrobedrag²⁵³ voor de AOW-uitkering 36 miljard euro bedroeg²⁵⁴ en daarmee het macrobedrag voor de AOW-premies van 22 miljard ver overtrof. Wel zijn er duidelijke verschillen naar herkomstregio, met lagere bedragen voor onder andere Noord-Amerika, Oceanië, Israël, Zuid-Afrika, Japan en enkele Europese landen.

²⁵³ Op basis van CBS-microdata.

²⁵⁴ De kosten voor de bijstand voor personen met een migratieachtergrond van 65 jaar of ouder komen daar nog bij.



Figuur 8.16 Saldo van AOW-premies minus ontvangen uitkeringen voor AOW en ontvangen uitkeringen voor bijstand vanaf 65 jaar voor eerste generatie immigranten en hun kinderen, met verdiscontering van migratiegedrag en kindertal, contant gemaakt naar 2016, o.b.v. data uit 2016. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

8.11 Zorg

In deze paragraaf worden de kosten en baten van gezondheidszorg besproken. Schematisch voorgesteld bestaat de Nederlandse gezondheidszorg uit twee hoofddelen, één gericht op geneeskundig handelen (*cure*) en één gericht op verzorging (*care*). Het *cure* deel is geregeld in de *Zorgverzekeringswet* (Zvw) die iedere ingezetene verplicht tot het afsluiten van een (basis)zorgverzekering. De uitgaven voor zorgkosten die onder Zvw vallen (41 miljard euro²⁵⁵) worden voor ongeveer de helft (21 miljard euro) gedekt door inkomensafhankelijke Zvw-bijdragen van zelfstandigen, werknemers (ingehouden op het loon), werkgevers en uitkeringsinstanties. Ruwweg de andere helft wordt gefinancierd uit de premies die de burger zelf moet betalen aan de zorgverzekeraar (19 miljard euro) en de ingehouden eigen bijdragen vanwege het eigen risico (3 miljard euro). Vanwege de zorgtoeslag (4 miljard euro) zijn ook de betalingen aan de zorgverzekeraar *de facto* inkomensafhankelijk. Onder het *care* deel vallen de *Wet langdurige zorg* (Wlz), de *Wet maatschappelijke ondersteuning* (Wmo) en de *Jeugdwet* die gezamenlijk de *Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten* (AWBZ) hebben vervangen. Hier vormen de – eveneens inkomensafhankelijke – AWBZ-premies²⁵⁶ van burgers een belangrijke financieringsbron (14 miljard euro).

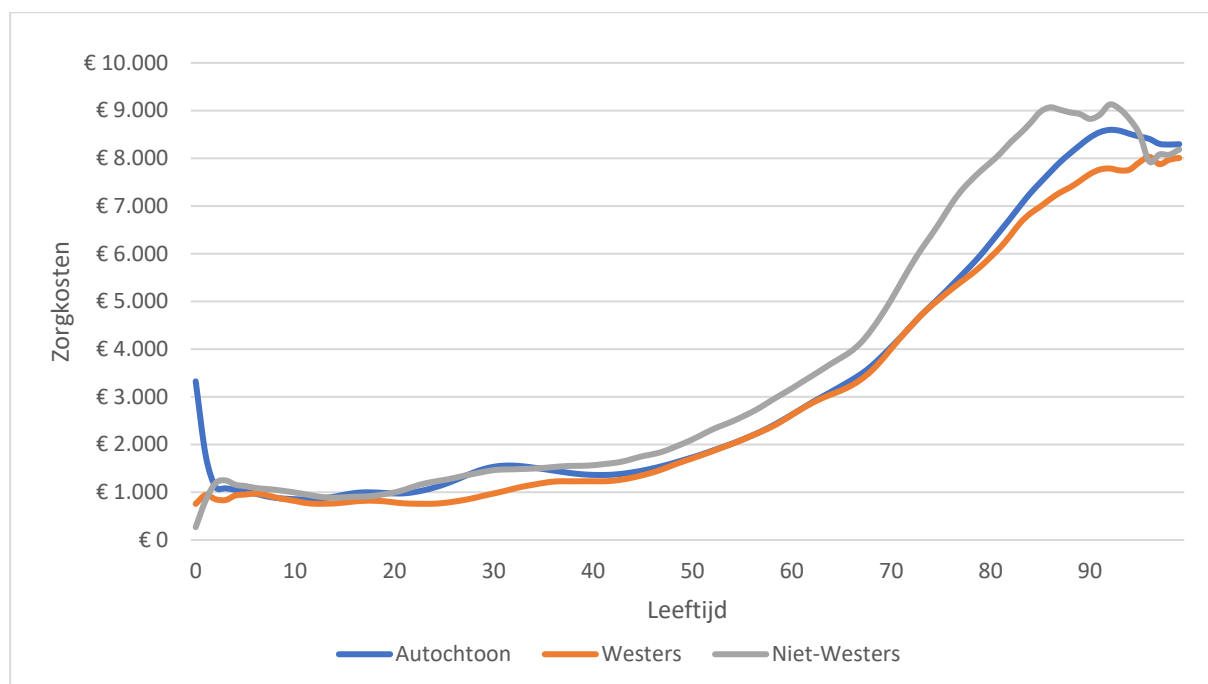
We bespreken in de rest van deze paragraaf eerst de kosten voor het *care* deel van de gezondheidszorg: de verplichte zorgverzekering volgens de *Zorgverzekeringswet* (Zvw). In Figuur 8.17 zijn de zorgkosten weergegeven voor autochtonen en eerste generatie immigranten uitgesplitst naar herkomst

²⁵⁵ Alle in deze alinea genoemde bedragen hebben betrekking op 2016.

²⁵⁶ Het CBS hanteert in de interne documentatie nog de term AWBZ-premies en die aanduiding is in het huidige rapport aangehouden.

en leeftijd. Het gaat hierbij alleen om de kosten onder de verplichte zorgverzekering volgens de Zvw, na aftrek van de eigen bijdragen vanwege het eigen risico.

Allereerst valt op dat de kosten sterk toenemen met de leeftijd. Ook valt op dat de kosten voor nul-jarigen veel hoger zijn voor autochtonen: eerste generatie immigranten zijn per definitie in het buitenland geboren, waardoor er geen kosten zijn voor geboortezorg. Daarnaast zijn er aanzienlijke verschillen tussen de herkomstgroepen. Westerse immigranten hebben voor de meeste leeftijden de laagste kosten. Niet-westerse immigranten hebben daarentegen voor de meeste leeftijden de hoogste kosten. Autochtonen zitten daartussenin. Het verschil tussen de groepen loopt voor tachtigers zelfs op tot circa € 2.000 per jaar.



Figuur 8.17 Zorgkosten in het kader van de verplichte verzekering voor de Ziekenfondswet (ZFW) voor eerste generatie immigranten naar herkomst en leeftijd. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-micro-data.

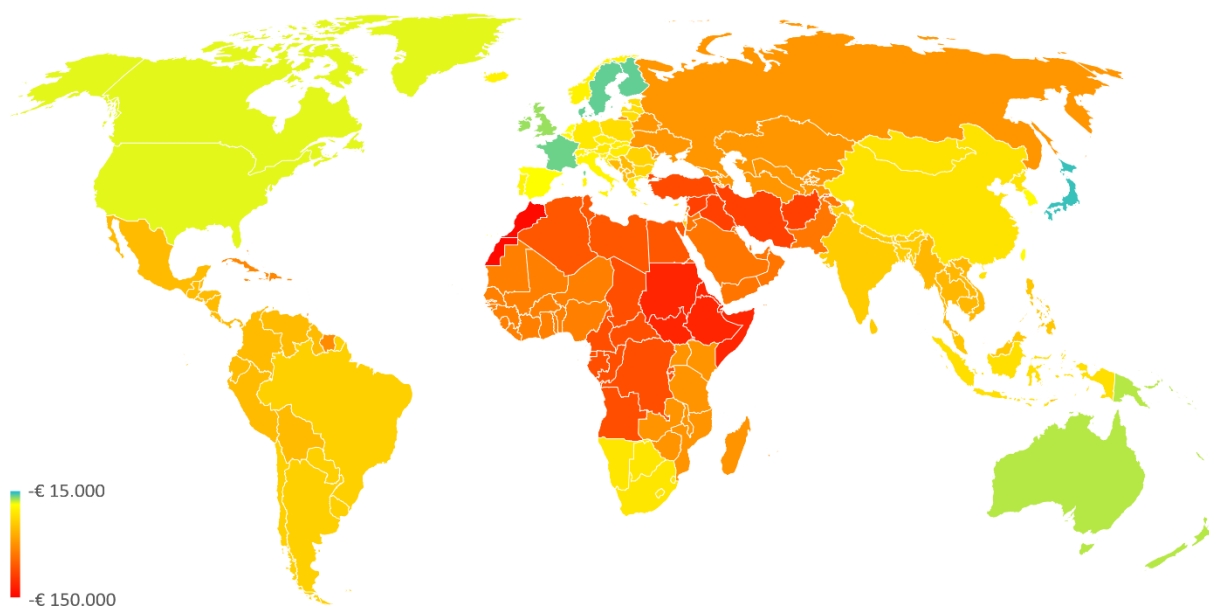
Tot slot bespreken we de totale nettobijdrage van ingezetenen aan de zorgkosten. In Figuur 8.18 is het saldo weergegeven van alle zorgkosten, dat wil zeggen, de kosten gedekt door de verplichte basisverzekering minus Zvw-premies en afdrachten eigen risico (het *cure* deel) én de kosten voor langdurige zorg²⁵⁷ minus de AWBZ-premies (het *care* deel).

Hierbij is als benchmarkwaarde (de geeltinten) wederom het bedrag genomen voor de referentie-autochtoon (circa –€ 33.000). Omdat de som van aan personen toegerekende zorgkosten en door personen ontvangen zorgtoeslag ($65 + 4 = 69$ miljard euro²⁵⁸) kleiner is dan de som van alle premies en eigen bijdragen ($19 + 21 + 3 + 14 = 57$ miljard euro), zijn er geen groepen die qua gezondheidszorg meer bijdragen dan ze ontvangen.

²⁵⁷ Het leeftijdsprofiel voor de zorgkosten voor het *care* gedeelte zijn ontleend aan het CPB, zie de Technische appendix.

²⁵⁸ Alle in deze alinea genoemde bedragen hebben betrekking op 2016.

Voor de Angelsaksische landen, Japan, Frankrijk, Zweden, Denemarken en Finland zijn de zorgkosten relatief laag. Voor veel andere Europese landen, maar bijvoorbeeld ook voor Zuidelijk Afrika en de Aziatische tijgers Zuid-Korea, Taiwan, Hong Kong en Singapore liggen de zorgkosten rond het de benchmarkwaarde van –€ 33.000. In absolute zin zijn de zorgkosten het hoogst voor immigranten uit het Midden-Oosten en grote delen van Afrika, met name voor Marokko, Turkije en de asielherkomstregio's Afghanistan, Iran, Irak en Syrië en de Soedan en de Hoorn van Afrika. Omdat zowel zorgpremies als zorgtoeslag inkomensafhankelijk zijn, werken de grote verschillen in inkomen naar migratieachtergrond (§8.13) door in de nettobijdragen aan gezondheidszorg.



Figuur 8.18 Saldo van de premies in het kader van de Wet langdurige zorg (AWBZ/Wlz) en de premies en afdrachten eigen risico in het kader van de verplichte basisverzekering volgens de Zorgverzekeringswet (Zvw) minus de totale zorgkosten, voor eerste generatie immigranten en hun kinderen, met verdiscontering van migratiegedrag en kindertal, contant gemaakt naar 2016, o.b.v. data uit 2016. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

8.12 Veiligheidszorg

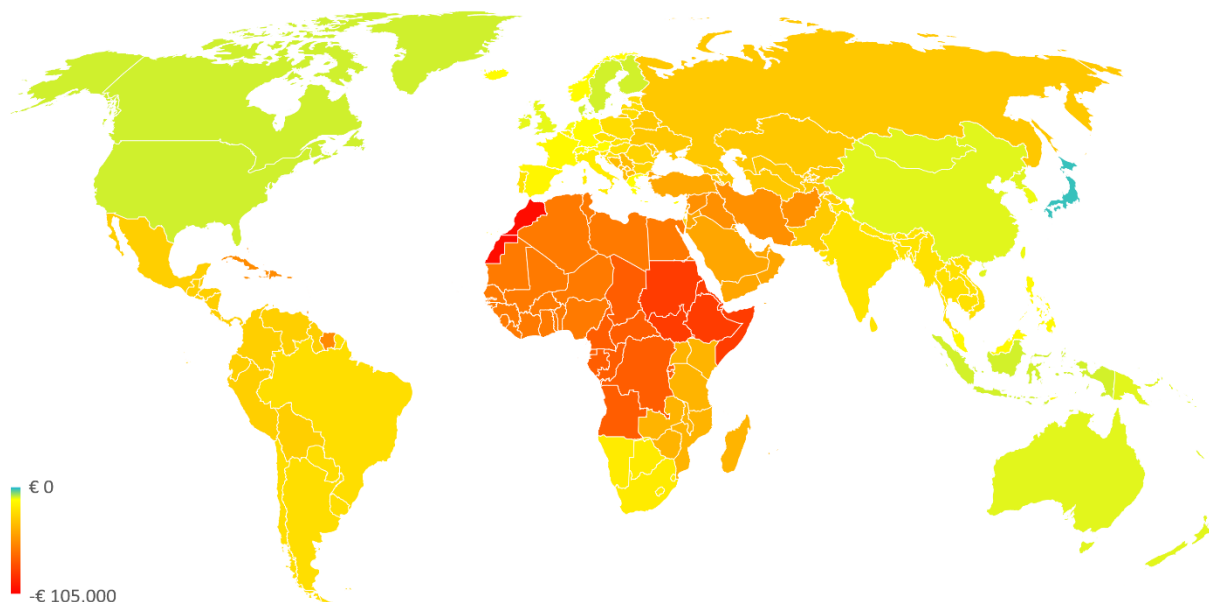
Wat betreft de veiligheidszorg – die onder meer betrekking heeft op de preventie, opsporing en bestraffing van criminaliteit – zijn er duidelijke verschillen naar migratieachtergrond. Uitgangspunt voor de berekening zijn CBS-statline gegevens²⁵⁹ voor het aantal verdachten van misdrijven naar migratieachtergrond, al dan niet in combinatie met opleidingsniveau ²⁶⁰. Daarnaast is op basis van CBS-maatwerktabellen²⁶¹ ook meegewogen in welke mate groepen verschillen als het gaat om de verschillende fasen in de strafrechtketen zoals daadwerkelijke vervolging, veroordeling en tenuitvoerlegging van

²⁵⁹ CBS-statline, *Verdachten; geslacht, leeftijd, migratieachtergrond en generatie*, opgehaald 15-12-2020 van: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/81959NED/table?dl=3CFB2>

²⁶⁰ CBS-statline, *Verdachte jongeren; geslacht, herkomst, opleiding en recidive, 2006-2014*, opgehaald 15-12-2020 van: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/81978NED/table?dl=3C860>

²⁶¹ CBS-maatwerktafel, *Migratieachtergrond personen in de strafrechtketen*, opgehaald 15-12-2020 van: <https://www.cbs.nl/-/media/excel/2019/10/migratieachtergrond-personen-in-de-strafrechtketen.xlsx>

straffen, in het bijzonder het opleggen van (kostbare) gevangenisstraf.²⁶² Dit versterkt de toch al forse verschillen in het aantal verdachten. Net als bij de andere posten, worden de kosten voor eerste en tweede generatie gesommeerd. Bij de meeste kostenposten vallen de kosten om uiteenlopende redenen voor één van beide generaties mee.²⁶³ Omdat vooral relatief jonge mensen delinquent gedrag vertonen²⁶⁴, tellen de kosten bij veiligheidszorg zowel voor de eerste²⁶⁵ als tweede²⁶⁶ generatie zwaar mee in het totaal.



Figuur 8.19 Kosten voor veiligheidszorg, i.h.b. criminaliteit, op basis van het aantal verdachten per 10.000 inwoners, gewogen kosten verschillen tussen de fasen in de strafrechtketen (opsporing, vervolging, berechting, tenuitvoerlegging, al dan niet met gevangenisstraf) en inclusief de kosten voor ondersteuning van slachtoffers, verdachten en dader, voor eerste generatie immigranten en hun kinderen, met verdiscontering van migratiegedrag en kindertal, contant gemaakt naar 2016, o.b.v. data uit 2016. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

In totaal is 10 miljard euro toegerekend naar veiligheidszorg voor alle inwoners van Nederland. Dat geld is echter zeer ongelijk verdeeld over de verschillende migratieachtergronden. Van het macrobedrag ging in 2016 ongeveer de helft naar autochtonen en de andere helft naar eerste en tweede generatie immigranten.²⁶⁷ In Figuur 8.19 is te zien dat er grote verschillen zijn tussen herkomstregio's. Voor immigranten uit bijvoorbeeld Scandinavië, de Angelsaksische landen, Indonesië en Oost-Azië zijn de

²⁶² Voor meer toelichting zie de Technische appendix en verder het artikel CBS (2019), *Migratieachtergrond van personen in de strafrechtketen*, opgehaald 15-12-2020 van:

<https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/10/migratieachtergrond-van-personen-in-de-strafrechtketen>

²⁶³ Bijvoorbeeld: onderwijs is niet van toepassing voor de eerste generatie, AOW is voor de tweede generatie vanwege het contant maken niet van groot belang, omdat het ver in de toekomst ligt.

²⁶⁴ CBS-statline, *Verdachten; geslacht, leeftijd, migratieachtergrond en generatie*, opgehaald 15-12-2020 van: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/81959NED/table?dl=4BD8C>

²⁶⁵ De kosten van criminaliteit zijn vooral hoog voor de leeftijdsgroepen 18 tot 25 jaar, 12 tot 18 jaar en 25 tot 45 jaar en de entreeleeftijd (leeftijd op het moment van immigratie) van een ruim een kwart van de eerste generatie valt in de categorie 18 tot 25 jaar en van bijna de helft van de immigranten in de categorie 25 tot 45 jaar.

²⁶⁶ Voor de tweede generatie is het verkleinende effect van het contant door de relatief lage leeftijden veel geringer dan bijvoorbeeld het geval is bij zorgkosten of AOW.

²⁶⁷ Hierbij speelt wel de relatief jonge bevolkingsopbouw voor immigranten, hetgeen echter door de gebruikte methode van generatierekening grotendeels wordt gecorrigeerd.

criminaliteit en de daarmee gepaard gaande kosten laag. Voor Marokko en Aruba en de (voormalige) Antillen zijn de kosten daarentegen met ongeveer één ton per persoon het hoogst. Ook voor de Caraïben, Suriname, Turkije, het Midden-Oosten en grote delen van Afrika gelden hoge kosten van € 40.000 tot € 80.000. Door de grote groepsverschillen is veiligheidszorg – net als bijvoorbeeld de bijstand – een post die op de rijksbegroting redelijk bescheiden oogt, maar waar gerekend over de levensloop desondanks grote bedragen mee gemoeid kunnen zijn.

8.13 Publieke goederen, belastingen en inkomen

In deze paragraaf wordt de laatste nog niet besproken kostenpost behandeld, te weten Publieke goederen. Verder worden de inkomsten van de overheid uit belastingen en niet-belastingmiddelen besproken.

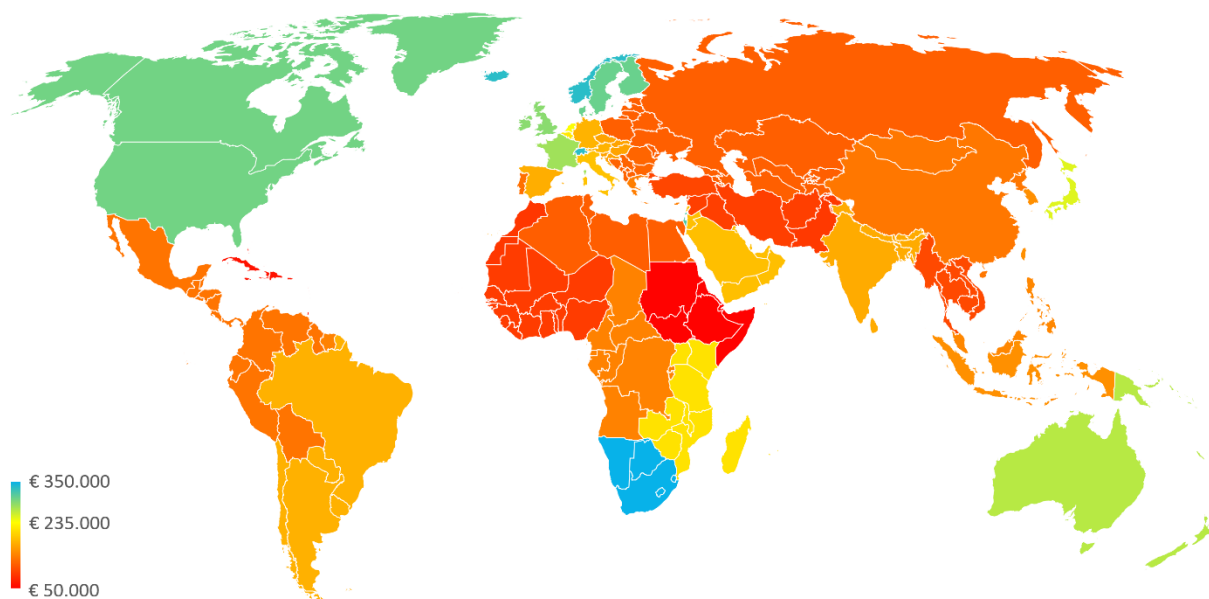
Publieke goederen vormen in Figuur 8.1 met 94 miljard euro de grootste post. Hieronder vallen onder andere het openbaar bestuur, dijkbewaking en defensie. Ook ontwikkelingshulp en overheidsinvesteringen in gebouwen en infrastructuur zijn in deze post ondergebracht. Daarnaast zijn er nog enkele restposten, zoals de kosten voor fundamenteel onderzoek onder deze noemer geschaard.

In de huidige studie is verondersteld dat alle burgers in gelijke mate profijt hebben van de overheidsuitgaven voor publieke goederen en dat de kosten in gelijke mate aan alle burgers zijn toe te schrijven. Er wordt dus geen onderscheid gemaakt naar migratieachtergrond als het gaat om de genoemde deelposten. Voor het overgrote deel gaat het om posten die erg lastig op een objectieveerbare wijze aan personen of groepen zijn toe te rekenen.

Een relatief klein deel van de post publieke goederen is wel toegeschreven aan immigranten. In de eerste plaats uiteraard veiligheidszorg (zie §8.12) waar politie en justitie onder vallen. Daarnaast zijn er ‘aanloopkosten’: kosten voor de verstrekking van verblijfsvergunningen door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), kosten voor de opvang van asielzoekers (voor het leeuwendeel betreffende het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, COA) en kosten in verband met giften en oninbare leningen voor het inburgeringstraject naar rato toegerekend aan eerste generatie immigranten.

Afgezien van veiligheidszorg en de genoemde ‘aanloopkosten’ wordt er in de toerekening van de resterende kosten voor publieke goederen dus geen onderscheid tussen groepen gemaakt. Dat wil niet zeggen dat er geen groepsverschillen zijn. Groepen verschillen namelijk in remigratiekansen en gemiddelde verblijfsduur. Posten die weinig of niet variëren tussen groepen hangen vooral samen met verblijfsduur. Naarmate een immigrant langer in Nederland verblijft, worden aan hem of haar bijvoorbeeld meer inkomsten uit de BTW en meer kosten voor dijkbewaking toegerekend. Er zijn grote verschillen in verblijfsduur en nettobijdrage tussen bijvoorbeeld asielmigranten (blijven vaak lang en hebben dus vaak grote negatieve nettobijdragen) en arbeidsmigranten (blijven vaak kort en hebben vaak grote positieve nettobijdragen). Dat maakt het lastig om gegevens over het netto gebruik van publieke goederen en de totaal betaalde belastingen in isolatie te interpreteren. Vandaar dat deze posten gesommeerd zijn tot één restpost, waardoor het effect van verblijfsduur sterk gereduceerd wordt.

In deze paragraaf worden verder de inkomsten van de overheid besproken. De premies voor AOW, WW, Zorg en Arbeidsongeschiktheid / ZW worden in deze paragraaf buiten beschouwing gelaten omdat ze al bij de desbetreffende uitgavenposten zijn besproken (zie §8.6, §8.7, §8.10 en §8.11). Voor wat betreft de overheidsinkomsten uit belastingen en overige bronnen draait het verder hoofdzakelijk om vier grote posten, die hierna één voor één worden besproken (zie Figuur 8.1).



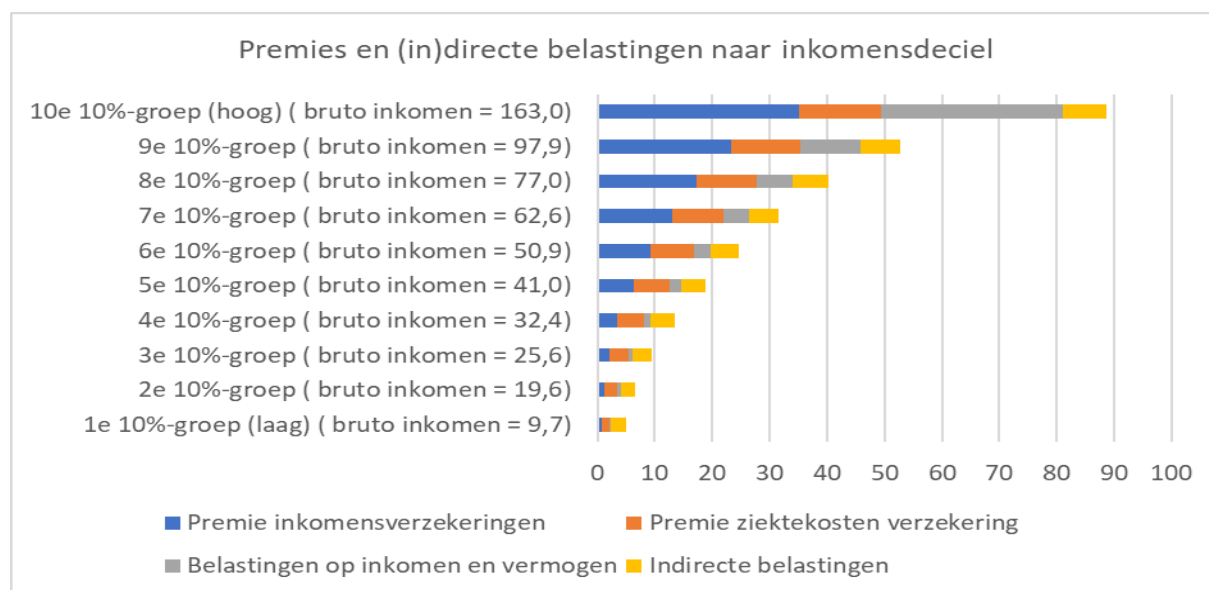
Figuur 8.20 Totaal van belasting op inkomen en vermogen, indirecte belastingen aan personen en niet-belasting middelen van de rijksoverheid, verminderd met de kosten voor publieke goederen, voor eerste generatie immigranten en hun kinderen, met verdiscontering van migratiegedrag en kindertal, contant gemaakt naar 2016, o.b.v. data uit 2016. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

Een belangrijke inkomstenbron voor de overheid wordt gevormd door de belasting op inkomen, in 2016 ter grootte van 57 miljard euro. Dit bedrag is in de huidige studie per groep uitgerekend op basis van CBS-microdata. De indirecte belastingen aan personen – waar bijvoorbeeld de BTW onder valt – vormen met 68 miljard euro de grootste inkomstenpost. De berekening van de indirecte belastingen is in het huidige rapport gebaseerd op door het CBS gemaakte schattingen van de betaalde bedragen per huishouden die op basis van microdata zijn toegerekend aan individuen. Daarnaast zijn er vermogen-gerelateerde belastingen, waar de dividend- en vennootschapsbelasting onder vallen. Deze belastingen zijn grotendeels gerelateerd aan het (pensioen)vermogen in de vorm van aandelen en dergelijke en voor een kleiner deel aan het directe aandeelhouderschap in bedrijven en zijn goed voor 38 miljard euro. Tenslotte is er in Figuur 8.1 een restpost Overige inkomsten overheid ter grootte van 45 miljard euro. Deze restpost bevat de overige belastingmiddelen en andere inkomsten van de overheid zoals bijvoorbeeld de opbrengsten uit grondverkoop. Deze restpost worden in de huidige studie in navolging van het CPB voor alle personen – ongeacht migratieachtergrond, generatie, migratiemotief en dergelijke – dezelfde bedragen gebruikt.²⁶⁸

Het totaal van alle opgesomde belastingen, verminderd met de kosten voor publieke goederen is voor de 42 herkomstgroepen weergegeven in Figuur 8.20. Als benchmarkwaarde (de geeltinten) is weer het bedrag genomen voor de referentie-autochtoon, de denkbeeldige immigrant met de kenmerken van een autochtoon, te weten € 235.000 positief over de levensloop. Met dit bedrag moeten dus totale nettokosten van alle in het voorgaande besproken kosten posten worden gedekt. Te zien is dat slechts

²⁶⁸ Zie verder de Technische appendix.

voor een dozijn landen en regio's geldt dat de immigranten beter presteren dan de referentie-autochtoon: Scandinavië. Frankrijk en Zwitserland, de Angelsaksische landen, Zuidelijk Afrika, Israël en Japan.



Figuur 8.21 Betaalde belastingen en premies naar inkomensdeciël voor de hele bevolking. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline^{269 270}.

Op zoek naar een verklaring voor de verschillen bieden de kosten voor publieke goederen zoals gezegd weinig aanknopingspunt omdat deze grotendeels voor iedereen gelijk zijn verondersteld. Het belangrijkste effect is (naast de eerder genoemde verblijfsduur) de toerekening aan statushouders van de forse kosten voor de opvang en inburgering van asielzoekers. Dat betreft dus vooral regio's waar relatief veel asielmigranten vandaan komen zoals de Hoorn van Afrika en delen van het Midden-Oosten.

De grote verschillen worden verder vooral aan de batenkant gemaakt. Wat betreft belastingen en premies moet allereerst opgemerkt worden dat deze sterk inkomensafhankelijk zijn; hoe meer men verdient, hoe meer men afdraagt. In Figuur 8.21 is deze samenhang tussen inkomen (per deciel, oftewel 10%-inkomensgroep) en afdrachten van belasting en premies weergegeven voor de hele Nederlandse bevolking. De 10% huishoudens die het minst verdienen (het eerste inkomensdeciël) betaalt op jaarbasis circa € 5.000 belastingen en premies. De 10% die het meeste verdienen (het tiende inkomensdeciël) betaalt op jaarbasis bijna € 90.000 belastingen en premies.

Het inkomen is dus zeer bepalend voor de afdrachten aan belastingen en premies. Vanwege het belang van inkomen is in Figuur 8.22 het persoonlijk²⁷¹ primair inkomen²⁷² (PPI) weergegeven.²⁷³ Het PPI is het

²⁶⁹ CBS-statline, *Indirecte belastingen en bestedingen; kenmerken part huishoudens, 2006-2013*, opgehaald 15-12-2020 van: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/81290ned/table?dl=4BDBE>

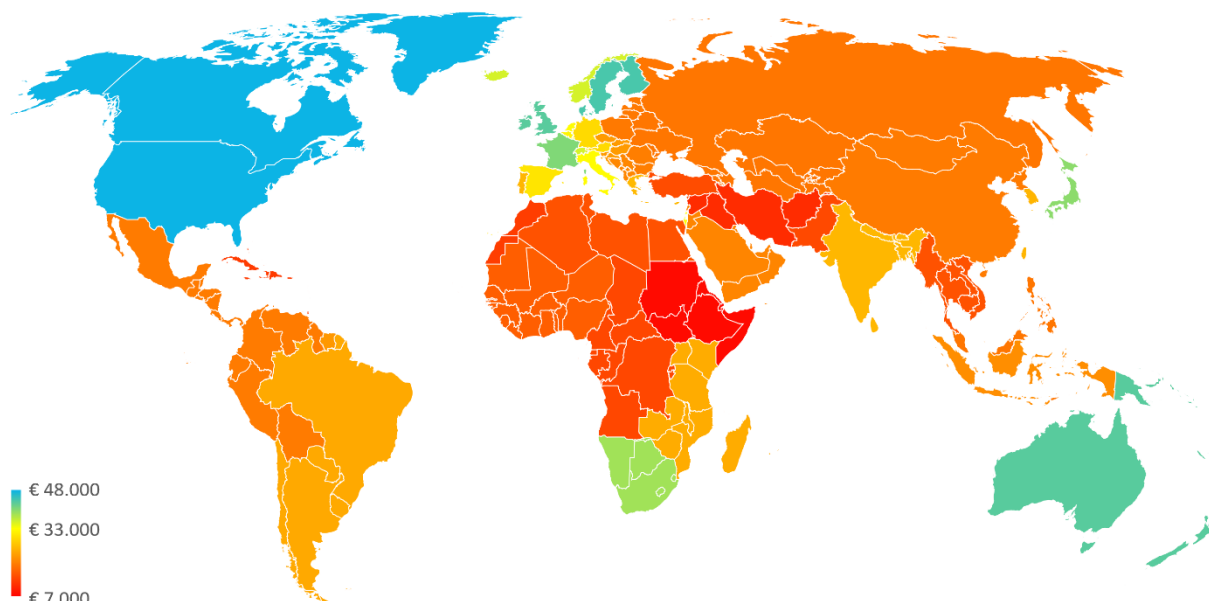
²⁷⁰ CBS-statline, *Samenstelling inkomen; particuliere huishoudens, kenmerken, 2001-2014*, opgehaald 15-12-2020 van: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/70991ned/table?dl=4BDC8>

²⁷¹ CBS, *Begrippen*, opgehaald 30-12-2020 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen?tab=p#id=persoonlijk-inkomen>

²⁷² CBS, *Begrippen*, opgehaald 30-12-2020 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen?tab=p#id=primair-inkomen>

²⁷³ Er is gebruik gemaakt van het ongewogen gemiddelde van de PPI voor de werkzame leeftijden, 16 tot 68 jaar.

inkomen dat iemand verwerft uit eigen arbeid, onderneming of vermogen. Als referentiewaarde (geeltinten) is het gemiddeld PPI van autochtonen gegeven (circa € 33.000).



Figuur 8.22 Gemiddeld persoonlijk primair inkomen van eerste generatie immigranten, voor de leeftijden van 16 tot 68 jaar, gecorrigeerd voor leeftijdsopbouw, naar herkomstregio, 2016. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.

Voor een beperkt aantal herkomstregio's – de Angelsaksische en Scandinavische landen, Frankrijk, Zwitserland, Zuidelijk Afrika, Japan en Israël – geldt dat eerste generatie immigranten afkomstig uit die regio's gemiddeld een hoger inkomen hebben dan autochtonen. Voor alle andere regio's geldt dat het persoonlijk primair inkomen gemiddeld lager is dan dat van autochtonen. Immigranten uit de asielherkomstgebieden in Azië (Afghanistan, Iran, Syrië en Irak) en de Hoorn van Afrika en Soedan, hebben de laagste inkomens. Ook het PPI van eerste generatie immigranten afkomstig uit Pakistan, Turkije, Marokko, Centraal-Afrika en de Caraïben is laag (gemiddeld minder dan € 15.000).

Verschillen in inkomen hebben een fors effect op de nettobijdrage. Voor de 42-deling van herkomstregio's (minus Nederland) geldt voor de eerste generatie dat een € 1.000 hoger gemiddeld persoonlijk primair jaarinkomen geassocieerd is met een circa € 14.000 hogere nettobijdrage.²⁷⁴

Dat het inkomen zo doorslaggevend is voor de nettobijdrage is een belangrijke beleidsrelevante observatie. Het betekent dat de schatkist veelal flink toe zal leggen op ongeschoolde en laaggeschoolde arbeidsmigratie. Indien er sprake is van gezinsmigratie worden deze kosten nog sterk verhoogd. De gedachte 'als de immigrant maar werkt, dan is het goed' gaat dus niet zonder meer op vanuit een puur nettobijdrage perspectief. De immigratie van gastarbeiders en recenter de arbeidsmigratie van laaggeschoolde immigranten uit Midden- en Oost-Europa laat zien dat arbeidsdeelname – hoe nuttig ook voor de integratie en dergelijke – niet automatisch betekent dat er een positieve nettobijdrage zal zijn.

²⁷⁴ Gemiddeld persoonlijk primair inkomen, voor de leeftijden 16 tot 68 jaar, gecorrigeerd voor leeftijdsopbouw.

9 Opleiding en cito als verklaring voor groepsverschillen in nettobijdrage

Door Jan van de Beek

9.1 Inleiding

De in Hoofdstuk 4, 5 en 6 gegeven analyse van de nettobijdrage van personen naar herkomstregio en migratiemotief brengt grote groepsverschillen aan het licht. In Hoofdstuk 8 is ingegaan op verschillende deelposten van waaruit de verschillen tussen groepen verder verklaard kunnen worden. In dit hoofdstuk wordt die analyse een stap verder doorgevoerd en wordt er gekeken naar twee belangrijke onderliggende variabelen. De eerste daarvan is opleidingsniveau, dat zeer bepalend blijkt voor de nettobijdrage. Het opleidingsniveau wordt op zijn beurt weer sterk beïnvloed door een andere belangrijke variabele: de zogenaamde citototaalscore voor de Cito eindtoets in het basisonderwijs. Op basis van de citoscore van circa 1,8 miljoen personen is nagegaan wat de samenhang is tussen citoscore, opleidingsniveau en nettobijdrage en verder hoe groepsverschillen in nettobijdrage uit deze twee variabelen verklaard kunnen worden. In deze inleiding wordt de onderlinge samenhang verder toegelicht.



Figuur 9.1 Schematische weergave van de samenhang citoscore, opleidingsniveau en nettobijdrage.

In grote lijnen is de samenhang tussen citoscore, opleidingsniveau en nettobijdrage als volgt (zie voor een schematische weergave Figuur 9.1). Citoscores zijn zeer goede voorspellers van het opleidingsniveau en de arbeidsmarktprestaties (§9.2). Dat is een logisch gevolg van het feit dat ze bedoeld zijn voor de bepaling van het opleidingsniveau in het voortgezet onderwijs. Het niveau van het voortgezet onderwijs is – na eventueel doorstuderen – in belangrijke mate bepalend voor de uiteindelijke hoogst behaalde opleiding. Op zijn beurt is het niveau van die hoogst behaalde opleiding van doorslaggevend belang voor de arbeidsmarktprestaties en het inkomen, en daarmee voor de nettobijdrage aan de schatkist (§9.3). Op basis van de samenhang tussen citoscore, opleidingsniveau en nettobijdrage is ook de nettobijdrage naar citoscore te berekenen (§9.4). Dit alles heeft betrekking op de relatie tussen citoscore, opleiding en nettobijdrage voor de bevolking als geheel.

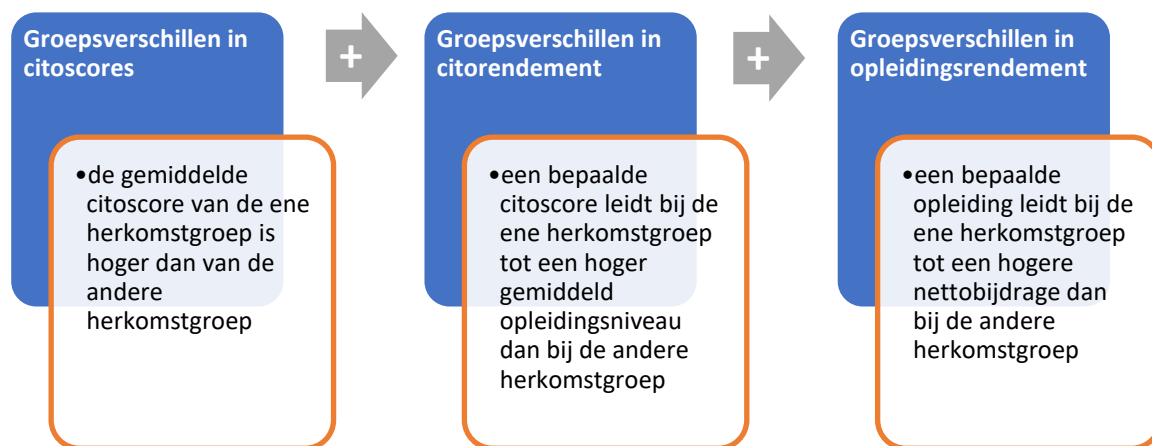
In §9.5 tot en met §9.9 wordt ingegaan op groepsverschillen in nettobijdrage naar herkomstregio, generatie en migratiemotief. De groepsverschillen in citoscore en opleiding – en hun onderlinge samenhang – worden besproken in §9.5 (voor de eerste generatie) en §9.6 (voor de tweede generatie). In §9.7 wordt stilgestaan bij groepsverschillen in citoscore naar migratiemotief. Vervolgens worden de verschillen in nettobijdrage naar migratieachtergrond en opleidingsniveau besproken (§9.8). In §9.9 wordt ingegaan op de verschillen in nettobijdrage naar citoscore tussen autochtonen en personen met een tweede generatie westerse en niet-westerse migratieachtergrond.

Daarna volgen enkele verdiepende paragrafen. Eerst wordt ingegaan op de intergenerationele samenhang in citoscores (§9.10) en het effect van gemengde oudersparen op de hoogte van de citoscore (§9.11). Vervolgens wordt in §9.11 onderzocht in welke mate de geconstateerde groepsverschillen in

nettobijdrage ontstaan op het moment van toelating tot Nederland of in het Nederlandse onderwijsstelsel of op de Nederlandse arbeidsmarkt.

Om deze analyses te vergemakkelijken worden er eerst twee kernbegrippen geïntroduceerd. Het eerste kernbegrip is citorenment. Met citorenment wordt de verdeling over de verschillende opleidingsniveaus bedoeld voor een bepaalde citoscore: hoe groter het relatieve aandeel van de hogere opleidingsniveaus, hoe groter het citorenment voor die citoscore. Het tweede kernbegrip is opleidingsrendement. Met opleidingsrendement wordt de nettobijdrage bedoeld van personen uit een bepaalde groep met een bepaald opleidingsniveau: hoe hoger de nettobijdrage, hoe groter het opleidingsrendement voor de betreffende groep voor dat opleidingsniveau.

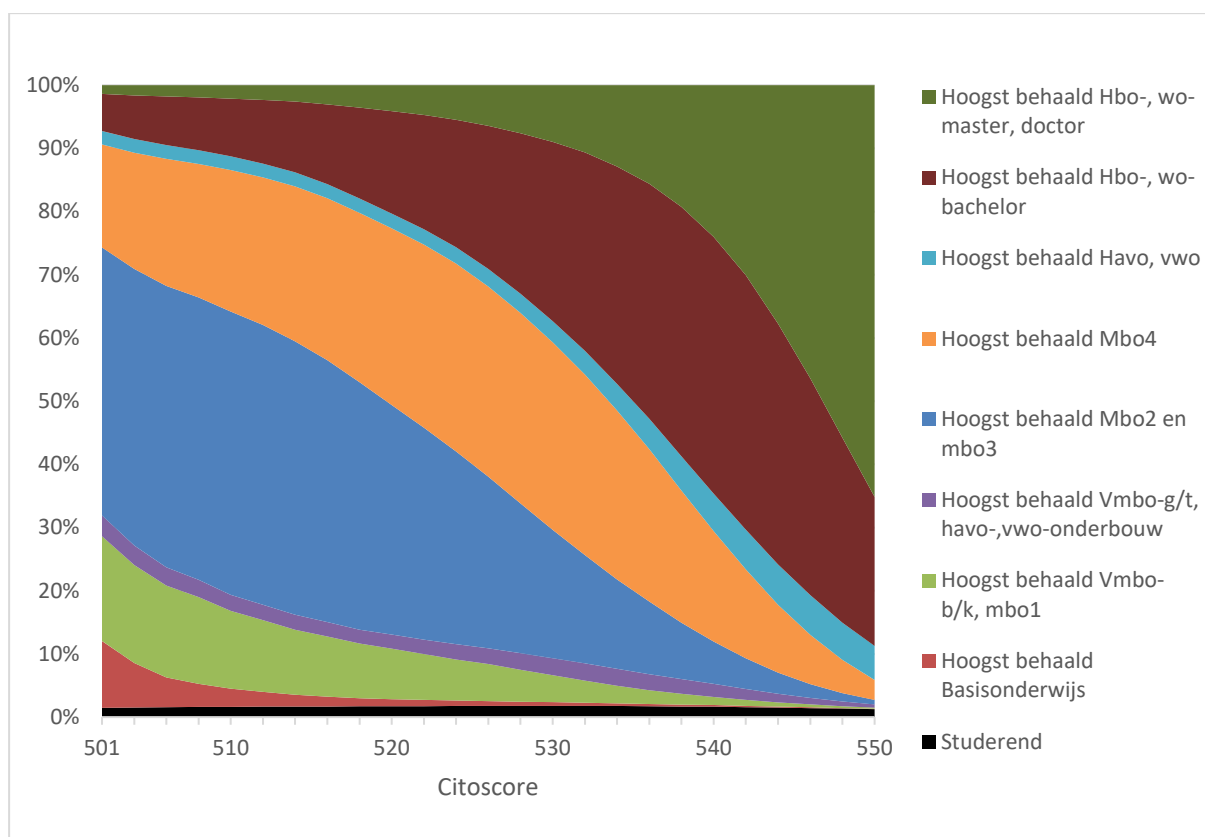
Waar in het vervolg wordt gesproken over groepsverschillen, gaat het om verschillen tussen groepen personen met een migratieachtergrond, op basis van een onderverdeling naar herkomstregio en/of migratiemotief. Er kunnen nu op drie niveaus groepsverschillen optreden die bijdragen aan de groepsverschillen in nettobijdrage die in voorgaande hoofdstukken is geconstateerd (zie voor een schematische weergave Figuur 9.2). In de eerste plaats zijn er zoals dadelijk zal blijken forse groepsverschillen in citoscores. Daarnaast zijn er groepsverschillen in de samenhang tussen citoscore en opleidingsniveau (het citorenment) en in de samenhang tussen opleidingsniveau en nettobijdrage (het opleidingsrendement). De groepsverschillen in nettobijdrage over de levensloop zijn een optelsom van de groepsverschillen die op elk niveau kunnen ontstaan, hetgeen wordt gesymboliseerd door de plustekens in Figuur 9.2. In §9.12 wordt nader ingegaan op de vraag welk niveau in welke mate bijdraagt aan het ontstaan van groepsverschillen in nettobijdrage.



Figuur 9.2 Schematische weergave van de oorzaken van groepsverschillen in nettobijdrage.

9.2 Samenhang citoscore, opleiding, arbeid en inkomen voor de gehele bevolking

Citoscores zijn erg bepalend voor de nettobijdrage over de levensloop. De citoscore weerspiegelt immers het schoolsucces van een leerling op de basisschool en speelt daarnaast een belangrijke rol bij het schooladvies voor het voortgezet onderwijs. Citoscores zijn via het type voortgezet onderwijs ook zeer bepalend voor het uiteindelijke hoogst behaalde opleidingsniveau en daarmee voor arbeidsmarktsucces, inkomen en uiteindelijk ook de nettobijdrage over de levensloop.



Figuur 9.3 Verdeling over hoogst behaalde opleiding volgens de CBS SOI 8-delung naar citoscore voor 38-jarigen (smoothed).

Citoscores vormen in het algemeen een goede voorspeller van de hoogst behaalde opleiding. Dit is geïllustreerd in Figuur 9.3 voor mensen van 38 jaar. Deze figuur is gemaakt door verschillende grote groepen (gemiddeld ongeveer een half miljoen personen) over de tijd heen te volgen²⁷⁵ van het jaar waarin de citoscore werd afgenomen via het voortgezet onderwijs naar de uiteindelijke hoogst behaalde opleiding op achtendertigjarige²⁷⁶ leeftijd. Te zien is dat elke citoscore een andere kans geeft op het behalen van een laag, middelbaar of hoog opleidingsniveau. Beperken we ons tot de meest voorkomende opleidingstypen en alleen de laagste en hoogste citoscore, dan liggen de verhoudingen als volgt. Van de achtendertigjarigen met de laagst mogelijke citoscore van 501 heeft 59% een mbo2, mbo3 of mbo4 opleiding en 7% een hbo- of wo-opleiding. Van de achtendertigjarigen met de hoogste citoscore van 550 heeft 4% één van de genoemde mbo-opleidingen en 89% een hbo- of wo-opleiding als hoogst behaalde opleiding.

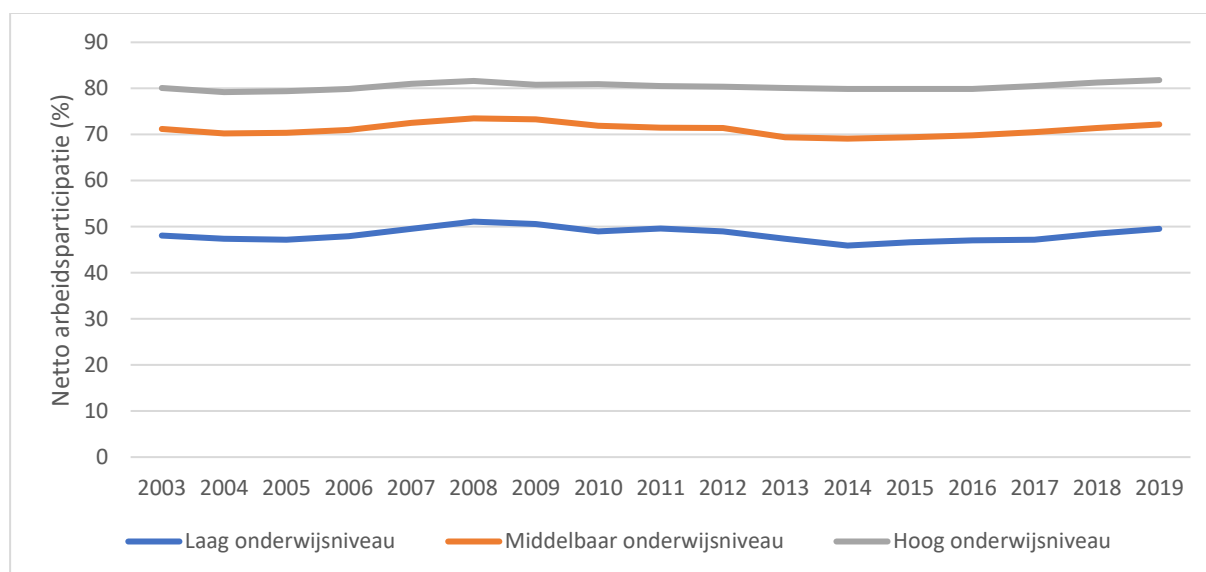
²⁷⁵ Er zijn geen onafgebroken datareeksen waarmee men personen kan volgen van het moment van de citotest (groep 8 basisschool) tot 38 jaar. In plaats daarvan is in meerdere trappen gewerkt. Eerst is voor drie jaarcohorten citoscores (ongeveer een half miljoen waarnemingen) nagegaan wat de hoogst behaalde dan wel actuele opleiding was op 21-jarige leeftijd. Vervolgens is op basis van drie andere jaarcohorten nagegaan in welke hoogst behaalde dan wel actuele opleiding dit gemiddeld genomen zou resulteren voor de leeftijden 21 tot en met 28 jaar. Deze laatste stap is herhaald tot per combinatie van citoscore, generatie en herkomstgroep voor alle leeftijden tot en met 38 jaar de hoogst behaalde dan wel actuele opleiding bekend was. De hier getoonde verdeling over opleidingsniveaus is derhalve synthetisch (zie Begrippenlijst), d.w.z. samengesteld uit verschillende cohorten. Zie verder de Technische appendix.

²⁷⁶ Een dergelijke verdeling is gemaakt voor de leeftijden 21 tot en met 38 jaar, voor de bevolking als geheel en uitgesplitst naar Nederlandse en eerste en tweede generatie westerse en niet-westerse migratieachtergrond, welke zijn gebruikt voor het vervaardigen van Figuur 9.9 en Figuur 9.18.

Tabel 9.1 Persoonlijk primair inkomen naar hoogst behaalde opleiding, ongewogen gemiddelde over de leeftijden 20-65 jaar, 2016 (bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata).

Hoogst behaalde opleiding	Persoonlijk primair inkomen	N
Basisonderwijs	€ 10.000	219.069
Vmbo b/k, mbo1	€ 18.000	365.560
Vmbo g/t, havo-, vwo-onderbouw	€ 18.000	148.629
Mbo2 en mbo3	€ 25.000	834.685
Mbo4	€ 30.000	826.132
Havo, vwo	€ 31.000	283.233
Hbo-, wo-bachelor	€ 44.000	1.252.415
Hbo-, wo-master, doctor	€ 62.000	808.075

Het opleidingsniveau is op zijn beurt zeer bepalend voor het inkomen. In Tabel 9.1 zijn de bedragen weergegeven voor het persoonlijk primair inkomen naar hoogst behaalde opleiding. De hoogte van de bedragen hangt duidelijk samen met het opleidingsniveau en de verschillen zijn aanzienlijk: van circa € 10.000 voor Basisonderwijs tot circa € 62.000 voor Hbo-, wo-master en doctor. De hoogte van het inkomen heeft een grote invloed op de afdrachten van belastingen en premies en op uiteenlopende zaken als zorgconsumptie en de ontvangsten van inkomensafhankelijke toeslagen en toeslagen (zie Hoofdstuk 8, i.h.b. §8.13).

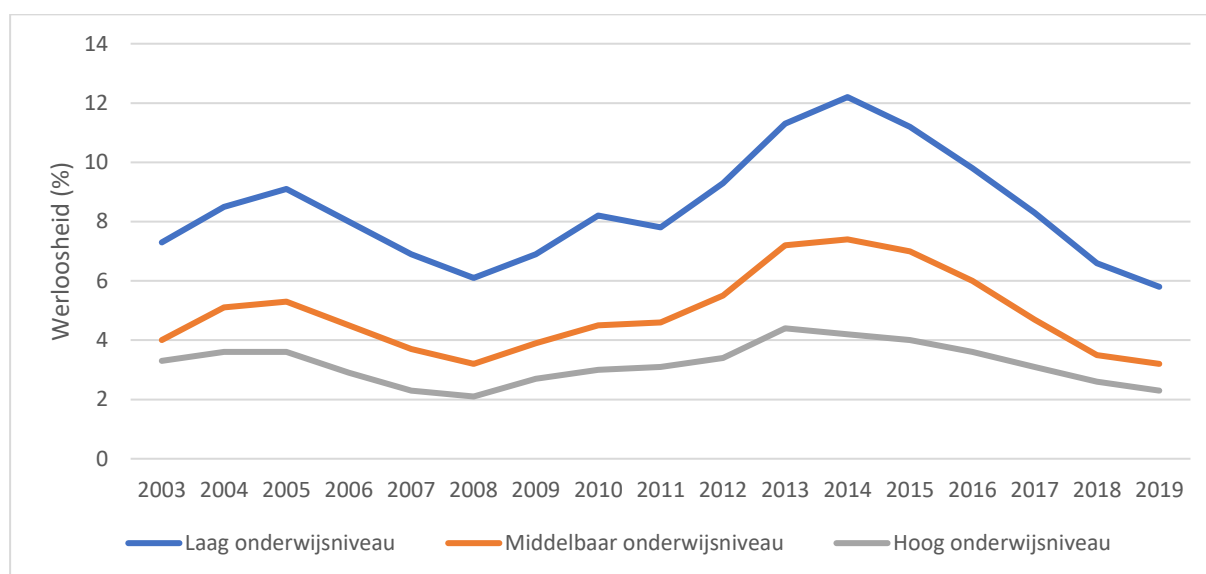


Figuur 9.4 Netto arbeidsparticipatie (%) naar opleidingsniveau, 2003-2019. Bron: CBS-statline.²⁷⁷

Daarnaast zijn zowel werkloosheid als arbeidsparticipatie sterk afhankelijk van het opleidingsniveau. Naarmate men hoger is opgeleid is de arbeidsparticipatie hoger. In Figuur 9.4 is de arbeidsparticipatie gegeven voor de CBS driedeling in laag, middelbaar en hoog onderwijsniveau. Mensen met een hoog onderwijsniveau hebben een netto arbeidsparticipatie van circa 80% en met een middelbaar onderwijsniveau is dat circa 70%. Mensen met een laag onderwijsniveau hebben met circa 50% een fors lagere netto arbeidsparticipatie.

²⁷⁷ CBS-statline, *Arbeidsdeelname; kerncijfers*, opgehaald 24-1-2021 van: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82309NED/table?dl=38BB7>

Ook de werkloosheid is sterk afhankelijk van het opleidingsniveau (zie Figuur 9.5). Gemiddeld over de periode 2003-2018 lag de werkloosheid onder mensen met een middelbaar onderwijsniveau 1,6 maal hoger dan de werkloosheid van mensen met een hoog onderwijsniveau. De verhouding tussen laag en hoog onderwijsniveau ligt over dezelfde periode zelfs op 2,7. Daarnaast laat Figuur 9.5 nog iets zien: de werkloosheid is meer conjunctuurgevoelig naarmate het onderwijsniveau lager is, in die zin dat de bandbreedte waarbinnen de werkloosheid zich beweegt breder is naarmate het onderwijsniveau lager is. Anders gezegd: mensen met een hoger onderwijsniveau hebben meer baanzekerheid en minder last van economisch zware tijden.²⁷⁸



Figuur 9.5 Werkloosheid (%) naar opleidingsniveau, 2003-2019. Bron: CBS-statline.²⁷⁹

9.3 Nettobijdrage naar opleiding voor de gehele bevolking

De grote verschillen in arbeidsmarktprestaties werken door in de nettobijdrage aan de schatkist. De verzorgingsstaat verzorgt herverdeling tussen burgers via belastingen, premies, uitkeringen, gesubsidieerde zorg en tal van andere, vaak inkomensafhankelijke voorzieningen en toeslagen. Over het algemeen is er via de overheid een netto geldstroom van mensen die relatief veel verdienen naar mensen die relatief weinig verdienen. Omdat inkomen sterk samenhangt met opleiding, is er feitelijk *grosso modo* een herverdeling van mensen die relatief hoog opgeleid zijn naar mensen die relatief laag opgeleid zijn. Het hoogst behaalde opleidingsniveau is dus een goede voorspeller van de fiscale nettobijdrage over de levensloop.

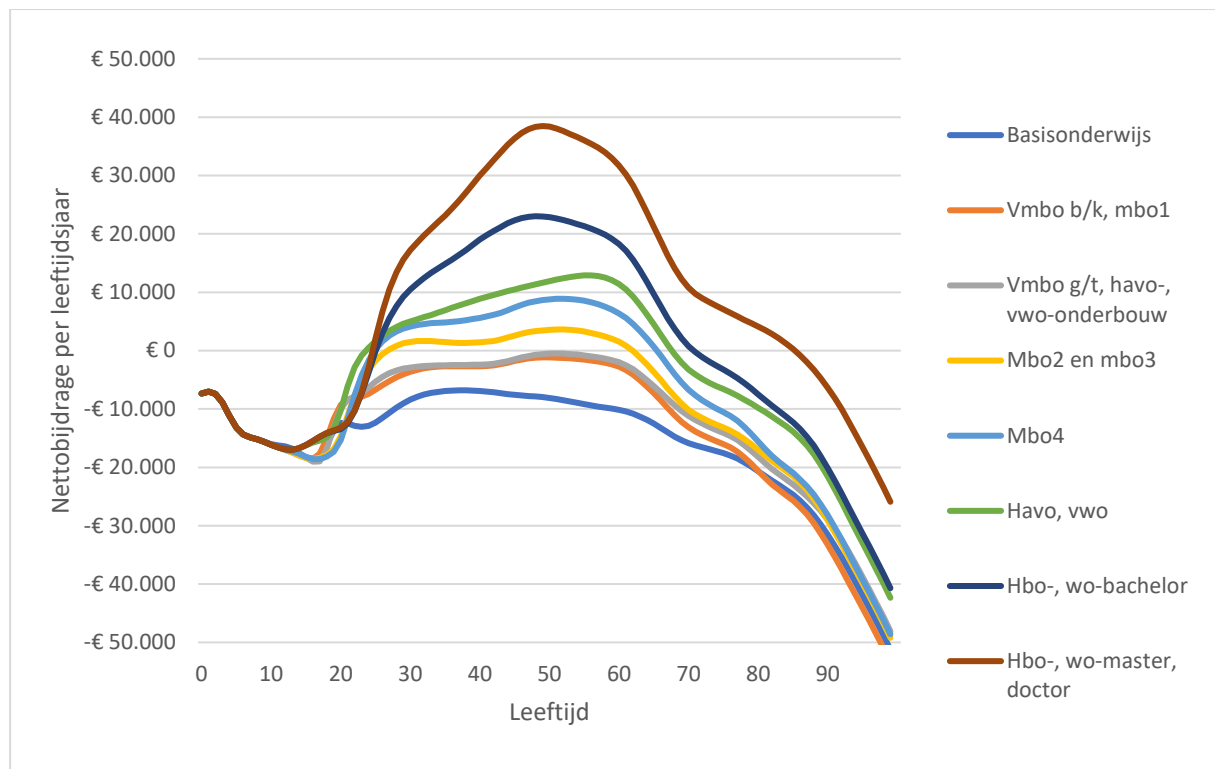
In Figuur 9.6 zijn voor de standaard onderwijsindeling (SOI) van het CBS (8-deling) profielen gegeven voor de nettobijdrage naar leeftijd. Te zien is dat de hoogte van de nettobijdrage per leeftijdsjaar vanaf ongeveer 25 jaar duidelijk geordend is naar opleidingsniveau. Mensen die als hoogst behaalde opleiding (ten hoogste) basisschool hebben zullen gedurende hun leven wat nettobijdrage betreft nooit boven de nullijn uitkomen. Zij zijn dus elk jaar van hun leven netto-ontvanger door de herverdelende werking van de verzorgingsstaat. Mensen met als hoogst behaalde opleiding vmbo b/k of mbo1 en

²⁷⁸ Zie bijvoorbeeld: CBS, *Werkloosheid daalt sterker onder laagopgeleiden*, opgehaald 31-12-2020 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/29/werkloosheid-daalt-sterker-onder-laagopgeleiden>

²⁷⁹ CBS-statline, *Arbeidsdeelname; kerncijfers*, opgehaald 24-1-2021 van: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82309NED/table?dl=38BB7>

mensen met een havo- of vwo-onderbouwcertificaat komen gedurende het werkzame deel van hun leven gemiddeld net onder de nullijn uit terwijl er forse kosten zijn voor onderwijs en de oude dag. Zij zijn over hun hele levensloop gemeten eveneens netto-ontvangers van de schatkist.

Voor personen met mbo2 of mbo3 als hoogst behaalde opleiding loopt de nettobijdrage over het werkzame deel van hun leven op tot maximaal circa € 4.000 per jaar. Voor personen met een mbo4-opleiding belooft de maximale nettobijdrage € 9.000 per jaar en voor bezitters van een havo of vwo diploma € 13.000 per jaar. Echter, ook voor deze opleidingsniveaus zorgen de kosten van onderwijs en pensioen er voor dat de nettobijdrage over de gehele levensloop negatief is.



Figuur 9.6 Nettobijdrage per leeftijdsjaar naar opleidingsniveau, voor de 8-deling in opleidingsniveaus van de CBS SOI (Standaard Onderwijs Indeling). Eigen berekening op basis van CBS-microdata.

Mensen met een hbo- of wo-master als hoogste opleiding hebben veruit de hoogste jaarlijkse nettobijdrage op ruime afstand gevolgd door mensen met een hbo- of wo-bachelor opleiding. Bij bachelors komt de maximale jaarlijkse nettobijdrage tijdens het werkzame leven op € 23.000 per jaar en masters pieken zelfs op ruim € 38.000 per jaar. Dit zijn de enige twee opleidingsniveaus waarvoor sprake is van een positieve nettobijdrage over de levensloop.

De verschillen in nettobijdrage tussen de opleidingsniveau zijn fors. Rond het vijftigste levensjaar bedraagt het verschil tussen de niveaus basisschool en hbo-, wo-master circa € 46.000 per jaar. De nettobijdragen over de levensloop verschillen dan ook sterk tussen de verschillende opleidingsniveaus (zie Tabel 9.2). Uitgedrukt in euro's van 2016 bedraagt het verschil in nettobijdrage van iemand met ten hoogste basisonderwijs (ruim vijf ton negatief) en iemand met een mastergraad (bijna vijf ton positief) ruim één miljoen euro. De tabel maakt ook de grote herverdeling zichtbaar tussen de opleidingsniveaus die via de schatkist en de sociale fondsen plaatsvindt.

Tabel 9.2 De nettobijdrage van in 2016 geboren personen, naar opleidingsniveau. Eigen berekening op basis van CBS-microdata.

Hoogst behaalde opleiding	Nettobijdrage nul-jarige	N
Basisonderwijs	-€ 545.441	782.182
Vmbo b/k, mbo1	-€ 394.327	646.182
Vmbo g/t, havo-, vwo-onderbouw	-€ 368.215	266.326
Mbo2 en mbo3	-€ 283.738	1.115.940
Mbo4	-€ 174.909	1.001.120
Havo, vwo	-€ 49.047	396.324
Hbo-, wo-bachelor	€ 128.370	1.443.886
Hbo-, wo-master, doctor	€ 477.469	910.534

De onderliggende oorzaken voor dit grote verschil zijn ruwweg onder te verdelen in de categorieën inkomen, arbeidsmarktprestaties en herverdeling. Naarmate mensen hoger zijn opgeleid, hebben een hoger inkomen en betalen ze meer belasting. Andersom hebben mensen naarmate ze lager zijn opgeleid ook een lager inkomen, gepaard gaande met dito belastingafdrachten. Verder zijn ze vaker werkloos en uitkeringsafhankelijk, en profiteren zij veelal van inkomensafhankelijke regelingen zoals toeslagen.

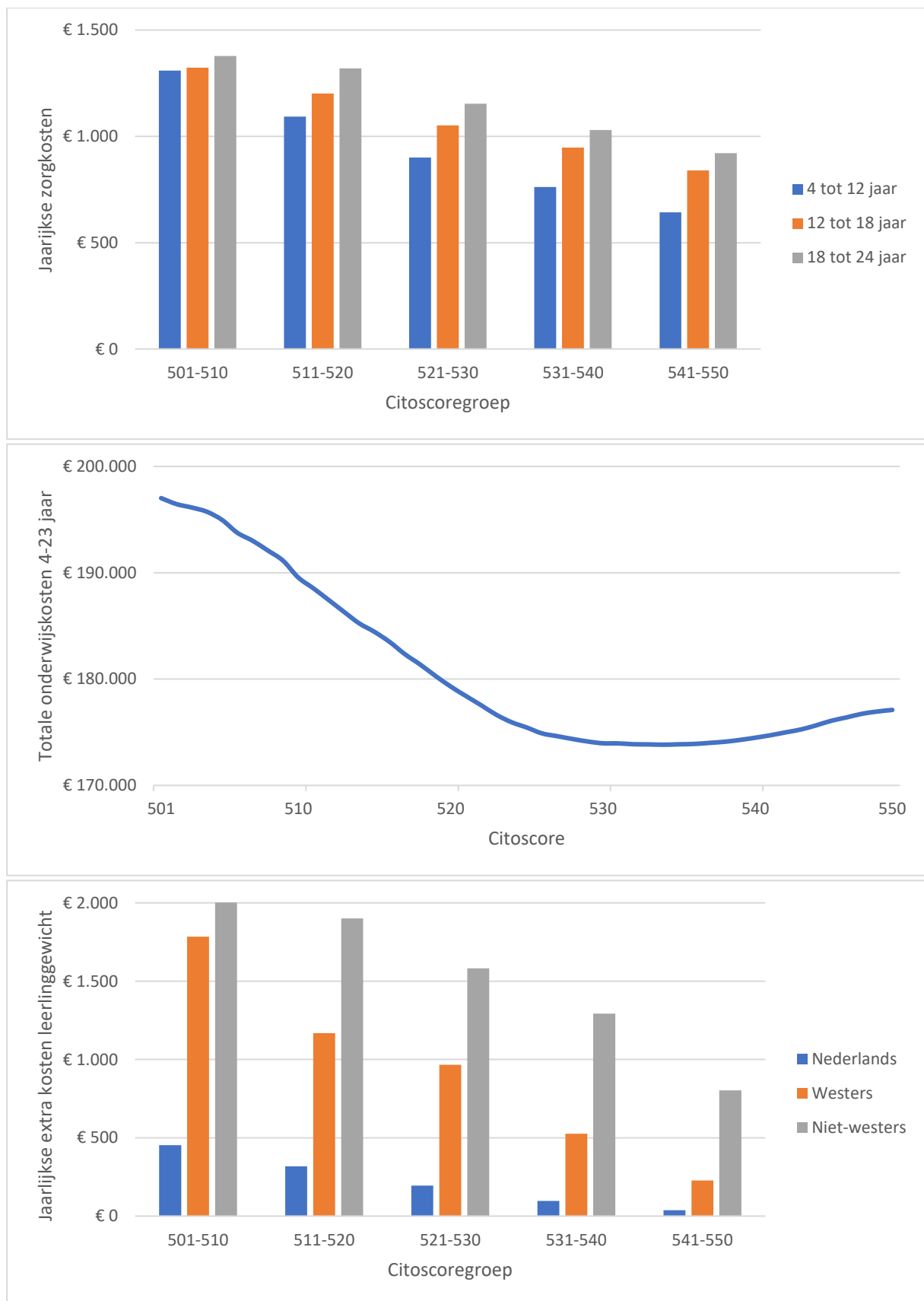
9.4 Nettobijdrage naar citoscore voor de gehele bevolking

De citoscore is – net als het opleidingsniveau – zeer bepalend voor de fiscale nettobijdrage over de levensloop. Voor een belangrijk deel is dat terug te voeren op de verschillen tussen opleidingsniveaus. Hogere citoscores leiden vaker tot een hoger opleidingsniveau (§9.2) en een hoger opleidingsniveau leidt gemiddeld genomen tot een hogere nettobijdrage (§9.3).

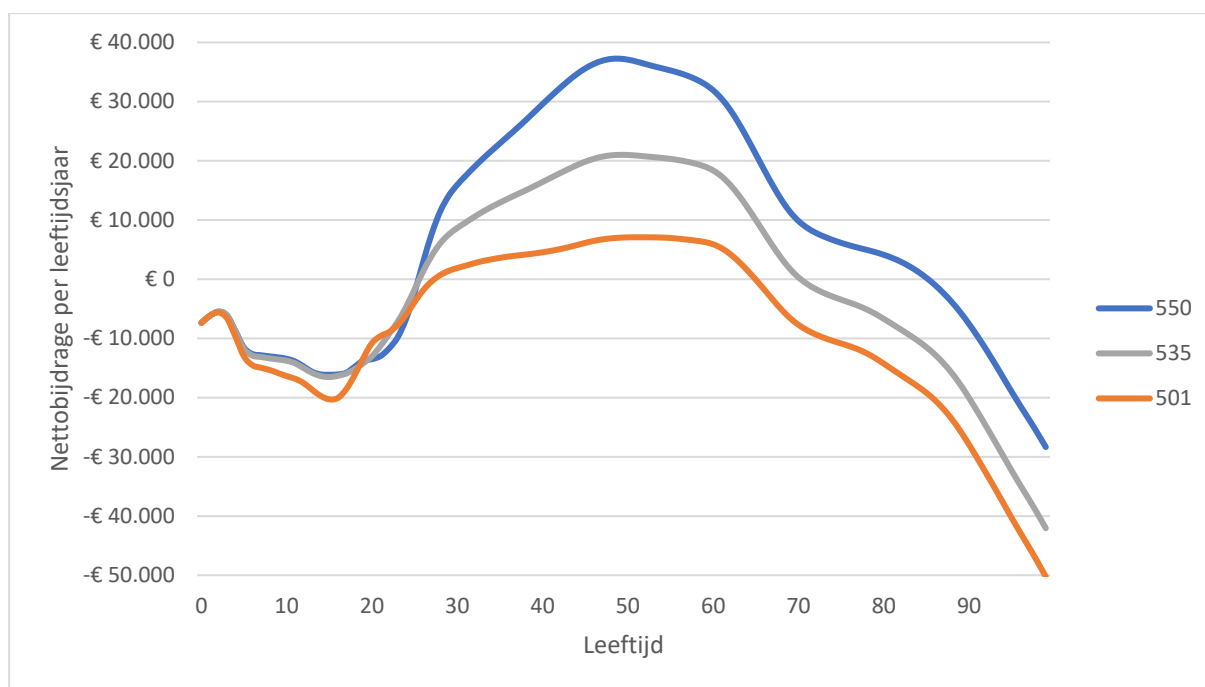
Daarnaast hangen citoscores tijdens de jeugdfase ook in meer directe zin samen met kosten en baten. Gedurende de leerplichtige leeftijd zijn er weinig baten en slechts twee grote kostenposten, namelijk zorg en onderwijs. Voor zorg bestaan aanzienlijke verschillen in de jaarlijkse kosten tussen de verschillende citoscore- en leeftijdsgroepen (Figuur 9.7 boven). Kinderen met een lage citoscore hebben relatief veel zorg nodig.

Ook de onderwijskosten²⁸⁰ zijn voor leerlingen en studenten met een lage citoscore aanzienlijk hoger dan voor onderwijsdeelnemers met een gemiddelde of hoge citoscore (Figuur 9.7 midden). Voor de leerplichtige leeftijd hebben kinderen met lagere citoscores gemiddeld hogere onderwijskosten omdat ze vaker praktijkonderwijs, speciaal onderwijs of leerwegondersteunend onderwijs volgen. Dit zijn namelijk vormen van onderwijs met intensieve begeleiding en navenant hogere personeelskosten. Wat ook een rol speelt is de extra bekostiging van basisscholen voor kinderen met één of twee ouders met een (zeer) laag opleidingsniveau middels het zogenaamde leerlinggewicht (zie Figuur 9.7 onder).

²⁸⁰ Tot en met 23 jaar; voor hogere leeftijden zijn er geen data voor een directe berekening.



Figuur 9.7 Drie kostenprofielen naar citoscore. Boven: gemiddelde jaarlijkse zorgkosten voor drie leeftijdsgroepen. Midden: totale kosten onderwijs 4-23 jaar (smoothed). Onder: extra bekostiging van het basisonderwijs op basis van het leerlinggewicht, uitgesplitst naar migratieachtergrond.



Figuur 9.8 Nettobijdrage per leeftijdsjaar (smoothed) voor drie citoscores: de laagst mogelijke citoscore (501), de hoogst mogelijke citoscore (550) en de gemiddelde citoscore voor de Nederlandse bevolking (535). Eigen berekening op basis van CBS-microdata.

Op basis van deze gegevens over de directe kosten en baten naar citoscore²⁸¹ en de gegevens over de hoogst behaalde opleiding naar citoscore (zie Figuur 9.3) is het mogelijk om per citoscore een profiel op te stellen voor de nettobijdrage per leeftijdsjaar. Dit is in Figuur 9.8 gedaan voor enkele citoscores, te weten de laagst mogelijke citoscore (501, oranje lijn), de hoogst mogelijke citoscore (550, blauwe lijn) en de gemiddelde citoscore (535, grijze lijn).

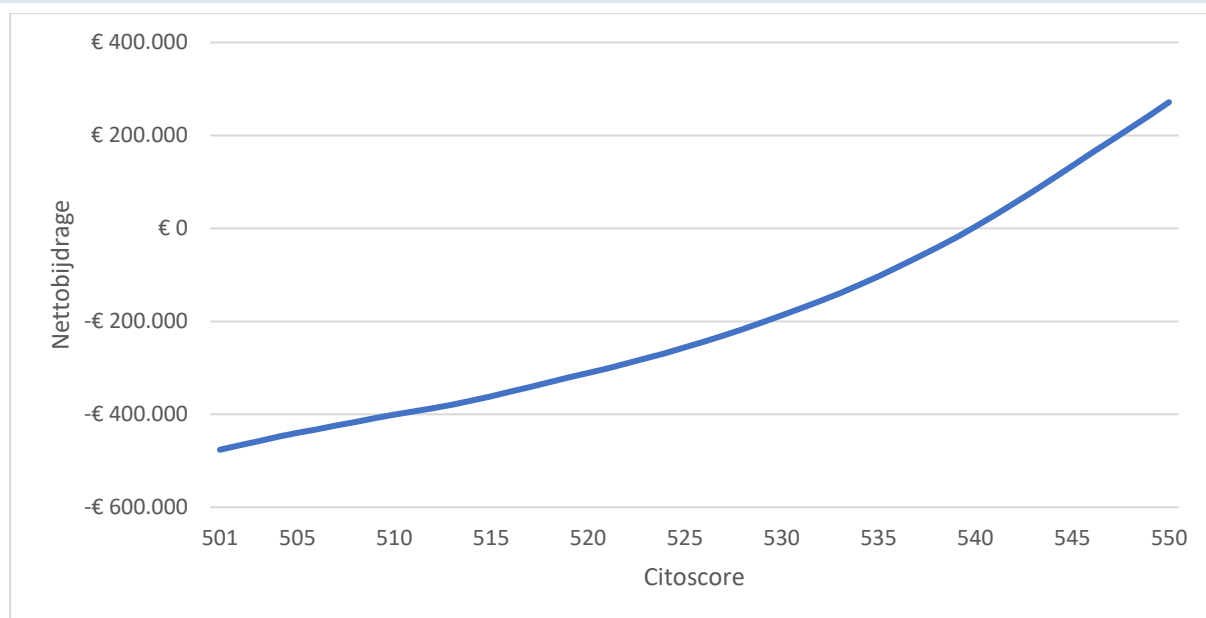
Duidelijk is te zien dat voor de laagste citoscore van 501 (oranje lijn) de nettobijdrage tijdens de leerplichtperiode relatief laag is. Dit komt zoals gezegd door de hoge onderwijskosten i.v.m. de extra bekostiging van het basisonderwijs en dure vormen van (speciaal) voortgezet onderwijs. Voor de gemiddelde citoscore (535, grijze lijn) en vooral voor de hoogste citoscore (550, blauwe lijn) zijn de opleidingskosten in de leerplichtige leeftijd laag, maar voor jonge twintigers juist hoog omdat velen doorstuderen. Voor de werkzame leeftijd en de pensioenleeftijd is er voor alle citoscores – ook voor de niet getoonde tussenliggende waarden – een eenduidig beeld: een hogere citoscore leidt gemiddeld genomen tot een hogere nettobijdrage.

Figuur 9.9 geeft voor elke citoscore de nettobijdrage, d.w.z. de nettobijdrage over de levensloop.²⁸² De nettobijdrage verschilt erg per citoscore. Voor de laagste citoscore is de nettobijdrage bijna vijf ton negatief. Voor de hoogste citoscore is de nettobijdrage bijna drie ton positief. Het totale verschil tussen de hoogste en laagste citoscore bedraagt dus circa acht ton.

²⁸¹ Zie vorige voetnoot.

²⁸² Het getoonde profiel is synthetisch: het is samengesteld door het combineren van gegevens van een groot aantal mensen behorend tot verschillende cito- en opleidingscohorten. Zie verder voetnoot 275 en de Technische appendix.

De hoogte van de citoscore is zeer bepalend voor de nettobijdrage van personen: een één punt hogere citoscore levert over de levensloop ongeveer € 20.000 extra nettobijdrage op. Voor citoscores rond het Nederlands gemiddelde (530-540) levert elke citopunt hoger € 15.000 à € 25.000 extra nettobijdrage. Hierbij is de toename van de nettobijdrage per citopunt groter voor de hogere citoscores. Wat voor individuen geldt – een hogere citoscore leidt tot een hogere nettobijdrage – geldt ook voor de verschillende herkomstgroepen; bij een stijging van het groepsgemiddelde met één citopunt neemt de nettobijdrage toe met ongeveer €20.000.²⁸³ ↵



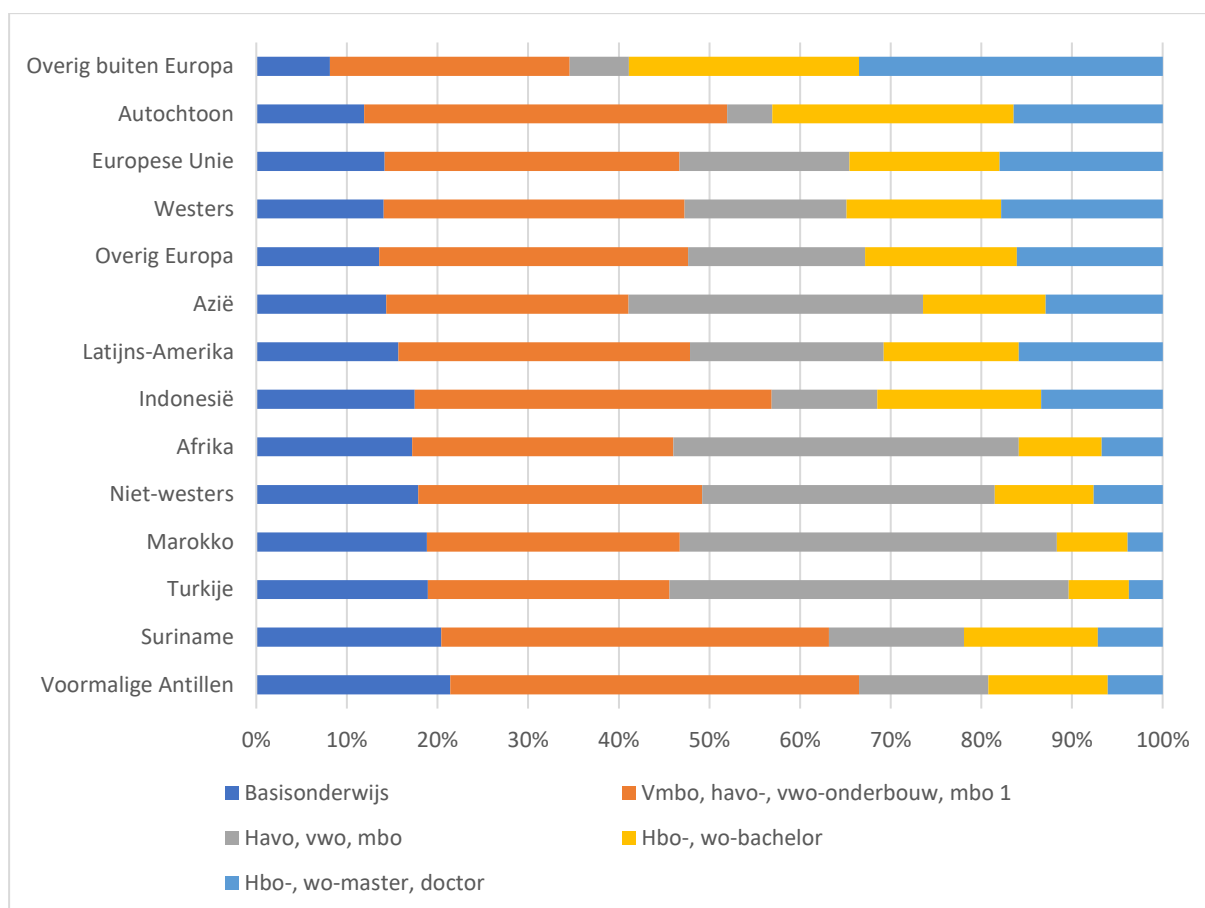
Figuur 9.9 Nettobijdrage naar citoscore voor de Nederlandse bevolking, 2016. Eigen berekening op basis van CBS-microdata.

9.5 Groepsverschillen in citoscore en opleiding voor de 1^e generatie

Groepsverschillen in citoscores en opleidingsniveau hangen op meerdere wijzen samen. Er zijn dan ook verschillende manieren denkbaar om deze samenhang in kaart te brengen. Vanuit het oogpunt van beleidsrelevantie is het opleidingsniveau van de eerste generatie wellicht het beste vertrekpunt. Bij het toelatingsbeleid van klassieke immigratielanden als Canada en Australië is de opleiding één van de toelatingsgronden en ook voor Nederland is de zogenaamde kenniswerker een toelatingscategorie die de laatste jaren steeds belangrijker wordt.

Gemiddeld genomen zijn immigranten lager opgeleid dan autochtonen en met name tussen autochtonen en niet-westerse immigranten bestaat een fors verschil in opleidingsniveau. Ook tussen de verschillende herkomstgroepen bestaan aanzienlijke verschillen in opleidingsniveau. In Figuur 9.10 is voor personen van 24 tot 64 jaar het opleidingsniveau naar migratieachtergrond weergegeven voor de CBS 12-delings. Opvallend is dat alleen voor immigranten uit de regio Overig buiten Europa – welke Noord-Amerika, Oceanië en Japan omvat – het aandeel hoger opgeleiden groter is dan bij autochtonen en het aandeel lager opgeleiden kleiner. Voor alle andere groepen in deze figuur geldt dat het opleidingsniveau lager is dan van autochtonen. ↵

²⁸³ De precieze toename van de nettobijdrage van een groep bij een één punt hogere gemiddelde citoscore hangt enigszins af van de distributie over alle citoscores van de betreffende groep, dit omdat de hellingshoek van de kromme toeneemt met de citoscore.



Figuur 9.10 Opleidingsniveau van eerste generatie immigranten, 24 tot 64 jaar, naar migratieachtergrond en opleidingsniveau volgens de SOI 5-deling, 2016. De migratieachtergronden zijn in oplopende volgorde geordend naar gewogen²⁸⁴ opleidingsniveau. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.

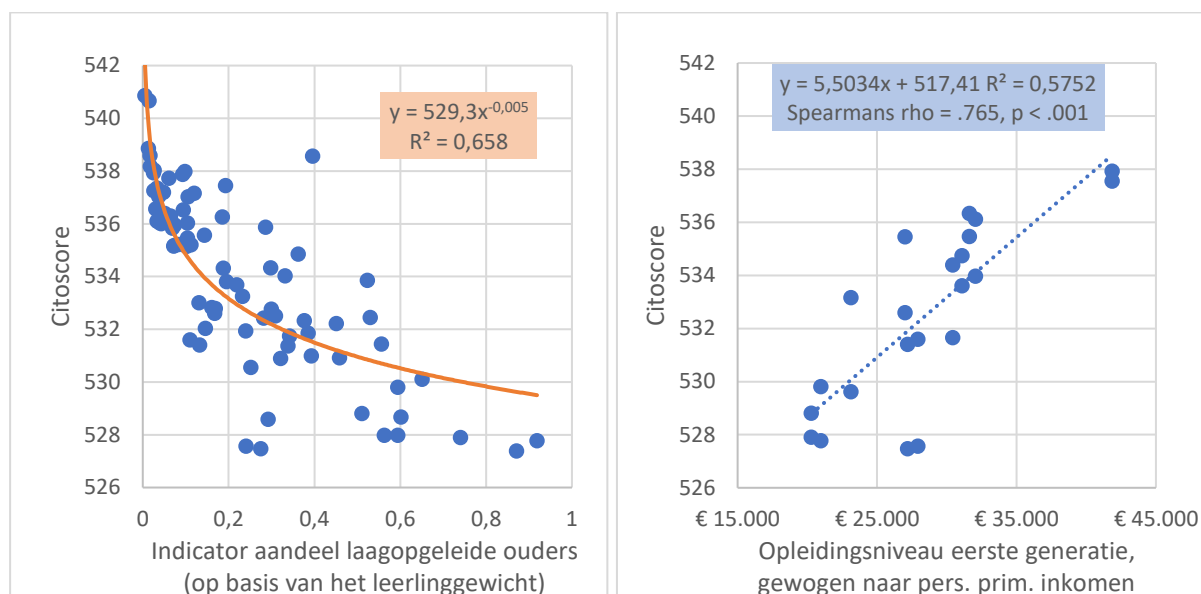
Het opleidingsniveau is voor eerste generatie immigranten niet voor iedereen systematisch geregistreerd en opleidingsniveaus zijn tussen landen niet altijd zondermeer vergelijkbaar. Daarom moeten resultaten m.b.t. tot het opleidingsniveau van de eerste generatie met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Om die reden is in dit hoofdstuk wat opleidingsniveau betreft gekozen om daar waar mogelijk de focus te leggen op de jonge eerste generatie (citoscores en actueel gevolgde opleiding) en op de tweede generatie, waarvan wel een goede registratie van de opleiding beschikbaar is, omdat deze veelal in Nederland genoten is. In de rest van deze paragraaf wordt ingegaan op verschillen in onderwijsdeelname en citoscores onder eerste generatie herkomstgroepen, voor de indeling in 42 wereldregio's (exclusief Nederland).²⁸⁵ Hierbij wordt eerst kort ingegaan op de samenhang tussen het opleidingsniveau van de ouders en de citoscores van de kinderen. Vervolgens worden groepsverschillen in citoscores en voortgezet onderwijs besproken.

Aan het begin van deze paragraaf werd het opleidingsniveau van de ouders als ideaal vertrekpunt voor dit betoog aangemerkt. De onvolledige registratie van het opleidingsniveau en de grove categorieën beperken echter de mogelijkheden tot directe analyse. Er is wel veel indirect bewijs voor de

²⁸⁴ Als gewichten zijn gebruikt de nettobijdragen van autochtonen volgens de SOI 8-deling binnen de Standaard Onderwijs Indeling (SOI) van het CBS, vervolgens is geaggregeerd naar de SOI 5-deling.

²⁸⁵ Om misverstanden te voorkomen: het gaat in deze paragraaf steeds om samenhang van groepsgemiddelden en niet om samenhang gemeten op individueel niveau.

samenhang tussen het opleidingsniveau van de ouders en de citoscore van de kinderen. Onder andere geldt zowel voor autochtone ouders als voor westerse en niet-westerse ouders dat een hoger inkomen (nauw verwant met opleidingsniveau) geassocieerd is met een hogere citoscore bij de kinderen.²⁸⁶



Figuur 9.11 Links: samenhang tussen citoscore en leerlinggewicht (als indicator voor het aandeel laagopgeleide ouders), voor 41 herkomstregio's, 1^e en 2^e generatie afzonderlijk, 2010-2014. Rechts: samenhang tussen citoscore, 1^e en 2^e generatie afzonderlijk, verslagjaren 2010-2014 en het naar persoonlijk primair inkomen gewogen opleidingsniveau van eerste generatie immigranten, 28 tot 64 jaar, voor 11 herkomstregio's, verslagjaren 2015-2016. Eigen berekening op basis van CBS-microdata.

Het opleidingsniveau van de eerste generatie is erg bepalend voor de citoscores en het verdere school- en arbeidsmarktsucces van eerste²⁸⁷ en tweede generatie kinderen. De grote groepsverschillen in tweede generatie citoscores kunnen dan ook in belangrijke mate verklaard worden uit de eveneens aanzienlijke eerste generatie groepsverschillen in opleidingsniveau. Dit is geïllustreerd in Figuur 9.11 (links) waar voor de 42-deling (minus Nederland) de gemiddelde citoscore van eerste en tweede generatie afzonderlijk is afgezet tegen het zogenaamde leerlinggewicht, dat is afgeleid uit het opleidingsniveau van de ouders.²⁸⁸ Een laag gemiddeld leerlinggewicht duidt op een hoog aandeel laaggeschoolde ouders en *vice versa*. Te zien is dat herkomstgroepen met een groot aandeel ongeschoolde of zeer laag opgeleide ouders gemiddeld genomen ook een lagere citoscore hebben. Kinderen uit herkomstgroepen met een gemiddeld leerlinggewicht dat onder 0,1 ligt hebben andersom juist vaak een citoscore boven de gemiddelde citoscore voor autochtonen (536). Een belangrijke uitzondering vormt migratieachtergrond China dat een relatief hoog leerling gewicht heeft – de ouders zijn gemiddeld genomen niet hoog opgeleid²⁸⁹ – terwijl de kinderen hoge citoscores halen.²⁹⁰ In Figuur

²⁸⁶ Zie bijvoorbeeld CBS-statline, *Score eindtoets basisonderwijs Cito; gezinskenmerken, 2005-2010*, opgehaald 12-12-2020 van: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83393NED/table?dl=40F98>.

²⁸⁷ Een deel van de eerste generatie immigranten komt op zeer jeugdige leeftijd naar Nederland.

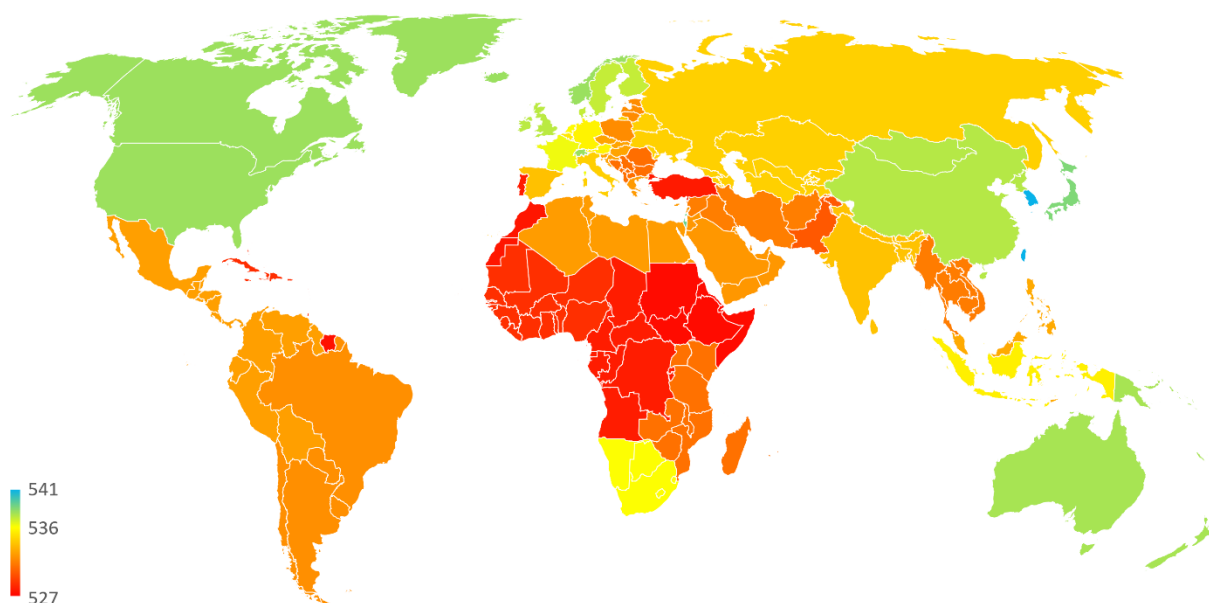
²⁸⁸ Het leerlinggewicht vormt de grondslag in de systematiek waarmee basisscholen extra geld krijgen voor kinderen van laagopgeleide ouders. Kinderen met één of twee ongeschoolde en/of zeer laag opgeleide ouders tellen daarbij in de bekostiging van basisscholen extra mee. Zie ook Hoofdstuk 8.

²⁸⁹ Chinese immigranten van de cohorten tot 2000 waren vaak laaggeschoold, terwijl hun kinderen bovengemiddeld schoolsucces hebben, zie Gijsberts, M., W. Huijnk, R. Vogels (red.) (2011), blz. 23 en 54

²⁹⁰ Verwijdering van de twee gegevenspunten (eerste en tweede generatie kinderen zijn in deze grafiek afzonderlijk opgenomen) voor China uit Figuur 9.11 vergroot de verklaarde variantie van 65,8% naar 72,5%.

9.11 (rechts) is tevens voor de 12-deling minus Nederland een sterke samenhang getoond tussen de citoscore van de eerste en tweede generatie afzonderlijk en het opleidingsniveau²⁹¹ van de eerste generatie. Over het algemeen is het opleidingsniveau van eerste generatie ouders nogal bepalend is voor de citoscores van eerste en tweede generatie kinderen. Recent onderzoek van het CPB vindt voor wat betreft het effect van opleidingsniveau van de ouders op de citoscore van de tweede generatie een vergelijkbaar resultaat.²⁹²

De gemiddelde citoscores voor eerste generatie herkomstgroepen lopen nogal uiteen. In Figuur 9.12 zijn de verschillen in citoscores getoond voor de eerste generatie. De benchmarkwaarde (geeltinten) is de gemiddelde score voor autochtonen (536). Het verschil tussen de hoogste en de laagste score is met ongeveer 13,5 punten (1,4 standaarddeviaties) fors te noemen. ↵



Figuur 9.12 Citoscores van personen met een eerste generatie migratieachtergrond, naar herkomstregio, 2006-2018. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.

Hoge citoscores vinden we onder andere in de Angelsaksische en Scandinavische landen en een groep Oost-Aziatische landen. De hoogste citoscores (541) worden behaald door eerste generatie kinderen uit Zuid-Korea, Taiwan, Hong Kong en Singapore. De laagste citoscores (van 527 tot en met 530) worden behaald door leerlingen uit Aruba en de voormalige Antillen, de Caraïben, Suriname, Portugal, Turkije, Pakistan, Marokko, Centraal- en West-Afrika en de regio Hoorn van Afrika en Soedan.

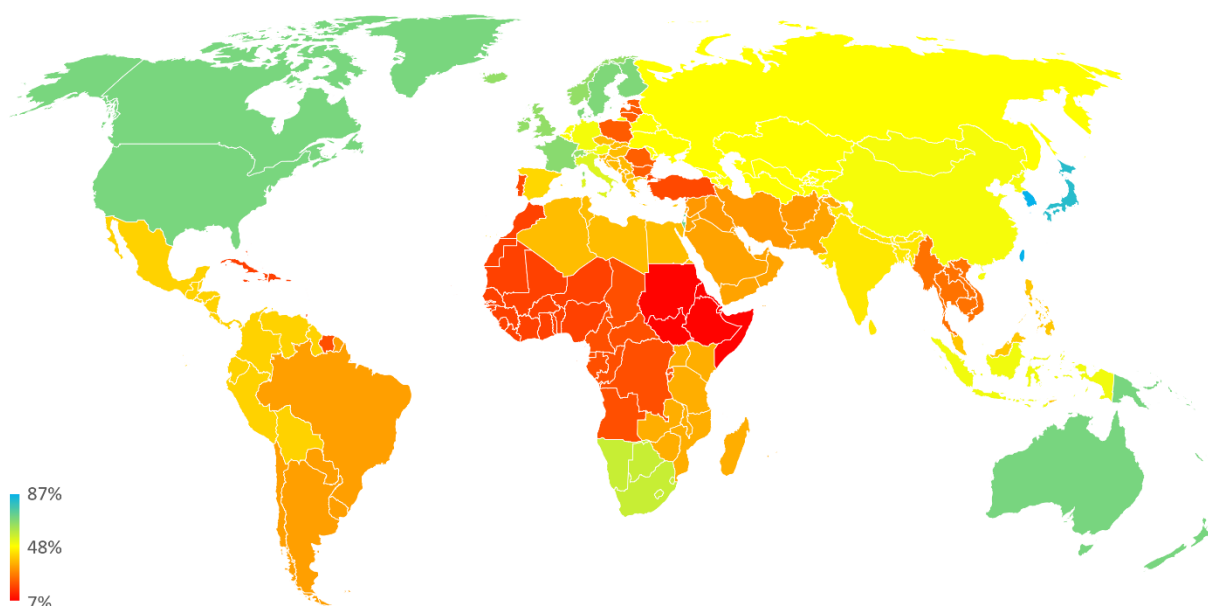
Daarnaast zijn er enkele opvallende verschillen binnen continenten. In Azië heeft Israël (lastig zichtbaar op de kaart) met 539 een gemiddelde citoscore die veel hoger is dan voor eerste generatie kinderen uit omliggende landen. In Europa hebben eerste generatie kinderen uit Zuid-Europa en Midden- en Oost-Europa gemiddelde citoscores die relatief laag zijn ten opzichte van andere Europese landen.

²⁹¹ De verdeling over het hoogst behaalde opleidingsniveau volgens de CBS Standaard Onderwijs Indeling (SOI) 8-deling is hier gewogen tegen het persoonlijk primair inkomen uit Tabel 9.1. Eigen berekening op basis van CBS-microdata.

²⁹² Voor de tweede generatie Opleidingsniveau van de ouders heeft effect op zowel de cognitieve vaardigheden (taal en rekenen, circa 0,4 SD) als de niet-cognitieve vaardigheden (gedrag en werkhouding, circa 0,2 SD), Zumbuehl, M. & Dillingh, R. (2019), blz. 8-10

Deels kan dit wellicht verklaard worden uit de doorgaans nogal dynamische arbeidsmigratie uit deze regio's, hetgeen de schoolprestaties van eerste generatie kinderen wellicht vaak niet ten goede komt.

In Afrika steken de citoscores van eerste generatie kinderen uit Zuidelijke Afrika – in de praktijk vooral Zuid-Afrika – gunstig af bij de overige Afrikaanse regio's. Afgaande op bijvoorbeeld het inkomen²⁹³ gaat het voor een aanzienlijk deel om elitemigratie. Ook heeft een deel van de immigranten uit Zuid-Afrika oudere of jongere Nederlandse wortels.²⁹⁴ Wellicht speelt een geringe taalafstand tussen het Afrikaans en het Nederlands bij veel niet-Nederlandstalige kinderen uit Zuid-Afrika ook een positieve rol in hun schoolprestaties.



Figuur 9.13 Aandeel havo en vwo leerlingen (%) onder vijftienjarigen met een eerste generatie migratieachtergrond, naar herkomstregio, 2016 (bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata).

De groepsverschillen in citoscores worden in grote lijnen weerspiegeld in groepsverschillen in het voortgezet onderwijs.²⁹⁵ In Figuur 9.13 is het aandeel deelnemers aan havo en vwo weergegeven onder vijftienjarige scholieren van de eerste generatie, die per CBS-definitie in het buitenland geboren is. Als benchmark (geeltinten) is het percentage onder autochtone leerlingen genomen (circa 50% deelname aan havo of vwo). Leerlingen uit een aantal landen – Duitsland, Oostenrijk, België, Indonesië, China en de voormalige Sovjetunie – nemen ongeveer even vaak als autochtonen deel aan havo en vwo.

Onder eerste generatie kinderen uit een beperkte groep landen – Zuidelijk Afrika, de Angelsaksische en Scandinavische landen, Frankrijk en Zwitserland en een groep Oost-Aziatische landen – is het aandeel deelnemers boven het Nederlands gemiddelde. Van de 15-jarige kinderen uit Japan, Zuid-Korea, Taiwan, Hong Kong en Singapore zit zelfs 85% op de havo of het vwo.

²⁹³ Voor de leeftijden 20-67 jaar ligt het percentiel persoonlijk primair inkomen bijvoorbeeld 2 punten boven dat van autochtonen, eigen berekening op basis van CBS-microdata, 2016.

²⁹⁴ Zie het begrip Zuidelijk-Afrika in de Begrippenlijst voor meer toelichting.

²⁹⁵ Op het oog is reeds te zien dat er veel overeenkomsten zijn met de verdeling over citoscores voor de eerste generatie, een punt dat in de volgende paragraaf wordt uitgewerkt voor de tweede generatie. Bij de (per definitie) in Nederland geboren tweede generatie is er minder verstoring van de schoolprestaties door het migratieproces wat een zuiverder beeld geeft van deze samenhang.

Eerste generatie kinderen uit de overige landen nemen (veel) minder vaak dan autochtonen deel aan havo of vwo. Leerlingen uit Aruba en de voormalige Antillen, de Caraïben, Suriname, Marokko, Turkije, Portugal, Centraal- en West-Afrika hebben allen deelnamepercentages lager dan 20%. Het laagste percentage wordt gevonden onder eerste generatie kinderen uit de regio Hoorn van Afrika en Soedan – met o.a. Somalië, Ethiopië en Eritrea – waar de deelname op 7,5% ligt.

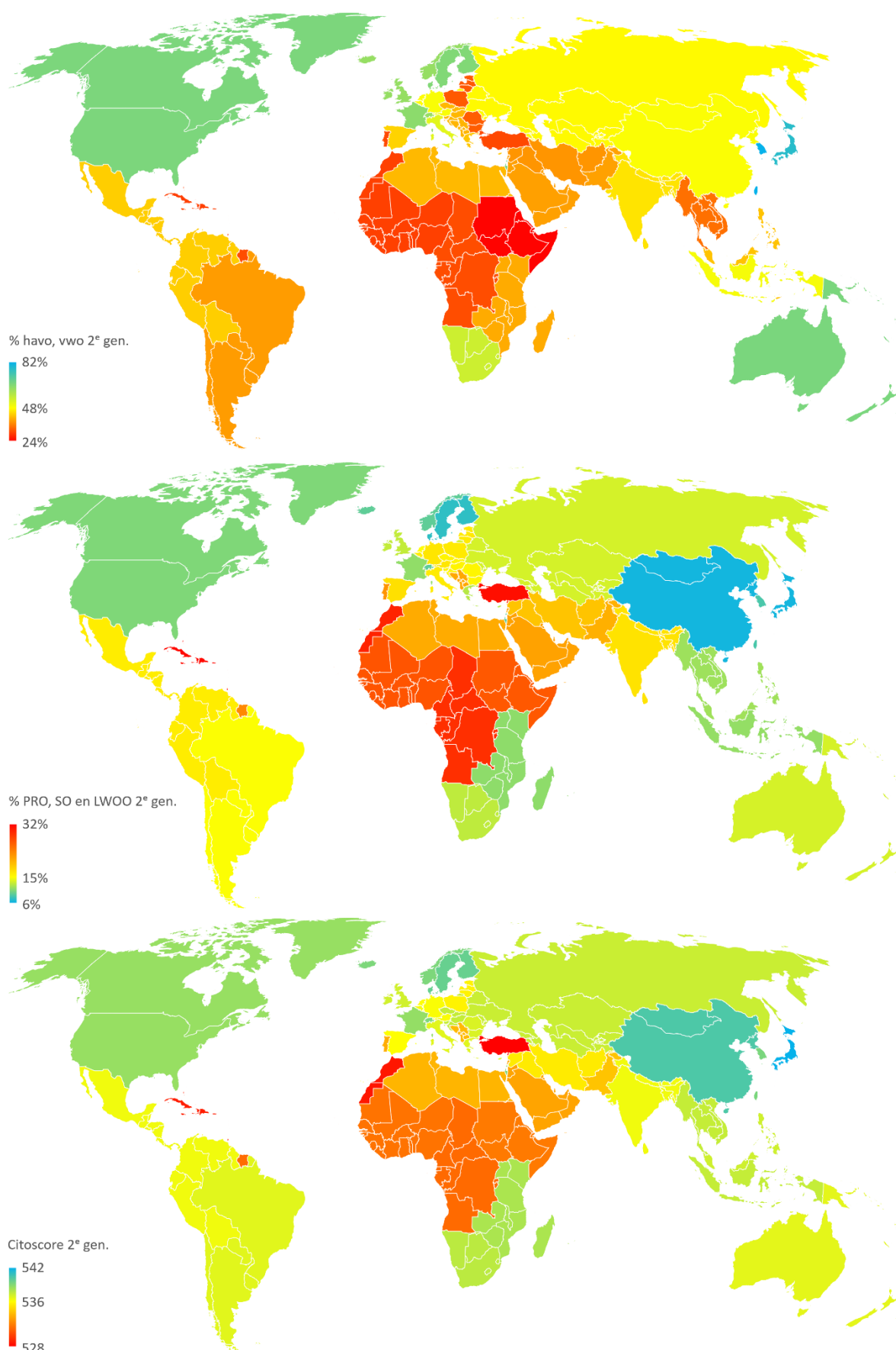
Het type voortgezet onderwijs dat men volgt is zeer bepalend voor de uiteindelijke hoogst behaalde opleiding, een punt dat later nog verder uitgewerkt wordt. En omdat de hoogst behaalde opleiding zeer bepalend is voor het inkomen, de arbeidsdeelname en werkloosheidskansen, staan de geconstateerde verschillen in VO-deelname min of meer garant voor forse verschillen in nettobijdrage in het latere leven van eerste generatie immigranten die op jonge leeftijd naar Nederland komen.

9.6 Groepsverschillen in citoscore en opleiding voor de 2^e generatie

Ook voor de tweede generatie zijn er grote verschillen in citoscores tussen herkomstregio's. Dit is voor 2016 getoond in Figuur 9.14 (onder). De citoscore vormt – uiteraard, daar is de Citotest voor bedoeld – een goede voorspeller van het type voortgezet onderwijs en daarmee indirect ook van de uiteindelijk hoogst behaalde opleiding. Dit is in Figuur 9.14 op het blote oog te zien door vergelijking van de wereldkaart met citoscores met de wereldkaart met het aandeel havo en vwo leerlingen voor de tweede generatie, zoals weergegeven in Figuur 9.14 (boven).

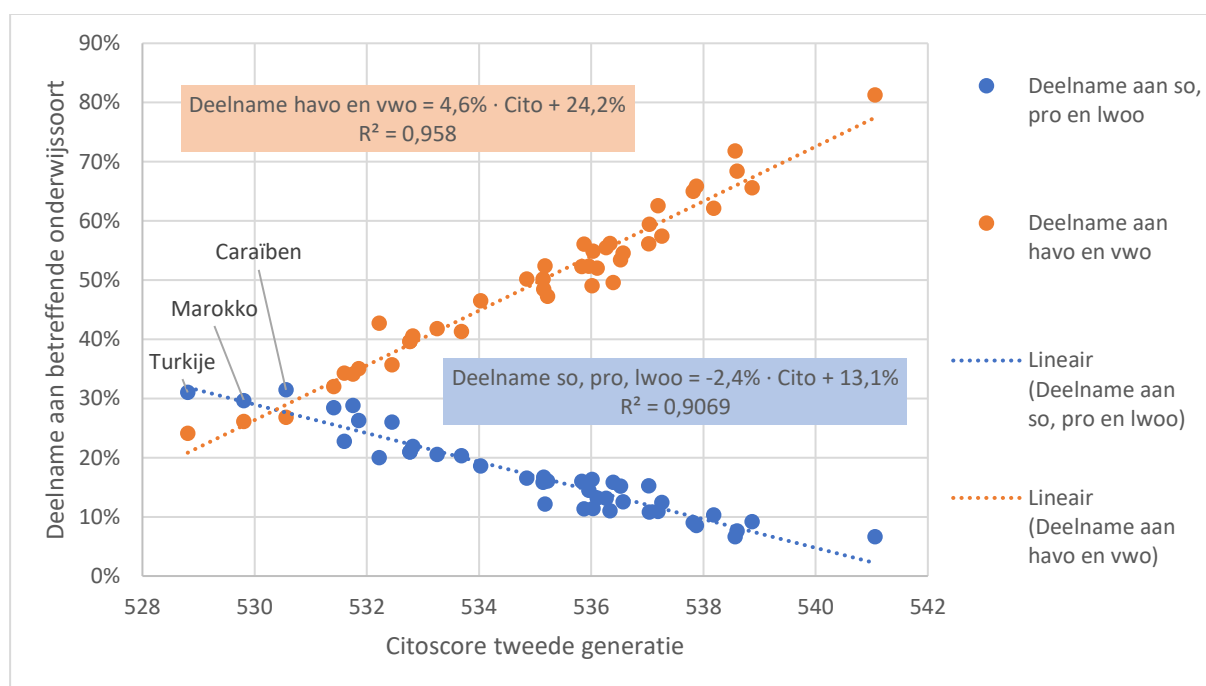
Net als bij de eerste generatie (vergelijk Figuur 9.13) is de deelname aan havo en vwo hoog voor onder andere herkomst Japan, Aziatische tijgers, de Angelsaksische landen en Scandinavië. Daarnaast brengt vergelijking van Figuur 9.14 (boven) met Figuur 9.13 aan het licht dat er een aantal regio's zijn met een groot verschil tussen de eerste en de tweede generatie. Dat geldt onder andere voor China, Oost-Afrika en een aantal MOE-landen. Voor het merendeel van deze regio's is de gemiddelde deelname aan havo en vwo even hoog of hoger dan van autochtonen. De mate van verschil tussen eerste en tweede generatie hangt onder meer samen met het aandeel 'gemengde ouderparen' – d.w.z. tweede generatie kinderen met één in Nederland geboren ouder – een punt dat in §9.13 zal worden uitgewerkt. Ook andere verklaringen zijn denkbaar. Bij China speelt de grote taalafstand de per definitie niet in Nederland geboren eerste generatie kinderen wellicht parten. Bij de MOE-landen – met veel heen en weer pendelende arbeidsmigranten – speelt mogelijk positieve zelfselectie op langdurige vestiging in Nederland een rol, in die zin dat ouders die er voor kiezen om hun kinderen in Nederland geboren te laten worden (tweede generatie) wellicht vaker gekozen hebben voor een toekomst in Nederland. Er is echter nader onderzoek voor nodig om hier meer licht op te werpen.

In een aantal regio's blijft ook voor de tweede generatie de onderwijsachterstand ten opzichte van autochtonen groot. In drie regio's – Marokko, Turkije en de Caraïben – is de deelname aan havo en vwo lager dan 30%. Ook in Suriname, Aruba en de voormalige Antillen, een groot deel van Afrika, Pakistan, Portugal en Voormalig Joegoslavië ligt het deelnamepercentage onder dat van autochtonen. Dit vergroot de kans op een lage of negatieve nettobijdrage van mensen met een tweede generatie migratieachtergrond uit deze regio's.



Figuur 9.14 Aandeel 15-jarigen (2007-2017) op havo en vwo (boven) en praktijkonderwijs, speciaal onderwijs en LWOO (midden) en citoscores (2006- 2018) naar herkomstregio (42-deling) voor personen met een 2^e generatie migratieachtergrond. Eigen berekening op basis van CBS-microdata.

Havo en vwo zijn middelbare schooltypen die een relatief goed vooruitzicht bieden op een hoog uiteindelijk opleidingsniveau (bachelor of master) en daarmee op een hoge nettobijdrage over de levensloop, een punt dat in §9.4 en §9.5 nader zal worden uitgewerkt. In het midden van Figuur 9.14 is de deelname te zien aan onderwijssoorten die juist een relatief slecht vooruitzicht bieden op een hoog uiteindelijk opleidingsniveau en navenante nettobijdrage. Het gaat om speciaal (voortgezet) onderwijs (SO) en daarnaast praktijkonderwijs (PRO) – een vorm van voortgezet onderwijs voor kinderen met leerachterstanden en een moeilijk lerend intelligentieprofiel. Verder gaat het om leerwegondersteunend onderwijs (LWOO), een vorm van onderwijs met kleinere groepen en extra aandacht dat meestal wordt aangeboden op VMBO basis/kader niveau. Te zien is dat de deelname aan deze typen onderwijs spiegelbeeldig is aan de deelname aan havo en vwo. Voor regio's waar de deelname aan havo en vwo hoog is, is de deelname aan speciaal onderwijs, praktijkonderwijs en LWOO juist laag en *vice versa*.



Figuur 9.15 Samenhang citoscores (2006-2018) enerzijds en de deelname aan havo en vwo (oranje puntenwolk en trendlijn) respectievelijk speciaal (voortgezet) onderwijs (SO), praktijkonderwijs (PRO) en leerwegondersteunend onderwijs (LWOO) (blauwe puntenwolk en trendlijn) onder vijftienjarigen met een tweede generatie migratieachtergrond, uitgesplitst naar 41 herkomstregio's. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.

De opvallende overeenkomsten in de kleurpatronen tussen de drie wereldkaarten in Figuur 9.14 wat betreft deelname aan havo en vwo (boven), de deelname aan speciaal onderwijs, praktijkonderwijs en LWOO (midden) en de citoscores (onder) van de tweede generatie illustreren deze samenhang tussen citoscores en schoolniveau langs visuele weg. In Figuur 9.15 is de samenhang tussen de citoscore en de deelname aan de verschillende onderwijssoorten verder onderbouwd. Te zien is dat de gemiddelde citoscore van de tweede generatie een zeer goede voorspeller is van de deelname aan havo en vwo²⁹⁶ en tevens een goede voorspeller van de deelname aan het speciaal (voortgezet) onderwijs, praktijkonderwijs en leerwegondersteunend onderwijs.²⁹⁷ Voor de tweede generatie voorspelt elke punt hogere citoscore een 4,6% hogere deelname aan havo en vwo en een 2,4% lagere deelname aan

²⁹⁶ Met een significante 96% voorspelde variantie, $R^2 = 0,96$, $p < 0,001$.

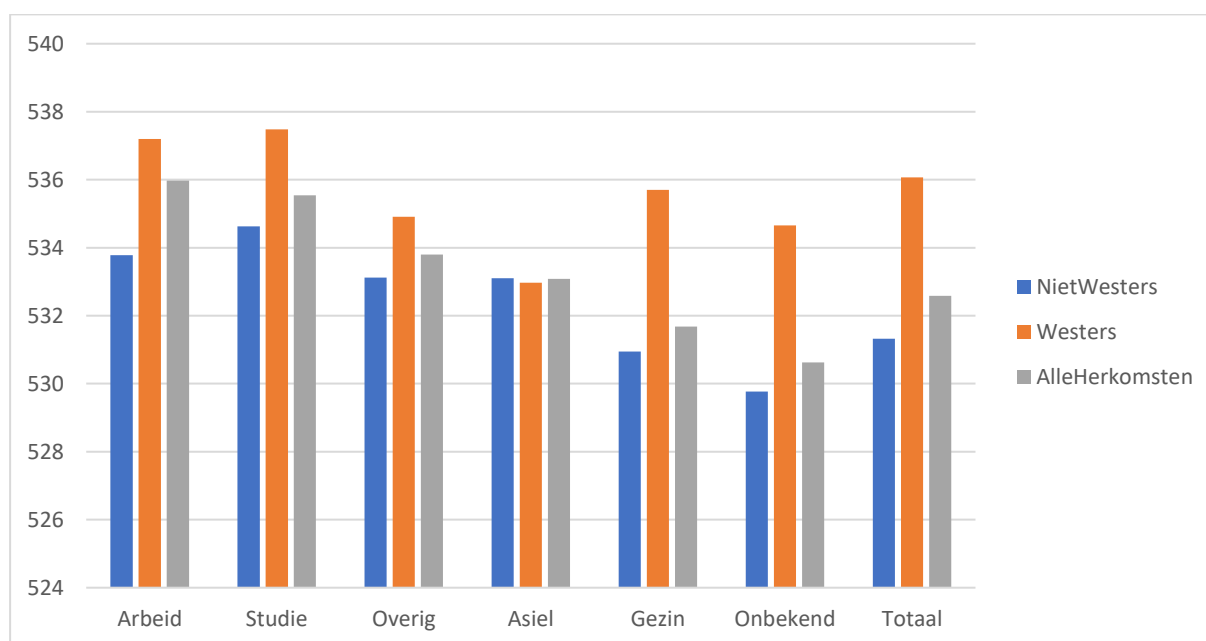
²⁹⁷ Met een significante 91% voorspelde variantie, $R^2 = 0,91$, $p < 0,001$

so, PRO en LWOO. Tot slot valt uit Figuur 9.15 op te maken dat voor de drie regio's met de laagste citoscore – Turkije, Marokko en de Caraïben – geldt dat de deelname aan havo en vwo in 2016 lager was dan de deelname aan speciaal (voortgezet) onderwijs, praktijkonderwijs en LWOO.

9.7 Groepsverschillen in citoscores naar migratiemotief

Met het oog op het toelatingsbeleid zijn ook verschillen in citoscores tussen de migratiemotieven beleidsrelevant. De citoscore geeft een indicatie voor de mate van selectiviteit ten aanzien van het opleidingsniveau (of de opleidingspotentie²⁹⁸) van het toelatingsbeleid. Selectiviteit wordt hier breed opgevat: zowel als effect van selectiecriteria in het beleid zelf als ook zelfselectie door de immigrant.

Omdat er (uit de aard der zaak) niet of nauwelijks citoscores zijn van eerste generatie arbeids- en studiemigranten, is uitgegaan van de citoscores van de tweede generatie. De tweede generatie is per definitie in Nederland geboren en heeft zelf geen migratiemotief. Het migratiemotief van de tweede generatie is derhalve afgeleid van dat van de eerste generatie (zie de Technische appendix voor details). In Tabel 9.3 zijn overigens, voor zover beschikbaar, ook de waarden voor de eerste generatie weergegeven.



Figuur 9.16 Citoscores van personen met een tweede generatie migratieachtergrond, uitgesplitst naar migratiemotief (afgeleid van het migratiemotief van de ouders) en herkomstgroep. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.

Nemen we de citoscores als maatstaf voor de selectiviteit van het toelatingsbeleid dan rijst het volgende beeld (zie Figuur 9.16 en Tabel 9.3). Te zien is dat de citoscores het hoogst zijn voor de motieven arbeid (536,0) en studie (535,5). Dat zijn waarden in de buurt van het gemiddeld voor autochtonen (535,9). Studie- en arbeidsmigratie zijn beiden selectief ten aanzien van menselijk kapitaal, waaronder het opleidingsniveau. Bij studiemigratie zullen er meestal minimale ingangseisen zijn met betrekking

²⁹⁸ Voor herkomstlanden met een lage scholingsgraad is het wellicht beter te spreken van 'opleidingspotentie', immers een lage opleiding wil zeker niet altijd zeggen dat men niet de potentie heeft om een hoog opleidingsniveau te behalen, zoals de casus van personen met een Chinese migratieachtergrond toont: de eerste generatie (cohorten tot 2000) waren vaak laaggeschoold en tweede generatie heeft een bovengemiddeld schoolsucces. Gijsberts, M., W. Huijnk, R. Vogels (red.) (2011), blz. 23 en 54

tot (voor)opleiding. Ook bij arbeidsmigratie zal vaak sprake zijn van selectie op opleidingsniveau. Bij arbeidsmigratie zijn er overigens niet altijd één-op-één positieve verbanden, zoals het voorbeeld van de gastarbeid laat zien. Bij de gastarbeid werden arbeidsmigranten soms juist actief geworven op laaggeschooldheid. Ook intra-EU arbeidsmigratie is niet per se geselecteerd op opleidingsniveau, zoals bijvoorbeeld blijkt uit het grote aantal MOE-landers dat betrokken is bij ongeschoold seizoenswerk. Maar onder het huidige migratiebeleid zal gemiddeld genomen bij arbeidsmigratie sprake zijn van een zekere mate van selectiviteit ten aanzien van opleidingsniveau.

Tabel 9.3 Citoscores naar migratiemotief en eerste en tweede generatie migratieachtergrond. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.

	Migratieachtergrond								
	Niet-westers			Westers			Totaal		
	<i>M</i>	<i>(SD)</i>	<i>N</i>	<i>M</i>	<i>(SD)</i>	<i>N</i>	<i>M</i>	<i>(SD)</i>	<i>N</i>
Autochtoon							535,9	(9,6)	1.393.678
Tweede generatie									
Arbeid	533,8	(10,6)	5.022	537,2	(9,4)	8.960	536,0	(10)	13.982
Studie	534,6	(10,2)	4.396	537,5	(9,5)	2.074	535,5	(10,1)	6.470
Asiel	533,1	(9,9)	6.910	533,0	(10,3)	1.570	533,1	(9,9)	8.480
Gezinsmigratie	530,9	(10,5)	62.825	535,7	(9,9)	11.488	531,7	(10,6)	74.313
Overig	533,1	(10,2)	6.676	534,9	(9,9)	4.023	533,8	(10,1)	10.699
Onbekend	529,8	(10,7)	27.881	534,7	(10,3)	5.980	530,6	(10,8)	33.861
Eerste generatie									
Arbeid	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Studie	–	–	–	–	–	–	529,9	(11,7)	25
Asiel	530,7	(10,5)	3.468	530,9	(10,8)	624	530,7	(10,6)	4.092
Gezinsmigratie	529,5	(10,9)	10.326	533,0	(10,8)	9.076	531,1	(11)	19.402
Overig	531,4	(10,4)	2.097	531,5	(10,3)	1.928	531,5	(10,4)	4.025
Onbekend	–	–	–	–	–	–	533,3	(8,8)	15

Voor gezinsmigratie – waarvan de gemiddelde citoscore met 531,7 relatief laag is – is er veel minder sprake van selectiviteit.²⁹⁹ Bij het motief asiel ligt de gemiddelde citoscore met 533,1 tussen de motieven studie en gezinsmigratie in. Voor asiel is er geen eenduidig (zelf)selectiemechanisme. In sommige gevallen is bij asiel sprake van elitemigratie, in andere gevallen is de migratie gedifferentieerder. Wel zou men kunnen argumenteren dat asielmigratie vaak zo kostbaar en moeilijk is dat er een zekere zelfselectie zou kunnen optreden ten aanzien van financiële middelen, inventiviteit en doorzettingsvermogen. Hier is echter nader onderzoek voor nodig. De scores voor onbekend migratiemotief liggen met 530,6 het laagst. Het gaat hierbij veelal om mensen die geen migratiemotief hoeven op te geven, bijvoorbeeld omdat ze de Nederlandse nationaliteit hebben.

²⁹⁹ Al valt enige indirecte selectiviteit op opleidingsniveau niet uit te sluiten, bijvoorbeeld door de *Wet inburgering in het buitenland* en door inkomenseisen (inkomen is gerelateerd aan opleidingsniveau) die bij gezinsvorming gesteld worden aan de ontvangende partner, zie ook §2.3.

Naast de grote empirisch verschillen in citoscores die bestaan tussen de verschillende migratiemotieven, valt ook het grote verschil op in citoscores tussen westerse en niet-westerse tweede generatie. Alleen bij asiel is er geen noemenswaardig verschil, voor alle andere motieven is het verschil tussen westers en niet westers één tot vijf citopunten. Tweede generatie westerse gezinsmigranten scoren gemiddeld 535,7, dicht tegen het autochtone gemiddelde van 535,9. Tweede generatie niet-westerse gezinsmigranten scoren gemiddeld 530,1. Het verschil bedraagt een halve standaarddeviatie. Meer in het algemeen valt op dat alleen westerse studie en arbeidsmigranten boven het autochtone gemiddelde scoren, alle andere groepen hebben lagere citoscores.

Afgaande op de citoscore, is alleen westerse studie- en arbeidsmigratie selectief, bij alle andere immigratievormen is de citoscore van de tweede generatie lager dan van autochtonen. Groepsverschillen in citoscores werken door in de hele levensloop van de betrokken groepen. De citoscores zijn een graadmeter van de prestaties op de basisschool en bepalend voor het schooladvies. Verder zijn citoscores een goede voorspeller van de verdere schoolprestaties en de uiteindelijke hoogst behaalde opleiding en daarmee ook voor de nettobijdrage over de levensloop. De hier geconstateerde verschillen illustreren hoe groot het potentiële effect van (zelf)selectie op opleidingsniveau is op de integratiekanalen en overheidsfinanciën.

9.8 Nettobijdrage naar opleiding en migratieachtergrond

In deze paragraaf wordt onderzocht in hoeverre er verschillen zijn in de nettobijdrage van westerse en niet-westerse migranten met een bepaald opleidingsniveau. Hierbij is net als in Hoofdstuk 6 rekening gehouden met remigratie en zijn de kosten en baten van de eerste en tweede generatie opgeteld. Voor de tweede generatie is in beginsel aangenomen dat het opleidingsniveau gelijk is aan het opleidingsniveau van de eerste generatie. Als referentiecategorie wordt wederom een denkbeeldige immigrant gebruikt – aangeduid als de referentie-autochtoon³⁰⁰ – die de arbeidsmarktprestaties heeft van de gemiddelde autochtoon en het migratiegedrag van de gemiddelde immigrant. De uitkomsten van deze rekenexercitie zijn weergegeven Tabel 9.4 (het linkerdeel onder de kolomspanner Waarneming) en in Figuur 9.17.

Immigratie is vanuit het perspectief van de schatkist alleen voordelig is als de immigranten gemiddeld genomen beschikken over een opleiding op tenminste hbo-bachelor niveau of gelijkwaardige vaardigheden. Dat betekent niet dat er voor een batig fiscaal saldo alleen maar hbo-plussers kunnen worden toegelaten. Vanzelfsprekend kan – bij wijze van spreken – een mbo-geschoolde lasspecialist, die op de binnenlandse arbeidsmarkt niet gevonden kan worden, van grote waarde zijn voor een raffinaderij in de Botlek. Maar in de mix van toegelaten immigranten, moet het gemiddelde opleidingsniveau wel rond het hbo-niveau liggen. Het behoeft weinig betoog dat deze observatie buitengewoon beleidsrelevant is, zeker in geval beleidsmakers middels selectie zouden willen streven naar een batig saldo voor de schatkist. In dat geval zou selectie op opleidingsniveau en ander menselijk kapitaal een voor de hand liggende methode zijn, die ook wordt toegepast door klassieke immigratielanden als Australië, Canada en de VS. In vergelijkbaar onderzoek in de VS wordt overigens dezelfde conclusie getrokken: ook daar leveren alleen immigranten met tenminste bachelor niveau de schatkist een batig saldo op.³⁰¹ ↩

³⁰⁰ Zie de Begrippenlijst en de Technische appendix.

³⁰¹ National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. (2017), blz. 346, i.h.b. deeltabel *Benefits include defense, subsidies, rest-of-world payments, and interest payments*

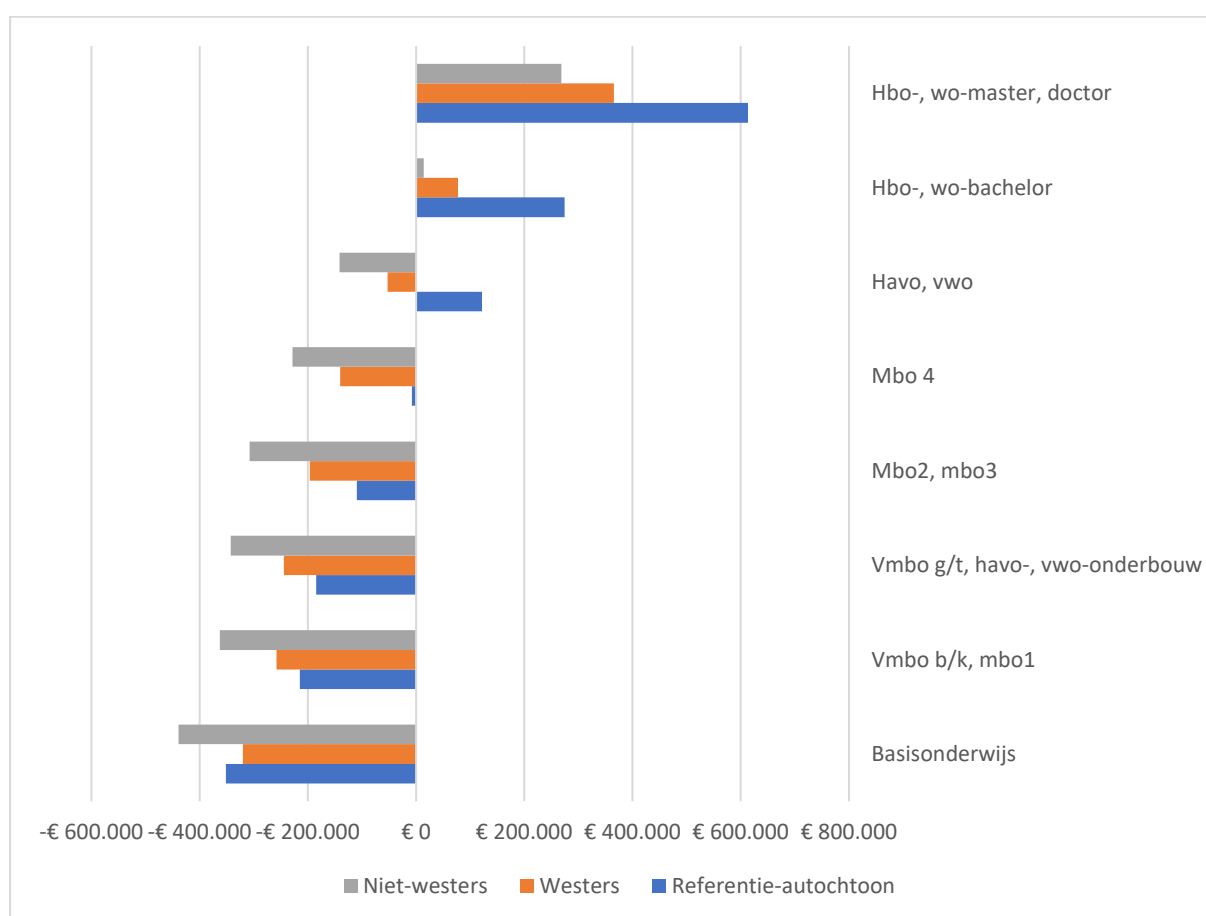
Tabel 9.4 Nettobijdrage naar opleidingsniveau en migratieachtergrond, waarnemingen en een aangepaste berekening. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.

	Waarneming			Aangepast ¹		
	Referentie- autochtoon	Westers	Niet-westers	Referentie- autochtoon	Westers	Niet-westers
Basisonderwijs						
Gen. 1	-199	-156	-260	-199	-181	-261
Gen. 2	-152	-164	-178	-122	-131	-153
Totaal	-352	-320	-439	-322	-312	-414
Vmbo b/k, mbo1						
Gen. 1	-104	-136	-217	-104	-138	-208
Gen. 2	-111	-122	-146	-119	-129	-151
Totaal	-215	-258	-363	-223	-267	-359
Vmbo g/t, havo-, vwo-onderbouw						
Gen. 1	-81	-138	-209	-81	-127	-193
Gen. 2	-103	-106	-134	-99	-107	-135
Totaal	-185	-244	-343	-181	-233	-328
Mbo2, mbo3						
Gen. 1	-29	-105	-180	-29	-93	-166
Gen. 2	-80	-91	-128	-79	-88	-122
Totaal	-109	-197	-308	-108	-181	-288
Mbo 4						
Gen. 1	42	-78	-130	42	-51	-109
Gen. 2	-50	-63	-99	-49	-58	-92
Totaal	-8	-140	-228	-7	-110	-201
Havo, vwo						
Gen. 1	137	-36	-99	137	8	-52
Gen. 2	-16	-17	-43	-12	-19	-45
Totaal	122	-53	-141	125	-11	-97
Hbo-, wo-bachelor						
Gen. 1	241	55	11	241	102	61
Gen. 2	33	22	4	45	40	19
Totaal	274	77	14	286	143	80
Hbo-, wo-master, doctor						
Gen. 1	484	232	158	484	309	243
Gen. 2	130	134	110	98	97	75
Totaal	613	366	268	581	406	318

¹Voor de eerste generatie is de weergegeven nettobijdrage een gewogen gemiddelde van de eerste generatie (gewicht ⅔) en de tweede generatie (gewicht ⅓). Voor de tweede generatie is in zes gevallen het gewogen gemiddelde genomen van het betreffende onderwijsniveau (gewicht ⅓) en het boven- en onderliggende niveau (elk gewicht ⅓). Twee gevallen zijn afwijkend behandeld. Voor basisonderwijs is het gemiddelde genomen van basisonderwijs en de twee bovenliggende niveaus (vmbo, havo-, vwo-onderbouw, mbo1), dit omdat basisschool als hoogste opleidingsniveau vanwege de leerplicht niet zo waarschijnlijk is. Voor hbo-, wo-master, doctor is het gewogen gemiddelde genomen van het niveau zelf (gewicht

$\frac{3}{4}$) en het niveau hbo-, wo-bachelor (gewicht $\frac{1}{4}$), dit omdat aangenomen is dat kinderen van academisch geschoolde ouders zelfs ook relatief vaak een academische titel zullen behalen.

Verder toont Figuur 9.17 dat westerse immigranten voor alle opleidingsniveaus een hogere gemiddelde nettobijdrage leveren dan niet-westerse immigranten. Verder leveren de referentie-autochtonen voor vrijwel elk opleidingsniveau de hoogste nettobijdrage. De enige uitzondering vormen westerse immigranten met basisschool als hoogst behaalde opleiding. Een mogelijke verklaring voor dit laatste verschijnsel is dat in Nederland door de leerplicht al langere tijd weinig mensen ten hoogste basisonderwijs genoten hebben. De Nederlanders die wel basisschool als hoogst behaalde opleiding hebben, hebben derhalve naar verwachting gemiddeld een lage verdien capaciteit, terwijl in Nederland werkzame EU-arbeidsmigranten met ten hoogste basisonderwijs een selectie vormen van mensen met bewezen verdien capaciteit en arbeidsproductiviteit.



Figuur 9.17 Nettobijdrage naar opleidingsniveau en migratieachtergrond, totaal voor eerste en tweede generatie, met remigratie. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.

Figuur 9.17 laat verder zien dat het verschil in nettobijdrage tussen autochtonen en met name niet-westerse migranten erg groot is. Voor de hoogste opleidingen loopt het verschil zelfs op tot drie à vier ton. Uit Tabel 9.4 (onder de kolomspanner Waarneming) valt op te maken dat de verschillen voor de tweede generatie over het algemeen relatief klein zijn, zo'n € 30.000 à € 50.000.

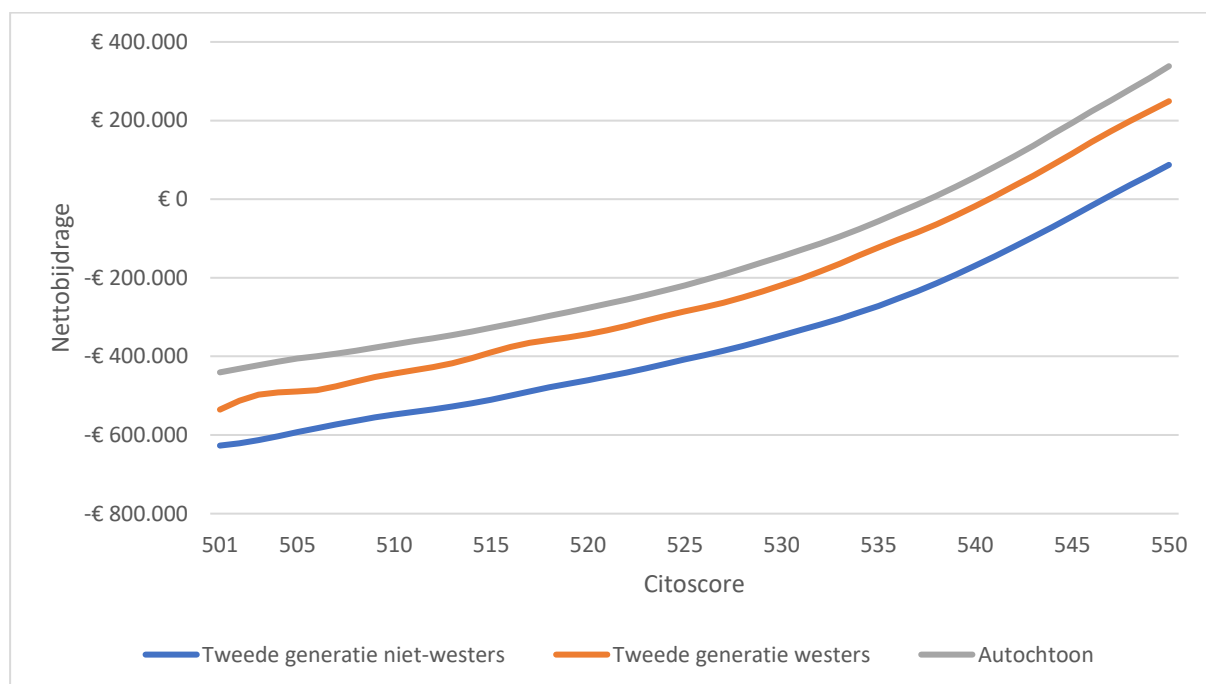
Het grootste deel van het verschil met autochtonen zit in de nettobijdrage voor de eerste generatie. Een belangrijke verklaring hier is dat menselijk kapitaal als werkervaring en diploma's in de ogen van

werkgevers in het gastland vaak veel minder waard zijn dan in het herkomstland, terwijl werkervaring en diploma's die immigranten in het gastland verwerven vaak wel gewaardeerd worden.³⁰²

Voor een ander deel zijn de geconstateerde verschillen in Tabel 9.4 wellicht terug te voeren op de aanname dat de tweede generatie altijd het opleidingsniveau heeft van de eerste generatie. In de tabel is daarom onder de kolomspanner Aanpassing ook een alternatieve berekening gepresenteerd. Te zien is dat de verschillen met autochtonen vooral voor de hogere opleidingen aanzienlijk kleiner zijn (tot een ton minder), maar desondanks nog steeds maximaal drie ton belopen.

9.9 Nettobijdrage naar citoscore en migratieachtergrond

In §9.4 werd de nettobijdrage per citopunt gepresenteerd voor de bevolking als geheel (zie Figuur 9.9). In Figuur 9.18 is hetzelfde gedaan voor autochtonen en personen met een westerse en niet-westerse tweede generatie migratieachtergrond afzonderlijk. De profielen in Figuur 9.18 zijn gemaakt door voor elk levensjaar de gegevens over het citorendement en het opleidingsrendement te combineren. Ter herinnering: het citorendement is de verdeling over de verschillende opleidingsniveaus voor een bepaalde citoscore en het opleidingsrendement de nettobijdrage voor een bepaald opleidingsniveau (zie §9.1 en de Technische appendix).

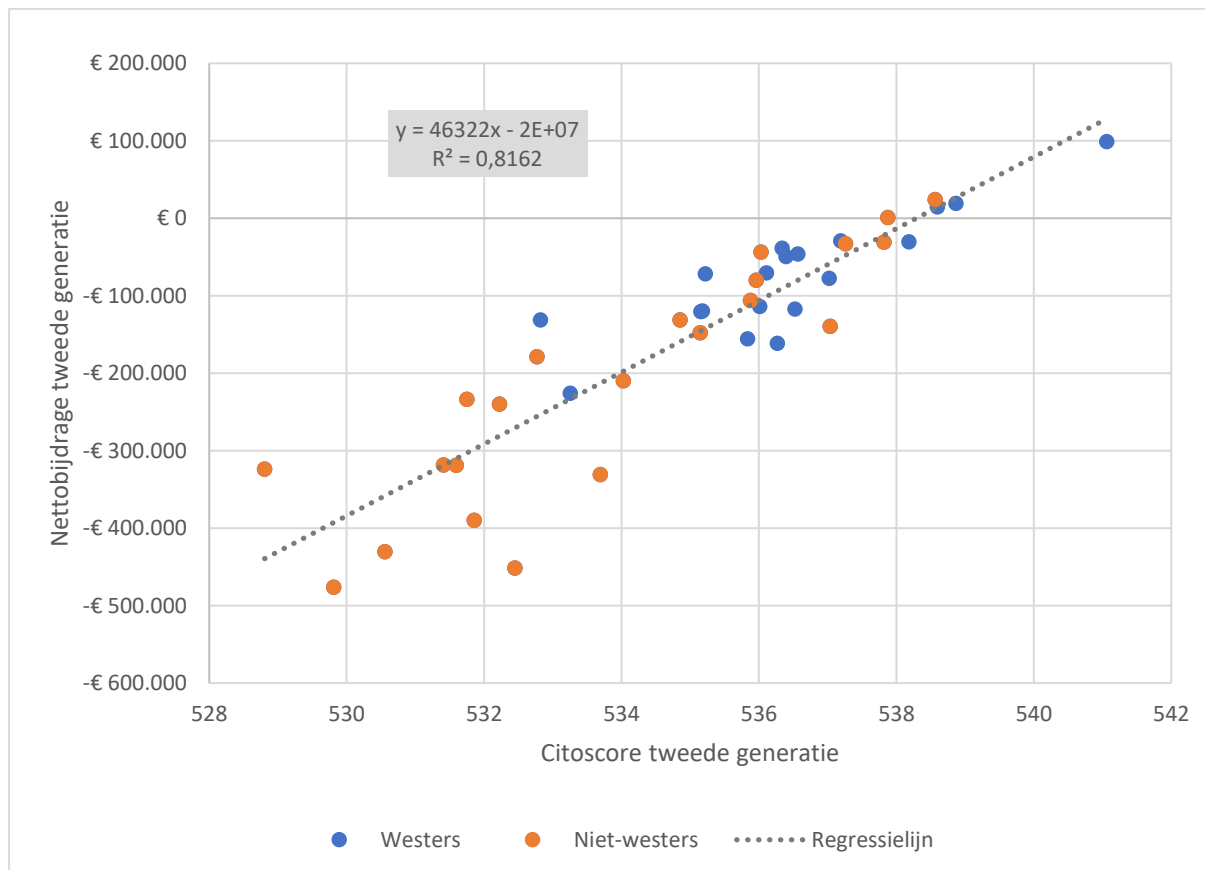


Figuur 9.18 Nettobijdrage over de levensloop naar citoscore voor autochtonen en personen met een tweede generatie westerse en niet-westerse migratieachtergrond (smoothed). Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.

In Figuur 9.18 is te zien dat voor autochtonen een verschil bestaat van ruim zeven ton tussen de nettobijdrage van mensen met de hoogste en mensen met de laagste citoscore. Elke citopunt hoger levert een hogere nettobijdrage op, waarbij de toename groter is voor de hogere citoscores. Gemiddeld bedraagt de toename per citopunt hoger voor autochtonen en tweede generatie westerse € 21.000 en

³⁰² Deze verklaring is ook bekend uit de economische literatuur, zie voor een bespreking hiervan Van de Beek, J. H. (2010) blz. 94

voor tweede generatie niet-westers € 18.000.³⁰³ Daarnaast valt in Figuur 9.18 het grote verschil op tussen de verschillende herkomstgroepen. De nettobijdrage van de tweede generatie ligt veel lager dan die van autochtonen. Hierbij is het verschil tussen westers en autochtoon (gemiddeld circa € 75.000 lager) veel geringer dan het verschil tussen niet-westers en autochtoon (gemiddeld circa € 200.000 lager).



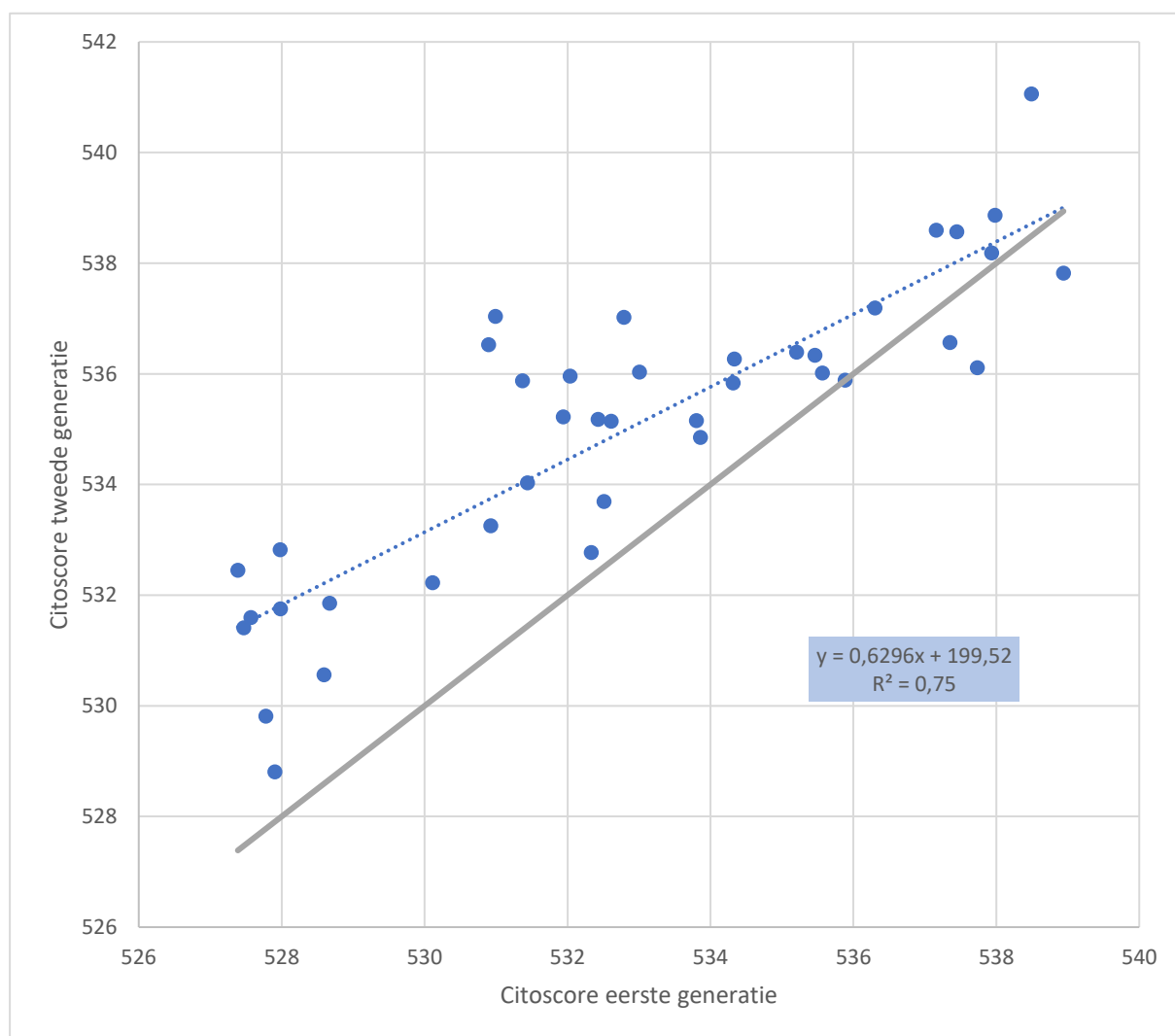
Figuur 9.19 Gemiddelde nettobijdrage (zonder emigratie) naar gemiddelde citoscore, van personen met een tweede generatie migratieachtergrond, voor 41 herkomstregio's. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.

Voor tweede generatie herkomstgroepen hangt een één punt hogere gemiddelde citoscore samen met € 45.000 extra nettobijdrage, waarvan € 19.000 direct is terug te voeren op de citoscore zelf en de rest op verschillen in arbeidsmarktprestaties. In Figuur 9.18 maskeert het samennemen tot de grove categorieën westers en niet-westers enigszins de groepsverschillen. Met name binnen de categorie niet-westers zijn de verschillen in citoscores voor de tweede generatie groot met als laagste waarde 529 (Turkije) en hoogste waarde 539 (China).³⁰⁴ Ook de nettobijdragen liggen binnen niet-westers ver uiteen. Daarnaast is in Figuur 9.18 het effect van citoscore – door berekening per groep

³⁰³ Er is een sterke samenhang tussen citoscore en nettobijdrage, zowel voor autochtonen als de tweede generatie. Dit is sowieso het geval voor de eerste helft van het leven (tot 48 jaar) waarvoor ruwe data beschikbaar is voor de tweede generatie. De nettobijdrage voor de tweede helft van het leven is echter geschat op basis van de data over de eerste helft van het leven. Toegepast zijn zes alternatieve methoden, waarover is gemiddeld om tot het uiteindelijke integratiepercentage te komen. Twee methoden zijn geijkt op de citoscore, vier methoden niet. Alle methoden leveren een integratiemaat die zeer sterk samenhangt met de citoscore. De hier gevonden samenhang is dus géén artefact van de gebruikte methode voor het bepalen van het integratiepercentage.

³⁰⁴ Bij een standaarddeviatie van 9,9 gemeten over de hele bevolking is dat ongeveer één standaarddeviatie.

afzonderlijk – gescheiden van migratieachtergrond. In Figuur 9.19 is die scheiding er niet, maar is de gemiddelde nettobijdrage van tweede generatie groepen³⁰⁵ in de 42-deling (minus Nederland) afgezet tegen de gemiddelde citoscore van elke groep. De grijze regressielijn verklaart 82% van de variantie in nettobijdrage, wat veel is. Gemiddeld is elke punt hogere citoscore geassocieerd met een € 46.000 hogere voorspelde nettobijdrage. Hiervan is ongeveer 40% direct terug te voeren op de citoscore zelf en de rest op andere, kennelijk met migratieachtergrond samenhangende factoren, die naar later (§9.12) zal blijken vooral samen hangen met arbeidsmarktprestaties. Dit onderstreept langs een andere weg nog eens dat de citoscore en migratieachtergrond van migrantengroepen enorm bepalend zijn voor het effect van immigratie op de schatkist. ←



Figuur 9.20 Samenhang gemiddelde citoscores (2006-2018) van personen met een eerste en personen met een tweede generatie migratieachtergrond, uitgesplitst naar 41 herkomstregio's. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.

³⁰⁵ De nettobijdrage is bij de tweede generatie voor de eerste 48 leeftijdsjaren gebaseerd op directe waarneming en voor de overige leeftijdsjaren op een combinatie van waarneming (indien beschikbaar) en extrapolatie. De regressie van de som van de nettobijdragen over de eerste 48 leeftijdsjaren op de citoscore heeft een verklaarde variantie van 79%. Bij de extrapolatie naar de overige leeftijdsjaren is gebruik gemaakt van de gevonden correlatie tussen citoscore en nettobijdrage over de eerste 48 leeftijdsjaren. Zie voor details de Technische appendix.

9.10 Sterke samenhang in citoscores tussen opeenvolgende generaties

Verschillen in citoscore tussen herkomstgroepen bij de eerste generatie werken door in de volgende generaties. Er is een sterke samenhang³⁰⁶ tussen de gemiddelde citoscores van eerste en tweede generatie immigranten. In Figuur 9.20 is dit getoond voor de 42-deling (minus Nederland). Elke blauwe stip staat voor één regio.

De doorgetrokken grijze lijn markeert de grens tussen vooruitgang of achteruitgang van de tweede generatie ten opzichte van de eerste generatie. Voor regio's die ongeveer op de grijze lijn vallen, geldt dat de eerste en tweede generatie het qua citoscores ongeveer even goed doen. Vier regio's liggen duidelijk onder de grijze lijn. Voor die regio's ligt de citoscore van de tweede generatie dus onder de citoscore van de eerste generatie. Het zijn echter allemaal groepen waarvan de eerste generatie een hogere citoscore had dan autochtonen (536). Bij groepen met heel hoge citoscore voor de eerste generatie kan er bij de tweede generatie een neerwaartse aanpassing richting het gemiddelde voor autochtonen zijn.

Voor alle andere groepen is de citoscore van de tweede generatie hoger dan de citoscore van de eerste generatie (de stippen liggen boven de grijze lijn). De gemiddelde citoscore van de tweede generatie ligt met 532,6 dan ook iets hoger dan de gemiddelde citoscore voor de eerste generatie, die 531,9 bedraagt.³⁰⁷ Het verschil tussen de eerste en de tweede generatie is echter niet voor alle groepen gelijk. Kijken we naar de gestippelde trendlijn in Figuur 9.20 dan zien we dat de voorspelde toename voor groepen met een gemiddelde citoscore van 528 vier punten bedraagt (de voorspelde waarde is 532). Voor groepen met een gemiddelde citoscore van 538 is de toename echter 0 (de voorspelde waarde is ook 538). Bij groepen met een lage citoscore voor de eerste generatie, is de 'inhaalslag' bij de tweede generatie dus het grootst.

Om te onderzoeken in welke mate onderwijsachterstanden over de generaties heen verminderen, is het ook nuttig om te kijken naar de derde generatie. Als derde generatie geldt een persoon met een Nederlandse achtergrond die tenminste één ouder heeft met een tweede generatie migratieachtergrond.³⁰⁸ Ook de gemiddelde citoscores van de tweede en de derde generatie hangen voor de 42-deling sterk³⁰⁹ samen (Figuur 9.21 rechts). Een minder sterke³¹⁰, maar nog steeds aanzienlijke samenhang geldt voor de citoscores van de eerste en derde generatie (Figuur 9.21 links).

Ook in deze grafieken markeert de doorgetrokken grijze lijn weer de grens tussen vooruitgang of achteruitgang tussen opeenvolgende generaties. Duidelijk is dat er bij de lagere citoscores (tot ongeveer het Nederlandse gemiddelde van 525) bijna altijd sprake is van een stijging ten opzichte van de voorgaande generatie (zie horizontale as in de figuur). Bij de hogere citoscores is er vaker sprake van een

³⁰⁶ De gemiddelde citoscores van de 41 eerste generatie regio's verklaren 75% van de variantie in de citoscores van de 41 tweede generatiegroepen, $R^2 = 0,75$.

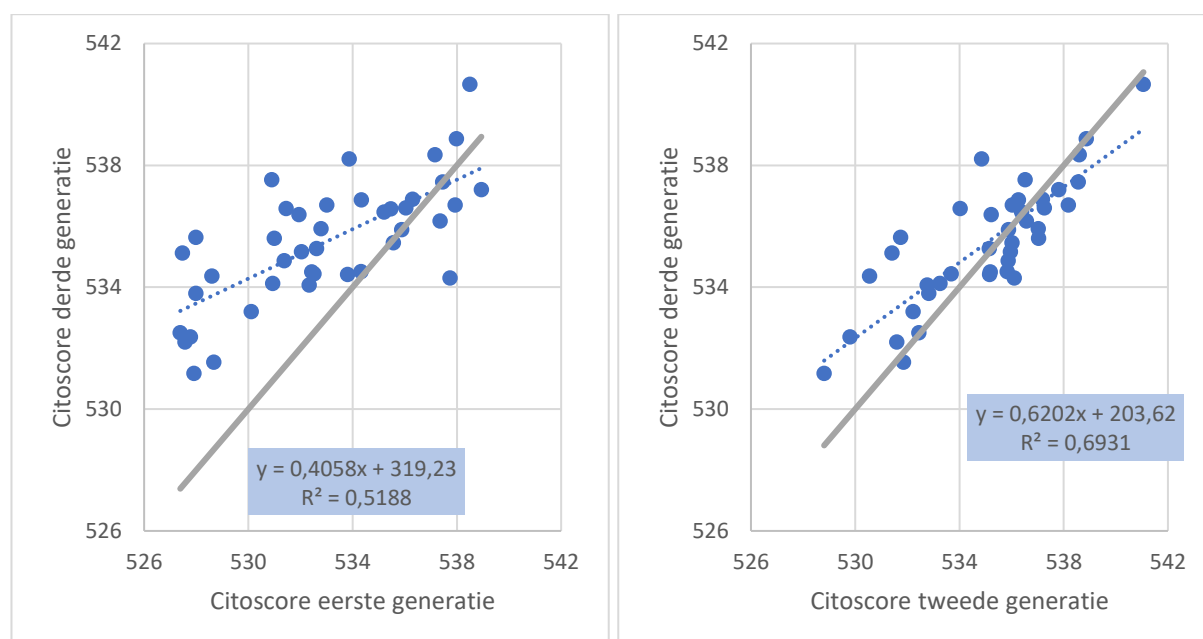
³⁰⁷ Preciezer: eerste generatie: $M = 531,9$, $SD = 10,9$, $N = 43.950$, tweede generatie: $M = 532,6$, $SD = 10,6$, $N = 334.199$.

³⁰⁸ Zie voor meer details de Technische appendix.

³⁰⁹ De gemiddelde citoscores van de 41 tweede generatie regio's verklaren 70% van de variantie in de citoscores van de 41 derde generatiegroepen, $R^2 = 0,70$.

³¹⁰ De gemiddelde citoscores van de 41 eerste generatie regio's verklaren 52% van de variantie in de citoscores van de 41 derde generatiegroepen, $R^2 = 0,52$.

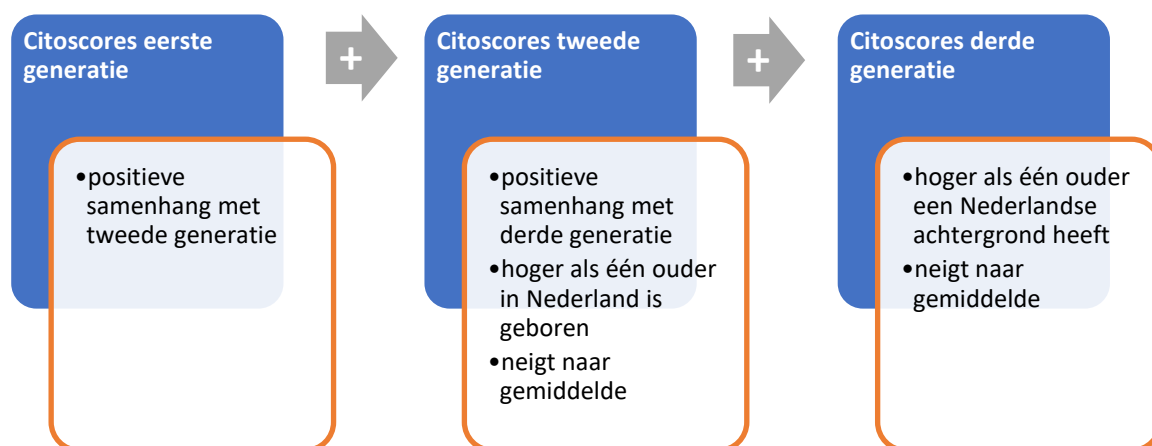
daling ten opzichte van de voorgaande generatie. Er lijkt derhalve op groepsniveau bij opeenvolgende generaties een neiging naar het Nederlands gemiddelde te zijn.



Figuur 9.21 Samenhang van de gemiddelde citoscores (2006-2018) naar generatie en migratieachtergrond, uitgesplitst naar 41 herkomstregio's. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.

Citoscores van opeenvolgende generaties hangen sterk samen. Gemiddeld genomen is er met elke generatie vooruitgang en worden de verschillen met autochtonen kleiner. Echter, bij heel lage citoscore blijken achterstanden soms hardnekkig te zijn: bij de vijf eerste generatie groepen met de laagste citoscore is zelfs bij de derde generatie gemiddeld minder dan de helft van de achterstand 'ingelopen'. De samenhang tussen eerste en tweede generatie mag geen grote verwondering wekken; het gaat immers in beide gevallen om kinderen van eerste generatie immigranten, met als belangrijkste verschil of de kinderen wel of niet in Nederland geboren zijn. De samenhang in citoscores tussen de eerste en derde generatie is echter veelbetekend: het laat zien dat de voorsprong of achterstand waarmee de eerste generatie de Nederlandse samenleving betreedt, voor een aanzienlijk deel wordt doorgegeven via de tweede naar de derde generatie. De mate van (zelf)selectie op opleidingsniveau van de immigrant – en impliciet daarmee ook op de citoscore van de nakomelingen – is dus op groepsniveau langdurig van invloed op de onderwijs- en arbeidsmarktprestaties en daarmee op de integratie in het algemeen. Dat is een zeer relevant gegeven met het oog op het toelatingsbeleid.

Een waarschuwing is hier echter wel op zijn plaats. Alle cito-data zijn afkomstig uit de periode 2006-2018 en de cito-eindtoets is dus min of meer gelijktijdig afgenomen bij kinderen van alle generaties. De huidige derde generatie in deze data wordt dus niet gevormd door de kleinkinderen van de huidige eerste generatie – het zijn immers tijdgenoten – maar door de kleinkinderen van eerste generatie immigranten die decennia terug naar Nederland zijn gemigreerd. Dat kan leiden tot schijnbare veranderingen over de generaties. Voor bepaalde groepen bestaat de huidige derde generatie bijvoorbeeld mogelijk voor een aanzienlijk deel uit de kleinkinderen van immigranten uit een periode toen immigratie nog vooral elitemigratie was. In dat geval schetsen bovenstaande grafieken wellicht een te rooskleurig beeld. Naarmate er meer data beschikbaar komen zal er meer duidelijkheid komen over de ontwikkeling over de generaties. ↵



Figuur 9.22 Schematische weergave van de samenhang in citoscores tussen de generaties.

De samenhang tussen de citoscores van opeenvolgende generaties is schematisch weergegeven in Figuur 9.22. De plustekens symboliseren dat er een positieve samenhang is tussen de generaties: lage citoscores voor de eerste generatie leiden gemiddeld genomen tot lage citoscores voor de tweede en derde generatie en ook hoge citoscores worden op vergelijkbare wijze ‘doorgegeven’. Daarnaast neigen de citoscores met elke volgende generatie meer naar het gemiddelde voor autochtonen: bovengemiddelde citoscores worden vaak lager en ondergemiddelde citoscores worden doorgaans hoger bij de volgende generatie. Daarnaast is de citoscore bij personen met een tweede generatie migratieachtergrond hoger als één van de ouders in Nederland geboren is. Op vergelijkbare wijze is de citoscore van personen met een derde generatie achtergrond hoger als één van de ouders een Nederlandse achtergrond heeft. Beide effecten worden in de volgende paragraaf besproken.

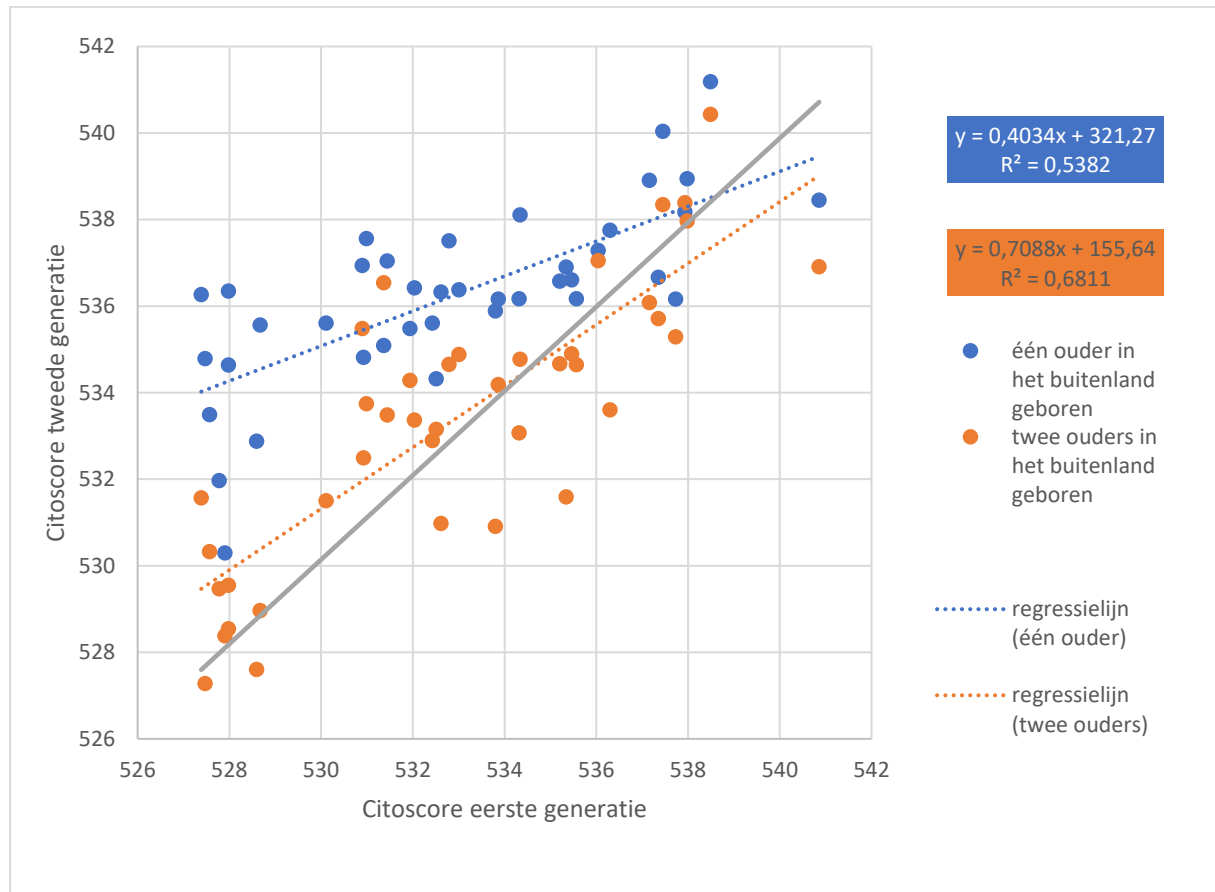
9.11 Kinderen uit gemengde relatie hebben doorgaans een hogere citoscore

Bestaat het ouderpaar van een kind van de tweede generatie uit twee in het buitenland geboren ouders dan is gemiddeld genomen de citoscore lager dan wanneer één ouder in Nederland is geboren. Dit is geïllustreerd in Figuur 9.23 waar voor 41 herkomstregio's de citoscore is gegeven voor kinderen met één respectievelijk twee in het buitenland geboren ouders.

Voor elke regio staan er twee stippen in de figuur, een oranje stip voor kinderen met twee in het buitenland geboren ouders en een blauwe stip voor kinderen met één in het buitenland geboren ouder en één in Nederland geboren ouder. Voor vrijwel alle regio's is de citoscore van kinderen met één in Nederland geboren ouder beduidend hoger. De gestippelde blauwe trendlijn door de blauwe puntenwolk (één in Nederland geboren ouder) ligt dan ook beduidend hoger dan de gestippelde oranje trendlijn door de oranje puntenwolk (twee in het buitenland geboren ouders).

De doorgetrokken grijze lijn markeert vooruitgang of achteruitgang qua citoscore ten opzichte van de eerste generatie. Als een stip (ongeveer) op de doorgetrokken grijze lijn terecht komt, betekent dit dat deze groep het qua citoscore gemiddeld ongeveer even goed doet als de eerste generatie. Komen stippen onder deze grijze lijn terecht, dan is het groepsgemiddelde lager dan van de eerste generatie. Er is dan dus sprake van een relatieve achteruitgang. Voor drie groepen hebben de kinderen met één

Nederlandse ouder gemiddeld een lagere citoscore dan de eerste generatie (de drie blauwe stippen die onder de grijze lijn liggen), maar dat zijn alle drie groepen waarvan de gemiddelde citoscore hoger is dan voor autochtonen (536). Van de groepen met twee in het buitenland geboren ouders heeft ruim één op drie (15 uit totaal 41 groepen) een lagere citoscore dan de eerste generatie (de oranje stippen onder de grijze lijn).

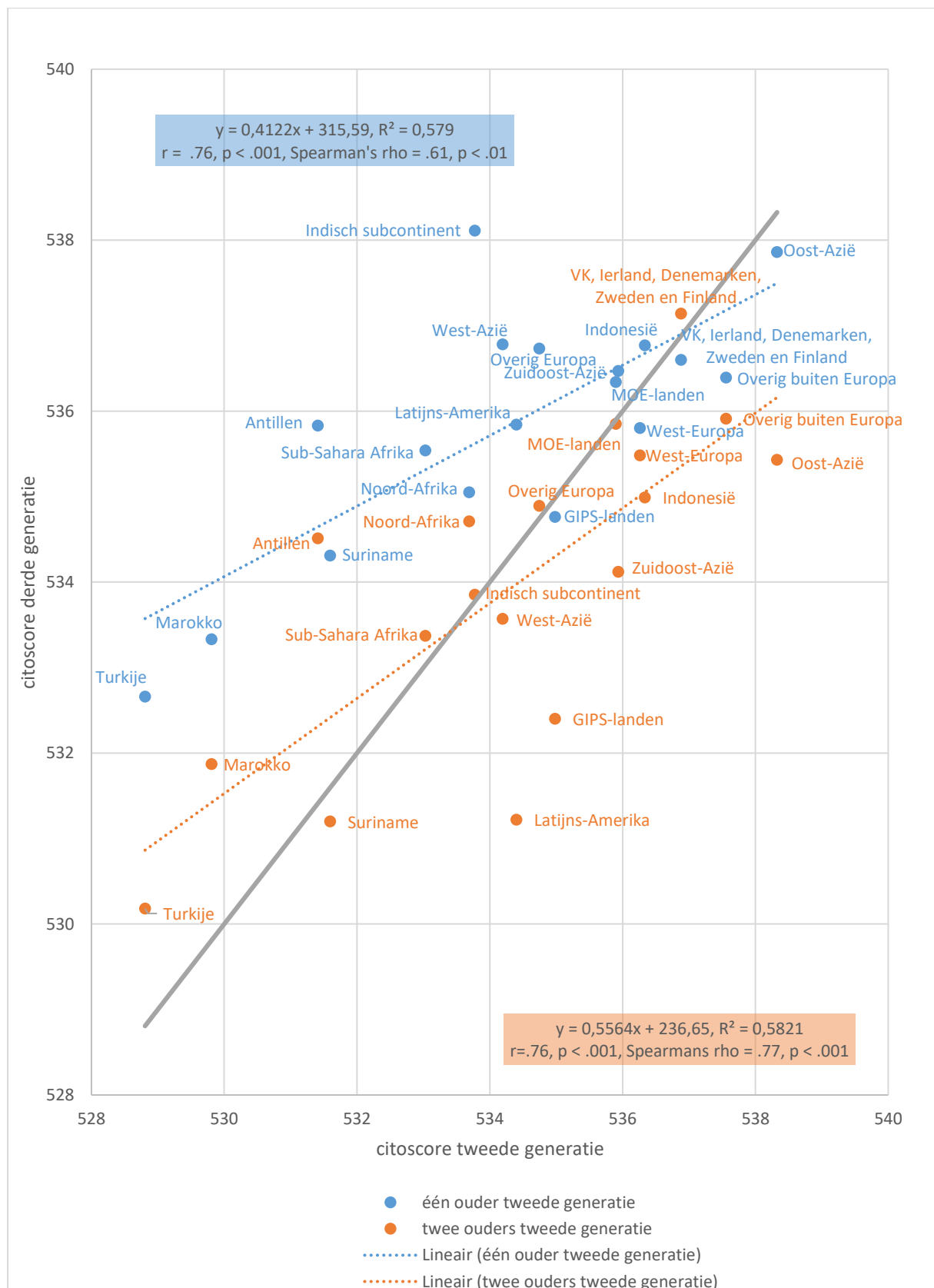


Figuur 9.23 Citoscores voor personen met een tweede generatie migratieachtergrond, uitgesplitst naar migratieachtergrond en het aantal in het buitenland geboren ouders. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.

Het positieve effect van een gemengd ouderpaar is het sterkst voor herkomstregio's met een lage citoscore bij de eerste generatie. De grootte van het effect is af te lezen aan de afstand tussen de gestippelde blauwe en oranje trendlijn. Bij een groep met een gemiddelde citoscore van 528 voor de eerste generatie is de voorspelde toename van de gemiddelde citoscore twee punten voor kinderen met twee in het buitenland geboren ouders (van 528 naar 530) en zes punten voor kinderen met één in het buitenland geboren ouder (van 528 naar 534). Het verschil tussen één of twee in het buitenland geboren ouders bedraagt hier dus vier punten, in het nadeel van de laatste groep.

Bij een groep met een gemiddelde citoscore van 540 voor de eerste generatie is de voorspelde afname van de gemiddelde citoscore twee punten voor kinderen met twee in het buitenland geboren ouders (van 540 naar 538) en één punt voor kinderen met één in het buitenland geboren ouder (van 540 naar 539). Het verschil tussen één of twee in het buitenland bedraagt hier dus maar één punt en bovendien zijn de voorspelde scores voor de tweede generatie lager dan voor de eerste generatie. Kennelijk zijn er voor het kind voordelen verbonden aan het hebben van één in Nederland geboren ouder, die

minder van belang zijn naarmate de gemiddelde citoscore van de herkomstgroep minder verschilt van de gemiddelde citoscore van autochtonen.

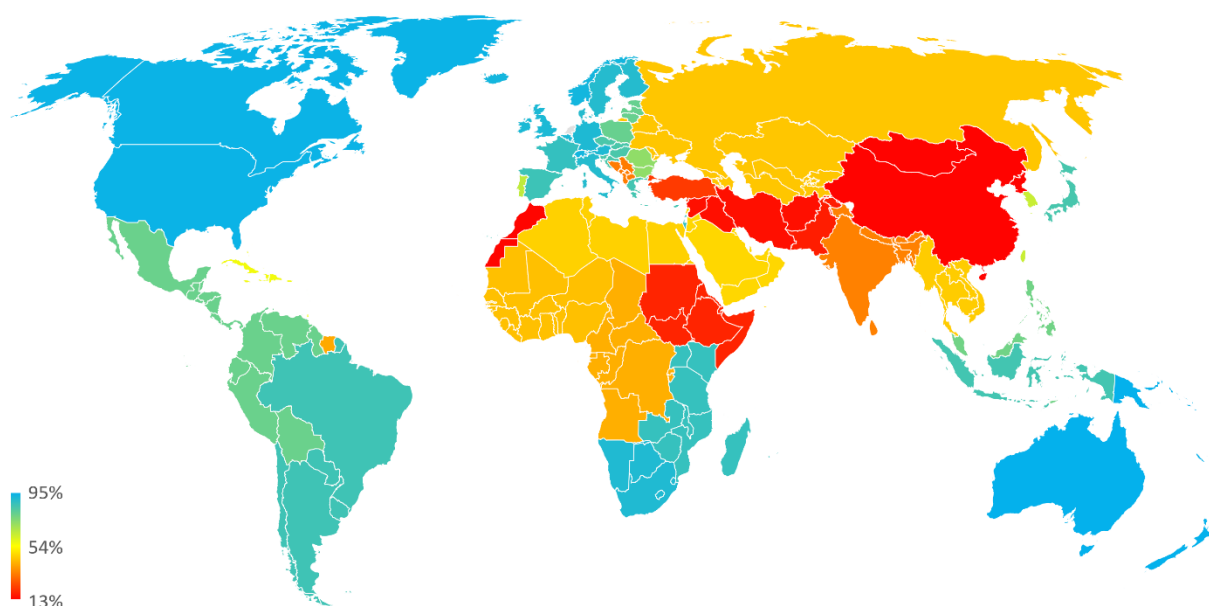


Figuur 9.24 Samenhang van citoscores van personen met een tweede generatie migratieachtergrond en personen met een derde generatie migratieachtergrond, met één dan wel twee ouders met een tweede generatie migratieachtergrond, naar herkomst (18 regio's). Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.

Voor de derde generatie geldt iets dergelijks als voor de tweede generatie. Dit is geïllustreerd in Figuur 9.26. Er is een groot verschil tussen derde generatie kinderen waarvan beide ouders tot de tweede generatie behoren (oranje stippen) en kinderen waarvan één ouder tot de tweede generatie behoort en één ouder een Nederlandse achtergrond heeft (blauwe stippen). Te zien is dat voor de meeste groepen geldt dat de kinderen die één ouder van de tweede generatie hebben een hogere gemiddelde citoscore hebben dan kinderen waarvan beide ouders tot de tweede generatie behoren.

Bij de derde generatie liggen relatief veel groepen onder de doorgetrokken grijze lijn. Die groepen hebben dus geen vooruitgang geboekt ten opzichte van de tweede generatie. Een groot deel van die groepen heeft echter een citoscore die boven het gemiddelde van autochtonen ligt (536). Van een achterstand is dus geen sprake. Van de zeven groepen onder de grijze lijn met een citoscore lager dan 536 behoren er zes tot de categorie 'twee ouders tweede generatie'.

Voorgaande observaties impliceren dat het gemiddeld aandeel gemengde ouderparen binnen een herkomstgroep van invloed is op het schoolsucces van tweede en derde generatie kinderen. Figuur 5.4 laat zien dat ook op dit punt er grote verschillen zijn tussen herkomstgroepen. Voor alle westerse landen en voor Latijns-Amerika en Oost- en Zuidelijk Afrika is het aandeel gemengde relaties erg hoog. Turkije, Marokko en de belangrijkste asielherkomstgebieden in de Hoorn van Afrika, West-Azië en voormalig Joegoslavië, maar ook Pakistan, India en China kennen juist een laag aandeel gemengde relaties. De overige regio's – zoals de Suriname, Aruba en de rest van de Caraïben, de voormalige Sovjetunie, Indochina, het Arabisch schiereiland en de nog niet genoemde delen van Afrika – nemen een middenpositie in met percentages rond 50%.

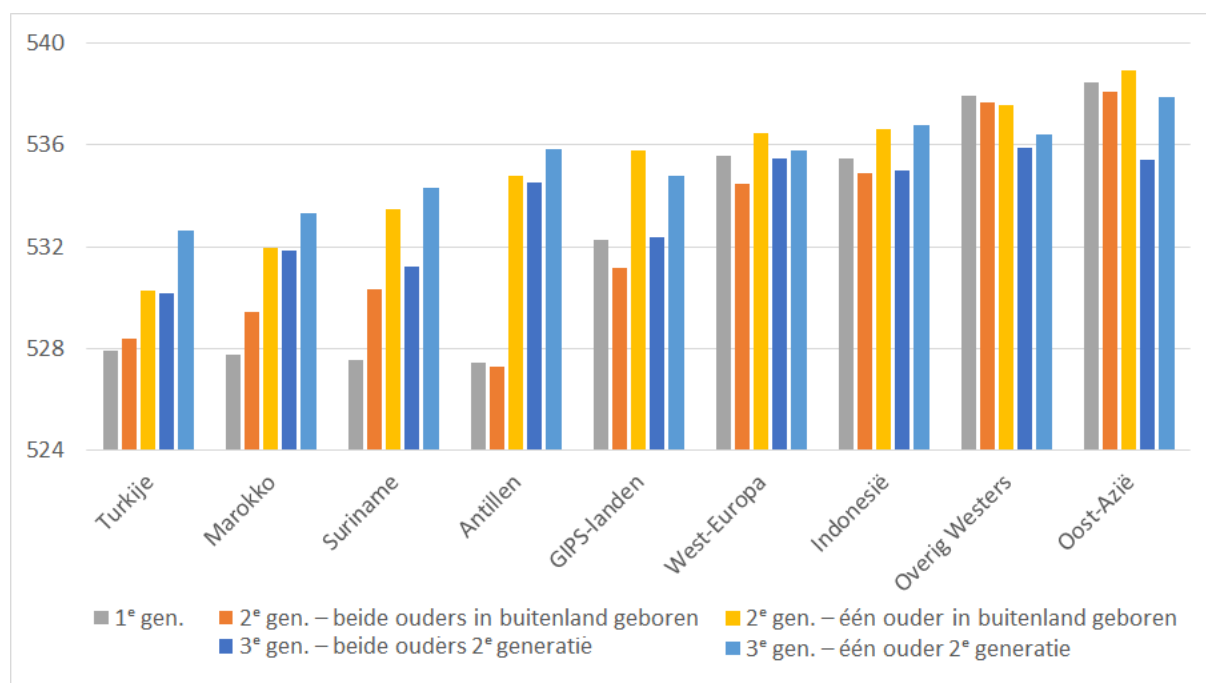


Figuur 9.25 Aandeel kinderen met een tweede generatie migratieachtergrond met één in het buitenland geboren ouder, uitgesplitst naar herkomstregio, onder deelnemers aan de cito-eindtoets 2006-2018. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.

In Figuur 9.26 is het verloop over de generaties geïllustreerd voor een aantal groepen met een enigszins omvangrijke derde generatie. Aan deze figuur vallen een aantal zaken op. Allereerst is bij alle herkomstgroepen de citoscore van de groep '3^e gen. – beide ouders 2^e generatie' lager dan de citoscore van de groep '2^e gen. – één ouder in buitenland geboren'. Ook voor de tweede generatie geldt dat voor een aantal herkomstgroepen kinderen met twee in het buitenland geboren ouders gemiddeld genomen lagere scores hebben dan de eerste generatie. Het gaat dus niet automatisch per generatie beter en de scores hangen deels af van het aandeel gemengde relaties.

Verder valt op dat voor de vier grote niet-westerse herkomstgroepen – Turkije, Marokko, Suriname en Aruba en de (voormalige) Antillen – grote verschillen bestaan in de (schijnbare³¹¹) ontwikkeling over de generaties. Deze groepen hebben voor de eerste generatie allen lage gemiddelde citoscores (< 528). Indien een citoscore van 536 – het gemiddelde voor autochtonen – als maatstaf genomen wordt en uitsluitend gekeken wordt naar de derde generatie, dan kan alleen van de derde generatie Antilianen met één ouder met Nederlandse achtergrond gezegd worden dat ze volledig geïntegreerd zijn.³¹² Althans, wat basisschoolprestaties betreft, maar die zijn zeer bepalend voor het uiteindelijke scholingsniveau en de nettobijdrage. Voor de derde generatie met één Nederlandse ouder zijn de citoscores voor Antilianen hoger dan voor de GIPS-landen en vergelijkbaar voor de regio West-Europa.

Figuur 9.26 laat verder zien dat bij de tweede generatie het verschil tussen de groep met één in het buitenland geboren ouder en de groep met twee in het buitenland geboren ouders het kleinst is voor herkomst Turkije en het grootst voor herkomst Aruba en de (voormalige) Antillen. Bij Antilianen is het positieve effect van één in Nederland geboren ouder veruit het grootst.



³¹¹ Zie de volgende voetnoot.

³¹² Op mogelijke cohorteffecten na, zie de waarschuwing aan het eind van §9.10.

Figuur 9.26 Gemiddelde citoscores voor enkele regio's, uitgesplitst naar generatie. Voor de 2^e generatie uitgesplitst naar het aantal in het buitenland geboren ouders. Voor de 3^e generatie uitgesplitst naar het aantal ouders van de 2^e generatie. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.

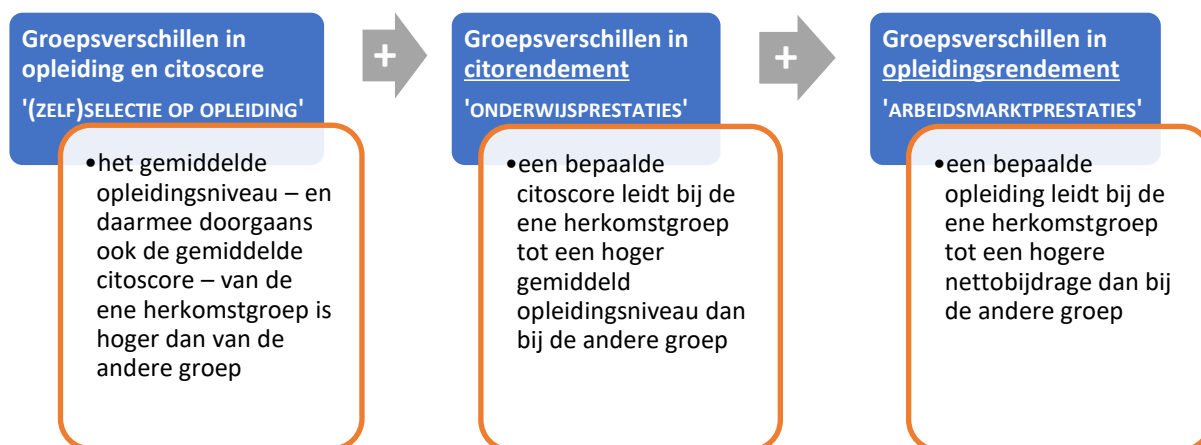
Kinderen van een 'gemengd ouderpaar' hebben doorgaans een hogere citoscore. Dat positieve effect treedt vooral op bij groepen met een lage gemiddelde citoscore. Met gemengd ouderpaar wordt hier bedoeld dat een kind van de tweede generatie één in Nederland geboren ouder heeft en dat een kind van de derde generatie één ouder met een Nederlandse achtergrond heeft. Tweede generatie kinderen met één in Nederland geboren ouder hebben gemiddeld een hogere citoscore dan tweede generatie kinderen met twee in het buitenland geboren ouders. Op vergelijkbare wijze hebben derde generatie kinderen met één ouder met een Nederlandse achtergrond gemiddeld een hogere citoscore dan derde generatie kinderen met een twee ouders met een tweede generatie migratieachtergrond. Dit geldt vooral voor groepen waarvan de eerste generatie een lage gemiddelde citoscore heeft: bij hoge citoscores leidt een gemengde relatie niet zelden tot lagere citoscores bij het nageslacht. ↵

Het aandeel gemengde relaties binnen een groep is derhalve mede bepalend voor het school- en arbeidsmarktsucces van de tweede en derde generatie. Er zijn zeer grote verschillen naar migratieachtergrond als het gaat om het aandeel gemengde huwelijken. Sociaal-culturele en sociaaleconomische integratie gaan wat dat betreft hand in hand. Immigranten uit de meeste westerse landen, Latijns-Amerika, Oost-Afrika en Zuidelijk Afrika gaan bijvoorbeeld overwegend gemengde relaties aan. Onder immigranten uit China, India, het Midden-Oosten en de rest van Afrika zijn gemengde relaties juist relatief schaars. Voor immigranten uit China maakt dat kennelijk geen verschil, omdat de eerste generatie al een hoge citoscore heeft. Bij immigranten uit Oost-Afrika is de gemiddelde citoscore voor de eerste generatie juist laag (531), maar valt het hoge aandeel gemengde huwelijken samen met een zes punten hogere citoscore bij de tweede generatie (537, één punt hoger dan autochtonen). Er zijn ook landen waarvoor lage citoscores voor de eerste generatie samenvallen met een geringe geneigdheid tot het aangaan van gemengde relaties. Voorbeelden zijn Turkije, Marokko en Pakistan. Voorlopende resultaten suggereren dat voor dergelijk landen de achterstand relatief hardnekkig zal zijn, al is nader onderzoek nodig. ↵

9.12 Niet onderwijs maar toelating en arbeidsmarkt grootste bron groepsverschillen

De grote verschillen in nettobijdrage naar migratieachtergrond, opleiding en citoscores die in de vorige paragrafen werden geconstateerd kunnen in beginsel drie hoofdoorzaken hebben. Deze drie potentiële bronnen van verschillen in nettobijdrage zijn weergegeven in Figuur 9.27. De eerste potentiële bron van verschillen in nettobijdrage is **(ZELF)SELECTIE OP OPLEIDINGSNIVEAU** bij toelating tot Nederland. De tweede potentiële bron van verschillen in nettobijdrage zijn verschillen in **ONDERWIJSPRESTATIES**. De derde potentiële bron van verschillen in nettobijdrage zijn verschillen in **ARBEIDSMARKTPRESTATIES**. De plustekens in het schema symboliseren dat de groepsverschillen in nettobijdrage de resultante zijn van de verschillen uit deze drie potentiële bronnen. In deze paragraaf wordt de mate waarin elke oorzaak bijdraagt aan de verschillen in nettobijdrage onderzocht. Daarbij wordt steeds uitgegaan van de situatie bij blijvende vestiging (dus zonder migratie).

We beginnen de bespreking in het midden van het schema bij de **ONDERWIJSPRESTATIES**. Hiermee wordt in deze context bedoeld op de resultaten in voortgezet onderwijs en mbo, hbo en wo. Kernbegrip hier is het in §9.1 geïntroduceerde begrip citorenment. Met citorenment wordt het gemiddelde opleidingsniveau bedoeld voor een bepaalde citoscore: hoe hoger het gemiddelde opleidingsniveau, hoe groter het citorenment voor die citoscore.



Figuur 9.27 Schematische weergave van de oorzaken van groepsverschillen in nettobijdrage.

Bij het citorendement gaat het om de mate waarin migratieachtergrond en het onderwijssysteem vanaf het voortgezet onderwijs een rol spelen bij de ‘omzetting’ van citoscores naar opleidingsniveau. De citoscore wordt binnen deze stap dus als een gegeven gezien. Men zou kunnen argumenteren dat verschillen in citoscore zélf ook een product zijn van het onderwijssysteem en dat de migratieachtergrond daarbij effect heeft op de citoscore. Recent onderzoek van het CPB³¹³ naar verschillen in cognitieve vaardigheden (taal en rekenen) en niet-cognitieve vaardigheden (gedrag en werkhouding) toont echter aan dat dit slechts zeer beperkt het geval is. Bij dit onderzoek is gecorrigeerd voor geslacht, huishoudinkomen en opleidingsniveau van de ouders en stedelijkheid van de woonplaats. Leerlingen met een westerse migratieachtergrond presteren – na deze correcties – “maar zeer beperkt anders dan leerlingen zonder migratieachtergrond”³¹⁴. Voor leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond is er aan het begin van de basisschool een achterstand voor zowel cognitieve als niet-cognitieve vaardigheden. Deze kinderen lopen die achterstand gedurende de basisschool echter nagenoeg in.³¹⁵ Aan het eind van de basisschool – op het moment dat de citoscore wordt bepaald – presteren de kinderen iets beter op rekenen³¹⁶ en werkhouding en iets minder op gebied van taal en gedrag. Bij tweede generatie niet-westerse jongens en meisjes afkomstig uit gezinnen die qua inkomen, opleidingsniveau en woonomgeving vergelijkbaar zijn met autochtonen, zijn er dus op het moment dat de citoscore wordt afgenomen, vrijwel geen verschillen meer met autochtonen. Er zijn op het moment van de cito-toets echter nog wel aanzienlijke verschillen³¹⁷ in citoscore naar het inkomen en vooral het opleidingsniveau van de ouders.³¹⁸ Dit is in lijn met de in §9.5 gepresenteerde verbanden tussen citoscore en opleidingsniveau.

Voor wat betreft het citorendement toont Figuur 9.28 dat de schoolprestaties in geringe mate debet zijn aan het aanzienlijke verschil met autochtonen. In deze figuur is de verdeling over opleidingsniveaus gegeven voor citoscores in het bereik 531-540. Dat zijn veelvoorkomende citoscores (ruim een derde

³¹³ Zumbuehl, M. & Dillingh, R. (2019)

³¹⁴ Zumbuehl, M. & Dillingh, R. (2019), blz. 10-11

³¹⁵ Zumbuehl, M. & Dillingh, R. (2019), blz. 10-12

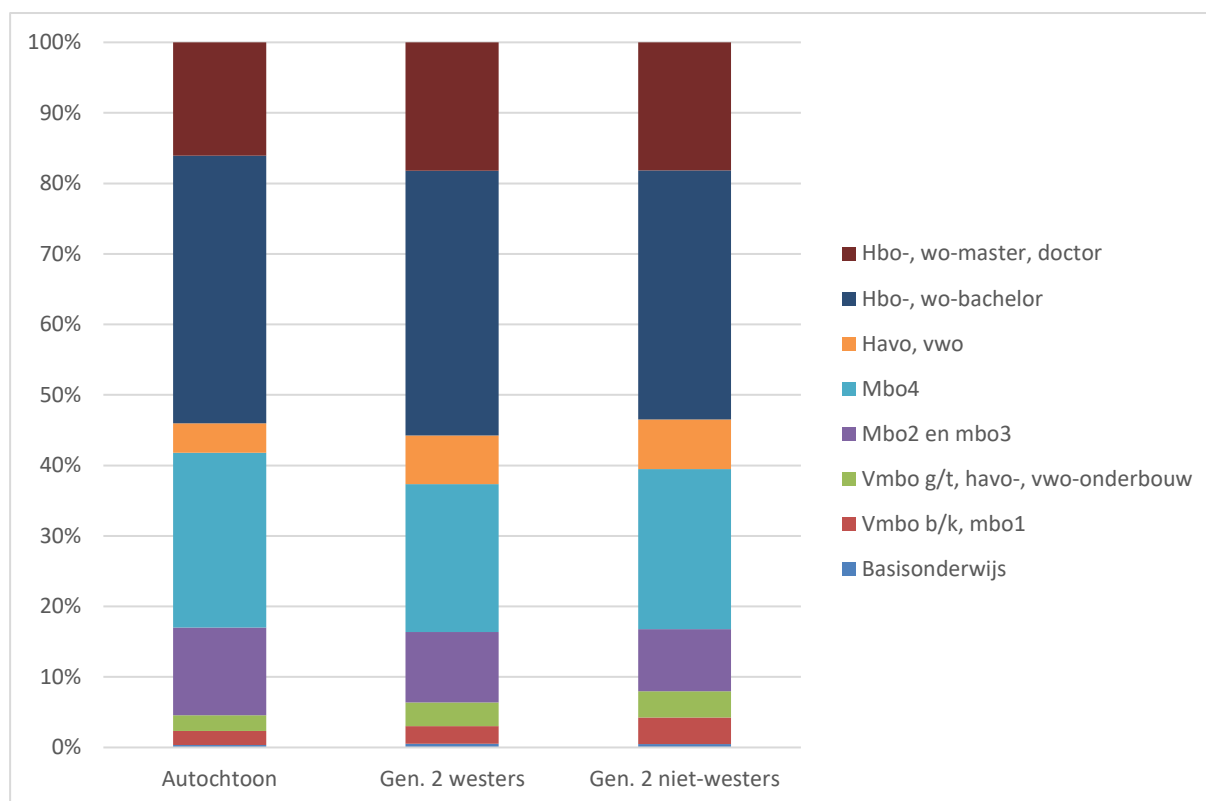
³¹⁶ Het verschil voor rekenen zit in het 95% betrouwbaarheidsinterval.

³¹⁷ Met correctie op de overige variabelen.

³¹⁸ Inkomen heeft alleen effect op de cognitieve vaardigheden (taal en rekenen, circa 0,2 SD). Opleidingsniveau van de ouders heeft effect op zowel de cognitieve vaardigheden (taal en rekenen, circa 0,4 SD) als de niet-cognitieve vaardigheden (gedrag en werkhouding, circa 0,2 SD), Zumbuehl, M. & Dillingh, R. (2019), blz. 8-10

van het totaal) die liggen rond de gemiddelde citoscore voor Nederland (535) en de gemiddelde citoscore voor autochtonen (536). Figuur 9.28 laat zien dat tweede generatie immigranten voor gemiddelde citoscores niet veel slechter – en in sommige opzichten zelfs iets beter – presteren dan autochtonen. Personen met een tweede generatie migratieachtergrond behalen bijvoorbeeld iets vaker een mastertitel, waarbij westerse en niet-westerse tweede generatie elkaar niet veel ontlopen. Daar staat tegenover dat de tweede generatie vaker dan autochtonen als hoogst behaalde opleiding middelbare school of mbo1 heeft. De verschillen heffen elkaar echter min of meer op.

Als personen met een tweede generatie migratieachtergrond voor elk opleidingsniveau dezelfde nettobijdrage zouden hebben als autochtonen, is bij de verdeling in Figuur 9.28 de nettobijdrage van autochtonen zelfs het laagst en die van personen met een westerse tweede generatie migratieachtergrond het hoogst. Door deze berekening voor elke citoscore afzonderlijk uit te voeren is het effect van verschillen in citorendement te berekenen. De resultaten van deze berekening zijn weergegeven in Tabel 9.5. Om schijnprecisie te vermijden is afgerond op veelvoud van € 5.000.



Figuur 9.28 Verdeling over het hoogst behaalde onderwijsniveau op een leeftijd van 38 jaar, voor personen met een citoscore in het bereik 531-540, naar migratieachtergrond (autochtoon en tweede generatie westers en niet-westers). Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.

Bij de tweede generatie is de invloed van zaken als leer- en taalachterstanden het kleinst en we beperken de bespreking daarom tot de tweede generatie. De westerse tweede generatie behaalt met een bepaalde citoscore gemiddeld genomen een iets hoger opleidingsniveau dan autochtonen, maar het effect daarvan op de nettobijdrage is met circa € 10.000 beperkt te noemen. Bij de niet-westerse tweede generatie is het effect slechts circa € 5.000.

Er zijn dus wellicht verschillen tussen autochtonen en de westerse en niet-westerse tweede generatie – bijvoorbeeld in de mate van zogenaamde onder- of over-advisering door basisscholen of qua

schoolsucces of -falen³¹⁹ in het voortgezet onderwijs – maar die hebben geen groot effect op de nettobijdrage. Deze resultaten suggereren dat het onderwijssysteem geen grote bron is van groepsverschillen in nettobijdrage. Indien voor elk opleidingsniveau afzonderlijk de nettobijdragen van immigranten en autochtonen aan elkaar gelijk zouden zijn, zouden personen met een tweede generatie migratieachtergrond een maximaal € 10.000 hogere nettobijdrage leveren.

Tabel 9.5 Schatting van het zuivere effect van het citorendement op het verschil in nettobijdrage t.o.v. autochtonen, voor personen met een eerste en tweede generatie westerse en niet-westerse migratieachtergrond, bij blijvende vestiging (afgerond op veelvouden van € 5.000). Bij de berekening van het totaal is uitgegaan van een kindertal van 0,7 voor westerse en 0,9 voor niet-westerse migratieachtergrond. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.³²⁰

	Indicatie zuiver effect op de nettobijdrage van het citorendement (door verschillen in onderwijsprestaties)		
	Eerste generatie	Tweede generatie	Totaal
Westers	€ 10.000	€ 10.000	€ 15.000
Niet-westers	-€ 5.000	€ 5.000	€ 0

De verschillen in **ARBEIDSMARKTPRESTATIES** naar migratieachtergrond zijn wel aanzienlijk. Kernbegrip hier is het (eveneens) in §9.1 geïntroduceerde begrip opleidingsrendement. Met opleidingsrendement wordt de gemiddelde nettobijdrage bedoeld voor een bepaald opleidingsniveau: hoe hoger de nettobijdrage, hoe groter het opleidingsrendement voor dat opleidingsniveau.

De analyse draait hier dus om verschillen tussen autochtonen en immigranten die hetzelfde opleidingsniveau hebben. Voor alle opleidingsniveaus zijn er verschillen naar migratieachtergrond.³²¹ Vooral voor de hogere opleidingen zijn de verschillen groot. Dit is in Figuur 9.29 geïllustreerd voor personen met een mastertitel. De nettobijdragen per leeftijdsjaar van mensen met een westerse tweede generatie migratieachtergrond ligt maximaal een kleine € 3.000 lager dan van autochtonen. Voor personen met een niet-westerse tweede generatie migratieachtergrond belooft het *jaarlijkse* verschil met autochtonen met een mastertitel maximaal zelfs € 7.000. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de verschillen voor de lagere leeftijdsjaren kleiner zijn en dat kan een indicatie zijn dat het verschil met autochtonen bij opeenvolgende cohorten tweede generatie immigranten afneemt.

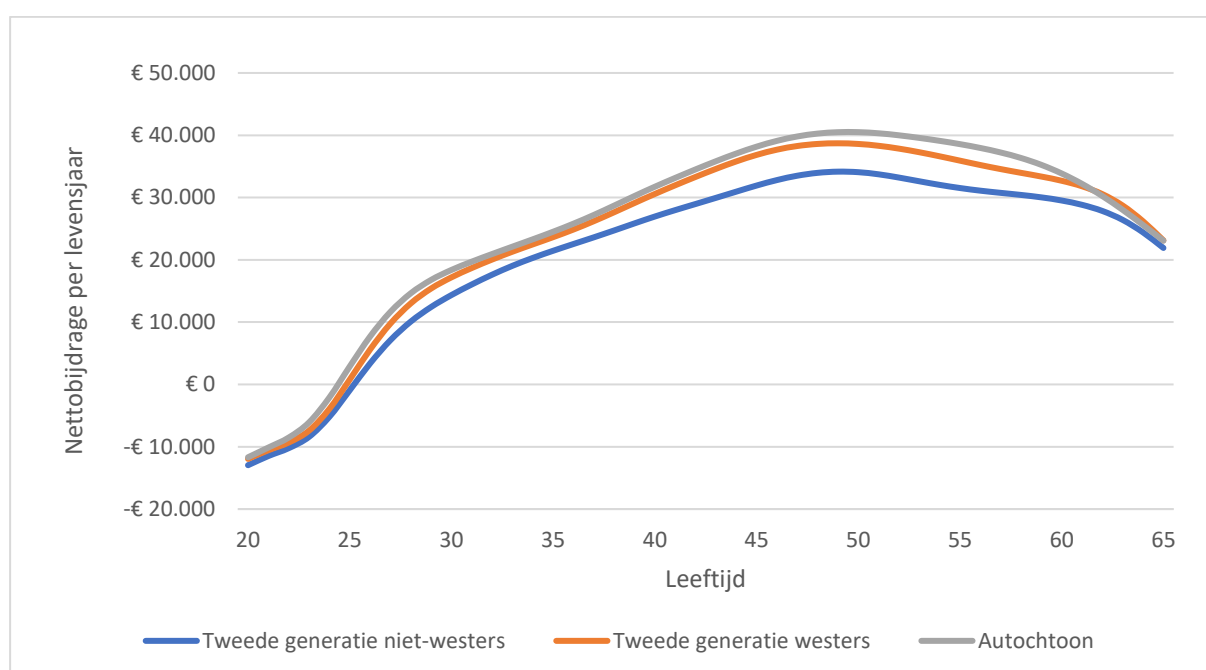
³¹⁹ In een studie naar schoolsucces en -falen (vroegtijdig schoolverlaten) bleken vooral cognitieve vaardigheden (intelligentie) en in mindere mate enkele van de *big five* persoonlijkheidskenmerken van het kind (m.n. *conscientiousness*) doorslaggevend, een migratieachtergrond bleek geen significant effect te hebben. Ook andere kindgebonden factoren als geslacht en prestatiemotivatie hadden een beperkt effect. Ouder-gebonden factoren als inkomen, opleidingsniveau en betrokkenheid bij school hadden een beperkt effect. Daarnaast had het VO-schoolniveau effect, maar deze variabele hangt uiteraard sterk samen met intelligentie, zie Traag, T. (2012), met name Hoofdstuk 4 en Tabel 4.4.4 en 4.4.6.

³²⁰ Aangenomen is dat zowel de verdeling over citoscores als de nettobijdrage naar opleidingsniveau in alle gevallen gelijk is aan autochtonen. Vervolgens is voor elk van de vier combinaties van generatie en migratieachtergrond afzonderlijk, op basis van het citorendement voor 38-jarigen (dat wil zeggen, de per citoscore afzonderlijk voorspelde verdeling over opleidingsniveaus volgens de SOI 8-deling), berekend wat in dat geval de nettobijdrage zou zijn. Tot slot is het verschil met autochtonen bepaald.

³²¹ Dat bleek ook al in §9.8, maar daar is de nettobijdrage van de tweede generatie niet in isolatie beschouwd, maar als effect van de toelating van de eerste generatie, onder aanname van remigratie, waardoor de exacte verschillen voor de tweede generatie op individueel niveau niet duidelijk zijn, vergelijk §5.1.

Dergelijke grote verschillen hebben uiteraard ook een aanzienlijk effect op de nettobijdrage van de verschillende groepen. De omvang van dit effect is te schatten door aan te nemen dat de westerse en niet-westerse tweede generatie dezelfde verdeling heeft over de verschillende opleidingsniveaus als autochtonen. Dan resteert namelijk alleen nog het verschil in nettobijdrage dat veroorzaakt wordt door het opleidingsrendement. De resultaten van die rekenexercitie zijn weergegeven in Tabel 9.6.

Het effect van opleidingsrendement is het grootst voor de eerste generatie. Dit is bekend uit de literatuur. Menselijk kapitaal – zoals diploma's en werkervaring – dat in het herkomstland verworven is, wordt over het algemeen minder hoog gewaardeerd door werkgevers in het land van aankomst.³²² Wel zijn daar verschillen in. De kennis en vaardigheden van de spreekwoordelijke Indiase IT'ers hebben vaak een internationaal karakter en zijn relatief makkelijk over de landsgrenzen te transporteren. Kennis en werkervaring van de haast even spreekwoordelijke Syrische architecten en advocaten is daarentegen deels gebonden aan de lokale context en niet zonder meer bruikbaar in Nederland.



Figuur 9.29 Nettobijdrage per levensjaar voor personen met een mastertitel, 20 tot 65 jaar, naar migratieachtergrond, (smoothed). Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.

Er treedt bij migratie dus vaak verlies van menselijk kapitaal op. Dat verklaart tenminste een deel van het grote verschil van ongeveer anderhalf ton in opleidingsrendement tussen de eerste en tweede generatie. Dit verlies van menselijk kapitaal is namelijk grotendeels een indirect gevolg van niet-selectieve immigratie. Bij immigratie die – met het oog op een positieve nettobijdrage – selectief is op menselijk kapitaal, zou men immers ook selecteren op internationaal verplaatsbaar menselijk kapitaal, met een gering verlies van menselijke kapitaal als uitkomst. De eerder genoemde Indiase IT'ers zijn hiervan een voorbeeld.

³²² Deze verklaring is ook bekend uit de economische literatuur, zie voor een bespreking hiervan Van de Beek, J. H. (2010) blz. 94

Tabel 9.6 Indicatie van het zuivere effect van opleidingsrendement op het verschil in nettobijdrage t.o.v. autochtonen, voor personen met een eerste en tweede generatie westerse en niet-westerse migratieachtergrond, bij blijvende vestiging (afgerond op veelvouden van € 5.000). Bij de berekening van het totaal is uitgegaan van een kindertal van 0,7 voor westerse en 0,9 voor niet-westerse migratieachtergrond. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.

	Indicatie zuiver effect op de nettobijdrage van opleidingsrendement (door verschillen in arbeidsmarktprestaties)		
	Eerste generatie	Tweede generatie	Totaal
Westers	-€ 215.000	-€ 65.000	-€ 260.000
Niet-westers	-€ 330.000	-€ 165.000	-€ 480.000

Voor de tweede generatie zijn de verschillen echter eveneens tamelijk groot. Daarbij gaat het uiteraard over het algemeen om in Nederland verworven menselijk kapitaal. Er zijn – naast de beperkte transporteerbaarheid van menselijk kapitaal over landsgrenzen – in het algemeen tal van potentiële verklaringen denkbaar voor het lagere opleidingsrendement van immigranten. Te denken valt aan verschillen in maatschappelijk bejegening, zoals racisme, discriminatie en uitsluiting op de arbeidsmarkt, groepsverschillen in voorkeuren ten aanzien van studie- en beroepskeuze, overmatig gebruik³²³ en/of misbruik³²⁴ van onder andere sociale voorzieningen, culturele verschillen in arbeidsethos en verschillen in opvattingen over de arbeidsdeelname van vrouwen. Het valt buiten het kader van dit onderzoek om de gevonden verschillen te duiden, daarvoor wordt verwezen naar bestaand onderzoek of vervolgonderzoek.

Tot slot kijken we naar **(ZELF)SELECTIE OP OPLEIDINGSNIVEAU** als bron van verschillen in nettobijdrage. Voor de volwassen eerste generatie gaat het hierbij om het opleidingsniveau van de hoogst behaalde opleiding. Duidelijk is dat er grote verschillen zijn in opleidingsniveau naar migratieachtergrond (zie §9.5). Daarnaast loopt de nettobijdrage voor de bevolking als geheel sterk uiteen voor de verschillende opleidingsniveaus (zie §9.3). Alleen al de verschillen in opleidingsniveau voor de eerste generatie leiden daarom – onafhankelijk van zaken als uitkeringsgebruik, arbeidsparticipatie of discriminatie op de arbeidsmarkt – tot grote verschillen in nettobijdrage met autochtonen (zie Tabel 9.7, tweede kolom).³²⁵

Bij de westerse eerste generatie zorgt een lager opleidingsniveau voor ongeveer een halve ton verschil met autochtonen. Voor de niet-westerse tweede generatie bedraagt het verschil zelfs ruim twee ton. Verdere uitsplitsing naar de CBS 12-deling in herkomstregio's brengt aan het licht dat immigranten uit de regio Overig buiten Europa (Noord-Amerika, Oceanië en Japan) puur als gevolg van een hoog gemiddeld opleidingsniveau netto juist +€ 120.000 méér bijdragen over de levensloop dan autochtonen. Voor migratieachtergrond Turkije zorgt een laag gemiddeld opleidingsniveau juist voor een negatief effect van ruim drie ton ten opzichte van autochtonen.

³²³ Zie §8.4 t/m §8.9, i.h.b. §8.6 t/m §8.8.

³²⁴ Zie §8.6.

³²⁵ Deze verschillen zijn voor westerse immigranten als volgt bepaald. Eerst is aangenomen dat eerste generatie westerse immigranten voor elk opleidingsniveau van de SOI 8-deling dezelfde nettobijdrage hebben als autochtonen. Vervolgens is het gewogen gemiddelde bepaald van de nettobijdragen, waarbij de verdeling over de verschillende opleidingsniveaus van eerste generatie westerse immigranten als gewichten zijn gebruikt. Van dit gewogen gemiddeld is de nettobijdrage van autochtonen afgetrokken. Voor alle andere migratieachtergronden is dezelfde procedure gebruikt.

Groepsverschillen in citoscores leiden eveneens tot verschillen in nettobijdrage met autochtonen. Zoals uit het voorgaande is gebleken, is het opleidingsniveau van de eerste generatie sterk bepalend voor de citoscores van de eerste, tweede en zelfs derde generatie. Bij de eerste generatie gaat het om migranten die als jong kind naar Nederland komen en op de basisschool de citotoets maken. Omdat de tweede generatie qua omvang belangrijker is en het effect ook minder wordt vertekend door leer- en taalachterstanden beperken we de bespreking tot de tweede generatie. Voor die tweede generatie zijn verschillen in nettobijdrage in belangrijke mate het gevolg van groepsverschillen in citoscores (zie Tabel 9.7, derde kolom).³²⁶ Deze verschillen zijn wel ongeveer een factor drie kleiner dan de verschillen veroorzaakt door het opleidingsniveau van eerste generatie en variëren van circa +€ 35.000 voor migratieachtergrond Overig buiten Europa tot –€ 130.000 voor migratieachtergrond Turkije. Al met al leidt uitsluitend de verschillen in opleidingsniveau en citoscores bij deze twee herkomstgroepen tot een totaal verschil in nettobijdrage in de orde van grootte van een half miljoen euro.

Tabel 9.7 Indicatie van het zuivere effect van opleidingsniveau (eerste generatie) en citoscore (tweede generatie) op het verschil in nettobijdrage t.o.v. autochtonen, voor personen met westerse en niet-westerse migratieachtergrond, bij blijvende vestiging (afgerond op veelvouden van € 5.000). Bij de berekening van het totaal is uitgegaan van een kindertal van 0,7 voor westerse en 0,9 voor niet-westerse migratieachtergrond. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.

	Indicatie zuiver effect op de nettobijdrage van (zelf)selectie op opleidingsniveau		
	Eerste generatie (direct effect opleiding)	Tweede generatie (effect via citoscore)	Totaal
Westers	–€ 65.000	€ 5.000	–€ 60.000
Niet-westers	–€ 225.000	–€ 85.000	–€ 300.000
Overig buiten Europa	€ 130.000	€ 35.000	€ 155.000
Indonesië	–€ 70.000	€ 10.000	–€ 65.000
Europese Unie	–€ 70.000	€ 5.000	–€ 65.000
Overig Europa	–€ 90.000	–€ 20.000	–€ 105.000
Latijns-Amerika	–€ 105.000	–€ 25.000	–€ 125.000
Azië	–€ 165.000	–€ 10.000	–€ 170.000
Suriname	–€ 160.000	–€ 80.000	–€ 215.000
Voormalige Antillen	–€ 175.000	–€ 80.000	–€ 230.000
Afrika	–€ 255.000	–€ 50.000	–€ 290.000
Marokko	–€ 300.000	–€ 110.000	–€ 375.000
Turkije	–€ 310.000	–€ 130.000	–€ 400.000

³²⁶ Voor de tweede generatie is de nettobijdrage naar citoscore van autochtonen gecombineerd met de verdeling over citoscores voor de betreffende migratieachtergrond. Hierbij is gebruik gemaakt van de voor de periode 2006-2018 geobserveerde verdeling over citoscores (en dus niet van de gemiddelde citoscore).

De verschillen in opleidingsniveau en citoscores tussen groepen ontstaan door historische toevalligheid en processen van (zelf)selectie. Een mogelijk selectiemechanisme is dat voor veel mensen uit landen met een laag gemiddeld opleiding- en inkomensniveau een grote potentiële migratiewinst samengaat met weinig mogelijkheden tot reguliere immigratie. Veelal maken zij alleen via asiel- en gezinsmigratie kans. Dat zijn – anders dan studie- en arbeidsmigratie – niet-selectieve migratiekanalen, met bijvoorbeeld lagere gemiddelde citoscores. Door zelfselectie bij remigratie worden bestaande verschillen verder vergroot: asiel- en gezinsmigranten en herkomstgroepen met een hoge uitkeringsafhankelijkheid of lage gemiddelde citoscore hebben bijvoorbeeld relatief lage 10-jaars remigratiekansen.

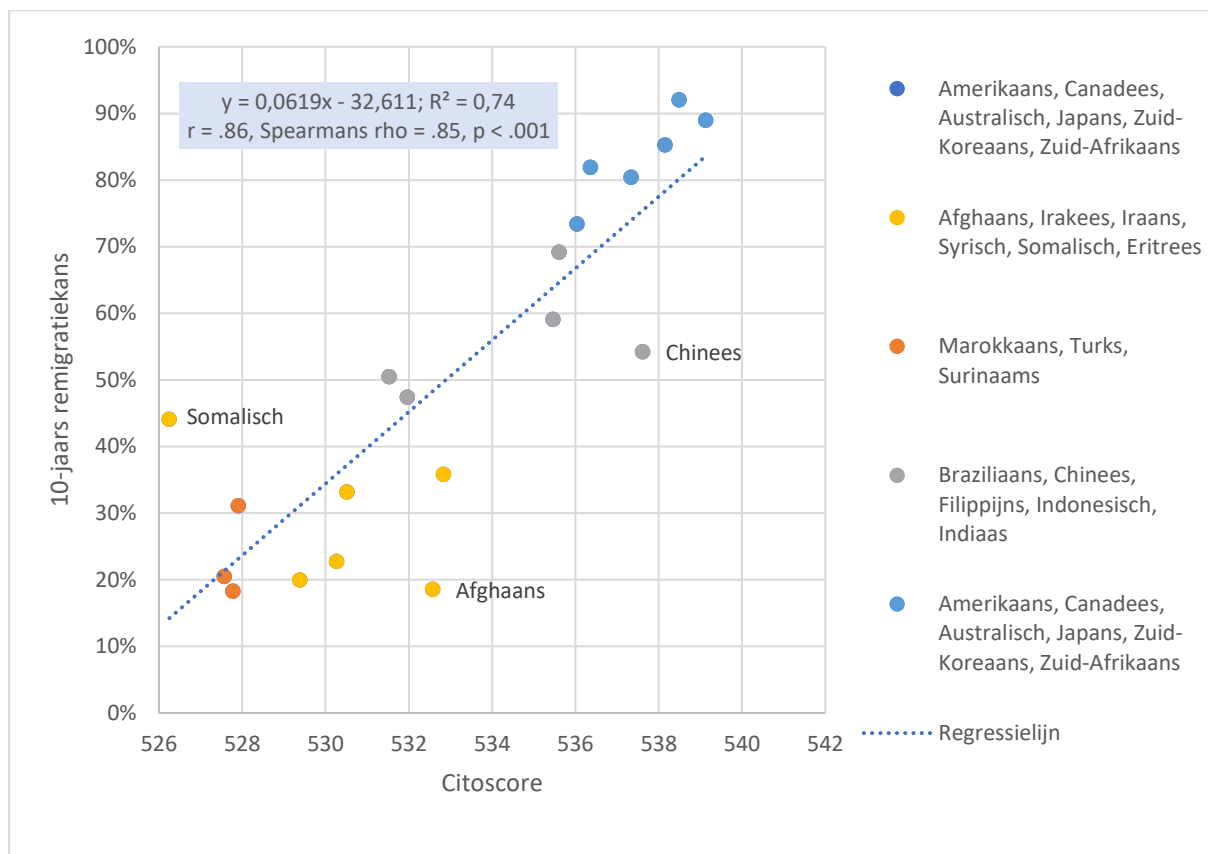
Bij de selectie op menselijk kapitaal als opleidingsniveau is historische toevalligheid een belangrijke factor. Gastarbeiders uit Turkije en Marokko werden veelal geworven voor ongeschoolde arbeid, waardoor opleidingsniveau geen selectie criterium was. De immigratie uit Zuidelijk Afrika (vooral Zuid-Afrika)³²⁷ na de machtsovername door het ANC is te kenschetsen als elitemigratie met een relatief hoog aandeel hogeschoolden. Ook asielmigratie uit Iran wordt veelal als elitemigratie gezien.

Zelfselectie op opleidingsniveau op het moment van immigratie en remigratie wordt daarnaast mogelijk beïnvloed door de verzorgingsstaat. Er is in de literatuur enige steun voor de welvaartsmagneethypothese (§2.4). Ook blijken de 10-jaarsremigratiekansen lager te zijn voor groepen met een hoge uitkeringsafhankelijkheid (§2.2). Een vergelijkbare samenhang geldt tussen 10-jaars remigratiekansen en de citoscores van de eerste en tweede generatie, die een indirecte indicator vormen van het opleidingsniveau van de eerste generatie. Lage 10-jaarsremigratiekansen zijn doorgaans geassocieerd met lage gemiddelde citoscores en hoge 10-jaarsremigratiekansen doorgaans met hoge citoscores, zie Figuur 9.30. Enkele nationaliteiten (Somalisch, Afghaans en Chinees) liggen wat verder van de regressielijn, maar over het algemeen is de correlatie zeer sterk. Iets vergelijkbaars geldt voor de correlatie tussen 10-jaarsremigratiekansen met de citoscores van de tweede generatie.³²⁸ Het migratiemotief speelt hierbij duidelijk ook een rol: de landen met lage citoscores en lage 10-jaarsremigratiekansen zijn veelal ook de landen met een hoog aandeel ‘niet-selectieve’ asiel- en gezinsmigratie en dat zijn de migratiemotieven met relatief lage citoscores (§9.7) en relatief lage 10-jaarsremigratiekansen (§2.2).

Zelfselectie bij remigratie kan een fors effect hebben op variabelen als opleidingsniveau, citoscore of uitkeringsafhankelijkheid. Een rekenvoorbeeld kan dat verhelderen. Stel dat er 1000 immigranten komen uit een land met een gemiddelde 10-jaarsremigratiekans van 80% en een gemiddelde uitkeringsafhankelijkheid van 5%. Uit een ander land met een gemiddelde 10-jaars remigratiekans van 20% en een gemiddelde uitkeringsafhankelijkheid van 55% komen eveneens 1000 immigranten. Aanvankelijk zijn er dan 2000 immigranten met een gemiddelde uitkeringsafhankelijkheid van 30%. Echter, na 10 jaar zijn er nog 1000 immigranten in Nederland, maar ligt de gemiddelde uitkeringsafhankelijkheid anderhalf maal zo hoog op 45%. Dezelfde rekensommen kan men maken voor citoscore, opleidingsniveau, arbeidsparticipatie en andere relevante variabelen. Zelfselectie bij remigratie kan, bij grote verschillen in remigratiekansen, zorgen voor forse effecten op de nettobijdrage. ↵

³²⁷ Zie de Begrippenlijst.

³²⁸ Voor de correlatie met de citoscores van de tweede generatie geldt: $r = 0,76$, Spearman's $\rho = 0,79$, $p < .001$.



Figuur 9.30 Tienjaar-remigratiekansen voor 20 niet-EU/EFTA nationaliteiten versus citoscore voor eerste generatie immigranten.

Niet het Nederlandse onderwijssysteem, maar (zelf)selectie van immigranten op opleidingsniveau en de arbeidsmarktprestaties van immigranten zijn de grootste producenten van groepsverschillen in nettobijdrage. Het niet-selectieve Nederlandse toelatingsbeleid en de slechte arbeidsmarkt-absorptie zijn daarbij debet aan een groot deel van de nettokosten van immigratie. Van de drie bronnen van groepsverschillen Figuur 9.27 lijkt het Nederlandse onderwijssysteem een ondergeschikte rol te spelen. Qua citoscores zijn er weinig verschillen naar migratieachtergrond tussen kinderen uit gezinnen die vergelijkbaar zijn qua woonomgeving en qua inkomen en opleidingsniveau van de ouders. Heeft een kind een bepaalde citoscore, dan verschilt de uiteindelijke hoogst behaalde opleiding vervolgens nauwelijks naar migratieachtergrond. Door het Nederlandse onderwijssysteem valt de nettobijdrage van personen met dezelfde citoscore hooguit € 10.000 hoger uit, in het voordeel van immigranten. De onderwijsprestatie van immigranten en autochtonen zijn, gegeven woonomgeving, inkomen en opleidingsniveau van de ouders, derhalve min of meer vergelijkbaar. Dat is een beleidsrelevant gegeven, omdat op zoek naar verklaringen van algemeen geconstateerde groepsverschillen, het vizier regelmatig gericht wordt op zaken als onder-advisering door scholen en leerkrachten.³²⁹

³²⁹ Overigens lijkt over-advisering vooral relatief vaak voor te komen bij kinderen van hoogopgeleide ouders en bij kinderen van ouders die in stedelijke gebieden wonen en niet bij kinderen met een niet-westerse migratieachtergrond. In een onderzoek naar over- en onder-advisering constateert de onderwijsinspectie: “Leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond krijgen minder vaak een hoger advies dan de cet-score [score op de centrale eindtoets van Cito] dan andere leerlingen. Ook krijgen zij minder vaak een lager advies dan de cet-score”, zie Onderwijsinspectie (2017), blz. 10

De arbeidsmarktprestaties van met name niet-westerse immigranten liggen daarentegen wel relatief laag ten opzichte van autochtonen. Het zuivere effect van die lagere arbeidsmarktprestaties op de nettobijdrage komt bij blijvende vestiging, voor de niet-westerse eerste en tweede generatie samen, op een bedrag in de orde van grootte van een half miljoen euro. Daarvan is het effect bij de eerste generatie ongeveer anderhalf ton groter dan bij de tweede generatie. Een aanzienlijk deel van dat verschil is waarschijnlijk te wijten aan verlies aan menselijk kapitaal door niet-selectieve immigratie.

Dit brengt ons op de verschillen die ontstaan door (zelf)selectie bij immigratie en remigratie. Aan de ‘voorkant’ van het migratieproces – bij het toelatingsbeleid – ontstaan forse verschillen door (zelf)selectie op menselijk kapitaal, met name qua opleidingsniveau. Die verschillen worden nog versterkt door zelfselectie bij remigratie, onder meer omdat de remigratiekansen bij niet-selectieve asiel- en gezinsmigratie lager zijn dan bij selectieve studie- en arbeidsmigratie. Het opleidingsniveau werkt door in de citoscores van de eerste, tweede en derde generatie. De verschillen tussen de groepen met de hoogste en de laagste citoscore zijn eveneens erg fors.³³⁰ Voor de niet-westerse eerste en tweede generatie samen bedraagt het verschil met autochtonen dat veroorzaakt wordt door een lager gemiddeld onderwijsniveau bij blijvende vestiging drie ton. Tussen de herkomstgroepen met het hoogste en het laagste gemiddelde opleidingsniveau bedraagt het effect van verschillen in opleidingsniveau en citoscores op de nettobijdrage zelfs een half miljoen euro.³³¹ Het niet-selectieve Nederlandse toelatingsbeleid is daarmee waarschijnlijk de grootste oorzaak van groepsverschillen in nettobijdrage, door een combinatie van een laag gemiddeld opleidingsniveau en te dele vermijdbaar verlies van menselijk kapitaal bij de eerste generatie. ↵

9.13 Opleiding, citoscores, nettobijdrage en culturele afstand: een verkenning

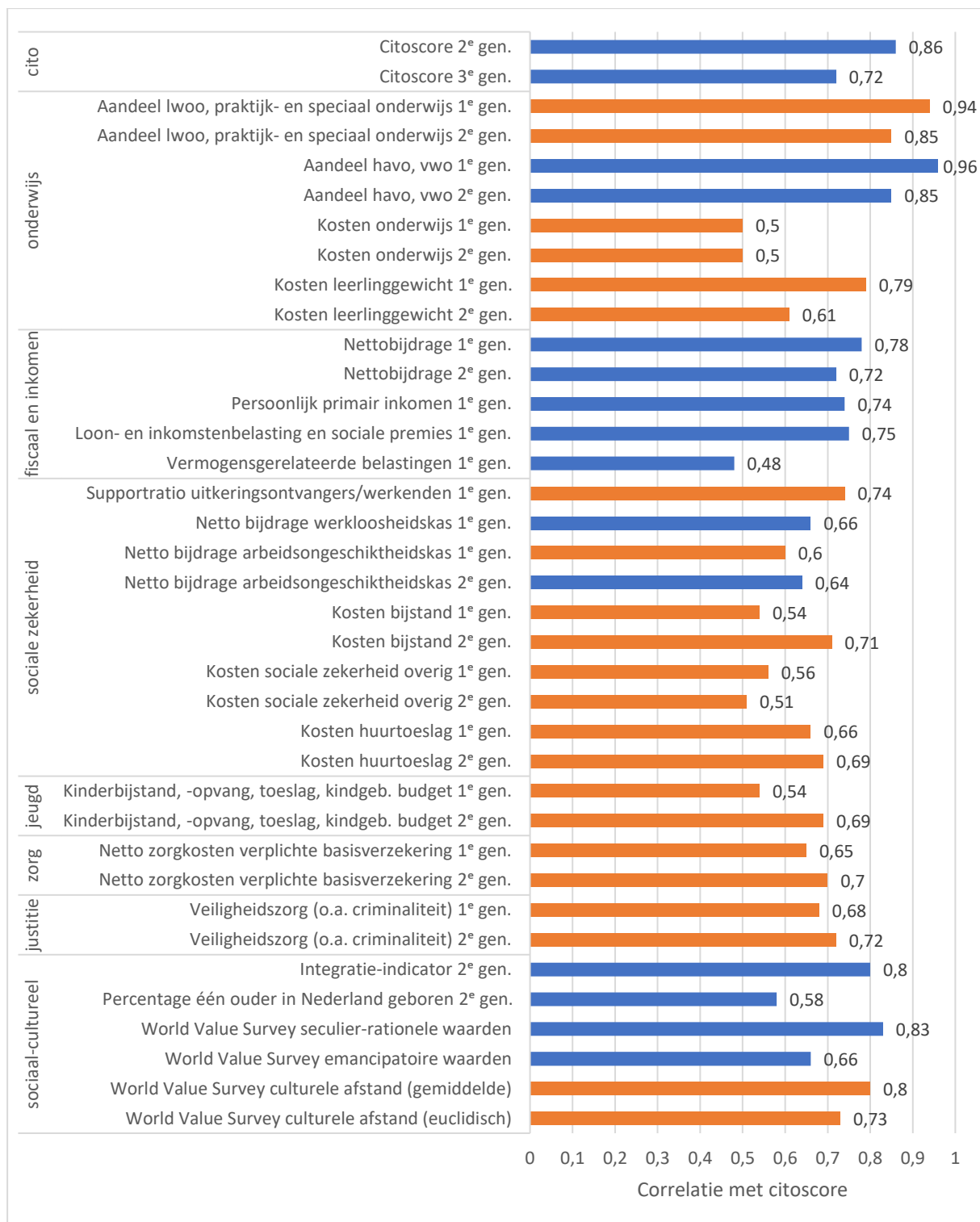
De beleidsrelevantie van citoscore – en nauw verwant, opleidingsniveau – kan nauwelijks overschat worden. De sterke onderlinge samenhang tussen citoscore en onderwijsniveau staat niet op zichzelf. In Figuur 9.31 is voor de meeste in dit rapport besproken kosten- en batenposten en een aantal andere variabelen de correlatie weergegeven met de citoscores van de eerste generatie. Voor zeer uiteenlopende integratie-indicatoren als onderwijs, inkomen, sociale zekerheid, zorg en veiligheidszorg is sprake van een significante samenhang. Te zien is dat de vrijwel alle correlaties in het bereik 0,5 – 0,9 liggen en daarmee sterk te noemen zijn.³³²

Verschillen in opleidingsniveau en citoscores van de eerste generatie zijn dus in hoge mate bepalend voor de integratie, zowel van de eerste generatie zelf, als ook van de tweede en derde generatie. In het huidige rapport wordt integratie hoofdzakelijk afgemeten aan de nettobijdrage over de levensloop. Het draait daarbij in de eerste plaats om zaken als arbeidsmarktprestaties en het uitkeringsgebruik. Toch lijken de citoscores en de gebruikte maat voor integratie van de tweede generatie meer zeggingskracht te hebben dan alleen de fiscale nettobijdrage.

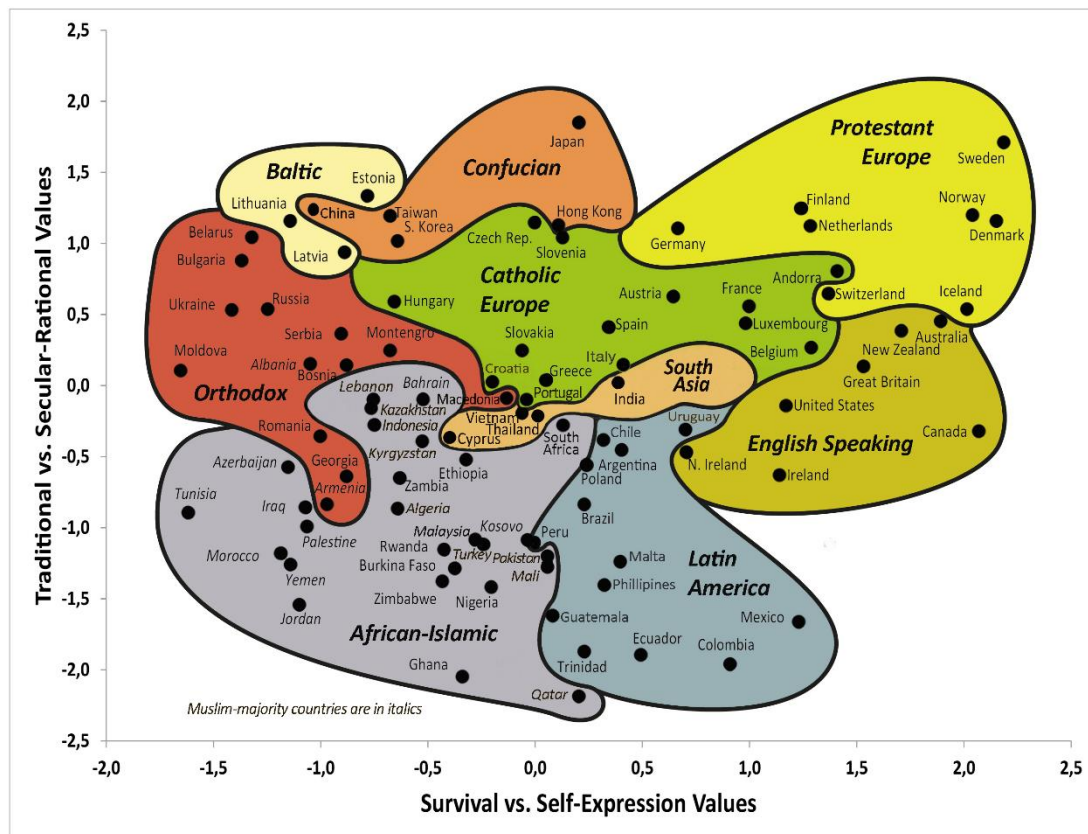
³³⁰ Voor de 42-deling: Eerste generatie, maximum: 540,9, minimum: 527,4, verschil: 13,5 (= 1,4 standaarddeviatie), tweede generatie, maximum: 541,1, minimum: 528,8, verschil 12,3 (= 1,2 standaarddeviatie), eigen berekening op basis van CBS-microdata.

³³¹ Bij blijvende vestiging, voor eerste en tweede generatie samen.

³³² Cohen (1988)



Figuur 9.31 Correlatiecoëfficiënten van diverse variabelen met citoscores: (i) correlatie tussen de citoscores van personen met een 2^e generatie migratieachtergrond met de gemiddelden voor 34 herkomstlanden voor vier variabelen (afgeleid uit) de World Value Survey (WVS) (dit geldt alleen voor de vier WVS-variabelen onderaan de grafiek) en (ii) correlatie tussen de citoscores van personen met een 1^e generatie migratieachtergrond voor 41 herkomstregio's met een aantal kosten- en batenposten (uitgesplitst naar 1^e en 2^e generatie) en integratie-indicatoren (dit geldt voor alle overige variabelen). Negatieve correlaties zijn weergegeven met een oranje staaf en positieve correlaties met een blauwe staaf. De correlaties met vermogen-gerelateerde belastingen is significant op significantieniveau .01, alle overige correlaties op significantieniveau .001. Eigen berekening op basis van CBS-microdata (2016) en de World Value Survey 6th wave.



Figuur 9.32 Culturele waardenkaart. Bron: World Values Survey (2017) Inglehart-Welzel World Cultural Map, opgehaald 12-02-2021 van: https://www.worldvaluessurvey.org/images/Culture_Map_2017_conclusive.png

Figuur 9.33 (boven) toont bijvoorbeeld een samenhang tussen de citoscores van de tweede generatie en de mate waarin inwoners van het betreffende land de zogenaamde seculier-rationele waarden zijn toegedaan. Deze gegevens komen uit de World Value Survey, een grootschalig en langlopend onderzoek naar waarden en normen in een groot aantal landen.³³³ De Te zien is dat hogere gemiddelde scores op de seculier-rationele waarden geassocieerd zijn met een hogere citoscore. Andersom hangen lagere citoscores samen met lagere scores voor seculier-rationele waarden, oftewel een meer traditioneel waardenpatroon.

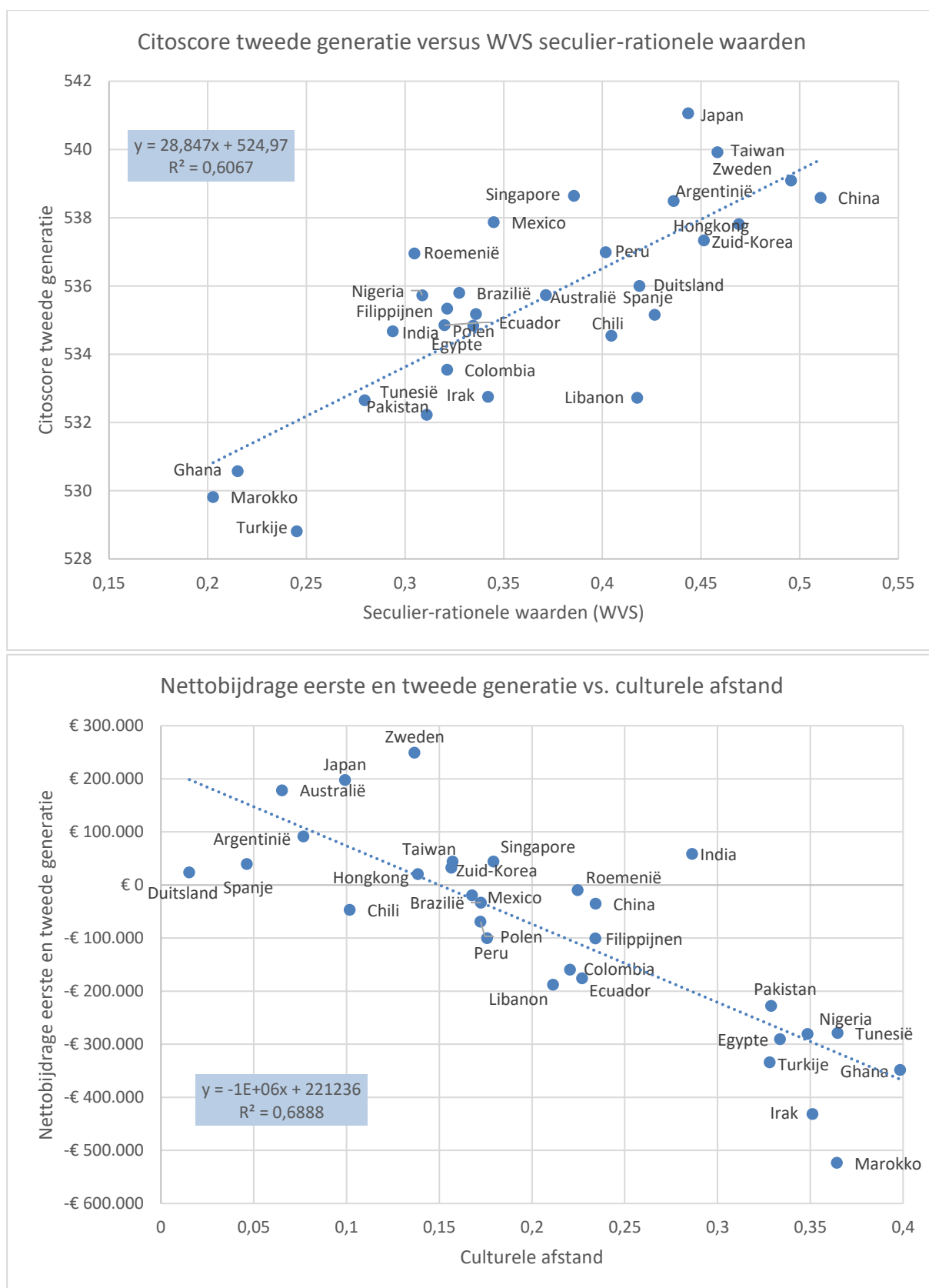
Figuur 9.33 (onder) toont een samenhang tussen de nettobijdrage van de eerste en tweede generatie en de 'sociaal-culturele afstand' tussen Nederland en een aantal herkomstlanden. Deze sociaal-culturele afstand is gemeten op een imaginaire 'culturele waardenkaart' vergelijkbaar met Figuur 9.32.³³⁴

³³³ De waarden zijn aan verandering onderhevig, maar over langere tijd zijn er toch min of meer stabiele clusters waar te nemen, zie voor een animatie: WVS, *Live cultural map over time 1981 to 2015*, opgehaald 12-02-2021 van: <https://youtu.be/ABWYOcrU7js>

³³⁴ Geoperationaliseerd op basis van de zeer grootschalige en langlopende World Value Survey (6th wave). De culturele afstand tot een bepaald land is gebaseerd op de afstand tussen Nederland en het betreffende land langs de verticale *Traditional – Secular-Rational* as en de afstand langs de horizontale *Survival – Self Expression* as. Dit is op twee manieren gedaan: (i) Als de 'Euclidische afstand' tussen Nederland en de overige landen, d.w.z. de wortel van de som van het kwadraat van verticale afstand en het kwadraat van de horizontale afstand (m.a.w. door toepassing van de stelling van Pythagoras) en (ii) het rekenkundig gemiddelde van de verticale afstand en de horizontale afstand. Binnen de WVS documentatie worden de verticale en horizontale as ook wel aangeduid als de variabelen *Secular Values* en *Emancipatory Values* en in de dataset als *SACSECVAl_mean* en *RESEMA-VAL_mean*.

Te zien is dat een grotere culturele afstand geassocieerd is met een lagere nettobijdrage. Dit betreft vooral landen uit de clusters *African-Islamic*. Andersom zijn er hoge nettobijdragen voor immigranten afkomstig uit de clusters *Protestant* en *Catholic Europe*, *Confucian*, *English speaking* en dat deel van het cluster *Latin-America* dat o.a. Argentinië omvat. Dit zijn landen die op de culturele waardenkaart in een kring om Nederland heen liggen.

De resultaten moeten met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Statistische samenhang is immers nog geen oorzakelijk verband. De hier getoonde samenhangen tussen waardenvoorkeuren en sociaal-culturele afstand enerzijds en sociaaleconomische integratie en citoscores anderzijds zijn echter zeker een nader onderzoek waard. Mogelijk kunnen ze inzichten opleveren die beleidsmakers kunnen integreren in het toelatingsbeleid met het oog op een soepele integratie van toekomstige immigranten.



Figuur 9.33 Seculier-rationele waarden (VWS) vs. citoscores voor de tweede generatie (boven) en culturele afstand (VWS, euclidisch) vs. nettobijdrage van de eerste en tweede generatie gesommeerd. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.

10 Immigratie en vergrijzing: de demografische dimensie

Door Jan van de Beek

10.1 Inleiding

Van tijd tot tijd wordt in het publieke debat naar voren gebracht dat immigratie een oplossing zou kunnen vormen voor de vergrijzing.³³⁵ In deze paragraaf wordt geanalyseerd in hoeverre immigratie een vruchtbare aanpak is van het vergrijzingsprobleem. Vooraf is het goed om vast te stellen dat immigratie op twee manieren een oplossing voor de vergrijzing zou kunnen zijn:

1. Migratie zou de demografische druk kunnen verminderen;
2. Migratie zou kunnen helpen de kosten van de vergrijzing draaglijker te maken.

Bij het eerste punt moet opgemerkt worden dat ‘de vergrijzing’ op verschillende manieren gemeten kan worden. Vaak wordt een onderscheid gemaakt tussen grijze druk, groene druk en totale demografische druk. Volgens de definitie van het CBS³³⁶ is de grijze druk de verhouding tussen het aantal 65-plussers en het aantal mensen van 20 tot 65 jaar. De groene druk is de verhouding tussen het aantal jongeren van 0 tot 20 jaar en het aantal mensen van 20 tot 65 jaar. De basisgedachte is dat de groep van 20 tot 65 jaar de middelen moeten leveren om de afhankelijke ‘groene’ en ‘grijze’ groepen van zaken als onderwijs, pensioen en zorg te voorzien. De totale demografische druk is de verhouding tussen ouderen (65+) plus jongeren (tot 20 jaar) aan de ene kant en werkenden (20 tot 65 jaar) aan de andere kant. Feitelijk geeft dit de druk aan op de mensen in de werkzame levensfase om de jeugd én de gepensioneerden te onderhouden. Het effect van migratie op deze drie vormen van demografische druk kan men direct uitrekenen met behulp van een demografisch model.

Bij het tweede punt hierboven draait het om de vraag of immigranten een nettobijdrage kunnen leveren die zo groot is dat ze de kosten van vergrijzing helpen opvangen. Hierbij kan op voorhand al opgemerkt worden dat dit voor een groot aantal van de in het voorgaande onderzochte groepen immigranten logischerwijs nooit het geval kan zijn, omdat deze groepen een neutrale of negatieve nettobijdrage leveren. Er zijn echter een aantal herkomstgroepen die bovengemiddeld presteren en voor hen wordt in het volgende hoofdstuk nagegaan in hoeverre hun komst een structurele oplossing van de kosten van de vergrijzing zouden kunnen vormen.

10.2 Bestaande literatuur

Voor veel landen is immigratie een belangrijke demografische factor, net als geboorte en sterfte dat zijn. Immigratie heeft een direct effect op de bevolkingsomvang en kan ook de leeftijdsopbouw en de getalsverhouding tussen de seksen veranderen. Daarnaast kan immigratie ook een indirect langetermijneffect hebben, omdat de vruchtbaarheid van immigranten af kan wijken van die van ingezetenen.

³³⁵ Voorbeelden vormen dit pleidooi van Jeroen Smid in een televisiecolumn, *Buitenhof* TV. (2017, 19 maart) *Schuim en as*, opgehaald van: https://www.vpro.nl/buitenhof/speel~POMS_VPRO_7895862~schuim-as-jeroen-smid~.html) en een opinieartikel van voormalig premier Ruud Lubbers en emeritus hoogleraar Van Seters in de *NRC* (2017, 7 augustus), opgehaald 15-12-2020 van: <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/08/07/neem-25000-vluchtelingen-per-jaar-op-12417747-a1569162>.

³³⁶ CBS, *Begrippen*, opgehaald 15-12-2020 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/grijze-druk>

Mede om dit soort redenen is immigratie in de literatuur herhaaldelijk voorgesteld als remedie tegen de vergrijzing.³³⁷

Immigratie wordt over het algemeen niet gezien als een realistische oplossing voor de *vergrijzing zelf*. Om dat in te zien moet men zich realiseren dat vergrijzing over het algemeen een eenmalige en een structurele component heeft.³³⁸ De eenmalige component is het feit dat er in veel landen in het verleden een aantal relatief ‘grote generaties’ zijn geweest. In de meeste (westerse) landen zijn hiervoor twee oorzaken aan te wijzen. Allereerst de geboortegolf die na de Tweede Wereldoorlog optrad. Daarnaast maakten veel landen een demografische transitie door, waarbij ze van een toestand van hoge geboorten en hoge sterfte, via hoge geboorten en lage sterfte naar een toestand van lage geboorten en lage sterfte gingen. De structurele component bestaat eruit dat in veel westerse landen de vruchtbaarheid onder het vervangingsniveau van ongeveer 2,1 kind per vrouw gedaald is. Daardoor is elke generatie kleiner dan de voorgaande, een verschijnsel dat ontgroening genoemd wordt. De incidentele component behoeft geen oplossing, omdat de grote generaties die in het verleden gevormd zijn door sterfte verdwijnen.³³⁹ Elke duurzame oplossing van de vergrijzing zal daarom een oplossing voor de ontgroening moeten zijn.

Het oplossen van de ontgroening door immigratie kan in beginsel op twee manieren.³⁴⁰ In de eerste plaats kan men de *ontgroening zelf* oplossen met een migratiebeleid dat selectief is ten aanzien van de vruchtbaarheid van immigranten. De vruchtbaarheid van de immigranten moet dan zo hoog zijn dat de gemiddelde vruchtbaarheid van immigranten en ingezetenen samen op het vervangingsniveau ligt. Als de ingezetenen hun (lage) vruchtbaarheid constant houden en immigranten hun (hoge) vruchtbaarheid constant houden is het in theorie mogelijk om onder de immigranten precies zoveel meisjes en vrouwen in de vruchtbare leeftijd toe te laten dat de ontgroening met een éénmalige immigratiegolf structureel is opgelost. Empirisch onderzoek suggereert echter dat immigranten hun vruchtbaarheid in enkele generaties aanpassen aan de (lage) vruchtbaarheid van ingezetenen (Mayer & Riphahn 2000; Nijkamp & Spiess 1993).³⁴¹ Dit is ook wat CBS-cijfers laten zien.³⁴²

In de tweede plaats kan men de *demografische gevolgen* van de ontgroening neutraliseren door een immigratiebeleid te voeren dat zodanig selectief is ten aanzien van de leeftijd van immigranten dat de verhouding tussen mensen in de pensioenleeftijd en mensen in de werkzame leeftijd constant blijft. Het nadeel van deze oplossing is dat er dan voortdurend nieuwe instroom van immigranten nodig is omdat het onderliggende probleem van de lage vruchtbaarheid niet wordt opgelost. Het gevolg is een snelle bevolkingsgroei.

³³⁷ Deze paragraaf is deels een herziene versie van §3.7.2 uit Van de Beek, J. H. (2010)

³³⁸ Vergelijk McDonald, P. (2000)

³³⁹ Wil men de incidentele component echter toch oplossen met immigratie dan moeten alle generaties die volgen op de ‘grote generaties’ door immigratie op dezelfde omvang worden gebracht, *ad infinitum*.

³⁴⁰ In onze bespreking negeren we de normatieve aspecten grotendeels.

³⁴¹ Daarnaast kan men zich afvragen of deze (theoretische) oplossing vanuit het oogpunt van integratie wel wenselijk is, omdat immigranten dan verondersteld worden zich op één van de meest essentiële punten van het menselijk bestaan – de reproductie – duurzaam niet aan te passen aan de ontvangende samenleving. Dat lijkt zeker ook vanuit economisch opzicht onwenselijk, gezien het belang van bijvoorbeeld gemengde relaties aan de sociaaleconomische integratie van immigranten en hun kinderen (zie §5.4 en §9.11).

³⁴² Zie bijvoorbeeld, CBS-statline, *Geboorte; vruchtbaarheid, migratieachtergrond en generatie moeder*, opgehaald 1-1-2020 van: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83307NED/table?dl=406DB>

Om de grijze druk constant te houden zijn in sommige gevallen enorme aantallen immigranten nodig. De Verenigde Naties publiceerden in het jaar 2000 een berekening voor het (extreme) geval van Zuid-Korea dat er voor een constante grijze druk zóveel immigranten nodig zouden zijn – 94 miljoen per jaar – dat de bevolking van dat land in 2050 6,2 miljard inwoners zou tellen. Daarmee zou de bevolking van Zuid-Korea ongeveer gelijk zijn aan de *toenmalige wereldbevolking*. In de praktijk zou het betekenen dat het overgrote deel van de wereldbevolking naar Zuid-Korea zou moeten verhuizen.³⁴³

“In order to keep the ratio of the working-age population to the population aged 65 years or older at its 1995 level of 12.6, it would be necessary to have a total of 5.1 billion immigrants from 1995 through 2050, or an average of 94 million per year. ... Under this scenario, the total population of the country is projected to be 6.2 billion in 2050, of which over 99 per cent would be post-1995 immigrants and their descendants.”³⁴⁴

Ook voor de landen van de Europese Unie zal aanzienlijke immigratie nodig zijn om de grijze druk constant te houden op het niveau van 1995.³⁴⁵ De bevolkingsgroei blijft bovendien oneindig doorgaan. Projecties voor Groot-Brittannië komen op 100 miljoen inwoners in 2030, 200 miljoen in 2070 en 300 miljoen in 2090 (Coleman 2002: 587). Het behoeft weinig betoog dat een dergelijke bevolkingsgroei voor veel grotere problemen zorgt dan de vergrijzing zelf. Het is bovendien een oplossing die met betrekking tot veel Europese verzorgingsstaten voorbijgaat aan het feit dat er reeds een grote stille arbeidsreserve is, waaronder veel immigranten (Coleman 1992).

Berekeningen voor Nederland laten eenzelfde beeld zien. De Beer (1996: 9) rekende bijvoorbeeld uit dat een immigratiesaldo van een half miljoen personen per jaar nodig is om de vergrijzing in 2040 op het niveau van 1998 (13,5% 65-plussers) te houden. De bevolking groeit in dat scenario uit tot 43 miljoen personen in 2040. Van Imhoff & Van Nimwegen (2000) becijferden in navolging van de berekeningen van de Verenigde Naties een inwoneraantal van 109 miljoen in het jaar 2100 (vergelijk ook Cruijsen 1990).

10.3 Berekening voor Nederland

Voor de huidige studie is opnieuw berekend hoeveel immigranten er nodig zouden zijn om de grijze druk op het niveau van 2019 te houden.³⁴⁶ In dat jaar bedroeg de grijze druk 32,6%.³⁴⁷ Of anders gezegd: voor elke drie personen in de leeftijdscategorie 20 tot 65 jaar was er ongeveer één 65-plusser. Volgens de CBS-prognose van 2019 gaat dit verslechteren tot een verhouding van ongeveer twee op één.³⁴⁸

³⁴³ De VN gebruikt overigens de verhouding met personen in de leeftijdscategorie 15 tot 65 jaar voor de berekening van de grijze druk.

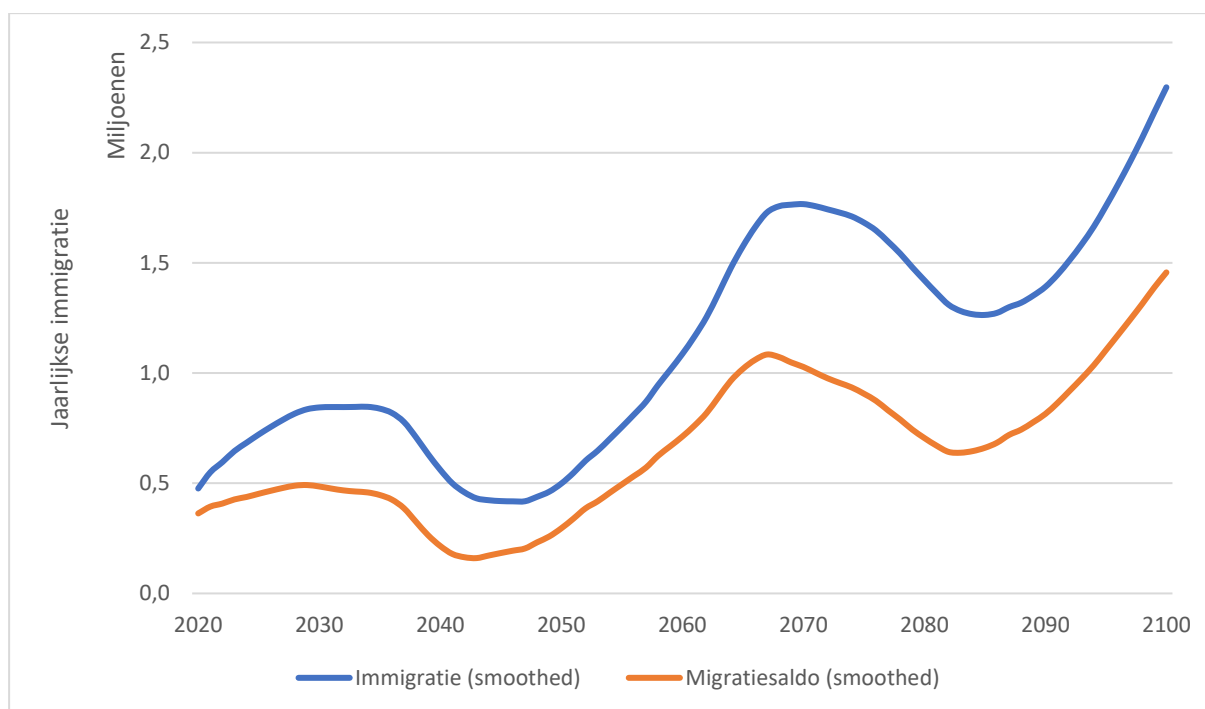
³⁴⁴ United Nations (2000), blz. 60

³⁴⁵ Gemiddeld 12,7 miljoen per jaar waarbij de bevolking van de Unie groeit tot 1,2 miljard in 2050, waarvan ongeveer 75% immigranten en hun nakomelingen, zie United Nations (2000), blz. 91

³⁴⁶ Er is tevens uitgerekend hoeveel immigratie er nodig zou zijn om de totale demografische druk constant te houden, met vergelijkbare resultaten.

³⁴⁷ Grijze druk 32,6%, groene druk 37,3%, totale demografische druk 69,9%. CBS-statline. (2020, 15 december). *Bevolking, huishoudens en bevolkingsontwikkeling; vanaf 1899*, opgehaald van: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/37556/table?dl=4067E>

³⁴⁸ Grijze druk 47,2%, groene druk 38,9%, totale demografische druk 86,1%. CBS-statline. (2020, 15 december). *Prognose bevolking; kerncijfers, 2019-2060*, opgehaald van: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84645NED/table?dl=2E603>



Figuur 10.1 Benodigde migratie (immigratie en migratiesaldo, smoothed) in een simulatie waarbij de grijze druk in Nederland door immigratie constant op het niveau van 2019 (32,6%) wordt gehouden. Eigen berekening op basis van CBS-statline data en CBS-microdata.

Voor een simulatie van het aantal immigranten dat tot 2100 nodig is om de vergrijzing op het niveau van 2019 te houden is een demografisch model gebouwd. Hierin zijn vier groepen onderscheiden, te weten personen met Nederlandse achtergrond en personen met een eerste, tweede en derde generatie migratieachtergrond.³⁴⁹ Van de nieuwe immigranten wordt aangenomen dat de eerste generatie net zo vaak remigreert als de huidige eerste generatie immigranten in Nederland en dat tweede generatie kinderen tot 18 jaar altijd met hun ouders mee remigreren. Voor de eenvoud is verondersteld dat volwassenen met een tweede generatie migratieachtergrond nooit migreren, net als mensen met een Nederlandse of een derde generatie migratieachtergrond. Het kindertal is voor alle groepen constant op 1,7 kind per vrouw gesteld. Er zijn nog een aantal veronderstellingen gemaakt om het rekenwerk te vergemakkelijken en aan te sluiten bij het in §10.2 beschreven voorbeeld van de Verenigde Naties. De belangrijkste daarvan is dat vanaf 2020 de vier voornoemde categorieën gescheiden blijven³⁵⁰, waardoor het aantal autochtonen zal worden overschat en het aantal personen met een tweede en derde generatie migratieachtergrond zal worden onderschat.³⁵¹

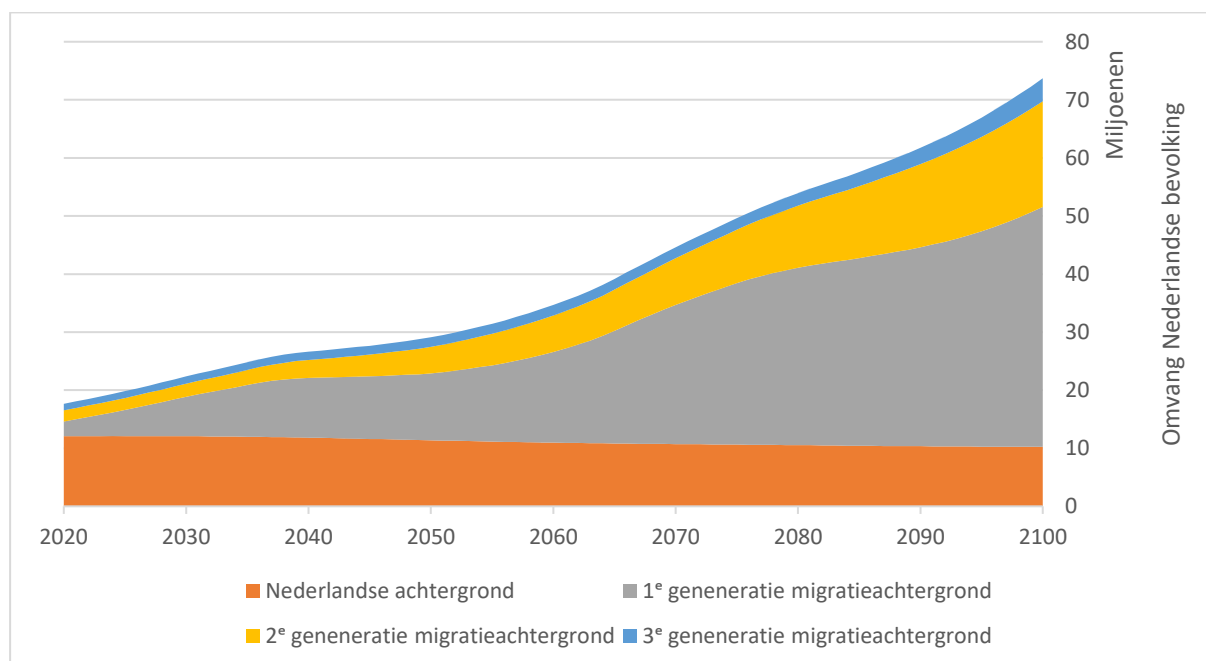
De resultaten van deze berekening staan in Figuur 10.1 waarin de immigratie is weergegeven die nodig is om de grijze druk constant op 32,6% te houden. Te zien is dat de jaarlijkse immigratie in golven oploopt van ruim een half miljoen in 2020 naar bijna tweeëneenhalf miljoen aan het einde van de

³⁴⁹ Volgens de definities van het CBS, zie de Begrippenlijst.

³⁵⁰ In het aangehaalde citaat van de Verenigde Naties wordt gesproken van 'immigrants and their descendants' en om daarop aan te sluiten is afgezien van het meenemen van het effect van 'gemengde relaties' tussen personen met en zonder migratieachtergrond. Daaruit spreekt geen impliciete voorkeur of afkeur m.b.t. tot gemengde relaties. Bovendien zou de berekening gecompliceerd worden omdat het lastig is om een schatting te geven van het aandeel gemengde relaties wanneer het aandeel van de bevolking zonder migratieachtergrond zo snel daalt als in deze simulaties het geval is.

³⁵¹ Zie voor meer details voetnoot 352 en de Technische appendix.

eeuw. Uiteraard is ook de emigratie fors, want het merendeel van de immigranten vertrekt uiteindelijk weer. Desalniettemin beloopt het resulterende migratiesaldo (immigratie minus emigratie) anderhalf miljoen per jaar in het jaar 2100.



Figuur 10.2 Bevolkingssamenstelling naar migratieachtergrond bij een simulatie waarbij de grijze druk in Nederland door immigratie constant op het niveau van 2019 (32,6%) wordt gehouden. Eigen berekening op basis van CBS-statline data en CBS-microdata.

Dergelijk massale immigratie heeft verstrekken gevolgen voor de bevolkingsgroei (Figuur 10.2). De totale bevolkingsomvang loopt op tot circa 75 miljoen mensen in 2100. Ruim de helft daarvan (42 miljoen) zijn immigranten. Daarnaast hebben 18 miljoen personen een tweede en 4 miljoen personen een derde generatie migratieachtergrond. Daarnaast zijn er 10 miljoen personen met een Nederlandse achtergrond. Hierbij moet opgemerkt worden dat dit een vereenvoudigd model is waarin bijvoorbeeld geen rekening gehouden wordt met gemengde relaties, waardoor het aantal autochtonen zal worden onderschat en het aantal personen met een tweede en derde generatie migratieachtergrond zal worden overschat.³⁵²

Duidelijk is dat het constant houden van de vergrijzing leidt tot extreme bevolkingsgroei. Overigens zet de bevolkingsgroei na 2100 versneld door tot ongeveer een half miljard inwoners in het jaar 2200. Tegen die tijd zijn er jaarlijks ongeveer 16 miljoen immigranten nodig om de grijze druk constant te houden en bestaat de bevolking voor 95% uit immigranten en hun nakomelingen.

Daarnaast is er op basis van dezelfde aannamen een model doorgerekend om de totale demografische druk constant te houden op het niveau van 2019. In dat jaar bedroeg de totale demografische druk

³⁵² Als men de CBS-definities hanteert, zie de Begrippenlijst. Dat is als volgt in te zien. Als twee personen met een Nederlandse achtergrond samen één kind krijgen heeft dat kind een Nederlandse achtergrond. Als twee personen met een migratieachtergrond samen een kind krijgen heeft dat kind een migratieachtergrond. Zouden de vier personen echter twee gemengde koppels vormen en elk koppel krijg één kind, dan hebben beide kinderen een migratieachtergrond. Ergo: naarmate er meer kinderen geboren worden uit gemengde relaties zijn er relatief minder autochtonen.

69,9%. Tegenover elke drie personen die tot de potentiële beroepsbevolking (20 tot 65 jaar) gerekend kunnen worden, stonden in dat jaar dus twee personen in de andere leeftijdsgroepen, jongeren tot 20 jaar, dan wel 65'plussers. In dit scenario vallen immigratie en bevolkingsomvang iets minder hoog uit, maar zijn ze nog steeds extreem. Om de totale demografische druk constant op het niveau van 2019 te houden zijn in 2100 bijna twee miljoen immigranten per jaar nodig bij een migratiesaldo van ruim één miljoen. De bevolkingsomvang bedraagt einde eeuw dan 65 miljoen en groeit in de jaren daarna door tot ruim 350 miljoen in het jaar 2200.

Indien men door immigratie het aandeel 65-plussers constant op het niveau van 2020 houdt, groeit de Nederlandse bevolking naar 75 miljoen inwoners einde eeuw en een half miljard in het jaar 2200.

Immigratie is derhalve geen realistische oplossing voor de vergrijzing. Door de ontgroening die het gevolg is van het lage kindertal en door de gestegen levensverwachting is het evenwicht tussen de generaties structureel veranderd. Ook massale immigratie lost dat onderliggende probleem niet op. Net als in een piramidespel zijn er steeds grotere aantallen nieuwe immigranten nodig als in een p Immigratie Het werkt vooral niet omdat het onderliggende probleem van de ontgroening niet structureel wordt opgelost. Daardoor zijn steeds en dat is met immigratie niet terug te draaien zonder extreme bevolkingsgroei te accepteren. ↵

11 Immigratie en vergrijzing: de financieel-economische invalshoek

Door Hans Roodenburg

11.1 Inleiding

“We hebben immigranten nodig om straks onze pensioenen te betalen” of woorden van gelijke strekking, aldus een hardnekkig misverstand dat steeds weer opduikt in het publieke debat.

De vergrijzing in Nederland en omliggende landen betekent dat het aantal gepensioneerden in verhouding tot het aantal werkenden toeneemt. Anders gezegd: de draaglast (uitgaven) voor de collectieve sector in verhouding tot het draagvlak (grondslag voor belastingen en premies) neemt toe. Dit schept een financieel probleem voor de collectieve sector.

Kan immigratie helpen om dit probleem op te lossen? In Hoofdstuk 10 is deze kwestie gezien vanuit een zuiver demografische invalshoek. Wat gebeurt er als we de ongunstiger wordende leeftijdsverdeling van de bevolking proberen recht te trekken door meer immigranten toe te laten? Omdat de immigranten ook weer vergrijzen hebben we steeds meer immigranten nodig en belanden we langs deze weg in een soort piramidespel met een exploderende bevolkingsgroei tot gevolg. Daarom lijkt deze vorm van ‘demographic engineering’ geen begaanbare weg.³⁵³

Maar we kunnen het probleem ook bekijken door een financieel-economische bril. Bestaand onderzoek biedt hiervoor aanknopingspunten.

11.2 Aard en omvang van het financiële probleem

Bij de kosten van de vergrijzing gaat het om de zorguitgaven en om de pensioenen. Het verband tussen zorgkosten en vergrijzing is evident. Gemiddeld genomen zijn de zorgkosten in de laatste levensfase het hoogst (zie Figuur 8.17). Vergrijzing impliceert relatief meer ouderen en dus hogere zorgkosten. Wat betreft de pensioenen liggen de zaken minder duidelijk dan op het eerste gezicht lijkt. Nederland kent een gemengd pensioenstelsel. Het basispensioen, de AOW, wordt gefinancierd door een omslagstelsel: de huidige werkenden betalen de AOW voor de huidige gepensioneerden. In zo’n stelsel worden de overheidsfinanciën negatief beïnvloed door de vergrijzing. De aanvullende pensioenen echter, zowel collectief als individueel, vallen buiten de overheidssfeer en zijn gebaseerd op kapitaaldekking. Daar is dus voor gespaard en hierdoor worden deze pensioenen in beginsel niet geraakt door de vergrijzing.³⁵⁴ Toch hebben de aanvullende pensioenen bij een vergrijzende bevolking effect op de overheidsfinanciën, en wel in positieve zin. Door de zogenaamde ‘omkeerregel’ (premies zijn fiscaal aftrekbaar, uitkeringen worden belast) heeft de overheid een flinke claim op die pensioenen. Echter, de

³⁵³ Naast de kwestie van de betaalbaarheid van de pensioenen is een andere veel gehoorde uitspraak dat de vergrijzing leidt tot tekorten op de arbeidsmarkt, en dat we immigranten nodig hebben om die tekorten aan te zuiveren. Die beleidsreactie is te beschouwen als een verschijningsvorm van het hier genoemde piramidespel, met alle risico’s van dien (zie Hoofdstuk 10). Overigens zijn in de arbeidsmarkt evenwichtsherstellende krachten werkzaam (met name via de lonen en de studiekeuze) die de tekorten, zij het met vertraging, kunnen oplossen. Hoewel immigratie op grote schaal dus geen optie is, kan in bepaalde gevallen, met name bij onvervulbare vacatures in vitale sectoren zoals de zorg, selectieve, vraaggestuurde arbeidsmigratie wellicht uitkomst bieden (Zie ook Roodenburg, H., R. Euwals & H. ter Rele (2003), blz. 91-92)

³⁵⁴ Dit geldt voor zover de vergrijzing het gevolg is van de naoorlogse geboortegolf en van het teruggelopen geboortecijfer. Een sterker toenemende levensverwachting dan voorzien heeft echter wel een negatief effect op de aanvullende pensioenen.

aanvullende pensioenen, en dus ook die claim, zijn wel gevoelig voor het rentebeleid van de centrale bank en voor de bewegingen op de financiële markten.

In het jaar 2000 publiceerde het Centraal Planbureau (CPB) een eerste verkenning naar de gevolgen van de vergrijzing voor de Nederlandse overheidsfinanciën onder de titel *Ageing in the Netherlands*.³⁵⁵ De zogenaamde ‘sustainability gap’ (Nederlands: houdbaarheidstekort) werd geraamd op 0,7% van het bruto nationaal product (bbp). Met andere woorden: een permanente verhoging van de belastingen met dit percentage van het bbp zou nodig zijn om de overheidsfinanciën op lange termijn houdbaar te maken³⁵⁶. Uiteraard zouden, aldus het rapport, ook andere maatregelen eenzelfde effect kunnen sorteren, zoals een verhoging van de pensioenleeftijd, bevordering van de arbeidsparticipatie en bezuinigingen in de zorg.

In vergelijking met ons omringende landen is het negatieve effect van de vergrijzing op de overheidsfinanciën beperkt. In de eerste plaats vergrijst Nederland, zuiver demografisch gezien, minder sterk dan die landen.³⁵⁷ En in de tweede plaats is het Nederlandse pensioenstelsel relatief ‘vergrijzingsbestendig’ in vergelijking met landen als Duitsland, Frankrijk en Italië, die nauwelijks voor hun pensioenen hebben gespaard.

Het gaat bij dit type toekomstverkenningen om ontwikkelingen op lange termijn, die naar hun aard zeer onzeker zijn. En voortdurend komt nieuwe informatie beschikbaar die een ander licht kan werpen op die toekomstige ontwikkelingen. Daarom komt het CPB periodiek met nieuwe berekeningen over het effect van de vergrijzing op de overheidsfinanciën.

Een geactualiseerde berekening uit 2006³⁵⁸ komt tot een hoger cijfer voor het houdbaarheidstekort van afgerond 2½% van het bbp³⁵⁹. Dit hogere cijfer wordt vooral verklaard door de verslechterde positie van de pensioenfondsen ten gevolge van dalende aandelenkoersen en lage rente.³⁶⁰ Maar ook andere factoren, zoals een veronderstelde minder sterke groei van de arbeidsparticipatie van vrouwen, spelen een rol.³⁶¹

De volgende vergrijzingsstudie van het CPB dateert uit 2010.³⁶² De korte samenvatting stelt:

“De benodigde aanpassing, het houdbaarheidstekort, is berekend op 4½% bbp. Dit tekort is 1½% bbp groter dan in de CPB-studie uit 2006, door stijging van de levensverwachting en doorwerking van de kredietcrisis. De overheid staat voor de keuze hoe zij haar begroting houdbaar maakt, via ombuigingen of lastenverzwaring, onmiddellijk of uitgesteld.”³⁶³

De overheid wordt hier dus impliciet voorgehouden dat beleidsmaatregelen om het houdbaarheidstekort weg te werken en zo de overheidsfinanciën vergrijzingsbestendig te maken, onontkoombaar zijn. In de jaren daarna is het kabinetsbeleid in deze richting vormgegeven. Door verhoging van de AOW-

³⁵⁵ Ewijk, C. van, et al. (2000)

³⁵⁶ Voor een definitie van het begrip ‘houdbaar’ (Engels: ‘sustainability’) zie Ewijk, C. van, et al. (2000), blz. 24

³⁵⁷ Ewijk, C. van, et al. (2000), blz. 16-17

³⁵⁸ Ewijk, C. van, et al. (2006)

³⁵⁹ Ewijk, C. van, et al. (2006), blz. 28

³⁶⁰ Ewijk, C. van, et al. (2006), blz. 27

³⁶¹ Ewijk, C. van, et al. (2006), tabel 5.8 op blz. 101

³⁶² Horst, A. van der, et al. (2010)

³⁶³ Horst, A. van der, et al. (2010), blz. 3

leeftijd, bezuinigingen op de zorg en lastenverzwaringen (zoals beperking hypotheekrenteaftrek en hogere btw-tarieven) is inderdaad uitzicht gekomen op houdbare overheidsfinanciën. Dit valt tenminste op te maken uit de vergrijzingsstudie die het CPB in 2014 publiceerde onder de optimistisch getoonzette titel *Minder zorg om vergrijzing*.³⁶⁴ In de studie is zelfs sprake van een houdbaarheidsoverschot van 0,4% bbp.³⁶⁵

In de meest recente vergrijzingsstudie van het CPB uit 2019 is, zoals de titel *Zorgen om morgen* aangeeft, sprake van een minder optimistisch toekomstperspectief.³⁶⁶ Het houdbaarheidstekort bedraagt 1,6% bbp.^{367 368} Er zijn lastenverzwaringen of bezuinigingen van deze omvang nodig om de overheidsfinanciën toekomstbestendig te maken. Het verschil met de studie uit 2014 verklaart het CPB als volgt. Sinds 2014 hebben het Pensioenakkoord en de lastenverlichting uit de Miljoenennota 2019 voor een verdere daling gezorgd. Ook andere wijzigingen hebben een neerwaarts effect op het houdbaarheidssaldo, zoals een andere inschatting van toekomstige zorguitgaven en realisaties waaronder de revisie van de Nationale rekeningen. Dit alles wordt slechts ten dele gecompenseerd door de opwaartse bijstelling in de raming van het arbeidsaanbod.

11.3 Immigratie als beleidsoptie?

De maatregelen die in voorgaande jaren zijn genomen om het houdbaarheidstekort terug te dringen zijn het resultaat van politieke keuzes, en uiteraard zijn ook andere bezuinigingen en lastenverzwaringen denkbaar die eenzelfde effect sorteren. Maar hoe het ook zij, bezuinigingen en lastenverzwaringen worden door betrokkenen doorgaans als pijnlijk ervaren. Kunnen we misschien toch niet meer immigranten binnenhalen om de pijn te verzachten?

In de vergrijzingsstudie van het CPB uit het jaar 2000³⁶⁹ wordt aandacht besteed aan immigratie als beleidsoptie. Niet alleen zuiver demografisch gezien, waarbij de eerder gememoreerde draconische effecten op de bevolkingsomvang ter sprake komen, maar ook financieel-economisch:

“it is questionable whether it [immigration] also contributes to more sustainable public finances. If activity rates of immigrants were equal to those of natives, immigration might help to alleviate the ageing problem. However, immigrants from Third World countries tend to display much lower activity rates and a much higher dependency on benefits as compared to natives. So, immigration might well aggravate rather than alleviate the ageing problem.”³⁷⁰

Geen wenkend perspectief dus, maar wel een reden voor nader onderzoek.

In 2003 publiceerde het CPB de eerste integrale studie naar de economische effecten van immigratie in Nederland onder de titel *Immigration and the Dutch Economy*.³⁷¹ Hierin worden onder andere de

³⁶⁴ Smid, B. et al. (2014)

³⁶⁵ Smid, B. et al. (2014), blz. 11

³⁶⁶ Centraal Planbureau (2019)

³⁶⁷ Centraal Planbureau (2019)

³⁶⁸ De laatste actualisatie door het CPB van november 2020 komt uit op een houdbaarheidstekort van 2,4% bbp, zie CPB, *Actualisatie Verkenning middellange termijn (2022-2025)*, opgehaald 10-01-2021 van: <https://www.cpb.nl/actualisatie-middellangetermijnverkenning-2022-2025-november-2020#downloads>

³⁶⁹ Ewijk, C. van, et al. (2000)

³⁷⁰ Ewijk, C. van, et al. (2000), blz. 70

³⁷¹ Roodenburg, H., R. Euwals & H. ter Rele (2003)

arbeidsmarktprestaties en uitkeringsafhankelijkheid van immigranten nader onder de loep genomen. Er worden drie typen immigranten onderscheiden, te weten immigranten met de kenmerken³⁷² van:

1. de niet-westerse migrantenpopulatie in Nederland (gemiddeld)
2. de bevolking van Nederland (gemiddeld)
3. een hypothetische 'highly performing' immigrant³⁷³

Kort samengevat luiden de resultaten als volgt:

"It turns out that public finances improve only if the economic performance of immigrants at least equals that of the average Dutch resident. Even in this case, however, the alleviating effect is marginal. A substantial improvement is achieved only if the immigrants are of the 'highly performing' type."³⁷⁴

Wat betreft immigratie is de enige optie die op het eerste gezicht een substantiële bijdrage kan leveren aan houdbare overheidsfinanciën het toelaten van meer 'highly performing' immigranten. Maar is dit ook een realistische optie? Hoe zouden we zulke immigranten naar ons land kunnen lokken? Nederland kent een soepele regeling voor kennismigranten³⁷⁵ en het is de vraag hoeveel rek daar nog in zit. De migranten die via de Middellandse Zee en andere routes, ongevraagd en veelal gebruik makend van het asielkanaal, de Europese Unie weten te bereiken bieden in ieder geval geen uitkomst. Deze groep bestaat overwegend uit personen die de kwalificaties missen die nodig zijn om succesvol te zijn op onze arbeidsmarkt (zie ook hoofdstuk 4), zodat een soepeler toelatingsbeleid voor deze groep een averechts effect zou hebben.

Maar stel dat het toch zou lukken voldoende 'highly performers' binnen te halen, hoe effectief is deze beleidsoptie dan? Als we vanaf het jaar 2001 zouden zijn begonnen met een jaarlijkse netto-instroom (= immigratie – remigratie) ter grootte van 0,05% van de bevolking, wat neerkomt op 8 à 9.000 'highly performers', dan zou het houdbaarheidstekort zijn verminderd met 0,22% bbp³⁷⁶. Door natuurlijke aanwas zou de Nederlandse bevolking, als dit beleid zou worden volgehouden, in 2060 met 0,8 miljoen zielen zijn toegenomen.³⁷⁷ Zou het doel bijvoorbeeld zijn om het houdbaarheidstekort middels dit type immigratie met 2½% van het bbp³⁷⁸ te verminderen dan kunnen de genoemde demografische cijfers met ruim een factor 10 worden vermenigvuldigd, resulterend in circa 100.000 'highly performing' immigranten per jaar en een bevolkingstoename na 60 jaar (in 2060)³⁷⁹ van 8 miljoen inwoners. Voor laatstgenoemd jaar geeft het CBS een bevolkingsprognose ter grootte van 19,8 miljoen, tegen 17,4

³⁷² In termen van arbeidsmarktprestaties en uitkeringsafhankelijkheid.

³⁷³ Met een arbeidsparticipatie die 10% hoger ligt, een uitkeringsafhankelijkheid die 20% lager ligt, en een inkomen dat 25% hoger ligt dan het Nederlands gemiddelde (zie noot 13 tabel 4.1 op blz. 66 en tabel 4.2 op blz. 68)

³⁷⁴ Roodenburg, H., R. Euwals & H. ter Rele (2003), blz. 71-72

³⁷⁵ Rijksoverheid, *Wanneer mag een kennismigrant in Nederland werken?*, opgehaald 10-01-2021 van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/buitenlandse-werknemers/vraag-en-antwoord/wanneer-mag-een-kennismigrant-in-nederland-werken>

³⁷⁶ Roodenburg, H., R. Euwals & H. ter Rele (2003), tabel 4.4 op blz. 73

³⁷⁷ Zie voor de demografische gevolgen van dit scenario: Roodenburg, H., R. Euwals & H. ter Rele (2003), tabel A.3.1 op blz. 119.

³⁷⁸ Het houdbaarheidstekort volgens de vergrijzingsstudie uit 2006, zie Ewijk, C. van, et al. (2006), blz. 28.

³⁷⁹ 2060 is het eindjaar van de CBS-bevolkingsprognose. Overigens blijft in de CPB-berekening ook na dat jaar het aantal extra inwoners door deze immigratie toenemen.

miljoen in 2020.³⁸⁰ Tezamen met bovengenoemde 8 miljoen extra inwoners zou het inwonertal van Nederland in 2060 dus uitkomen op circa 28 miljoen. De orde van grootte van deze demografische effecten roept twijfels op of de absorptiecapaciteit van Nederland hier wel op is berekend.

Inmiddels beschikken we, dankzij de resultaten in Hoofdstuk 6 van dit rapport, over gedetailleerde empirische informatie om het begrip ‘highly performing’ nader in te kunnen vullen. De cijfers over de nettobijdrage aan de overheidsfinanciën per herkomstregio zijn hierbij richtinggevend. Er zijn circa 30 landen waarvan de eerste en tweede generatie samen een positieve nettobijdrage leveren, variërend van ruwweg € 25.000 (Duitsland, Tsjechië, Zuid-Korea), € 50.000 (India, Italië, Israël) tot € 200.000 (Japan, Angelsaksische en Scandinavische landen). Indien het zou lukken uit deze landen vanaf 2021 een extra migrantenstroom op gang te brengen die gemiddeld een nettobijdrage van een ton levert, dan zou een jaarlijks migratiesaldo van 100.000 personen volstaan om het houdbaarheidstekort met 2½% van het bbp terug te dringen. Dit zou bij een kindertal van 1,7 en het huidige remigratiegedrag in 60 jaar (tot 2080) een additionele bevolkingsgroei van 7,2 miljoen personen opleveren.

Het opvangen van de kosten van de vergrijzing door immigratie leidt niet alleen tot sterke bevolkingsgroei, maar stuit ook op het praktische bezwaar dat de immigranten die nu de grootste positieve nettobijdrage leveren, zonder uitzondering afkomstig zijn uit landen die zelf al sterk vergrijsd zijn of de komende eeuw sterk zullen vergrijzen³⁸¹, en veelal zelf reeds hooggeschoolden proberen aan te trekken of te behouden. Dat geldt uitdrukkelijk ook voor een land als India waar de grijze druk de komende eeuw zal stijgen tot circa 50%.³⁸² Hoewel ‘highly performers’ vanzelfsprekend positief kunnen bijdragen aan de Nederlandse economie en overheidsfinanciën lijkt, gelet op het voorgaande, een massale instroom van zulke immigranten met het doel de overheidsfinanciën vergrijzingsbestendig te maken, geen begaanbare weg.

Het CPB concludeert na zijn analyse van de effecten van immigratie op de publieke sector:

“The results indicate that immigration can not offer a major contribution to alleviate public finances, and thus to become a compensating factor for the rising costs for government due to the ageing of the population.”³⁸³

De gedachte dat we “immigranten nodig hebben om straks onze pensioenen te betalen” vindt – althans voor Nederland – geen steun in de geraadpleegde literatuur. Ook berekening op basis van de resultaten van de CPB-studie uit 2003 en de huidige studie laten zien dat immigratie geen realistische oplossing is voor dit probleem. ↵

³⁸⁰ Zie CBS, *Prognose: Bevolking blijft komende 50 jaar groeien*, opgehaald 10-01-2021 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/51/prognose-bevolking-blijft-komende-50-jaar-groeien>

³⁸¹ United Nations, *Department of Economic and Social Affairs, Population Division* (2019), File POP/13-B: Old-age dependency ratio 65+/(20-64) by region, subregion and country, 1950-2100 (ratio of population 65+ per 100 population 20-64)

³⁸² Zie vorige noot en vergelijk: Agarwal, A., L. Alyssa, E. Mitgang, S. Mohanty & D. E. Bloom (2016)

³⁸³ Roodenburg, H., R. Euwals & H. ter Rele (2003), blz. 81

12 Discussie

12.1 Vrije immigratie is onverenigbaar met een verzorgingsstaat

Open grenzen en een verzorgingsstaat gaan niet samen. In de woorden van de Amerikaanse Nobelprijswinnaar economie Milton Friedman: *You cannot simultaneously have free immigration and a welfare state*. Onze verzorgingsstaat heeft in de afgelopen jaren de nodige versoberingen ondergaan, maar is in internationaal opzicht nog steeds relatief genereus. Om die nu verder overeind te houden is het nodig greep te hebben op omvang en samenstelling van de immigratie. Potentiële grootgebruikers van de arrangementen van de verzorgingsstaat kunnen we niet in groten getale toelaten zonder de verzorgingsstaat te ondermijnen.

12.2 Is immigratie naar Nederland beheersbaar?

Hoe staat het met de controle die we hebben over de immigratie naar ons land? In grote lijnen geldt dat we alleen controle hebben over immigratie met de motieven ‘arbeid’ en ‘studie’ voor zover afkomstig van buiten de EU. Immigratie van EU-ingezetenen met deze motieven is vrij.

Op immigratie met het motief ‘asiel’ is een internationaal juridisch bouwwerk van toepassing, met als kern het VN-Vluchtelingenverdrag (1951) en de aanvulling daarop die bekend staat als het Protocol van New York (1967)^{384 385}. In de praktijk komt dit stelsel neer op een openeinderegeling. Er is dus geen bovengrens. Iedere vreemdeling die het grondgebied van de EU weet te bereiken heeft het recht asiel aan te vragen³⁸⁶, en iedereen die aan de criteria voldoet moet als vluchteling worden toegelaten³⁸⁷. Hier is dus sprake van vrije – niet te verwarren met *vrijwillige* – immigratie.

Immigratie met het motief ‘gezin’ is nauw gerelateerd aan die uit hoofde van de andere drie motieven. Hiervoor gelden internationale regels die het ontvangende land weinig beleidsvrijheid bieden.

Rekening houdend met de huidige samenstelling naar herkomst en motief, kan worden gesteld dat, binnen het bestaande juridische kader, het grootste deel van de immigratie naar Nederland zich onttrekt aan bijsturing, qua omvang en samenstelling, door de autoriteiten. Hier is dus *de facto* sprake van vrije immigratie, en deze staat, zoals eerder opgemerkt, op gespannen voet met de verzorgingsstaat.

³⁸⁴ Het VN-Vluchtelingenverdrag was aanvankelijk bedoeld voor vluchtelingenstromen die het gevolg waren van de Tweede Wereldoorlog. Daarom was de werking beperkt tot personen die vluchteling waren geworden ten gevolge van gebeurtenissen die plaats hadden gevonden voor 1 januari 1951. Een en ander impliceert niet alleen een beperking in de tijd, maar ook een *de facto* beperking tot vluchtelingen afkomstig uit Europa. Deze beperkingen werden in 1967 losgelaten met het aannemen van het Protocol van New York.

³⁸⁵ Andere elementen van het juridische bouwwerk zijn het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), het recht van de EU en de jurisprudentie inzake het Verdrag en de EU wet- en regelgeving.

³⁸⁶ Wie in Nederland asiel aanvraagt kan worden teruggestuurd naar het land van aankomst in de EU, maar in de praktijk komt hier weinig van terecht. Bovendien is betrokkene op doorreis naar Nederland doorgaans verschillende veilige landen gepasseerd, maar dit blijkt geen reden om toelating tot de asielprocedure in Nederland te weigeren.

³⁸⁷ Overigens wordt een substantieel deel van degenen die niet aan de criteria voldoen, maar weigeren het land te verlaten, op termijn alsnog toegelaten op grond van humanitaire redenen, een ambtshalve beschikking (voorheen discretionaire bevoegdheid) wegens een schrijnende situatie, of in het kader van een pardonregeling.

12.3 Interpretatie van de onderzoeksresultaten

Het spanningsveld tussen enerzijds ongecontroleerde immigratie en anderzijds een verzorgingsstaat vergt een immigratiebeleid dat bij de te maken afwegingen – anders dan tot nu toe het geval was – rekening houdt met de gevolgen voor de overheidsfinanciën. De bevindingen in het onderhavige rapport bevatten aanknopingspunten voor het realiseren van deze aanpak. Alvorens hier nader op in te gaan is het zinvol nog eens samen te vatten hoe de resultaten van dit rapport in termen van de zogenaamde nettobijdrage van immigranten aan de overheidsfinanciën, moeten worden geïnterpreteerd.

De nettobijdrage van een immigrant aan de overheidsfinanciën is gelijk aan de betaalde belastingen en premies verminderd met de toegerekende overheidsuitgaven (voor zorg, onderwijs, uitkeringen *et cetera*) gedurende de verdere levensloop van de immigrant³⁸⁸. Deze rekensom kan zowel positief als negatief uitvallen, maar voor de gerealiseerde en de te verwachten immigratie in zijn totaliteit, is deze gemiddeld genomen negatief.

Een immigrant die een negatieve nettobijdrage levert, krijgt dus een claim op de schatkist die gedurende diens verdere levensloop zal worden gehonoreerd³⁸⁹. De uitgaven die de overheid ten behoeve van de immigrant moet doen worden dus niet meteen in hun volle omvang zichtbaar, maar drukken ook jaren later nog op de begroting. Bij een voortdurend hoge instroom van immigranten neemt het beslag op de begroting bijgevolg steeds verder toe. Als hiermee – zoals thans het geval is – geen rekening wordt gehouden, ligt het risico van onderschatting op de loer.

12.4 Aanknopingspunten voor beleid

Bij beleidsbeslissingen inzake immigratie spelen de gevolgen voor de overheidsfinanciën echter nauwelijks een rol. Daar kan verandering in komen als gebruik wordt gemaakt van het type rekensommen dat in dit rapport wordt gepresenteerd.

Allereerst bieden de gepresenteerde resultaten aanknopingspunten voor het toelatingsbeleid inzake immigranten van buiten de EU met de motieven ‘arbeid’ en ‘studie’. Dit kan zowel betrekking hebben op de omvang van dit type immigratiestromen als op de selectie van de immigranten in kwestie. Meer concreet gaat het om een opleiding op minstens hbo-niveau of gelijkwaardige kennis en vaardigheden.

Voorts valt te denken aan kostenramingen van concrete beleidsvoorstellen zoals een pardonregeling, het aantal uitgenodigde vluchtelingen, instemming met nieuwe EU-regels, een door de EU toegewezen quotum asielzoekers, de vereiste compensatie voor een bovengemiddeld quotum *et cetera*.

Er zijn ook aanknopingspunten voor het integratiebeleid, dat moet inspelen op de gevolgen van migratie. Een onderzoek naar de nettobijdragen aan onze overheid, zoals beschreven in dit rapport, geeft een goede indicatie van de sociaaleconomische positie van verschillende migrantengroepen. Niet alleen integratie van de eerste generatie, maar ook van de tweede en derde generatie vragen aandacht. Achterstanden blijken hardnekkig en zetten veelal door tot in de tweede en derde generatie. Goede schoolprestaties en een dito arbeidsmarktpositie vormen de sleutel tot zelfredzaamheid.

³⁸⁸ Hierbij wordt uitgegaan van de bestaande arrangementen en toekomstige wijzigingen daarin waartoe reeds is besloten.

³⁸⁹ De claim vervalt pas bij overlijden of remigratie; in het laatste geval overigens niet altijd volledig, vanwege de mogelijkheid tot export van uitkeringen. In de berekeningen zijn de sterfte- en remigratiekansen van immigranten verwerkt.

Maar ook een meer structurele aanpak behoort tot de mogelijkheden. Te denken valt aan monitoring van de kosten van actuele immigratiestromen en het bijhouden van een boekhouding van de uitstaande claims die immigranten hebben op de schatkist.

Dit brengt ons op de waarde van periodiek onderzoek naar nettobijdragen. De Nederlandse overheid heeft sinds 2003 geen gegevens gepubliceerd over nettobijdragen aan de schatkist van migranten. Naar de redenen daarvoor kunnen wij alleen gissen. Hopelijk maakt dit onderzoek duidelijk dat die gegevens nodig zijn voor fundering van het beleid en zicht op toekomstige overheidsuitgaven. Het rapport past naar ons idee goed bij de Verkenning Bevolking 2050, naar de gevolgen van veranderingen in de omvang en samenstelling van de bevolking in Nederland halverwege deze eeuw³⁹⁰.

12.5 Perspectief

Immigranten die gemiddeld een grote negatieve nettobijdrage leveren aan de overheidsfinanciën, zijn vooral te vinden onder degenen die gebruik maken van het asielrecht, in het bijzonder als zij afkomstig zijn uit Afrika en het Midden-Oosten. De laatste VN-bevolkingsprognose laat zien dat de totale bevolking in deze gebieden van 1,6 miljard nu, zal verdrievoudigen tot 4,7 miljard aan het eind van deze eeuw. Het is niet onaannemelijk dat het migratiepotentieel hiermee minstens gelijke tred zal houden. De migratiedruk, in het bijzonder op de verzorgingsstaten in Noordwest-Europa, zal derhalve in ongekende mate toenemen³⁹¹. Dit roept de vraag op of handhaving van de openeinderegeling³⁹² die besloten ligt in het bestaande juridische kader, onder deze omstandigheden wel houdbaar is.

Het huidige kabinet heeft in een recente brief aan de Tweede Kamer³⁹³ aangegeven hoe het aankijkt tegen het bestaande juridische kader. Deze brief bevat de kabinetsreactie op een rapport betreffende een “verkenning van opportuniteit van een onderzoek naar de vraag of, en zo ja op welke wijze, het Vluchtelingenverdrag uit 1951 bij de tijd kan worden gebracht om een duurzaam juridisch kader te kunnen bieden voor het internationale asielbeleid van de toekomst”³⁹⁴.

Over opzegging of wijziging van het Vluchtelingenverdrag stelt het kabinet:

“Als een EU-lidstaat niet langer wil handelen in overeenstemming met het Vluchtelingenverdrag en het protocol, veronderstelt dat ook dat het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie dienen te worden aangepast.

Uit het bovenstaande blijkt dat de mogelijkheid voor opzegging van het Vluchtelingenverdrag voor een EU-lidstaat als Nederland prohibitief is. Verder moge duidelijk zijn dat herziening een enorme diplomatieke inspanning vergt waarvan de uitkomst ongewis is. Echter, de voor het kabinet belangrijkste uitkomst van de verkenning is dat, zou het Vluchtelingenverdrag er niet (meer) zijn, er niets verandert aan de (juridische) verplichtingen jegens asielzoekers en vluchtelingen waaraan Nederland gehouden is op grond van EU-regelgeving en het EVRM.”

³⁹⁰ De verkenning omvang en samenstelling bevolking in Nederland in 2050, n.a.v. de motie Dijkhoff c.s. d.d. 21 september 2018

³⁹¹ Zie hoofdstuk 7 voor immigratiescenario's tot 2040 en de bijbehorende gevolgen voor de overheidsfinanciën.

³⁹² Deze openeinderegeling heeft betrekking op immigranten met het motief 'asiel'. Hierbij moet worden aangekend dat asielmigranten ook recht hebben op gezinsvorming en –hereniging.

³⁹³ Brief van Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid Ankie Broekers-Knol aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 3 juli 2020, onderwerp: Onderzoek Vluchtelingenverdrag.

³⁹⁴ Donner, J. P. H. & M. den Heijer (2020)

Een en ander brengt het kabinet tot de volgende vaststelling:

“Resumerend stelt het kabinet vast, dat met het Vluchtelingenverdrag het recht om asiel te vragen en het verbod op refoulement³⁹⁵ bindend door de verdragsluitende partijen zijn vastgelegd en dat deze ook in het EVRM en het *acquis communautaire* als uitgangspunten gelden. Het kabinet acht het een groot goed dat deze beginselen aldus zijn geborgd en wenst deze te behouden.”

Dit ondanks deze schaduwzijde van het huidige asielrecht:

“Tegelijkertijd constateert het kabinet dat de voorzieningen die worden geboden op basis van het asielrecht kwetsbaar zijn voor oneigenlijk gebruik. Niet asielgerechtigde migranten, maar ook mensensmokkelaars maken hier op grote schaal misbruik van.”

Het kabinet wil dus het bestaande juridische kader voor de asielmigratie – ondanks misbruik op grote schaal – in stand houden ³⁹⁶. Wat dit op termijn betekent, daar laten de rekensommen in dit rapport geen twijfel over bestaan: een toenemende druk op de overheidsfinanciën en uiteindelijk het einde van de verzorgingsstaat zoals wij die nu kennen. Een keuze voor het huidige juridische kader is dus impliciet een keuze tegen de verzorgingsstaat.

³⁹⁵ Refoulement = terugzenden van vluchtelingen naar hun land van herkomst als zij vervolging hebben te vrezen.

³⁹⁶ Asielmigratie is voor de overheidsfinanciën de meest belastende immigratiecategorie. Dat neemt niet weg dat ook de regels voor andere categorieën, met name voor gezinsmigratie, in aanmerking kunnen komen voor aanscherping.

Literatuur

- Adema, Y., & van Tilburg, I. (2019), *Zorgen om Morgen*, Centraal Planbureau, Den Haag, opgehaald 15-12-2020 van: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Vergrijzingsstudie-2019-Zorgen-om-morgen.pdf>
- Agarwal, A., L. Alyssa, E. Mitgang, S. Mohanty & D. E. Bloom (2016) *Population Aging in India: Facts, Issues, and Options*, IZA Discussion Paper No. 10162, opgehaald 15-12-2020 van: <http://ftp.iza.org/dp10162.pdf>
- Beek, J. H. van de (2010), *Kennis, Macht en Moraal – De productie van wetenschappelijke kennis over de economische effecten van migratie naar Nederland, 1960-2005*, (academisch proefschrift), UvA, Amsterdam, opgehaald 15-12-2020 van: <https://dare.uva.nl/search?identifier=839e6fe4-90a4-4cc5-b465-18f12ea75f9b>
- Beets, G. C. N. (2008), Einde vergrijzing in zicht, bevolkingskrimp nieuwe realiteit: een langetermijnvisie, *Demos: bulletin over bevolking en samenleving*, 24, opgehaald 15-12-2020 van: <https://pure.knaw.nl/portal/nl/publications/einde-vergrijzing-in-zicht-bevolkingskrimp-nieuwe-realiteit-een-l>
- Blau, F. & C. Mackie, eds. (2016), *The economic and fiscal consequences of immigration*, The National Academies Press, Washington
- Bolhaar, J., S. Kuijpers & A. Nibbelink, (2019), *De economische effecten van internationalisering in het hoger onderwijs* Centraal Plan Bureau, opgehaald 15-12-2020 van: https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/cpb-notitie-de-economische-effecten-van-internationalisering-in-het-hoger-onderwijs-en-mbo_0.pdf
- Boonstra, O. W. A., Doorn, P. K., van Horik, M. P. M., van Maarseveen, J. G. S. J., & Oudhof, J. (2007), Twee eeuwen Nederland geteld: Onderzoek met de digitale Volks-, Beroeps-en Woningtellingen 1795-2001, *In DANS Symposium publicaties*, 2. DANS, Den Haag, opgehaald 15-12-2020 van: <https://knaw.nl/nl/actueel/publicaties/twee-eeuwen-nederland-geteld>
- Borjas, G. (1999), The economic analysis of immigration, in O. Ashenfelter & D. Card (editors), *Handbook of Labor Economics*, volume 3A, Chapter 28, North-Holland, Amsterdam
- Borjas, G. J. (1995), The economic benefits from immigration. *Journal of Economic Perspectives*, 9 (2), pp. 3-22
- Boubtane, E., J. C. Dumont & C. Rault (2014), Immigration and economic growth in OECD countries, 1986-2006, IZA Discussion Paper 8681 Oxford Economic Papers, *Oxford University Press*, vol. 68(2), pages 340-360, April 2016.
- Brunow, S., P. Nijkamp & J. Poot (2015), The impact of international migration on economic growth in the global economy, in B. Chiswick & P. Miller (eds), *Handbook of International Migration*, volume 1B, Chapter 19, Elsevier, Amsterdam
- Centraal Planbureau (2019), *Zorgen om morgen*, CPB Boek, Den Haag, opgehaald 15-12-2020 van: <https://www.cpb.nl/zorgen-om-morgen>
- Ciccone, A. & R. Hall (1996), Productivity and the density of economic activity, *American Economic Review*, 86 (1), 54-70
- Cohen, J. (1988), *Statistical Power Analysis for the Behavioral Sciences* (2nd ed.), Lawrence Erlbaum Associates Publishers, Hillsdale (NJ)

- Coleman, D. A. (1992), Does Europe Need Immigrants? Population and Work Force Projections, *International Migration Review*, 26 (2, Special Issue: The New Europe and International Migration), 413-461
- Coleman, D. A. (2002), Replacement migration, or why everyone is going to have to live in Korea: A fable for our times from the United Nations, *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 357 (1420), 583-598
- Coleman, D. A. (2006), Immigration and ethnic change in low-fertility countries: A third demographic transition, *Population and development review*, 401-446
- Combes, P-P., G. Duranton & L. Gobillon (2012), The Costs of Agglomeration: Land Prices in French Cities, Bonn: IZA DP 7027; herziene versie in *Review of Economic Studies*, 2018
- Commissie-Muntendam (1977), *Bevolking en welzijn in Nederland*, Rapport van de Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk, Staatsuitgeverij, Den Haag
- Cruijsen, H. (1990), Buitenlandse migratie kan ontgroening en vergrijzing niet tegenhouden, *Maandstatistiek van de Bevolking*, 40 (4), 10-11
- De Beer, J. (1996), Immigratie kan vergrijzing niet tegenhouden, *Maandstatistiek van de Bevolking*, 46 (11), 9
- De Giorgi, G. & M. Pellizzari (2009), Welfare migration in Europe, *Labour Economics*, 16 (4), 353-363
- Delphiconsult (1995), *Goudmijn of Bodemloze Put? Over de kosten en opbrengsten van etnische minderheden voor de Nederlandse Staat*, Delphiconsult, Amsterdam
- Dolado, J., A. Goria & A. Ichino (1994), Immigration, human capital and growth in the host country: evidence from pooled country data, *Journal of Population Economics*, 7(2), 193-215
- Ermisch, J. (1987), Review of Theory of Population and Economic Growth by Julian L. Simon, *Population Studies*, 41 (1), 175-177
- Euwals, R., J. Dagevos, M. Gijsberts & H. Roodenburg (2008), De arbeidsmarktpositie van Turken in Nederland en Duitsland, *TPEdigitaal*, jaargang 2(1)
- Ewijk, C. van, B. Kijpers & H. ter Rele (2000), *Ageing in the Netherlands*, CPB, The Hague, opgehaald 15-12-2020 van: <https://www.cpb.nl/en/publication/ageing-netherlands>
- Ewijk, C. van, N. Draper, H. ter Rele & E. Westerhout (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, CPB, The Hague
- Geelhoed, L. (1994), *Eindrapport van de heroverwegingsgroep 'Asielzoekersbeleid' (Begrotingsvoorbereiding 1995; deelrapport nr. 6)*, Ministerie van Financiën, Den Haag
- Geest, L. van der & A. Dietvorst (2010), *Budgettaire effecten van immigratie van niet-westerse allochtonen*, Nyfer, Utrecht
- Gijsberts, M., W. Huijnk, R. Vogels (red.) (2011) *Chinese Nederlanders: Van horeca naar hogeschool*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag
- Giulietti, C. (2014), The welfare magnet hypothesis and the welfare take-up of migrants, *IZA World of Labor*, June 2014, doi: 10.15185/izawol.37
- Giulietti, C., M. Guzi, M. Kahanec, & K. Zimmermann (2013), Unemployment benefits and immigration: Evidence from the EU, *International Journal of Manpower*, 34 (1), 24-38
- Hartog, J. (2011), Is de maat nou echt vol? *TPEdigitaal*, 5(4), 1-16

- Hartog, J. (2018), Over meten van welbevinden, *TPEdigitaal*, 12 (1), 1-14
- Hertogh, M. L. M., Peters, M. M. C. G., van der Zande, A. N., & de Graaf, G. (2019), *Ongemakkelijk onderzoek: Naar een betere balans in de relatie tussen WODC en beleid*, Den Haag: Onderzoekscommissie WODC II, opgehaald 15-12-2020 van: <https://www.rijksoverheid.nl/bina-ries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2019/01/15/ongemakkelijk-onderzoek---rapport-commissie-wodc-ii/Rapport+Commissie+WODC+II.pdf>
- Hoogendoorn, S. & G. Romijn (2020), *Discontovoet voor de Nederlandse economie*, CPB-notitie, Centraal Planbureau, Den Haag, opgehaald 15-12-2020 van: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-Discontovoet-voor-de-Nederlandse-economie.pdf>
- Horst, A. van der, L. Bettendorf, N. Draper, C. van Ewijk, R. de Mooij & H. ter Rele (2010), *Vergrijzing verdeeld*, CPB, Den Haag, opgehaald 15-12-2020 van: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/vergrijzing-verdeeld-toekomst-van-de-nederlandse-overheidsfinancien.pdf>
- Huijnk, W., Dagevos, J., Gijsberts, M., & Andriessen, I. (2015), *Werelden van verschil. Over de sociaal-culturele afstand en positie van migrantengroepen in Nederland*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag
- Jean, S., O. Causa, M. Jimenez & I. Wanner (2007), *Migration in OECD countries: Labour market impact and integration issues*, Economics Department Working Paper No. 562, OECD, Paris, opgehaald 15-12-2020 van: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED504016.pdf>
- Jennissen, R., Engbersen, G., Bokhorst, M., & Bovens, M. (2018), *De nieuwe verscheidenheid: Toenevende Diversiteit Naar Herkomst in Nederland*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, opgehaald 15-12-2020 van: <https://www.wrr.nl/publicaties/verkenningen/2018/05/29/de-nieuwe-verscheidenheid>
- Kahneman, D. & A. Krueger (2006), Developments in the measurement of subjective well-being, *The Journal of Economic Perspectives*, 20, 3-24
- Lakeman, P. (1999), *Binnen zonder kloppen; Nederlandse immigratiepolitiek en de economische gevolgen*, Meulenhoff, Amsterdam
- Lange, T. D. (2007), *Staat, markt en migrant: De regulering van arbeidsmigratie naar Nederland 1945-2006*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag
- Leibfritz, W., P. O'Brian & J. Dumont (2003), *Effects of Immigration on Labour Markets and Government Budgets – An Overview*, CESifo Working Paper No. 874, Center for Economic Studies and Ifo Institute (CESifo), Munich
- Longhi, S., P. Nijkamp & J. Poot (2004), *A meta-analytic assessment of the effect of immigration on wages*, Population Studies Centre Discussion Paper No 47, University of Waikato, Population Studies Centre, Hamilton, New Zealand
- Lucassen, J. M. W. G., & Penninx, R. (1995), *Nieuwkomers, nakomelingen, Nederlanders. Immigranten in Nederland 1550-1993*. (2e druk), Het Spinhuis, Amsterdam
- Lucassen, L., Scheffer, P., & Hirsch Ballin, E. (2018), *Regie over migratie: Naar een strategische agenda*. <https://www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2018/06/19/regie-over-migratie-naar-een-strategische-agenda>
- Mayer, J., & Riphahn, R. T. (2000), Fertility assimilation of immigrants: Evidence from count data models, *Journal of Population Economics*, 13 (2), 241-261

- McDonald, P. (2000), The Shape of an Australian Population Policy, *Australian Economic Review*, 33 (3), 272
- Ministerie van Financiën (1988), *Rapport van de Heroverwegingsgroep "De positie van niet-Nederlanders in de Nederlandse stelsels van sociale en culturele voorzieningen" (Begrotingsvoorbereiding 1989, deelrapport nr. 3)*, Ministerie van Financiën, Den Haag
- National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. (2017), *The economic and fiscal consequences of immigration*. National Academies Press, opgehaald 24-12-2020 van: http://d279m997dpfwgl.cloudfront.net/wp/2016/09/0922_immigrant-economics-full-report.pdf
- Nationale Bank van België, (2020), The economic impact of immigration in Belgium, (*Economic Review, November 2020, Special edition*), opgehaald 24-12-2020 van: https://www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2020/ecorev2020_special.pdf
- Nicolaas, H. & A. Sprangers. (2007), Buitenlandse migratie in Nederland 1795-2006: de invloed op de bevolkingssamenstelling, *Bevolkingstrends* 55 (4): 32-46, opgehaald 24-12-2020 van: <https://library.wur.nl/WebQuery/groenekennis/1866162>
- Nijkamp, P., & Spiess, K. (1993), *International Migration in Western Europe: Macro Trends in the Past, the Present and the Future*, Research Memorandum 1993-72, VU: Amsterdam
- OECD (2013) The fiscal impact of immigration in OECD countries, in: *International Migration Outlook 2013*, OECD Publishing, Paris
- Onderwijsinspectie (2017), *Staat van het Onderwijs 2015/2016 - Technisch rapport Gelijke kansen*, opgehaald 15-12-2020 van: <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/staat-van-het-onderwijs/documenten/rapporten/2017/04/12/technisch-rapport-gelijke-kansen>
- Ortega, F. & G. Peri (2009), *The causes and effects of international migrations: evidence from OECD countries 1980-2005*, Boston, Mass.: NBER Working Paper Series 14833
- Pedersen, P., M. Pytlikova & N. Smith (2008), Selection and network effects: Migration flows into OECD countries 1990–2000, *European Economic Review* 52 (7), 1160–1186
- Razin, A. & J. Wahba (2015), Welfare Magnet Hypothesis, Fiscal Burden, and Immigration Skill Selectivity, *Scandinavian Journal of Economics*, 117 (2), 369-402
- Ringeling, A. (1989), Verboden beleidsopties, In H. van de Braak (Ed.), *Taboe* (68-83), Ad Donker, Rotterdam
- Romer, P. (1990), Endogenous technological change, *Journal of Political Economy*, 98, S71-S102
- Roodenburg, H., R. Euwals & H. ter Rele (2003), *Immigration and the Dutch Economy*, CPB, The Hague, opgehaald 1-1-2021 van: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/immigration-and-dutch-economy.pdf>
- SCP (1988), *Kosten van de aanwezigheid van etnische groepen in de periode 1987-2000*, ongepubliceerde notitie uitgebracht aan de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
- Smid, B., ter Rele, H., Boeters, S., & Draper, N. A. Nibbelink en B. Wouterse (2014), *Minder zorg om vergrijzing*, CPB-boek, Den Haag, opgehaald 15-12-2020 van: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-boek-12-minder-zorg-om-vergrijzing.pdf>
- Smith, J. P. & B. Edmonston (eds) (1997), *The new Americans: economic, demographic and fiscal effects of immigration*, National Academic Press, Washington

- Steigenga, W. (1949), Bevolkingsvermeerdering en arbeidsvoorziening, *De Economist*, 97(1), 54-83
- Traag, T. (2012), *Early school leaving in the Netherlands: a multidisciplinary study of risk and protective factors explaining early school-leaving*, (academisch proefschrift), opgehaald 24-12-2020 van: <https://newsroom.didactiefonline.nl/uploads/PDF/Tanja%20Traag%20proefschrift%20schoolverlaters.pdf>
- Traag, T., & Van der Velden, R. K. (2011), Early school-leaving in the Netherlands: the role of family resources, school composition and background characteristics in early school-leaving in lower secondary education. *Irish Educational Studies*, 30(1), 45-62
- United Nations (2000), *Replacement migration: Is it a solution to declining and ageing populations?*, New York: United Nations, opgehaald 14-12-2020 van: <https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/ageing/replacement-migration.asp>
- United Nations, *Department of Economic and Social Affairs, Population Division* (2019), *World Population Prospects 2019*, Online Edition
- Van der Heijden, P. G., Cruyff, M. J. L. F., & van Gils, G. (2015), *Schattingen illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen 2012-2013* (in opdracht van Ministerie van Veiligheid en Justitie)
- Van Imhoff, E., & Van Nimwegen, N. (2000), Migratie GEEN remedie tegen vergrijzing, *Demos: bulletin over bevolking en samenleving*, 16 (2), 9-10
- Vargas-Silva, C. (2015), The Fiscal Impact of Immigrants: Taxes and Benefits, in: B. Chiswick & P. Miller (eds.) *Handbook of the Economics of Immigration*, Vol. 1B, North-Holland, Amsterdam
- Wachter, G., & de Valk, H. A. G. (2018), *Veranderingen in relatie-en gezinsvorming binnen de tweede generatie*, Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag
- Wilkinson, C., Goedvolk, M., & Dieten, S. V. (2008), Kortetermijnevaluatie Wet inburgering buitenland, *Significant*, opgehaald 15-12-2020 van: https://repository.tudelft.nl/assets/uuid:332752ce-312b-4a4c-8152-1b65477cc36f/1242-volledige-tekst_tcm28-68417.pdf
- WRR - Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001), *Nederland als immigratiesamenleving*, SDU, Den Haag
- Zorlu, A. (2013), Welfare use of migrants in The Netherlands, *International Journal of Manpower*, 34 (1), 83-95
- Zumbuehl, M. & Dillingh, R. (2019), *Ongelijkheid van jonge kind*, CPB-notitie, opgehaald 5-1-2021 van: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-Ongelijkheid-van-het-jonge-kind.pdf>

Tabellen

Tabel 0.1 Totale nettokosten voor de Nederlandse schatkist van de immigratie die plaatsvond in de periode 1995-2040, inclusief de kosten voor de tweede generatie, in miljarden euro (bedragen zijn afgerond op veelvouden van 20 miljard).	12
Tabel 0.2 Nettobijdrage naar migratieachtergrond en/of migratiemotief, berekend over de gehele levensloop, van het moment van immigratie, tot het moment van remigratie of overlijden, inclusief de kosten voor de tweede generatie (de bedragen zijn afgerond op veelvouden van € 25.000).	13
Tabel 2.1 Geboorteoverschot, migratiesaldo en totale bevolkingsgroei (absoluut en relatief) naar migratieachtergrond, 2010-2019. Bron: CBS-statline.	43
Tabel 2.2 Bevolking naar migratieachtergrond in 2020 (waarneming) en 2060 (CBS-prognose). Bron CBS-statline, Prognose bevolking naar migratieachtergrond (2019-2060).	46
Tabel 4.1 Boven: nettobijdrage voor immigranten, met remigratie, (rechts) nettobijdrage per persoon, (links) nettobijdrage naar entreeleeftijd voor zes geselecteerde entreeleeftijden en (midden) voor een fictief gezin bestaande uit twee ouders met entreeleeftijd 30 jaar, één kind met entreeleeftijd nul jaar en één kind met entreeleeftijd tien jaar. Onder: nettobijdrage, vanaf de geboorte, zonder remigratie, voor in Nederland geboren personen. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.	74
Tabel 4.2 Nettobijdrage van eerste generatie immigranten (immigratie vanaf 1995) naar migratiemotief en herkomstregio. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.	79
Tabel 4.3 Nettobijdrage (x € 1.000) naar migratieachtergrond. Bron: eigen berekening o.b.v. CBS-microdata.	81
Tabel 5.1 Kindertal van eerste generatie immigranten, per vrouw en het deel daarvan dat tot de tweede generatie gerekend is, zonder en met remigratie. Geschatte mate van integratie van de tweede generatie. Nettobijdrage van de tweede generatie, per individu en effectief zonder en met remigratie. Geselecteerde landen en regio's. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.	90
Tabel 6.1 Nettobijdrage (x € 1000) naar herkomstregio, migratiemotief en generatie, met remigratie (voor de 1 ^e generatie: alleen immigratie v.a. 1995). Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.	95
Tabel 6.2 Aantal uitkeringsontvangers per 100 werkenden voor studie- en arbeidsmigranten naar herkomstregio, na 2, 5 en 10 verblijfsjaren. De immigranten hadden op het moment van immigratie een leeftijd tussen 20 en 40 jaar. Bron: CBS-statline.	99
Tabel 6.3 Nettobijdrage (x € 1000) voor eerste en tweede generatie immigranten naar herkomst en motief, met remigratie. Voor een aantal groepen zijn er te weinig data voor een berekening, deze velden zijn leeg gelaten. De berekening voor de eerste generatie is gebaseerd op data vanaf 1995, m.u.v. de berekening voor alle motieven in de laatste kolom, welke is gebaseerd op alle beschikbare data. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.	100
Tabel 7.1 Totaal van aan personen toegerekende kosten en baten voor de schatkist, naar migratieachtergrond, 2016 (statische benadering). Eigen berekening op basis van CBS-microdata en CBS-statline.	108

Tabel 7.2 Totale nettobijdrage (in miljarden euro's) voor eerste en tweede generatie immigranten, naar herkomst en migratiemotief, 1995-2019. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.	121
Tabel 7.3 Totale nettobijdrage van immigratie, 1995-2019 (waarneming) en 2020-2040 (prognose) in miljarden euro's. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.	125
Tabel 8.1 Totalen voor het jaar 2016, van 23 kosten- en batenposten, voor de gehele bevolking en uitgesplitst naar migratieachtergrond, in absolute bedragen (miljarden euro's) en relatief t.o.v. autochtonen (%), alsmede de bevolkingsomvang ($\times 1.000$ personen) naar migratieachtergrond, zijnde de bevolking op 1 januari 2016 plus 171 duizend in 2016 geboren of geïmmigreerde 0-jarigen. Eigen berekening op basis van CBS-microdata en CBS-statline. De macrobedragen voor de gehele bevolking zijn mede gebaseerd op CPB-gegevens.	127
Tabel 8.2 Gemiddelde onderwijskosten naar onderwijssoort en aantal deelnemers aan bekostigd onderwijs gedurende het kalenderjaar 2016. Bij de kosten voor primair onderwijs zijn de bijkomende kosten voor het leerlinggewicht niet inbegrepen. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.	133
Tabel 8.3 Aantal uitkeringsontvangers per 100 werkenden (support ratio), naar migratiemotief en herkomstregio, voor eerste generatie immigranten en autochtonen, voor de leeftijden 25 tot 65 jaar. Berekening o.b.v. data uit 2016, per tienjaarsleeftijdsgroep gecorrigeerd voor leeftijdsopbouw o.b.v. de CBS-tafelbevolking van 2016. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.	138
Tabel 9.1 Persoonlijk primair inkomen naar hoogst behaalde opleiding, ongewogen gemiddelde over de leeftijden 20-65 jaar, 2016 (bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata).	159
Tabel 9.2 De nettobijdrage van in 2016 geboren personen, naar opleidingsniveau. Eigen berekening op basis van CBS-microdata.	162
Tabel 9.3 Citoscores naar migratiemotief en eerste en tweede generatie migratieachtergrond. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.	174
Tabel 9.4 Nettobijdrage naar opleidingsniveau en migratieachtergrond, waarnemingen en een aangepaste berekening. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.	176
Tabel 9.5 Schatting van het zuivere effect van het citorendement op het verschil in nettobijdrage t.o.v. autochtonen, voor personen met een eerste en tweede generatie westerse en niet-westerse migratieachtergrond, bij blijvende vestiging (afgerond op veelvouden van € 5.000). Bij de berekening van het totaal is uitgegaan van een kindertal van 0,7 voor westerse en 0,9 voor niet-westerse migratieachtergrond. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.	191
Tabel 9.6 Indicatie van het zuivere effect van opleidingsrendement op het verschil in nettobijdrage t.o.v. autochtonen, voor personen met een eerste en tweede generatie westerse en niet-westerse migratieachtergrond, bij blijvende vestiging (afgerond op veelvouden van € 5.000). Bij de berekening van het totaal is uitgegaan van een kindertal van 0,7 voor westerse en 0,9 voor niet-westerse migratieachtergrond. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.	193
Tabel 9.7 Indicatie van het zuivere effect van opleidingsniveau (eerste generatie) en citoscore (tweede generatie) op het verschil in nettobijdrage t.o.v. autochtonen, voor personen met westerse en niet-westerse migratieachtergrond, bij blijvende vestiging (afgerond op veelvouden van € 5.000). Bij de berekening van het totaal is uitgegaan van een kindertal van	

0,7 voor westerse en 0,9 voor niet-westerse migratieachtergrond. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata..... 194

Figuren

Figuur 2.1 Immigratie en migratiesaldo per 1000 inwoners voor Nederland en de VS. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline, US Census, US Home Security, UN Population Division....	41
Figuur 2.2 Bevolkingstoename per decennium sinds 1900 door geboorteoverschot en migratiesaldo (linker-as) en de totale bevolkingsomvang (rechter-as). Kolommen onder de nullijn symboliseren negatieve migratiesaldi. Bron: CBS-statline.....	42
Figuur 2.3 Bevolkingsontwikkeling Nederland naar omvang en migratieachtergrond, waarneming (1900-2019) en prognose (2020-2060). De samenstelling naar migratieachtergrond voor de periode 1900-1971 is door interpolatie geschat op basis van het uit volkstellingen bekende aantal in het buitenland geboren personen (eerste generatie) en vermeerdering met het geschatte aantal nakomelingen (tweede generatie), o.b.v. de waarnemingen vanaf 1972, door de ratio tussen 1 ^e en 2 ^e generatie voor 1900 gelijk aan 1 te veronderstellen en de tussenliggende jaren te interpoleren.....	44
Figuur 2.4 Relatief aandeel naar migratieachtergrond van nul-jarigen. Getoond zijn nul-jarigen met een eerste generatie migratieachtergrond die gedurende 2016 zijn geïmmigreerd en nul-jarigen met een Nederlandse, tweede of derde generatie (migratie)achtergrond die per 1 januari 2016 stonden ingeschreven in het GBA. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.....	47
Figuur 2.5 Bevolking per 1 januari naar migratieachtergrond, 1996-2019. Bron: CBS-statline.....	48
Figuur 2.6 Immigratie naar nationaliteit en afgeleid migratiedoel voor MOE-landen en overige EU/EFTA-landen (exclusief Nederland). Bron: CBS-statline.....	49
Figuur 2.7 Immigratie naar afgeleid migratiedoel voor niet-EU/EFTA-landen. Bron: CBS-statline.....	50
Figuur 2.8 Cumulatieve blijf-kans naar verblijfsduur in jaren voor immigranten die in de periode 1999-2004 naar Nederland kwamen, naar migratiemotief en herkomst. Eigen berekening op basis van CBS-statline.....	51
Figuur 2.9 Het percentage van een bepaald cohort dat na 10 verblijfsjaren is geremigreerd (10-jaars vertrekans), afgezet tegen het percentage van het betreffende cohort dat na twee verblijfsjaren een uitkering als hoofdbron van inkomsten had, voor 224 cohorten die immigrerden gedurende de periode 1999-2009, naar nationaliteit voor 21 niet-EU/EFTA-landen. Bron: Eigen berekening op basis van CBS-statline.....	52
Figuur 4.1 Gemiddelde fiscale nettobijdrage per leeftijdsjaar voor de Nederlandse bevolking, 2016. Bron: eigen berekening o.b.v. CBS-microdata en CBS-statline.....	68
Figuur 4.2 Nettobijdrage van vier typen immigranten naar entreeleeftijd. Bron: vrij naar CPB (2003), Immigration and the Dutch Economy, Figuur 4.4 p. 70.....	70
Figuur 4.3 Nettobijdrage naar entreeleeftijd voor eerste generatie immigranten, totaal en uitgesplitst naar westers en niet-westers en voor denkbeeldige immigranten met de karakteristieken van de gemiddelde autochtoon. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.....	72
Figuur 4.4 Nettobijdrage van eerste generatie immigranten naar migratieachtergrond en van referentie-autochtonen (denkbeeldige immigranten met de eigenschappen van de gemiddelde autochtoon). Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.....	75
Figuur 4.5 Nettobijdrage van eerste generatie immigranten voor 42 herkomstregio's, met remigratie. Nederland is ingekleurd met de resultaten van de referentie-autochtoon (een denkbeeldige immigrant met de eigenschappen van de gemiddelde autochtoon). Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.....	76

Figuur 4.6 Nettobijdrage van eerste generatie immigranten naar migratiemotief en entreeleeftijd. Voor studie- en arbeidsmigranten zijn de aantallen voor jonge leeftijden laag en is het profiel geheel of ten dele synthetisch, hetgeen is aangegeven met een stippellijn. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.....	78
Figuur 4.7 Nettobijdrage van eerste generatie immigranten (immigratie vanaf 1995) naar motief en herkomst (westers en niet-westers). Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.....	80
Figuur 5.1 Nettobijdrage van personen met een tweede generatie migratieachtergrond voor 42 herkomstregio's, bij blijvende vestiging (geen remigratie). Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.....	84
Figuur 5.2 Nettobijdrage van personen met een eerste generatie (open blauwe balken) en tweede generatie (dichte oranje balken) migratieachtergrond voor 42 herkomstregio's. De volledig blauwe balk geeft de nettobijdrage voor de referentie-autochtoon, een denkbeeldige immigrant met het migratiegedrag en de pensioenopbouw van de gemiddelde eerste generatie immigrant en voor het overige de eigenschappen van de gemiddelde autochtoon. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.	85
Figuur 5.3 Nettobijdrage van personen met een tweede generatie migratieachtergrond, naar herkomstgroep en het aantal in het buitenland geboren ouders voor 11 herkomstregio's. De nettobijdrage van een in 2016 geboren autochtoon is weergegeven met een grijze balk. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.	87
Figuur 5.4 Partnerkeuze voor paren met één in het buitenland geboren partner (eerste generatie) en één in Nederland geboren partner; relatief aandeel van koppels 'eerste en tweede generatie' versus koppels 'eerste generatie en autochtoon'. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline.....	88
Figuur 6.1 Nettobijdrage van eerste en tweede generatie immigranten voor 42 herkomstregio's, met remigratie. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.	92
Figuur 6.2 Nettobijdrage van eerste en tweede generatie immigranten voor 42 herkomstregio's bij blijvende vestiging (m.a.w. zonder remigratie). Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.	94
Figuur 6.3 Nettobijdrage van eerste en tweede generatie immigranten, naar migratiemotief en herkomstregio; migratie uit de Europese Unie en drie clusters van herkomstregio's vergeleken. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.	97
Figuur 6.4 Nettobijdrage naar herkomstregio en migratiemotief (arbeid en gezinsmigratie), eerste en tweede generatie gesommeerd. GIPS-landen zijn: Griekenland, Italië, Portugal en Spanje. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.	102
Figuur 6.5 Nettobijdrage van eerste en tweede generatie immigranten voor 87 herkomstregio's met remigratie voor alle herkomstregio's (boven) en Europa en omliggende landen (onder). Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.	104
Figuur 6.6 Nettobijdrage voor eerste en tweede generatie immigranten voor 87 herkomstregio's voor het standaardscenario (boven), bij een 1% lagere discontovoet (midden) en bij een AOW-leeftijd van 65 jaar (onder). Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.	106
Figuur 7.1 Nettobijdrage van eerste en tweede generatie immigranten, toegerekend aan het jaar van immigratie, 1995-2019. NB: alle bedragen liggen onder de dikke grijze nullijn en zijn negatief. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.	110
Figuur 7.2 Nettobijdrage van eerste en tweede generatie immigranten naar herkomstregio, toegerekend aan het jaar van immigratie, 1995-2019. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.	111
Figuur 7.3 Nettobijdrage van eerste en tweede generatie immigranten naar motief en regio, toegerekend aan het jaar van immigratie, 1995-2019, voor alle immigranten (boven), westerse immigranten (midden) en niet-westerse immigranten (onder). Bron: eigen	

berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata. Attentie: de schaal voor de nettobijdrage langs de verticale as verschilt tussen de grafieken.	112
Figuur 7.4 Nettobijdrage van eerste en tweede generatie immigranten, toegerekend aan het jaar van immigratie, uitgesplitst naar herkomstregio, 1995-2019. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.	113
Figuur 7.5 Nettobijdrage van eerste en tweede generatie immigranten, toegerekend aan het jaar van immigratie, 1995-2019, uitgesplitst naar motief voor Latijns-Amerika (boven), Afrika (midden) en Azië (onder). Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata. Attentie: de schaal voor de nettobijdrage langs de verticale as verschilt tussen de grafieken...	114
Figuur 7.6 Nettobijdrage van eerste en tweede generatie immigranten, toegerekend aan het jaar van immigratie, uitgesplitst naar herkomstregio, 1995-2019. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.	115
Figuur 7.7 Nettobijdrage van eerste en tweede generatie immigranten, toegerekend aan het jaar van immigratie, 1995-2019, uitgesplitst naar motief voor Turkije (boven), Marokko (midden) en Suriname (onder). Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata. Attentie: de schaal voor de nettobijdrage langs de verticale as verschilt tussen de grafieken...	116
Figuur 7.8 Nettobijdrage van eerste en tweede generatie immigranten, toegerekend aan het jaar van immigratie, uitgesplitst naar herkomstregio, 1995-2019. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.	117
Figuur 7.9 Nettobijdrage van eerste en tweede generatie immigranten uitgesplitst naar motief, toegerekend aan het jaar van immigratie, 1995-2019, voor Indonesië. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.	118
Figuur 7.10 Nettobijdrage van eerste en tweede generatie immigranten, toegerekend aan het jaar van immigratie, 1995-2019, uitgesplitst naar motief voor de regio's Overig buiten Europa (boven) en Overig Europa (midden) en voor de Europese Unie (onder). Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata. Attentie: de schaal voor de nettobijdrage langs de verticale as verschilt tussen de grafieken.	119
Figuur 7.11 Nettobijdrage van eerste en tweede generatie immigranten, toegerekend aan het jaar van immigratie, 1995-2019, uitgesplitst naar arbeid en gezinsmigratie voor vier regio's binnen de Europese Unie. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.	120
Figuur 7.12 Aantal eerste generatie immigranten voor drie scenario's (boven). Jaarlijkse (midden) en cumulatieve (onder) nettobijdrage van eerste en tweede generatie immigranten voor drie scenario's. Tot 2020 waarnemingen, vanaf 2020 prognose. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.	124
Figuur 8.1 Aan personen toegerekende uitgaven en inkomsten van de overheid, 2016 (bedragen in miljarden euro's). Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.	130
Figuur 8.2 Gemiddeld leerlinggewicht van basisschoolleerlingen naar migratieachtergrond, gewogen naar het aandeel in het buitenland geboren kinderen (eerste generatie) en het aandeel in Nederland geboren kinderen (tweede generatie), 2010-2014. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.	132
Figuur 8.3 Totaal aandeel Praktijkonderwijs (PRO), Leerwegondersteunend onderwijs (LWOO) en Voortgezet Speciaal Onderwijs (VSO) onder vijftienjarigen naar migratieachtergrond, gewogen naar het aandeel in het buitenland geboren kinderen (eerste generatie) en het aandeel in Nederland geboren kinderen (tweede generatie), 2016. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.	134
Figuur 8.4 Totale kosten voor onderwijs, studiefinanciering en bruto investeringen in scholen naar migratieachtergrond, voor eerste generatie immigranten en hun kinderen, met verdiscontering van migratiegedrag en kindertal, contant gemaakt naar 2016, o.b.v. data uit 2016. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.	135
Figuur 8.5 Totale kosten voor kinderopvang, kinderbijslag, kindgebonden budget en kindertoeslag naar migratieachtergrond, voor eerste generatie immigranten en hun kinderen, met	

verdiscontering van migratiegedrag en kindertal, contant gemaakt naar 2016, o.b.v. data uit 2016. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.	136
Figuur 8.6 Totale kosten voor huurtoeslag naar migratieachtergrond, voor eerste generatie immigranten en hun kinderen, met verdiscontering van migratiegedrag en kindertal, contant gemaakt naar 2016, o.b.v. data uit 2016. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.....	137
Figuur 8.7 Aantal uitkeringsontvangers per 100 werkenden (support ratio), naar herkomstregio, voor eerste generatie immigranten en autochtonen, voor de leeftijdsgroep 25 tot 65 jaar. Berekening o.b.v. data uit 2016, per tienjaarsleeftijdsgroep gecorrigeerd voor leeftijdsopbouw o.b.v. de CBS-tafelbevolking van 2016. De oranje staaf geeft het gemiddelde voor autochtonen aan. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata. ..	139
Figuur 8.8 WW-premies minus ontvangen WW-uitkeringen, exclusief door de uitkeringsinstantie betaalde premies, voor eerste generatie immigranten en hun kinderen, met verdiscontering van migratiegedrag en kindertal, contant gemaakt naar 2016, o.b.v. data uit 2016. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.....	140
Figuur 8.9 Leeftijdsprofiel voor het saldo van WW-premies minus ontvangen WW-uitkeringen, exclusief door de uitkeringsinstantie betaalde premies, voor autochtonen en eerste generatie immigranten uit enkele herkomstregio's, 2016 (smoothed). Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.....	141
Figuur 8.10 Arbeidsongeschiktheids-premies minus ontvangen uitkeringen voor Arbeidsongeschiktheid en Ziektewet, exclusief door de uitkeringsinstantie betaalde premies, voor eerste generatie immigranten en hun kinderen, met verdiscontering van migratiegedrag en kindertal, contant gemaakt naar 2016, o.b.v. data uit 2016. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.....	142
Figuur 8.11 Leeftijdsprofiel voor het saldo van Arbeidsongeschiktheids-premies minus ontvangen uitkeringen voor Arbeidsongeschiktheid en Ziektewet, exclusief door de uitkeringsinstantie betaalde premies, voor autochtonen en eerste generatie immigranten uit enkele herkomstregio's, 2016 (smoothed). Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.	143
Figuur 8.12 Aandeel ontvangers van een uitkering voor ziekte of arbeidsongeschiktheid als percentage van de totale bevolking, uitgesplitst naar migratieachtergrond en leeftijd. Eigen berekening op basis van CBS-microdata.	144
Figuur 8.13 Totale ontvangsten bijstand voor eerste generatie immigranten en hun kinderen, met verdiscontering van migratiegedrag en kindertal, contant gemaakt naar 2016, o.b.v. data uit 2016. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.	145
Figuur 8.14 Leeftijdsprofiel voor bijstand, exclusief door de uitkeringsinstantie betaalde premies, voor enkele herkomstregio's, 2016 (smoothed). Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.	146
Figuur 8.15 Totale ontvangsten overige uitkeringen en sociale voorzieningen (Wajong, IOAW, IOAZ, BBZ, oorlogs- en verzetspensioen, ANW en wachtgeld) voor eerste generatie immigranten en hun kinderen, met verdiscontering van migratiegedrag en kindertal, contant gemaakt naar 2016, o.b.v. data uit 2016. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.....	147
Figuur 8.16 Saldo van AOW-premies minus ontvangen uitkeringen voor AOW en ontvangen uitkeringen voor bijstand vanaf 65 jaar voor eerste generatie immigranten en hun kinderen, met verdiscontering van migratiegedrag en kindertal, contant gemaakt naar 2016, o.b.v. data uit 2016. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.	148
Figuur 8.17 Zorgkosten in het kader van de verplichte verzekering voor de Ziekenfondswet (ZFW) voor eerste generatie immigranten naar herkomst en leeftijd. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.....	149
Figuur 8.18 Saldo van de premies in het kader van de Wet langdurige zorg (AWBZ/Wlz) en de premies en afdrachten eigen risico in het kader van de verplichte basisverzekering volgens de	

Zorgverzekeringswet (Zvw) minus de totale zorgkosten, voor eerste generatie immigranten en hun kinderen, met verdiscontering van migratiegedrag en kindertal, contant gemaakt naar 2016, o.b.v. data uit 2016. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.	150
Figuur 8.19 Kosten voor veiligheidszorg, i.h.b. criminaliteit, op basis van het aantal verdachten per 10.000 inwoners, gewogen kosten verschillen tussen de fasen in de strafrechtketen (opsporing, vervolging, berechting, tenuitvoerlegging, al dan niet met gevangenisstraf) en inclusief de kosten voor ondersteuning van slachtoffers, verdachten en dader, voor eerste generatie immigranten en hun kinderen, met verdiscontering van migratiegedrag en kindertal, contant gemaakt naar 2016, o.b.v. data uit 2016. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.	151
Figuur 8.20 Totaal van belasting op inkomen en vermogen, indirecte belastingen aan personen en niet-belasting middelen van de rijksoverheid, verminderd met de kosten voor publieke goederen, voor eerste generatie immigranten en hun kinderen, met verdiscontering van migratiegedrag en kindertal, contant gemaakt naar 2016, o.b.v. data uit 2016. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.	153
Figuur 8.21 Betaalde belastingen en premies naar inkomensdeciël voor de hele bevolking. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline	154
Figuur 8.22 Gemiddeld persoonlijk primair inkomen van eerste generatie immigranten, voor de leeftijden van 16 tot 68 jaar, gecorrigeerd voor leeftijdsopbouw, naar herkomstregio, 2016. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.	155
Figuur 9.1 Schematische weergaven samenhang citoscore, opleidingsniveau en nettobijdrage.	156
Figuur 9.2 Schematische weergave van de oorzaken van groepsverschillen in nettobijdrage.	157
Figuur 9.3 Verdeling over hoogst behaalde opleiding volgens de CBS SOI 8-deling naar citoscore voor 38-jarigen (smoothed).	158
Figuur 9.4 Netto arbeidsparticipatie (%) naar opleidingsniveau, 2003-2019. Bron: CBS-statline.	159
Figuur 9.5 Werkloosheid (%) naar opleidingsniveau, 2003-2019. Bron: CBS-statline.	160
Figuur 9.6 Nettobijdrage per leeftijdsjaar naar opleidingsniveau, voor de 8-deling in opleidingsniveaus van de CBS SOI (Standaard Onderwijs Indeling). Eigen berekening op basis van CBS-microdata.	161
Figuur 9.7 Drie kostenprofielen naar citoscore. Boven: gemiddelde jaarlijkse zorgkosten voor drie leeftijdsgroepen. Midden: totale kosten onderwijs 4-23 jaar (smoothed). Onder: extra bekostiging van het basisonderwijs op basis van het leerlinggewicht, uitgesplitst naar migratieachtergrond.	163
Figuur 9.8 Nettobijdrage per leeftijdsjaar (smoothed) voor drie citoscores: de laagst mogelijke citoscore (501), de hoogst mogelijke citoscore (550) en de gemiddelde citoscore voor de Nederlandse bevolking (535). Eigen berekening op basis van CBS-microdata.	164
Figuur 9.9 Nettobijdrage naar citoscore voor de Nederlandse bevolking, 2016. Eigen berekening op basis van CBS-microdata.	165
Figuur 9.10 Opleidingsniveau van eerste generatie immigranten, 24 tot 64 jaar, naar migratieachtergrond en opleidingsniveau volgens de SOI 5-deling, 2016. De migratieachtergronden zijn in oplopende volgorde geordend naar gewogenopleidingsniveau. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.	166
Figuur 9.11 Links: samenhang tussen citoscore en leerlinggewicht (als indicator voor het aandeel laagopgeleide ouders), voor 41 herkomstregio's, 1 ^e en 2 ^e generatie afzonderlijk, 2010-2014. Rechts: samenhang tussen citoscore, 1 ^e en 2 ^e generatie afzonderlijk, verslagjaren 2010-2014 en het naar persoonlijk primair inkomen gewogen opleidingsniveau van eerste generatie immigranten, 28 tot 64 jaar, voor 11 herkomstregio's, verslagjaren 2015-2016. Eigen berekening op basis van CBS-microdata.	167
Figuur 9.12 Citoscores van personen met een eerste generatie migratieachtergrond, naar herkomstregio, 2006-2018. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.	168

Figuur 9.13 Aandeel havo en vwo leerlingen (%) onder vijftienjarigen met een eerste generatie migratieachtergrond, naar herkomstregio, 2016 (bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata).....	169
Figuur 9.14 Aandeel 15-jarigen (2007-2017) op havo en vwo (boven) en praktijkonderwijs, speciaal onderwijs en LWOO (midden) en citoscores (2006- 2018) naar herkomstregio (42-deling) voor personen met een 2 ^e generatie migratieachtergrond. Eigen berekening op basis van CBS-microdata.	171
Figuur 9.15 Samenhang citoscores (2006-2018) enerzijds en de deelname aan havo en vwo (oranje puntenwolk en trendlijn) respectievelijk speciaal (voortgezet) onderwijs (SO), praktijkonderwijs (PRO) en leerwegondersteunend onderwijs (LWOO) (blauwe puntenwolk en trendlijn) onder vijftienjarigen met een tweede generatie migratieachtergrond, uitgesplitst naar 41 herkomstregio's. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.	172
Figuur 9.16 Citoscores van personen met een tweede generatie migratieachtergrond, uitgesplitst naar migratiemotief (afgeleid van het migratiemotief van de ouders) en herkomstgroep. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.	173
Figuur 9.17 Nettobijdrage naar opleidingsniveau en migratieachtergrond, totaal voor eerste en tweede generatie, met remigratie. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.....	177
Figuur 9.18 Nettobijdrage over de levensloop naar citoscore voor autochtonen en personen met een tweede generatie westerse en niet-westerse migratieachtergrond (smoothed). Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.	178
Figuur 9.19 Gemiddelde nettobijdrage (zonder emigratie) naar gemiddelde citoscore, van personen met een tweede generatie migratieachtergrond, voor 41 herkomstregio's. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.	179
Figuur 9.20 Samenhang gemiddelde citoscores (2006-2018) van personen met een eerste en personen met een tweede generatie migratieachtergrond, uitgesplitst naar 41 herkomstregio's. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.	180
Figuur 9.21 Samenhang van de gemiddelde citoscores (2006-2018) naar generatie en migratieachtergrond, uitgesplitst naar 41 herkomstregio's. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.	182
Figuur 9.22 Schematische weergave van de samenhang in citoscores tussen de generaties.	183
Figuur 9.23 Citoscores voor personen met een tweede generatie migratieachtergrond, uitgesplitst naar migratieachtergrond en het aantal in het buitenland geboren ouders. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.	184
Figuur 9.24 Samenhang van citoscores van personen met een tweede generatie migratieachtergrond en personen met een derde generatie migratieachtergrond, met één dan wel twee ouders met een tweede generatie migratieachtergrond, naar herkomst (18 regio's). Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.....	186
Figuur 9.25 Aandeel kinderen met een tweede generatie migratieachtergrond met één in het buitenland geboren ouder, uitgesplitst naar herkomstregio, onder deelnemers aan de cito-eindtoets 2006-2018. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.....	186
Figuur 9.26 Gemiddelde citoscores voor enkele regio's, uitgesplitst naar generatie. Voor de 2 ^e generatie uitgesplitst naar het aantal in het buitenland geboren ouders. Voor de 3 ^e generatie uitgesplitst naar het aantal ouders van de 2 ^e generatie. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.....	188
Figuur 9.27 Schematische weergave van de oorzaken van groepsverschillen in nettobijdrage.	189
Figuur 9.28 Verdeling over het hoogst behaalde onderwijsniveau op een leeftijd van 38 jaar, voor personen met een citoscore in het bereik 531-540, naar migratieachtergrond (autochtoon en tweede generatie westers en niet-westers). Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.	190
Figuur 9.29 Nettobijdrage per levensjaar voor personen met een mastertitel, 20 tot 65 jaar, naar migratieachtergrond, (smoothed). Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.	192

Figuur 9.30 Tienjaar-remigratiekansen voor 20 niet-EU/EFTA nationaliteiten versus citoscore voor eerste generatie immigranten.	196
Figuur 9.31 Correlatiecoëfficiënten van diverse variabelen met citoscores: (i) correlatie tussen de citoscores van personen met een 2 ^e generatie migratieachtergrond met de gemiddelden voor 34 herkomstlanden voor vier variabelen (afgeleid uit) de World Value Survey (WVS) (dit geldt alleen voor de vier WVS-variabelen onderaan de grafiek) en (ii) correlatie tussen de citoscores van personen met een 1 ^e generatie migratieachtergrond voor 41 herkomstregio's met een aantal kosten- en batenposten (uitgesplitst naar 1 ^e en 2 ^e generatie) en integratie-indicatoren (dit geldt voor alle overige variabelen). Negatieve correlaties zijn weergegeven met een oranje staaf en positieve correlaties met een blauwe staaf. De correlaties met vermogen-gerelateerde belastingen is significant op significantieniveau .01, alle overige correlaties op significantieniveau .001. Eigen berekening op basis van CBS-microdata (2016) en de World Value Survey 6 th wave.	198
Figuur 9.32 Culturele waardenkaart. Bron: World Values Survey (2017) Inglehart-Welzel World Cultural Map, opgehaald 12-02-2021 van: https://www.worldvaluessurvey.org/images/Culture_Map_2017_conclusive.png	199
Figuur 9.33 Seculier-rationele waarden (VWS) vs. citoscores voor de tweede generatie (boven) en culturele afstand (VWS, euclidisch) vs. nettobijdrage van de eerste en tweede generatie gesommeerd. Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.	201
Figuur 10.1 Benodigde migratie (immigratie en migratiesaldo, smoothed) in een simulatie waarbij de grijze druk in Nederland door immigratie constant op het niveau van 2019 (32,6%) wordt gehouden. Eigen berekening op basis van CBS-statline data en CBS-microdata.....	205
Figuur 10.2 Bevolkingssamenstelling naar migratieachtergrond bij een simulatie waarbij de grijze druk in Nederland door immigratie constant op het niveau van 2019 (32,6%) wordt gehouden. Eigen berekening op basis van CBS-statline data en CBS-microdata.....	206