

# de mos

Jaargang 40  
Juli/Augustus 2024

ISSN 0169-1473

Een uitgave van het  
Nederlands  
Interdisciplinair  
Demografisch  
Instituut

Bulletin  
over  
Bevolking  
en  
Samenleving

7

nidi

inhoud

- 1 Tussen feit en fictie: de invloed van migratie op sociale zekerheid
- 4 Verdeelde meningen waarde immigratie
- 5 Zorg over bevolkingsgroei is vooral zorg over immigratie
- 8 De schaarse mantelzorger



Richard van Zwol, voorzitter Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050; foto: Taco van der Eb / staatscommissie2050.nl

## Tussen feit en fictie: de invloed van migratie op sociale zekerheid

JUSTUS VAN KESTEREN & DANIËL VAN VUUREN

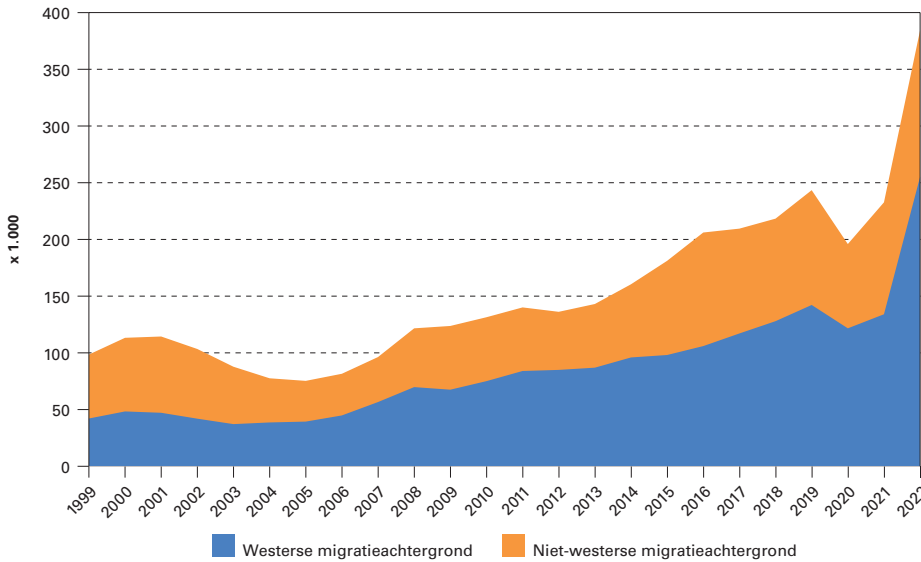
**De invloed van sociale zekerheid op migratie is een onderwerp dat tweespalt genereert in politiek en debat. Maar wat is feit en wat is fictie? Onderzoek laat zien dat sociale zekerheid geen belangrijke drijfveer is voor immigratie. Daarnaast is de (netto) bijdrage van migranten aan het sociale zekerheidsstelsel afhankelijk van migratiemotief en herkomstland. En tot slot verhoogt immigratie nauwelijks de werkloosheid onder de lokale bevolking in het land van bestemming.**

De relatie tussen sociale zekerheid en migratie is al decennia onderwerp van debat. Er bestaan zorgen dat migranten een disproportionele druk kunnen uitoefenen op sociale voorzieningen, vooral als ze snel toegang krijgen tot voorzieningen zoals bijstand, gezondheidszorg en huisvesting. Bovendien vrezen sommigen dat migranten de lonen en werkgelegenheid van de lokale bevolking onder druk zetten, waardoor zij sneller in een uitkering zouden belanden. Hierdoor zouden de sociale zekerheidskosten voor de lokale bevolking kunnen stijgen. In dit artikel gaan we na of er bewijs is voor deze veronderstelde relaties tussen migratie en sociale zekerheid.

### Groei immigranten vooral uit westerse landen

Het aantal immigranten dat naar Nederland is gekomen is in de afgelopen twee decennia meer dan verdriedubbeld (figuur 1). De toename is vooral het gevolg van migratie uit westerse landen (Europa, Noord-Amerika, Oceanië en Indonesië en Japan). Vooral na de toetreding van de Midden- en Oost-Europese landen (MOE) tot de Europese Unie (EU) in 2004 zijn er grote migratiebewegingen naar Nederland in gang gezet, waar bovendien behoefte was aan goedkope arbeidskrachten, bijvoorbeeld in de glastuinbouw. Alhoewel er altijd veel aandacht is voor niet-westerse immigratie – uit Afrika, Latijns-Amerika en Azië of Turkije – is het aantal immigranten uit die

**Figuur 1.** Immigratie naar Nederland vanuit westerse en niet-westerse landen, 1999-2022



Noot: Westers betreft immigranten uit Europa, Noord-Amerika, Oceanië, Indonesië en Japan. Niet-westers betreft overige immigranten.  
Bron: CBS Statline.

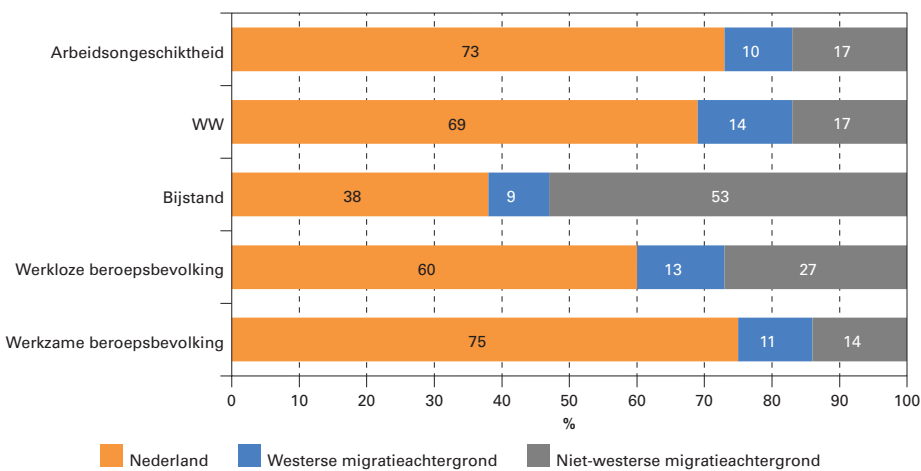
landen beperkt toegenomen in de afgelopen twee decennia. Dit is goed om in gedachten te houden, aangezien de sociale zekerheidsdeelname sterk verschilt tussen westerse en niet-westerse immigranten.

**Meer gebruik sociale zekerheid door migranten uit niet-westerse landen**

Het sociale zekerheidsgebruik onder migranten met een niet-westerse migratieachtergrond is relatief hoog (figuur 2). Dit heeft niet te maken met hun herkomst, maar hangt onder andere samen met hun relatief slechte positie op de arbeidsmarkt. Niet-westerse migranten zijn gemiddeld lager opgeleid, kiezen vaker studierichtingen waar minder vraag naar is (zoals mbo-opleidingen gericht op economie en administratie) en hebben vaker een thuissituatie die belemmerend uitwerkt voor hun arbeidsmarktkansen (zoals alleenstaande moeders). Deze factoren verklaren echter maar een deel van de achterstand ten opzichte van niet-westerse migranten.

Een ander belangrijk deel van de achterstand heeft te maken met de zogenoemde ‘boete die

**Figuur 2.** Samenstelling van de werkzame en werkloze beroepsbevolking en sociale uitkeringsontvangers, naar migratieachtergrond, 2022



Noot: De cijfers hebben betrekking op het eerste kwartaal van 2022.  
Bron: CBS Statline, eigen bewerking.

verbonden is aan etniciteit’: een verzamelbegrip voor moeilijk meetbare factoren die de arbeidsmarktkansen van niet-westerse migranten verkleinen. Deels gaat het om factoren die beperkt beïnvloedbaar zijn door niet-westerse migranten, zoals discriminatie op de arbeidsmarkt, en deels om factoren die wel beïnvloedbaar zijn en tegelijkertijd inherent zijn aan veelal niet-westerse migratie. Voorbeelden hiervan zijn een gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal, een beperkt lokaal sociaal netwerk en beperkte kennis over de geldende omgangsvormen op de Nederlandse werkvloer. Migranten die de Nederlandse taal en cultuur relatief goed kennen, zoals Surinaamse en Nederlands-Caribische migranten, hebben vaak betere arbeidsmarktkansen.

Tot slot zijn niet-westerse migranten ook vaker asielmigrant, die in de regel meer belemmeringen ervaren bij het betreden van de arbeidsmarkt. Zo kunnen zij meer mentale problemen ervaren als gevolg van ervaringen in het herkomstland, de reis en lange procedures voor het verkrijgen van verblijfsrecht.

Mensen met een westerse migratieachtergrond maken over het algemeen minder gebruik van uitkeringen dan Nederlanders zonder migratieachtergrond (figuur 2). Westerse migranten zijn relatief vaak arbeidsmigrant, zoals hooggeschoolde kennismigrant of Poolse arbeidsmigrant in de landbouw. Arbeidsmigrant van buiten de EU kunnen onder bepaalde voorwaarden in aanmerking komen voor bijstand, maar zij lopen een risico op het verlies van hun verblijfsvergunning. Bovendien komen er ook veel kortblijvende arbeidsmigrant, bijvoorbeeld uit Polen en Roemenië, naar Nederland. Alle uitkeringen samengenomen blijkt dat EU-migrant uit Midden- of Oost-Europa verhoudingsgewijs minder vaak een uitkering of toeslag ontvangen dan Nederlanders.

**Sociale zekerheid is echter geen belangrijke oorzaak van migratie**

Het socialezekerheidsstelsel kan in theorie op vier manieren van invloed zijn op (vrijwillige) migratie. Hierdoor zouden royale verzorgingsstaten migranten met minder kansrijke arbeidsmarktperspectieven aantrekken. In theorie zou een royale verzorgingsstaat: (1) migranten kunnen aantrekken die profiteren van de sociale zekerheid; (2) migranten kunnen afschrikken die nadeel ondervinden van een hoge belasting- en premiedruk; (3) reeds gevestigde migranten kunnen ontmoedigen om weer te emigreren, omdat zij sociale zekerheidsrechten verliezen; en (4) reeds gevestigde migranten kunnen aanmoedigen om weer te emigreren, omdat zij dan minder belasting en premie hoeven te betalen.

Voor de ‘aanziende werking van de verzorgingsstaat’, zoals voor het eerst beschreven in 1999 door de Amerikaanse econoom Borjas, is na twee decennia van onderzoek echter weinig bewijs. Migrant lijken niet massaal te vertrekken naar landen met de meest ontwikkelde verzorgingsstaat of met het gunstigste sociale zekerheidsstelsel, zoals bijvoorbeeld dat van Scan-

dinavische landen. Velen reizen af naar landen met een betrekkelijk beperkte verzorgingsstaat, zoals Spanje (bijvoorbeeld Roemenen) of het Verenigd Koninkrijk (bijvoorbeeld Polen). Dat komt onder andere doordat naast financiële overwegingen juist ook psychologische en sociale aspecten een rol spelen in de migratiebeslissing. Voor arbeidsmigranten is bovendien niet zozeer de verzorgingsstaat van belang, maar de aanwezigheid van werk. Arbeidsmigranten vertrekken vooral naar landen waar economische groei is. Daar zijn de kansen op werk het grootst.

Een ruimhartige verzorgingsstaat kan echter wél een reden zijn waarom mensen blijven en niet terugkeren naar het land van herkomst op het moment dat er niet voldoende werk meer is. Dit was bijvoorbeeld het geval toen gastarbeiders uit Turkije en Marokko in de jaren tachtig in Nederland bleven, ondanks de economische laagconjunctuur. Hierbij speelden diverse factoren een rol: ze hadden net familie overgebracht, als ze vertrokken mochten ze niet meer terugkeren naar Nederland, en een deel van hen kreeg een genereuze, weinig verplichtende WAO-uitkering. Op die manier zouden regelingen die onderdeel zijn van onze verzorgingsstaat dus een rol kunnen spelen in het blijven van migranten. Hierbij wordt wel opgemerkt dat het Nederlandse sociale zekerheidstelsel sinds de jaren tachtig en negentig behoorlijk is versoerd en veel meer is gericht op activering. Gevolg hiervan is dat migranten vermoedelijk minder snel blijven 'vastzitten' in een uitkering of voorziening.

### **Bijdrage migratie verschilt naar motief en herkomst migranten**

In het licht van sociale zekerheid moet niet alleen gekeken worden naar de uitgaven aan voorzieningen, maar ook naar de bijdrage aan de samenleving. Het bepalen van de bijdrage is echter complex. Mensen dragen immers op verschillende manieren bij, zoals via deelname aan sociale netwerken, het vervullen van arbeidsposities die cruciaal zijn voor economische en maatschappelijke processen en zelfs via alledaagse activiteiten, zoals het doen van boodschappen. Slechts een deel van deze activiteiten heeft invloed op de overheidsfinanciën via het betalen van belastingen en premies. De bijdrage aan de samenleving kan dus op meerdere manieren worden vastgesteld: de brede maatschappelijke bijdrage en/of de smalle financiële bijdrage aan de staatskas. Met het oog op de financiële houdbaarheid op de lange termijn en de verschillende scenario's voor demografische ontwikkelingen wordt specifiek ingegaan op een inschatting van de financiële bijdrage.

Uit internationaal onderzoek is gebleken dat de netto financiële bijdrage van migratie aan de staatskas zowel positief als negatief kan zijn. Een overzichtsstudie van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) uit 2014 concludeert bijvoorbeeld dat de bijdrage tussen min 0,5 en plus 0,5 procent van het nationaal inkomen (bbp) ligt. Een meer recente overzichtsstudie uit 2020 laat een bredere bandbreedte zien van plus of min 1 procent



Foto: Gerard Stolk / Flickr

van het nationaal inkomen. In dit laatste onderzoek is gekeken naar de uitgaven aan publieke voorzieningen, zoals zorg, sociale zekerheid en onderwijs, en naar de inkomsten uit belastingen en premies.

Ook in Nederland is er discussie over de netto financiële bijdrage van migranten aan de staatskas. Eén onderzoek, getiteld 'Grenzeloze verzorgingsstaat', uit 2021 suggereerde bijvoorbeeld een negatieve nettobijdrage van 17 miljard euro per jaar, wat neerkomt op bijna twee procent van het nationaal inkomen. Echter, andere onderzoekers hebben kritiek geuit op de methoden en aannames die ten grondslag liggen aan deze publicatie. Hoewel de berekeningen van de negatieve nettobijdrage raken aan een maatschappelijke discussie, zijn de gepresenteerde cijfers wel met de nodige onzekerheid omgeven. Het is bovendien van belang om niet alle migranten over één kam te scheren, aangezien er aanzienlijke variatie is in de nettobijdrage van verschillende migrantengroepen. Dit blijkt niet alleen uit het bovengenoemde onderzoek. Ook specifiek onderzoek van de economen Van Vliet en Suari-Andreu gericht op migranten uit Midden- en Oost-Europese landen in Nederland laat zien dat deze vorm van migratie een positieve nettobijdrage levert aan de staatskas. Het is daarom lastig om algemene uitspraken te doen over de nettobijdrage van migranten in Nederland.

Er is echter wel breder gedragen bewijs voor verschillen in de nettobijdrage aan de overheidsfinanciën tussen verschillende migrantengroepen. Daarbij spelen onder andere de volgende factoren een rol:

#### *Migratiemotief*

Arbeidsmigranten leveren in de regel een positieve financiële bijdrage aan de schatkist. Arbeidsmigranten zijn op zoek naar betaald werk. Zij hebben een aanbod (van arbeid) en hopen een passende vraag (werkgelegenheid) te vinden. Asielmigranten hebben een vraag (naar veiligheid) en hopen een passend aanbod (veiligheid) in het land van bestemming te

kunnen vinden. Op voorhand valt daardoor te verwachten dat arbeidsmigratie een positievere financiële nettobijdrage sorteert dan asielmigratie. Bij gezinsmigratie ligt dit complexer, omdat men vaak naar Nederland komt in het kielzog van iemand die al werkt in Nederland en kostwinner is. Studiemigranten brengen meer baten dan kosten met zich mee voor de rijksbegroting. Volgens het Centraal Planbureau (CPB) geldt dat zowel voor hbo- als wo-opgeleiden als voor studiemigranten uit zowel landen in de Europese Economische Ruimte (EER) als niet-EER-landen.

#### *Opleidings- of vaardigheidsniveau*

Hooggeschoolde migranten dragen meer bij aan de schatkist dan laaggeschoolde migranten, mede doordat zij meer inkomen vergaren en daarom ook meer belasting afdragen.

#### *Taalachterstanden- en cultuurverschillen*

Taalachterstanden en cultuurverschillen belemmeren de integratie op de arbeidsmarkt, waardoor de nettobijdrage negatiever uitvalt. Dit hangt sterk samen met het land van herkomst. Migrant uit niet-westerse landen hebben in de regel grotere taalachterstanden en cultuurverschillen te overbruggen dan migranten uit westerse landen, waardoor hun nettobijdrage kleiner is.

#### *Leeftijd waarop men immigrereert*

Migrant die als jongvolwassenen arriveren, behoren langer tot de beroepsbevolking. Daardoor is de kans dat zij via werk een positieve bijdrage over de levensloop leveren groter dan oudere migranten. De kans op een negatieve bijdrage is juist groter voor met name oudere migranten.

Om een lang verhaal kort te maken: het type migratie doet ertoe. Wie met werkambities naar Nederland komt, staat anders in het leven dan de persoon die met gevaar voor eigen leven uit bijvoorbeeld Syrië of Oekraïne is gevlucht. De veelheid aan type migranten maakt dat de empirie van migratie een gemengd en soms mistig beeld oplevert over de bijdrage van migranten aan Nederland. Bovendien is de definitie van 'bijdrage' bepalend. Veel onderzoek hanteert een puur financiële kijk op migratie, terwijl vanuit het brede welvaartspectief ook de bredere maatschappelijke bijdragen (zoals een gevarieerder aanbod van cultuur, sociale netwerken, sport en voeding) en kosten (zoals minder sociale cohesie) van belang zijn.

#### **Migratie gaat nauwelijks ten koste van positie lokale bevolking**

Als migratie ten koste gaat van de lonen en werkgelegenheid van Nederlandse werknemers, zou dit tot meer gebruik van de sociale zekerheid kunnen leiden. Immers: de sociale zekerheid zal moeten bijspringen als mensen hun baan verliezen of het inkomen sterk daalt. Uit talloze economische studies in de Verenigde Staten en Europa blijkt echter dat ook aan de onderkant van de arbeidsmarkt nauwelijks druk op de lonen ontstaat door migratie. Ook leidt migratie niet tot een substantiële stijging van de werkloosheid van de

zittende bevolking, al is er soms een klein effect. De belangrijkste reden hiervoor is dat migranten in de regel ander werk uitvoeren dan de zittende bevolking. Verdringing speelt hierdoor naar verwachting een beperkte rol. Migrant verricht meestal werk dat 'complementair' is en niet 'concurrerend'. Hierdoor vormen migranten geen 'probleem' in een krappe arbeidsmarkt, maar juist een 'oplossing': zij voorzien in een vraag naar arbeid die anders niet wordt vervuld. Het valt daarom niet te verwachten dat de sociale zekerheidsdeelname van de lokale bevolking toeneemt als gevolg van migratie.

#### **Conclusie**

De nettobijdrage van immigranten aan het sociale zekerheidsstelsel is sterk afhankelijk van verschillende factoren zoals herkomst, migratiemotief en opleidingsniveau. Migrant met een niet-westerse achtergrond maken meer gebruik van sociale zekerheid door hun kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, terwijl westerse arbeidsmigrant minder afhankelijk zijn van uitkeringen. Er is weinig bewijs dat een royaal stelsel van sociale zekerheid migranten aantrekt. Bovendien hebben migranten over het algemeen een beperkte invloed op de werkgelegenheid en lonen van de lokale bevolking, wat betekent dat hun invloed op de sociale zekerheidsdeelname van de lokale bevolking gering is.

**Justus van Kesteren**, SEO Economisch

Onderzoek, e-mail: j.vankesteren@seo.nl

**Daniël van Vuuren**, SEO Economisch Onderzoek en Tilburg University, e-mail: d.vanvuuren@seo.nl

#### **LITERATUUR:**

- Beek, J. van de, H. Roodenburg, J. Hartog en G. Kreffer (2021), *Grenzeloze verzorgingsstaat. De gevolgen van immigratie voor de overheidsfinanciën*. Zeist: Uitgeverij Demo-Demo.
- Bisschop, P., J. van Kesteren, K. van der Ven e.a. (2021), *Naar een betere startpositie op de arbeidsmarkt*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Borjas, G. J. (1999), Immigration and welfare magnets. *Journal of Labor Economics*, 17(4), pp. 607-637.
- CPB en SCP (2018), *Verdringing op de arbeidsmarkt*. Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CPB (2019), *Economische effecten van internationalisering in het hoger onderwijs en mbo*. CPB-notitie, Den Haag: CPB.
- Henessy, G. en J. Hagen-Zanker (2020), *The fiscal impact of immigration. A review of the evidence*. Swiss Agency for Development and Cooperation: Working paper, 573.
- Lucassen, L. en J. Lucassen (2011), *Winnaars en verliezers. Een nuchtere balans van vijfhonderd jaar immigratie*. Amsterdam: Bert Bakker.
- OESO (2014), *Is migration good for the economy?* Parijs: OESO.
- Vliet, O.P. van en E. Suari-Andreu (2022), *Migranten uit Midden- en Oost-Europese landen en collectieve uitgaven aan sociale zekerheid*. *TPE Digitaal*, 16(3), pp. 28-44.