

Hoe meer zielen, hoe minder vreugd

Arbeidsimmigratie is mogelijk een oplossing voor vergrijzing en arbeidsmarktkrapte. Inderdaad leveren jonge, productieve allochtone werknemers de overheid een batig saldo. In de overige gevallen kost immigratie de overheid echter een lieve duit.

H.J.M. ter Rele en H.J. Roodenburg*

Wat zijn de gevolgen van immigratie voor de collectieve sector? Een land dat op relatief grote schaal immigranten toelaat, zoals Nederland, zou zich die vraag moeten stellen. Dit geldt te meer wanneer immigratie wordt gezien als een middel om bepaalde economische problemen op te lossen, zoals het geval is in het rapport van de commissie-Süsmuth dat recentelijk in Duitsland is verschenen¹. Dit rapport heeft ook in Nederland het debat over arbeidsimmigratie een flinke impuls gegeven. Niet alleen knelpunten op de arbeidsmarkt zouden door immigratie kunnen worden opgelost, ook de financiële gevolgen van de vergrijzing zouden er mee kunnen worden opgevangen. Deze laatste gedachte berust op de cruciale veronderstelling dat immigratie positief uitwerkt op de collectieve sector.

Het idee dat immigratie goed is voor de collectieve sector is op het

eerste gezicht wel aannemelijk. Immers, jonge volwassenen zijn onder immigranten doorgaans oververtegenwoordigd. Zij hebben net hun dure schooljaren achter de rug en staan aan het begin van hun arbeidzame levensfase. De oude dag, die met hoge kosten voor AOW en zorg gepaard gaat, ligt bovendien nog ver in de toekomst, waardoor de contante waarde van die uitgaven relatief laag is. Deze redenering gaat op zolang de immigranten zich op de arbeidsmarkt goed weten te redden. Dit betekent dat zij aan de slag komen en blijven, een behoorlijk inkomen verdienen en niet meer dan gemiddeld zijn aangewezen op sociale zekerheid en inkomensafhankelijke regelingen.

De ervaring met immigranten uit niet-westerse landen wijst uit dat dit geen vanzelfsprekende zaak is. Daarom zijn de gevolgen van immigratie voor de collectieve sector onzeker.

Dit artikel beoogt de onzekerheden in kaart te brengen en de gevoeligheid van de nettobijdrage aan de collectieve sector aan te geven voor factoren als leeftijd bij binnenkomst en sociaal-economische kenmerken als arbeidsdeelname en voorzieningengebruik. Uitgangspunt is hier de individuele immigrant, die we gedurende zijn levensloop volgen. Ook worden indicaties gegeven over de effecten van de immigratie van gezinsleden. We richten ons uitsluitend op de directe budgettaire effecten van immigratie in het land van bestemming; andere economische gevolgen blijven dus buiten beschouwing en evenzo het perspectief van de immigrant en van het land van herkomst.

Basisgegevens

We bekijken de nettobijdrage aan de collectieve sector voor immigranten op basis van uiteenlopende veronderstellingen over

hun sociaal-economische kenmerken, zoals arbeidsdeelname, inkomen en het gebruik van uitkeringen en andere collectieve voorzieningen². De niet-westerse allochtonen vormen daarbij een verre van homogene bevolkingsgroep. De afzonderlijke etnische groeperingen die ertoe worden gerekend vertonen soms aanzienlijke sociaal-economische verschillen. In onze vergelijking staan derhalve aan het ene uiteinde van het spectrum de kenmerken van de gemiddelde niet-westerse allochtoon en aan het andere uiteinde het gemiddelde van alle Nederlandse ingezetenen (allochtoon en autochtoon). De verschillen tussen deze beide kunnen we uitdrukken in een aantal kengetallen voor de niet-westerse allochtonen in procenten van het Nederlands gemiddelde. Waar mogelijk is een correctie toegepast voor verschillen in leeftijdsverdeling tussen beide groepen³. De arbeidsdeelname van de gemiddelde niet-westerse allochtoon bedraagt 69 procent, het netto-inkomen 70 procent, het

1. Zie Kommission 'Zuwanderung', *Zuwanderung gestalten, Integration fordern*, Berlijn, juli 2001. Dit rapport stelt dat de mate van integratie in de arbeidsmarkt mede bepaald of de bijdrage van immigranten aan de collectieve sector positief of negatief zal uitvallen (blz. 80).
2. We maken geen onderscheid tussen mannen en vrouwen en gaan uit van gemiddelde economische karakteristieken. Deze aanpak is toelaatbaar zolang het aantal mannen en vrouwen dat immigrereert niet teveel verschilt. In de praktijk is dit inderdaad het geval, al gaan de mannen vaak vooruit en komen de vrouwen veelal later.
3. Hiertoe is het cijfer voor niet-westerse allochtonen gedeeld door het gewogen gemiddelde van de leeftijds specifieke cijfers voor Nederland, met als gewichten de bevolking in de respectieve leeftijdsgroepen.
4. Zie CBS, *Enquête beroepsbevolking 2000* (participatie), *Allochtonen in Nederland 2000* (bijstandafhankelijkheid, inkomens), *Sociaal-economische maandstatistiek*, december 2000 (WAO), en SCP, *Rapportage minderheden 1999* (onderwijsdeelname), *Bestand sociale positie en voorzieningengebruik allochtonen (SPVA)* (WW/wachtgeld).

* Beide auteurs zijn werkzaam bij het Centraal Planbureau. Ze danken Lans Bovenberg, Henk Don en Casper van Ewijk voor hun commentaar op een eerdere versie.

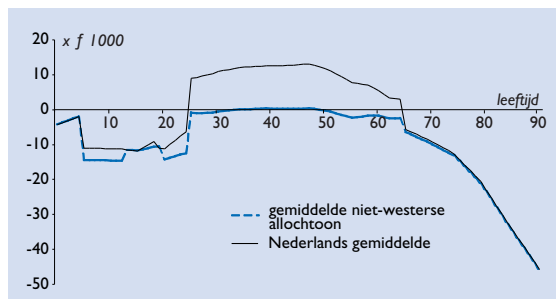
gebruik van de WAO en WW 120 respectievelijk 180 procent, de bijstandafhankelijkheid 480 procent en het huursubsidiegebruik 270 procent van het Nederlandse gemiddelde⁴. Er is geen rekening gehouden met de export van uitkeringen anders dan AOW. Dit leidt tot een onderschatting van de kosten in geval van remigratie, want nogal wat remigranten vertrekken met medeneming van een uitkering (met name WAO).

Immigranten bouwen vaak geen volledige AOW-rechten op. Als zij in Nederland blijven wonen wordt het ontstane gat, indien nodig, gedicht door een aanvullende bijstandsuitkering. Daarom is voor deze groep geen korting op de AOW toegepast. Voor geremigreerden is gerekend met een AOW-uitkering conform de opgebouwde rechten.

Op twee manieren is rekening gehouden met effecten op de onderwijsuitgaven. Enerzijds is sprake van extra uitgaven voor allochtone leerlingen. Anderzijds ligt de deelname aan het voortgezet onderwijs van allochtonen lager dan gemiddeld in Nederland. Tenslotte zijn nog de kosten van inburgering meegeteld.

Voor het overige is geen rekening gehouden met verschillen ten opzichte van het Nederlands gemiddelde, bijvoorbeeld op het terrein van de gezondheidszorg. Niet-westerse allochtonen betalen gemiddeld per verzekerde lage ziektefondspremies, vanwege hun inkomenssituatie en gezinsgrootte. Ook zijn er aanwijzingen dat zij meer geneesmiddelen gebruiken dan gemiddeld. Een en ander zou een onderschatting van de kosten tot gevolg kunnen hebben. Ten slotte veronderstellen we dat de overige uitgaven, bijvoorbeeld aan

5. Ook voor Duitsland zijn dergelijke berekeningen uitgevoerd. Zie H.W. Sinn en M. Werdning, Immigration following EU eastern enlargement, *CEifo Forum*, nr. 2, München, 2001. Hoewel de presentatie van de Duitse resultaten verschilt van de onze, wijzen deze op een kleinere belasting van immigratie voor de overheidsfinanciën.



Figuur 1.
Jaarlijkse
nettobijdrage per
leeftijdsgroep

openbaar bestuur, waarvan de baten veelal niet aan begunstigden zijn toe te rekenen, evenredig toenemen met het bbp.

Methode

Zoals gezegd bezien we de nettobijdrage van een immigrant aan de collectieve sector over zijn gehele levensloop. Uitgangspunt is de jaarlijkse nettobijdrage aan de collectieve sector. Deze varieert sterk met de leeftijd en is verder in hoge mate afhankelijk van de sociaal-economische kenmerken van de immigrant. De nettobijdrage in de actieve levensfase, ongeveer tussen het 25e en 65e levensjaar, is voor de gemiddelde Nederlander positief en komt voor de gemiddelde niet-westerse allochtoon nauwelijks boven de nullijn uit. Kinderen en ouderen leveren in beide groepen een negatieve nettobijdrage. Dit wordt geïllustreerd in figuur 1.

De gegevens in figuur 1 stellen ons in staat de contante waarde te berekenen van de nettobijdragen die een immigrant gedurende zijn levensloop aan de collectieve sector levert. De uitkomst van die rekensom hangt om te beginnen af van zijn leeftijd bij binnenkomst. Verder zijn de sociaal-economische kenmerken van de immigrant doorslaggevend. Blijkens figuur 1 maakt het nogal wat uit of dit de kenmerken zijn van de gemiddelde Nederlander dan wel die van de gemiddelde niet-westerse allochtoon of ergens daartussenin. Figuur 1 heeft betrekking op immigranten die zich permanent in Nederland vestigen. De ervaring leert dat een deel van de immigranten na kortere of langere tijd voor goed terugkeert naar het land van herkomst. Hiermee is in de bereke-

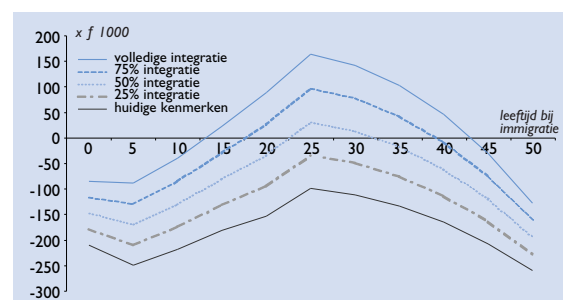
ningen, waarvan de resultaten hierna worden gepresenteerd, rekening gehouden.

Resultaten

De resultaten van de uitgevoerde berekeningen staan in figuur 2. De nettobijdragen die de immigrant gedurende zijn hele levensloop aan de Nederlandse collectieve sector levert zijn samen genomen door de contante waarde ervan te berekenen. Zoals gezegd hangt deze af van de leeftijd bij binnenkomst in Nederland (afgezet langs de horizontale as) en de sociaal-economische kenmerken. In figuur 2 variëren deze met stappen van 25 procent tussen de gemiddelde niet-westerse allochtoon en het Nederlands gemiddelde (overeenkomend met even zoveel lijnen in de figuur). De uitkomst is steeds het gunstigst bij immigranten van 25 jaar. Deze groep doet nauwelijks beroep op onderwijs en heeft de voor de overheid relatief gunstige 'middenleeftijden' nog geheel voor de boeg. De dure oude dag is nog ver weg en kent derhalve een hoge disconteringsfactor.

Immigranten met de sociaal-economische kenmerken van niet-westerse allochtonen blijken zelfs op 25-jarige leeftijd gemiddeld een negatieve nettobijdrage (van onge-

Figuur 2.
Totale netto-
bijdrage naar
leeftijd van
binnenkomst en
mate van
integratie



Tabel 1.
De samenstelling van de totale netto-bijdrage aan de collectieve sector van immigranten vergeleken met die van de gemiddelde Nederlander, in veelvouden van vijfduizend gulden

leeftijd bij immigratie	0 jaar		25 jaar	
sociaal-economische kenmerken	gemiddelde niet-westerse allochtoon	gemiddelde Nederlander	gemiddelde niet-westerse allochtoon	gemiddelde Nederlander
inkomsten	220	375	490	850
uitgaven	425	460	595	690
waarvan:				
niet toe te rekenen uitgaven	80	165	185	385
zorg	65	65	105	105
onderwijs	130	120	5	5
sociale voorzieningen	150	110	290	195
totale netto-bijdrage^a	-210	-85	-100	165

a. Aangezien de bedragen zijn afgerond op veelvouden van vijfduizend gulden, tellen de saldi soms niet nauwkeurig op.

veer f 100.000) op te leveren. Bij jonge immigranten wegen de kosten van onderwijs zwaar. De totale netto kosten lopen dan op tot ruim f 200.000 over de gehele levensloop. Bij immigranten die ouder zijn dan 25 jaar verslechtert het beeld geleidelijk met de leeftijd tot een bedrag van f 260.000 bij een leeftijd van vijftig jaar⁵. Voor immigranten met een sociaal-economische positie die dichterbij ligt bij het Nederlandse gemiddelde is het beeld gunstiger. We gebruiken hiervoor het begrip ‘integratie’, echter niet in de betekenis van een proces, maar van een toestand. Bij 50 procent integratie is de totale bijdrage voor een relatief kleine groep, namelijk die van circa 25 tot 30 jaar, positief. De bijdrage van de 25-jarigen is dan f 30.000. Als de mate van integratie 75 procent bedraagt liggen de grenzen bij circa 20 en 40 jaar en loopt de nettobijdrage van 25-jarigen zelfs op tot f 100.000. Bij volledige integratie is deze bijdrage voor een brede groep van immigranten positief.

Figuur 2 geeft ook de mogelijkheid om, schetsmatig, de effecten van gezinsimmigratie in kaart te brengen. We werken enkele voorbeelden uit. Het eerste betreft een gezin waarvan man en vrouw 25 jaar zijn en met de kenmerken van niet-westerse allochtonen. Het gezin heeft twee kinderen, van nul en vijf jaar, die voor vijftig procent de gemiddelde Nederlandse karakteristieken overnemen. Uit de gegevens van figuur 2 is te berekenen dat het gezin dan een negatieve

totale nettobijdrage van f 515.000 levert (voor beide ouders minus f 100.000 voor het nuljarige kind min f 145.000 en voor het vijfjarige kind min f 170.000) en daarmee een aanzienlijke belasting vormt. Alleen bij een hoge mate van aanpassing wordt het *break-even* punt bereikt. Zelfs als ouders en kinderen voor 75 procent zijn geïntegreerd, is de totaalbijdrage negatief. De bijdrage wordt pas positief als het immigrantengezin nagenoeg volledig is geïntegreerd.

Hoe zijn de netto-effecten in figuur 2 opgebouwd? In tabel 1 is dit voor een aantal gevallen nader uitgewerkt. Verschillen in sociaal-economische kenmerken blijken vooral tot uitdrukking te komen aan de inkomstenkant. Hierin weerspiegelen zich verschillen in arbeidsdeelname en de opbrengsten aan belastingen en premies die daaruit voortvloeien, zowel bij de inkomsten als bij de uitgaven is er een duidelijk effect van de leeftijd bij binnenkomst in Nederland. Is deze 25 jaar dan zijn alle posten, met uitzondering van onderwijs, hoger dan bij de pasgeborene immigranten. Immers, zowel de effecten op de inkomsten als op de uitgaven liggen dan minder ver in de toekomst en tellen dus bij de berekening van de contante waarde zwaarder mee. Het gunstiger resultaat van 25-jarigen ten opzichte van pasgeborenen is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de besparing op onderwijsuitgaven.

Conclusies

Als de sociaal-economische positie van arbeidsimmigranten overeenkomt met het gemiddelde van niet-westerse allochtonen, is het resultaat voor de collectieve sector altijd negatief, ongeacht de leeftijd bij binnenkomst. Positieve resultaten worden behaald als de afstand tot het Nederlandse gemiddelde voor tenminste de helft is overbrugd en de leeftijd bij binnenkomst ligt rond de 25 jaar. Naarmate de sociaal-economische kenmerken verder opschuiven in de richting van het Nederlands gemiddelde worden ook positieve scores bereikt tot leeftijden van circa veertig jaar. In het geval de immigrant vergezeld is van kinderen, zijn de effecten minder gunstig. Voor een groot deel komt dit door de hoge kosten van onderwijs aan deze kinderen.

Kort samengevat luidt de conclusie dat immigratie alleen voordelig is voor de collectieve sector als de immigranten jong zijn en succesvol op de Nederlandse arbeidsmarkt. In de overige gevallen is de uitkomst negatief. Er zijn derhalve niet te verwaarlozen risico's aan immigratie verbonden. Deze risico's tellen des te zwaarder omdat de mogelijkheden om immigranten te selecteren op kenmerken als leeftijd en geschiktheid voor de Nederlandse arbeidsmarkt beperkt zijn. Nieuwe arbeidsmigranten zullen worden vergezeld van of gevolgd worden door een veelvoud aan eigen gezinsleden en partners van kinderen. De criteria voor toelating van een arbeidsimmigrant kunnen krachtens de huidige regels niet worden toegepast op diens volgmigranten.

Harry ter Rele en Hans Roodenburg