

Budgettaire effecten van immigratie van niet-westerse allochtonen

NYFER
Maliestraat 1
3581 SH UTRECHT
T 030-2364703
F 030-2368345
E nyfer@nyfer.nl
I www.nyfer.nl

Dit onderzoek is uitgevoerd op verzoek van en met financiële steun van de Stichting Ondersteuning Tweede Kamerfractie PVV. De visies en conclusies weergegeven in dit rapport komen niet noodzakelijkerwijs overeen met die van de opdrachtgever

© auteursrecht NYFER, Utrecht, mei 2010

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Budgettaire effecten van immigratie van niet-westerse allochtonen

L. van der Geest
A.J.F. Dietvorst

Budgettaire effecten van immigratie van niet-westerse allochtonen

Inhoud

Samenvatting en conclusies in hoofdpunten	7
1 Inleiding	11
2 Immigratie en gevolgen voor de economie	13
2.1 Nederland immigratieland	13
2.1.1 Migratiecijfers	13
2.1.2 Immigratiemotieven	15
2.1.3 Immigratie naar land van herkomst	17
2.1.4 Blijvende immigratie	19
2.2 Economische gevolgen	20
2.3 Gevolgen voor de overheidsfinanciën	22
2.4 Beperkingen van het onderzoek	24
3 Immigratie en de schatkist	27
3.1 Gebruik van collectieve voorzieningen	27
3.2 Gebruik van voorzieningen naar leeftijd	33
3.3 Gebruik van voorzieningen naar herkomst	35
3.4 Bekostiging van collectieve voorzieningen	37
3.5 Bekostiging naar leeftijd en herkomst	42
3.6 Netto bijdrage naar leeftijd en herkomst	43
3.7 Netto bijdrage over de levensloop	45
3.7.1 Gevoeligheidsanalyse discontovoet	48
3.7.2 Gevoeligheidsanalyse remigratiekans	49
3.8 Kosten van immigratie in 2008	51
3.9 Conclusie	52
4 Budgettaire effecten van immigratie op lange termijn	53
4.1 Allochtonenprognose	53
4.2 Tweede generatie haalt deel achterstand in	58
4.3 Kosten van immigratie: basisscenario	65
4.4 Kosten van immigratie: varianten	67
4.4.1 Meer of minder immigratie	67
4.4.2 Meer of minder remigratie	68
4.4.3 Meer of minder integratie	68
4.5 Conclusie	69

5 Internationale ervaringen met immigratie en immigratiebeleid	71
5.1 Vrije migratie versus restrictief beleid	71
5.2 Selectieve immigratie	72
5.3 Netwerk-effecten	72
5.4 De verzorgingsstaat als magneet	73
5.5 Tijdelijke of blijvende immigratie	74
5.6 Integratie	75
5.7 Effecten op de publieke financiën	76
5.7.1 Empirische studies	77
5.7.2 CPB studie in 2003	78
5.7.3 Verschillen tussen het CPB- en NYFER-onderzoek	79
5.8 Het Nederlandse beleid in een internationale context	80
5.9 Conclusie	84
Literatuur	85
Bijlage 1: Overheidsuitgaven naar leeftijd en herkomst	91
B1.1 Sociale uitkeringen en voorzieningen	91
B1.2 Onderwijs en kinderopvang	97
B1.3 Gezondheidszorg	105
B1.4 Jeugd en gezin	110
B1.4 Justitie	112
B1.5 Wonen	115
B1.6 Niet toerekenbare uitgaven	117
Bijlage 2: Overheidsinkomsten naar leeftijd en herkomst	119
B2.1 Loon/inkomstenbelasting en sociale premies	119
B2.2 Indirecte belastingen	122
B2.3 Overdrachtsbelasting	123
B2.4 Successierechten	124
B2.5 Vennootschaps- en dividendbelasting	125
B2.6 Niet toerekenbare belastingen	126

Samenvatting en conclusies in hoofdpunten

Reikwijdte van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich op de budgettaire gevolgen van immigratie van niet-westerse allochtonen in Nederland. Dit is een beperkte invalshoek. Immigratie heeft ook gevolgen voor de arbeidsmarkt en bijvoorbeeld de woningmarkt. Via economische doorwerkingen zijn deze effecten uiteindelijk ook van invloed op de inkomsten en uitgaven van de overheid. Deze doorwerkingen zijn in dit onderzoek niet meegenomen. Ook niet-economische gevolgen zijn niet in de analyse betrokken. Hierdoor heeft het onderzoek een partieel karakter.

Het effect van immigratie op de overheidsfinanciën wordt berekend door de netto bijdrage van immigranten aan de publieke sector over hun gehele levensduur c.q. verblijfsduur te bepalen. De netto bijdrage is sterk afhankelijk van de leeftijd waarop een immigrant binnenkomt (en eventueel vertrekt) en zijn of haar sociaal-economische kenmerken. Hoogopgeleide immigranten die beter op de arbeidsmarkt presteren dan immigranten met weinig of geen opleiding, zullen doorgaans een grotere netto bijdrage aan de publieke financiën leveren.

Dit onderzoek concentreert zich op de bijdrage van niet-westerse immigranten. Hoewel zij maar een deel van het totale aantal immigranten uitmaken (zo'n 40%), is onderzoek naar deze speciale groep zinvol omdat hun sociaal-economische kenmerken sterk afwijken van de gemiddelde inwoner van Nederland. Dit heeft belangrijke implicaties voor de overheidsfinanciën.

Berekeningen in dit onderzoek zijn gebaseerd op gegevens over de huidige populatie niet-westerse allochtonen. Veranderingen in de samenstelling van de immigratie of trendbreuken in immigratie- en integratiepatronen kunnen belangrijke gevolgen voor de uitkomsten hebben. In de berekeningen zijn geen trendbreuken verondersteld. Er worden enkele varianten gepresenteerd om de gevoeligheid van de analyse voor een aantal belangrijke veronderstellingen te laten zien.

Belangrijkste conclusies

- Niet-westerse allochtonen maken meer gebruik van collectieve voorzieningen en dragen minder af aan belastingen en premies dan de gemiddelde inwoner van Nederland. Daardoor is hun netto bijdrage aan de publieke financiën negatief. Wanneer inkomsten en uitgaven over de levensloop worden gesommeerd, kost een niet-westerse immigrant van 25 tot 35 jaar de publieke sector € 40.000 à € 50.000. Op andere leeftijden zijn de kosten hoger. Het gaat hier om de kosten van een 'gemiddelde' niet-westerse immigrant met sociaal-economische kenmerken die overeenkomen met die van de huidige populatie niet-westerse allochtonen.
- Deze kosten worden veroorzaakt doordat niet-westerse immigranten vaker dan gemiddeld een beroep doen op arbeidsongeschiktheids-, werkloosheids- en bijstandsuitkeringen. Ook doen zij een groter beroep op zorg en veroorzaakt hun oververtegenwoordiging in de criminaliteit extra kosten. Tevens zijn er meer uitgaven aan huurtoeslag. Daar staat tegenover dat minder gebruik wordt gemaakt van kinderopvang en hoger beroeps- en wetenschappelijk onderwijs. Ook hebben immigranten vaak een onvolledige AOW-uitkering.
- De kosten zijn sterk afhankelijk van (1) de leeftijd van binnenkomst, (2) sociaal-economische kenmerken die de kansen op de arbeidsmarkt bepalen, (3) het verloop van de integratie, met name de deelname aan het arbeidsproces, en (4) de verblijfsduur c.q. de mate waarin retourmigratie plaatsvindt naar het land van herkomst.
- In 2008 kwamen 48.597 niet-westerse immigranten Nederland binnen, waarvan er naar verwachting ca. 25.000 definitief in Nederland zullen blijven. Als de sociaal-economische kenmerken van deze nieuwkomers overeenkomen met die van de huidige populatie niet-westerse allochtonen, bedragen de kosten hiervan voor de collectieve sector € 4,3 miljard (euro's van 2008).
- Voor een complete beoordeling van de budgettaire gevolgen van immigratie moet niet alleen worden gekeken naar de netto bijdrage van eerste generatie niet-westerse allochtonen (de immigranten zelf), maar ook naar die van de tweede generatie (hun nakomelingen). Ook de

tweede generatie niet-westerse allochtonen maakt meer gebruik van collectieve voorzieningen en draagt minder belastingen en premies af dan de gemiddelde inwoner. Afgemeten aan hun participatie op de arbeidsmarkt (netto participatiegraad) loopt de tweede generatie gemiddeld 38% van de achterstand in die hun ouders hadden ten opzichte van de gemiddelde inwoner van Nederland.

- Bij een jaarlijkse immigratie van netto 25.000 niet-westerse allochtonen en een jaarlijkse aanwas van 25.000 nakomelingen zijn de kosten voor de publieke sector € 7,2 miljard per jaar (in euro's van 2008). Hierbij wordt wederom verondersteld dat het beroep op collectieve voorzieningen en de afdracht aan belastingen en premies overeenkomen met die van de huidige populatie niet-westerse allochtonen en dat de tweede generatie 38% van de sociaal-economische achterstand inloopt.
- Wanneer meer immigranten terugkeren naar hun land van herkomst (58% in plaats van 46% nu), bijvoorbeeld omdat een groter deel van de immigranten bestaat uit studenten of anderen die tijdelijk in Nederland verblijven, nemen de publieke lasten met € 0,5 miljard af. Wanneer de remigratiekans halveert (tot 23%), bijvoorbeeld omdat vaker sprake is van gezinsvorming of -hereniging, nemen de kosten voor de collectieve sector met € 0,9 miljard toe.
- Betere integratie van tweede generatie niet-westerse allochtonen vermindert de kosten voor de publieke sector. Als de tweede generatie de sociaal-economische achterstand voor 50% weet in te lopen in plaats van 38% nu, scheelt dat de schatkist structureel € 0,6 miljard per jaar.
- In Nederland is lang vastgehouden aan de gedachte dat immigranten tijdelijk in Nederland zouden verblijven en is het effect van vervolgmigratie onderschat. Ook is geen selectief toelatingsbeleid gevoerd, zoals in veel andere landen. Daarnaast hebben de relatief uitgebreide sociale voorzieningen ertoe bijgedragen dat ongeschoolde en laagopgeleide migranten naar Nederland zijn gekomen. Mede hierdoor behoort Nederland – met een aantal andere Europese landen – tot de groep immigratielanden waar de arbeidsparticipatie van immigranten relatief sterk achterblijft bij die van de autochtone bevolking. Bijgevolg zijn de kosten voor de publieke sector hoger dan in veel andere landen.

Budgettaire effecten van immigratie van niet-westerse allochtonen

1 Inleiding

Immigratie is een beladen onderwerp. Dit heeft er mede toe geleid dat onderzoek naar de economische effecten van immigratie en immigratiebeleid in Nederland schaars is.¹ Een van de weinige uitzonderingen is het onderzoek van het Centraal Planbureau in 2003.² Dit onderzoek kwam tot negatieve bevindingen over de bijdrage van met name laagopgeleide immigranten aan de overheidsfinanciën. Dit heeft niet tot verminderde immigratie geleid. In 2008 bereikte de immigratie een historisch record, al werd dit vooral veroorzaakt door een extra toestroom van immigranten uit Oost-Europa.

Er is reden om het effect van immigratie op de publieke financiën opnieuw onder de loep te nemen. De overheidsfinanciën staan in de komende jaren onder zware druk als gevolg van de economische crisis. Deze komt bovenop de forse beleidsopgave die er al was om de 'houdbaarheid' van de overheidsfinanciën veilig te stellen in het licht van de vergrijzing.³ Alleen dit al maakt het zinvol te onderzoeken welke bijdrage immigratie hieraan kan leveren. Ook los hiervan is immigratie een verschijnsel met belangrijke maatschappelijke effecten. De discussie hierover is niet gediend bij onwetendheid over kosten en baten. Transparantie over de effecten van beleid is een noodzakelijke voorwaarde om de kwaliteit van beleid te verbeteren.

Dit onderzoek richt zich op de budgettaire gevolgen van immigratie van niet-westerse allochtonen in Nederland. Het effect van immigratie op de overheidsfinanciën wordt geanalyseerd door de netto bijdrage van immigranten aan de publieke sector te bepalen over hun gehele levensduur c.q. de periode dat zij in Nederland verblijven. Dit geeft een vollediger en zuiverder beeld dan de effecten van immigratie uitsluitend in het jaar van binnenkomst te berekenen. Ook de tweede generatie niet-westerse allochtonen wordt in de analyse betrokken, omdat ook die generatie van invloed is op de overheidsfinanciën.

¹ Van de Beek, 2010: *De productie van wetenschappelijke kennis over de economische effecten van migratie naar Nederland, 1960-2005*.

² Roodenburg, Euwals en Ter Rele, 2003: *Immigration and the Dutch Economy*.

³ Volgens het Centraal Planbureau (CPB) moeten de komende twee kabinetten € 29 miljard bezuinigen met het oog op het houdbaarheidstekort, dat wil zeggen om de rekening van de crisis niet bij toekomstige generaties neer te leggen.

Het onderzoekrapport is als volgt ingedeeld. Hoofdstuk twee presenteert actuele cijfers over de omvang van de immigratie in Nederland en schetst enkele achtergronden daarbij. Daarnaast worden de mogelijke gevolgen van immigratie voor de economie en in het bijzonder de overheidsfinanciën besproken. Het hoofdstuk wijst ook op de beperkingen van onderzoek dat zich uitsluitend op gevolgen voor de overheidsfinanciën richt.

Hoofdstuk drie analyseert in detail wat de komst van een gemiddelde niet-westerse immigrant voor de overheidsfinanciën betekent. Overheidsuitgaven en -inkomsten worden zoveel mogelijk toegerekend aan personen die daarvan gebruik maken c.q. de kosten ervan dragen. Op deze wijze kunnen profielen van de netto bijdrage aan de publieke sector worden opgesteld naar leeftijd en herkomst. Door middel van een netto contante waardeberekening wordt tevens de netto bijdrage van een gemiddelde persoon van een bepaalde leeftijd en herkomst over zijn of haar gehele levensduur c.q. verblijfsduur bepaald. Het hoofdstuk besteedt ook aandacht aan de gevoeligheid van de berekeningen voor alternatieve veronderstellingen over de discontovoet en remigratiekansen.

Hoofdstuk vier analyseert de budgettaire gevolgen van immigratie op lange termijn. Dit gebeurt door een scenario door te rekenen, waarbij er jaarlijks 46.000 niet-westerse immigranten het land binnenkomen en 25.000 nakomelingen worden geboren (tweede generatie). Deze aantallen zijn gebaseerd op de meest recente bevolkingsprognoses van het CBS. Ook andere veronderstellingen over met name retourmigratie en de mate van integratie van tweede generatie niet-westerse allochtonen zijn zoveel mogelijk op actuele cijfers gebaseerd.

Hoofdstuk vijf plaatst de Nederlandse ervaringen met immigratie en immigratiebeleid in een internationale context. Dit levert enkele mogelijke verklaringen op waarom de gevolgen van immigratie voor de publieke sector in Nederland ongunstiger uitvallen dan in veel andere landen.

De bijlagen bieden gedetailleerd inzicht in het gebruik en de bekostiging van publieke voorzieningen naar leeftijd en herkomst.

2 Immigratie en gevolgen voor de economie

Immigratie heeft belangrijke gevolgen voor de economie, zowel in het land van binnenkomst als in het land van vertrek. Dit hoofdstuk bevat een aantal kerncijfers voor de ontwikkeling van de immigratie en bespreekt welke gevolgen de Nederlandse economie daarvan ondervindt. De nadruk ligt op de gevolgen voor de overheidsfinanciën.

2.1 Nederland immigratieland

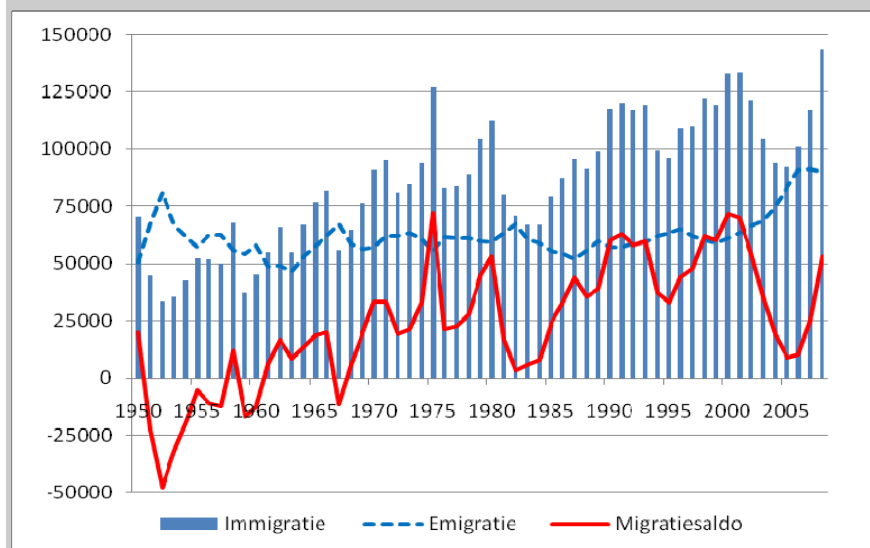
2.1.1 Migratiecijfers

Zoals de meeste welvarende landen is Nederland een immigratieland.⁴ Hoewel de immigratie- en emigratiecijfers van jaar tot jaar sterk schommelen, komen vrijwel elk jaar meer immigranten het land binnen dan er emigranten naar het buitenland vertrekken. In de jaren vijftig was Nederland een emigratieland. Aanzienlijke aantallen Nederlanders vertrokken in die jaren naar landen als Canada, de Verenigde Staten, Australië, Nieuw-Zeeland en Zuid-Afrika om daar een nieuw bestaan op te bouwen.

Vanaf omstreeks 1960 veranderde het beeld. Door de naoorlogse industrialisatie was de welvaart toegenomen en had het vertrouwen in de economie zich hersteld. De emigratie nam af en er ontstond een tekort aan arbeidskrachten, waarin men probeerde te voorzien door de werving van ‘gastarbeiders’ in het buitenland. Aanvankelijk richtte men zich vooral op Italië en Spanje, later op Turkije en Marokko. Met de komst van de gastarbeiders sloeg het vertrekoverschot om in een vestigingsoverschot (figuur 2.1).

⁴ Verweij, Sanderse en De Beer, 2009: *Migratie. Heden, verleden en toekomst*.

Figuur 2.1. Vanaf de jaren zestig wordt Nederland een immigratieland



Bron: CBS, Bevolkingsstatistiek

In de jaren zeventig maakte de oliecrisis een eind aan de vraag naar buitenlandse werknemers. Dit betekende echter niet dat de immigratie stopte. Gezinshereniging (de komst van vrouwen en kinderen) en gezinsvorming (huwelijksluiting met een partner uit het land van herkomst) zorgden ervoor dat de immigratie vanuit met name Turkije en Marokko aanhield. Daarnaast zorgde de onafhankelijkheid van Suriname in 1975 voor een grote toestroom van immigranten.

In de jaren negentig nam de immigratie toe door de komst van asielzoekers uit verschillende delen van de wereld, die in Nederland een verblijfsstatus kregen. Daarbij ging het om mensen uit voormalig Joegoslavië, Iran, Irak, Somalië, Afghanistan en de voormalige Sovjet-Unie. Rond de millenniumwisseling bereikte de immigratie een hoogtepunt. De economie floreerde, de werkloosheid bevond zich op het laagste niveau sinds de jaren zeventig en Nederland was rijker dan ooit tevoren. Doordat de immigratie opliep terwijl de emigratie ongeveer constant bleef, ontstonden tussen 1998 en 2002 vestigingsoverschotten van meer dan 50.000 mensen (zie figuur 2.1). Rond 2002 sloeg de trend om; de immigratie begon af te nemen en de emigratie nam toe. Oorzaken hiervan waren:⁵

⁵ Latten en De Jong, 2005: 'Nieuwe bevolkingsprognoses CBS: veel verandering, weinig groei'.

1. de teruggang van de werkgelegenheid door de economische recessie;
2. minder asielzoekers als gevolg van de aanscherping van het asielbeleid;
3. minder immigratie van Turken en Marokkanen door verscherpte eisen aan de gezinsvorming;
4. het politieke en sociale klimaat jegens immigranten, met name in de grote steden;
5. onvrede over het vestigingsklimaat in Nederland (de bevolkingsdichtheid, het sociale klimaat, criminaliteit en de beschikbaarheid van ruimte en natuur), leidend tot toenemende emigratie.⁶

Toen in 2006 de economie weer was opgekrabbeld, ontstond opnieuw een sterke toestroom van arbeidsmigranten, nu vooral uit Oost-Europa. Na de afschaffing van de tewerkstellingsvergunning voor Poolse werknemers in 2007 stroomden vooral veel Polen het land binnen. Later werden zij gevolgd door Roemenen en Bulgaren toen deze landen lid van de EU waren geworden.

In 2008 bereikte het aantal immigranten met 143.000 een historisch record.

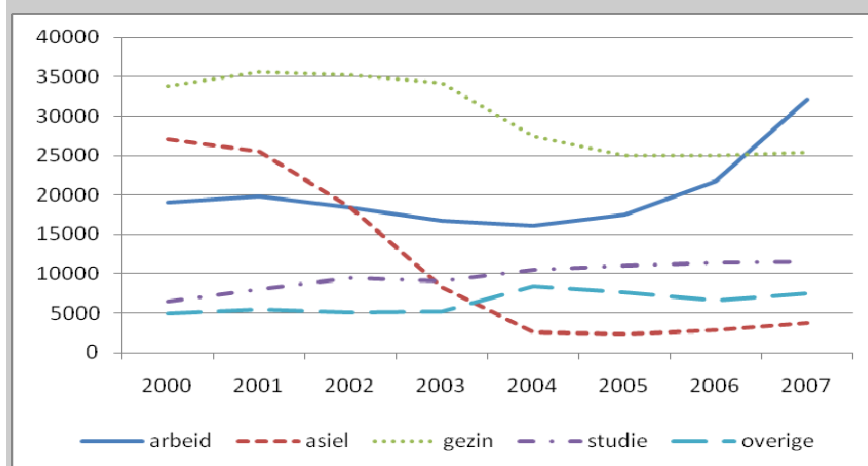
2.1.2 Immigratiemotieven

Zoals hierboven al aangestipt, liggen er verschillende motieven aan immigratie en emigratie ten grondslag.⁷ Het vinden van werk en gezinsvorming of -hereniging zijn verreweg de belangrijkste redenen voor immigratie. Daarnaast kan het volgen van een studie reden zijn om zich in een land te vestigen: tussen 2000 en 2007 verdubbelde het aantal studiemigranten van 6.000 naar ruim 11.000. Het aantal asielzoekers is na het aanscherpen van de asielprocedures in de afgelopen jaren sterk teruggelopen. Figuur 2.2 laat zien welke motieven bij immigratie een rol spelen.

⁶ De Jong, 2005: 'Bevolkingsprognose 2004-2050: veronderstellingen'.

⁷ Verweij, Sanderse en De Beer, 2009: *Migratie. Heden, verleden en toekomst*.

Figuur 2.2. Motieven van niet-Nederlandse immigranten, 2000-2007



Bron: CBS, Statline

Hoewel Nederland al sinds de jaren zestig een immigratieland is, heerste in beleidskringen lange tijd de gedachte dat ‘gastarbeiders’ tijdelijk in ons land verbleven om na gedane arbeid terug te keren naar het land van herkomst. Pas in het midden van de jaren negentig kwam de regering tot de erkenning dat immigratie een blijvend fenomeen is. Sociaal-economische verschillen tussen herkomst- en bestemmingslanden oefenen een blijvende aantrekkingskracht uit op mensen die hun levensomstandigheden willen verbeteren. Door betere informatie, communicatie en transportmogelijkheden is migratie voor meer mensen binnen bereik gekomen. Daarnaast blijven politieke ontwikkelingen (conflicten en oorlogen) zorgen voor migratiestromen van mensen die hun leven en toekomst niet zeker zijn. In hoeverre deze oorzaken tot een daadwerkelijke instroom van migranten leiden, hangt sterk af van het toelatingsbeleid van ontvangende landen.⁸

Wanneer er eenmaal een migratiebeweging op gang is gekomen, wordt deze vaak door verdere migratie gevolgd.⁹ Doorgaans zijn het eerst vooral jonge mannen die hun geluk in het buitenland willen beproeven. Daarna volgen geleidelijk steeds meer vrouwen en kinderen die migreren om zich bij hun vertrokken partners of ouders te voegen. De aanwezigheid van familieleden, vrienden en bekenden speelt een belangrijke rol bij het verdere verloop van

⁸ Hatton en Williamson, 2002: *What fundamentals drive world migration?*

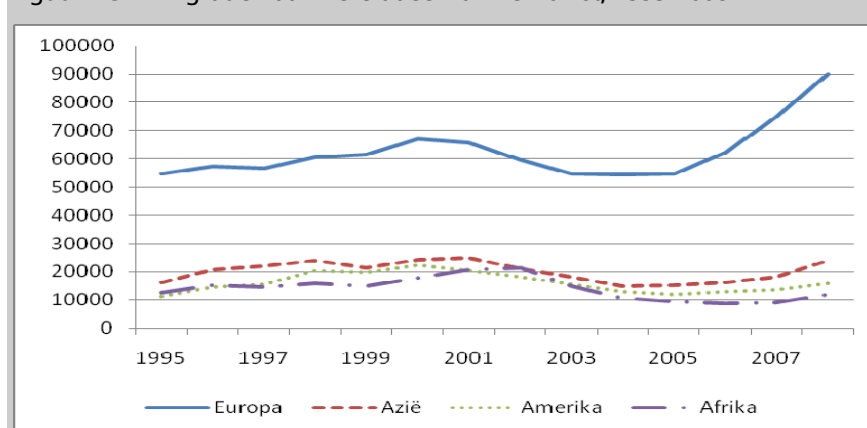
⁹ Van Nimwegen en Beets, 2000: ‘Nederland immigratieland’.

het migratieproces. Er vormt zich een netwerk dat potentiële migranten essentiële informatie kan bieden over het bestemmingsland en de procedures en vergunningen die nodig zijn om toegang tot dat land te verkrijgen. Wanneer er al connecties in het land van bestemming zijn die zorgen voor eerste hulp en opvang, wordt de migratie eenvoudiger en minder risicovol. Deze eigen dynamiek van het migratieproces wordt vaak onderschat, zoals ook in Nederland na de arbeidsmigratie in de jaren zestig. Het stopzetten van de werving van arbeidskrachten betekent dus niet dat er vanzelf een einde komt aan de migratiestroom.

2.1.3 Immigratie naar land van herkomst

Figuur 2.3 biedt inzicht in de herkomst van immigranten in de periode 1995-2008. Uit de figuur blijkt dat het grootste deel van de immigranten afkomstig is uit Europa. De sterke stijging na 2005 wordt veroorzaakt door de komst van Polen, Bulgaren en Roemenen. Tabel 2.1 toont de immigratie uit niet-westerse landen. Deze heeft tussen 1995 en 2008 tussen de 35.000 en 65.000 per jaar geschommeld. Naast de traditionele immigratielanden – Marokko, Turkije, Suriname en de Nederlandse Antillen en Aruba – zijn nieuwe landen opgekomen. Zo zijn de laatste jaren meer niet-westerse immigranten afkomstig uit China en India. In 2008 zijn ook de aantallen immigranten uit de traditionele immigratielanden overigens weer toegenomen. Maar ook uit landen als Irak, Iran, Pakistan, Egypte, Somalië, Ghana en Nigeria zijn veel migranten afkomstig (zie tabel 2.1).

Figuur 2.3 Immigratie naar werelddeel van herkomst, 1995-2008



Bron: CBS Statline

Tabel 2.1 Belangrijkste herkomstlanden van niet-westerse allochtonen, 1998-2008

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	totaal	%
Totaal	64260	59176	66867	68888	62668	51375	39609	36508	37477	39198	50306	576332	
NA + Aruba	10463	11639	13090	10916	8425	6464	5157	4416	4938	5438	6243	87189	15,1
Turkije	6318	5424	5794	6355	6496	6945	4692	3559	3413	3049	4249	56294	9,8
Marokko	5368	4695	4445	5199	5123	4828	3625	2357	2007	1532	1836	41015	7,1
Suriname	4622	3139	3435	3416	3356	3375	2823	2136	1813	1954	2199	32268	5,6
China	2105	2017	2789	3848	4101	4204	3649	3341	3325	3911	5121	38411	6,7
Irak	6749	2941	4037	2815	1278	1065	933	880	1062	1834	3497	27091	4,7
Zuid-Afrika	2127	1684	1615	1761	1317	1040	959	848	983	1113	1473	14920	2,6
India	1013	858	762	796	697	655	631	1214	2046	2502	3405	14579	2,5
Thailand	839	812	1025	1243	1276	1147	1122	995	1165	1073	1331	12028	2,1
Brazilië	922	838	897	934	961	1003	938	1057	1178	1228	1515	11471	2,0
Somalië	1094	1374	1836	1418	782	331	253	303	538	1172	2077	11178	1,9
Iran	1059	1077	1600	2084	1355	888	587	513	514	641	837	11155	1,9
Pakistan	1054	1089	910	789	804	679	486	996	986	759	592	9144	1,6
Egypte	926	776	675	724	806	821	675	607	575	653	719	7957	1,4
Filippijnen	648	582	623	661	712	664	561	588	629	662	1060	7390	1,3
Ghana	683	474	511	481	400	563	458	974	771	532	754	6601	1,1
Israël	624	617	628	702	790	660	498	408	441	439	522	6329	1,1
Nigeria	619	561	518	569	538	603	447	627	528	578	576	6164	1,1

Bron: CBS Statline

Niet-westerse allochtonen

Het CBS rekent iemand tot de allochtonen als ten minste één van diens ouders in het buitenland is geboren. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen degenen die zelf in het buitenland zijn geboren (de eerste generatie) en degenen die in Nederland zijn geboren (de tweede generatie). Niet-westerse allochtonen zijn personen die zijn geboren in Afrika, Latijns-Amerika en Azië (exclusief Indonesië en Japan) of Turkije, of van wie ten minste één van de ouders in die landen is geboren. De belangrijkste groepen niet-westerse allochtonen zijn afkomstig uit Turkije, Marokko, Suriname en de Nederlandse Antillen en Aruba. Gezamenlijk maken zij circa 65% van de niet-westerse allochtonen uit.

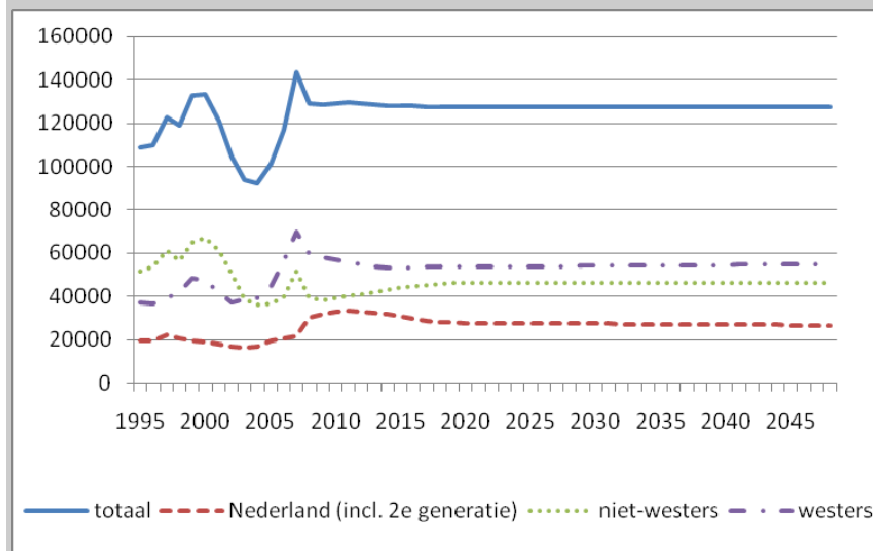
2.1.4 Blijvende immigratie

De verwachtingen zijn dat Nederland ook op langere termijn een immigratieland zal blijven. De verslechtering van de economische omstandigheden kan tijdelijk voor een dip in de migratiecijfers zorgen, maar nu de babyboomgeneratie de arbeidsmarkt begint te verlaten en er onvoldoende schoolverlaters klaarstaan om de openvallende plaatsen in te vullen, dreigt op langere termijn een permanent tekort aan arbeidskrachten te ontstaan. Dit zal de arbeidsmigratie nieuwe impulsen geven.

Het CBS verwacht in zijn bevolkingsprognoses dan ook dat de immigratie die in 2008 een recordhoogte bereikte, in de toekomst hoog zal blijven.¹⁰ De aantallen immigranten uit nieuwe EU-lidstaten (Polen, Bulgarije, Roemenië) zullen dalen, al blijft er wel een immigratiestroom uit deze landen bestaan. Vanuit Azië en Afrika daarentegen worden toenemende aantallen immigranten verwacht, deels arbeidsmigranten en studenten, maar ook gezinsherenigers en asielzoekers. Bij de immigratie vanuit Aziatische landen gaat het ook om hoger opgeleiden die in het kader van de kennismigrantenregeling naar Nederland komen. Figuur 2.4 toont de totale verwachte immigratie tot 2050, uitgesplitst naar westerse en niet-westerse immigranten. Het CBS verwacht dat er op langere termijn jaarlijks gemiddeld 125.000 immigranten ons land binnenkomen. Hieronder bevinden zich iets meer dan 50.000 westerse en iets minder dan 50.000 niet-westerse immigranten. De overige 25.000 migranten zijn in Nederland geboren personen die na emigratie weer terugkeren, eventueel met kinderen. Gemiddeld blijkt dat ongeveer 60% van de personen die uit Nederland zijn geëmigreerd, vroeg of laat weer terugkeert.

¹⁰ Nicolaas, 2009: 'Bevolkingsprognose 2008-2050: veronderstellingen over immigratie'.

Figuur 2.4 Immigratie, 1995-2050, uitgesplitst naar herkomst



Bron: CBS Statline

2.2 Economische gevolgen

Immigratie heeft belangrijke gevolgen voor de economie, zowel in het ontvangende land als in het land van herkomst.¹¹ Doorgaans wordt onderscheid gemaakt naar gevolgen voor de arbeidsmarkt en de macro-economie, de overheidsfinanciën en de fysieke omgeving. Daarnaast zijn er niet-economische gevolgen, bijvoorbeeld voor de culturele verscheidenheid en de sociale samenhang in een land.

De economische gevolgen van immigratie hangen sterk af van de sociaal-economische kenmerken van immigranten, met name hun kennis en vaardigheden.¹² Hoog opgeleide immigranten leveren een grotere bijdrage aan de economie van het ontvangende land dan laag opgeleide immigranten. Dit geldt met name wanneer immigranten kennis en vaardigheden binnenbrengen die in het gastland schaars zijn. Daarnaast is van belang hoe snel de economie zich aan veranderingen op de arbeidsmarkt aanpast door bijvoorbeeld wijzigingen in de relatieve inzet van kapitaal en arbeid en de

¹¹ Borjas, 1999: 'The economic analysis of immigration'.

¹² Roodenburg et al., 2003: *Immigration and the Dutch Economy*.

gebruikte technologie. De meeste economische analyses maken onderscheid tussen immigratie van hoog- en laagopgeleide arbeidskrachten en tussen de korte en de lange termijn.¹³

Op de korte termijn liggen de productiestructuur en de technologie vast. Het belangrijkste effect van immigratie is dan dat het arbeidsaanbod toeneemt. Daardoor dalen de lonen van werknemers die concurreren met de ingestroomde immigranten (of hun werkloosheid stijgt). De lonen van ingezetenen met vaardigheden die complementair zijn aan die van de immigranten, nemen toe. Op de korte termijn kan immigratie ook de winsten van ondernemers vergroten die profiteren van het verruimde aanbod van arbeid.

Op de lange termijn past de productiestructuur zich aan en wordt het extra arbeidsaanbod geabsorbeerd. De economie groeit door het extra aanbod van arbeid, maar de toegevoegde waarde moet met meer mensen worden gedeeld, waardoor het effect op het inkomen per hoofd nihil of zeer beperkt is. De welvaart van ingezetenen neemt dus weinig of niet toe; er vindt vooral een herverdeling van welvaart plaats.

Per saldo creëert de immigratie alleen een positief inkomenseffect voor ingezetenen als immigranten in termen van vaardigheden en menselijk kapitaal iets toevoegen aan de economie dat voorheen ontbrak. Door de herverdeling van inkomen daalt het relatieve inkomen van degenen die op de arbeidsmarkt met immigranten concurreren (vaak laagopgeleide werknemers). Dit verklaart waarom immigratie doorgaans meer weerstand oproept onder laagopgeleide werknemers dan onder hoger opgeleiden in de bevolking die geen bedreiging van hun arbeidsmarktpositie ervaren.¹⁴

Soms wordt benadrukt dat immigratie zorgt voor ‘diversiteit’, waardoor ‘spill over’-effecten ontstaan.¹⁵ Doordat ingezetenen en immigranten van elkaar kunnen leren, neemt de gezamenlijke kennis toe. Dit verhoogt de productiviteit, waardoor het resultaat beter is dan de som van de afzonderlijke inspanningen. Dit gaat echter alleen op als vaardigheden verschillen en elkaar aanvullen. Meestal zal het dan om hoogopgeleide kennismigranten gaan. Zo kunnen buitenlandse experts in bijvoorbeeld de

¹³ House of Lords, 2008: *The Economic Impact of Immigration*.

¹⁴ Benhabib, 1996: ‘On the political economy of immigration’.

¹⁵ Ottaviano en Peri, 2004: *The Economic Value of Cultural Diversity: Evidence from US Cities*.

medische, financiële of IT-sector de binnenlandse kennisvoorraad vergroten en daarmee bijdragen aan productiviteitsstijgingen in de economie van het gastland.

Immigratie heeft ook gevolgen op andere markten dan de arbeidsmarkt. De toename van de bevolking kan voor extra druk op bestaande voorzieningen of hulpbronnen zorgen, zoals de infrastructuur, het milieu en de woningvoorraad. Eindige hulpbronnen, zoals de aardgasvoorraad of de zoetwatervoorraad, moeten met meer personen worden gedeeld. Naarmate de bevolkingsdichtheid toeneemt, wordt de kans groter dat negatieve externe effecten, zoals verkeerscongestie en verlies van open ruimte en milieukwaliteit, de positieve effecten (schaalvoordelen) overtreffen.¹⁶

2.3 Gevolgen voor de overheidsfinanciën

In dit onderzoek ligt de focus op de gevolgen van immigratie voor de overheidsfinanciën. Het berekenen van de budgettaire effecten van immigratie is complex. Aan de ene kant leveren immigranten een bijdrage aan de schatkist doordat zij inkomen genereren en belastingen en premies betalen. Aan de andere kant maken zij gebruik van publieke voorzieningen en ontvangen zij overdrachten die uit de collectieve middelen moeten worden bekostigd.

Er zijn twee manieren om de budgettaire gevolgen van immigratie te bepalen.¹⁷ De eerste methode is om de netto budgettaire effecten in een bepaald tijdsbestek (bijvoorbeeld een jaar) te bepalen. Het gaat dan om het saldo van belastingen en premies die immigranten in een jaar betalen en de kosten van publieke voorzieningen waar zij gebruik van maken. Deze benadering levert een ‘momentopname’ van de kosten en baten op een bepaald tijdstip op. Toekomstige uitgaven, die ontstaan wanneer immigranten langer in een land verblijven, nageslacht krijgen en ouder worden, blijven in deze benadering buiten beschouwing. Dit leidt tot een vertekening omdat immigranten doorgaans jong zijn als zij het land binnenkomen en dan nog weinig kosten aan ouderdagvoorzieningen.

¹⁶ Roodenburg et al., 2003: *Immigration and the Dutch Economy*, p. 13.

¹⁷ Roodenburg et al., 2003: *Immigration and the Dutch Economy*, hoofdstuk 4.

De tweede methode richt zich op de lange termijn en probeert de totale budgettaire kosten en baten van immigranten (en hun kinderen) over de hele levensloop in kaart te brengen. Deze methode geeft een vollediger beeld en verdient daarom de voorkeur, maar heeft als nadeel dat er veronderstellingen moeten worden gemaakt over bijvoorbeeld de toekomstige arbeidsparticipatie, toekomstige inkomsten, belastingbetalingen, gebruik van voorzieningen enz. Omdat die toekomstige inkomsten en uitgaven moeilijk te voorspellen zijn, wordt de nauwkeurigheid van de uitkomsten minder. In dit onderzoek worden beide methoden gepresenteerd.

Een belangrijke vraag is hoe overheidsinkomsten en -uitgaven aan bepaalde bevolkingsgroepen (in casu immigranten) worden toegerekend. Voor sommige overheidsuitgaven, bijvoorbeeld voor onderwijs of sociale zekerheid, is het duidelijk wie ervan profiteren. In dat geval kunnen de uitgaven rechtstreeks aan de betreffende personen of bevolkingsgroepen worden toegerekend. Maar er zijn ook uitgaven, waarbij het veel moeilijker of helemaal niet mogelijk is de gebruikers te identificeren. Dit zijn de zuiver collectieve voorzieningen, bijvoorbeeld voor defensie, infrastructuur of het landsbestuur. Voor deze uitgaven geldt dat iedereen ervan profiteert.

In het algemeen geldt dat hoger opgeleide immigranten een positievere bijdrage aan de overheidsfinanciën leveren dan lager opgeleide immigranten.¹⁸ Zij komen doorgaans in beter betaalde banen terecht en zullen daardoor meer belasting aan de schatkist afdragen. Bovendien is de kans dat zij een beroep moeten doen op werkloosheidsuitkeringen en andere sociale voorzieningen kleiner. Daarnaast is de leeftijd van binnenkomst van belang. Jonge immigranten die aan het begin van hun werkzame leven staan en het goed doen op de arbeidsmarkt, pakken gunstiger uit voor de schatkist dan pasgeborenen in wie nog veel moet worden geïnvesteerd in de vorm van onderwijs en opleidingen of ouderen die niet zoveel productieve jaren meer voor de boeg hebben en eerder op zorg en oudedagsvoorzieningen aangewezen zijn.

Hoe immigratie uitpakt voor de schatkist, hangt ook af van de vraag in welke mate vervolgmigratie optreedt in het kader van gezinsvorming en gezinshereniging en wat de sociaal-economische kenmerken (leeftijd,

¹⁸ Roodenburg et al., 2003: *Immigration and the Dutch Economy*; Kerr en Kerr, 2008: *Economic Impacts of Immigration: A Survey*.

opleiding, arbeidsparticipatie) van de vervolgmigranten zijn. Daarnaast is van belang of en in hoeverre immigranten na een verblijf in het gastland terugkeren naar het land van herkomst. Remigratie van oudere migranten verlicht het effect op de schatkist van het immigratieland omdat dan minder beroep op zorg en ouderdagvoorzieningen wordt gedaan.

Ten slotte is het effect op de overheidsfinanciën afhankelijk van de voorwaarden waaronder een beroep kan worden gedaan op collectieve regelingen en voorzieningen. Een genereus stelsel van sociale zekerheid maakt immigratie duurder dan een restrictief stelsel dat strikte voorwaarden stelt aan de toegang tot bepaalde voorzieningen.

2.4 Beperkingen van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich op de directe effecten van immigratie op de overheidsfinanciën. Het kijkt daarbij zowel naar de korte als de lange termijn (kosten en baten over de gehele levensloop van de immigrant). De instroom van een grote groep immigranten heeft niet alleen belangrijke gevolgen voor de schatkist, maar ook voor andere economische sectoren, zoals de arbeidsmarkt en de woningmarkt. Via economische doorwerkingen zijn deze effecten uiteindelijk ook van invloed op de inkomsten en uitgaven van de overheid. Deze indirecte effecten zijn in dit onderzoek niet meegenomen. Daardoor heeft het onderzoek een partieel karakter.

Een tweede beperking is dat alleen naar economische effecten wordt gekeken. Bij het immigratiebeleid spelen ook sociale, humanitaire, internationaal-rechtelijke en andere overwegingen een belangrijke rol. Al deze aspecten moeten worden afgewogen om tot een evenwichtig immigratiebeleid te komen. Daarom wordt een financieel-economische analyse van het immigratiebeleid soms als te eenzijdig verworpen. Hier kan tegen worden ingebracht dat transparantie over de kosten en baten van het immigratiebeleid de kwaliteit van de afweging alleen maar ten goede kan komen.¹⁹

Een derde beperking is dat het onderzoek zich focust op de kosten en baten voor het ontvangende land. Migratie heeft ook belangrijke gevolgen voor

¹⁹ Zie ook Van de Beek, 2010: *De productie van wetenschappelijke kennis over de economische effecten van migratie naar Nederland, 1960-2005*, p. 20.

het land dat inwoners ziet vertrekken. Het vertrek van ingezetenen kan een verlies van menselijk en soms financieel kapitaal betekenen (*brain drain*). Daar staan positieve effecten in de vorm van inkomenstransfers, kennisoverdrachten en potentiële handelsbetrekkingen tegenover.

Een vierde beperking van het onderzoek is dat het zich concentreert op de immigratie van niet-westerse allochtonen. Niet-westerse allochtonen maken maar een deel (zo'n 40%) van het totale aantal immigranten uit. De immigratie uit omliggende landen, zoals België, Duitsland, Frankrijk en andere EU-lidstaten is groter dan die uit niet-westerse landen. Omdat de culturele en sociaal-economische verschillen in dat geval echter veel kleiner zijn, spelen integratievraagstukken veel minder sterk dan bij immigratie van niet-westerse allochtonen. Dit rechtvaardigt de keuze om de financieel-economische effecten van immigratie van niet-westerse allochtonen afzonderlijk onder de loep te nemen.

Ten slotte is van belang dat dit onderzoek zich baseert op cijfers over de afgelopen jaren. Er worden geen veranderingen van beleid of trendbreuken in de cijfers verondersteld die ervoor zouden kunnen zorgen dat de budgettaire gevolgen van immigratie in de toekomst anders uitvallen dan in het recente verleden het geval was.

Budgettaire effecten van immigratie van niet-westerse allochtonen

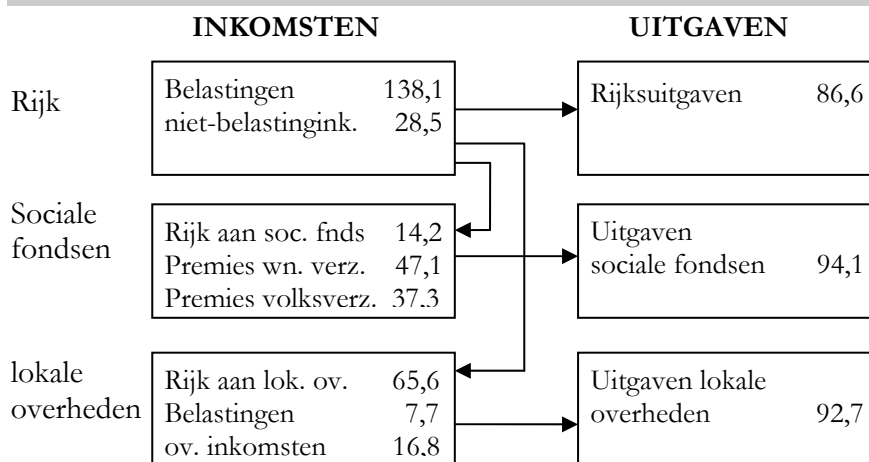
3 Immigratie en de schatkist

Dit hoofdstuk brengt in kaart wat de komst van een gemiddelde niet-westerse immigrant van een bepaalde leeftijd betekent voor de overheidsfinanciën. Dit wordt vergeleken met de inkomsten en uitgaven voor een gemiddelde autochtone ingezetene van dezelfde leeftijd. Tevens wordt de netto bijdrage van een niet-westerse immigrant over diens hele verblijfsduur bepaald door toekomstige inkomsten en uitgaven te disconteren.

3.1 Gebruik van collectieve voorzieningen

De overheid int belastingen en premies en besteedt de ingezamelde middelen aan collectieve voorzieningen, zoals onderwijs, infrastructuur, zorg en sociale zekerheid. Op deze wijze wordt een aanzienlijk deel van het nationale inkomen door de collectieve sector herverdeeld.²⁰ Figuur 3.1 laat zien hoe deze herverdeling plaatsvindt en welke bedragen hiermee in 2008 gemoeid waren.²¹ In totaal werd in 2008 € 272 miljard herverdeeld.

Figuur 3.1 Inkomsten en uitgaven van de collectieve sector*, 2008, in € mrd.



Bron: Miljoenennota 2010, bijlage 1.

* Verschillen tussen inkomsten en uitgaven weerspiegelen kas/transactieverschillen en het EMU-saldo.

²⁰ Onder de collectieve sector vallen het Rijk, de sociale fondsen en lagere overheden.

²¹ Wij kiezen 2008 als peiljaar voor de berekeningen, omdat dit het meest actuele jaar is waarover redelijk complete statistische informatie beschikbaar is.

Lang niet bij alle overheidsvoorzieningen is aanwijsbaar wie daar precies van profiteren.²² Uitgaven voor zuiver collectieve voorzieningen, zoals defensie, politie en openbaar bestuur, komen aan de gehele bevolking ten goede en niet aan specifieke personen of huishoudens. Hetzelfde geldt voor investeringen in infrastructuur, zoals de aanleg van wegen en dijken. Rentebetalingen over overheidsschuld kunnen ook niet als bate van individuele personen of huishoudens worden aangemerkt; deze rente is te zien als een betaling voor voorzieningen die in het verleden aan de bevolking beschikbaar zijn gesteld.

Voor andere overheidsvoorzieningen is echter wel aanwijsbaar wie ervan profiteren c.q. voor wie ze worden geproduceerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor uitgaven aan onderwijs en zorg, justitie, volkshuisvesting, cultuur en recreatie en sociale zekerheid. In totaal is voor iets meer dan de helft van de collectieve uitgaven aanwijsbaar voor wie ze zijn gedaan. Tabel 3.1 laat zien welke uitgavenposten uit de Rijksbegroting en de sociale fondsen aan individuele burgers zijn toe te rekenen. Alleen uitgavenposten groter dan € 1 miljard zijn in ogenschouw genomen om onnodige detaillering te voorkomen.

²² Kuhry en Pommer, 2006: *Publieke productie en persoonlijk profijt*.

Tabel 3.1. Aan personen of huishoudens toerekenbare collectieve voorzieningen en bijbehorende uitgaven, 2008, in € mrd.

Beleidssterrein	Collectieve voorziening	€ mrd
SZW	AOW	26,446
	Arbeidsongeschiktheid	10,889
	Werkloosheid	4,761
	Bijstand	3,827
	Re-integratie	2,439
	WSW	2,653
VWS	Zvw	28,776
	AWBZ	19,898
	Zorgtoeslag	3,429
OCW	Primair onderwijs	8,981
	Voortgezet onderwijs	6,485
	Middelbaar beroepsonderwijs*	3,146
	Hoger beroepsonderwijs	2,159
	Wetenschappelijk onderwijs	3,677
	Studiefinanciering	3,782
	Kinderopvang	2,825
J&G	Kinderbijslag	3,383
	Kindgebonden budget	0,832
	Jeugdzorg	1,550
Justitie	Rechtshandhaving, criminaliteits- en terrorismebestrijding	2,694
	Rechtspleging en rechtsbijstand	1,347
	Vreemdelingenbeleid	1,065
WWI	Huurtoeslag	2,152
	Totaal toerekenbaar	147,196
	Niet toerekenbaar	124,501
Totaal uitgaven coll. sector		271,697

Bronnen: Ministerie van Financiën, Beleidsinformatie 2010; Miljoenennota 2010, bijlage 1; afzonderlijke begrotingshoofdstukken.

* Excl. volwasseneneducatie (€ 190 mln).

Sociale zekerheid

Nederland telt 2,8 miljoen mensen boven de 65 jaar die een AOW-uitkering ontvangen, ongeveer 280.000 mensen met een werkloosheidsuitkering en circa 830.000 mensen met een (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheids-uitkering. Deze uitkeringen worden grotendeels gefinancierd via sociale premies die over het inkomen worden geheven. Bij de AOW worden de premie-inkomsten aangevuld met middelen uit de begroting van het ministerie van SZW. De uitkeringen van 190.000 jonggehandicapten die een WAJONG-uitkering ontvangen en 280.000 mensen in de bijstand (WWB) worden niet uit premie-inkomsten maar uit belastingmiddelen betaald via de begroting van het ministerie van SZW. De WWB wordt uitgevoerd door gemeenten die hiervoor geld van het Rijk ontvangen. Hetzelfde geldt voor de sociale werkvoorziening (WSW), waarvan circa 100.000 mensen gebruik maken. Voor de re-integratie van mensen die werkloos of arbeidsgehandicapt zijn of in de bijstand zitten, zijn re-integratiebudgetten beschikbaar die eveneens grotendeels worden gefinancierd door het Rijk (ministerie van SZW), maar worden ingezet via het UWV of gemeenten.

Zorg

Elke inwoner van Nederland is verplicht verzekerd voor kosten van ziekten en langdurige zorg (ouderenzorg en zorg voor chronisch zieken en gehandicapten). De uitgaven voor ziekte en (langdurige) zorg worden gefinancierd uit premies. De premies voor de ziektekostenverzekering (Zvw) zijn deels nominaal, deels inkomensafhankelijk. Mensen voor wie de nominale premies te hoog oplopen in verhouding tot hun inkomen, komen in aanmerking voor een zorgtoeslag. In 2008 ontvingen ruim 5 miljoen personen zorgtoeslag.

Onderwijs

Elke 5 tot 18-jarige die in Nederland woonachtig is, is verplicht primair en voortgezet onderwijs te volgen. Dit onderwijs is gratis. Voor middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie en voor hoger beroeps- en wetenschappelijk onderwijs worden (beperkte) eigen bijdragen gevraagd in de vorm van les- en collegegelden. De onderwijsuitgaven worden gefinancierd uit de begroting van het ministerie van OCW. De overheid vergoedt ook kosten voor kinderopvang (0-4 jarigen) en buitenschoolse opvang (4-12 jarigen). Bij deze voorzieningen is sprake van gemengde financiering: eigen bijdragen, vergoedingen door werkgevers en (inkomensafhankelijke) vergoedingen door de overheid. Studenten van 18

jaar en ouder (tot 35 jaar) die middelbaar, hoger beroeps- of wetenschappelijk onderwijs volgen, kunnen een aanvraag voor studiefinanciering doen. De hoogte van de studiefinanciering is deels afhankelijk van het eigen inkomen en het inkomen van de ouders.

Jeugd en Gezin

Ouders van kinderen van 0-18 jaar ontvangen kinderbijslag. De kinderbijslag is niet inkomensafhankelijk. Huishoudens met een laag inkomen kunnen in aanvulling hierop in aanmerking komen voor een kindgebonden budget dat wel afhankelijk is van de hoogte van het inkomen. Ruim 1 miljoen huishoudens ontvangen dit budget. Voor kinderen die opgroeien in problematische situaties is er jeugdzorg. In 2008 zijn de Bureaus Jeugdzorg circa 150.000 keer betrokken geweest bij kinderen met ernstige opvoed- en opgroei problemen.

Justitie

De uitgaven in het kader van rechtshandhaving, criminaliteitsbestrijding en terrorismebestrijding hebben voor een belangrijk deel betrekking op het gevangeniswezen (celcapaciteit voor gedetineerden), tbs-klinieken, jeugdinrichtingen e.d. Nederland telt op dit moment circa 16.000 gedetineerden. De kosten per gedetineerde bedragen ongeveer € 200 per dag. De uitgaven voor rechtspleging en rechtsbijstand hebben betrekking op rechtszaken. Jaarlijks zijn er ongeveer 250.000 rechtbankzaken en 320.000 kantonzaken. Het vreemdelingenbeleid heeft betrekking op vreemdelingen die zich aanmelden voor een verblijf in Nederland, waaronder asielzoekers. Jaarlijks worden ongeveer 15.000 (eerste) asielaanvragen gedaan. De kosten van het vreemdelingenbeleid bedragen ongeveer € 1 miljard per jaar.

Wonen, wijken en integratie

Het ministerie van WWI draagt zorg voor betaalbare huisvesting. Hierbij gaat het vooral om inkomensondersteuning voor mensen in een huurwoning. Bijna 3 miljoen huishoudens wonen in een huurwoning. Van hen ontvangen ruim 1 miljoen huishoudens huurtoeslag. Hiervoor was in 2008 € 2,1 miljard beschikbaar.

Overige uitgaven

Uitgaven die worden gedaan door de ministeries van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken en Internationale Samenwerking, Verkeer en Waterstaat, Defensie, Financiën, Economische Zaken, Binnenlandse Zaken,

Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zijn niet of heel moeilijk toerekenbaar aan individuele personen of huishoudens. Hiermee worden voorzieningen gefinancierd die aan de bevolking als geheel ten goede komen.

Uitgaven van lagere overheden

Ook lagere overheden, met name gemeenten, doen collectieve uitgaven. Zij ontvangen hiervoor middelen van het Rijk via het Gemeentefonds. Daarnaast hebben zij eigen inkomsten uit lokale heffingen en belastingen. Er is in dit onderzoek van afgezien om uitgaven en inkomsten van lagere overheden aan individuele gebruikers c.q. betalers toe te rekenen. Doorgaans gaat het om relatief kleine bedragen; bovendien ontbreekt vaak statistische informatie over de gebruikers en betalers. Grote uitgavenposten waarvoor gemeenten geld van het Rijk ontvangen, zoals de WWB, zijn bij de betreffende beleidsterreinen meegenomen in de toerekening aan afzonderlijke personen of huishoudens.

Belastinguitgaven

Bijzondere aandacht verdienen de belastinguitgaven. Dit zijn geen rechtstreekse uitgaven, maar fiscale faciliteiten waardoor burgers of bedrijven minder belasting betalen. Een belangrijk voorbeeld is de fiscale behandeling van de eigen woning (hypotheekrenteaftrek in combinatie met het huurwaardeforfait). De gunstige fiscale behandeling van eigenwoningbezitters kan worden aangemerkt als 'profijt van de overheid'. In 2010 was hiermee € 9,2 miljard gemoeid.²³ Behalve huiseigenaren hebben ook huurders profijt van de overheid. Door regulering van het huurprijsniveau en het aanbod van huurwoningen probeert de overheid ook voor huishoudens met lagere inkomens in kwalitatief goede en betaalbare huisvesting te voorzien. Volgens berekeningen van het CPB is hiermee een ongeveer even groot bedrag gemoeid als met de fiscale subsidiëring van koopwoningen.²⁴ Omdat kopers en huurders ongeveer in gelijke mate worden ondersteund door overheidsbeleid, zien wij ervan af belastinguitgaven voor huisvesting toe te rekenen aan individuele huishoudens.

²³ Ministerie van Financiën, 2010: *Beleidsinformatie 2010*.

²⁴ Romijn en Besseling, 2008: *Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt*.

Een andere omvangrijke belastinguitgave ontstaat door de fiscale behandeling van pensioenpremies (de z.g. omkeerregeling). Deze houdt in dat premies voor aanvullend pensioen fiscaal aftrekbaar zijn in het jaar waarin deze premies worden afgedragen; belastingheffing vindt pas plaats op het moment dat de pensioenen worden uitgekeerd. Omdat het belastbare inkomen na pensionering doorgaans lager ligt dan tijdens het werkzame leven, is hier sprake van een aanzienlijke fiscale tegemoetkoming aan burgers die sparen voor hun pensioen. In 2010 was hiermee in box 1 en box 3 € 11,6 miljard gemoeid.²⁵ Er is van afgezien om deze belastinguitgave in de berekeningen te betrekken.

Niet toerekenbare uitgaven

Zoals tabel 3.1 laat zien, kan voor ruim de helft van de collectieve uitgaven worden bepaald aan wie ze ten goede komen. Van de overige uitgaven kan dit niet kan worden vastgesteld. In dit onderzoek is er voor gekozen om niet-toerekenbare uitgaven zonder weging te verdelen over alle inwoners van Nederland. Hiermee veronderstellen we impliciet dat elke inwoner in gelijke mate van deze zuiver collectieve uitgaven profiteert. Ook in andere studies over de budgettaire effecten van immigratie wordt deze keuze gemaakt.²⁶ Het CPB kiest in zijn studie *Immigration and the Dutch Economy* voor een andere wijze van toerekening, namelijk naar rato van de bijdrage van immigranten aan het bbp.²⁷ De redenering hierbij is dat de uitgaven aan zuiver collectieve voorzieningen een betrekkelijk constant aandeel van het bbp vormen. Als het bbp door immigratie met een bepaald percentage toeneemt, zullen dus ook de niet-toerekenbare overheidsuitgaven met dat zelfde percentage toenemen. Ook andere verdeelsleutels zijn denkbaar; de keuze op dit gebied is onvermijdelijk arbitrair. NYFER kiest in dit onderzoek voor de internationaal meest gebruikte methode om zuiver collectieve uitgaven zonder weging over de bevolking te verdelen.

3.2 Gebruik van voorzieningen naar leeftijd

Nu voor alle overheidsuitgaven is vastgesteld voor wie ze gedaan worden c.q. welke personen er gebruik van maken, kan een leeftijdsprofiel van de

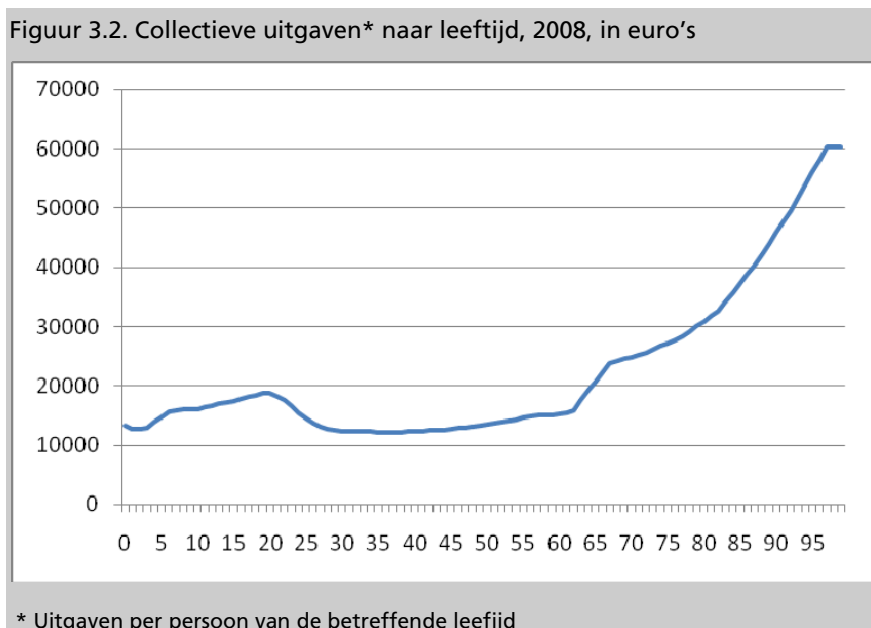
²⁵ Ministerie van Financiën, 2010: *Beleidsinformatie 2010*.

²⁶ Zie bijvoorbeeld: Bonin, Raffelhueschen en Walliser, 2000: *Can immigration alleviate the demographic burden*, en Storisletten, 2003: *Fiscal implications of immigration – a net present value approach*.

²⁷ Roodenburg et al., 2003: *Immigration and the Dutch Economy*, p. 67.

uitgaven worden opgesteld. Uitgaven aan onderwijs komen vanzelfsprekend vooral aan jeugdige leeftijdscategorieën ten goede, terwijl ouderen meer gebruik maken van zorg en pensioenvoorzieningen.

Het opstellen van leeftijdsprofielen is van belang om de lange termijn effecten van immigratie te kunnen beoordelen. Immigranten zijn doorgaans jong als zij het land binnenkomen. Zij kosten de schatkist op dat moment relatief weinig. Maar naarmate immigranten langer in ons land verblijven en ouder worden, zullen ook zij – net als autochtone Nederlanders – een groter beroep op zorg en pensioenvoorzieningen doen. Zij worden, vanuit de schatkist gezien, dus duurder als hun gemiddelde leeftijd toeneemt. Om tot een zuivere beoordeling van de effecten van immigratie te komen, is het noodzakelijk om inkomsten en uitgaven over de hele levensloop in aanmerking te nemen. Figuur 3.2 geeft weer hoe collectieve uitgaven over leeftijden zijn verdeeld.



In de leeftijd 0-4 jaar worden kosten gemaakt in de vorm van kinderbijslag en vergoeding voor kinderopvang. Van 5-18 jaar domineren de kosten voor primair, voortgezet en beroepsonderwijs het kostenplaatje. Tussen de 18 en pakweg 25 jaar drukken de kosten voor hoger beroepsonderwijs,

wetenschappelijk onderwijs en studiefinanciering het zwaarst op de begroting, maar omdat niet iedereen in die leeftijdscategorie dit onderwijs volgt, dalen de uitgaven per persoon. Inwoners tussen de 25 en 65 jaar kosten de overheid het minst. Mensen hebben hun opleiding voltooid, zijn aan het werk en maken relatief weinig gebruik van dure overheidsvoorzieningen. Naarmate de leeftijd stijgt, lopen de kosten echter wel op. Allereerst neemt de kans op werkloosheid en arbeidsongeschiktheid toe als werkenden ouder worden, waardoor er een beroep op de sociale verzekeringen moet worden gedaan. In de tweede plaats wordt vaker gebruik gemaakt van medische zorg via de ziektekostenverzekering. Bij 65 jaar stijgen de uitgaven abrupt, omdat dan het recht op AOW ingaat. Boven die leeftijd nemen de kosten in een vrij hoog tempo toe, omdat er dan steeds meer beroep op zorg wordt gedaan. Vooral de kosten in het kader van de AWBZ zijn sterk geconcentreerd bij ouderen. Vanaf ongeveer het 70^{ste} levensjaar lopen de AWBZ-uitgaven steil op tot tienduizenden euro's per persoon per jaar in de betreffende leeftijdscategorieën. Bijlage 1 beschrijft in detail hoe de diverse overheidsuitgaven in verschillende leeftijdscategorieën neerslaan.

3.3 Gebruik van voorzieningen naar herkomst

Het beroep op collectieve voorzieningen is niet alleen afhankelijk van leeftijd, maar ook van herkomst. Het is bekend dat niet-westerse allochtonen meer gebruik maken van bepaalde voorzieningen dan autochtone Nederlanders, terwijl andere voorzieningen juist minder worden gebruikt. Zo volgen niet-westerse allochtonen minder vaak wetenschappelijk onderwijs en vaker middelbaar beroepsonderwijs. Ook maken niet-westerse allochtonen minder gebruik van kinderopvangvoorzieningen, maar ontvangen zij vaker een sociale uitkering.

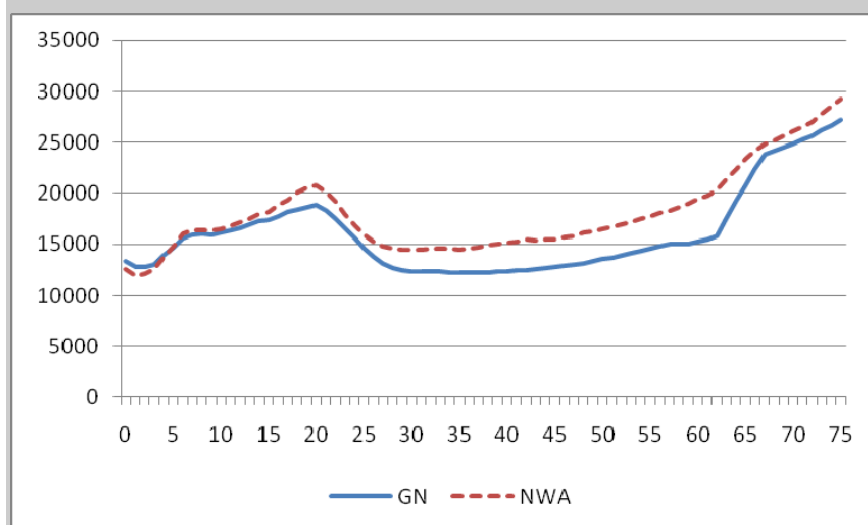
Dat het gebruik van collectieve voorzieningen door niet-westerse allochtonen verschilt van het gebruik door autochtone Nederlanders heeft verschillende oorzaken. Culturele verschillen spelen een rol, maar ook sociaal-economische verschillen, zoals opleiding en inkomenspositie. Culturele verschillen spelen bijvoorbeeld een rol bij het relatief geringe gebruik van kinderopvang, maar vaker hangen verschillen in gebruik samen met sociaal-economische verschillen. Omdat veel collectieve voorzieningen een herverdeling beogen van hoge-inkomensgroepen naar lage-

inkomensgroepen, en van mensen in een sociaal-economische achterstandspositie naar meer bevoorrechte burgers, zullen niet-westerse allochtonen alleen al om die reden bij veel voorzieningen oververtegenwoordigd zijn.

Voor alle collectieve voorzieningen die hierboven genoemd zijn, is nagegaan hoe het gebruik van niet-westerse allochtonen (NWA) zich verhoudt tot het gebruik van de gemiddelde Nederlander (GN). De resultaten hiervan worden besproken in bijlage 1.

Als bekend is hoe collectieve uitgaven naar leeftijd verdeeld zijn en ook de verschillen in gebruik tussen niet-westerse allochtonen en de gemiddelde Nederlander bekend zijn, is het mogelijk de leeftijdsprofielen voor beide bevolkingsgroepen met elkaar te vergelijken (zie figuur 3.3).

Figuur 3.3. Collectieve uitgaven* naar leeftijd en herkomst, 2008, in euro's



* Uitgaven per persoon van de betreffende leeftijd.

Uit de figuur blijkt dat uitgaven voor de gemiddelde NWA tot de leeftijd van 5 jaar iets lager zijn dan voor de bevolking als geheel (GN). Dit komt omdat NWA minder gebruik maken van kinderopvang. Boven de leeftijd van vijf jaar liggen de collectieve uitgaven voor NWA in alle leeftijdscategorieën hoger dan voor GN. Dat de uitgaven voor NWA boven

de leeftijd van vijf jaar iets sneller toenemen dan voor GN komt omdat er gemiddeld meer gebruik wordt gemaakt van jeugdzorg en ook iets meer van curatieve zorg. Vanaf pakweg 12 jaar komen daar extra uitgaven in het kader van criminaliteitsbestrijding en rechtspleging bij. Op de leeftijd van 20 jaar kost de gemiddelde NWA de collectieve sector ongeveer € 2000 meer dan de GN.

Vanaf de leeftijd van 20 jaar laten de collectieve uitgaven aan NWA en aan GN een gelijkvormig verloop zien, maar stijgen zij voor NWA iets sneller dan voor GN. Dit wordt veroorzaakt doordat NWA vaker een beroep op werkloosheids-, arbeidsongeschiktheids- en bijstandsuitkeringen doen dan GN. Wanneer de leeftijd van 65 jaar nadert, is het verschil in collectieve uitgaven voor de gemiddelde NWA en de GN opgelopen tot ongeveer € 5000.

Op 65-jarige leeftijd krijgt de GN recht op AOW. Daardoor stijgen de collectieve uitgaven abrupt met meer dan € 11.000 per persoon. Ook de NWA krijgt recht op AOW, maar ontvangt gemiddeld een lagere uitkering omdat niet altijd volledige AOW-rechten zijn opgebouwd (de gemiddelde AOW-opbouw voor NWA die de leeftijd van 65 jaar bereiken is 70%). Wanneer het inkomen van de NWA hierdoor onder het bestaansminimum uitkomt, is er wel recht op bijstand. De uitgaven aan bijstandsuitkeringen voor 65-plussers liggen voor NWA dan ook veel hoger dan voor GN.

Na de 65-jarige leeftijd nemen de collectieve uitgaven voor zowel NWA als GN sterk toe, omdat er met het klimmen der jaren een steeds groter beroep op gezondheidszorg en langdurige zorg wordt gedaan. Doordat NWA gemiddeld een 15% groter beroep op zorg doen dan GN²⁸, nemen de uitgaven voor hen sneller toe dan voor GN.

3.4 Bekostiging van collectieve voorzieningen

Zoals voor de collectieve voorzieningen kan worden nagegaan wie ervan profiteren, zo kan ook worden nagegaan wie deze voorzieningen bekostigen. De bekostiging van collectieve voorzieningen vindt plaats door heffing van belastingen en sociale premies. Bij de belastingen wordt onderscheid gemaakt in directe en indirecte belastingen. Van de directe belastingen zijn

²⁸ Kunst et al., 2005: *Sociale verschillen in zorggebruik en zorgkosten in Nederland 2003*, p. 49.

de loon- en inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting de belangrijkste. Omzetbelasting (BTW), accijnzen, milieuheffingen en belastingen op het bezit en gebruik van motorvoertuigen zijn belangrijke indirecte belastingen. Naast belastingen int de overheid sociale premies die zijn te onderscheiden in premies volksverzekeringen en premies werknemersverzekeringen. Daarnaast heeft de overheid inkomsten uit andere bronnen, zoals aardgasbaten. Ook lagere overheden (provincies, gemeenten, waterschappen) innen belastingen, zoals de onroerende-zaakbelasting (OZB) en de waterschapslasten. Provincies ontvangen opcenten op de motorrijtuigenbelasting.

Directe belastingen worden geheven over inkomen of vermogen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de loon- en inkomstenbelasting die wordt geheven over het inkomen en de successierechten over nalatenschappen. In die gevallen is duidelijk wie de belastingplichtigen zijn.²⁹ Dat geldt ook voor sociale premies die worden geheven over inkomen uit arbeid.

Indirecte belastingen (ook wel kostprijsverhogende belastingen) zijn in de prijzen van goederen en diensten verwerkt. De consument betaalt de belastingen op basis van zijn consumptieve bestedingen. De omzetbelasting (BTW) wordt opgebracht door individuen en huishoudens naar rato van hun particuliere consumptie. De opbrengst van de BPM wordt bepaald door de aanschaf van personenauto's en motorrijwielen, benzineaccijns door het brandstofverbruik in het verkeer, tabaksaccijns door het gebruik van tabak en motorrijtuigenbelasting door het bezit van een motorvoertuig. Invoerrechten en milieubelastingen werken eveneens door in de prijzen van consumptiegoederen. Omdat data over de verschillende consumptieve bestedingen naar leeftijd en herkomst ontbreken, is aangenomen dat de opbrengsten van bovengenoemde belastingen bepaald worden door de totale consumptieve bestedingen, die op hun beurt afhangen van het persoonlijke inkomen.³⁰

De overdrachtsbelasting die wordt geheven bij de aankoop van onroerend goed, kan wel rechtstreeks aan personen worden gekoppeld op basis van

²⁹ Belastingen met een beperkte opbrengst (minder dan € 1 miljard), zoals de kansspelbelasting, blijven buiten beschouwing.

³⁰ Indien wordt gecorrigeerd voor de huishoudenssamenstelling blijkt het consumptiepatroon in Nederland nagenoeg constant over de levensloop. Zie De Ree en Alessie, 2005: *Estimating a life cycle model of female labor supply and non-durable consumption*.

beschikbare data over de aankoop van eigen woningen naar leeftijd en herkomst.

Successierechten worden geheven over schenkingen en nalatenschappen. De vermogensstatistiek van het CBS biedt inzicht in de verdeling van vermogens van huishoudens naar leeftijd. Bovendien is bekend welk aandeel NWA in het totale vermogen van huishoudens hebben. Aangenomen is dat schenkingen en nalatenschappen vooral afkomstig zijn van personen boven de 65 jaar. Deze gegevens zijn gebruikt om een leeftijdsverdeling van successierechten te bepalen, hoewel de successierechten in strikte zin niet worden afgedragen door overledenen, maar door hun erfgenamen.³¹

Bij de vennootschapsbelasting en dividendbelasting vormen kapitaalopbrengsten (resp. winst uit onderneming en uitgekeerde dividenden) de heffingsgrondslag en zijn niet natuurlijke personen, maar 'lichamen' (lees: ondernemingen) de belastingplichtigen. Bovendien wordt een aanzienlijk deel van de vennootschapsbelasting en dividendbelasting opgebracht door ondernemingen waarvan de eigendom in buitenlandse handen is. Om de opbrengst van deze belastingen te koppelen aan personen met een belang in deze 'lichamen', is gekeken naar het aandelenbezit en ondernemingsvermogen in handen van particuliere huishoudens. Het CBS publiceert hierover gegevens naar leeftijd van de hoofdkostwinner. Bovendien is bekend welk deel van het aandelenbezit en ondernemingsvermogen in handen is van niet-westerse allochtonen.³² Deze cijfers zijn gebruikt om de opbrengst van de vennootschapsbelasting en dividendbelasting aan personen toe te rekenen. Het leeftijdsprofiel dat op deze wijze wordt geconstrueerd, is een ruwe benadering van de druk van dividend- en vennootschapsbelasting naar leeftijd.

Zoals eerder opgemerkt, is het niet mogelijk om de verschillende heffingen en belastingen van lagere overheden rechtstreeks toe te rekenen aan personen en huishoudens naar leeftijd en herkomst. Hiervoor ontbreken de benodigde data. Daarnaast zijn er nog enkele kleinere belastingen, zoals de kansspelbelasting en de assurantiebelasting. In dit onderzoek veronderstellen wij dat de niet rechtstreeks toerekenbare lokale heffingen en kleinere belastingen op huishoudens en personen drukken in verhouding tot hun

³¹ Per 1 januari 2010 zijn de successierechten vervangen door de erfbelasting. Dit heeft geen grote gevolgen voor de uitkomsten.

³² Gecorrigeerd voor leeftijd is het bezit van aandelen en ondernemingsvermogen van NWA circa 10 % van dat van GN.

inkomen. Net als bij het Rijk speelt het draagkrachtbeginsel bij lagere overheden een belangrijke rol bij de vaststelling van het belastingbeleid en de belastingtarieven.³³

Behalve uit belasting- en premieheffing heeft de overheid inkomsten uit andere bronnen, zoals de verkoop van aardgas, winsten van overheidsbedrijven, verkoop van overheidsbezit, boetes e.d. In 2008 bedroegen de niet-belastinginkomsten € 28,475 miljard. Deze inkomsten worden niet door individuele personen of huishoudens afgedragen, maar vloeien grotendeels voort uit staatsbezit. De instroom van immigranten betekent dat de revenuen van dit staatsbezit over meer personen moeten worden verdeeld.

Tabel 3.2 brengt de belangrijkste inkomsten van de overheid in kaart en geeft aan over welke bronnen deze worden geheven. Ook hier worden uitsluitend posten vermeld die de collectieve sector meer dan € 1 miljard per jaar opleveren.

11% van de inkomsten van de collectieve sector (excl. niet-belastinginkomsten) is niet rechtstreeks toerekenbaar aan personen. Naast kleinere Rijksbelastingen gaat het vooral om lokale heffingen. In dit onderzoek is aangenomen dat deze opbrengsten door de bevolking worden opgebracht naar rato van hun persoonlijk inkomen.

³³ Gemeentelijke heffingen leverden in 2008 € 7,3 miljard op, waaronder € 2,7 miljard onroerende-zaakbelasting (OZB) en € 2,9 miljard rioolheffing, reinigingsrechten en afvalstoffenheffing. Provinciale heffingen bedroegen € 1,3 miljard en waterschapslasten € 2,0 miljard.

Tabel 3.2 Inkomsten collectieve sector naar heffingsgrondslag, 2008, in mrd euro

Indirecte belastingen	Heffingsgrondslag	Opbrengst (€ mrd)
Omzetbelasting (BTW)	consumptie goederen en diensten	43,311
Invoerrechten	invoer van goederen	2,369
Milieu-en verpakkingenbelasting	milieubelastende activiteiten	4,646
Belasting op personenauto's en motorvoertuigen (BPM)	aanschaf motorvoertuigen	3,271
Motorrijtuigenbelasting	bezit motorvoertuigen	3,079
Accijnzen op benzine, diesel en gas	brandstofverbruik	7,262
Tabaksaccijns	tabaksverbruik	2,278
Overdrachtsbelasting	aankoop/verkoop onroerend goed	4,562
Directe belastingen		
Loon/inkomstenbelasting	loon/inkomen	40,158
Dividendbelasting	uitgekeerde winst	3,951
Vennootschapsbelasting	winst uit onderneming	18,814
Successierechten	nalatenschap,schenking	1,795
Sociale premies		
Premies volksverzekeringen	loon/inkomen	37,263
Premies werknemersverzekeringen	loon/inkomen	47,124
Totaal toerekenbaar		219,883
Niet toerekenbaar		27,521
Totaal inkomsten collectieve sector excl. niet-belastinginkomsten		247,404

Bronnen: Ministerie van Financiën, Beleidsinformatie 2010; Miljoenennota 2010, bijlage 1.

3.5 Bekostiging naar leeftijd en herkomst

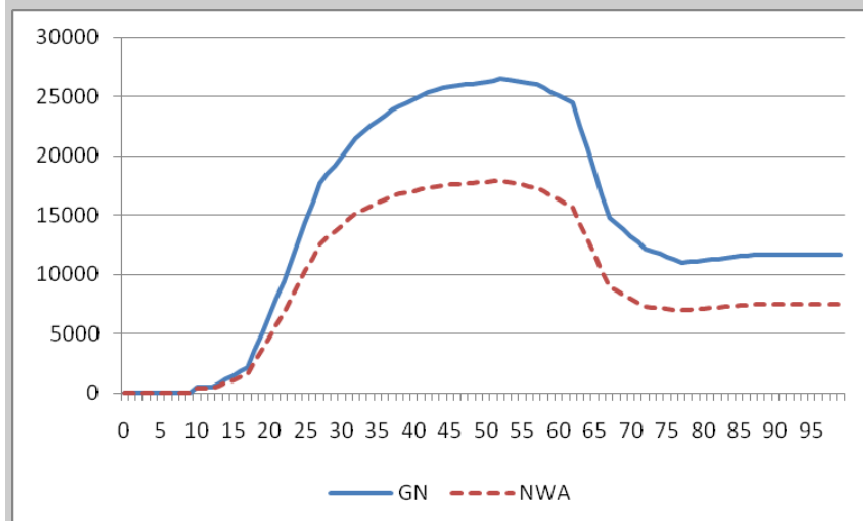
Belastingen zijn ongelijk over leeftijdscategorieën verdeeld. Kinderen en scholieren die geen inkomen en vermogen hebben, betalen geen belastingen en sociale premies. Ouderen (65+) betalen wel inkomsten- en vermogensbelasting, maar vallen in een lager tarief; bovendien is hun inkomen doorgaans lager dan dat van werkenden. Het leeuwendeel van de directe belastingen wordt betaald door werkenden tussen 18 en 65 jaar.

De indirecte belastingen drukken voornamelijk op consumptie. Omdat de particuliere consumptie in hoge mate wordt bepaald door het beschikbare (huishoud)inkomen, volgen ook de indirecte belastingen het leeftijd-inkomensprofiel.

De gemiddelde arbeidsparticipatie en het gemiddelde inkomen van niet-westerse allochtonen blijven achter bij die van autochtone inwoners. Door het lagere inkomen zijn ook de afdrachten van sociale premies lager. De lagere inkomens impliceren tevens dat er minder ruimte is voor consumptieve bestedingen, waardoor de afdracht van indirecte belastingen lager is.

Figuur 3.4 laat zien hoe de totale belastingafdrachten verdeeld zijn naar leeftijd en herkomst. Bijlage 2 geeft meer gedetailleerde cijfers over de afdrachten van NWA en GN aan de collectieve sector via diverse belastingen en heffingen.

Figuur 3.4 Belastingen en heffingen* naar leeftijd en herkomst, 2008, in euro's



* Belastingen en heffingen per persoon van de betreffende leeftijd.

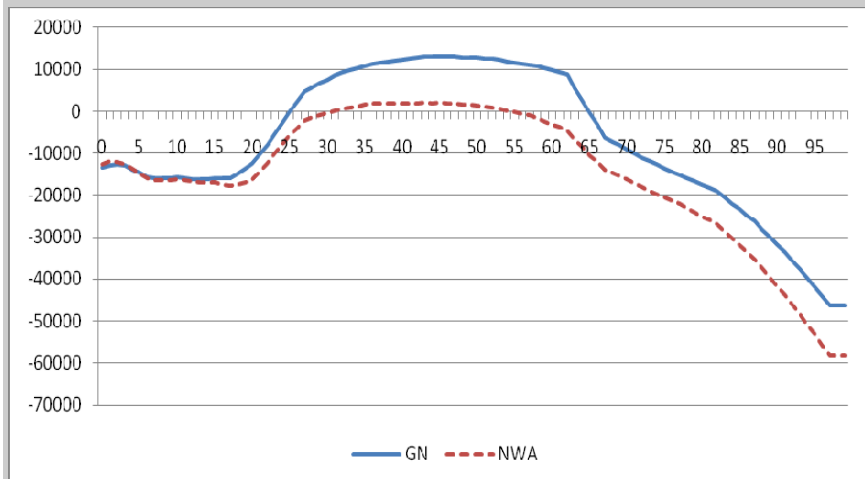
Op jeugdige leeftijd, wanneer personen nog geen eigen inkomen hebben, wordt er vrijwel geen belasting betaald. Vanaf ongeveer 15 jaar is er wel een (bescheiden) inkomen en worden uitgaven gedaan waarover BTW wordt ingehouden. De afdracht van belastingen en premies loopt daarna steil op tot aan de leeftijd van ongeveer 33 jaar waarna zij begint af te vlakken. De leeftijdsgroep van 52 jaar draagt gemiddeld per persoon het meest af aan belastingen en premies. Na die leeftijd daalt de gemiddelde belastingafdracht vrij snel tot ongeveer 70 jaar, waarna zij vrijwel stabiel blijft.

NWA dragen op alle leeftijden minder belastingen en premies af dan GN. Dit wordt veroorzaakt doordat het gemiddelde inkomen van NWA in alle leeftijdsklassen lager is dan dat van GN.

3.6 Netto bijdrage naar leeftijd en herkomst

Op basis van het bovenstaande kunnen de netto bijdragen van niet-westerse allochtonen en de gemiddelde inwoner worden vergeleken. De netto bijdrage wordt berekend door de uitgaven aan voorzieningen per leeftijdscategorie te vergelijken met de afdracht aan belastingen en premies.

Figuur 3.5 Netto bijdrage* aan de collectieve sector naar leeftijd en herkomst, 2008, in euro's



* Netto bijdrage per persoon van de betreffende leeftijd.

De figuur laat zien dat gemiddelde Nederlanders tot aan pakweg 25 jaar een 'last' vormen voor de collectieve sector. Van 25 tot 65 jaar leveren zij een positieve bijdrage aan de schatkist.

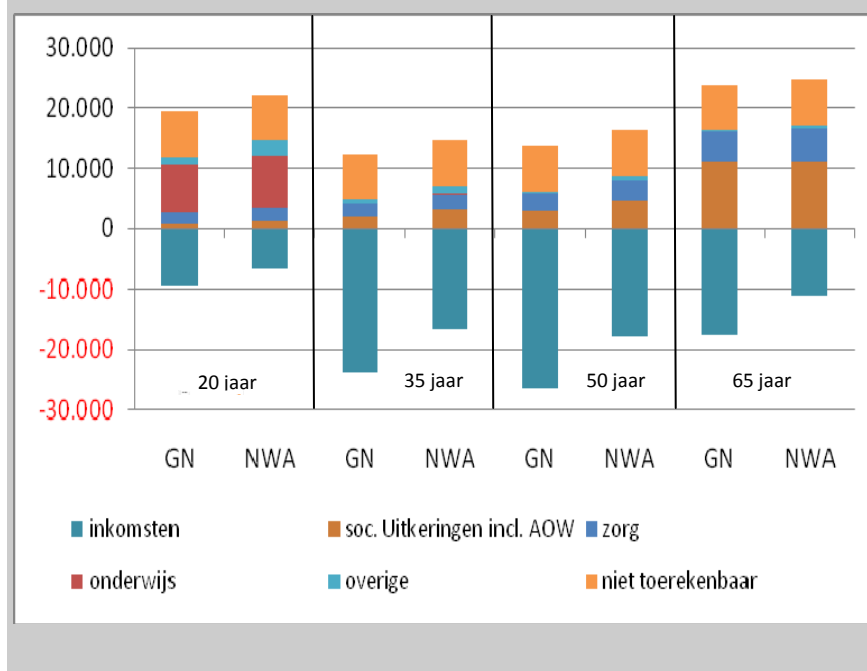
De netto bijdrage van NWA aan de collectieve sector ligt op alle leeftijden lager dan die van GN, met uitzondering van de leeftijd 0-4 jaar (minder gebruik van kinderopvang). NWA leveren de schatkist een batig saldo op als zij tussen de 30 en 54 jaar zijn. De verschillen tussen NWA en GN vanuit een oogpunt van publieke financiën worden in hoge mate bepaald door de lagere belastingafdrachten die het gevolg zijn van de lagere arbeidsparticipatie en lagere inkomens.

Figuur 3.6 brengt voor een viertal leeftijden in beeld welke inkomsten en uitgaven van de collectieve sector daarbij passen. Daarbij worden steeds NWA en GN vergeleken.

Op de leeftijd van 20 jaar zijn de onderwijsuitgaven de grootste uitgavenpost en zijn de afdrachten van belastingen en premies nog relatief beperkt. Op de leeftijd van 35 jaar zijn de uitgaven per persoon bijna gehalveerd en de afdrachten van belastingen en premies verdubbeld. Dit patroon is weinig

veranderd op de leeftijd van 50 jaar. Op 65-jarige leeftijd zijn de uitgaven sterk toegenomen door AOW en zorg, terwijl de afdrachten van belastingen en premies zijn gedaald.

Figuur 3.6 Verschillen in inkomsten en uitgaven collectieve sector voor vier leeftijdscategorieën NWA en GN



3.7 Netto bijdrage over de levensloop

Nu bekend is wat de gemiddelde inwoner van Nederland de schatkist kost of oplevert in elk levensjaar dat hij of zij in Nederland verblijft, is het ook mogelijk de netto bijdrage aan de schatkist over de gehele levensloop te berekenen. Hierbij wordt de netto contante waarde van toekomstige inkomsten en uitgaven over de nog resterende levensduur berekend. Van een immigrant die op zijn 25^e in Nederland binnenkomt en op zijn 65^e jaar remigreert naar het land van herkomst, is de netto contante waarde de optelsom van alle inkomsten en uitgaven tussen het 25^e en 65^e levensjaar, contant gemaakt naar het heden (het jaar van binnenkomst).

Voor het berekenen van de netto contante waarde (NCW) op een bepaalde leeftijd van binnenkomst zijn twee veronderstellingen van cruciaal belang:

1. de discontovoet waarmee toekomstige inkomsten en uitgaven contant worden gemaakt (verdisconteerd);
2. de verwachte nog resterende levensduur (levensverwachting) c.q. verblijfsduur (remigratieverwachting).

Discontovoet

In de berekeningen is een discontovoet van 3% (reëel) gehanteerd. Deze discontovoet is hoger dan de reële rentevoet op lange termijn overheidsschuld (staatsobligaties), die de laatste jaren tussen de 1 en 2% lag en momenteel zelfs nog lager is. Omdat staatsobligaties als een betrekkelijk veilige belegging gelden, kan met een relatief lage rentevergoeding worden volstaan. Toekomstige overheidsinkomsten en -uitgaven die samenhangen met immigratie zijn echter minder zeker; deze hangen onder meer af van de economische groei die niet gegarandeerd is. Hiervoor geldt een hogere risicopremie. Een redelijke aanname voor de hoogte van de risico-opslag is 1,5%, waarmee de discontovoet op 3% reëel komt (zie tekstbox voor een nadere verantwoording). Verder in dit hoofdstuk worden varianten gepresenteerd met een hogere en lagere discontovoet.

Box 3.1 Keuze van de discontovoet³⁴

Volgens het standaard Capital Asset Pricing Model is de vereiste vergoeding/beloning voor toekomstige activa en verplichtingen de optelsom van een risicovrije rente en een risicopremie waarvan de hoogte wordt bepaald door de risico's die worden gelopen. Als toekomstige inkomsten en uitgaven volledig vast zouden liggen, zou de actuele waarde ervan eenvoudig kunnen worden bepaald door te disconteren met de lange termijn (reële) rentevoet op overheidsschuld. Omdat toekomstige inkomsten en verplichtingen in werkelijkheid niet vastliggen, maar (onder meer) afhangen van onzekere economische groei, is een risico-opslag noodzakelijk. Voor de (reële) risicovrije rente is een aanname tussen de 1 en 2% plausibel. De lange rente is de laatste vijftien jaar sterk gedaald en een aanname van 1,5% is niet uitzonderlijk laag vanuit historisch perspectief. Langetermijnstudies gaan uit van een wereldwijde overvloed van besparingen ten opzichte van arbeidsaanbod, waardoor de 'natuurlijke' rente ook op langere termijn laag zal blijven. Voor de risicopremie is een consensusraming van 3% (reëel) redelijk. Als de risicovrije rente op 1,5% wordt gesteld en wordt uitgegaan van een gemengde financieringsmix (50% risicovrije en 50% risicodragend) resulteert een discontovoet van 3%. In Nederlandse studies over de kosten van de vergrijzing en de houdbaarheid van de publieke financiën wordt eveneens een discontovoet van 3% gehanteerd.

³⁴ Van Ewijk et al., 2006: *Ageing and the sustainability of Dutch public finances*.

Levensverwachting

De toekomstige inkomsten- en uitgavenstroom wordt ook bepaald door de levensverwachting. In dit onderzoek is uitgegaan van de meest recente levensverwachting zoals die door het CBS wordt berekend en die bij de geboorte momenteel op 78,3 jaar voor mannen en 82,3 jaar voor vrouwen ligt. In de berekeningen is gebruikt gemaakt van overlevingstafels die de nog te verwachten levensduur op elke leeftijd weergeven.³⁵

Remigratiekans

Een deel van de immigranten (gemiddeld 46%) keert na een verblijf in Nederland terug naar het land van herkomst. Dit vermindert de kosten die in Nederland (vooral op hogere leeftijd) worden gemaakt. De leeftijd van terugkeer is van belang om een berekening te kunnen maken over toekomstige inkomsten en uitgaven over de nog resterende verblijfsduur. Voor deze berekening is gebruik gemaakt van retourmigratiekansen zoals die door het CBS zijn berekend op basis van de huidige populatie NWA (eerste generatie).³⁶ Aangenomen is dat remigratiekansen zoals die nu gelden, ook in de toekomst zullen gelden. Verder in dit hoofdstuk worden varianten gepresenteerd met verschillende retourmigratiekansen.

Figuur 3.7 toont de netto bijdrage over de levensduur van een GN en een NWA naar leeftijd van binnenkomst. Voor de doorsnee GN, die in Nederland wordt geboren, bedraagt de netto bijdrage bij geboorte — € 150.000. Elke nieuwgeborene ontvangt dus als het ware een ‘schenking’ van de collectieve sector ten bedrage van € 150.000. Deze schenkingen kunnen deels worden bekostigd uit vermogensopbrengsten van de collectieve sector (bijvoorbeeld toekomstige aardgasbaten), maar als het collectieve vermogen hiervoor te kort schiet, zullen toekomstige generaties worden geconfronteerd met hogere belastingen of minder collectieve voorzieningen. In dat geval zijn de bestaande collectieve arrangementen bij ongewijzigd beleid niet ‘houdbaar’ op lange termijn; er is dan sprake van een ‘houdbaarheidstekort’ voor toekomstige generaties.³⁷

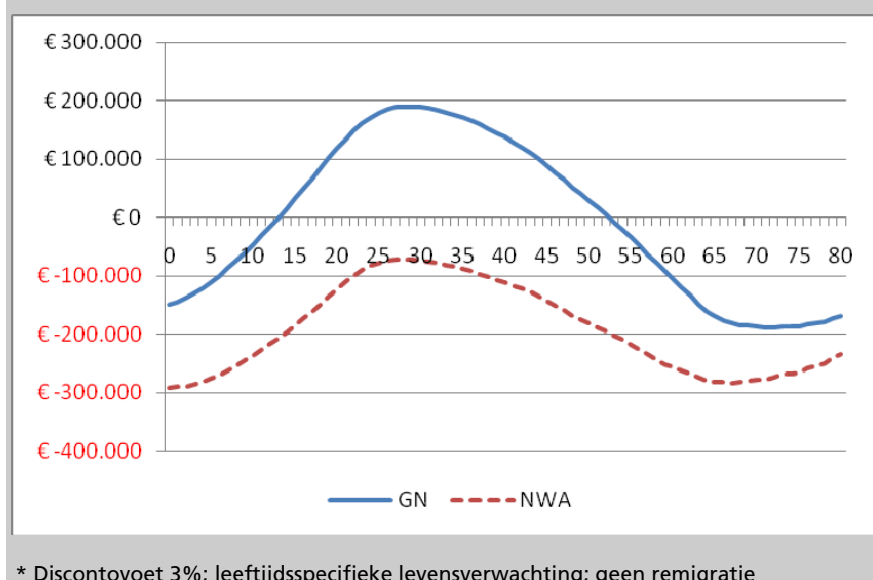
³⁵ CBS Statline 2009: Overlevingstafels.

³⁶ Nicolaas, 2009: ‘Bevolkingsprognose 2008-2050: veronderstellingen over emigratie’.

³⁷ Het CPB publiceert regelmatig prognoses over de houdbaarheid van de publieke financiën voor toekomstige generaties. Zie bijvoorbeeld Van Ewijk et al., 2006: *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*.

Voor het bepalen van de netto bijdrage van immigranten is het van belang op welke leeftijd zij Nederland binnenkomen en (eventueel) weer verlaten door remigratie. De netto bijdrage van een NWA schommelt tussen de –€ 290.000 voor een nuljarige immigrant en –€ 40.000 voor een dertigjarige immigrant.³⁸ Figuur 3.7 laat tevens zien dat de netto bijdrage van een gemiddelde NWA bij elke leeftijd van binnenkomst negatief is. De kosten voor de collectieve sector zijn het laagst als de immigrant op 25-30-jarige leeftijd het land binnenkomt.

Figuur 3.7 Netto bijdrage aan de collectieve sector over de totale levensduur, naar jaar van binnenkomst*



3.7.1 Gevoeligheidsanalyse discontovoet

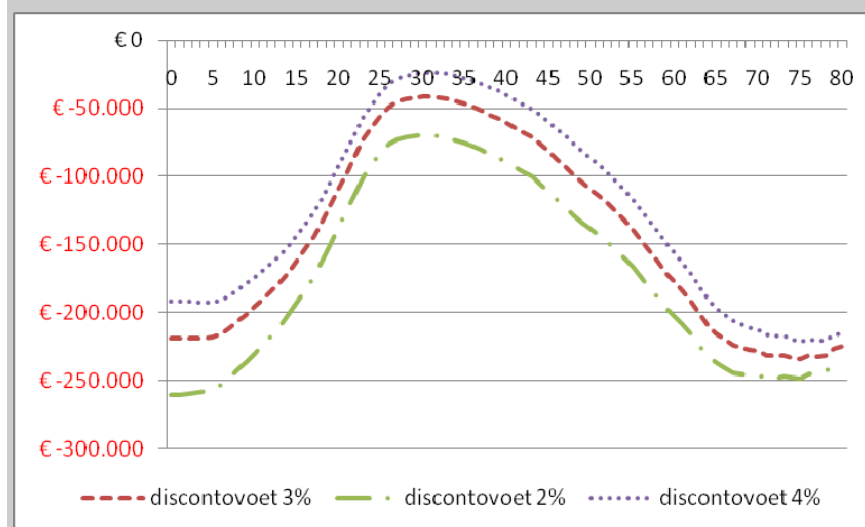
De netto bijdrage van GN en NWA wordt mede bepaald door de rentevoet waarmee toekomstige inkomsten en uitgaven worden gedisconteerd. Zoals uiteengezet, is een discontovoet van 3% een plausibele aanname, maar men kan ook argumenteren dat op lange termijn moet worden uitgegaan van een hogere risicovrije rente en/of een hogere risicopremie, dus van een hogere discontovoet. Het is ook mogelijk dat de economische groei en de daaraan

³⁸ Het gaat hier om een gemiddelde. Uiteraard verschillen de netto bijdragen van afzonderlijke immigranten, afhankelijk van hun sociaal-economische kenmerken.

gekoppelde publieke inkomsten tegenvallen, waardoor moet worden uitgegaan van een lagere discontovoet.

Figuur 3.8 laat zien in hoeverre de netto bijdrage van een gemiddelde NWA gevoelig is voor andere veronderstellingen omtrent de discontovoet. Uit de figuur blijkt dat een 1% hogere discontovoet de immigratiekosten van een nuljarige met € 30.000 tot € 40.000 doet afnemen. Dit verschil daalt geleidelijk tot ongeveer € 13.000 voor een 75-jarige immigrant. Bij een 1% lagere discontovoet stijgen de kosten navenant.

Figuur 3.8 Netto bijdrage NWA* over de totale levensduur bij discontovoet van 2, 3 en 4%, naar jaar van binnenkomst

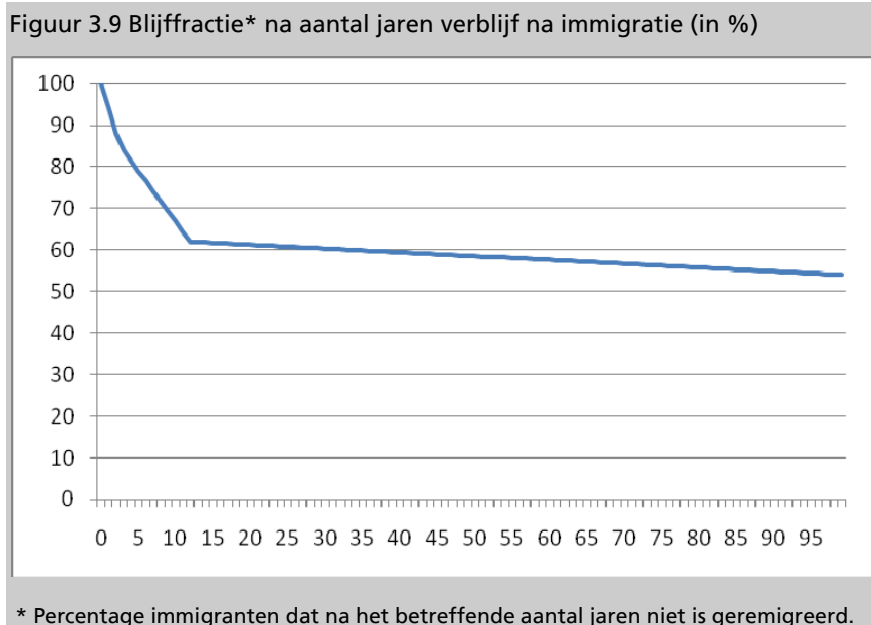


* Leeftijdsspecifieke levensverwachting; geen remigratie

3.7.2 Gevoeligheidsanalyse remigratiekans

Ook de remigratiekans is van invloed op de netto contante waardeberekening. Van de huidige populatie NWA keert gemiddeld 46% vroeg of laat terug naar het land van herkomst. Van de remigranten is bekend na hoeveel jaar verblijf zij gemiddeld remigreren. Het grootste deel van de remigranten vertrekt na een beperkt aantal jaren. Dit geldt bijvoorbeeld voor migranten die na studie of tijdelijk werk naar hun land terugkeren. Twaalf jaar na binnenkomst is 38% van de immigranten geremigreerd. Uiteindelijk

loopt dat op tot 46%, met andere woorden 54% vestigt zich definitief in ons land (figuur 3.9). In dit onderzoek is verondersteld dat het retournemigratiepatroon niet leeftijdsspecifiek is.



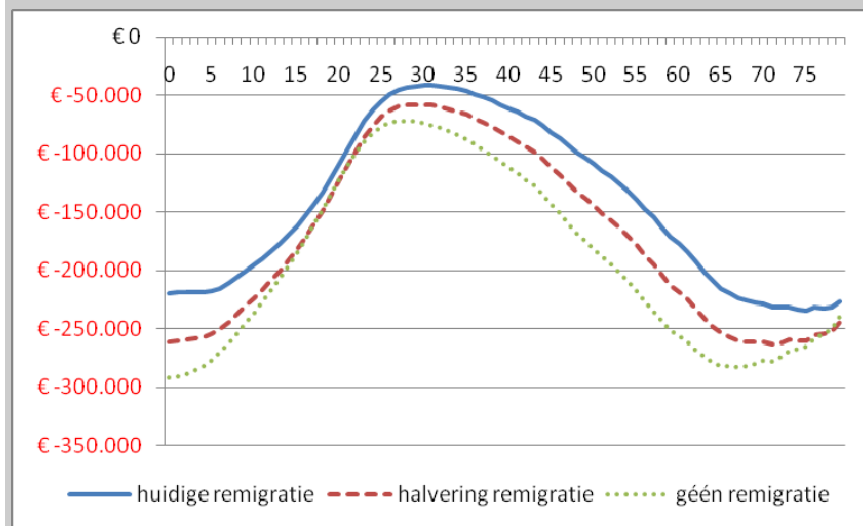
Met behulp van de getoonde blijffracties kan de netto bijdrage van NWA worden berekend, rekening houdend met de kans op remigratie.

Tevens kan een gevoeligheidsanalyse worden uitgevoerd, waarin wordt uitgegaan van andere veronderstellingen over de remigratiekans. In figuur 3.10 worden drie varianten getoond:

- géén remigratie (alle immigranten vestigen zich definitief in Nederland);
- huidige remigratiepatroon;
- de remigratiekans halveert ten opzichte van het huidige patroon.

Uit de figuur blijkt dat het remigratiepatroon een aanzienlijke invloed heeft op de netto bijdrage van NWA.

Figuur 3.10 Netto bijdrage NWA* over de totale levensduur (c.q. verblijfsduur) bij verschillende remigratiekansen



* Discontovoet 3%; leeftijdsspecifieke levensverwachting

3.8 Kosten van immigratie in 2008

Nu de totale kosten van een gemiddelde immigrant van een bepaalde leeftijd bekend zijn, kan voor elk cohort immigranten met een bepaalde leeftijdsverdeling worden berekend welke kosten hiermee gemoeid zijn. Steeds onder de veronderstelling dat het patroon van kosten en baten zich in de toekomst niet zal wijzigen ten opzichte van het huidige patroon en dat ook de sociaal-economische kenmerken van immigranten ongewijzigd blijven.

In 2008 kwamen 48.597 niet-westerse immigranten Nederland binnen. Wanneer verondersteld wordt dat er geen remigratie plaatsvindt, bedraagt de netto bijdrage van deze groep immigranten over de totale verwachte levensduur: – € 6,083 miljard.

Wanneer wordt uitgegaan van de huidige remigratiekansen (46% remigratie), bedraagt de netto bijdrage van deze groep immigranten over de totale verwachte levensduur: – € 4,350 miljard.

3.9 Conclusie

Niet-westerse immigranten maken meer gebruik van collectieve voorzieningen en dragen minder af aan belastingen en premies dan de gemiddelde inwoner van Nederland. Daardoor is hun netto bijdrage aan de collectieve sector kleiner dan die van de gemiddelde Nederlander. De netto bijdrage is alleen positief als immigranten tussen de 30 en 54 jaar oud zijn.

Niet-westerse immigranten doen vaker dan gemiddeld een beroep op arbeidsongeschiktheids-, werkloosheids- en bijstandsuitkeringen. Ook doen zij een groter beroep op zorg en veroorzaakt hun oververtegenwoordiging in de criminaliteit extra kosten. Tevens zijn er meer uitgaven aan huurtoeslag. Daar staat tegenover dat minder gebruik wordt gemaakt van kinderopvang en hoger beroeps- en wetenschappelijk onderwijs. Ook hebben immigranten vaak een onvolledige AOW-uitkering omdat zij niet lang genoeg in Nederland hebben gewoond om volledige rechten op te bouwen. Wanneer hun inkomen daardoor onder het bestaansminimum komt, kunnen zij een beroep op de bijstand doen.

Kwantitatief belangrijker is het verschil in afdrachten aan de collectieve sector. Tussen de 25 en 65 jaar betalen niet-westerse allochtonen gemiddeld € 5000 tot € 8000 minder belastingen en premies dan de gemiddelde inwoner van Nederland. Dat komt omdat hun arbeidsparticipatie en gemiddelde inkomen lager zijn dan die van de gemiddelde inwoner.

Wanneer alle inkomsten en uitgaven over de levensloop worden gesommeerd, liggen de kosten voor de collectieve sector tussen de € 290.000 voor een nuljarige en € 40.000 voor een dertigjarige NWA immigrant die de rest van zijn leven in Nederland doorbrengt. Het gaat hier om de kosten van een 'gemiddelde' immigrant met sociaal-economische kenmerken die overeenkomen met die van huidige populatie immigranten. De kosten zijn geringer wanneer rekening wordt gehouden met remigratie. 46% van de NWA immigranten keert vroeg of laat terug naar het land van herkomst. De kosten dalen daardoor met enkele tienduizenden euro's, afhankelijk van de leeftijd en de verblijfsduur.

In 2008 kwamen 48.597 niet-westerse immigranten Nederland binnen. Rekening houdend met historische remigratiekansen, kunnen de kosten hiervan voor de collectieve sector op € 4,3 miljard worden becijferd.

4 Budgettaire effecten van immigratie op lange termijn

In hoofdstuk 3 is in kaart gebracht wat de komst van een gemiddelde niet-westerse immigrant betekent voor de inkomsten en uitgaven van de collectieve sector. Daarmee is de kous niet af. Doordat immigranten nakomelingen krijgen (tweede generatie), neemt het aantal niet-westerse allochtonen verder toe. Ook dit heeft gevolgen voor het overheidsbudget. Dit hoofdstuk schetst de financiële gevolgen van immigratie op lange termijn, rekening houdend met kosten en opbrengsten van de tweede generatie NWA.

4.1 Allochtonenprognose

Volgens de meest recente Allochtonenprognose van het CBS zal Nederland in 2050 bijna 3 miljoen niet-westerse allochtonen tellen, tegen 1,8 miljoen nu.³⁹ Het aandeel van de niet-westerse allochtonen in de totale bevolking groeit daarmee van 10,8 naar 17,2%. Ook de leeftijdssamenstelling verandert. Niet-westerse allochtonen zijn gemiddeld jonger dan autochtonen.⁴⁰ Hun aanwezigheid remt daardoor de vergrijzing enigszins. De grootste verschillen zitten in de oudere leeftijdscategorieën. Slechts één op de 27 niet-westerse allochtonen is 65 jaar of ouder, terwijl van de autochtonen bijna één op de 7 ouder is dan 65 jaar. Daardoor maken niet-westerse allochtonen nog geen 3% van alle 65-plussers uit, terwijl hun aandeel in de totale bevolking ruim 10% is. In de komende decennia zal dat echter snel veranderen. In 2020 zal 6,5% van de niet-westerse allochtonen 65 jaar of ouder zijn en in 2050 zelfs 17,5%. Daarmee is de niet-westerse bevolking dan even sterk vergrijsd als de huidige autochtone bevolking. Dit heeft belangrijke consequenties voor de inkomsten en uitgaven van de collectieve sector.

³⁹ Garssen en Van Duin, 2009: 'Allochtonenprognose 2008-2050: naar 5 miljoen allochtonen'.

⁴⁰ De gemiddelde leeftijd van de huidige Nederlandse bevolking is 39,9 jaar. Zonder niet-westerse allochtonen zou de gemiddelde leeftijd op 41,2 jaar liggen.

Box 4.1 Immigratie geen remedie tegen vergrijzing

De vergrijzing van de bevolking zet de overheidsfinanciën onder druk vanwege oplopende kosten voor AOW en zorg. Als oplossing voor dit probleem wordt regelmatig gepleit voor toenemende immigratie. De beroepsbevolking blijft op die manier jonger en de belastingen die door immigranten worden betaald, zouden kunnen helpen om de uitgaven voor ouderen te bekostigen. Een eenvoudige berekening maakt snel duidelijk dat dit een illusie is.⁴¹

Volgens het CBS krimpt de potentiële beroepsbevolking (20-65 jaar) tussen 2011 als de eerste babyboomers met pensioen gaan en 2040 met een miljoen, terwijl het aantal ouderen (65+) stijgt tot 4,2 miljoen (nu 2,4 miljoen).⁴² Stel dat we de verhouding tussen werkenden en niet-werkende ouderen ('grijze druk') gelijk zouden willen houden aan het percentage van 2006 (23%), dan zouden er tussen 2010 en 2020 meer dan 4 miljoen immigranten nodig zijn, tussen 2020 en 2030 meer dan 8 miljoen en tussen 2030 en 2040 meer dan 10 miljoen (nu is het migratiesaldo ongeveer 25.000 per jaar). Omdat migranten zelf ook ouder worden, zijn steeds meer immigranten nodig om de grijze druk constant te houden. In 2040 zou de bevolking zijn toegenomen tot 40 miljoen. Deze absurde aantallen maken duidelijk dat immigratie niet helpt tegen bevolkingsveroudering.

Een immigrant die op 25- tot 30 jarige leeftijd binnenkomt en deelneemt aan de arbeidsmarkt, kan gedurende zijn werkzame jaren een netto bijdrage aan de collectieve sector leveren. Maar als de immigrant ouder wordt en een beroep op zorg en ouderdagvoorzieningen doet, wordt het effect op de publieke financiën negatief. Voor een juiste beoordeling dienen de kosten en opbrengsten over de gehele levensduur c.q. verblijfsduur in aanmerking te worden genomen. Uit dit onderzoek blijkt dat de netto bijdrage van laaggeschoolde immigranten over de hele levensduur negatief is. De effecten zijn positiever wanneer immigranten hoger zijn opgeleid, meer participeren op de arbeidsmarkt en minder beroep op collectieve voorzieningen doen.

Immigratie

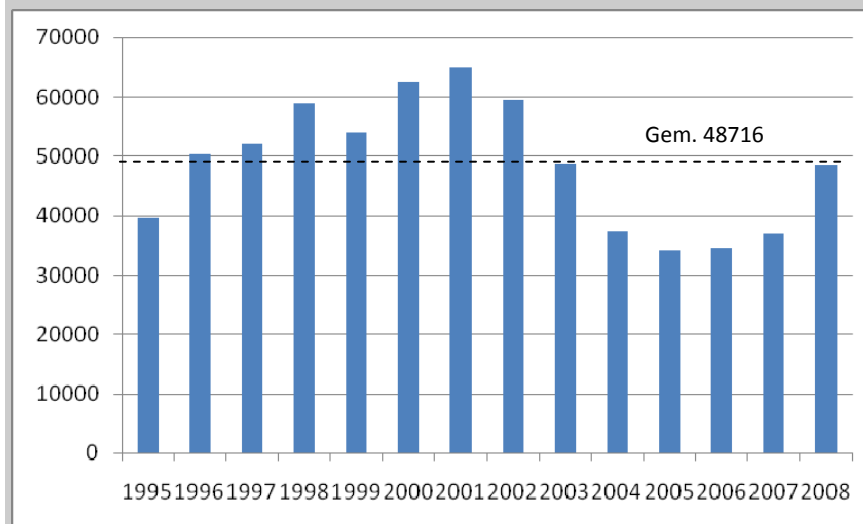
De ontwikkeling van het aandeel niet-westerse allochtonen in de bevolking wordt bepaald door immigratie, emigratie, geboorte en sterfte. Wat de immigratie betreft voorspelt het CBS dat er op lange termijn jaarlijks 46.000 niet-westerse immigranten naar Nederland komen, veelal gezinsherenigers en gezinsvormers.⁴³ Deze ontwikkeling hangt samen met tal van factoren, zoals de aantrekkelijkheid van Nederland voor migranten, de al in Nederland aanwezige allochtone bevolking, het Nederlandse migratie- en asielbeleid, migratieontwikkelingen en -beleid in omliggende landen en economische en politieke ontwikkelingen in de herkomstlanden. Naast het beleid hebben de economische conjunctuur en de situatie op de arbeidsmarkt een belangrijke invloed op de immigratie.

⁴¹ Van Imhoff en Van Nimwegen, 2000: 'Immigratie geen remedie tegen vergrijzing'.

⁴² Garssen en Van Duin, 2007: 'Grijze druk zal verdubbelen'.

⁴³ Nicolaas, 2009: 'Bevolkingsprognose 2008-2050: veronderstellingen over immigratie'.

Figuur 4.1 Immigratie van niet-westerse allochtonen, 1995-2008



Bron: CBS Statline

Volgens het CBS valt er wel een belangrijke verschuiving in herkomstlanden te verwachten. Het aantal immigranten uit de traditionele herkomstlanden Turkije, Marokko, Suriname en de Nederlandse Antillen en Aruba zal nog maar beperkt stijgen. Daarentegen worden meer arbeidsmigranten en studenten uit India en China verwacht. In de prognoses van het CBS is (nog) geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat Turkije lid wordt van de EU, waardoor de immigratie vanuit Turkije sterk zou kunnen toenemen.

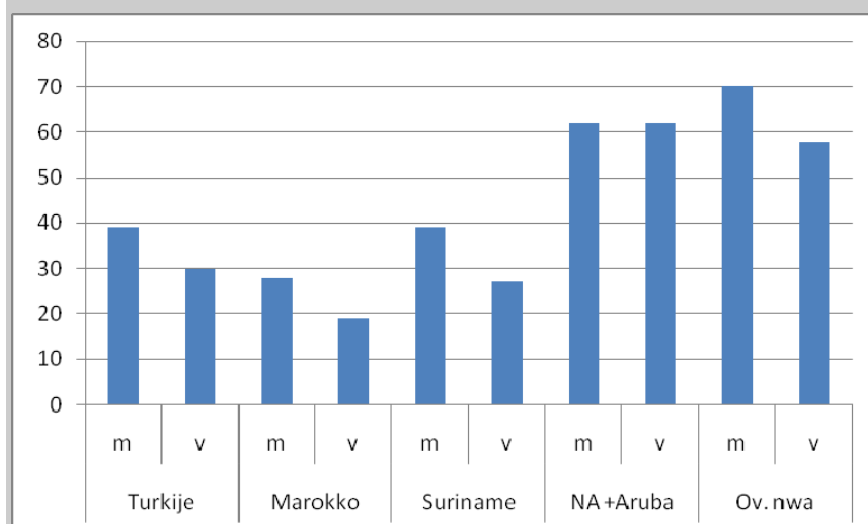
Emigratie

Van de immigranten die Nederland binnenkomen, keert een deel na verloop van tijd weer terug naar het land van herkomst (retourmigratie).⁴⁴ Ook niet-westerse allochtonen die in Nederland zijn geboren (tweede generatie) emigreren soms naar het geboorteland van hun ouders. Immigranten die bij aankomst tussen 20 en 50 jaar zijn, keren vaker naar hun geboorteland terug dan degenen die als kind of op hogere leeftijd zijn gearriveerd. Figuur 4.2 toont de retourmigratiepercentages voor groepen van verschillende herkomst. Het blijkt dat de remigratie van Turken en Marokkanen aanzienlijk lager ligt dan die van Antillianen en immigranten uit overige niet-westerse landen. De figuur laat tevens zien dat meer mannen dan vrouwen

⁴⁴ Nicolaas, 2009: 'Bevolkingsprognose 2008-2050: veronderstellingen over emigratie'

terugkeren naar het land van herkomst. Dit kan komen door het feit dat vrouwen vaker dan mannen vanwege gezinsvorming naar Nederland komen. De retourmigratie is het hoogst bij migranten uit overige niet-westerse landen. Deze groep bestaat voor het grootste deel uit migranten uit Azië en omvat niet alleen gezinsmigranten en asielmigranten, maar de laatste jaren ook steeds meer studenten en arbeidsmigranten. Per saldo verwacht het CBS op lange termijn een structurele emigratie van niet-westerse allochtonen van 27.000. Het migratiesaldo van niet-westerse allochtonen komt daarmee op 19.000 per jaar.

Figuur 4.2 Uiteindelijke retourmigratie voor verschillende groepen NWA (%)



Bron: Nicolaas, 2009

Geboorte

De derde factor die de omvang van de niet-westerse populatie op langere termijn bepaalt, is het aantal geboorten.⁴⁵ Traditioneel ligt het kindertal van niet-westerse allochtone vrouwen aanzienlijk hoger dan dat van autochtone vrouwen, maar er is op dit gebied sprake van een duidelijke convergentie. Zo is het vruchtbaarheidscijfer⁴⁶ van Marokkaanse vrouwen in de afgelopen tien jaar gedaald van 3,4 naar 2,9 en dat van Turkse vrouwen van 2,6 naar 2,0. Deze ontwikkeling doet zich overigens ook in de herkomstlanden zelf

⁴⁵ Garssen en Van Duin, 2009: 'Allochtonenprognose 2008-2050: naar 5 miljoen allochtonen'.

⁴⁶ Bedoeld is hier het totale leeftijdsspecifieke vruchtbaarheidscijfer.

voor. Gemiddeld is het vruchtbaarheidscijfer van eerste generatie niet-westerse allochtone vrouwen in het afgelopen decennium gedaald van 2,4 naar 2,1, terwijl dat van autochtone vrouwen juist opliep van 1,6 naar 1,7. Het kindertal van de tweede generatie niet-westerse allochtone vrouwen wijkt nauwelijks meer af van dat van autochtone vrouwen. In de prognoses van het CBS is verondersteld dat deze convergentie verder doorzet.

Doordat niet-westerse allochtone vrouwen minder kinderen krijgen en er ook minder niet-westerse allochtone vrouwen in de vruchtbare leeftijden zijn, neemt het aandeel van niet-westerse allochtonen in het totaal van de Nederlandse geboorten af. Op dit moment behoort een op de zes pasgeborenen tot de niet-westerse tweede generatie. In 2020 zal dit zijn teruggelopen tot een op de acht. Het CBS veronderstelt dat het aantal geboorten van tweede generatie niet-westerse allochtonen zich op lange termijn stabiliseert op 25.000.

Sterfte

Het aantal sterfgevallen onder niet-westerse allochtonen blijft de komende decennia laag door de relatief jonge bevolkingsopbouw. Ook het feit dat iets minder dan de helft (gemiddeld 46%) van de eerste generatie immigranten na een verblijf in Nederland terugkeert naar het land van herkomst, beperkt de sterftecijfers. De levensverwachting van NWA wijkt niet substantieel af van die van GN.⁴⁷

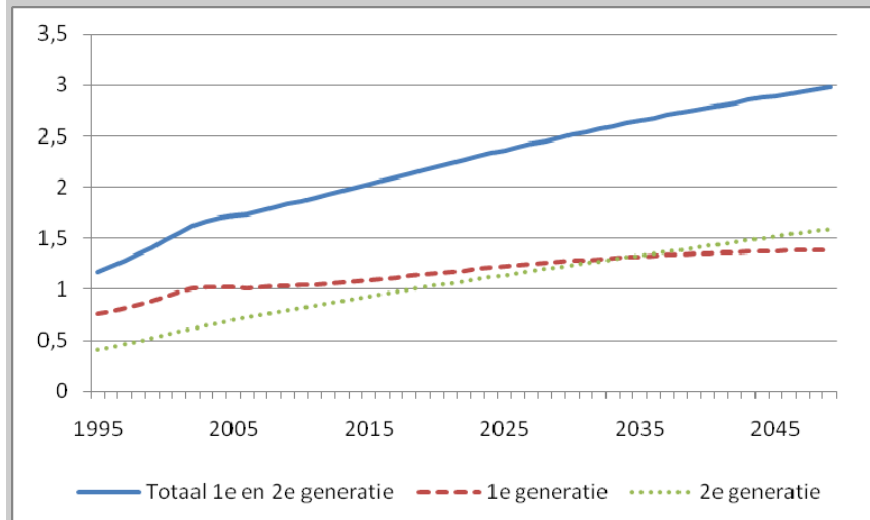
Verhouding eerste/tweede generatie niet-westerse allochtonen

Op dit moment is de tweede generatie niet-westerse allochtonen nog beduidend kleiner dan de eerste generatie (0,7 tegen 1,0 miljoen). Medio jaren 30 zullen beide groepen, met elk 1,3 miljoen, ongeveer even groot zijn.⁴⁸ Daarna is de tweede generatie in de meerderheid. In 2050 behoort naar verwachting 53% van de niet-westerse allochtonen tot de tweede generatie. Figuur 4.3 toont de ontwikkeling van de aantal eerste en tweede generatie niet-westerse allochtonen tot 2050.

⁴⁷ Vaak wordt verondersteld dat allochtone bevolkingsgroepen een lagere levensverwachting hebben, met name vanwege hun minder gunstige sociaal-economische status. Beschikbare gegevens wijzen echter op een hoog sterftecijfer onder de (heel) jonge allochtonen en juist gunstiger sterftecijfers onder de oudere allochtonen. Overigens bestaan er ook tussen de verschillende allochtone bevolkingsgroepen aanzienlijke gezondheidsverschillen. Van Oers, 2002: *Volksgesondheid Toekomst Verkenningen*.

⁴⁸ Garssen en Van Duin, 2009: 'Allochtonenprognose 2008-2050: naar 5 miljoen allochtonen'.

Figuur 4.3 Aantal niet-westerse allochtonen naar generatie (x mln), 1995-2050



Bron: Garssen en Van Duin, 2009

4.2 Tweede generatie haalt deel achterstand in

In hoofdstuk 3 is beschreven dat de sociaal-economische positie van niet-westerse migranten in het algemeen achterblijft bij die van autochtone inwoners. Op de lange termijn zijn er wel positieve tendensen zichtbaar, maar deze ontwikkelingen kosten tijd. In het eind 2009 verschenen *Jaarrapport Integratie* constateert het SCP dat ontwikkelingen “gestaag maar betrekkelijk langzaam” de goede kant op gaan.⁴⁹

Onderwijs⁵⁰

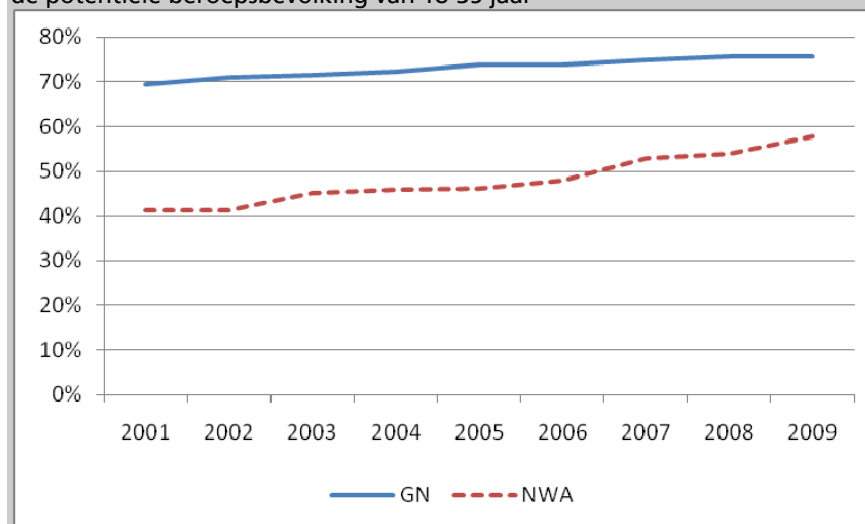
Het gemiddelde opleidingsniveau onder niet meer schoolgaande migranten stijgt langzaam maar zeker. Die stijging heeft er vooral mee te maken dat steeds meer migranten hun volledige opleiding in Nederland hebben gevolgd (de tweede generatie neemt toe). Migrantenvan de eerste generatie zijn doorgaans (veel) lager opgeleid. Ondanks de stijging blijft het gemiddelde opleidingsniveau van niet-westerse migranten nog aanzienlijk

⁴⁹ Gijsberts en Dagevos, 2009: *Jaarrapport Integratie*, p.11.

⁵⁰ Gijsberts en Dagevos, 2009: *Jaarrapport Integratie*, hoofdstuk 5.

achter bij dat van autochtone Nederlanders. Dit geldt het meest voor Turkse en Marokkaanse Nederlanders. Veel niet-westerse jongvolwassenen bereiken nog niet het niveau van een startkwalificatie (een diploma op mbo 2-, havo- of vwo-niveau). Minder dan de helft van de Turkse en Marokkaanse Nederlanders tussen de 20 en 35 jaar die niet meer naar school gaan en iets meer dan de helft van de Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders in deze leeftijdscategorie heeft een startkwalificatie. Wel heeft de tweede generatie veel vaker dan de eerste generatie het niveau van een startkwalificatie behaald.⁵¹

Figuur 4.4 Personen met startkwalificatie* in de leeftijd 18-35 jaar, in % van de potentiële beroepsbevolking van 18-35 jaar



* Uitsluitend personen die geen onderwijs volgen.

Bron: CBS Statline

In het hoger onderwijs hebben de niet-westerse herkomstgroepen sinds het midden van de jaren negentig een inhaalslag gemaakt. De zogenoemde doorstroom in de beroepskolom (van vmbo naar mbo, en van mbo naar hbo) heeft er belangrijk toe bijgedragen dat meer niet-westerse groepen aan het hoger onderwijs deelnemen. Gemiddeld gesproken verloopt de studie in het hoger onderwijs echter minder goed bij studenten uit de niet-westerse groepen: ze studeren minder vlot en vallen vaker uit.⁵²

⁵¹ Gijsberts en Dagevos, 2009: *Jaarrapport Integratie*, hoofdstuk 5.

⁵² Gijsberts en Dagevos, 2009: *Jaarrapport Integratie*, p. 22.

Arbeidsparticipatie⁵³

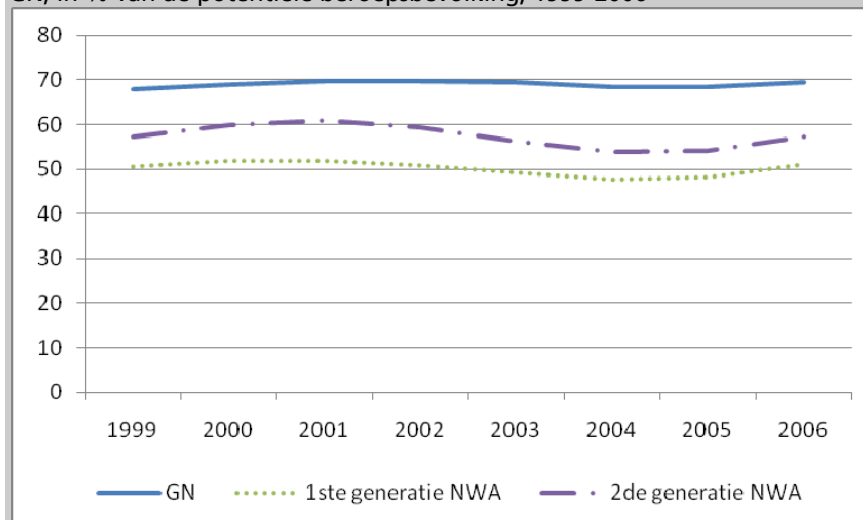
Sinds 1996 is de arbeidsparticipatie onder migranten en hun nakomelingen gestegen. Een factor hierbij is dat vrouwen van niet-westerse herkomst minder en later kinderen krijgen (dit geldt vooral voor de tweede generatie), wat ertoe bijdraagt dat zij zich meer op de arbeidsmarkt zijn gaan richten. Ook bereiken werkenden uit de vier grote niet-westerse groepen steeds vaker hogere sporten van de beroepenladder. Vooral de tweede generatie heeft in de afgelopen tien jaar vooruitgang geboekt.

Ondanks de verbeteringen staan veel niet-westerse immigranten nog altijd aan de kant op de arbeidsmarkt. Dit komt vooral doordat taalachterstanden nog aanzienlijk zijn. De ingezette inburgeringsprogramma's hebben vooralsnog onvoldoende vrucht afgeworpen. Wat daarbij niet helpt is dat de woon- en schoolsegregatie eerder toe- dan afnemen.

Figuur 4.5 vergelijkt de netto arbeidsparticipatie van de eerste generatie en de tweede generatie NWA met die van GN. In de periode 1999-2006 ligt de netto arbeidsparticipatie van GN gemiddeld op 69%, terwijl die van eerste generatie NWA op 50,2% en die van tweede generatie NWA op 57,3% ligt. Dit betekent dat de tweede generatie het verschil in arbeidsparticipatie tussen de eerste generatie en GN voor 38 % heeft overbrugd.

⁵³ Gijsberts en Dagevos, 2009: *Jaarrapport Integratie*, hoofdstuk 6.

Figuur 4.5 Netto arbeidsparticipatie van eerste en tweede generatie NWA en GN, in % van de potentiële beroepsbevolking, 1999-2006

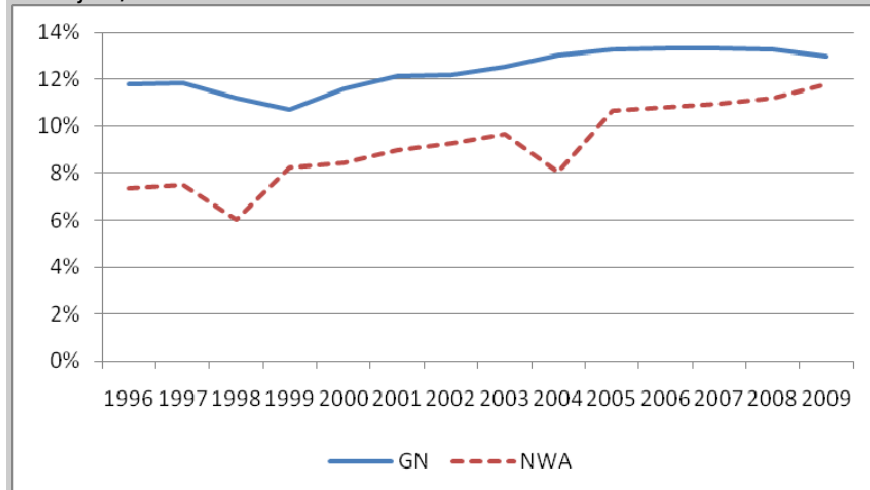


Bron: CBS Statline

Ondernemerschap

Het aantal ondernemers onder migranten is in de afgelopen tien jaar spectaculair gegroeid. Migrantenondernemers zijn ook steeds vaker actief in verschillende branches en de overlevingskansen van startende ondernemingen zijn in de laatste tien jaar verbeterd, al doen autochtone ondernemers het op dit punt nog aanzienlijk beter. Van alle niet-westerse groepen zijn personen uit de Chinese en Turkse bevolkingsgroep het vaakst actief als zelfstandig ondernemer.

Figuur 4.6 Aantal zelfstandigen in % van de werkzame beroepsbevolking, 15-65 jaar, naar herkomst



Bron: CBS Statline

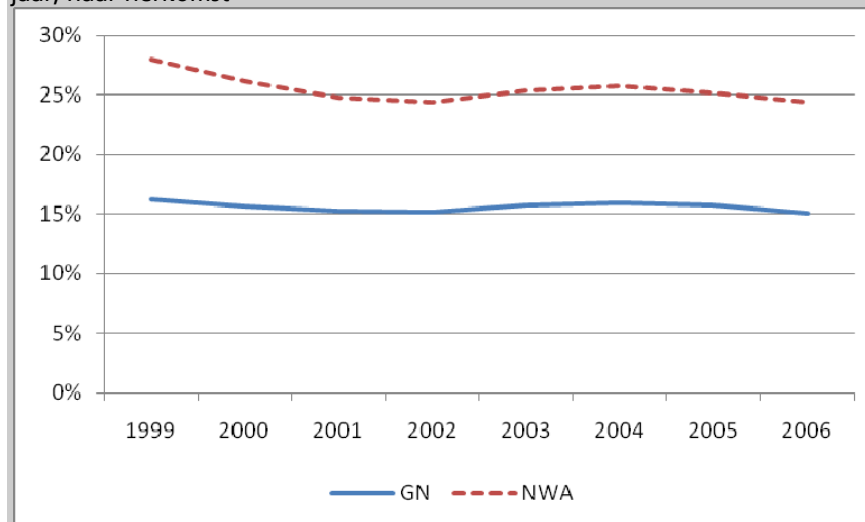
Uitkeringsafhankelijkheid

De uitkeringsafhankelijkheid van niet-westerse migranten is over de langere termijn verminderd. Verder is tussen 2000 en 2007 de armoede onder niet-westerse huishoudens afgenomen.⁵⁴ Wel blijkt er een duidelijke samenhang met conjuncturele ontwikkelingen, wat de kwetsbaarheid van de positie van migrantengroepen onderstreept. Onder de vluchtelingengroepen is de uitkeringsafhankelijkheid schrikbarend hoog. Van de Somalische Nederlanders bijvoorbeeld heeft niet minder dan 36% een bijstandsuitkering (cijfers over 2009). Bij Afghaanse Nederlanders ligt het aandeel uitkeringen op 23%, bij Iraakse Nederlanders op 30%.⁵⁵

⁵⁴ Gijsberts en Dagevos, 2009: *Jaarrapport Integratie*, p. 163.

⁵⁵ Gijsberts en Dagevos, 2009: *Jaarrapport integratie*, p. 23.

Figuur 4.7 Personen met een uitkering in % van de bevolking van 15 – 65 jaar, naar herkomst



Bron: CBS Statline

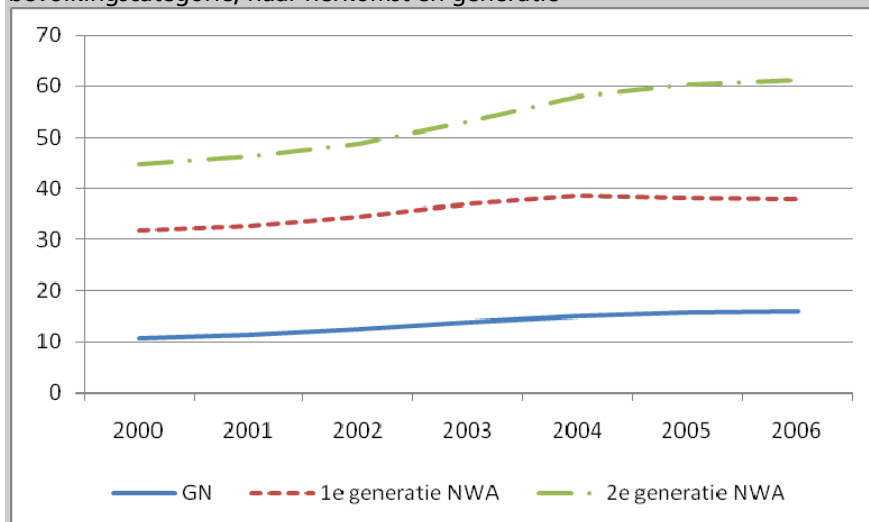
Criminaliteit⁵⁶

Binnen de niet-westerse allochtone bevolking ligt de criminaliteit, gemeten op basis van het aantal verdachten van misdrijven, aanzienlijk hoger dan onder de autochtone bevolking. Van alle autochtone Nederlanders van 12 jaar en ouder werd in 2007 1,6% verdacht van een misdrijf, van alle migranten met een niet-westerse afkomst was dat 4,8%.

Onder de Turks- en Marokkaans-Nederlandse bevolkingsgroep telt de tweede generatie meer verdachten dan de eerste generatie (11,5% tegenover 9,5% resp. 5,8% tegenover 4,3%). Onder Surinaamse, Antilliaanse en overige niet-westerse bevolkingsgroepen zijn er daarentegen meer verdachten binnen de eerste generatie dan binnen de tweede. De overige groepen laten weinig verschil zien. Zowel binnen de eerste als de tweede generatie neemt het verdachtenpercentage licht toe.

⁵⁶ Gijsberts en Dagevos, 2009: *Jaarrapport integratie*, hoofdstuk 7.

Figuur 4.8 Aantal verdachten per 1000 inwoners van de betreffende bevolkingscategorie, naar herkomst en generatie



Bron: CBS Statline

Al met al is het beeld over de mate waarin NWA de sociaal-economische achterstand op GN inlopen wisselend. Het is duidelijk dat de sociaal-economische vooruitgang vooral van de jongere (tweede) generatie moet komen. Er bestaan echter nog aanzienlijke problemen onder de niet-westerse jongeren. Zo groeien zij veel vaker op in eenoudergezinnen, vertonen meer probleemgedrag en hebben grotere (fysieke en psychische) gezondheidsproblemen. Bovendien komt schooluitval veel meer voor onder niet-westerse jongeren en zijn zij vaker betrokken bij criminele activiteiten.⁵⁷ Al deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor de mate waarin niet-westerse allochtonen een beroep doen op collectieve voorzieningen en een bijdrage leveren aan de bekostiging daarvan.

De belangrijkste factor die de sociaal-economische positie bepaalt, is de arbeidsparticipatie. Betaald werk bevordert de maatschappelijke integratie en voorkomt sociale uitsluiting. Het verlaagt de drempel naar maatschappelijke participatie en emancipatie. Betaald werk gaat ook samen met minder criminaliteit.

⁵⁷ Dit geldt vooral voor jongens van Antilliaanse en Marokkaanse afkomst. Chinees-Nederlandse jongeren doen het daarentegen juist beter dan gemiddeld: zij volgen vaker havo-vwo-opleidingen dan autochtone jongeren en komen zeer weinig met Bureau Halt in aanraking.

Uit figuur 4.5 bleek dat de tweede generatie NWA de achterstand van hun ouders ten opzichte van GN op het gebied van arbeidsparticipatie voor 38% heeft ingelopen. In de berekeningen beschouwen wij dit cijfer van 38% als een maat voor de integratie van de tweede generatie NWA. De impliciete veronderstelling is dat de mate waarin de achterstand op de arbeidsmarkt is overbrugd, indicatief is voor de mate waarin achterstanden op andere terreinen zijn ingelopen, dus voor de mate waarin de integratie is voltooid. In de berekeningen worden ook varianten gepresenteerd met een hogere en lagere mate van integratie.

4.3 Kosten van immigratie: basisscenario

In deze paragraaf presenteren wij een basisscenario voor de kosten van immigratie op lange termijn. In dit basisscenario worden de gevolgen berekend van een continue jaarlijkse instroom van NWA die qua leeftijd overeenkomen met de huidige NWA immigranten (cohort 2008). Daarbij wordt verondersteld dat immigranten dezelfde sociaal-economische kenmerken hebben als de huidige populatie NWA. Bovendien wordt rekening gehouden met nakomelingen (tweede generatie) die de sociaal-economische achterstand ten opzichte van GN voor een deel overbruggen. Verder gaat het basisscenario uit van ‘ongewijzigd beleid’; de cijfers uit het verleden worden naar de toekomst doorgetrokken zonder dat er een beleidsreactie plaatsvindt. In paragraaf 4.4 worden enkele varianten besproken.

Het basisscenario gaat uit van de volgende veronderstellingen:

Immigratie

Elk jaar komen 46.000 NWA immigranten het land binnen. Dit cijfer correspondeert met de gemiddelde instroom over de afgelopen tien jaar (zie figuur 4.1) en met de veronderstellingen van het CBS over de te verwachten immigratie in de komende decennia.⁵⁸ Over het leeftijdsprofiel van immigranten is verondersteld dat dit constant is en gelijk aan het leeftijdsprofiel van immigranten in het cohort 2008. De levensverwachting van NWA bij verschillende leeftijden is gelijk verondersteld aan die van GN.

⁵⁸ Garssen en Van Duin, 2009: ‘Bevolkingsprognose 2008-2050: naar 5 miljoen allochtonen’.

Remigratie

In het basisscenario wordt verondersteld dat gemiddeld 46% van de immigranten vroeg of laat remigreert naar het land van herkomst. Dit cijfer komt overeen met remigratiekansen in het verleden. Ook het aantal jaren waarna remigratie plaatsvindt (verblijfsduur) is gebaseerd op de historische verblijfsduur (zie figuur 3.9).

Het CBS gaat in zijn lange termijn bevolkingsprognose uit van hogere remigratiekansen.⁵⁹ De achterliggende veronderstelling is dat steeds meer immigranten afkomstig zijn uit andere dan de traditionele herkomstlanden en dat bij deze groep de kans op retourmigratie groter is. In paragraaf 4.4 wordt het effect van een hogere remigratiekans doorgerekend.

Ook van de tweede generatie NWA (die in Nederland is geboren) emigreert een deel naar het land van hun ouder(s); dit percentage is echter veel kleiner dan dat van de eerste generatie remigranten. Verondersteld is dat 90% van de tweede generatie NWA permanent in Nederland gevestigd blijft.

Omvang tweede generatie NWA

De jaarlijkse aanwas van tweede generatie NWA wordt op lange termijn geraamd op 25.000. Dit komt overeen met de veronderstelling in de lange termijn bevolkingsprognose van het CBS.

Totale groei aantal NWA

Uiteindelijk resulteert een 'steady state', waarin de eerste en tweede generatie NWA jaarlijks beide met 25.000 personen groeien. Het basisscenario is op deze 'steady state' gebaseerd.

Sociaal-economische kenmerken

De sociaal-economische kenmerken van toekomstige immigranten worden gelijk verondersteld aan die van de huidige populatie NWA. Dit impliceert dat nieuwe immigranten evenveel gebruik maken van collectieve voorzieningen en evenveel bijdragen aan collectieve middelen als de huidige generatie NWA.

Integratie

Verondersteld wordt dat de tweede generatie NWA 38% van de sociaal-economische achterstand die hun ouders hadden op GN, overbrugt. Dit

⁵⁹ Garssen en Van Duin, 2009: 'Bevolkingsprognose 2008-2050: naar 5 miljoen allochtonen'

cijfer is gebaseerd op de mate waarin de netto arbeidsparticipatie van tweede generatie NWA de participatie van GN is genaderd.

Discontovoet

De rentevoet waarmee toekomstige inkomsten en uitgaven worden verdisconteerd is 3%. Dit komt overeen met de discontovoet die het CPB in zijn generatierekeningen hanteert.

Onder deze veronderstellingen en bij ongewijzigd beleid bedragen de structurele (lange termijn) kosten van immigratie **€ 7,2 miljard** per jaar (in euro's van 2008).

4.4 Kosten van immigratie: varianten

4.4.1 Meer of minder immigratie

Het is mogelijk dat de aantallen immigranten in de toekomst wijzigen ten opzichte van de cijfers uit het verleden. Een daling van de aantallen immigranten kan het gevolg zijn van een strenger toelatingsbeleid voor asielzoekers, beperkingen aan de mogelijkheden tot gezinsvorming of -hereniging of door minder arbeidsmigranten toe te laten. De immigratie kan ook afnemen door economische, politieke of sociale ontwikkelingen, waardoor Nederland een minder aantrekkelijk bestemmingsland wordt voor immigranten.

Aan de andere kant is ook een toename van immigratie mogelijk, bijvoorbeeld omdat Nederland op grond van internationale verdragen of humanitaire overwegingen besluit meer asielzoekers toe te laten. Het is ook mogelijk dat immigratie toeneemt als gevolg van een steeds grotere internationale mobiliteit van personen. Daarnaast kan Nederland besluiten buitenlandse arbeidskrachten aan te trekken wanneer de arbeidsmarkt verkraapt onder invloed van de vergrijzing.

De budgettaire effecten van meer of minder immigratie kunnen eenvoudig worden berekend door de uitkomsten van het basisscenario met de betreffende factor te vermenigvuldigen. Met andere woorden, er worden geen schaalvoordelen of -nadelen van immigratie verondersteld.

4.4.2 Meer of minder remigratie

De uitkomsten zijn gevoelig voor de mate waarin immigranten na een verblijf in Nederland terugkeren naar het land van herkomst | (remigratie). Daarom worden twee varianten gepresenteerd met een hogere resp. lagere remigratiekans.

In de hoge-remigratievariant wordt verondersteld dat uiteindelijk 58% (tegenover 46% in het basisscenario) terugkeert naar het land van herkomst. Een hogere remigratie is mogelijk wanneer een groter deel van de immigranten bestaat uit studenten of kenniswerkers die tijdelijk naar Nederland komen voor studie of werkzaamheden en na afronding daarvan naar hun vaderland terugkeren. Zoals opgemerkt gaat het CBS in zijn bevolkingsprognose uit van een hogere remigratie dan in het verleden omdat meer immigranten afkomstig zijn uit andere dan de traditionele immigratielanden. Het ‘remigratiepatroon’ (remigratiekans over de tijd) van remigranten is gelijk verondersteld aan dat van het basisscenario.

Het is ook mogelijk dat er in de toekomst minder immigranten remigreren. Dit kan bijvoorbeeld worden veroorzaakt doordat meer immigranten vanwege gezinsvorming of gezinshereniging naar Nederland komen en zich dan blijvend in ons land vestigen. In het lage-remigratiescenario wordt verondersteld dat de remigratiekans halveert (23% in plaats van 46% nu).

4.4.3 Meer of minder integratie

In het basisscenario is op basis van ervaringen uit het verleden verondersteld dat de tweede generatie NWA voor 38% is geïntegreerd (d.w.z. de sociaal-economische achterstand ten opzichte van GN heeft ingelopen). De mate van integratie kan toenemen door een effectiever integratiebeleid, bijvoorbeeld effectievere inburgeringscursussen of ander beleid dat de arbeidsparticipatie van NWA immigranten effectief weet te bevorderen. In de hoge-re-integratievariant wordt verondersteld dat de mate van re-integratie toeneemt van 38% nu naar 50% voor nieuwe cohorten immigranten. In veel studies wordt aangenomen dat de derde generatie NWA volledig is geïntegreerd en dat de tweede generatie de sociaal-economische achterstand voor de helft heeft overbrugd. Uit internationale ervaringen blijkt dat een snellere integratie, met name door hogere participatie van NWA op de arbeidsmarkt, mogelijk is. Het tempo waarmee

sociaal-economische achterstanden op de arbeidsmarkt worden ingelopen, wordt sterk beïnvloed door verschillen in arbeidsmarktinstituties tussen landen (zie verder hoofdstuk 5).

Tabel 4.1 presenteert de uitkomsten van het basisscenario en de hierboven besproken varianten.

Tabel 4.1 Budgettaire effecten van immigratie onder verschillende veronderstellingen

	Remigratie 46% (basisscenario)	Remigratie 58%	Remigratie 23%
Integratie 38% (basisscenario)	€ 7,2 miljard	€ 6,7 miljard	€ 8,1 miljard
Integratie 50%	€ 6,6 miljard	€ 6,1 miljard	€ 7,5 miljard

In het basisscenario bedragen de structurele kosten van een jaarlijkse toename van 50.000 NWA (25.000 eerste generatie en 25.000 tweede generatie) die qua sociaal-economische kenmerken overeenkomen met de huidige NWA-populatie, € 7,2 miljard per jaar.

De financiële gevolgen voor de collectieve sector worden kleiner als meer immigranten na een verblijf in Nederland terugkeren naar hun land van herkomst. Als de remigratiekans met een kwart toeneemt (van 46% naar 58% remigratie), leidt dat tot € 0,5 miljard minder kosten (structureel). Als de remigratiekans halveert tot 23% nemen de kosten structureel met bijna € 1 miljard toe.

Verbetering van de sociaal-economische positie van tweede generatie NWA door betere integratie vermindert de kosten van immigratie. Als de tweede generatie NWA de sociaal-economische achterstand ten opzichte van GN voor 50% inloopt in plaats van 38% nu, dalen de kosten structureel met € 0,6 miljard.

4.5 Conclusie

Voor een complete beoordeling van de budgettaire gevolgen van immigratie moet niet alleen worden gekeken naar de netto bijdrage van eerste generatie

niet-westerse allochtonen (de immigranten zelf), maar ook naar die van de tweede generatie (hun nakomelingen). Op lange termijn ligt de verwachte jaarlijkse aanwas van NWA door geboorte (tweede generatie) in dezelfde orde van grootte als de netto aanwas door immigratie: beide op 25.000 personen.

De collectieve uitgaven en inkomsten die samenhangen met tweede generatie NWA vertonen eveneens belangrijke verschillen met die van de gemiddelde inwoner. Afgemeten aan de participatie op de arbeidsmarkt (netto participatiegraad) lopen tweede generatie NWA gemiddeld 38% van de achterstand in die hun ouders hadden ten opzichte van de gemiddelde inwoner van Nederland.

De structurele kosten van een jaarlijkse (netto) instroom van 25.000 immigranten en een jaarlijkse aanwas van 25.000 nakomelingen bedragen € 7,2 miljard per jaar (in euro's van 2008). Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de sociaal-economische kenmerken van immigranten overeenkomen met die van de huidige populatie NWA en dat hun nakomelingen 38% van de sociaal-economische achterstand inlopen.

Wanneer meer immigranten terugkeren naar hun land van herkomst (58% in plaats van 46% nu), bijvoorbeeld omdat een groter deel van de immigranten bestaat uit studenten of anderen die tijdelijk in Nederland verblijven, nemen de kosten voor de collectieve sector met € 0,5 miljard af. Wanneer de remigratiekans halveert (tot 23%), bijvoorbeeld omdat vaker sprake is van gezinsvorming of –hereniging, nemen de kosten voor de collectieve sector met € 0,9 miljard toe.

Snellere integratie van tweede generatie NWA vermindert de kosten voor de collectieve sector. Als de tweede generatie de sociaal-economische achterstand voor 50% weet in te lopen (in plaats van 38% nu) scheelt dat de schatkist structureel € 0,6 miljard per jaar.

5 Internationale ervaringen met immigratie en immigratiebeleid

Landen voeren verschillend beleid met betrekking tot immigratie. De keuzen die landen op dit gebied maken, hebben belangrijke financiële gevolgen. Dit hoofdstuk bespreekt internationale ervaringen met immigratie en immigratiebeleid. De Nederlandse ervaringen en beleid worden in een internationaal perspectief geplaatst.

5.1 Vrije migratie versus restrictief beleid

Een eerste onderscheid is er tussen landen met een open immigratiebeleid en landen met een restrictief beleid. Vrije migratie betekent dat iedereen een land kan binnenkomen om daar te wonen en te werken. Er zijn weinig voorbeelden van landen met een volledig vrij migratiebeleid. Wel is er vaak een vrij verkeer van personen tussen landen die een economische gemeenschap vormen. De Europese Unie is hier een voorbeeld van. De EU-lidstaten zijn door het EU-verdrag verplicht om vrije toegang te verlenen aan alle personen die afkomstig zijn uit een ander EU-land.

Restrictieve migratie houdt in dat beperkingen worden opgelegd aan de instroom van immigranten. Een voorbeeld van restrictief beleid zijn immigratiequota's, waarbij het aantal immigranten wordt beperkt. Een ander type beleid is dat eisen worden gesteld aan immigranten, bijvoorbeeld met betrekking tot hun opleiding of vakkennis. Landen als Australië, Nieuw-Zeeland, en Canada voeren al lang een dergelijk immigratiebeleid en ook de VS stellen eisen aan nieuwkomers. Ook in de EU wint dit beleid aan populariteit, bijvoorbeeld in Frankrijk, Ierland en Groot-Brittannië.⁶⁰

In het geval van vrije immigratie weerspiegelen immigratiestromen vooral de voorkeuren van migranten (de aanbodkant). In het geval van restrictieve migratie worden migratiestromen bepaald door beleidsvoorkeuren in het ontvangende land (de vraagkant). Een land met relatief open grenzen en ruimhartige sociale voorzieningen is aantrekkelijk voor laaggeschoolde migranten die zonder veel voorwaarden gebruik kunnen maken van de voorzieningen van de verzorgingsstaat. Voor hoogopgeleide migranten is het echter aantrekkelijker om te kiezen voor een land met minder

⁶⁰ Docquier en Marfouk, 2006: *International migration by educational attainment*.

uitgebreide sociale voorzieningen en daarmee samenhangend een minder hoge belastingdruk.⁶¹ Er is dus een verband tussen het type verzorgingsstaat en het type immigranten, waarbij royale verzorgingsstaten vooral laagopgeleide immigranten aantrekken.⁶² Paragraaf 5.3 gaat hier dieper op in.

5.2 Selectieve immigratie

Selectieve immigratie legt restricties op aan het type immigranten dat tot het gastland wordt toegelaten. Traditionele immigratielanden zoals de VS, Canada en Australië hadden vaak een voorkeur voor immigranten uit bepaalde landen waarmee een culturele verwantschap bestaat, zoals het VK, West-Europa of de Scandinavische landen.

Tegenwoordig voeren veel landen een beleid dat zich richt op migranten die aan bepaalde opleidingseisen en arbeidsmarktkkenmerken voldoen. Dergelijke immigranten hebben een grotere kans om werk te vinden en een eigen inkomen te verdienen dan andere immigranten. Daarmee zijn zij in staat een grotere bijdrage aan de economie van het ontvangende land te leveren. De mogelijkheden om een selectief beleid te voeren zijn echter beperkt. In de eerste plaats zijn landen vaak gebonden aan internationale verdragen, die eisen stellen aan bijvoorbeeld gezinshereniging of het opnemen van asielzoekers. In de tweede plaats gaat selectief beleid gepaard met hoge uitvoeringskosten. Daarom verschuift het beleid de laatste jaren van moeilijk controleerbare eisen aan specifieke beroeps- of sectorale vaardigheden naar meer algemene vereisten, in het bijzonder taalvaardigheden, die ervoor zorgen dat werknemers in verschillende beroepen en sectoren emplot kunnen vinden.⁶³

5.3 Netwerk-effecten

De netwerk-benadering stelt dat immigranten een voorkeur hebben voor landen waar al een grote vertegenwoordiging van immigranten uit hetzelfde land aanwezig is. Dit heeft te maken met afnemende informatiekosten. De

⁶¹ Cohen en Razin, 2008: *The skill composition of immigrants and the generosity of the welfare state: free vs policy-controlled migration*.

⁶² Borjas, 1999: 'Immigration and welfare magnets'

⁶³ Jean, Causa, Jimenez en Wanner, 2007: *Migration in OECD countries: labour market impact and integration issues*.

eerste immigrant moet zich heel veel moeite getroosten om de voorwaarden, regels en gewoonten van het gastland te leren kennen om zich daar een plaats te veroveren. Familieleden, vrienden en anderen die na hem komen, hebben veel lagere kosten, omdat zij beter geïnformeerd zijn over mogelijkheden en beperkingen en daar hun gedrag op kunnen afstemmen. Dit geldt niet alleen voor familie en vrienden, maar ook voor andere personen die afkomstig zijn uit hetzelfde land.

Bijna al het onderzoek naar netwerk-effecten bij immigratie vindt duidelijk bewijs voor deze hypothese. Een uitvoerige studie naar migratiestromen in 27 OECD-landen bevestigt dat een grote vertegenwoordiging van immigranten in een bepaald land de kans vergroot dat meer immigranten uit hetzelfde land zich daar vestigen.⁶⁴ Volgens diverse auteurs zijn netwerk-effecten zelfs de belangrijkste factor die immigratiestromen verklaart.

5.4 De verzorgingsstaat als magneet

De inrichting van de verzorgingsstaat beïnvloedt immigratie op verschillende manieren. De discussie is aangezwengeld door de zogenoemde *'welfare magnet'*-hypothese van Borjas.⁶⁵ Volgens deze hypothese trekken landen met een genereus stelsel van sociale zekerheid meer immigranten aan dan vergelijkbare landen die minder sociale zekerheid bieden. De hypothese voorspelt ook dat genereuze landen meer laaggeschoolde immigranten aantrekken omdat die meer te winnen hebben bij een uitgebreid stelsel van sociale zekerheid. Hoger opgeleide immigranten zouden deze landen juist mijden (zelfselectie), omdat zij de rekening van de verzorgingsstaat moeten betalen in de vorm van hogere belastingen. Genereuze verzorgingsstaten zouden niet alleen lager opgeleide immigranten aantrekken, maar ook meer risicomijdende immigranten omdat die meer waarde hechten aan goede werkloosheids- en bijstandsvoorzieningen.⁶⁶

Onderzoek van Borjas in de VS en Boeri et al. in Europa vindt een bevestiging van de *'bijstandsmagneet'*-hypothese, maar de omvang van het

⁶⁴ Pedersen, Pytlikova en Smith, 2004: *Selection or network effects? Migration flows into 27 OECD countries*.

⁶⁵ Borjas, 1999: 'Immigration and welfare magnets'.

⁶⁶ Heitmueller, 2005: 'Unemployment benefits, risk aversion and migration incentives'.

effect is beperkt.⁶⁷ Boeri et al. noemen Denemarken en Nederland als landen die immigranten aantrekken die een relatief grote kans lopen afhankelijk te worden van bijstandsuitkeringen en andere sociale voorzieningen. Ook Brücker et al. vinden een positief maar beperkt effect van het stelsel van sociale zekerheid in EU-landen op de omvang en samenstelling van de immigratie.⁶⁸

Andere studies relativeren het belang van de ‘magneet’-hypothese en stellen dat de aanwezigheid van eerdere groepen immigranten een veel betere verklaring biedt voor migratiestromen (netwerk-hypothese). Volgens Pedersen et al. voeren landen met uitgebreidere sociale voorzieningen vaak ook een strikter immigratiebeleid.⁶⁹ In dat geval fungeren de sociale voorzieningen eerder als barrière dan als magneet voor immigratie.

5.5 Tijdelijke of blijvende immigratie

In tegenstelling tot traditionele immigratielanden zoals de VS en Canada hebben veel Europese immigratielanden een voorkeur voor tijdelijke boven permanente immigratie.⁷⁰ Dit beleid heeft consequenties voor de investeringen die migranten zich getroosten om zich de taal, cultuur e.d. eigen te maken die nodig zijn om zich succesvol aan de nieuwe situatie aan te passen. Het gaat hier immers voor een groot deel om investeringen in landen-specifieke kennis en vaardigheden, die alleen in het betreffende land waarde hebben. Een beperkte duur van de immigratie vermindert de mogelijke opbrengsten van deze investeringen en reduceert daardoor de prikkel om in deze specifieke vaardigheden te investeren. Dit bezwaar telt minder als de specifieke investeringen ook elders waarde hebben.

Landen die zich sterker richten op permanente vestiging van immigranten (zoals de VS), leggen doorgaans ook minder beperkingen op aan vervolgmigratie. Zij zien gezinsvorming of gezinshereniging als een factor die ertoe bijdraagt dat immigranten in een nieuw en succesvol bestaan in het gastland willen investeren. De keerzijde hiervan is een grotere instroom van

⁶⁷ Borjas, 1999: ‘Immigration and welfare magnets’. Boeri, Hanson en McCormick, 2002: *Immigration policy and the welfare system*.

⁶⁸ Brücker et al., 2001: *Managing migration into the European welfare state*.

⁶⁹ Pedersen, Pytlikova en Smith, 2004: *Selection or network effects? Migration flows into 27 OECD countries*.

⁷⁰ Verheirstraeten, 2004: *Het immigratiebeleid van de Europese Unie en de Verenigde Staten - een vergelijking*.

immigranten, vaak zonder opleiding en ambities om actief te zijn op de arbeidsmarkt in het gastland.

Wanneer het immigratiebeleid geënt is op de veronderstelling van tijdelijke migratie past daar ook een actief terugkeerbeleid bij. Sommige landen voeren inderdaad een actief beleid gericht op retourmigratie.⁷¹

5.6 Integratie⁷²

Behalve het immigratiebeleid bepaalt het integratieproces hoe snel en hoe goed immigranten zich aanpassen aan de gewoonten van het gastland en zich daar een plek weten te veroveren. Volgens een OECD-rapport worden de kansen op integratie en aanpassing van een immigrant bepaald door verschillende factoren:

- de kansen op integratie zijn kleiner naarmate de afstand tussen het herkomst- en ontvangende land groter is;
- de kansen op integratie zijn groter naarmate de immigrant jonger is;
- de kansen op integratie zijn groter naarmate de immigrant meer gealfabetiseerd is en een grotere kennis van de taal van het ontvangende land heeft;
- de kansen op integratie zijn kleiner naarmate de selectieprocedures minder streng zijn.

Naast individuele kenmerken van de immigrant (met name diens ‘menselijk kapitaal’) zijn selectieprocedures van invloed op het latere arbeidsmarktsucces en de mate van sociaal-economische integratie. Een onderzoek naar het Australische puntensysteem vindt substantiële verschillen in arbeidsmarktsucces tussen de verschillende categorieën immigranten. Immigranten die puur zijn geselecteerd op hun vaardigheden doen het veel beter dan humanitaire immigranten, terwijl gezinsmigranten een middenpositie innemen.⁷³ Daarnaast wordt in de literatuur vaak gewezen op een verband tussen taalvaardigheid en ruimtelijke segregatie. Chiswick et al. wijzen op de effecten van familienetwerken op de taalvaardigheid⁷⁴ en

⁷¹ IOM, 2004: *Return migration: policies and practices in Europe*.

⁷² Voor dit literatuuroverzicht is gebruik gemaakt van Van de Beek, 2010: *De productie van wetenschappelijke kennis over de economische effecten van migratie naar Nederland, 1995-2005*, paragraaf 3.6

⁷³ Khoo, 1994: ‘Correlates of welfare dependency among immigrants in Australia’.

⁷⁴ Chiswick et al., 2005: ‘Family matters: the role of the family in immigrants’ destination language acquisition’.

Shumway en Hall op de negatieve inkomenseffecten van het leven in regio's met een grote concentratie mensen van dezelfde etniciteit.⁷⁵ Bartel concludeert op basis van onderzoek naar vestigingspatronen van immigranten die na 1964 in de VS arriveerden, dat immigranten zich vaker in etnische concentratiegebieden vestigen dan in de VS geboren mensen van dezelfde etniciteit.⁷⁶ Hij vindt ook een verband met opleiding: hoe hoger het opleidingsniveau, hoe groter de kans dat de immigrant doormigreert naar niet-concentratiegebieden en hoe groter de kans dat de immigrant de stad verlaat. Door de relatief grote mobiliteit van immigranten draagt interne migratie bij tot de assimilatie van met name hoger opgeleiden.

Meng en Gregory constateren een fors positief effect van interetnische huwelijken.⁷⁷ Na correctie voor variabelen als menselijk kapitaal lijkt dit vooral verklaard te kunnen worden uit de snellere assimilatie die gemengd trouwen oplevert. Gemengde huwelijken kunnen ook een positief effect hebben op de tweede generatie. Kinderen uit gemengde huwelijken doen het beter, waarbij uit onderzoek in de VS en Zweden blijkt dat met name de combinatie van een in het buitenland geboren vader en een autochtone moeder een positief effect oplevert. Ook uit onderzoek in Noordwest-Europa blijkt dat etnische en linguïstische concentratie alsmede de effecten van ouderlijk menselijk kapitaal een rol spelen.⁷⁸

5.7 Effecten op de publieke financiën⁷⁹

Immigratie heeft belangrijke consequenties voor de economie van het gastland. Er zijn talrijke studies gedaan naar de aard en omvang van deze effecten. Zoals gezegd, concentreren wij ons in dit onderzoek op de gevolgen voor de publieke financiën. Diverse studies voor verschillende landen komen op dit gebied tot verschillende uitkomsten.

In het algemeen geldt dat immigranten een positieve bijdrage aan de economie in het gastland kunnen leveren als zij op werkzame leeftijd

⁷⁵ Shumway en Hall, 1996: 'Self-selection, earnings and chicano migration'.

⁷⁶ Bartel, 1989: 'Where do the new U.S. immigrants live?'

⁷⁷ Meng en Gregory, 2005: 'Intermarriage and the economic assimilation of immigrants'.

⁷⁸ Nielsen et al., 2003: 'The school-to-work transition of 2nd generation immigrants in Denmark'. Djajic, 2003: 'Assimilation of immigrants: implications for human capital accumulation of the second generation'.

⁷⁹ Voor dit literatuuroverzicht is gebruik gemaakt van Chorney, Euwals en Folmer, 2007: *Immigration policy and welfare state design*.

arriveren en werk vinden in het gastland. Het gastland ontvangt belastingen en hoeft niet te investeren in scholing en opleiding die al genoten zijn in het land van herkomst. In veel landen blijkt echter dat de arbeidsmarktprestaties van immigranten achterblijven bij die van autochtone inwoners: zij verdienen minder, betalen minder belasting en maken meer gebruik van collectieve voorzieningen dan autochtone inwoners. In dat geval kunnen immigranten een 'last' in plaats van een 'lust' voor de publieke financiën worden. Dit risico is vooral groot in verzorgingsstaten waar immigranten moeite hebben om op de arbeidsmarkt te integreren en uitgebreide sociale voorzieningen bestaan.

De effecten zijn sterk afhankelijk van de leeftijd waarop immigranten arriveren, omdat veel overheidsinkomsten en -uitgaven samenhangen met leeftijd. Daarnaast is de kans dat zij werk vinden en een goed inkomen verdienen, bepalend voor de uitkomsten. Daarom is te verwachten dat hoogopgeleide immigranten een grotere positieve bijdrage leveren dan laaggeschoolde immigranten. Ook de inrichting van de verzorgingsstaat is van belang. Laagopgeleide migranten in een ruimhartige verzorgingsstaat hebben meer kans om werkloos te zijn vanwege de hoogte van het minimumloon en de relatief geringe verschillen tussen loon en uitkering. Dus betalen zij minder belasting en ontvangen meer uitkeringen dan in minder uitgebreide verzorgingsstaten.

Voor een juiste calculatie is het verder van belang om niet alleen te kijken naar de kosten en opbrengsten in het jaar van binnenkomst maar over de hele levensduur (of verblijfsduur). Als de netto contante waarde van kosten en opbrengsten over de gehele verblijfsduur positief is, is de immigrant een netto contribuant aan de publieke sector. De levensverwachting en de kans op emigratie bepalen dus mede de uitkomsten. Verder moeten in een complete analyse ook de budgettaire effecten van nakomelingen worden meegenomen. (zie hoofdstuk 4).

5.7.1 Empirische studies

Diverse studies voor de VS concluderen dat immigranten een netto bijdrage aan de publieke financiën leveren, maar dat deze bijdrage beperkt is.⁸⁰

⁸⁰ Lee en Miller, 1997: 'The life-time fiscal impacts of immigrants and their descendants'; Auerbach en Oreopoulos, 1999: 'Analyzing the fiscal impact of immigration'; Storesletten, 2000: 'Sustaining fiscal policy through immigration'. Card, 2005: *Is the new immigration really so bad?*

Volgens Storesletten zou de bijdrage aanzienlijk toenemen als meer hoogopgeleide immigranten in de leeftijd 20-54 jaar of middelbaar opgeleide immigranten in de leeftijd 20-49 jaar werden opgenomen.

Ook in sommige Europese landen wordt een positieve bijdrage van immigranten waargenomen. Volgens Bonin et al. is de netto bijdrage van een gemiddelde immigrant in Duitsland € 53.100.⁸¹ Collado en Mayr berekenen voor Spanje respectievelijk Oostenrijk dat een jaarlijkse instroom van immigranten een gunstige invloed heeft op het begrotingstekort.⁸²

Andere onderzoeken daarentegen komen uit op negatieve effecten van immigratie op de publieke financiën. Een speciale onderzoekscommissie van het House of Lords in het VK concludeert dat het totale budgettaire effect van immigratie beperkt is, maar dat daarachter grote verschillen tussen diverse groepen migranten schuilgaan.⁸³ Storesletten berekent voor Zweden dat de gemiddelde immigrant voor de overheid een kostenpost van ongeveer € 20.000 vertegenwoordigt.⁸⁴ Wadensjo en Gerdes vinden voor Denemarken dat immigratie vooral een herverdeling van publieke middelen betekent van autochtone ingezetenen naar immigranten.⁸⁵

Op basis van een overzicht van empirische studies concludeert Rowthorn dat de bijdrage van immigranten aan de publieke financiën over het geheel genomen beperkt is. De positieve bijdrage van sommige migranten wordt grotendeels of geheel gecompenseerd door de negatieve bijdrage van anderen. De meeste schattingen van de netto bijdrage van immigratie aan de publieke financiën liggen binnen de marge van – 1 en + 1% van het bbp.⁸⁶

5.7.2 CPB studie in 2003

Voor Nederland heeft het Centraal Planbureau in 2003 onderzoek gedaan naar de gevolgen van immigratie voor de economie, waarin ook aandacht is besteed aan de gevolgen voor de publieke financiën.⁸⁷ Het CPB hanteert dezelfde methode als in dit onderzoek is gekozen – berekening van de netto

⁸¹ Bonin, Raffelhueschen en Walliser, 2000: 'Can immigration alleviate the demographic burden?'.
⁸² Collado et al., 2004: 'Quantifying the impact of immigration on the Spanish welfare state'; Mayr, 2004: *The fiscal impact of immigrants in Austria*.
⁸³ House of Lords, 2008: *The economic impact of immigration*.
⁸⁴ Storesletten, 2003: 'Fiscal implications of immigration – a net present value approach'.
⁸⁵ Wadensjo en Gerdes, 2004: 'Immigrants and the public sector in Denmark and Germany'.
⁸⁶ Rowthorn, 2008: 'The fiscal impact of immigration on the advanced economies'.
⁸⁷ Roodenburg, Euwals en Ter Rele, 2003: *Immigration and the Dutch economy*.

contante waarde over de levensduur c.q. verblijfsduur van de immigrant – en is ook in andere opzichten, zoals de keuze van bepaalde veronderstellingen, goed vergelijkbaar met de hier voorliggende studie.

Het CPB concludeert in zijn onderzoek dat immigranten bij elke leeftijd van binnenkomst een last voor de publieke sector vormen als hun sociaal-economische kenmerken overeenkomen met die van de reeds aanwezige niet-westerse ingezetenen. Immigranten die het op de arbeidsmarkt beter doen dan de gemiddelde Nederlandse ingezetene, kunnen over een breed spectrum van entreeleeftijden de publieke financiën wel verbeteren. De negatieve bijdrage van immigranten aan de schatkist is niet uitsluitend het gevolg van achterblijvende prestaties op de arbeidsmarkt, maar heeft ook te maken met het stelsel van sociale zekerheid in Nederland.

Deze conclusies komen overeen met de resultaten die NYFER in dit onderzoek bereikt. Er is echter wel een verschil in omvang van de effecten.

5.7.3 Verschillen tussen het CPB- en NYFER-onderzoek

Het CPB becijfert de *netto levensduur kosten* van een gemiddelde niet-westerse immigrant die op 25-jarige leeftijd het land binnenkomt, op € 43.000 (in euro's van 2001). In onze calculaties is dat € 54.800 (in euro's van 2008). Dit is een beperkt verschil als men de geldontwaarding in aanmerking neemt.

Het CPB raamt dat een jaarlijkse instroom van niet-westerse immigranten ter grootte van 0,05% van de bevolking (ca. 8000 personen) de schatkist voor een structureel probleem van 0,34% bbp plaatst. Een netto instroom van driedubbele omvang, zoals in onze berekeningen, brengt de financiële problematiek op 1% bbp. In euro's van 2008 is dat € 6 miljard. In ons basisscenario komen wij op een kostenpost van € 7,2 miljard (hoofdstuk 4). Het verschil is voor een belangrijk deel te verklaren doordat wij pessimistischer zijn over het tempo waarin de tweede generatie de achterstand op de arbeidsmarkt inhaalt. Onze aanname dat 38% in plaats van 50% van de achterstand wordt ingelopen, leidt structureel tot € 600 miljoen extra kosten op jaarbasis.

Bij het CPB is een immigrant die op 25-jarige leeftijd het land binnenkomt het voordeligst (minst belastend) voor de overheidsfinanciën. In onze berekeningen ligt die leeftijd iets hoger (op 30 jaar); de last voor de schatkist

is dan € 41.800. Een groter verschil ontstaat als de immigrant op nuljarige leeftijd het land binnenkomt. Bij het CPB is dit een netto last van iets minder dan € 100.000, in onze berekeningen is dat meer dan € 200.000. Het verschil is te verklaren doordat de kosten voor kinderopvang, buitenschoolse opvang en kindgebonden budgetten sinds 2001 sterk zijn gestegen.⁸⁸ Daarnaast worden de zuiver collectieve uitgaven in de NYFER-analyse aan de gehele bevolking (dus ook zeer jeugdigen) toegerekend, terwijl deze in de CPB-analyse gekoppeld worden aan degenen die een productieve bijdrage aan de economie leveren (de beroepsbevolking).

Deze verschillen laten onverlet dat dit onderzoek de conclusie van het CPB in 2003, namelijk dat immigratie van grotendeels ongeschoolde niet-westerse allochtonen zeer aanzienlijke kosten met zich brengt voor de Nederlandse overheidsfinanciën, bevestigt. De verfijning in de toerekening van collectieve uitgaven en inkomsten en het gebruik van actuele gegevens leiden niet tot wezenlijk andere uitkomsten.

5.8 Het Nederlandse beleid in een internationale context

Hoe is het mogelijk dat de immigratie in Nederland zulke hoge kosten met zich brengt, terwijl in andere landen, ook in Europa, positieve effecten voor de publieke financiën worden gevonden (zie de vorige paragraaf)?

Allereerst moet worden opgemerkt dat niet alle studies dezelfde berekeningswijze kiezen. Sommige studies concentreren zich op kortetermijneffecten in plaats van de gehele levensduur of verblijfsduur van de immigrant. Ook worden niet altijd de effecten van de tweede generatie meegenomen.

Een tweede belangrijk verschil is dat de meeste studies *alle* immigranten meetellen, terwijl onze berekeningen zich op niet-westerse allochtonen concentreren. Deze groep beschikt over relatief ongunstige sociaal-economische kenmerken. Een analyse van de effecten van immigratie van *westerse* allochtonen (afkomstig uit de EU, de VS, Japan enz.) zou tot veel gunstiger uitkomsten leiden, omdat de sociaal-economische kenmerken van

⁸⁸ Dit geldt natuurlijk ook voor autochtone kinderen die in Nederland worden geboren: zij kosten de schatkist in onze berekeningen bijna € 150.000.

deze immigranten gemiddeld veel gunstiger zijn dan die van de niet-westerse immigranten.

Daarnaast zijn er ook belangrijke verschillen in beleid tussen landen.

Het Nederlandse beleid heeft in de afgelopen decennia sterk gevarieerd.⁸⁹ In de periode 1960-1970 werden actief buitenlandse werknemers geworven om arbeidstekorten, onder meer bij de Staatsmijnen, de Hoogovens en in de Rotterdamse haven, op te vullen. Nederland sloot daartoe 'wervingscontracten' met onder meer Italië, Spanje, Portugal, Turkije, Marokko, Joegoslavië en Tunesië. Veel arbeidsmigranten kwamen ook buiten de officiële kanalen om naar ons land. De veronderstelling was dat buitenlandse werknemers slechts tijdelijk in Nederland zouden werken en dan weer huiswaarts zouden keren. Toen allengs bleek dat daarvan in veel gevallen geen sprake was, leidde dit niet tot een samenhangend, op blijvende immigratie gericht beleid.

In de periode 1970-1980 begon de economie te haperen en daalde de behoefte aan arbeidsmigranten. De immigratie liep echter deels door, doordat de gezinshereniging van gastarbeiders op gang kwam. Een tweede belangrijke ontwikkeling was de komst van grote aantallen Surinamers die naar Nederland emigreerden voor de onafhankelijkheid in 1975 een feit werd. Hieronder bevonden zich veel laaggeschoolde Surinamers met een beperkte oriëntatie op Nederland en de Nederlandse arbeidsmarkt. Het wervingsbeleid ontwikkelde zich in die periode tot een 'minderhedenbeleid'. De mogelijkheden voor gezinshereniging waren ruimhartig. Het ontbrak echter aan een duidelijk integratiebeleid, omdat terugkeer naar het land van herkomst nog altijd de officiële beleidsvisie was. Er werd ook niet, zoals in Duitsland, werk gemaakt van de remigratie van werkloos geworden gastarbeiders.

In de periode 1980-1990 kreeg het minderhedenbeleid verder gestalte. De immigratie bestond in die jaren voor een belangrijk deel uit vervolgmigratie (gezinsvorming en gezinshereniging). Het minderhedenbeleid richtte zich op de zwakke sociaal-economische positie van minderheidsgroepen. Een belangrijke reden was de verslechtering van de sociaal-economische positie van minderheden. Zo liep de werkloosheid bij sommige groepen op tot

⁸⁹ Van de Beek, 2010: *De productie van wetenschappelijke kennis over de economische effecten van migratie naar Nederland, 1995-2005*, hoofdstuk 5.

40%. Ideologische tegenstellingen of het beleid zich op de emancipatie van etnische groepen dan wel verbetering van de positie van individuen moest richten, stonden gerichte maatregelen in de weg. Dit werd nog versterkt door de angst dat spanningen tussen minderheden en bepaalde groepen autochtonen onderdeel van politieke strijd zouden worden. Het effect was dat problemen werden weggeschoven in plaats van opgelost.

In de jaren negentig ontwikkelde het minderhedenbeleid zich tot integratiebeleid. Dit zou tot een zichtbare positieverbetering van etnische minderheden moeten leiden, vooral op het gebied van onderwijs en arbeidsparticipatie. De verantwoordelijkheid daarvoor lag niet alleen bij de overheid, maar ook bij minderheden zelf die hun kansen zouden moeten grijpen (zelfredzaamheid). Beheersing van de Nederlandse taal werd kernelement van het beleid, omdat dit een eerste en fundamentele stap was naar het verwerven van een positie als zelfstandige burger. Het politieke debat werd voorts beheerst door de komst van een grote groep asielzoekers aan wie opvang moest worden geboden. Er heerste angst dat de omvang van het probleem niet in de hand was te houden. Door aanscherping van regelgeving lukte het echter het aantal asielzoekers na de eeuwwisseling sterk terug te brengen.

Inmiddels richt het Nederlandse integratiebeleid zich op ‘modern burgerschap’ en ‘economische participatie’. Hiermee wordt bedoeld dat burgers zich betrokken en verbonden voelen met elkaar en de maatschappij, ongeacht afkomst en geloofsovertuiging. Doel van het integratiebeleid is een samenleving waaraan iedereen actief en volwaardig meedoet.⁹⁰ Om goed te integreren in de Nederlandse samenleving is inburgering nodig. Inburgering wil zeggen dat immigranten die langdurig in Nederland komen wonen, de taal spreken, op de hoogte zijn van de Nederlandse samenleving en een aantal belangrijke normen en waarden kennen. Volgens de overheid moet integratie dicht bij huis beginnen en wel in de eigen buurt. De Integratienota 2007/2011 stelt dat de werelden van autochtonen en allochtonen te veel van elkaar gescheiden zijn, wat polarisatie in de hand werkt.⁹¹ Volgens de nota gaat de onderlinge sociale en culturele afstand hand in hand met sociaal-economische achterstand. Veel niet-westerse allochtonen en laag opgeleide autochtonen hebben onvoldoende competenties en netwerken om succesvol te kunnen deelnemen aan het economisch leven. Bovendien worden de

⁹⁰ www.vrom.nl

⁹¹ Ministerie van VROM, 2007: *Integratienota 2007-2011*.

competenties van allochtonen die goed opgeleid zijn, vaak onvoldoende op hun waarde geschat.

Uit deze korte tour d'horizon langs het Nederlandse immigratiebeleid in de loop der jaren kunnen een paar belangrijke conclusies worden getrokken.

Ten eerste is lange tijd ten onrechte uitgegaan van het tijdelijke karakter van immigratie. Tegelijk is het effect van vervolgmigratie onderschat. Uit de berekeningen in hoofdstuk 4 blijkt dat de omvang van retourmigratie een belangrijke invloed heeft op de kosten voor de publieke sector. Vervolgmigratie heeft een tweeledig effect. Enerzijds kan het er toe bijdragen dat immigranten zich sterker richten op kansen in het gastland, meer investeren in hun toekomst aldaar en daardoor betere prestaties op de arbeidsmarkt leveren. Anderzijds zorgt het ook voor een grotere instroom van grotendeels laagopgeleide immigranten die niet participeren op de arbeidsmarkt.

Ten tweede is geen onderscheid gemaakt naar type immigranten die men zou willen binnenhalen, zoals in veel andere landen wel is gebeurd. Zoals hiervoor beschreven zijn de kenmerken van immigranten van grote invloed op de (economische) uitkomsten.

In de derde plaats heeft de verzorgingsstaat als een magneet gewerkt op laaggeschoolde immigranten. Dat bleek het duidelijkst toen grote groepen immigranten uit Suriname naar Nederland kwamen en in een uitkering belandden, maar het gold ook voor andere groepen.

In de vierde plaats is niet consequent ingezet op integratie door arbeidsparticipatie. Nederland behoort tot de groep landen waar de arbeidsparticipatie van immigranten relatief sterk achterloopt bij die van autochtone inwoners.⁹² Het inburgeringsbeleid en het stellen van eisen aan de taalvaardigheid zijn pas laat ingezet.

In de vijfde plaats is weinig gedaan om segregatie tegen te gaan. Daardoor wordt integratie geremd en tegenstellingen aangescherpt.⁹³

⁹² Jean, Causa, Jimenez en Wanner, 2007: *Migration in OECD countries: labour market impact and integration issues*.

⁹³ Gijsberts en Dagevos, 2005: *Uit elkaars buurt*.

Deze factoren kunnen – in elk geval voor een deel – verklaren waarom de kosten van immigratie in ons land hoger liggen dan in een aantal andere landen die een consistentere immigratie- en integratiebeleid hebben gevoerd.

5.9 Conclusie

In Nederland is lang vastgehouden aan de gedachte dat immigranten tijdelijk in Nederland zouden verblijven en is het effect van vervolgmigratie onderschat. Ook is geen selectief toelatingsbeleid gevoerd, zoals in veel andere landen. Daarnaast hebben de uitgebreide sociale voorzieningen ertoe bijgedragen dat relatief veel ongeschoolde en laagopgeleide migranten naar Nederland zijn gekomen.

Voorts is te laat en onvoldoende consequent ingezet op integratie door middel van arbeidsparticipatie. Daardoor behoort Nederland – met een aantal andere Europese landen – tot de groep immigratielanden waar de arbeidsparticipatie van immigranten relatief sterk achterblijft bij die van de autochtone bevolking.

Deze factoren hebben ertoe bijgedragen dat de gevolgen van immigratie voor de publieke financiën in ons land relatief ongunstig afsteken bij die van andere landen. In de meeste landen liggen de effecten binnen de marge van – 1 en + 1% van het bbp. Voor Nederland komen wij uit op – 1,2% bbp.

Dit onderzoek bevestigt de conclusies die in 2003 ook al door het Centraal Planbureau werden getrokken, dat de immigratie van grote aantallen grotendeels ongeschoolde niet-westerse allochtonen aanzienlijke kosten voor de publieke financiën met zich brengt.

Literatuur

Auerbach, A.J. en P. Oreopoulos, 1999: 'Analyzing the fiscal impact of immigration', in: *American Economic Review*, vol. 89, no 2, pp. 176-181

Bartel, A.P., 1989: 'Where do the new U.S. immigrants live?', in: *Journal of Labor Economics*, vol. 7, no 2, pp. 371-391

Beek, J.H. van de, 2010: *De productie van wetenschappelijke kennis over de economische effecten van migratie naar Nederland, 1960-2005*, Vossiuspers UvA, Amsterdam

Belastingdienst, 2008: *Jaarverslag 2008*

Benhabib, J., 1996: 'On the political economy of immigration', in: *European Economic Review*, vol. 40, no 9, pp. 1737-1743

Boeri, T., G. Hanson en B. McCormick, 2002: *Immigration Policy and the Welfare System*, Oxford University Press, Oxford

Bonin H., B. Raffelhueschen en J. Walliser, 2000: 'Can immigration alleviate the demographic burden?', in: *Finanzarchiv*, vol. 57, no 1, pp. 1-21

Borjas, G.J., 1999: 'The economic analysis of immigration', in: O. Ashenfelter en D. Card (ed.), *Handbook of Labor Economics*, vol. 3, Ch. 28, pp. 1697-1760, North-Holland, Amsterdam

Borjas, G., 1999: 'Immigration and welfare magnets', in: *Journal of Labor Economics*, vol. 17, no 4, pp. 607-637

Brücker, H., G.S. Epstein, B. McCormick, G. Saint-Paul, A. Venturini en K. Zimmerman, 2001: *Managing migration into the European welfare state*, mimeo

Card, D., 2005: *Is the New Immigration Really So Bad?*, NBER Working Papers no 11547

Chiswick, B.R., Y. Lee en P.W. Miller, 2005: 'Family matters: the role of the family in immigrants' destination language acquisition', in: *Journal of Population Economics*, vol. 18, no 4, pp. 631-647

Chorney, V., R. Euwals en K. Folmer, 2007: *Immigration policy and welfare state design. A qualitative approach to explore the interaction*, CPB Document no 153, CPB, Den Haag

Cohen, A. en A. Razin, 2008: *The Skill Composition of Immigrants and the Generosity of the Welfare State: Free vs. Policy-Controlled Migration*, NBER Working Papers no 14459

Collado M.D., I. Ithurbe-Ormaetxe en G. Valera, 2004: 'Quantifying the impact of immigration on the Spanish welfare state', in: *Journal of International Tax and Public Finance*, vol. 11, no 3, pp. 335-353

Dagevos, J., 2009: *Ruimtelijke concentratie van niet-westerse migranten: achtergronden, gevolgen en aangrijpingspunten voor het beleid*, SCP, Den Haag

Djajic, S., 2003: 'Assimilation of immigrants: implications for human capital accumulation of the second generation', in: *Journal of Population Economics*, vol. 16, no 4, pp. 831-845

Docquier, F. en A. Marfouk, 2006: 'International migration by educational attainment (1990-2000)', in: C. Ozden en M. Schiff (eds), *International migration, remittances and the brain drain*, Ch. 5, Palgrave-Macmillan

Ewijk, C. van, N. Draper, H. ter Rele en E. Westerhout, 2006: *Ageing and the sustainability of Dutch public finances*, CPB, Den Haag

Garssen, J. en C. van Duin, 2007: 'Grijze druk zal verdubbelen', in: *De Actuaris*, jg. 14, no 3, pp. 14-19

Garssen, J. en C. van Duin, 2009: 'Allochtonenprognose 2008-2050: naar 5 miljoen allochtonen', in: *Bevolkingstrends*, jg. 57, nr. 2, pp. 14-21

Gijsberts, M. en J. Dagevos, 2005: *Uit elkaars buurt*, SCP, Den Haag

Gijsberts, M. en J. Dagevos, 2009: *Jaarrapport integratie 2009*, SCP, Den Haag

Goudriaan, H. en A.Th.J. Eggen, 2008: 'Verdachten van criminaliteit', in: A.Th.J. Eggen en S.N. Kalidien (eds.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2008*, WODC, Den Haag

Hatton, T.J. en J.G. Williamson, 2002: *What Fundamentals Drive World Migration?*, NBER Working Papers no. 9159

Heitmueller, A., 2005: 'Unemployment benefits, risk aversion and migration incentives', in: *Journal of Population Economics*, vol. 18, no 1, pp. 93-112

House of Lords, 2008: *The Economic Impact of Immigration*, Select Committee on Economic Affairs, 1st Report of Session 2007–08, The Stationery Office Limited, London

Imhoff, E. van en N. van Nimwegen, 2000: 'Immigratie geen remedie tegen vergrijzing', in: *Demos*, jg. 17, nr. 2, p. 9-10

IOM, 2004: *Return migration: policies and practices in Europe*, International Organization for Migration, Geneva

Jean, S., O. Causa, M. Jimenez en I. Wanner, 2007: *Migration in OECD countries: labour market impact and integration issues*, OECD Economics Department Working Papers No. 562, OECD, Paris

Jong, A. de, 2005, 'Bevolkingsprognose 2004–2050: veronderstellingen', in: *Bevolkingstrends*, jg. 53, nr. 1, pp. 19-23

Kerr, S.P. en W.R. Kerr, 2008: *Economic Impacts of Immigration: A Survey*, mimeo

Khoo, S.E., 1994: 'Correlates of welfare dependency among immigrants in Australia', in: *International Migration Review*, vol. 28, no 1, pp. 68-92

Kuhry, B. en E. Pommer, 2006: *Publieke productie en persoonlijk profijt*, SCP, Den Haag

Kunst, A.E., W.J. Meerding, N. Varenik, J.J. Polder en J.P. Mackenbach, 2007: *Sociale verschillen in zorggebruik en zorgkosten in Nederland 2003*, RIVM, Bilthoven

Latten, J. en A. de Jong, 2005: 'Nieuwe bevolkingsprognoses CBS: veel verandering, weinig groei', in: *Demos*, jg. 21, nr. 1, p. 5-8

Lee, R. en T. Miller, 1997: 'The life-time fiscal impacts of immigrants and their descendants', in: J. Smith en B. Edmonston (eds.) *The New Americans*, National Academy Press, Washington DC, pp. 297-362

Mayr, K., 2004: 'The Fiscal Impact of Immigrants in Austria – A Generational Accounting Analysis', in: *Empirica*, vol. 32, no 2, pp. 181-216

Meng, X. en R.G. Gregory, 2005: 'Intermarriage and the economic assimilation of immigrants', in: *Journal of Labor Economics*, vol. 23, no 1, pp. 135-175

Ministerie van Financiën, 2010: *Beleidsinformatie 2010*, Den Haag

Ministerie van OCW, 2008: *Kerncijfers 2004-2008*, Den Haag

Ministerie van VROM, 2007: *Integratienota 2007-2011*, Den Haag

Nicolaas, H., 2009: 'Bevolkingsprognose 2008-2050: veronderstellingen over emigratie', in: *Bevolkingstrends*, jg. 57, nr. 1, pp. 34-40

Nicolaas, H., 2009: 'Bevolkingsprognose 2008-2050: veronderstellingen over immigratie', in: *Bevolkingstrends*, jg. 57, nr. 1, pp. 23-33

Nielsen, H.S., M. Rosholm, N. Smith en L. Husted, 2003: 'The school-to-work transition of 2nd generation immigrants in Denmark', in: *Journal of Population Economics*, vol. 16, no 4, pp. 755-786

Nimwegen, N. van en G. Beets, 2000: 'Nederland immigratieland', in: *Demos*, jg. 16, nr. 8

Oers, J.A.M. van (red.), 2002: *Gezondheid op koers? Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2002*, RIVM, Zeist

Ottaviano, G.I.P. en G. Peri, 2004: *The Economic Value of Cultural Diversity: Evidence from US Cities*, CESifo Working Paper 1117, Munich

Ours, J. van, 2010: 'Economisch herstel sleutel tot integratie', in: *NRC Handelsblad*, 23 maart 2010

Pedersen, P.J., M. Pytlikova en N. Smith, 2004: *Selection or network effects? Migration flows into 27 OECD countries*, IZA Discussion Papers 1104

RIVM, 2005: *Kosten van ziekten in Nederland 2005*, RIVM, Zeist

Ree, J. de en R. Alessie, 2005: *Estimating a life cycle model of female labor supply and non-durable consumption*, mimeo

Romijn, G. en P. Besseling, 2008: *Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt*, CPB Document 165, CPB, Den Haag

Roodenburg, H., R. Euwals en H. ter Rele, 2003: *Immigration and the Dutch Economy*, CPB, Den Haag

Rowthorn, R.E., 2008: 'The fiscal impact of immigration on the advanced economies', in: *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 24, no 3, pp. 403-426

RWI, 2009: *Factsheet re-integratie*, RWI, Den Haag

Ruim een derde volwassenen ontving zorgtoeslag', in: *CBS Webmagazine*, 12 maart 2007

SCP, 2009: *De jeugd een zorg*, SCP, Den Haag

SCP, 2009: *Goede burens kun je niet kopen*, SCP, Den Haag

Shumway, J.M. en G. Hall, 1996: 'Self-selection, earnings and chicanos migration: Differences between return and onward migrants', in: *International Migration Review*, vol. 30, no 4, pp. 979-994

Storesletten, K., 2000: 'Sustaining fiscal policy through immigration', in: *Journal of Political Economy*, vol. 108, no 2, pp. 300-323

Storesletten K., 2003: Fiscal implications of immigration - a net present value calculation, in: *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 105, no 3, pp. 487-506

'Vaak onvolledige AOW-aanspraken', in: *CBS Webmagazine*, 13 februari 2006

Sanderse, C., A. Verweij en J. de Beer, 2009: 'Migratie. Heden, verleden en toekomst?' in: *Volksgezondheid Toekomst Verkenning. Nationaal Kompas Volksgezondheid*, RIVM, Bilthoven

Verheirstraeten, S., 2004: *Het immigratiebeleid van de Europese Unie en de Verenigde Staten: een vergelijking*, KU Leuven, mimeo

Wadensjö, E. en C. Gerdes, 2004: 'Immigrants and the public sector in Denmark and Germany', in: T. Tranaes en K.F. Zimmermann (eds), *Migrants, Work, and the Welfare State*, University Press of Southern Denmark, Odense, pp. 320-356

Bijlage 1: Overheidsuitgaven naar leeftijd en herkomst

Deze bijlage brengt voor alle onderzochte categorieën overheidsuitgaven in kaart voor welke inwoners de betreffende uitgaven zijn gedaan, naar leeftijd en herkomst. Uitsluitend uitgaven waarmee een bedrag van méér dan € 1 miljard per jaar is gemoeid, worden besproken (voor een overzicht zie tabel 3.1). De genoemde bedragen en verdelingen naar leeftijd en herkomst hebben betrekking op het jaar 2008, tenzij anders vermeld. De figuren geven weer hoeveel er per persoon in een bepaalde leeftijdscategorie aan de betreffende voorziening wordt uitgegeven. Het gaat dus om uitgaven *per persoon* in een leeftijdscategorie, niet om uitgaven *per gebruiker/ontvanger* in een leeftijdscategorie. De uitgaven per Nederlandse ingezetene (GN) van een bepaalde leeftijd worden steeds vergeleken met de uitgaven aan die voorziening per niet-westerse allochtoon (NWA) van dezelfde leeftijd.

B1.1 Sociale uitkeringen en voorzieningen

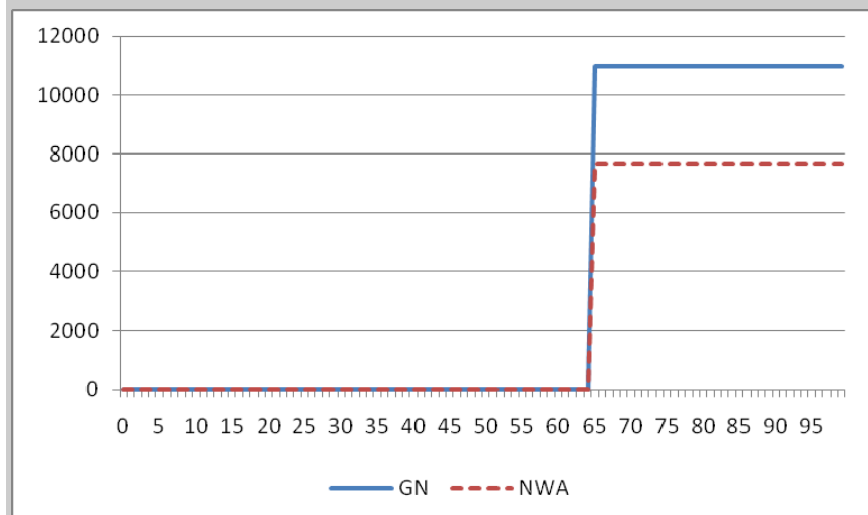
B1.1.1 AOW

De Algemene Ouderdomswet (AOW) is een basispensioenvoorziening voor mensen die 65 jaar of ouder zijn. Iedereen die rechtmatig in Nederland woont, is tussen het 15e en 65e levensjaar verplicht verzekerd voor de AOW. Er bestaat geen onderscheid tussen mannen en vrouwen of werkenden en niet-werkenden. Iedereen die in Nederland loonbelasting en/of inkomstenbelasting betaalt en nog geen 65 jaar of ouder is, betaalt AOW-premie.

Mensen die na hun 15e levensjaar in Nederland zijn komen wonen of tijdelijk of permanent buiten Nederland hebben gewoond, ontvangen geen volledige AOW. Voor ieder jaar dat iemand tussen zijn 15e en 65e jaar niet in Nederland heeft gewoond, krijgt hij 2% minder AOW. Dit geldt voor veel immigranten die na hun 15e jaar in Nederland zijn binnengekomen. Uit cijfers van het CBS blijkt dat de gemiddelde AOW-opbouw van NWA van 65 jaar en ouder 70% is.⁹⁴ Wie 65 jaar is en een inkomen onder het bestaansminimum heeft, kan een beroep op de bijstand doen.

⁹⁴ 'Vaak onvolledige AOW-aanspraken', in: *CBS Webmagazine*, 13 februari 2006.

Figuur B1.1 Uitgaven aan AOW naar leeftijd en herkomst, 2008 in euro's



Bron: CBS Statline

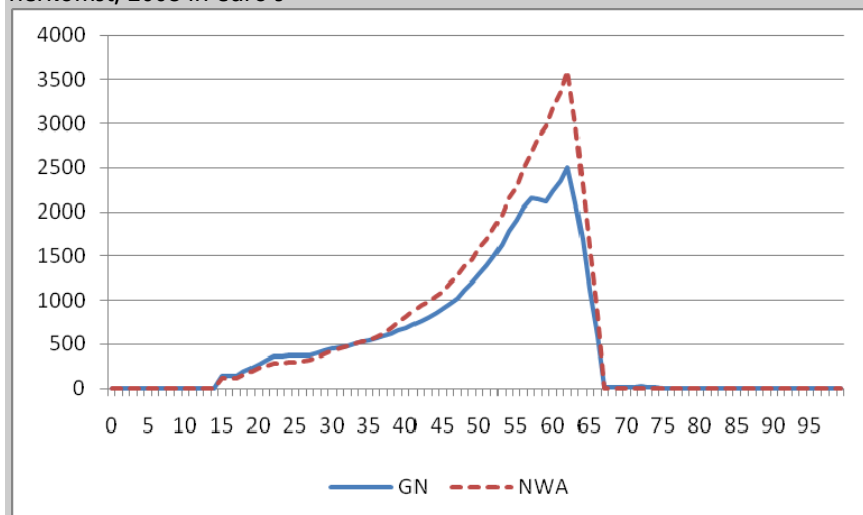
B1.1.2 Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen

Wie door ziekte of een handicap niet of niet meer volledig in staat is werkzaamheden te verrichten, kan onder bepaalde voorwaarden aanspraak maken op een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Er bestaan verschillende arbeidsongeschiktheidsregelingen: de WGA (Werkhervattingsregeling Gedeeltelijk Arbeidsongeschikten) voor mensen die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn; de IVA (Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten) voor werknemers die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt raken, en de WAJONG voor mensen die op jonge leeftijd arbeidsongeschikt zijn (geworden). Het UWV onderzoekt of iemand voldoet aan de criteria om voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering in aanmerking te komen.⁹⁵ In 2008 ontvingen circa 800.000 personen een gehele of gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering.

NWA ontvangen vaker een arbeidsongeschiktheidsuitkering dan GN van gelijke leeftijd. Dit geldt met name voor de beroepsbevolking vanaf 40 jaar. Onder de 35 jaar zijn er minder NWA met een arbeidsongeschiktheidsuitkering.

⁹⁵ www.arbeidsongeschiktheid.org/

Figuur B1.2 Uitgaven aan arbeidsongeschiktheidsuitkeringen naar leeftijd en herkomst, 2008 in euro's



Bron: CBS, Statline

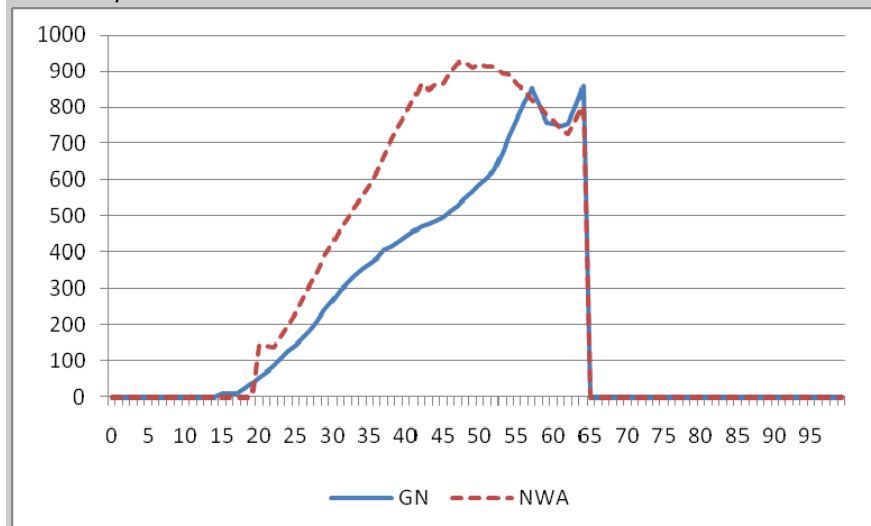
B1.1.3 Werkloosheidsuitkeringen

Iemand die (gedeeltelijk) werkloos wordt, heeft onder bepaalde voorwaarden recht op een werkloosheidsuitkering (WW-uitkering). De persoon in kwestie moet jonger zijn dan 65 jaar en minimaal vijf werkuren per week verliezen. Bovendien moet hij of zij in de 36 weken voordat de werkloosheid optrad, minimaal 26 weken hebben gewerkt.

NWA zijn vaker werkloos dan de gemiddelde Nederlander. In de afgelopen jaren was er een flinke daling van het aantal werkloze NWA, maar in 2009 is de werkloosheid onder NWA relatief sterk toegenomen. De arbeidsmarktpositie van NWA blijkt gevoeliger voor de conjunctuur dan die van GN.⁹⁶

⁹⁶ Gijsberts en Dagevos, 2009: *Jaarrapport integratie 2009*, p. 23. Zie ook Van Ours, 2010: 'Economisch herstel sleutel tot integratie'.

Figuur B1.3 Uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen naar leeftijd en herkomst, 2008 in euro's



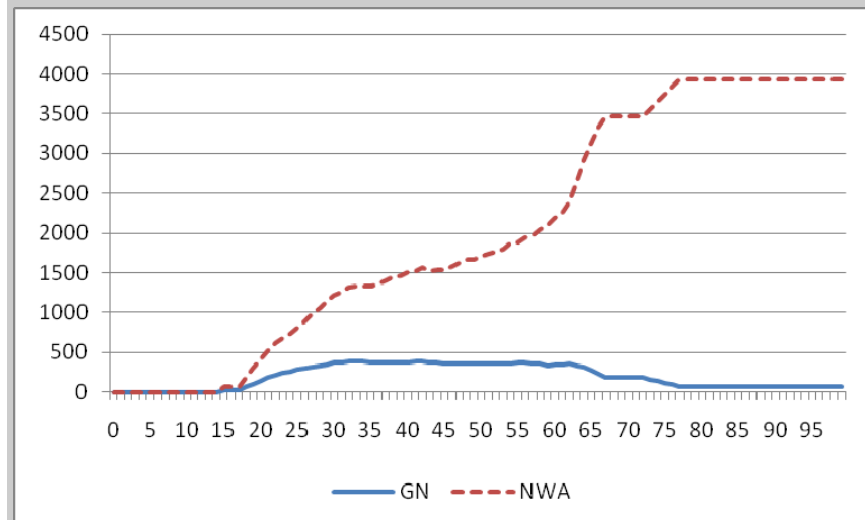
Bron: CBS, Statline

B1.1.4 Bijstandsuitkeringen

Wie niet door middel van werk of anderszins in een eigen inkomen kan voorzien, heeft onder bepaalde voorwaarden recht op een bijstandsuitkering (WWB). Niet-westerse allochtonen zijn sterk oververtegenwoordigd in de bijstand.

Omdat NWA vaak geen volledige AOW hebben en ook weinig aanvullend pensioen hebben opgebouwd, ontvangen NWA van 65 jaar en ouder relatief vaak een (aanvullende) bijstandsuitkering.

Figuur B1.4 Uitgaven aan bijstandsuitkeringen naar leeftijd en herkomst, 2008 in euro's



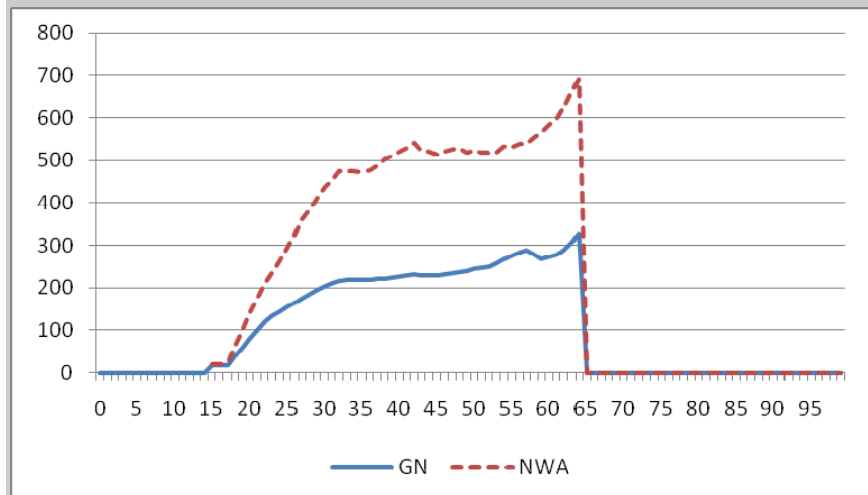
Bron: CBS, Statline

B1.1.5 Re-integratie

Personen die een arbeidsongeschiktheids-, werkloosheids- of bijstandsuitkering ontvangen, worden gestimuleerd om (weer) aan het werk te gaan. Hiervoor zijn re-integratiebudgetten beschikbaar. De uitgaven aan re-integratie (incl. uitvoeringskosten) voor deze categorieën waren in 2008 respectievelijk € 367 miljoen, € 216 miljoen en € 1856 miljoen.⁹⁷ Deze budgetten zijn aan personen toegerekend naar rato van het aantal personen dat een ao-, ww- of bijstandsuitkering ontvangt.

⁹⁷ RWI, 2009: *Factsheet re-integratie*.

Figuur B1.5 Uitgaven aan re-integratie naar leeftijd en herkomst, 2008 in euro's



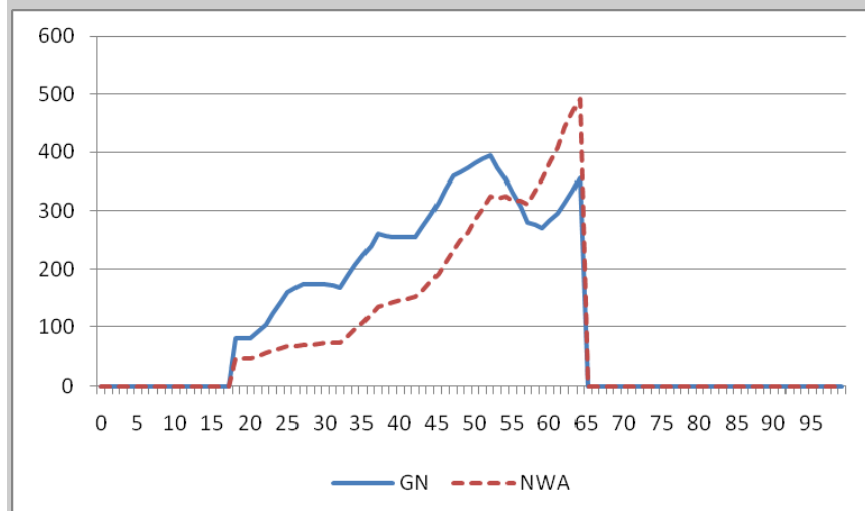
Bron: eigen berekeningen op basis van RWI, Factsheet Re-integratie

B1.1.6 WSW

De Sociale Werkvoorziening (SW) is bedoeld voor mensen die door lichamelijke, psychische en/of verstandelijke beperkingen geen 'gewone' baan kunnen vinden. In de SW wordt het werk aangepast aan de (beperkte) mogelijkheden van de persoon. De SW biedt een echte baan met salaris. Men kan alleen werken in de SW met een zogenoemde indicatie Wet Sociale Werkvoorziening (WSW).

In 2008 hadden ongeveer 100.000 personen een WSW-dienstbetrekking. Cijfers over de leeftijdsverdeling van WSW-ers zijn ontleend aan de WSW-statistiek. NWA en autochtonen nemen ongeveer in gelijke mate deel aan de WSW. Opvallend daarbij is dat in de jongere leeftijdsgroepen autochtone werknemers oververtegenwoordigd zijn, terwijl in de oudere leeftijdsgroepen NWA oververtegenwoordigd zijn.

Figuur B1.6 Uitgaven aan WSW naar leeftijd en herkomst, 2008 in euro's



Bron: eigen berekeningen op basis van WSW-statistiek

B1.2 Onderwijs en kinderopvang

B1.2.1 Primair onderwijs

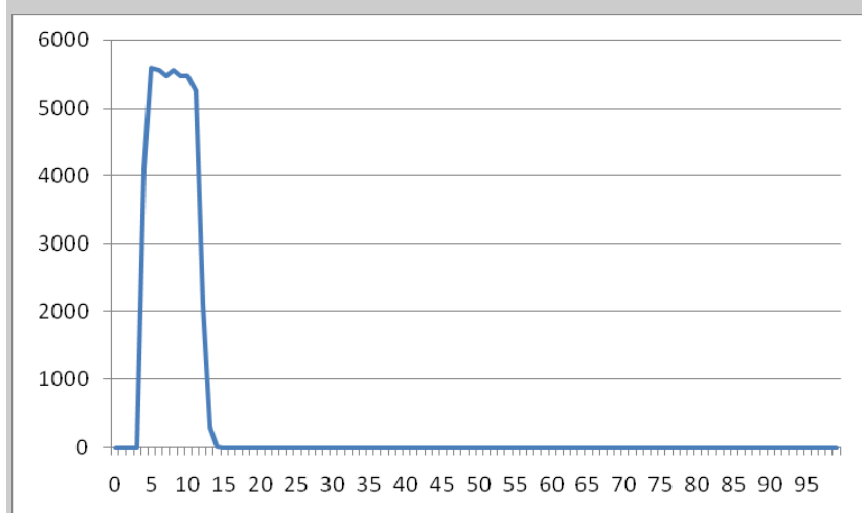
Nederland subsidieert onderwijs voor kinderen vanaf vier jaar. Vóór die leeftijd kunnen zij terecht in een kinderdagverblijf of in de peuterspeelzaal. Pas als een kind 4 jaar wordt, mag het naar de basisschool. Vanaf 5 jaar geldt de leerplicht; dan is het kind verplicht naar school te gaan. De basisschoolperiode duurt voor de meeste kinderen acht jaar (acht groepen). Leerlingen die door omstandigheden langer erover doen, mogen uiterlijk tot en met het schooljaar waarin zij 14 jaar worden naar de basisschool. In 2008 zaten ruim 1,5 miljoen leerlingen in het basisonderwijs.

Het basis- en voortgezet onderwijs wordt gefinancierd uit belastinggeld. Het ministerie van OCW betaalt voor iedere leerling op de basisschool ongeveer € 4.100 per jaar. Een leerling op een school voor speciaal basisonderwijs kost ongeveer € 9.300 per jaar. Op een school voor speciaal onderwijs kost een leerling jaarlijks ongeveer € 16.100 (inclusief het voortgezet onderwijs). Hoe meer leerlingen een school heeft, hoe meer geld de school van de

overheid krijgt. De overheid houdt echter niet alleen rekening met het aantal leerlingen, ook de achtergrond van de leerlingen is belangrijk. Op basis van de opleiding van de ouders kunnen scholen, in het kader van de zogeheten gewichtenregeling, extra geld krijgen voor hun leerlingen.⁹⁸

De totale uitgaven aan het primair onderwijs zijn hoofdelijk omgeslagen over alle kinderen in de leeftijdscategorie 4 tot en met 14 jaar die volgens cijfers van het CBS primair onderwijs volgen. Er is geen rekening gehouden met extra uitgaven in het kader van de gewichtenregeling. Onderscheid tussen NWA en GN kinderen wordt bij deze uitgavenpost dan ook niet gemaakt, omdat alle kinderen in de betreffende leeftijdscategorie primair onderwijs ontvangen.

Figuur B1.7 Uitgaven aan primair onderwijs naar leeftijd, 2008 in euro's



Bron: CBS Statline

B1.2.2 Voortgezet onderwijs

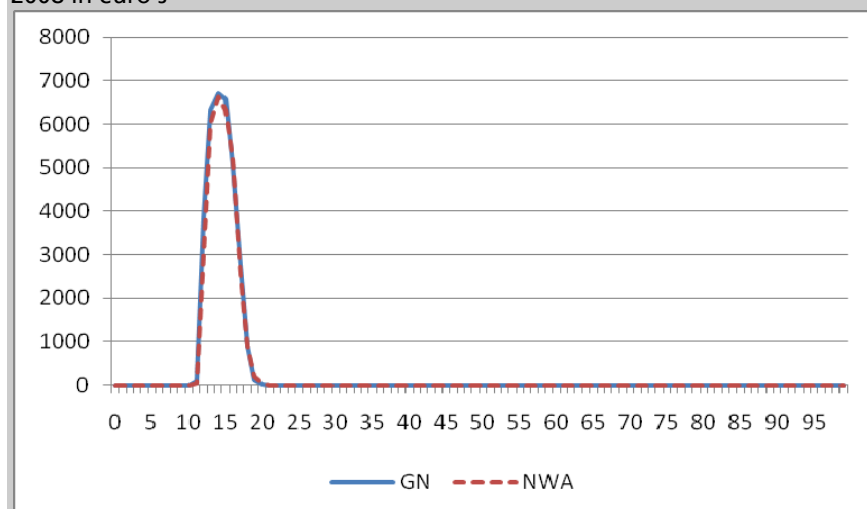
Na de basisschool gaan leerlingen naar een school voor voortgezet onderwijs, ten minste tot ze zestien jaar oud zijn. Leerlingen komen dan terecht in één van de drie soorten voortgezet onderwijs: vwo

⁹⁸ www.minocw.nl/primaironderwijs/377/Bekostiging

(voorbereidend wetenschappelijk onderwijs), havo (hoger algemeen voortgezet onderwijs) of vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs). Na het schooljaar waarin een leerling zestien wordt, is hij nog één jaar leerplichtig voor minstens één of twee dagen per week. In 2008 volgden ruim 935.000 leerlingen voortgezet onderwijs.

Cijfers over leerlingen in het voortgezet onderwijs zijn ontleend aan het CBS. Leerlingen in de leeftijdsklassen 11 jaar of jonger zijn samengenomen in de leeftijdsklasse 11 jaar. Leerlingen in de leeftijdsklassen 20 jaar of ouder zijn samengenomen in de klasse 20 jaar. Onderscheid tussen autochtone en allochtone leerlingen is bij deze uitgavenpost niet van belang, omdat alle kinderen in de betreffende leeftijdscategorie voortgezet onderwijs ontvangen. Per leerling in het voortgezet onderwijs geeft de overheid ongeveer € 6500 uit.

Figuur B1.8 Uitgaven aan voortgezet onderwijs naar leeftijd en herkomst, 2008 in euro's



Bron: CBS Statline

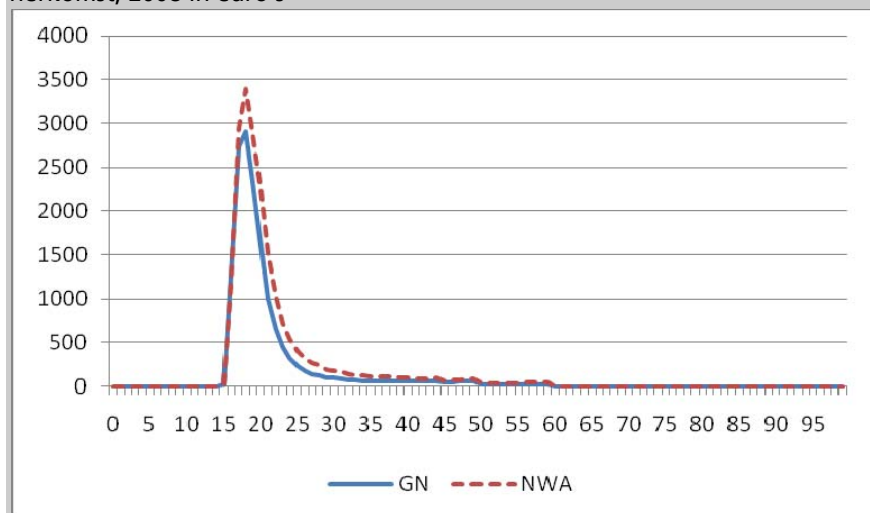
B1.2.3 Middelbaar beroepsonderwijs

In het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) kunnen verschillende opleidingen gevolgd worden op verschillende niveaus. De opleidingen worden verzorgd door regionale opleidingscentra (ROC's). In 2008 telde het mbo ruim 500.000 deelnemers.

Cijfers over het aantal studenten in het mbo zijn ontleend aan het CBS. In de totale uitgaven aan middelbaar beroepsonderwijs zijn de kosten van volwasseneneducatie (€ 190 miljoen) buiten beschouwing gelaten. De reden is dat er geen cijfers over het gebruik van volwasseneneducatie naar leeftijd zijn. Studenten in de leeftijdscategorie 15 jaar of jonger zijn samengenomen in de leeftijdsklasse 15 jaar; studenten in de leeftijdscategorie 50 jaar of ouder zijn samengenomen in de leeftijdsklasse 50 tot 60 jaar.

NWA volgen relatief vaker dan GN een opleiding op (de lagere niveaus van) het mbo. De deelname aan de hogere mbo-niveaus neemt de laatste jaren echter wel enigszins toe, waardoor de achterstand op autochtone Nederlandse deelnemers iets geringer wordt.⁹⁹

Figuur B1.9 Uitgaven aan middelbaar beroepsonderwijs naar leeftijd en herkomst, 2008 in euro's



Bron: CBS Statline

B1.2.4 Hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs

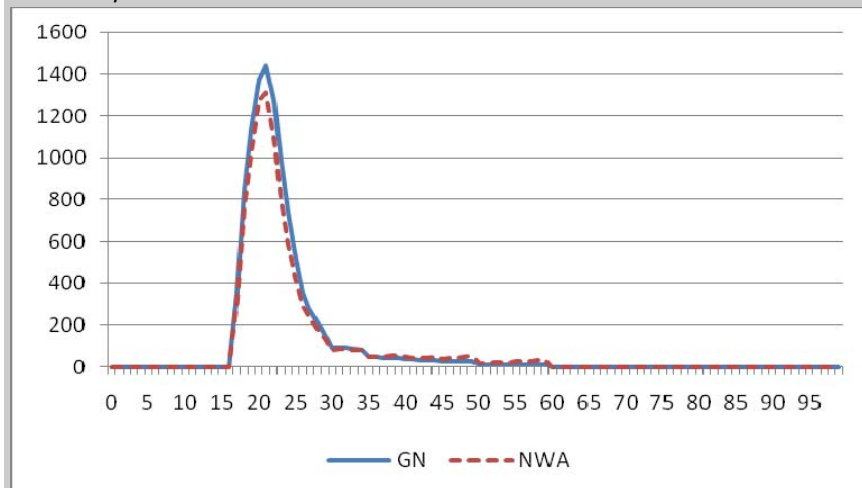
In Nederland volgden in 2008 220.000 studenten wetenschappelijk onderwijs (wo) en 384.000 studenten hoger beroepsonderwijs (hbo) (cijfers van het CBS). In de leeftijdsverdeling is de leeftijdscategorie 17 jaar of

⁹⁹ Gijsberts en Dagevos, *Jaarrapport integratie 2009*, p.114.

jonger samengenomen in de klasse 17 jaar en de categorie 50 jaar of ouder in de klasse 50 tot 60 jaar. Niet-westerse allochtonen zijn ondervertegenwoordigd in het hbo en wo. De ondervertegenwoordiging in het wo is groter dan in het hbo.

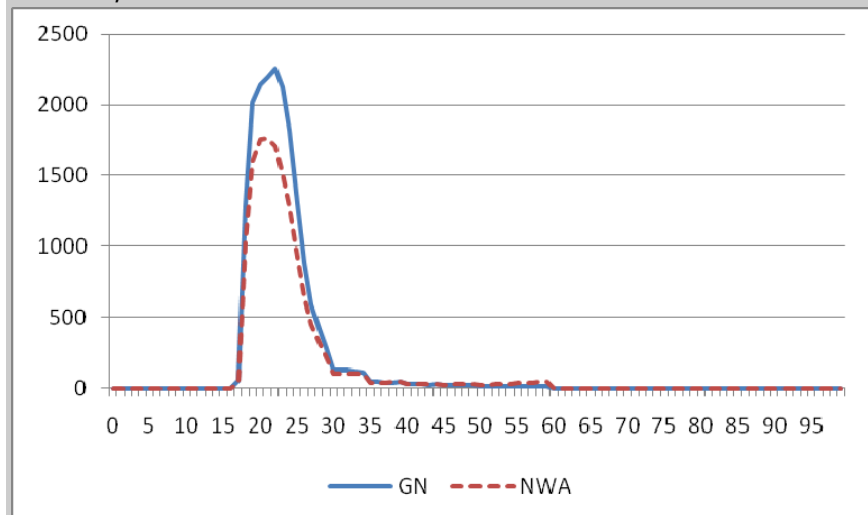
Omdat er voor het hoger onderwijs (hbo/wo) geen cijfers beschikbaar zijn waarbij tegelijkertijd onderscheid wordt gemaakt naar etniciteit en leeftijd, is verondersteld dat het aandeel NWA-studenten in het totale aantal studenten over alle leeftijdscategorieën constant is.

Figuur B1.10 Uitgaven aan hoger beroepsonderwijs naar leeftijd en herkomst, 2008 in euro's



Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline

Figuur B1.11 Uitgaven aan wetenschappelijk onderwijs naar leeftijd en herkomst, 2008 in euro's



Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline

B1.2.5 Studiefinanciering

Iedereen vanaf 18 jaar die een studie volgt, heeft recht op studiefinanciering ongeacht het niveau van de opleiding (mbo/hbo/wo).¹⁰⁰ Het recht op studiefinanciering gaat in vanaf het moment dat de student met de opleiding begint. Wie jonger is dan 18 jaar, heeft recht op studiefinanciering vanaf de eerste dag van het kwartaal volgend op de begindatum van de opleiding. Het recht op studiefinanciering geldt tot aan de leeftijd van 34 jaar, mits het tijdig is aangevraagd. Wie studiefinanciering aanvraagt voor zijn 30^{ste} verjaardag, heeft daarna nog 4 jaar recht op studiefinanciering. Echter de piek van het gebruik ligt tussen de 18 en 24 jaar.

Studiefinanciering kan worden verleend in de vorm van een prestatiebeurs, een OV-studentenkaart, een lening en een collegegeldkrediet. Iedereen die gaat studeren krijgt in principe een basisbeurs en OV-studentenkaart. De basisbeurs en de OV-studentenkaart staan los van het inkomen van de ouders. Dit geldt niet voor de aanvullende beurs. Deze is afhankelijk van het inkomen van de ouders, de eventuele studieschuld die zij nog hebben, het aantal broers en zussen dat ook een aanvullende beurs ontvangt en het

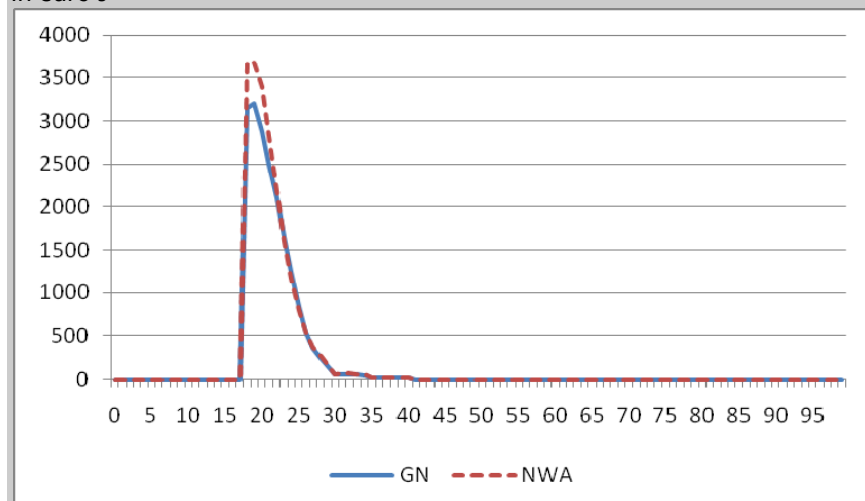
¹⁰⁰ In het mbo hebben alleen studenten die een voltijd BOL opleiding volgen vanaf hun 18e jaar recht op studiefinanciering.

aantal andere schoolgaande broers en zussen in het voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs dat geen studiefinanciering ontvangt. De aanvullende beurs komt bovenop de basisbeurs. Hoe hoger het inkomen van de ouders, des te minder aanvullende beurs de student krijgt. Als iemand niet voor de maximale aanvullende beurs in aanmerking komt, kan hij het bedrag dat hij niet als aanvullende beurs uitbetaald krijgt, ook lenen bij de IB-Groep. Wie zijn prestatiebeurs heeft verbruikt, kan nog drie jaar een vast bedrag per maand lenen.

Het totale bedrag dat de overheid uittrekt voor studiefinanciering is verdeeld over alle studenten die in aanmerking komen voor studiefinanciering (waaronder veel mbo-studenten). De beschikbare cijfers laten niet toe een onderscheid te maken naar het eigen inkomen en het inkomen van de ouders.

Zoals eerder opgemerkt zijn NWA ondervertegenwoordigd in het hoger beroeps- en wetenschappelijk onderwijs. Omdat er voor het hoger onderwijs (hbo/wo) geen cijfers beschikbaar zijn waarin onderscheid wordt gemaakt naar zowel etniciteit als leeftijd, is verondersteld dat de verhouding tussen het aantal autochtone en NWA studenten constant is over de leeftijdscategorieën.

Figuur B1.12 Uitgaven aan studiefinanciering naar leeftijd en herkomst, 2008 in euro's



Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline

B1.2.6 Kinderopvang

Om de arbeidsparticipatie van met name vrouwen te bevorderen komt de overheid ouders tegemoet met bijdragen in de kosten van kinderopvang. Dit betreft zowel voorschoolse opvang als buitenschoolse opvang. De hoogte van de bijdrage van de overheid wordt bepaald door de persoonlijke en financiële situatie.¹⁰¹

In 2008 is voor ruim 700.000 kinderen een beroep gedaan op de kinderopvangtoeslag (30% van de kinderen tot twaalf jaar). Hiermee was een bedrag van € 2,8 miljard gemoeid. Bij het Ministerie van OCW zijn wel cijfers bekend over het gebruik van de verschillende soorten opvang, maar niet over de verdeling van kosten tussen voorschoolse en buitenschoolse opvang.¹⁰² In dit onderzoek zijn de kosten per kind voor beide soorten opvang gelijk verondersteld.

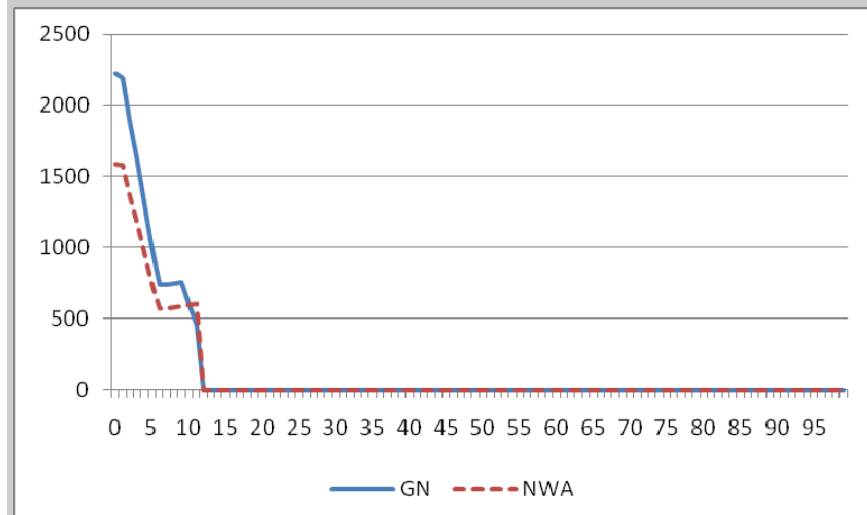
Uit cijfers van het CBS blijkt dat voor 23% van de NWA kinderen kinderopvangtoeslag wordt aangevraagd en voor 32% van de autochtone kinderen. Daarbij zijn er grote verschillen tussen herkomstgroepen. Turkse en Marokkaanse ouders maken relatief weinig gebruik van kinderopvangtoeslag (voor 15 resp. 12% van de kinderen), terwijl Surinaamse en Antilliaanse ouders er juist relatief vaak gebruik van maken (35 resp. 44%).¹⁰³

¹⁰¹ www.belastingdienst.nl/toeslagen

¹⁰² Ministerie van OCW, *Kerncijfers 2004-2008*.

¹⁰³ www.werkenindekinderopvang.nl

Figuur B1.13 Uitgaven aan kinderopvang naar leeftijd en herkomst, 2008 in euro's



Bron: eigen berekeningen op basis van Ministerie van OCW, Kerncijfers 2004-2008

B1.3 Gezondheidszorg

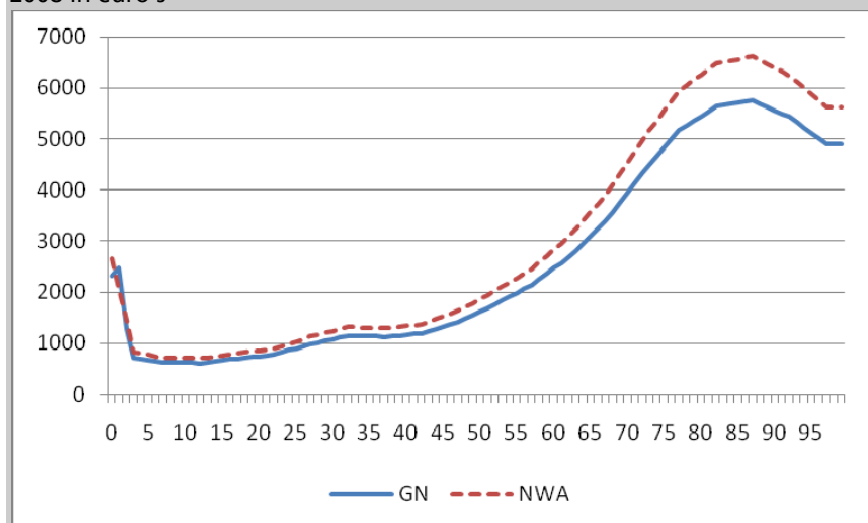
B1.3.1 Curatieve zorg (Zvw)

De Zorgverzekeringswet (Zvw) bepaalt dat iedere burger zich voor gezondheidszorg dient te verzekeren bij een zorgverzekeraar. Deze zorgverzekering bestaat uit een verplichte basisverzekering en eventueel een vrijwillige aanvullende verzekering. De verzekeringsplichtige moet zelf aan de zorgverzekeraar maandelijks een nominale premie betalen voor het verzekerde basispakket. De nominale premie kan per zorgverzekeraar in hoogte verschillen, maar bedraagt gemiddeld ongeveer € 1.200 per jaar. Wie jonger is dan 18 jaar, moet wel een basisverzekering hebben, maar hoeft geen nominale premie te betalen. Afhankelijk van het inkomen en de gezinssituatie kan de verzekeringsplichtige in aanmerking komen voor een tegemoetkoming in de nominale premie: de zorgtoeslag. Naast de nominale premie is er een inkomensafhankelijke bijdrage die door de werkgever wordt ingehouden op het loon. In 2008 bedroeg de premie 7,2% van het bijdrageplichtige inkomen tot aan een maximum van € 31.059. De basisverzekering dekt de kosten van bijvoorbeeld huisarts, ziekenhuis of apotheek. In 2008 bedroegen de kosten van de Zvw-zorg € 28,8 miljard.

Cijfers over de kosten van zorg (Zvw) naar leeftijd zijn afkomstig van het RIVM.¹⁰⁴ De cijfers, die betrekking hebben op het jaar 2005, zijn geëxtrapoleerd naar 2008, waarbij is aangenomen dat de leeftijdsverdeling van de kosten ongewijzigd is gebleven. Het RIVM heeft ook berekeningen uitgevoerd naar verschillen in zorggebruik tussen NWA en GN voor verschillende typen voorzieningen (huisarts, ziekenhuiszorg, ggz, medicijnen enz). Hieruit blijkt dat NWA gemiddeld 15% meer zorg gebruiken dan de gemiddelde Nederlander van dezelfde leeftijd.¹⁰⁵ Dit percentage is toegepast voor alle leeftijdscategorieën.

Uit cijfers van het CBS blijkt dat op 1 mei 2009 ruim 150.000 personen niet verzekerd waren tegen ziektekosten.¹⁰⁶ Onder hen zijn relatief veel allochtonen (3,5% tegenover 0,3% gemiddeld voor de autochtone inwoners). Dit gegeven is niet in de becijferingen meegenomen.

Figuur B1.14 Uitgaven aan curatieve zorg (Zvw) naar leeftijd en herkomst, 2008 in euro's



Bron: RIVM, Kosten van ziekten in Nederland

¹⁰⁴ RIVM, 2005: *Kosten van ziekten in Nederland*.

¹⁰⁵ Kunst et al., 2007: *Sociale verschillen in zorggebruik en zorgkosten in Nederland 2003*, p. 49.

¹⁰⁶ 'Aantal onverzekerden ziektekosten stabiliseert', in: *CBS Webmagazine*, 31 maart 2010.

B1.3.2 AWBZ

De AWBZ is een volksverzekering voor mensen die door ziekte of een handicap afhankelijk worden van langdurige zorg en ondersteuning. De AWBZ dekt medische kosten die niet onder de zorgverzekering vallen en door bijna niemand op te brengen zijn. De wet geldt voor alle Nederlandse ingezetenen, ongeacht inkomen. Mensen die in het buitenland wonen en in Nederland inkomen uit werk of woning hebben, zijn ook verzekerd voor zorg uit de AWBZ. Nederlandse gepensioneerden of uitkeringsgerechtigden die in het buitenland wonen zijn echter niet verzekerd.¹⁰⁷

De premie voor de AWBZ wordt betaald via de loon- en inkomstenbelasting. De overheid stelt jaarlijks het tarief voor de AWBZ-premie vast. Dit is een vast percentage dat geheven wordt over het inkomen in de eerste en tweede belastingschijf. Er is een maximum aan het inkomen waarover premie verschuldigd is. In de AWBZ ging in 2008 € 22 miljard om.

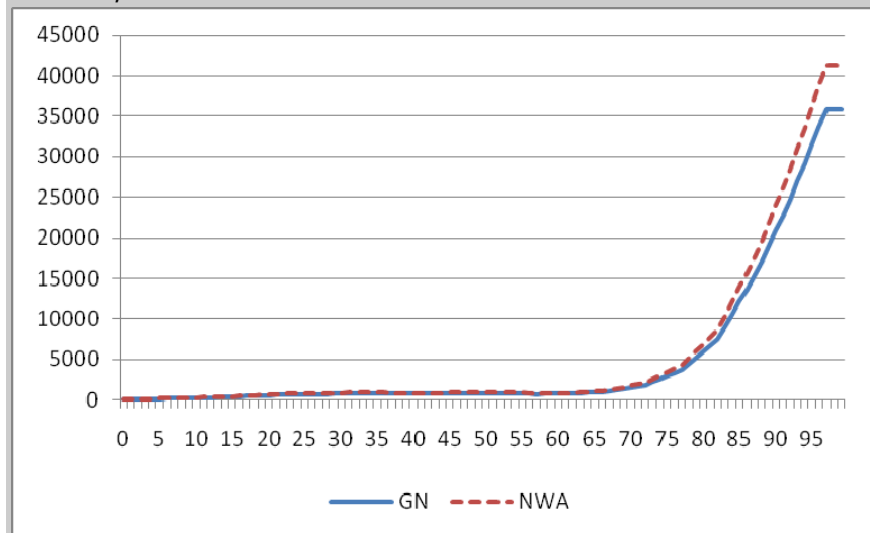
Cijfers over de gemiddelde kosten van langdurige (AWBZ) zorg naar leeftijd zijn afkomstig van het RIVM.¹⁰⁸ De cijfers, die betrekking hebben op het jaar 2005, zijn geëxtrapoleerd naar 2008, waarbij is aangenomen dat de leeftijdsverdeling van de kosten ongewijzigd is gebleven. Het RIVM heeft ook berekeningen uitgevoerd naar verschillen in zorggebruik tussen NWA en GN waaruit blijkt dat NWA gemiddeld 15% meer zorg gebruiken dan de gemiddelde Nederlander.¹⁰⁹ Dit percentage is toegepast voor alle leeftijdscategorieën.

¹⁰⁷ www.cvz.nl/verzekeringen/awbz.

¹⁰⁸ RIVM, 2005: *Kosten van ziekten in Nederland*.

¹⁰⁹ Kunst et al., 2007: *Sociale verschillen in zorggebruik en zorgkosten in Nederland 2003*, p. 49.

Figuur B1.15 Uitgaven aan langdurige zorg (AWBZ) naar leeftijd en herkomst, 2008 in euro's



Bron: RIVM, Kosten van ziekten in Nederland

WMO

Op 1 januari 2007 is de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) in werking getreden. De WMO wordt door gemeenten uitgevoerd. Enkele soorten zorg, waaronder thuiszorg, zijn van de AWBZ naar de WMO overgeheveld. In 2008 bedroegen de uitgaven in het kader van de WMO € 1,475 miljard. Over de WMO zijn geen cijfers bekend wat betreft het gebruik naar leeftijd en herkomst. Daarom is de WMO niet in de berekeningen meegenomen.

B1.3.3 Zorgtoeslag

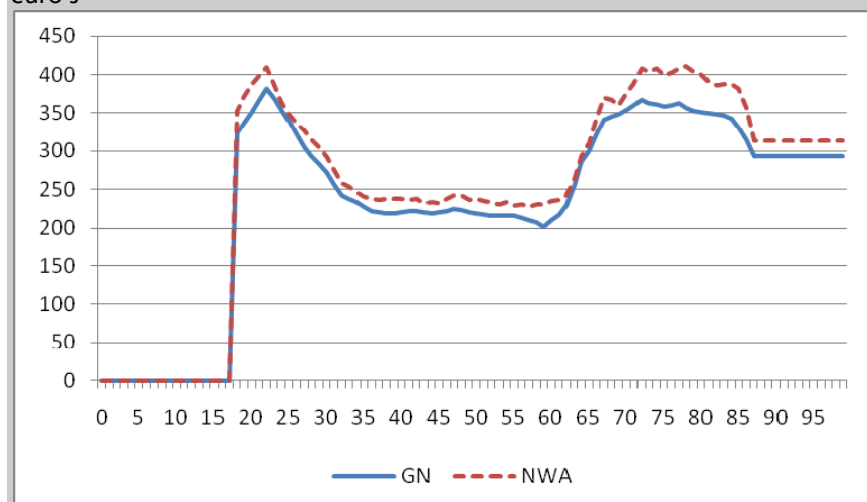
De zorgtoeslag is een tegemoetkoming aan verzekeringsplichtigen voor wie de nominale premie voor de ziektekostenverzekering (Zvw) een te hoog deel van het inkomen uitmaakt. Het recht op zorgtoeslag is afhankelijk van het inkomen en de gezinssituatie. De toeslag wordt uitgekeerd door de Belastingdienst.¹¹⁰

¹¹⁰ www.belastingdienst.nl

Volgens de Belastingdienst ontvingen in 2008 ruim 5 miljoen personen zorgtoeslag. Dit is 38% van de bevolking van 18 jaar of ouder. De Belastingdienst publiceert geen gegevens over de ontvangers van zorgtoeslag naar leeftijd en herkomst.

Om tot een schatting van het beroep op zorgtoeslag naar leeftijd en herkomst te komen, is allereerst vastgesteld welk deel van de huishoudens een inkomen heeft onder de inkomensgrens die voor de zorgtoeslag geldt. Van deze huishoudens is de verdeling naar leeftijd van de hoofdkostwinner bekend (CBS). Vervolgens is het bedrag aan uitgekeerde zorgtoeslag over deze huishoudens verdeeld. Daarnaast is bekend dat 4 op de 5 ontvangers van zorgtoeslag autochtoon zijn en 1 op de 10 niet-westers allochtoon.¹¹¹ Deze gegevens zijn gecombineerd om tot een verdeling naar leeftijd en herkomst te komen.

Figuur B1.16 Uitgaven aan zorgtoeslag naar leeftijd en herkomst, 2008 in euro's



Bron: eigen berekeningen op basis van Belastingdienst en CBS Statline

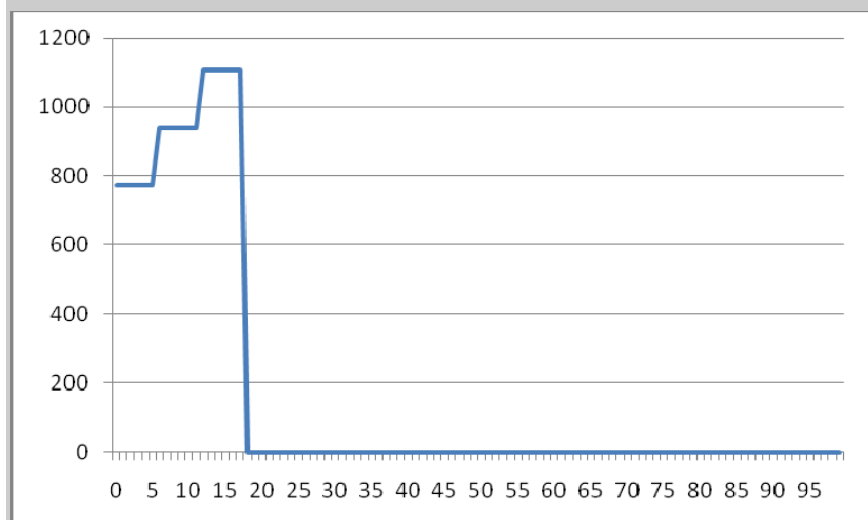
¹¹¹ 'Ruim een derde volwassenen ontving zorgtoeslag', in: *CBS Webmagazine*, 12 maart 2007.

B1.4 Jeugd en gezin

B1.4.1 Kinderbijslag

De Algemene kinderbijslagwet (AKW) biedt mensen die in Nederland wonen en werken en kinderen grootbrengen een financiële tegemoetkoming (kinderbijslag). Met de kinderbijslag betaalt de overheid mee aan de kosten die samenhangen met de opvoeding van een kind. Kinderbijslag is niet afhankelijk van het inkomen, maar is een vast bedrag dat afhangt van de leeftijd van het kind.

Figuur B1.17 Uitgaven aan kinderbijslag naar leeftijd, 2008 in euro's



Bron: Sociale Verzekeringsbank

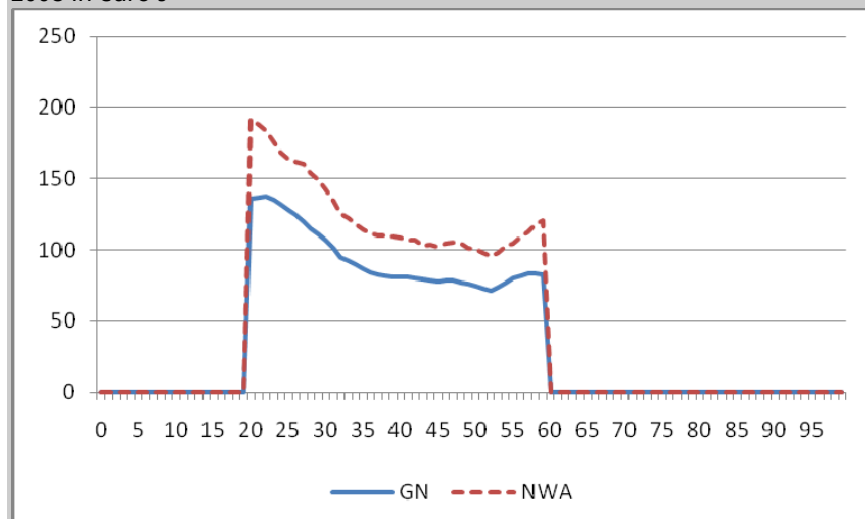
B1.4.2 Kindgebonden budget

De overheid vindt dat kinderen veilig en gezond moeten kunnen opgroeien in een gezin waar ouders of opvoeders voldoende tijd, aandacht maar ook geld voor de kinderen hebben. Daarom kunnen gezinnen die aan de voorwaarden voldoen, sinds 1 januari 2009 een beroep doen op het

kindgebonden budget.¹¹² Dit is een bijdrage in de kosten van kinderen (tot 18 jaar). In 2009 ontvingen ruim 1 miljoen huishoudens een kindgebonden budget.

Omdat het inkomen van de gemiddelde NWA lager ligt dan het inkomen van de GN en het kindgebonden budget inkomensafhankelijk is, komen meer NWA dan GN in aanmerking voor dit budget. De uitgaven zijn verdeeld over huishoudens met kinderen, met een huishoudinkomen onder de inkomensgrens die voor het kindgebonden budget geldt. Daarbij is een leeftijdsgrens van de hoofdkostwinner van 60 jaar aangehouden.

Figuur B1.18 Uitgaven aan kindgebonden budget naar leeftijd en herkomst, 2008 in euro's



Bron: eigen berekeningen op basis van Belastingdienst en CBS Statline

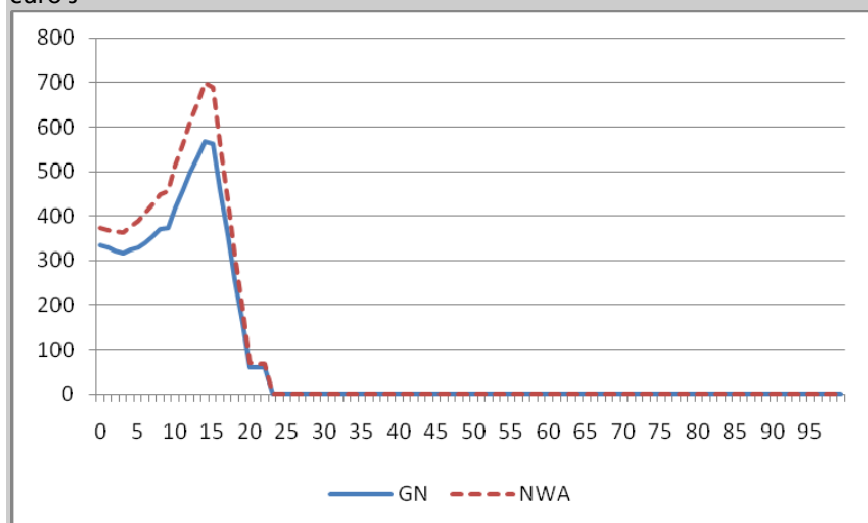
B1.4.3 Jeugdzorg

In 2006 ontvingen circa 95.000 jeugdigen tussen de 0 en 22 jaar jeugdzorg (1,6% van het totale aantal jeugdigen in de leeftijdsgroep). Deze zorg kan de vorm aannemen van ambulante zorg, dagbehandeling, pleegzorg en residentiële zorg. De zorg is op provinciaal niveau georganiseerd; de provincies ontvangen hiervoor financiële middelen van het Rijk. Cijfers over het aantal jeugdigen dat zorg ontvangt, naar zorgtype en leeftijdscategorie,

¹¹² Het kindgebonden budget is in de plaats gekomen van de kindertoeslag die tot ultimo 2008 bestond.

zijn ontleend aan het SCP-rapport *De jeugd een zorg*.¹¹³ Hierin wordt ook onderscheid gemaakt naar etniciteit. NWA zijn oververtegenwoordigd in de jeugdzorg. Er worden geen cijfers gepresenteerd over de verdeling van de kosten over de afzonderlijke voorzieningen. In dit onderzoek zijn de totale uitgaven aan jeugdzorg verdeeld over alle gebruikers van jeugdzorg, ongeacht het type voorziening.

Figuur B1.19 Uitgaven aan jeugdzorg naar leeftijd en herkomst, 2008 in euro's



Bron: eigen berekeningen op basis van SCP, *De jeugd een zorg* en Brancherapportage Jeugdzorg 2008

B1.4 Justitie

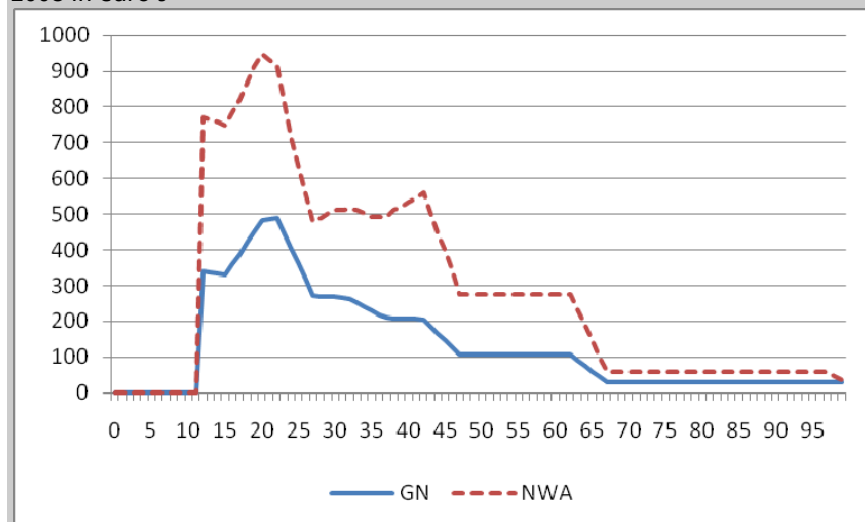
B1.4.1 Rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding

De overheid gaf in 2008 € 2,7 miljard uit aan rechtshandhaving, criminaliteits- en terrorismebestrijding. Om deze uitgaven toe te wijzen aan personen is gebruik gemaakt van cijfers over het aantal verdachten van misdrijven. In 2007 waren er 216.750 verdachten van misdrijven (cijfers CBS). Van hen is een leeftijdsverdeling en een verdeling naar herkomst bekend.

¹¹³ SCP, 2009: *De jeugd een zorg*.

Niet-westerse migranten worden vaker als verdachte van een misdrijf geregistreerd dan autochtone Nederlanders.¹¹⁴ Werd in 2007 van alle autochtone Nederlanders boven de 12 jaar 1,3% verdacht van een misdrijf, onder migranten van niet-westerse herkomst was dat aandeel 4,8%. Antilliaanse en Marokkaanse Nederlanders worden het vaakst verdacht van een misdrijf (resp. 7,9% en 6,4%). Van de niet-westerse groepen kennen personen van Turkse afkomst het laagste verdachtenpercentage (3,9%).

Figuur B1.20 Uitgaven aan criminaliteitsbestrijding naar leeftijd en herkomst, 2008 in euro's



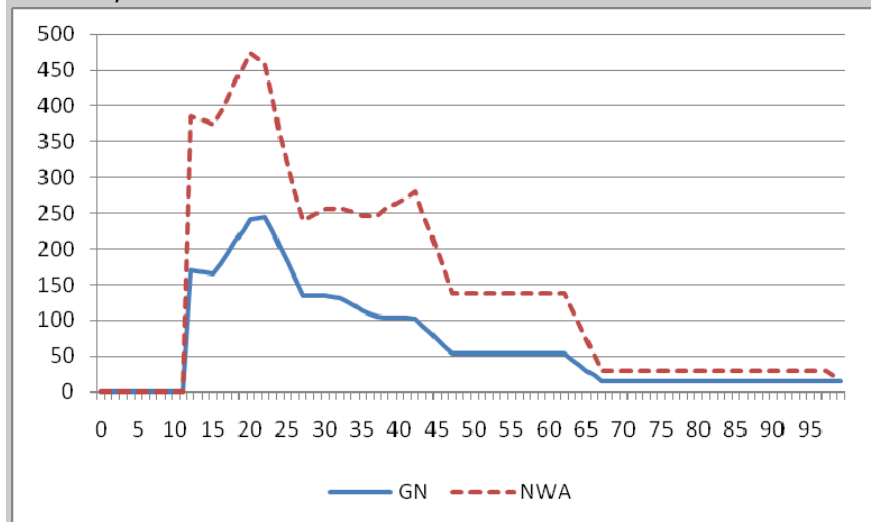
Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline

B1.4.2 Rechtspleging en rechtsbijstand

De uitgaven voor rechtspleging en rechtsbijstand (€ 1,3 miljard in 2008) zijn op dezelfde wijze als die voor criminaliteitsbestrijding verdeeld over de bevolking naar leeftijd en herkomst.

¹¹⁴ Goudriaan en Eggen, 2008: 'Verdachten van criminaliteit', in: *Criminaliteit en rechtshandhaving 2008*.

Figuur B1.21 Uitgaven aan rechtspleging en rechtsbijstand naar leeftijd en herkomst, 2008 in euro's

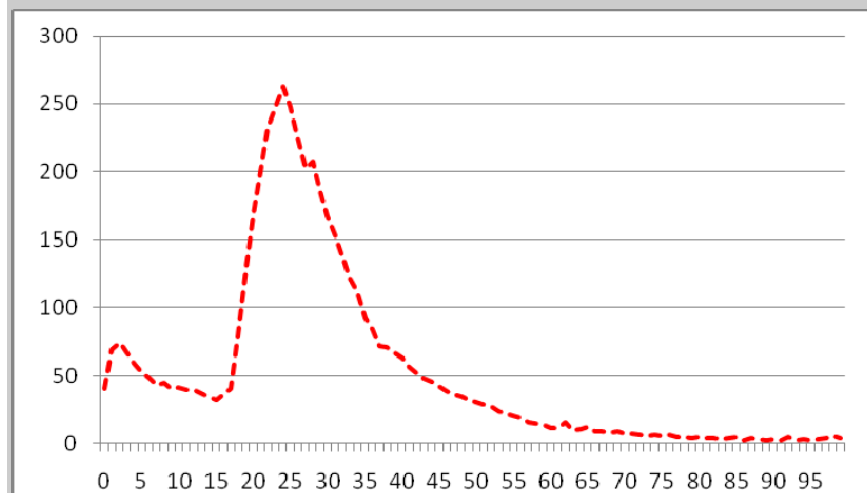


Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline

B1.4.3 Vreemdelingenbeleid

Het Ministerie van Justitie geeft jaarlijks iets meer dan € 2 miljard uit aan vreemdelingenbeleid. Dit beleid richt zich zowel op de immigratie van westerse als niet-westerse allochtonen. Omdat beide groepen immigranten ongeveer even groot zijn, is de helft van het totale bedrag toebedeeld aan NWA. De leeftijdsverdeling van de uitgaven correspondeert met de leeftijdsverdeling van NWA immigranten.

Figuur B1.22 Uitgaven aan vreemdelingenbeleid naar leeftijd, 2008 in euro's



Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline

B1.5 Wonen

B1.5.1 Huurtoeslag

In 2008 ontvingen bijna 1,1 miljoen huishoudens huurtoeslag.¹¹⁵ Dit is meer dan 30% van alle huurders. De huurtoeslag is bedoeld om mensen met een beperkt inkomen in staat te stellen betaalbaar te wonen. Om voor huurtoeslag in aanmerking te komen, moet de huurder aan een aantal eisen voldoen qua leeftijd, inkomen, hoogte van de huur en woonsituatie. Voor 2008 gold als voorwaarde dat de huur niet lager mocht zijn dan € 204,33 en niet hoger dan € 631,73 per maand en het inkomen niet hoger dan € 20.600 (voor samenwonenden gold een gezamenlijk inkomen van maximaal € 27.950).

NWA komen vaker in aanmerking voor huurtoeslag dan autochtone Nederlanders. Dit komt omdat NWA vaker dan GN in een huurwoning wonen.¹¹⁶ In 2006 woonde 60% van de autochtone huishoudens in een

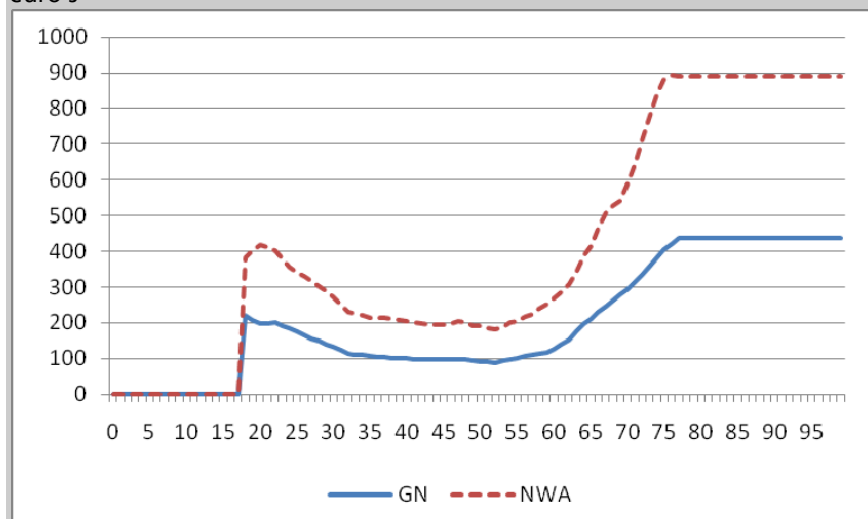
¹¹⁵ Belastingdienst, 2008: *Jaarverslag 2008*.

¹¹⁶ SCP, 2009: *Goede burens kun je niet kopen*.

koopwoning, tegen 23% van de NWA huishoudens.¹¹⁷ Daarnaast is het inkomen van NWA huishoudens gemiddeld lager dan dat van autochtone huishoudens, waardoor zij eerder in aanmerking komen voor huurtoeslag.

De Belastingdienst, die de huurtoeslagen uitkeert, publiceert geen cijfers over het gebruik naar leeftijd en herkomst. Om de uitgekeerde bedragen aan huishoudens te kunnen toewijzen, zijn cijfers uit verschillende bronnen gecombineerd. De cijfers over het aantal toekenningen van huurtoeslag naar herkomst van de ontvanger zijn afkomstig van het ministerie van VROM.¹¹⁸ De verdeling van huurtoeslag over leeftijdscategorieën is gebaseerd op CBS-cijfers over huishoudinkomens naar leeftijd van de hoofdkostwinner.

Figuur B1.23 Uitgaven aan huurtoeslag naar leeftijd en herkomst, 2008 in euro's



Bron: eigen berekeningen op basis van Belastingdienst, CBS Statline en WoOn

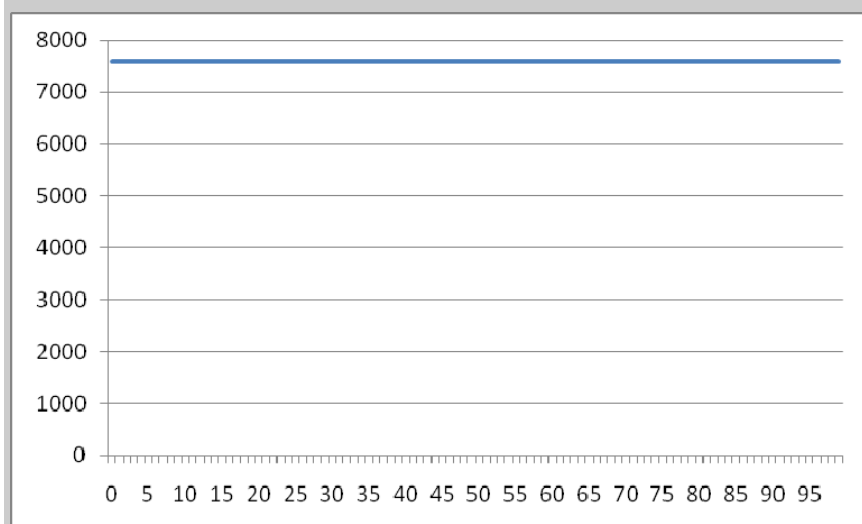
¹¹⁷ Er is wel een ontwikkeling dat steeds meer niet-westerse allochtonen een eigen woning kopen. Niettemin is het aandeel kopers altijd nog beduidend lager dan bij qua inkomen vergelijkbare autochtone huishouden. Zie Dagevos, 2009: *Ruimtelijke concentratie van niet-westerse migranten: achtergronden, gevolgen en aangrijpingspunten voor het beleid*.

¹¹⁸ <http://hcib.datawonen.nl/>

B1.6 Niet toerekenbare uitgaven

Niet voor alle collectieve uitgaven kan worden vastgesteld voor wie ze worden gedaan, c.q. aan wie ze ten goede komen. In hoofdstuk 3 is uiteengezet dat iets minder dan de helft van de uitgaven (€ 124,5 miljard) niet toerekenbaar is aan personen. Deze uitgaven zijn hoofdelijk verdeeld over alle inwoners van Nederland. Het gaat dan om een bedrag van € 7589 per persoon.

Figuur B1.24 Niet-toerekenbare uitgaven naar leeftijd, 2008 in euro's



Budgettaire effecten van immigratie van niet-westerse allochtonen

Bijlage 2: Overheidsinkomsten naar leeftijd en herkomst

Om collectieve uitgaven te bekostigen heft de overheid belastingen en premies. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt naar economische grondslag, te weten arbeid, consumptie en kapitaal. Deze bijlage brengt voor alle onderzochte categorieën overheidsinkomsten in kaart door welke inwoners de diverse belastingen en premies zijn afgedragen, naar leeftijd en herkomst. Uitsluitend belastingen en premies waarmee een bedrag van méér dan € 1 miljard per jaar is gemoeid, worden besproken (voor een overzicht zie tabel 3.2). De genoemde bedragen en verdelingen naar leeftijd en herkomst hebben betrekking op het jaar 2008, tenzij anders vermeld. De figuren geven weer hoeveel er per persoon in een bepaalde leeftijdscategorie aan de betreffende belasting of premie wordt afgedragen. Het gaat dus om afdrachten *per persoon* in een leeftijdscategorie, niet om afdrachten *per belasting- c.q. premieplichtige* in een leeftijdscategorie. De afdrachten per Nederlandse ingezetene (GN) van een bepaalde leeftijd worden steeds vergeleken met de afdrachten per niet-westerse allochtoon (NWA) van dezelfde leeftijd.

B2.1 Loon/inkomstenbelasting en sociale premies

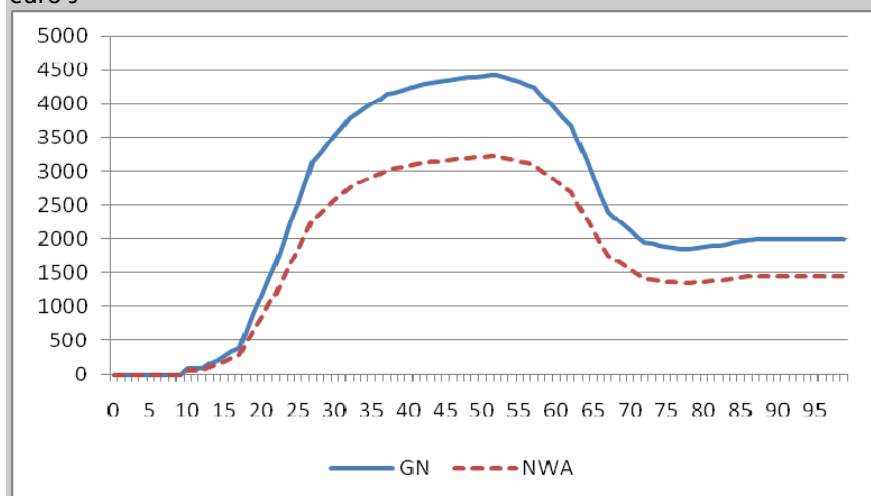
B2.1.1 Loon- en inkomstenbelasting

Iedereen die een dienstbetrekking heeft en op grond daarvan loon ontvangt, is onderworpen aan loonbelasting en heffing van premies volksverzekeringen. Ook over inkomen uit een uitkering moeten belasting en premies worden betaald. De werkgever of instantie die het loon verstrekt, houdt de zogenoemde loonheffing in en draagt deze af aan de Belastingdienst. Zelfstandigen die inkomen verwerven uit een onderneming, betalen inkomstenbelasting en sociale premies over hun inkomen. De Belastingdienst stelt voor elke belastingplichtige het belastbare inkomen vast waarover belasting en sociale premies moeten worden betaald.

Het CBS publiceert cijfers over het persoonlijk bruto-inkomen naar leeftijd en herkomst. Dit inkomen bestaat uit het inkomen uit arbeid, kapitaal of ondernemersactiviteit, verhoogd met uitkeringen uit hoofde van inkomensverzekeringen en sociale voorzieningen. Deze cijfers zijn gebruikt

om afdrachten van loon/inkomstenbelasting en sociale premies aan personen te koppelen. Daarbij is uitgegaan van een gelijke belastingdruk over alle leeftijdsklassen, met uitzondering van personen boven 65 jaar die geen premies werknemersverzekeringen verschuldigd zijn. De figuren B2.1 t/m B2.3 tonen de belasting- en premieafdrachten naar leeftijd en herkomst.

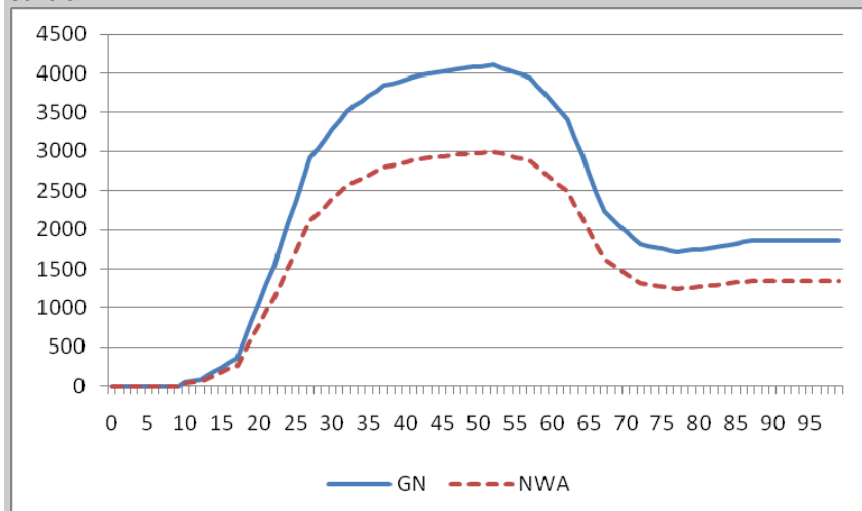
Figuur B2.1 Loon/inkomstenbelasting naar leeftijd en herkomst, 2008 in euro's



Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline

B2.1.2 Premies volksverzekeringen

Figuur B2.2 Premies volksverzekeringen naar leeftijd en herkomst, 2008 in euro's

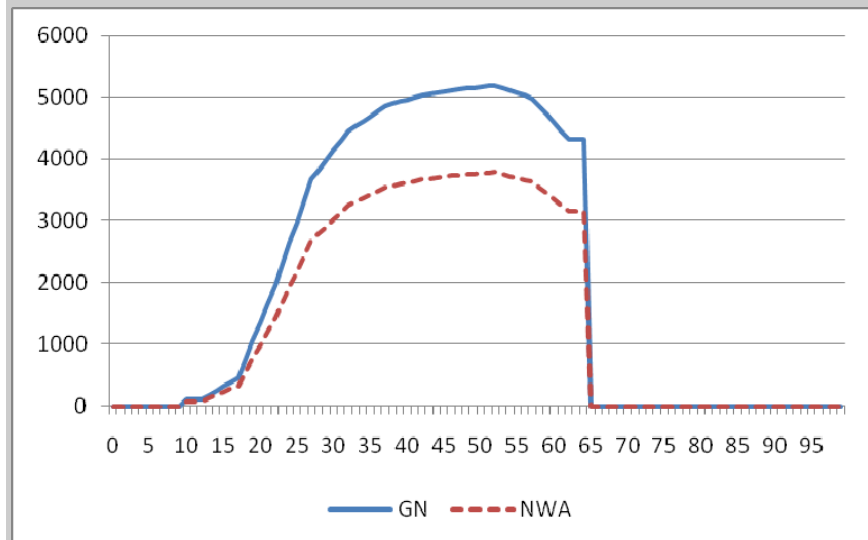


Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline

B2.1.3 Premies werknemersverzekeringen

Premies werknemersverzekeringen worden alleen geheven over het inkomen van werkenden tot 65 jaar. Het leeftijdsprofiel wijkt daardoor af van dat van de premies volksverzekeringen.

Figuur B2.3 Premies werknemersverzekeringen naar leeftijd en herkomst, 2008 in euro's



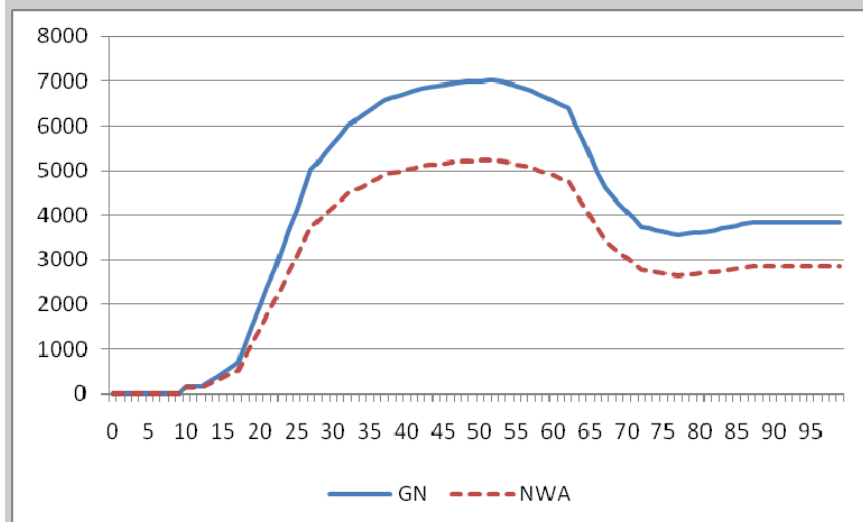
Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline

B2.2 Indirecte belastingen

Indirecte of kostprijsverhogende belastingen bestaan uit omzetbelasting (BTW), invoerrechten, belasting op personenauto's en motorrijwielen (BPM), accijnzen, belastingen van rechtsverkeer (w.o. de overdrachtsbelasting), motorrijtuigenbelasting, belastingen op milieugrondslag, verbruiksbelastingen van alcoholvrije dranken, belasting op zware motorvoertuigen en verpakkingenbelasting. Van al deze belastingen is aangenomen dat zij proportioneel drukken op de particuliere consumptie van personen met inkomen. Een uitzondering is gemaakt voor de overdrachtsbelasting die wordt geheven bij de overdracht van onroerend goed.

Het CBS publiceert statistieken over persoonlijke inkomens naar leeftijd en herkomst. Bij het persoonlijk inkomen blijven inkomen uit vermogen en gebonden inkomensoverdrachten, zoals huursubsidie, buiten beschouwing. Het persoonlijk inkomen is gebruikt om de afdracht van indirecte belastingen aan personen toe te rekenen. Het leeftijdsprofiel van het persoonlijk inkomen vertoont vrijwel hetzelfde verloop als dat van het bruto-inkomen.

Figuur B2.4 Indirecte belastingen naar leeftijd en herkomst, 2008 in euro's



Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline

B2.3 Overdrachtsbelasting

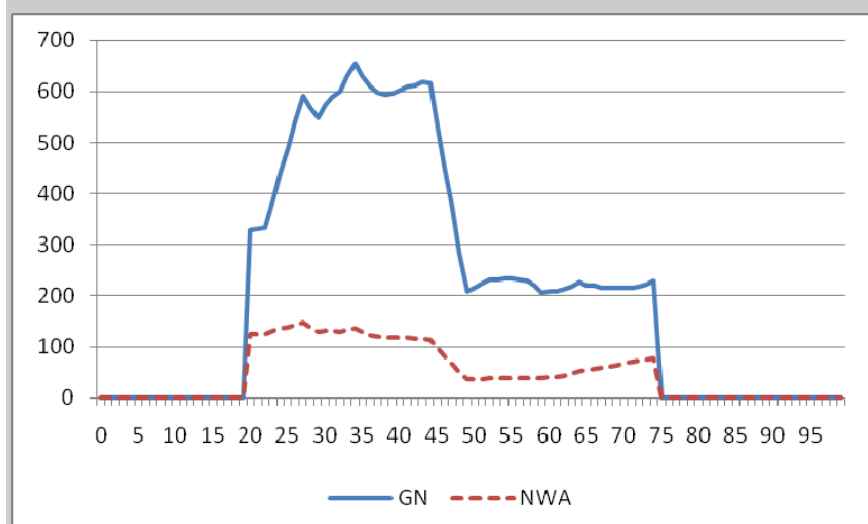
Overdrachtsbelasting is verschuldigd bij de overdracht van onroerende zaken. Het grootste deel van de overdrachtsbelasting wordt betaald door huiseigenaren bij de aankoop van een woning. In de berekeningen is aangenomen dat de overdrachtsbelasting volledig afkomstig is van de overdracht van de ruim 180.000 woningen die in 2008 zijn verkocht.

Er zijn geen statistische gegevens beschikbaar over leeftijd en herkomst van personen die overdrachtsbelasting betalen. Wel zijn uit het WoonOnderzoek van het ministerie van VROM gegevens bekend over de gemiddelde leeftijd waarop verschillende typen huishoudens (starters, semi-starters en doorstromers) een woning kopen. De leeftijd waarop woningen worden aangekocht is afgekapt op 75 jaar. Bovendien zijn cijfers bekend over het woningbezit naar herkomst; NWA bezitten veel minder vaak een koopwoning dan autochtonen (23% tegenover 60% van het aantal huishoudens).¹¹⁹ Deze gegevens zijn gecombineerd om een leeftijds- en herkomstprofiel samen te stellen van personen die een woning aanschaffen (en dus overdrachtsbelasting betalen). Bovendien is rekening gehouden met

¹¹⁹ SCP, 2009: *Goede burens kun je niet kopen*, p. 60.

het inkomen van de desbetreffende personen, onder de aanname dat de aanschafwaarde van de woning gerelateerd is aan het bruto-inkomen van het huishouden waarvan de hoofdkostwinner in de betreffende leeftijdsklasse valt.

Figuur B2.5 Overdrachtsbelasting naar leeftijd en herkomst, 2008 in euro's



Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline en WoOn

B2.4 Successierechten

Successierechten zijn verschuldigd over erfenissen en schenkingen. Er zijn geen statistische gegevens beschikbaar over de leeftijd en herkomst van personen die erfenissen nalaten en schenkingen doen.

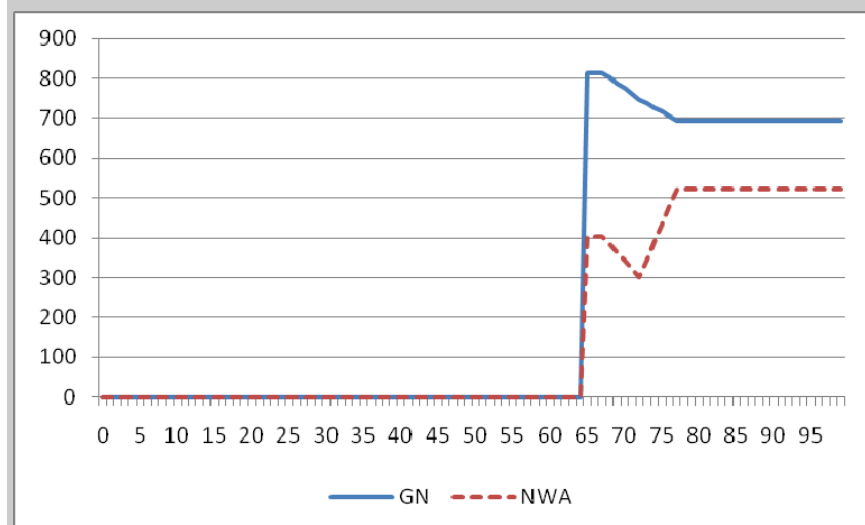
Om de verdeling van successierechten naar leeftijd en herkomst te bepalen is gebruik gemaakt van de vermogensstatistiek van het CBS. Deze biedt inzicht in de vermogensverdeling van huishoudens naar leeftijd van de hoofdkostwinner.¹²⁰ Om de afdracht van schenkingsrechten naar leeftijd te bepalen is verondersteld dat uitsluitend personen van 65 jaar en ouder vermogen nalaten en schenkingen doen. De successierechten zijn toegerekend aan de personen die het vermogen nalaten c.q. de schenking

¹²⁰ Vermogen is het saldo van bezittingen en schulden. Uitsluitend particuliere vermogens van huishoudens zijn in aanmerking genomen.

doen, hoewel de successierechten feitelijk verschuldigd zijn door de personen die de nalatenschap of de schenking ontvangen.

NWA bezitten minder vermogen dan GN en dragen derhalve minder successierechten af.¹²¹

Figuur B2.6 Successierechten naar leeftijd en herkomst, 2008 in euro's



Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline

B2.5 Vennootschaps- en dividendbelasting

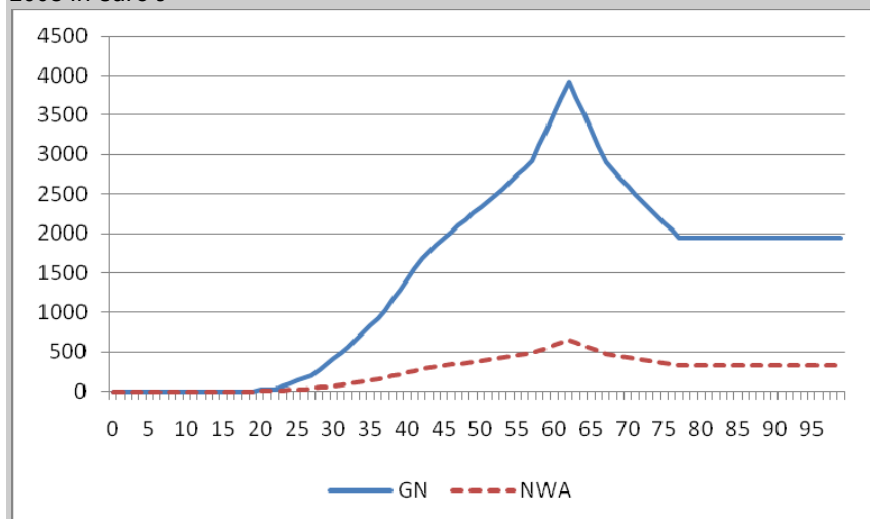
Vennootschapsbelasting is verschuldigd over de belastbare winst van bedrijven en organisaties. Dividendbelasting wordt geheven over de opbrengst van aandelen en winstbewijzen. Een vennootschap die dividend uitkeert, is verplicht de dividendbelasting in te houden en aan de Belastingdienst af te dragen. De afdracht van deze belastingen is niet gekoppeld aan natuurlijke personen, maar aan 'lichamen' (bedrijven en organisaties).

Om de opbrengst van de vennootschapsbelasting en dividendbelasting te koppelen aan personen is gekeken naar het aandelenbezit en

¹²¹ In 2010 zijn de successierechten vervangen door de erfbelasting en zijn de tarieven gewijzigd. Hier is uitgegaan van de situatie in 2008.

ondernemingsvermogen in handen van particuliere huishoudens. Het CBS publiceert hierover gegevens naar leeftijd van de hoofdkostwinner. Bovendien is bekend welk deel van het aandelenbezit en ondernemingsvermogen in handen is van niet-westerse allochtonen (dit is in 2008 1,1 %) De vertaalslag van ‘lichamen’ naar natuurlijke personen maakt het mogelijk een leeftijdsprofiel van de afdracht van vennootschaps- en dividendbelasting op te stellen, met de kanttekening dat dit profiel slechts een ruwe benadering zal zijn van de mate waarin dividend- en vennootschapsbelasting op ‘natuurlijke’ personen drukken.

Figuur B2.7 Dividend- en vennootschapsbelasting naar leeftijd en herkomst, 2008 in euro's

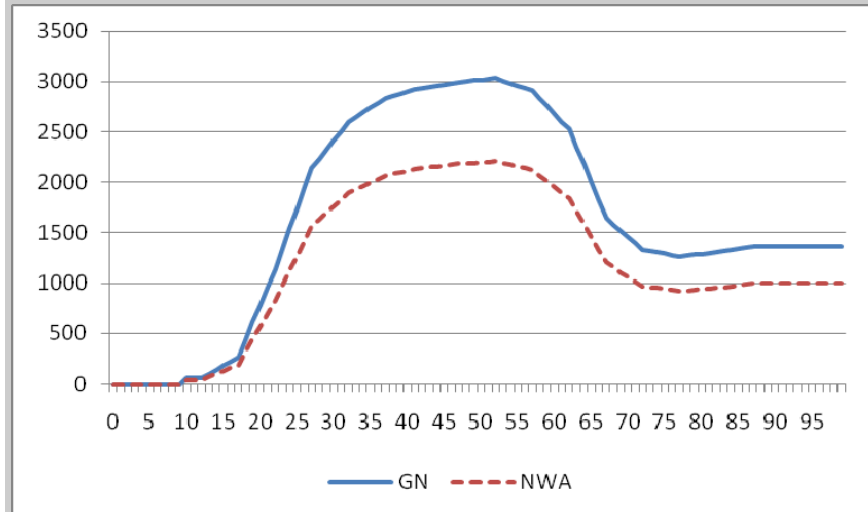


Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline

B2.6 Niet toerekenbare belastingen

Van lokale belastingen en een aantal kleinere belastingen zoals de kansspelbelasting is niet bekend hoe de druk over personen naar leeftijd en herkomst is verdeeld (het gaat hierbij om 11% van de totale belastingopbrengsten). Van deze belastingen is aangenomen dat afdrachten proportioneel op het bruto inkomen van huishoudens drukken.

Figuur B2.8 Niet toerekenbare belastingen naar leeftijd en herkomst, 2008 in euro's



Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline