

Arbeidsmigratie: Oplossing voor economie en demografie?

Verkenning

Samenvatting

In het maatschappelijk debat over de vraag of arbeidsmigratie een oplossing is voor vergrijzing lopen drie vraagstukken door elkaar. Het eerste is de houdbaarheid van de verzorgingsstaat met het oog op de groei van het aantal gepensioneerden ten opzichte van het aantal actieven, de 'grijze druk'. Het tweede is het structurele personeelstekort doordat meer mensen met pensioen gaan dan er jongeren tot de arbeidsmarkt toetreden. En het derde is het behoud van de welvaart, gemeten als het bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking.

Het doel van deze verkenning is om een indruk te geven van de grootte van de bijdrage die arbeidsmigratie kan leveren aan het beperken van de gevolgen van de demografische ontwikkelingen voor deze drie vraagstukken in de komende decennia. Concreet gaat het hierbij om de vraag in welke mate arbeidsmigratie de stijging van de grijze druk (de verhouding tussen gepensioneerden en actieven) kan matigen, de omvang van de (potentiële) beroepsbevolking kan vergroten en het welvaartsniveau (gemeten als het bruto binnenlands product (bbp) per hoofd van de bevolking) kan helpen op peil te houden. De gevolgen van extra arbeidsmigratie zijn tevens afgezet tegen die van andere opties om de beroepsbevolking te vergroten, in het bijzonder een geleidelijke (verdere) verhoging van de AOW-leeftijd.

Om de effecten van arbeidsmigratie te bepalen, hebben we een gedachte-experiment uitgevoerd. We zijn nagegaan wat de gevolgen zijn als er jaarlijks netto 50.000 extra arbeidsmigranten naar Nederland komen (*netto* betekent het verschil tussen het aantal arbeidsmigranten dat arriveert en het aantal dat vertrekt). Het aantal van 50.000 heeft een louter illustratieve betekenis. We richten ons daarbij zowel op de effecten op de korte termijn (de komende jaren) als op de middellange (tot 2040) en lange termijn (tot 2070). Andere studies (zoals die van NIDI/CBS en de Staatscommissie Demografische ontwikkelingen) eindigen bij de middellange termijn. We vergelijken het effect van 50.000 arbeidsmigranten per jaar met de middenvariant van de bevolkingsprognose van het CBS. Dat is ons referentiepunt, maar onze conclusies zouden niet wezenlijk anders zijn als we van een ander referentiescenario zouden uitgaan.

Om een zo helder mogelijk beeld te schetsen van het effect van 50.000 extra arbeidsmigranten per jaar, maken we een aantal vereenvoudigende veronderstellingen. We veronderstellen om te beginnen dat de extra migranten tijdelijk in Nederland verblijven en weer vertrekken voordat zij de pensioenleeftijd bereiken.¹

¹ Feitelijk betekent dit dat het aantal extra arbeidsmigranten jaarlijks steeds groter wordt, omdat zij ook de (groeiende) groep arbeidsmigranten vervangen die weer vertrekken.

Tevens veronderstellen we dat zij geen partner uit het buitenland laten overkomen en in Nederland geen kinderen krijgen. In eerste instantie veronderstellen we ook dat de arbeidsmigranten qua werk en productiviteit vergelijkbaar zijn met de gemiddelde Nederlandse werkende. Met deze veronderstellingen spreken we geen voorkeur of normatief oordeel uit. Migranten die in Nederland komen werken hebben het recht op gezinsvorming. We spreken evenmin een voorkeur uit voor tijdelijke of circulaire migratie. We maken deze veronderstelling in eerste instantie alleen om in een rekenexercitie zo goed mogelijk te laten zien wat het effect is van arbeidsmigratie *als zodanig*, los van mogelijke indirecte effecten. Vervolgens laten we zien wat de gevolgen zijn als we deze veronderstellingen laten vallen: als migranten zich permanent in Nederland vestigen en hier een gezin vormen en op den duur met pensioen gaan, als we van een ander aantal dan 50.000 extra arbeidsmigranten uitgaan en als we veronderstellen dat migranten minder of meer productief werk (gaan) doen dan de gemiddelde werkende in Nederland. We bespreken ook kort de wetenschappelijke literatuur over mogelijke indirecte effecten voor de arbeidsmarkt en de economie. Deze effecten kunnen echter alleen met een geavanceerd economisch-demografisch model worden geanalyseerd, wat het bestek van deze verkenning te buiten gaat.

Grijze druk

Door de vergrijzing stijgt de zogenoemde grijze druk: de verhouding tussen het aantal gepensioneerden en de bevolking in de werkzame leeftijd (20 jaar tot de pensioenleeftijd). Dit zet de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat onder druk doordat een relatief kleinere groep werkenden de voorzieningen waarvan een groeiende groep ouderen gebruik maakt (zorg, AOW), moet financieren. Uitgaande van de pensioengerechtigde leeftijd van 67 jaar (vanaf 2024) stijgt de grijze druk naar verwachting van 29 procent nu naar 41 procent in 2041 om daarna licht te dalen naar ruim 39 procent in 2055 en vervolgens weer te stijgen naar 43 procent in 2070. De golfbeweging van de grijze druk wordt veroorzaakt door de twee leeftijdsgroepen in de huidige Nederlandse bevolking die het grootst zijn: 50- tot 64-jarigen, die in de periode tot 2040 de leeftijd van 67 jaar bereiken, en de 20- tot 35-jarigen, die vanaf 2055 67 jaar worden.

Als er jaarlijks 50.000 extra migranten bij komen, heeft dit hetzelfde effect op de grijze druk als de stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd, zoals die nu wordt voorzien, naar 68 jaar in 2039 en 69 jaar in 2052. De grijze druk zal dan in 2040 zo'n 3 procentpunten lager zijn en in 2070 zo'n 7 procentpunten lager dan het geval zou zijn zonder extra arbeidsmigranten of zonder verhoging van de AOW-leeftijd. Niettemin zal ook in dat geval de grijze druk in 2040 zo'n 8 procentpunten hoger zijn dan nu het geval is en in 2070 6 procentpunten. Om de grijze druk te stabiliseren op het huidige niveau, zouden tot en met 2030 jaarlijks netto ruim 150.000 extra arbeidsmigranten nodig zijn en tussen 2030 en 2040 jaarlijks bijna

180.000. Tot 2040 zouden per saldo dan bijna drie miljoen extra arbeidsmigranten naar Nederland moeten komen.

Cruciaal bij deze berekeningen is de veronderstelling dat het gaat om tijdelijke migranten – circulaire migratie – die in Nederland geen gezin vormen en weer vertrekken, voordat zij de pensioenleeftijd bereiken en zelf gebruik zullen gaan maken van zorg en AOW. Zou de extra arbeidsmigratie bestaan uit permanente arbeidsmigranten die in Nederland een gezin vormen en op een gegeven moment met pensioen gaan, dan zullen hun kinderen naar verwachting vanaf de tweede helft van de jaren 2040 de grijze druk verder verlagen als zij toetreden tot de (potentiële) beroepsbevolking. Vanaf de jaren 2060 zal de grijze druk echter weer sterker oplopen als de arbeidsmigranten met pensioen gaan. Op langere termijn zal de grijze druk hierdoor hoger uitkomen dan bij tijdelijke arbeidsmigranten het geval is. Anders gezegd: bij permanente arbeidsmigratie zullen op de lange termijn steeds meer arbeidsmigranten moeten worden aangetrokken om de grijze druk te verminderen.

Wat als er per saldo geen arbeidsmigranten meer naar Nederland zouden komen? Stel dat vanaf 2024 de netto arbeidsmigratie nul is, dat wil zeggen dat er evenveel arbeidsmigranten vertrekken als er arriveren. Bij een vaste AOW-leeftijd van 67 jaar zou de grijze druk dan toenemen naar bijna 54 procent in 2070. Zou de AOW-leeftijd wel worden verhoogd, dan blijft de stijging beperkt tot 43 procent.

Personeelstekorten en beroepsbevolking

Arbeidsmigratie wordt vaak als oplossing genoemd voor het op peil houden van de beroepsbevolking. Als er jaarlijks netto 50.000 arbeidsmigranten extra naar Nederland komen, groeit de potentiële beroepsbevolking iedere tien jaar met een half miljoen of 5 procent extra. Terwijl de potentiële beroepsbevolking van 20-67 jaar in de middenprognose van het CBS tussen 2023 en 2040 per saldo niet meer groeit, zal deze met 50.000 extra arbeidsmigranten per jaar nog met zo'n 900.000 personen toenemen. Daarmee wordt het risico op structurele personeelstekorten in deze periode sterk verminderd. Na 2040 zal de potentiële beroepsbevolking naar verwachting echter ook zonder extra arbeidsmigratie verder groeien. Bij een half zo groot of anderhalf maal zo groot aantal extra arbeidsmigranten (respectievelijk 25.000 of 75.000 per jaar), zullen de gevolgen voor de potentiële beroepsbevolking ook half of anderhalf maal zo groot zijn.

De komst van 50.000 extra arbeidsmigranten per jaar heeft een driemaal zo groot effect op de omvang van de potentiële beroepsbevolking als de voorziene stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd. Het effect van 50.000 arbeidsmigranten is ook vergelijkbaar met een jaarlijkse verlenging van de gemiddelde arbeidsduur met 10 minuten; in 2040 zouden we dan gemiddeld bijna drie uur per week langer werken dan in 2023.

Bij een tekort aan arbeidskrachten gaat het niet alleen om de beroepsbevolking als geheel, maar ook om specifieke personeelstekorten in bepaalde beroepen en sectoren. Deels worden deze veroorzaakt doordat het werk niet voldoende aantrekkelijk is voor ingezetenen. Indien hiervoor arbeidsmigranten (kunnen) worden aangetrokken, neemt dit de prikkel weg om de kwaliteit van het werk (arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden) te verbeteren. Deels gaat het om een tekort aan geschikt personeel, doordat niet voldoende arbeidskrachten in Nederland over de vereiste kwalificaties beschikken. Bij essentiële functies, bijvoorbeeld in zorg en onderwijs, kan dit het voorzieningenniveau onder druk zetten. Verbetering van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden kan op termijn tot extra gekwalificeerd binnenlands aanbod leiden, doordat meer jongeren voor een opleiding in de betreffende richting kiezen. Op korte tot middellange termijn kan ook het aantrekken van gekwalificeerde arbeidskrachten uit het buitenland voorzien in deze personeelsbehoefte.

Welvaartsgroei

Arbeidsmigranten dragen per definitie bij aan de economische groei als zij in Nederland productieve arbeid gaan verrichten. Arbeidsmigranten dragen echter ook bij aan groei van de bevolking. Als gevolg daarvan stijgt het welvaartsniveau, gemeten als het bruto binnenlands product (bbp) *per hoofd van de bevolking*, door de komst van een arbeidsmigrant veel minder sterk dan de economie hierdoor groeit. Als de productiviteit van arbeidsmigranten gemiddeld overeenkomt met die van de gevestigde werkenden, zullen 50.000 extra arbeidsmigranten per jaar het welvaartsniveau met ongeveer een kwart procentpunt per jaar verhogen. Als arbeidsmigranten echter worden ingezet voor laagproductief werk, kan het gemiddelde welvaartsniveau zelfs dalen, als hun bijdrage aan de groei van het bbp kleiner is dan hun bijdrage aan de bevolkingsgroei. Zo zal een arbeidsmigrant die als pakketbezorger gaat werken, het gemiddelde welvaartsniveau eerder verlagen dan verhogen. Arbeidsmigranten die worden aangetrokken voor hoogproductief werk, zullen juist een grotere bijdrage aan het gemiddelde welvaartsniveau leveren.

Arbeidsmigranten leveren ook een positieve bijdrage aan de welvaart als hun talenten en capaciteiten complementair zijn aan die van de gevestigde werkenden, die daardoor ook productiever worden. Dit geldt in het bijzonder voor specialistische functies waaraan in Nederland een tekort is.

Voor het effect op de welvaart maakt het veel uit in welke levensfase arbeidsmigranten naar Nederland komen, of zij in Nederland een gezin vormen en of en, zo ja, wanneer zij vertrekken. Naarmate de levensloop van arbeidsmigranten in Nederland meer lijkt op die van gevestigde inwoners, zal de bijdrage aan de welvaart op langere termijn kleiner zijn. Arbeidsmigranten zullen dan

immers op termijn ook met pensioen gaan en gebruik maken van (zorg)voorzieningen en onderwijs voor hun kinderen.

Ten slotte zijn er belangrijke verdelingsvraagstukken. Het grootste profijt van de komst van arbeidsmigranten trekken migranten zelf en de ondernemingen die hen te werk stellen. In veel gevallen profiteren ook hoger opgeleide gevestigde werkkenden. Lager of praktisch opgeleiden in Nederland zullen doorgaans het minste profijt trekken.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Hoofdstuk 1. Inleiding	8
Hoofdstuk 2. Wat is het effect van arbeidsmigratie op de 'grijze druk' en de omvang van de beroepsbevolking?	13
Oplopende grijze druk en stagnerend beroepsbevolking	14
Het referentiepunt: de middenprognose van het CBS	15
Hoe sterk verlaagt tijdelijke arbeidsmigratie de grijze druk?	16
Wat zijn de gevolgen als de arbeidsmigratie half zo groot of anderhalf maal zo groot is?	19
Hoe veranderen gezinsvorming en pensionering het effect van arbeidsmigratie?	20
Welk effect heeft arbeidsmigratie op de demografische druk van 80-plussers?	23
Welk effect heeft arbeidsmigratie op de omvang van de potentiële beroepsbevolking?	26
Conclusies	30
Hoofdstuk 3. Wat is het effect van arbeidsmigratie op de economische groei per hoofd van de bevolking?	31
Wat is welvaartsgroei?	31
De verwachte welvaartsgroei in verschillende scenario's	32
Conclusies	34
Hoofdstuk 4. Zijn arbeidsmigranten nodig om in specifieke personeelstekorten te voorzien?	36
Wat is een personeelstekort?	36
Tekort aan beschikbaar personeel	37
Tekorten aan geschikt personeel	40
Conclusies	43
Hoofdstuk 5. Onder welke condities vergroot arbeidsmigratie de welvaart en wie profiteert daarvan?	45
Welke arbeidsmarkt- en welvaartseffecten heeft arbeidsmigratie?	45
Verhoogt arbeidsmigratie de welvaart per hoofd van de bevolking?	47
Vergroot complementariteit tussen arbeidsmigranten en ingezetenen de welvaart?	50
Welke andere economische effecten heeft arbeidsmigratie?	54
Conclusies	57
Hoofdstuk 6. Conclusies	58
Wat zijn de gevolgen van meer arbeidsmigratie voor de grijze druk?	58
Wat zijn de gevolgen van arbeidsmigratie voor de beroepsbevolking en personeelstekorten?	59
Wat zijn de gevolgen van meer arbeidsmigratie voor de economische groei per hoofd van de bevolking?	60
Is arbeidsmigratie een oplossing voor economie en demografie?	61
Literatuurlijst	63
Bijlage: tabellen	65

Hoofdstuk 1

Inleiding

De Nederlandse bevolking, evenals die van de meeste andere rijke landen, vergrijst als gevolg van een laag geboortecijfer en een stijgende levensverwachting. Hierdoor groeit de beroepsbevolking nauwelijks meer, terwijl het aantal gepensioneerden snel toeneemt. Nu al kampen veel bedrijven en instellingen met een groot aantal moeilijk vervulbare vacatures. Er dreigt een steeds grotere kloof te ontstaan tussen de vraag naar arbeidskrachten en het beschikbare arbeidsaanbod. Een tekort aan personeel lijkt hierdoor in de toekomst het belangrijkste knelpunt voor groei van de economie en behoud van onze welvaart te worden. De vergrijzing zet ook de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat onder druk, doordat steeds meer ouderen een beroep doen op AOW en zorg, terwijl het aantal werkenden dat daarvoor de premies en belastingen opbrengt en de zorg levert, hiermee geen gelijke tred houdt. In specifieke bedrijfstakken, in het bijzonder in de (semi)publieke sector, zoals zorg en welzijn en onderwijs, komt het niveau van dienstverlening onder druk te staan: te weinig handen aan het bed, langere wachttijden voor behandelingen en therapieën en een tekort aan gekwalificeerde leerkrachten voor de klas. Maar ook de gewenste transitie naar een duurzame economie – denk aan het monteren van zonnepanelen, het isoleren van woningen en het bouwen van windmolens – dreigt vertraging op te lopen door een tekort aan vakmensen.

Het aantrekken van (meer) arbeidsmigranten wordt regelmatig genoemd als een van de mogelijkheden om deze problemen op te lossen of in ieder geval te verzachten.² “Arbeidsmigranten cruciaal om personeelstekorten op te lossen” kopte online magazine [De Ondernemer](#). “Of we het nou leuk vinden of niet: arbeidsmigrant hard nodig”, stelde de beleidssecretaris arbeidsmarkt van [VNO-NCW](#). “Zonder arbeidsmigranten loopt de economie hartstikke vast”, stelde een [Brabantse gedeputeerde](#).

Door de komst van (meer) arbeidsmigranten groeit de beroepsbevolking, waardoor de verhouding tussen het aantal gepensioneerden en het aantal werkenden minder uit balans raakt. Arbeidsmigranten betalen via belastingen en premies mee aan de publieke voorzieningen, dragen bij aan de economische groei en kunnen voorzien in de personeelsbehoefte van werkgevers. Maar arbeidsmigratie leidt per definitie ook tot een grotere bevolking, zodat de extra welvaart over meer mensen moet worden verdeeld. Bovendien bereiken arbeidsmigranten die zich permanent in Nederland vestigen op een gegeven moment de pensioenleeftijd en kunnen zij ook een beroep doen op zorg- en andere publieke voorzieningen.

Het doel van deze verkenning is om een indruk te geven van de grootte van de bijdrage die arbeidsmigratie kan leveren aan het beperken van de gevolgen van de demografische ontwikkelingen in de komende decennia. In het bijzonder gaat het hierbij om de vraag in welke mate arbeidsmigratie de stijging van de grijze druk (de verhouding tussen gepensioneerden en actieven) kan matigen, de

² Zie bv. SEO (2023) en DenkWerk (2023).

omvang van de (potentiële) beroepsbevolking kan vergroten en het welvaartsniveau (gemeten als het bruto binnenlands product (bbp) per hoofd van de bevolking) kan helpen op peil te houden. De gevolgen van extra arbeidsmigratie worden tevens afgezet tegen die van andere opties om de beroepsbevolking te vergroten, in het bijzonder een geleidelijke (verdere) verhoging van de AOW-leeftijd. Op deze wijze krijgt de lezer een indruk hoe alternatieve beleidsopties zich verhouden tot de optie van (meer) arbeidsmigratie.

De verkenning behelst een theoretische exercitie, een gedachte-experiment van het effect van de komst van netto 50.000 extra arbeidsmigranten per jaar. Dat wil zeggen dat het aantal extra arbeidsmigranten dat in Nederland arriveert jaarlijks 50.000 groter is dan het aantal arbeidsmigranten dat vertrekt. We analyseren de te verwachten effecten hiervan op de grijze druk, de omvang van de beroepsbevolking, specifieke personeelstekorten en de welvaart en de verdeling daarvan. Het aantal van 50.000 heeft louter een illustratieve betekenis. We kiezen voor dit aantal omdat het een vergelijkbaar effect heeft op de grijze druk als een stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd (zie hoofdstuk 2). Door berekeningen uit te voeren op basis van dit aantal spreken we op geen enkele wijze een voorkeur uit voor dit aantal arbeidsmigranten. Daar komt bij dat het migratiesaldo slechts ten dele met (overheids)beleid te beïnvloeden is. Als het aantal extra arbeidsmigranten kleiner of groter zal zijn dan het aantal van 50.000, zullen de effecten over het algemeen evenredig kleiner of groter zijn: bij 25.000 arbeidsmigranten zal het effect ongeveer half zo groot zijn, bij 75.000 arbeidsmigranten anderhalf maal zo groot. In kaderteksten laten we de gevolgen zien van een kleiner of groter aantal arbeidsmigranten.

Als we in deze verkenning over de effecten van 'meer arbeidsmigratie' of 'extra arbeidsmigranten' spreken, bedoelen we 'meer' of 'extra' in vergelijking met de middenvariant van de bevolkingsprognose van het CBS tot het jaar 2070. Die middenprognose gaat uit van een (totaal) migratiesaldo dat terugloopt van 90.000 nu naar zo'n 50.000 vanaf 2050 (het CBS onderscheidt arbeidsmigratie niet van andere typen migratie). Ons referentiepunt is in dit advies dan ook niet een toekomst zonder (arbeids)migratie – wat geen realistisch scenario zou zijn. Op korte termijn publiceert het CBS een nieuwe bevolkingsprognose. Onze analyse van het effect van 50.000 extra arbeidsmigranten zal hierdoor echter niet substantieel worden beïnvloed.

We laten zien dat de toekomstige personeelsbehoefte en de te verwachten welvaartsgroei sterk afhangen van veronderstellingen over de toekomstige verhoging van de AOW-leeftijd en de stijging van de arbeidsproductiviteit. De vraag of (meer) arbeidsmigratie wenselijk is om in de personeelsbehoefte te voorzien en de welvaart op peil te houden, is dan ook in belangrijke mate afhankelijk van deze veronderstellingen. Daarnaast laten we zien dat de oorzaken van personeelstekorten tussen sectoren uiteenlopen en daarmee ook de vraag of arbeidsmigratie hiervoor een wenselijke oplossing is. Tot slot zijn de effecten van arbeidsmigratie voor de werking van de arbeidsmarkt, de welvaartsgroei en de verdeling van die welvaart over de bevolking sterk afhankelijk van de kenmerken van de arbeidsmigranten en van het werk dat zij gaan doen, zodat het minder

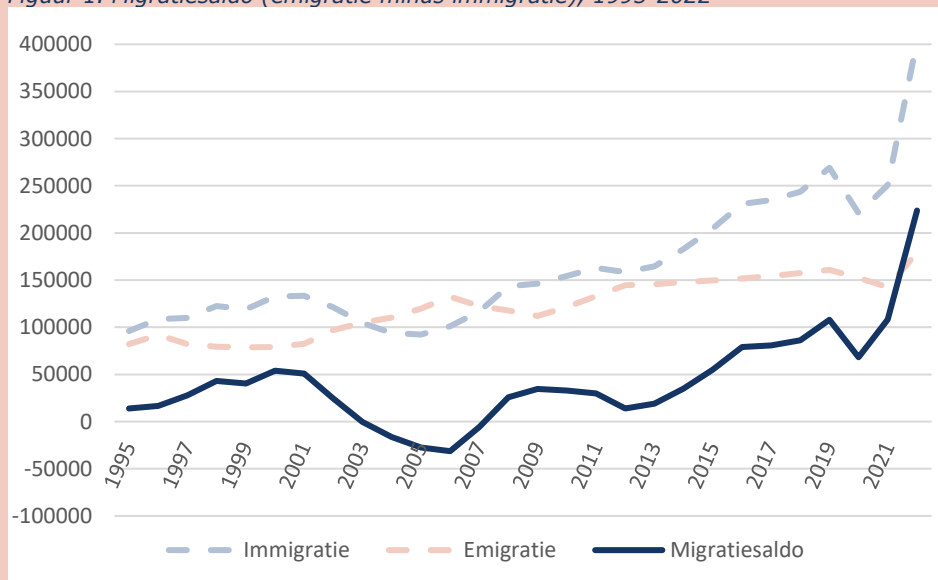
zinvol is om over de wenselijkheid van meer of minder arbeidsmigratie in algemene zin te spreken.

Migratiesaldo 1995-2022*

Jaarlijks vertrekken er personen vanuit Nederland naar het buitenland (emigratie) en vestigen zich hier personen vanuit het buitenland (immigratie). Door het aantal emigranten in mindering te brengen op het aantal immigranten ontstaat er een beeld van het migratiesaldo. Bij een positief saldo neemt de omvang van de bevolking toe, bij een negatief saldo neemt deze af. Figuur 1 geeft het migratiesaldo weer in de periode 1995-2022. Het migratiesaldo schommelt tussen 0 en 50.000 personen in de periode 1995 tot 2015, met een negatief migratiesaldo in de periode 2003-2007.

Vanaf 2014 is er een stijgende trend naar ongeveer 100.000 per jaar, met een terugloop in 2020 door de coronapandemie en een grote toename in 2022. De stijging van het migratiesaldo sinds 2014 komt nagenoeg volledig voor rekening van toegenomen immigratie; emigratie was vrij stabiel in deze periode. Het migratiesaldo kan niet worden verbijzonderd naar motief, voor immigratie kan dat wel. We zien met name na 2014 een toename in arbeidsmigratie door gestage economische groei na de bankencrisis in 2008, in combinatie met het vrij verkeer van werknemers voor de oostelijke lidstaten van de Europese Unie (sinds 2011-2013 is de verplichte werkvergunning niet meer nodig). De afgelopen jaren vestigden zich circa 40.000 EU-burgers per jaar in Nederland om te komen werken, evenals circa 20.000 burgers van buiten de EU. Ook studiemigratie en gezinsmigratie zijn gestaag gestegen, zowel van binnen als van buiten de EU. Asielmigratie kent meer schommelingen, zo was er een piek van met name Syrische vluchtelingen in 2016 en de komst van circa 100.000 Oekraïense ontheemden door de inval van Rusland in Oekraïne in februari 2022.

Figuur 1. Migratiesaldo (emigratie minus immigratie), 1995-2022



Bron: CBS Statline

[Bekijk de tabel bij figuur 1](#)

In de periode 1999-2020 was gezinshereniging of gezinsvorming het meest voorkomende motief van migranten (exclusief Nederlanders) om naar Nederland te komen. Daarna volgen werk (24%), studie (16%) en asiel (12%). Voor demografische ontwikkelingen, bijvoorbeeld de bevolkingssamenstelling in 2040, is het relevant om de verblijfsduur van migranten in ogenschouw te nemen. Een groot deel van de migranten verlaat Nederland weer op enig moment, maar de duur van het verblijf hangt sterk af van het migratiemotief. Van de migranten die naar Nederland komen voor werk of studie, is meer dan

50% binnen drie jaar niet meer hier woonachtig, na tien jaar is dat ongeveer 80%. Migranten van buiten de EU die hier asiel aanvragen of die zich bij hun gezin voegen, vertrekken in veel mindere mate binnen korte tijd uit Nederland. Ongeveer 20% van de asielmigranten en gezinsmigranten van buiten de EU heeft binnen drie jaar Nederland weer verlaten en rond de 40% binnen tien jaar. Gezinsmigranten die uit EU-landen hiernaartoe komen, vertrekken wel vaker: bijna 40% is binnen drie jaar weer weg en bijna 60% na tien jaar. Dat betekent dat het aandeel asielmigranten en gezinsmigranten hoger wordt en het aandeel studiemigranten en arbeidsmigranten lager wordt naarmate migranten langer in Nederland verblijven.

* Dit kader is gebaseerd op de publicatie [Realisme rond richtgetallen – Kansen en risico's van streefcijfers en quota in het migratiebeleid](#) (2022) van de Adviesraad Migratie en enkele blogs van de adviesraad: [Uitgelicht: Andere doelen, ander gebruik van cijfers](#) (2023) en [Waarom de schattingen van het aantal arbeidsmigranten sterk variëren](#) (2023).

Deze verkenning onderzoekt de effecten voor de arbeidsmarkt en de welvaart van *arbeidsmigratie*. Hiermee bedoelen we immigranten die naar Nederland komen met de intentie om hier te werken. We gaan dus niet in op de effecten van de komst van vluchtelingen, gezinsmigranten en studiemigranten. Dit neemt niet weg dat het effect op de arbeidsmarkt en de welvaart van de komst van een migrant primair afhankelijk is van de vraag of deze (op korte termijn) betaald werk gaat verrichten. Dit effect is voor een gezinsmigrant die snel aan het werk gaat in beginsel niet anders dan voor een arbeidsmigrant. Hoewel we in deze verkenning steeds over arbeidsmigranten zullen spreken, kan het hierbij dus ook om andere migranten gaan die betaald werk verrichten.

Verder maken we in deze verkenning geen onderscheid tussen migranten van binnen de EU en van buiten de EU. Hoewel er tussen beide groepen grote verschillen zijn in de toelatingscriteria en de verplichting van een tewerkstellingsvergunning, zijn de gevolgen van hun komst voor de Nederlandse arbeidsmarkt en de welvaart in beginsel vergelijkbaar.

Deze verkenning beperkt zich nadrukkelijk tot de gevolgen van arbeidsmigratie voor de welvaart in 'enge' zin, zoals deze doorgaans wordt gemeten aan de hand van het bruto binnenlands product (bbp). De Adviesraad Migratie heeft eerder bepleit om arbeidsmigratie juist te bezien vanuit het perspectief van 'brede welvaart' (Adviesraad Migratie, 2021). Brede welvaart omvat naast traditionele economische aspecten (zoals het bbp) ook andere aspecten van maatschappelijk welzijn, zoals sociale samenhang, duurzaamheid, kwaliteit van werk en leven. Bovendien gaat het bij brede welvaart ook om de toekomst ('later') en de rest van de wereld ('elders'). Deze verkenning is dan ook een onderdeel van een breder project, dat zich richt op de beoordeling van arbeidsmigratie vanuit het perspectief van brede welvaart. Alvorens ons af te vragen of en onder welke voorwaarden arbeidsmigratie *wenselijk* is vanuit het perspectief van brede welvaart, is het echter belangrijk ook de vraag te beantwoorden in hoeverre (meer) arbeidsmigratie *noodzakelijk* is om onze welvaart in enge zin op peil te houden. Dat is het doel van deze verkenning. In het adviesrapport dat in 2024 volgt, worden de gevolgen van arbeidsmigratie voor de brede welvaart geanalyseerd en

zullen wij adviseren hoe in het beleid ten aanzien van arbeidsmigratie brede welvaart concreet vorm kan krijgen.

De opbouw van deze verkenning is als volgt.

In hoofdstuk 2 en 3 onderzoeken we de effecten van (meer) arbeidsmigratie op het nationale niveau van Nederland. In hoofdstuk 2 gaat het om de gevolgen voor de grijze druk en de omvang van de beroepsbevolking. Hoofdstuk 3 gaat over de bijdrage van arbeidsmigranten aan de welvaarts-groei in enge zin.

Hoofdstukken 4 en 5 richten zich op de gevolgen van arbeidsmigratie voor specifieke sectoren en bevolkingsgroepen. Hoofdstuk 4 onderzoekt of arbeidsmigranten nodig zijn om in de personeelsbehoefte van specifieke sectoren te voorzien. Hoofdstuk 5 bespreekt de gevolgen van arbeidsmigratie voor de werking van de arbeidsmarkt en de verdeling van de welvaart over verschillende bevolkingsgroepen. We maken hierbij ook onderscheid tussen arbeidsmigranten met verschillende kenmerken. In hoofdstuk 6 vatten we de belangrijkste uitkomsten samen.

Hoofdstuk 2

Wat is het effect van arbeidsmigratie op de 'grijze druk' en de omvang van de beroepsbevolking?

Recent is er veelvuldig op gewezen dat arbeidsmigratie een belangrijke bijdrage kan leveren aan het verminderen van personeelstekorten en het behoud van onze welvaart in de toekomst (zie bv. DenkWerk, 2023; World Bank Group, 2023). Als gevolg van demografische ontwikkelingen – in het bijzonder de vergrijzing van de bevolking en het lage geboortecijfer – staan er verhoudingsgewijs steeds minder werkenden tegenover de groeiende groep gepensioneerden. Daardoor dreigt er een structureel tekort aan personeel. Dit zou de toekomstige welvaart van ons land en de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat in gevaar brengen. Arbeidsmigranten kunnen helpen deze problemen te verminderen doordat het arbeidspotentieel groeit, de verhouding tussen gepensioneerden en werkenden minder scheef wordt en doordat zij bijdragen aan de financiering van de publieke uitgaven.

In dit hoofdstuk onderzoeken we hoe groot het effect van (meer) arbeidsmigratie op de zogenaamde grijze druk – de verhouding tussen gepensioneerden en (potentiële) werkenden – en op de omvang van de (potentiële) beroepsbevolking is. Meer specifiek gaan we na hoe de ontwikkeling van de grijze druk en van de beroepsbevolking in de komende vijftig jaar verandert als er vanaf 2024 jaarlijks netto 50.000 arbeidsmigranten meer naar Nederland komen dan in een referentiescenario, de zogenaamde middenprognose van het CBS. We laten hiermee zien dat meer of minder arbeidsmigratie op lange termijn grote gevolgen kan hebben voor de omvang en de leeftijdsopbouw van de Nederlandse bevolking. We zullen arbeidsmigranten steeds vanaf hun aankomst in Nederland als lid van de Nederlandse bevolking beschouwen – tot het moment waarop zij eventueel Nederland weer verlaten.

Met netto 50.000 extra arbeidsmigranten per jaar bedoelen we dat het saldo van het aantal arbeidsimmigranten en -emigranten 50.000 personen per jaar groter is dan in de middenprognose van het CBS. Een groter migratiesaldo kan zowel het resultaat zijn van meer immigratie als van minder emigratie. Een hoger migratiesaldo impliceert dus niet per se dat er meer arbeidsmigranten naar Nederland komen, maar kan ook betekenen dat minder mensen vertrekken. Zo bedroeg het aantal immigranten van 25-50 jaar in Nederland in 2022 bijna 250.000, terwijl de emigratie bijna 100.000 bedroeg, resulterend in een migratiesaldo van ongeveer 150.000. Netto 50.000 extra arbeidsmigranten kan dus zowel het resultaat zijn van een toename van het aantal immigranten naar bijna 300.000 als van een afname van de emigratie naar bijna 50.000, of een combinatie van beide.

Bij een jaarlijks netto arbeidsmigratiesaldo van 50.000 personen extra groeit het aantal arbeidsmigranten dat in Nederland woonachtig is, jaarlijks met 50.000 extra. Na tien jaar gaat het dus om een half miljoen personen en na twintig jaar

om een miljoen personen. Als een deel van de extra arbeidsmigranten op een gegeven moment terugkeert naar hun herkomstland, veronderstellen we dat zij weer worden vervangen door nieuwe arbeidsmigranten. Deze nieuwe arbeidsmigranten komen dan boven op het aantal van 50.000 extra arbeidsmigranten. Immers, als de emigratie stijgt, moet ook de immigratie extra stijgen om een saldo van 50.000 te realiseren.

We bespreken allereerst de verwachte ontwikkeling van de grijze druk op basis van de middenprognose van het CBS. Het maakt hierbij veel uit of we veronderstellen dat de AOW-leeftijd gelijk blijft of, zoals nu wettelijk is vastgelegd, stapsgewijs wordt verhoogd. Vervolgens gaan we na wat het effect op de grijze druk is als er jaarlijks 50.000 arbeidsmigranten meer naar Nederland zouden komen dan in de CBS-prognose. Omdat ook arbeidsmigranten ouder worden en een gezin kunnen vormen, maakt het voor de lange termijn veel verschil of we veronderstellen dat zij tijdelijk in Nederland verblijven of zich hier permanent vestigen. Daarna schetsen we het effect van 50.000 arbeidsmigranten per jaar op de ontwikkeling van de potentiële beroepsbevolking.

Oplopende grijze druk en stagnerend beroepsbevolking

Door de combinatie van een laag geboortecijfer (een vruchtbaarheid van gemiddeld 1,61 kind per vrouw³) en een stijgende levensverwachting wordt de 'natuurlijke' aanwas van de Nederlandse bevolking (het verschil tussen geboorten en sterfgevallen) steeds kleiner en zal de omvang van de bevolking van 20 tot 65 jaar, waaruit het overgrote deel van de werkenden afkomstig is, de komende decennia min of meer stabiliseren.⁴ Doordat het aantal 65-plussers sterk groeit, stijgt de zogenaamde grijze druk: de bevolking van 65 jaar en ouder in procenten van de bevolking van 20 tot 65 jaar. Deze is in de afgelopen halve eeuw al gestegen van 19 procent naar 34 procent en zal in de komende halve eeuw naar verwachting verder stijgen tot 50 procent.⁵ Dit betekent dat rond 2070 tegenover iedere 65-plusser nog maar twee personen in de leeftijd van 20 tot 65 jaar zullen staan, terwijl dit er in 1970 nog vijf waren.

Deze demografische ontwikkeling heeft twee belangrijke gevolgen. Ten eerste zullen de uitgaven voor collectieve voorzieningen waarop ouderen vaak een beroep doen (met name de AOW en zorg) stijgen. Ten tweede zal het deel van de bevolking dat met betaald werk aan de financiering daarvan en aan de nationale welvaart bijdraagt, niet of veel minder groeien.

In dit hoofdstuk onderzoeken we voor twee indicatoren in welke mate immigratie de demografische druk kan beperken of verminderen. De eerste indicator is de grijze druk, de tweede is de omvang van de potentiële beroepsbevolking.

³ Dit is het gemiddelde over de periode 2013-2022. Bron: CBS (Statline).

⁴ In de middenprognose van het CBS zal de bevolking van 20 tot 65 jaar tot 2027 nog licht groeien (met 162.000 t.o.v. 2023), daarna tot 2038 afnemen (met 191.000), om in de dertig jaar daarna weer met ruim 600.000 te groeien.

⁵ Alle berekeningen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de middenprognose van het CBS uit 2022.

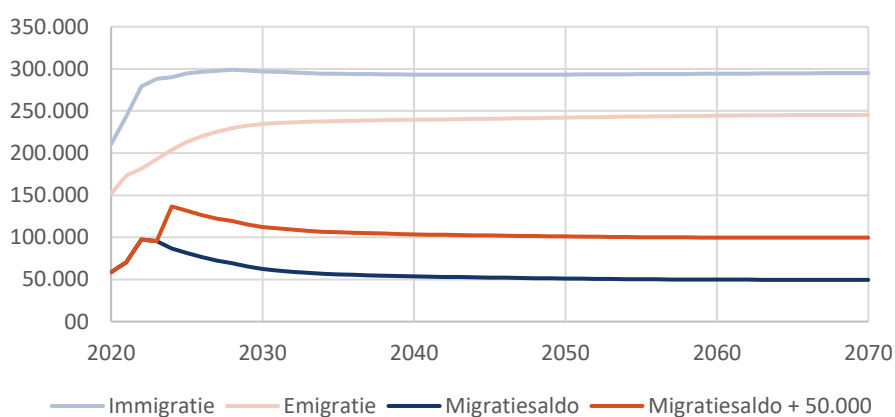
Het referentiepunt: de middenprognose van het CBS

Als we het effect van arbeidsmigratie op de grijze druk en de omvang van de beroepsbevolking willen vaststellen, moeten we uitgaan van een bepaald referentiescenario dat we vergelijken met een alternatief scenario waarin sprake is van een groter aantal arbeidsmigranten. Het verschil tussen beide scenario's laat dan het effect van (extra) arbeidsmigratie zien. Als referentiescenario gebruiken we in deze verkenning de middenprognose uit de meest recente bevolkingsprognose van het CBS, die loopt van 2023 tot het jaar 2070 (zie voor deze keuze het kader op pagina 16).

Als we in het navolgende spreken over de effecten van '50.000 (extra) arbeidsmigranten', bedoelen we dus 50.000 'meer' dan in de middenprognose van het CBS. De nadruk ligt hierbij op het *verschil* tussen een toekomstscenario met minder en met meer arbeidsmigratie en minder op het absolute niveau van de grijze druk of de absolute omvang van de beroepsbevolking.

In de middenprognose van het CBS wordt ook al uitgegaan van een positief migratiesaldo, dat geleidelijk terugloopt van zo'n 95.000 in 2023 naar iets minder dan 50.000 vanaf 2058 (Figuur 2). Het gaat hierbij overigens om het totale migratiesaldo en niet alleen om arbeidsmigranten. Ons referentiepunt is in dit advies dus niet een toekomst *zonder* (arbeids)migratie. Dat zou een vergelijking opleveren met een puur hypothetische situatie, die weinig of geen beleidsrelevantie heeft. Vanwege het vrij verkeer van personen binnen de EU, de komst van vluchtelingen en gezinsvorming en -hereniging, kunnen we voor de overzienbare toekomst een aanzienlijk positief migratiesaldo verwachten, zoals ook het CBS veronderstelt. In dit advies gaat het primair om de vraag wat de gevolgen zijn als er daarnaast nog *extra* arbeidsmigranten naar Nederland komen.

Figuur 2. Immigratie, emigratie en migratiesaldo in de middenprognose van het CBS, 2020-2070, en een scenario met 50.000 extra arbeidsmigranten vanaf 2024



Bron: CBS (Statline)
[Bekijk de tabel bij figuur 2](#)

Waarom de middenprognose van het CBS als referentiescenario?

De belangrijkste reden voor het gebruik van de middenprognose van het CBS als referentiescenario is een pragmatische. Het CBS is de onafhankelijke overheidsinstantie die (mede) tot taak heeft bevolkingsprognoses op te stellen die als basis dienen voor het overheidsbeleid voor de langere termijn. Dit neemt niet weg dat bevolkingsprognoses, zeker over een langere periode, met grote onzekerheden zijn omgeven. Die onzekerheid heeft vooral betrekking op de veronderstellingen ten aanzien van het geboortecijfer en het migratiesaldo en, in mindere mate, de levensverwachting.* In het rapport *Bevolking 2050 in beeld: opleiding, arbeid, zorg en wonen* hebben het NIDI en het CBS (2021) daarom acht bevolkingsvarianten doorgerekend die zijn gebaseerd op alternatieve veronderstellingen. Deze hebben aanzienlijke consequenties voor de uitkomsten. Zo varieert de bevolkingsomvang in 2050 in dit rapport van 17,1 miljoen in de variant 'krimp' tot 21,8 miljoen in de variant 'groei'. De omvang van de bevolking van 20 jaar tot de AOW-leeftijd loopt uiteen van 10,0 miljoen tot 12,5 miljoen. De middenprognose van het CBS ligt dicht bij de 'middenvariant' van het NIDI/CBS-rapport, die uitkomt op een totale bevolking van 19,3 miljoen in 2050 (19,8 miljoen in de CBS-middenprognose) en 11,2 miljoen personen tussen 20 jaar en de AOW-leeftijd (11,1 miljoen in de CBS-middenprognose). Ook het migratiesaldo komt in de middenvariant van NIDI/CBS redelijk overeen met die in de middenprognose van het CBS, namelijk gemiddeld respectievelijk 56.000 en 60.000 per jaar. Omdat het het bestek van deze verkenning te buiten gaat om voor alle NIDI/CBS-varianten aparte berekeningen uit te voeren, nemen we hierna steeds de CBS-middenprognose als referentiepunt voor de berekening van de gevolgen van 50.000 (extra) arbeidsmigranten per jaar. Het is echter belangrijk op te merken dat de effecten van 50.000 (extra) arbeidsmigranten op de grijze druk en de beroepsbevolking niet sterk afhankelijk zijn van het gekozen referentiescenario. Zo resulteert een arbeidsmigratie van 50.000 per jaar na 10 jaar per definitie in een (potentiële) beroepsbevolking die een half miljoen personen groter is dan zonder deze arbeidsmigranten het geval zou zijn, ongeacht welk referentiescenario we hanteren. Waar mogelijk zullen we globaal aanduiden wat de consequenties zouden zijn als we van andere varianten uit het NIDI/CBS-rapport zouden uitgaan.

De bevolkingsprognose van het CBS loopt, zoals gezegd, tot het jaar 2070. Wij zullen daarom in beginsel alle berekeningen voor deze gehele periode maken, om een langetermijnperspectief op arbeidsmigratie te kunnen schetsen. Zoals we later zullen zien, is het zinvol in deze periode van bijna een halve eeuw een onderscheid te maken tussen wat we de korte termijn zullen noemen (2023-2030), de middellange termijn (2030-2040) en de lange termijn (2040-2070). We zullen ons soms echter ook op andere jaren richten, bijvoorbeeld als dat jaar een omslagpunt representeert.

* Zie hierover ook de kritische kanttekeningen van Achterberg (2023).

Hoe sterk verlaagt tijdelijke arbeidsmigratie de grijze druk?

De gebruikelijke maat voor de grijze druk is de verhouding (ratio) tussen de bevolking van 65 jaar en ouder en de bevolking van 20 tot 65 jaar.⁶ Deze ratio is gebaseerd op de 'oude' AOW-leeftijd van 65 jaar. Sinds 2013 is de AOW-leeftijd echter stapsgewijs verhoogd. In 2024 zal deze 67 jaar zijn. Het is daarom logischer om de grijze druk te berekenen op basis van een leeftijdsgrens van 67 jaar in plaats van 65 jaar. Op basis hiervan bedraagt de grijze druk in 2023 29 procent (in plaats van 34 procent) en zal hij tot 2042 stijgen naar 41 procent. In de 15

⁶ Zie bv. de definitie van het CBS: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/grijze-druk>.

jaar daarna daalt de grijze druk licht naar iets meer dan 39 procent, om vanaf 2057 weer verder te stijgen tot 43 procent in 2070 (tegenover 50 procent bij een leeftijdsgrens van 65 jaar). De verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar heeft dus al een fors matigend effect op de hoogte en de verwachte stijging van de grijze druk.

Waarschijnlijk zal de AOW-leeftijd echter geen 67 jaar blijven. Wettelijk is vastgelegd dat de AOW-leeftijd zal worden verhoogd als de levensverwachting stijgt. Voor iedere 4,5 maand dat de levensverwachting van 65-jarigen stijgt, gaat de AOW-leeftijd automatisch met 3 maanden omhoog. Dit betekent dat de stijging van de levensverwachting zich voor twee derde vertaalt in een hogere AOW-leeftijd.⁷ Op basis van de huidige verwachtingen zal de AOW-leeftijd in 2039 68 jaar worden, in 2052 69 jaar en in 2068 70 jaar. Als we uitgaan van de verwachte AOW-leeftijd in plaats van een constante AOW-leeftijd van 67 jaar, stijgt de grijze druk aanzienlijk minder sterk.⁸ Deze zal in 2040 bijna 38 procent bedragen om vanaf 2044 weer te dalen tot rond 33,5 procent in 2060 en daarna weer licht te stijgen. Op de langere termijn zal de grijze druk dan zo'n vijf procentpunten hoger zijn dan momenteel.⁹

Uiteraard staat niet vast dat de koppeling tussen levensverwachting en AOW-leeftijd de komende decennia onverkort zal worden toegepast. Om de onzekerheidsmarge te laten zien, zullen we daarom ook nagaan wat de gevolgen zijn als de AOW-leeftijd vanaf 2024 67 jaar zal blijven.

In welke mate wordt de verwachte stijging van de grijze druk gematigd als er vanaf 2024 jaarlijks netto 50.000 arbeidsmigranten meer naar Nederland komen dan in de middenprognose van het CBS?

Figuur 3 toont het effect van deze extra arbeidsmigratie, zowel indien de AOW-leeftijd stapsgewijs wordt verhoogd, als wanneer deze 67 jaar blijft. De blauwe lijn geeft de verwachte ontwikkeling van de grijze druk weer als de AOW-leeftijd 67 jaar blijft. Deze lijn is gebaseerd op de middenprognose van het CBS zonder extra migratie. De golfbeweging van de grijze druk in de periode tot 2070 wordt veroorzaakt door het feit dat in de huidige Nederlandse bevolking twee leeftijdsgroepen het grootst zijn: de groep van 50 tot 64 jaar, die in de periode tot 2040 de leeftijd van 67 jaar bereikt, en de groep van 20 tot 35 jaar, die vanaf 2055 67 jaar wordt.

De lichtgroene lijn geeft de ontwikkeling van de grijze druk weer als de AOW-leeftijd stapsgewijs wordt verhoogd, eveneens op basis van de middenprognose van het CBS zonder extra migratie. Deze lijn ligt aanzienlijk lager doordat ouderen in dit geval langer doorwerken en er minder gepensioneerden zijn.

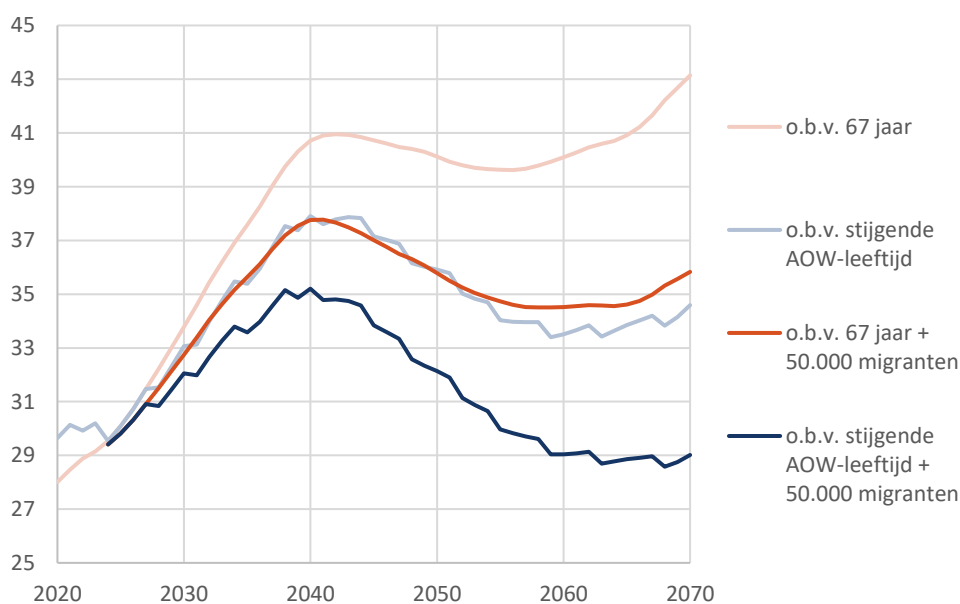
⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/11/09/aow-leeftijd-in-2028-met-drie-maanden-omhoog>

⁸ Deze interpretatie van de grijze druk wordt ook gegeven in NIDI/CBS (2021).

⁹ De verwachte grijze druk op basis van de middenprognose van het CBS in 2050, namelijk 38,9%, is hoger dan die in zeven van de acht bevolkingsvarianten van NIDI/CBS, waarin de grijze druk varieert van 34,7% tot 38,6%. Alleen in de NIDI/CBS-variant 'lage migratie' (waarin het migratiesaldo 16.000 per jaar bedraagt) zal de grijze druk in 2050 hoger zijn, namelijk 40,0%.

De parse en de donkergroene lijn geven aan hoe sterk de grijze druk wordt gematigd als er per jaar 50.000 arbeidsmigranten extra naar Nederland komen. We maken hierbij in eerste instantie de veronderstelling dat zij relatief jong zijn en gedurende de gehele periode (tot 2070) de AOW-leeftijd niet bereiken. Zij vergroten dus de potentiële beroepsbevolking en dragen niet bij aan de groei van het aantal gepensioneerden.¹⁰ Feitelijk komt dit erop neer dat het hierbij om 50.000 tijdelijke of 'circulaire' migranten gaat die hier komen om te werken en vóór hun pensioenleeftijd weer vertrekken, maar dan wel vervangen worden door nieuwe (jongere) arbeidsmigranten.

Figuur 3. Grijze druk (zonder en met extra arbeidsmigranten)



Bron: Eigen berekeningen op basis van gegevens van het CBS (Statline)

[Bekijk de tabel bij figuur 3](#)

Figuur 3 laat zien dat de grijze druk in dit geval rond 2040 2,5 tot 3 procentpunten lager uitkomt dan zonder deze extra arbeidsmigranten het geval is.¹¹ In 2070 zal de grijze druk – indien de arbeidsmigranten weer vertrekken voordat zij de pensioenleeftijd bereiken, maar wel vervangen worden door jongere arbeidsmigranten – zelfs 5,5 tot 7 procentpunten lager zijn. Als de AOW-leeftijd stapsgewijs wordt verhoogd, zal de grijze druk uiteindelijk zelfs iets lager uitkomen dan zij momenteel is, namelijk zo'n 29 procent. Bij een constante AOW-leeftijd van

¹⁰ Hierbij past de kanttekening dat deze circulaire migranten over de jaren dat zij in Nederland werken wel AOW-rechten opbouwen die zij te zijner tijd, ook als zij naar hun herkomstland terugkeren, kunnen claimen. Voor het totale beroep op de AOW maakt het dus niet uit of migranten circulair zijn of zich permanent in Nederland vestigen. Voor het beroep op zorgvoorzieningen en andere voorzieningen waarop alleen ingezetenen een beroep kunnen doen, geldt echter wel dat migranten die terugkeren het beroep erop zullen verminderen.

¹¹ In de verschillende NIDI/CBS-varianten leidt de jaarlijkse komst van 50.000 extra arbeidsmigranten ertoe dat de grijze druk in 2050 3,3 tot 4,6 procentpunten lager is dan zonder deze extra migratie. Uitgaande van de CBS-middenprognose ligt de grijze druk in 2050 4 procentpunten lager dan zonder extra arbeidsmigratie.

67 jaar zal de grijze druk in 2070 ook met extra arbeidsmigratie zo'n 36 procent bedragen, ruim 6 procentpunten hoger dan momenteel.

In figuur 3 vallen de lijn van de grijze druk bij een constante AOW-leeftijd plus 50.000 extra arbeidsmigranten per jaar en de lijn van de grijze druk bij een stijgende AOW-leeftijd zonder extra arbeidsmigranten tot 2054 vrijwel samen. Dit betekent dat de jaarlijkse komst van 50.000 extra arbeidsmigranten hetzelfde effect heeft op de grijze druk als de voorziene stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd. Na 2054 zijn iets méér arbeidsmigranten nodig om hetzelfde effect op de grijze druk te sorteren als de voorziene verhoging van de AOW-leeftijd.

Van vijf naar twee werkenden per gepensioneerde

De grijze druk geeft de verhouding weer tussen het aantal gepensioneerden en het aantal actieven onder de pensioenleeftijd. We kunnen echter ook naar het omgekeerde kijken, namelijk het aantal (potentieel) werkenden per gepensioneerde. In 1980 stonden er nog vijf personen in de leeftijdscategorie van 20-65 jaar tegenover iedere 65-plusser. Momenteel zijn dat er nog drie. En in 2070 zullen het er nog maar twee zijn. Doordat de AOW-leeftijd vanaf 2024 67 jaar is, zal de verhouding in 2070 iets groter zijn: 2,3 werkenden per gepensioneerde. Wordt de AOW-leeftijd stapsgewijs verhoogd naar 70 jaar, dan zullen er in 2070 iets minder dan drie werkenden per gepensioneerde zijn, ongeveer evenveel als momenteel. Bijna dezelfde verhouding wordt bereikt als de AOW-leeftijd 67 jaar blijft, maar er jaarlijks 50.000 arbeidsmigranten extra bij komen. Een belangrijk verschil is dat door verhoging van de AOW-leeftijd niet alleen het aantal werkenden toeneemt, maar ook het aantal gepensioneerden kleiner wordt, terwijl extra arbeidsmigratie alleen het aantal werkenden vergroot.

Hoeveel arbeidsmigranten zouden nodig zijn om de grijze druk te stabiliseren op het huidige niveau? Als de AOW-leeftijd stapsgewijs wordt verhoogd, zou het tot en met 2030 gaan om ruim 150.000 arbeidsmigranten per jaar boven op het migratiesaldo in de CBS-middenprognose. In totaal gaat het dan tot 2030 om ruim een miljoen extra arbeidsmigranten ofwel 10 procent van de potentiële beroepsbevolking. In het decennium daarna, van 2030 tot en met 2039, zouden bijna 180.000 extra arbeidsmigranten per jaar nodig zijn oftewel 1,8 miljoen in totaal. Na 2040 zou de grijze druk echter weer gaan dalen, ook zonder extra arbeidsmigranten.

Wat zijn de gevolgen als de arbeidsmigratie half zo groot of anderhalf maal zo groot is?

Zoals eerder opgemerkt is het aantal van netto 50.000 extra arbeidsmigranten louter om illustratieve redenen gekozen. Als het aantal groter of kleiner zou zijn, zouden de effecten op de grijze druk ruwweg evenredig groter of kleiner zijn. Dit wordt geïllustreerd in *Tabel 1*, waarin voor een aantal jaren ook de grijze druk is berekend als het aantal extra arbeidsmigranten niet 50.000 per jaar, maar 25.000 respectievelijk 75.000 zou bedragen. Uitgaande van 25.000 in plaats van 50.000 extra arbeidsmigranten zal de grijze druk in 2030 0,5 procentpunt lager zijn dan zonder extra arbeidsmigratie, in 2040 ongeveer 1,5 procentpunt lager en in 2070 3 tot 4 procentpunten. In geval van 75.000 extra arbeidsmigranten per jaar zijn

de effecten uiteraard aanzienlijk groter. In 2030 zal de grijze druk dan 1,5 procentpunten lager zijn, in 2040 circa 4 procentpunten lager en in 2070 7,7 tot 10,1 procentpunten lager. Ook in dit geval zal de grijze druk in 2040 echter nog zo'n 5 tot 7 procentpunten hoger zijn dan momenteel.

Tabel 1: Grijze druk onder verschillende veronderstellingen t.a.v. AOW-leeftijd en (extra) arbeidsmigratie

	2023	2030	2040	2070
AOW-leeftijd 67 jaar, CBS-middenprognose	29,1	33,8	40,7	43,1
AOW-leeftijd 67 jaar, 25.000 extra arbeidsmigranten	29,1	33,3	39,2	39,1
AOW-leeftijd 67 jaar, 50.000 extra arbeidsmigranten	29,1	32,7	37,8	35,8
AOW-leeftijd 67 jaar, 75.000 extra arbeidsmigranten	29,1	32,3	36,4	33,0
stijgende AOW-leeftijd*	29,1	33,1	37,9	34,6
stijgende AOW-leeftijd, 25.000 extra arbeidsmigranten	29,1	32,6	36,5	31,6
stijgende AOW-leeftijd, 50.000 extra arbeidsmigranten	29,1	32,1	35,2	29,0
stijgende AOW-leeftijd, 75.000 extra arbeidsmigranten	29,1	31,6	34,0	26,9
<i>Verskil t.o.v. CBS-middenprognose:</i>				
AOW-leeftijd 67 jaar, 25.000 extra arbeidsmigranten		-0,5	-1,5	-4,0
AOW-leeftijd 67 jaar, 50.000 extra arbeidsmigranten		-1,0	-3,0	-7,3
AOW-leeftijd 67 jaar, 75.000 extra arbeidsmigranten		-1,5	-4,3	-10,1
stijgende AOW-leeftijd, 25.000 extra arbeidsmigranten		-0,5	-1,4	-3,0
stijgende AOW-leeftijd, 50.000 extra arbeidsmigranten		-1,0	-2,7	-5,6
stijgende AOW-leeftijd, 75.000 extra arbeidsmigranten		-1,5	-3,9	-7,7

* Voor 2023 is hierbij ook uitgegaan van een AOW-leeftijd van 67 jaar; in 2040 bedraagt de AOW-leeftijd 68 jaar, in 2055 69 jaar en 3 maanden en in 2070 70 jaar.

Hoe veranderen gezinsvorming en pensionering het effect van arbeidsmigratie?

Zoals gezegd, zijn de voorgaande berekeningen gebaseerd op de veronderstelling dat de 50.000 extra immigranten in de periode tot 2070 niet de pensioengerechtigde leeftijd bereiken, geen partner uit het buitenland laten komen en geen kinderen krijgen. Het gaat dus feitelijk om tijdelijke migranten die hier alleen komen werken en in Nederland geen gezin vormen of gezinsleden laten overkomen. Als zij vertrekken, worden zij onmiddellijk vervangen door nieuwe tijdelijke arbeidsmigranten, die bovenop het saldo van 50.000 extra arbeidsmigranten komen.

Bij het realiteitsgehalte van deze veronderstellingen kan men terecht vraagtekens zetten. De berekeningen zijn dan ook vooral bedoeld om een indruk te geven van het effect dat extra arbeidsmigratie *als zodanig* op de grijze druk heeft, maar vormen niet per se een realistisch, laat staan een wenselijk toekomstscenario. In een meer realistisch scenario moeten we ervan uitgaan dat ten minste een deel van de extra arbeidsmigranten zich permanent in Nederland vestigt, hier een gezin vormt en op termijn in Nederland met pensioen gaat.

We maken voor dit scenario de volgende veronderstellingen. De extra arbeidsmigranten zijn bij aankomst in Nederland (gemiddeld) 30 jaar oud.¹² Als de AOW-leeftijd 67 jaar blijft, zullen zij na 37 jaar de pensioengerechtigde leeftijd bereiken. Bij een stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd zal dit na 39,5 jaar zijn. Ervan uitgaande dat de extra arbeidsmigranten vanaf 2024 naar Nederland komen, betekent dit dat de eersten vanaf 2061 respectievelijk 2063 of 2064 met pensioen gaan. Vanaf dat moment wordt de potentiële beroepsbevolking weer kleiner en het aantal postactieven groter, waardoor deze migranten dan bijdragen aan verhoging van de grijze druk. Om te voorkomen dat de grijze druk oploopt als de migranten met pensioen gaan, zouden we meer dan het drievoudige aan extra arbeidsmigranten moeten aantrekken.¹³

Als migranten een partner krijgen, kan deze partner ofwel een inwoner van Nederland zijn, ofwel uit het buitenland komen. In het eerste geval zijn er geen gevolgen voor de verhouding tussen actieven en postactieven, aangezien de bevolkingsomvang en -samenstelling hierdoor niet verandert. In het tweede geval neemt de bevolkingsomvang extra toe. We veronderstellen dat de partner ook tot de leeftijdscategorie van 20 jaar tot de AOW-leeftijd behoort en dus de potentiële beroepsbevolking vergroot en de grijze druk verlaagt. Anders gezegd: we veronderstellen dat de partner deel uitmaakt van de 50.000 extra arbeidsmigranten, zodat deze geen extra effect heeft boven op deze 50.000. Dit levert mogelijk wel een te rooskleurig beeld op als de partner in Nederland geen betaald werk gaat verrichten. In beide gevallen – partner uit Nederland of uit het buitenland – gaan we er dus van uit dat deze geen consequenties heeft voor de het aantal en de verhouding tussen actieven en postactieven.

Tot slot veronderstellen we dat driekwart van de extra arbeidsmigranten op gemiddeld 33-jarige leeftijd één kind krijgt.¹⁴ Dit komt overeen met het huidige vruchtbaarheidscijfer van vrouwen in Nederland, dat rond 1,5 ligt.¹⁵ 20 jaar later, dus gemiddeld 23 jaar na aankomst van de ouder(s) in Nederland, treedt dit kind toe tot de potentiële beroepsbevolking en verlaagt dan de grijze druk. Als de extra arbeidsmigranten vanaf 2024 in Nederland arriveren, zullen hun kinderen dus vanaf 2047 de grijze druk verlagen.¹⁶

Bovenstaande veronderstellingen ten aanzien van de leeftijd en de gezinsvorming van de arbeidsmigranten komen zo goed mogelijk overeen met het gemiddelde beeld voor de (arbeids)migranten die in het afgelopen decennium zijn gearriveerd.

¹² Dit komt overeen met de gemiddelde leeftijd van alle immigranten in de leeftijdscategorie 20-50 jaar die in de periode 2014-2022 arriveerden. Bron: CBS (Statline).

¹³ Immers, als de grijze druk rond 30% ligt, zijn voor iedere extra gepensioneerde migrant 100/30 extra arbeidsmigranten nodig om de verhouding constant te houden.

¹⁴ Dit is gebaseerd op het feit dat vrouwelijke migranten in de jaren 2014-2022 bij de geboorte van een kind gemiddeld 31,5 tot 32 jaar oud waren en dat samenwonende mannen gemiddeld 2,5 jaar ouder zijn dan hun (vrouwelijke) partner (bron: CBS, Statline). De gemiddelde leeftijd van beide migrantenouders bij de geboorte van een kind is dus rond 33 jaar (31,5 à 32 + 1,25).

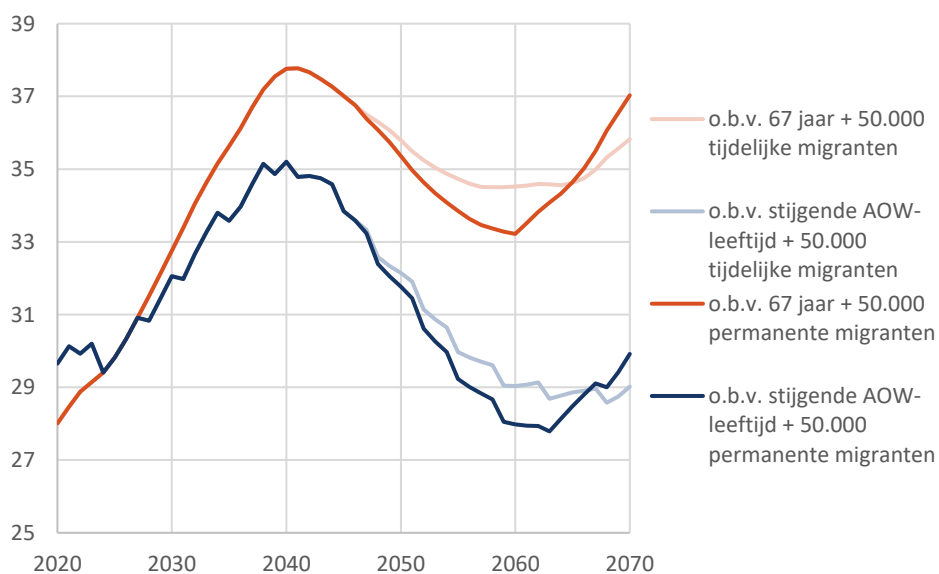
¹⁵ Dit vruchtbaarheidscijfer verschilt weinig tussen vrouwen die in Nederland zijn geboren en die in het buitenland zijn geboren. Bron: CBS (Statline).

¹⁶ Als we veronderstellen dat de kinderen van arbeidsmigranten ook weer op gemiddeld 33-jarige leeftijd een kind krijgen (d.w.z. vanaf 2060), zullen deze vanaf 2080, als zij 20 jaar worden, de potentiële beroepsbevolking weer vergroten. Aangezien dit buiten de periode valt die wij hier analyseren, laten we deze kleinkinderen van de arbeidsmigranten hier buiten beschouwing.

Of deze veronderstellingen ook realistisch zijn voor toekomstige arbeidsmigranten, is op dit moment niet te zeggen. Dit zal mede afhangen van het aantal, de herkomst en de kwalificaties van de arbeidsmigranten die in de toekomst naar Nederland komen en/of worden geworven. De volgende berekeningen hebben dan ook, net als de voorgaande, louter een illustratieve functie: zij geven een indruk van de gevolgen als we niet langer uitgaan van tijdelijke, alleenstaande arbeidsmigranten, maar van migranten die zich permanent in Nederland vestigen, hier een gezin vormen en op een gegeven moment met pensioen gaan.

In figuur 4 geven de onderbroken lijnen de verwachte ontwikkeling van de grijze druk weer onder de hierboven gemaakte veronderstellingen. Vanaf 2047 daalt de grijze druk sterker dan figuur 3 doordat de kinderen van de arbeidsmigranten tot de potentiële beroepsbevolking gaan behoren. In 2060 zal dit de grijze druk met 1,0 tot 1,3 procentpunten drukken. Vanaf 2061 respectievelijk 2063/'64 zal de grijze druk echter weer sterker stijgen doordat de arbeidsmigranten met pensioen gaan. Uiteindelijk doet dit laatste het positieve effect van de kinderen meer dan teniet, waardoor de grijze druk in 2070 hoger zal zijn dan wanneer we uitgaan van tijdelijke, alleenstaande migranten die vóór hun pensioenleeftijd weer vertrekken. Het zij benadrukt dat de genoemde jaartallen een aanzienlijke onzekerheidsmarge kennen, omdat ze afhankelijk zijn van de gemaakte veronderstellingen over de leeftijd waarop de arbeidsmigranten in Nederland arriveren en waarop zij kinderen krijgen. Het globale patroon zal hierdoor niet wezenlijk veranderen, maar de fasering in de tijd wel.

Figuur 4. Grijze druk met extra tijdelijke en permanente migranten



Bron: Eigen berekeningen op basis van gegevens van het CBS (Statline)

[Bekijk de tabel bij figuur 4](#)

Wat figuur 4 niet laat zien is dat de kinderen van de extra arbeidsmigranten in de eerste twintig jaar de 'groene druk' verhogen, dat is de verhouding tussen het aantal kinderen onder 20 jaar en de potentiële beroepsbevolking van 20 jaar tot

de AOW-leeftijd. Dit betekent dat de totale demografische druk (grijze druk plus groene druk) in de periode van 2024-2047 nog sterker zal oplopen dan de grijze druk. Anders gezegd, de verhouding tussen 'inactieven' (kinderen plus gepensioneerden) en actieven zal in de periode tot 2047, wanneer deze het hoogst is, nog schever worden, terwijl het positieve effect van de kinderen van de arbeidsmigranten zich pas manifesteert als de grijze druk over zijn hoogtepunt heen is. Simpel gesteld, zullen de kinderen van arbeidsmigranten te laat tot de arbeidsmarkt toetreden om bij te dragen aan het afremmen van de sterk oplopende demografische druk in de komende 25 jaar.

Het beeld zou gunstiger zijn als de arbeidsmigranten al kinderen hebben op het moment dat zij in Nederland arriveren. Als die kinderen bijvoorbeeld gemiddeld tien jaar oud zijn, zouden zij al vanaf 2034 tot de potentiële beroepsbevolking gaan behoren en de grijze druk verlagen. Hier staat tegenover dat arbeidsmigranten die al kinderen hebben, gemiddeld ook ouder zijn en dus, indien zij zich permanent in Nederland vestigen, ook eerder met pensioen gaan. Als we veronderstellen dat arbeidsmigranten die bij aankomst in Nederland een kind van tien jaar hebben, gemiddeld 40 jaar oud zijn, zullen zij over 27 of 29 jaar met pensioen gaan (afhankelijk van de vraag of de AOW-leeftijd 67 jaar blijft of wordt verhoogd). Als zij vanaf 2024 in Nederland arriveren, dragen zij dus vanaf 2051 of 2053 bij aan verhoging van de grijze druk.

Welk effect heeft arbeidsmigratie op de demografische druk van 80-plussers?

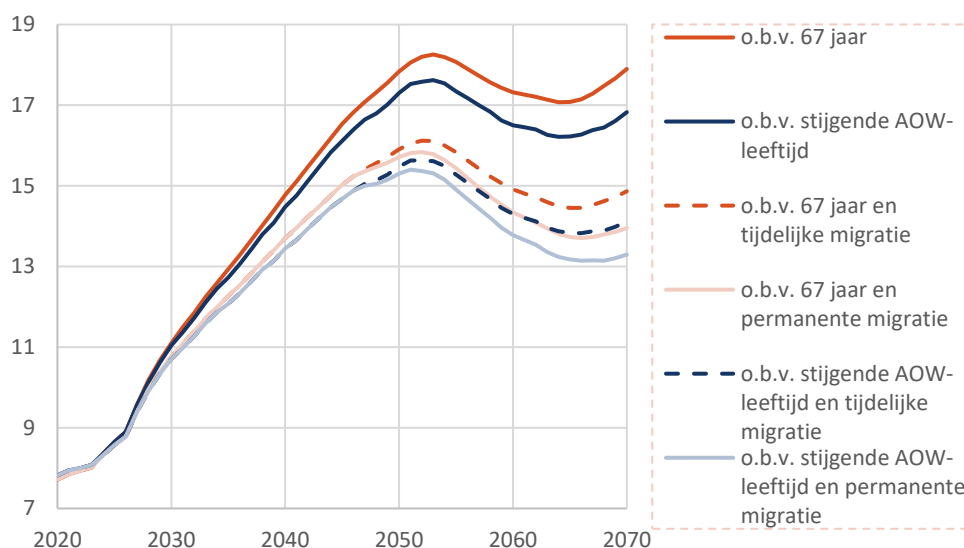
We hebben hiervoor de ontwikkeling van de grijze druk onder verschillende veronderstellingen berekend, omdat de grijze druk een indicatie geeft van de betaalbaarheid van de publieke voorzieningen waarvan vooral ouderen gebruik maken. Naarmate de grijze druk hoger is, zullen de werkenden verhoudingsgewijs meer belastingen en premies moeten opbrengen om de voorzieningen voor ouderen te financieren. De uitgaven aan zorg lopen echter niet zozeer vanaf de AOW-leeftijd, maar vooral vanaf 80-jarige leeftijd sterk op. Per 80-plusser wordt jaarlijks vijf- tot zesmaal zoveel aan zorg uitgegeven als gemiddeld voor de rest van de bevolking.¹⁷ Het aandeel 80-plussers in de bevolking zal de komende decennia nog sterker groeien dan het aandeel 65-plussers, namelijk van 5 procent momenteel naar 10 procent in 2050, om daarna min of meer te stabiliseren. Dit wordt wel als de 'dubbele vergrijzing' aangeduid. Niet alleen zal de groei van het aantal 80-plussers tot een belangrijke stijging van de zorguitgaven leiden, hij zal ook gepaard gaan met een sterk stijgende personeelsbehoefte. Hulpbehoevende ouderen hebben immers vaak veel persoonlijke zorg nodig.

Het is daarom relevant om, naast de ontwikkeling van de grijze druk, ook het effect te onderzoeken van extra arbeidsmigratie op de ontwikkeling van de '80-plus druk', dat is de verhouding tussen het aantal 80-plussers en de potentiële beroepsbevolking. Figuur 5 toont de verwachte ontwikkeling van deze 80-plus druk onder een aantal verschillende veronderstellingen. De twee bovenste lijnen in

¹⁷ Bron: RIVM: statline.rivm.nl

figuur 5 zijn gebaseerd op de CBS-middenprognose zonder extra arbeidsmigratie, zowel bij constante AOW-leeftijd als bij stapsgewijze verhoging hiervan. De 80-plus druk verdubbelt dan ruimschoots van ruim 8 procent in 2023 naar 17 tot 18 procent in 2053. De volgende twee lijnen geven het verloop van de 80-plus druk weer in geval van 50.000 extra *tijdelijke* arbeidsmigranten per jaar. Hierdoor wordt de 80-plus druk in 2053 met ongeveer twee procentpunten gematigd. Ook dan zal deze druk nog altijd met zo'n 7,5 tot 8 procentpunten stijgen ten opzichte van 2023. Als we uitgaan van *permanente* arbeidsmigratie, profiteren we vanaf ongeveer 2047 van het feit dat de kinderen van de arbeidsmigranten actief worden op de arbeidsmarkt. Dit kan de 80-plus druk met nog eens 0,4 procentpunten verminderen (de onderste twee lijnen). We concluderen dat 50.000 extra arbeidsmigranten per jaar de stijging van het aandeel 80-plussers ten opzichte de potentiële beroepsbevolking met enkele procentpunten kan afremmen, maar niet kan voorkomen dat deze toch met meer dan 5 procentpunten zal stijgen.

Figuur 5. 80-plus druk



Bron: Eigen berekeningen op basis van gegevens van het CBS (Statline)

[Bekijk de tabel bij figuur 5](#)

Een belangrijke consequentie van het voorgaande is dat uiteindelijk niet de bevolkingsomvang van een land maar alleen de bevolkingsgroei van invloed is op de vergrijzing of de ontwikkeling van de grijze druk, ongeacht of die groei het gevolg is van een geboorteoverschot of een migratieoverschot. Dit is op zichzelf niet verrassend, aangezien veel grotere landen dan Nederland, zoals Duitsland en China, nog sterker vergrijzen.

Bij een bevolking die op langere termijn qua omvang stabiel is, zal de grijze druk tenderen naar de verhouding tussen de resterende levensverwachting op de pensioenleeftijd en de duur van de actieve levensfase (de pensioenleeftijd minus 20 jaar). Bij een levensverwachting van 85 jaar en een pensioenleeftijd van 65 jaar tendert de grijze druk dus naar $20/45=44$ procent. Bij een pensioenleeftijd van 70 jaar wordt de grijze druk uiteindelijk $15/50=30$ procent. De grijze druk kan

– bij een gegeven pensioenleeftijd en levensverwachting – alleen structureel lager liggen als het aantal jongeren toeneemt, hetzij via meer geboortes, hetzij via meer migranten. Dit is alleen mogelijk als de bevolking *structureel* groeit. Om bijvoorbeeld de grijze druk bij een pensioenleeftijd van 70 jaar naar 25% te laten tenderen, zal de bevolking structureel met ongeveer 0,5% per jaar moeten groeien. De totale bevolkingsomvang zal dan na 45 jaar een kwart groter zijn geworden en na 80 jaar anderhalve maal zo groot.

En als er in het geheel geen migratie zou zijn?

We hebben eerder opgemerkt dat Nederland in de toekomst vrijwel zeker een fors positief migratiesaldo zal houden. Daarom hebben we de middenprognose van het CBS, die uitgaat van een migratiesaldo dat naar 50.000 per jaar tendeert, als uitgangspunt genomen. Hoewel het naar onze mening niet zinvol is om een toekomstscenario *zonder* migratie als referentiepunt te hanteren, is het toch informatief om kort stil te staan bij de vraag hoe de grijze druk zich in Nederland zou ontwikkelen als er vanaf 2024 geen netto immigratie meer zou plaatsvinden, dat wil zeggen dat het aantal immigranten en emigranten in evenwicht zou zijn.* De totale bevolkingsomvang zou dan tot 2070 vrijwel gelijk blijven, namelijk circa 17,6 miljoen. Door de vergrijzing zou de grijze druk echter fors oplopen. Bij een stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd zou de grijze druk in 2040 41,1 procent bedragen en in 2070 43,1 (vergeleken met 37,9 en 34,6 in de voorgaande analyse). Bij een constante AOW-leeftijd van 67 jaar zou de grijze druk zelfs oplopen naar 53,7 procent. In dit geval zou door de komst van 50.000 arbeidsmigranten per jaar de grijze druk in 2040 3,5 procentpunt lager uitkomen en in 2070 (indien geen rekening wordt gehouden met pensionering van de arbeidsmigranten) 9 tot 11 procentpunten lager. Deze effecten zijn groter dan wat we eerder vaststelden uitgaande van de middenprognose van het CBS, doordat de 50.000 arbeidsmigranten in dit geval een groter percentage van de potentiële beroepsbevolking uitmaken.

**Hierbij veronderstellen we dat immigranten en emigranten dezelfde leeftijdsopbouw hebben en dat het geboorte- en sterftecijfer (in procenten van de relevante leeftijdscategorie) gelijk is aan die in de middenprognose van het CBS.*

De grijze druk, zoals hierboven berekend, geeft de verhouding weer tussen het aantal gepensioneerden en het potentiële aantal werkenden van 20 jaar tot de AOW-leeftijd. Niet de gehele potentiële beroepsbevolking is echter daadwerkelijk beschikbaar voor betaald werk. In 2022 had 83,7 procent van deze leeftijdsgroep betaald werk (de werkzame beroepsbevolking) of was op zoek naar en beschikbaar voor betaald werk (de werklozen). De verhouding tussen het aantal gepensioneerden en de *feitelijke* beroepsbevolking (werkenden plus werklozen) was hierdoor in 2022 bijna zes procentpunten hoger dan de grijze druk (namelijk 34,7%). Als we ervan uitgaan dat alle extra migranten (bovenop de CBS-prognose) in bovenstaande analyse werken (het gaat immers om *arbeidsmigranten*), zou hetzelfde effect op de grijze druk als hiervoor is geschetst voor 50.000 extra migranten al worden gerealiseerd bij ongeveer 42.000 extra migranten per jaar. Voor een berekening op langere termijn is het echter realistischer om uit te gaan van de genoemde 50.000, aangezien ook een deel van de arbeidsmigranten na verloop niet meer beschikbaar zal zijn voor betaald werk, bijvoorbeeld vanwege arbeidsongeschiktheid. Er is a priori geen reden om te veronderstellen dat de

participatiegraad van arbeidsmigranten op langere termijn zal verschillen van die van de huidige bevolking.

Welk effect heeft arbeidsmigratie op de omvang van de potentiële beroepsbevolking?

Het effect van arbeidsmigratie op de grijze druk is vooral relevant voor de betaalbaarheid van de collectieve voorzieningen, in het bijzonder die voorzieningen waarvan relatief veel ouderen gebruik maken, zoals de AOW en de zorg. Voor de toekomstige economische groei is echter vooral de omvang van de (potentiële) beroepsbevolking van belang. Die vormt immers het arbeidspotentieel waaruit bedrijven en instellingen kunnen putten om hun productie(groei) te realiseren. Als de (potentiële) beroepsbevolking achterblijft bij de vraag naar personeel, wordt (de groei van) de productie belemmerd. Op de effecten van arbeidsmigratie op de economische groei en welvaart gaan we in het volgende hoofdstuk in. Hier richten we ons op de bijdrage van arbeidsmigratie aan de omvang van de potentiële beroepsbevolking.

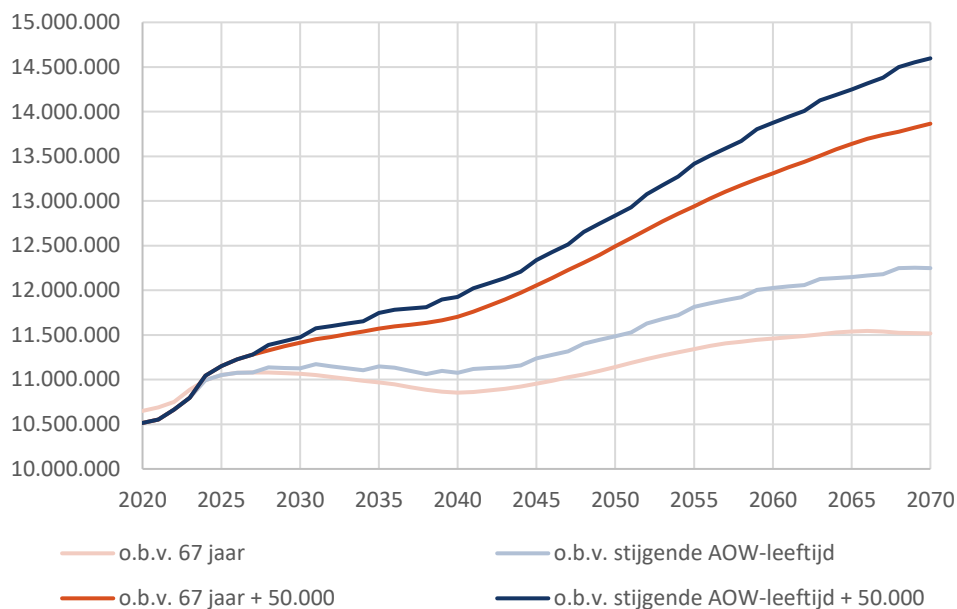
Het effect van 50.000 (extra) arbeidsmigranten per jaar vanaf 2024 op de omvang van de potentiële beroepsbevolking is eenvoudig te berekenen. Na 10 jaar zou de beroepsbevolking een half miljoen personen groter zijn (10×50.000), in 2040 800.000 personen en in 2070 zelfs 2,3 miljoen personen (46×50.000) als we geen rekening houden met pensionering van arbeidsmigranten. De totale bevolking zou dan met dezelfde aantallen extra groeien (geen rekening houdend met de mogelijkheid dat de migranten een partner uit het buitenland laten komen en kinderen krijgen – hier komen we later op terug).

Om de gedachten te bepalen: het aantal openstaande vacatures bedroeg medio 2023 ruim 400.000. Met 50.000 extra arbeidsmigranten per jaar zouden deze, louter kwantitatief, dus in acht jaar tijd kunnen worden vervuld (veronderstellende dat de vraag naar arbeidskrachten niet zou veranderen). 50.000 arbeidsmigranten vormen iets minder dan 0,5 procent van de potentiële beroepsbevolking in 2023 (10,8 miljoen personen). Na 10 jaar zou het gaan om een groei van de beroepsbevolking met zo'n 5 procent, in 2040 met ruim 7 procent en in 2070 met 19 procent.

Wat zijn hiervan de gevolgen voor de totale omvang van de potentiële beroepsbevolking? We baseren de berekening weer op de middenprognose van het CBS. Op basis van een pensioenleeftijd van 67 jaar zal de potentiële beroepsbevolking tot 2027 nog licht groeien, met bijna 200.000 ten opzichte van 2023. Daarna zal zij tot 2040 met ongeveer hetzelfde aantal krimpen. In de 25 jaar daarna zal de potentiële beroepsbevolking weer met bijna 700.000 toenemen en daarna min of meer stabiliseren (Figuur 6). Als we uitgaan van de verwachte toekomstige AOW-leeftijd die gekoppeld is aan de levensverwachting, zal de potentiële beroepsbevolking vanzelfsprekend groter zijn. Tot 2031 zal de potentiële beroepsbevolking groeien met 375.000 personen, daarna zal deze tot

2040 vrijwel gelijk blijven, om in de drie decennia daarna met in totaal meer dan een miljoen te groeien tot ruim 12 miljoen personen in 2070.¹⁸

Figuur 6. Potentiële beroepsbevolking zonder en met extra migratie



Bron: Eigen berekeningen op basis van gegevens van het CBS (Statline)

[Bekijk de tabel bij figuur 6](#)

Uitgaande van de huidige systematiek met betrekking tot de AOW-leeftijd, zal de toekomstige potentiële beroepsbevolking dus niet kleiner zijn dan de huidige, maar groter. In de periode tot 2040 zal deze groei per saldo wel beperkt zijn en tussen 2030 en 2040 zal de potentiële beroepsbevolking licht krimpen. Na 2040 zal de potentiële beroepsbevolking echter weer fors groeien. Dit betekent dat, als de vraag naar personeel op het *huidige* niveau zou blijven, de personeelstekorten tot 2040 per saldo niet zullen toenemen maar licht zullen afnemen. Na 2040 is zelfs een forse groei van de vraag naar personeel nodig om de groei van het arbeidspotentieel te absorberen. Ook als we uitgaan van een constante AOW-leeftijd van 67 jaar zal de potentiële beroepsbevolking tot 2040 per saldo niet krimpen, maar vrijwel gelijk blijven. Tot 2027 zal er sprake zijn van lichte groei, en in de dertien jaar daarna van een ongeveer even grote afname.

In het hierboven geschetste scenario met jaarlijks 50.000 extra arbeidsmigranten zal de potentiële beroepsbevolking vanzelfsprekend aanzienlijk sterker groeien. Bij een constante AOW-leeftijd van 67 jaar zal de beroepsbevolking met extra arbeidsmigratie tot 2040 nog met zo'n 900.000 personen groeien, terwijl zij zonder extra migratie licht zou krimpen. Tot 2070 zou de beroepsbevolking zelfs tot bijna 14 miljoen personen groeien, tegenover een lichte groei tot 11,5 miljoen zonder extra migratie. Wordt de AOW-leeftijd stapsgewijs verhoogd, dan groeit de

¹⁸ In het rapport van NIDI/CBS krimpt de potentiële beroepsbevolking in 2050 ten opzichte van 2020 met 0,5 miljoen in de varianten 'krimp' en 'lage migratie', maar groeit zij in de andere vijf varianten met 0,5 tot 2 miljoen. In onze berekening groeit de potentiële beroepsbevolking tot 2050 met 1 miljoen.

beroepsbevolking met 50.000 extra migranten per jaar vanzelfsprekend nog sterker: tot 11,9 miljoen in 2040 en 14,6 miljoen in 2070. (Hierbij houden we weer geen rekening met pensionering van migranten.)

De potentiële beroepsbevolking bij een kleiner of groter aantal arbeidsmigranten

Net als bij de analyse van de grijze druk, laten we ook nu zien wat de gevolgen voor de omvang van de potentiële beroepsbevolking zijn als we van een kleiner of een groter aantal extra arbeidsmigranten uitgaan. Het valt eenvoudig in te zien dat het effect op de beroepsbevolking evenredig is aan het aantal extra arbeidsmigranten. 50.000 extra arbeidsmigranten vergroten de potentiële beroepsbevolking in 10 jaar met een half miljoen personen; bij 25.000 extra arbeidsmigranten is dit een kwart miljoen en bij 75.000 extra arbeidsmigranten driekwart miljoen. Tabel 2 toont voor een aantal jaren de omvang van de potentiële beroepsbevolking als het aantal extra arbeidsmigranten niet 50.000 per jaar, maar 25.000 respectievelijk 75.000 zou bedragen. Op basis van 25.000 extra arbeidsmigranten zal de beroepsbevolking in 2030 170.000 groter zijn dan zonder extra arbeidsmigratie, in 2040 430.000 groter en in 2070 1,18 miljoen groter. In geval van 75.000 extra arbeidsmigranten per jaar zijn de effecten driemaal zo groot. In 2030 zal de potentiële beroepsbevolking dan 530.000 personen groter zijn, in 2040 1,28 miljoen en in 2070 3,53 miljoen.

Tabel 2: Potentiële beroepsbevolking onder verschillende veronderstellingen t.a.v. AOW-leeftijd en (extra) arbeidsmigratie (x 1 mln personen)

	2023	2030	2040	2070
AOW-leeftijd 67 jaar, CBS-middenprognose	10,9	11,1	10,9	11,5
AOW-leeftijd 67 jaar, 25.000 extra arbeidsmigranten	10,9	11,2	11,3	12,7
AOW-leeftijd 67 jaar, 50.000 extra arbeidsmigranten	10,9	11,4	11,7	13,9
AOW-leeftijd 67 jaar, 75.000 extra arbeidsmigranten	10,9	11,6	12,1	15,0
stijgende AOW-leeftijd*	10,9	11,1	11,1	12,2
stijgende AOW-leeftijd, 25.000 extra arbeidsmigranten	10,9	11,3	11,5	13,4
stijgende AOW-leeftijd, 50.000 extra arbeidsmigranten	10,9	11,5	11,9	14,6
stijgende AOW-leeftijd, 75.000 extra arbeidsmigranten	10,9	11,6	12,4	15,8
<i>Verskil t.o.v. CBS-middenprognose:</i>				
AOW-leeftijd 67 jaar, 25.000 extra arbeidsmigranten		0,17	0,43	1,18
AOW-leeftijd 67 jaar, 50.000 extra arbeidsmigranten		0,35	0,85	2,35
AOW-leeftijd 67 jaar, 75.000 extra arbeidsmigranten		0,53	1,28	3,53
stijgende AOW-leeftijd, 25.000 extra arbeidsmigranten		0,17	0,43	1,18
stijgende AOW-leeftijd, 50.000 extra arbeidsmigranten		0,35	0,85	2,35
stijgende AOW-leeftijd, 75.000 extra arbeidsmigranten		0,53	1,28	3,53

* Voor 2023 is hierbij ook uitgegaan van een AOW-leeftijd van 67 jaar; in 2040 bedraagt de AOW-leeftijd 68 jaar, in 2055 69 jaar en 3 maanden en in 2070 70 jaar.

Hiervoor zagen we dat het effect van 50.000 extra arbeidsmigranten per jaar op de grijze druk ongeveer gelijk is aan het effect van de stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd. Figuur 6 laat evenwel zien dat het effect van 50.000 extra arbeidsmigranten op de omvang van de potentiële beroepsbevolking veel groter is

dan het effect van verhoging van de AOW-leeftijd. De verklaring hiervoor is dat door verhoging van de AOW-leeftijd niet alleen de potentiële beroepsbevolking groeit, maar ook de omvang van de groep gepensioneerden (vanaf de AOW-leeftijd) krimpt. Er is bij de grijze druk dan zowel sprake van een noemereffect als een tellereffect (de noemer is het aantal gepensioneerden, de teller het potentiële aantal werkenden). Groei van het aantal arbeidsmigranten heeft echter geen (direct) effect op het aantal gepensioneerden (dus geen noemereffect). Hierdoor heeft extra arbeidsmigratie met 50.000 per jaar ongeveer hetzelfde effect op de grijze druk als groei van de potentiële beroepsbevolking door verhoging van de AOW-leeftijd met ongeveer 16.000 personen per jaar. De komst van 50.000 arbeidsmigranten leidt vanzelfsprekend tot een aanzienlijk sterkere groei van de potentiële beroepsbevolking dan 16.000 oudere werkenden die langer doorwerken.

Net als bij de analyse van de grijze druk geldt ook hier dat niet de volledige potentiële beroepsbevolking beschikbaar is voor betaald werk. In 2022 omvatte de potentiële beroepsbevolking 10.662.000 personen, waarvan er 8.944.000 (83,7%) werkzaam of werkloos waren. Als dit percentage in de toekomst gelijk blijft, zal de ontwikkeling van de feitelijke beroepsbevolking exact hetzelfde verloop vertonen als hierboven geschetst, maar op een iets lager niveau. Als de stijging van de participatiegraad die zich de afgelopen decennia heeft voorgedaan, zich voortzet, zal de feitelijke beroepsbevolking nog sterker groeien dan de potentiële beroepsbevolking. Het is echter ook denkbaar dat de participatiegraad lager zal worden, doordat de groei van de potentiële beroepsbevolking voornamelijk uit ouderen bestaat, wier participatiegraad lager dan gemiddeld is.

Het effectieve arbeidsaanbod in uren zou sterker kunnen groeien dan het arbeidsaanbod in personen als de gemiddelde arbeidsduur (die momenteel 30 uur bedraagt) zou toenemen. Dit zou het geval zijn als deeltijders meer uren gaan werken of als het aandeel deeltijdbanen afneemt.

Tabel 3 schetst enkele alternatieve opties die in kwantitatieve zin hetzelfde effect zouden hebben op het totale arbeidsvolume als de komst van 50.000 extra arbeidsmigranten (0,6% van het huidige aantal werkenden).¹⁹ Belangrijk is hierbij op te merken dat we steeds veronderstellen dat alle arbeidsmigranten en gevestigde werkenden volledig 'uitwisselbaar' zijn. We houden dus geen rekening met verschillen in vaardigheden en productiviteit (in hoofdstuk 4 en 5 laten we deze veronderstelling vallen). Als alle werkenden gemiddeld 10 minuten per week langer zouden gaan werken of parttimers gemiddeld 20 minuten langer zouden werken, als de AOW-leeftijd met 3,5 maand zou worden verhoogd of als de nettoparticipatiegraad van de bevolking van 20-67 jaar zou stijgen met 0,5 procentpunt, zou dat hetzelfde effect hebben op het totale aantal beschikbare arbeidsuren als 50.000 extra arbeidsmigranten. Als we een vergelijking willen

¹⁹ De berekening geeft slechts een globale indicatie, omdat een aantal onzekere veronderstellingen moet worden gemaakt. De berekening is gebaseerd op de situatie in 2022. We veronderstellen dat de arbeidsmigranten gemiddeld evenveel uren werken als de gevestigde arbeidskrachten. We veronderstellen verder dat de verhoging van de AOW-leeftijd niet van invloed is op de gemiddelde nettoparticipatiegraad van de bevolking van 20 jaar tot de (verhoogde) AOW-leeftijd.

maken met 50.000 extra arbeidsmigranten per jaar, zou ook een van deze alternatieven jaarlijks moeten worden doorgevoerd. De gemiddelde werkweek zou dan na tien jaar dus met 1 uur en 40 minuten zijn verlengd, de gemiddelde werkweek van parttimers met 3 uur en 20 minuten, de AOW-leeftijd zou bijna drie jaar hoger zijn en de gemiddelde netto arbeidsparticipatie 5 procentpunten (van 83,7 naar 88,7 procent).

Tabel 3. Enkele equivalente opties voor vergroting van het arbeidsaanbod overeenkomend met 50.000 (extra) arbeidsmigranten

Gemiddeld ... minuten langer werken per week	10
Parttimers werken gemiddeld ... minuten per week langer	20
Verhoging AOW-leeftijd met ... maanden	3,5
Verhoging netto arbeidsparticipatie met ... procentpunt	0,5

Bron: eigen berekeningen op basis van gegevens van het CBS (Statline)

Conclusies

Arbeidsmigratie kan een fors matigend effect hebben op de verwachte stijging van de grijze druk – de verhouding tussen het aantal gepensioneerden en het potentiële aantal werkenden – en tot een aanzienlijke groei van de (potentiële) beroepsbevolking leiden. Als er vanaf 2024 jaarlijks per saldo 50.000 (extra) arbeidsmigranten naar Nederland komen, zal de grijze druk in 2040 zo'n 2,5 tot 3 procentpunten en in 2070 zo'n 5,5 tot 7 procentpunten lager zijn dan zonder deze migratie het geval zou zijn (respectievelijk circa 37 en 34 procent in een scenario met stijgende AOW-leeftijd). De potentiële beroepsbevolking zal in 2040 800.000 personen groter zijn en in 2070 zelfs 2,3 miljoen personen. Hierbij geldt wel de veronderstelling dat de arbeidsmigranten in de periode tot 2070 geen gezin vormen in Nederland en niet de pensioenleeftijd bereiken of, beter gezegd, Nederland weer verlaten voordat zij de pensioenleeftijd bereiken.

Voor de grijze druk hebben 50.000 extra arbeidsmigranten per jaar ongeveer hetzelfde matigende effect als de voorziene stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd naar 68 jaar in 2039 en 69 jaar in 2052. Het effect van 50.000 extra arbeidsmigranten per jaar op de omvang van de potentiële beroepsbevolking is echter veel groter dan het effect van de verhoging van de AOW-leeftijd.

In het decennium van 2030-2040 is het risico op personeelstekorten het grootst als de vraag naar arbeid groeit. Per saldo zal de beroepsbevolking in dit decennium, bij stijgende AOW-leeftijd, met 50.000 personen krimpen en bij constante AOW-leeftijd met bijna 200.000 personen. In deze periode zou met 50.000 extra arbeidsmigranten per jaar de beroepsbevolking nog met bijna 300.000 personen groeien als de AOW-leeftijd 67 jaar blijft en met bijna een half miljoen als de AOW-leeftijd stijgt. In de decennia daarna zal de beroepsbevolking echter naar verwachting weer aanzienlijk groeien – zelfs als de AOW-leeftijd niet wordt verhoogd – zonder dat daarvoor extra arbeidsmigranten hoeven te worden aangetrokken.

Hoofdstuk 3

Wat is het effect van arbeidsmigratie op de economische groei per hoofd van de bevolking?

In het vorige hoofdstuk richtten we ons op de gevolgen van (extra) arbeidsmigratie voor de verwachte ontwikkeling van de grijze druk (de verhouding tussen postactieven en actieven) en de omvang van de potentiële beroepsbevolking in de komende halve eeuw (tot 2070). In dit hoofdstuk gaan we na wat de geschetste ontwikkelingen van de potentiële beroepsbevolking met meer en minder arbeidsmigranten betekenen voor het toekomstige welvaartsniveau van de Nederlandse bevolking. We bespreken eerst wat we in dit hoofdstuk onder welvaartsgroei verstaan en leggen uit dat deze sterk afhankelijk is van een onbekende factor: de productiviteitsstijging. We veronderstellen vervolgens dat de productiviteit in de toekomst even sterk zal groeien als in de afgelopen decennia. Daarna schetsen we de verwachte welvaartsgroei in de komende decennia in vier scenario's, waarvan twee met 50.000 extra arbeidsmigranten per jaar. We laten zien dat alleen in het decennium 2030-2040 de verwachte welvaart zonder extra arbeidsmigranten zal krimpen of stagneren.

Wat is welvaartsgroei?

De groei van de welvaart wordt vaak afgemeten, of zelfs gelijkgesteld, aan de economische groei. De hoogte van de economische groei – oftewel de reële²⁰ groei van het bruto binnenlands product (bbp) – krijgt dan ook veel aandacht in de media en de politiek. Als de groei gedurende twee opeenvolgende kwartalen negatief is – oftewel de economie krimpt – bevindt de Nederlandse economie zich officieel in een 'recessie'. Dit roept al snel zorgen op over oplopende werkloosheid en vermindering van overheidsinkomsten. Een forse economische groei gaat meestal gepaard met banengroei en minder overheidsuitgaven voor sociale uitkeringen.

Toch is economische groei een gebrekkige maat voor de groei van de welvaart. Het is immers ook van belang met hoeveel mensen deze groei moet worden gedeeld. Als de absolute grootte van het bbp een indicator voor de welvaart zou zijn, zouden grote landen als Duitsland en Frankrijk haast vanzelf welvarender zijn dan Nederland. Het gaat bij welvaart in enge zin echter om het gemiddelde bbp per hoofd van de bevolking, anders gezegd: hoeveel wordt er gemiddeld per inwoner geproduceerd? Deze maat zal in dit hoofdstuk dan ook centraal staan.

De (procentuele) groei van het bbp per hoofd van de bevolking is de uitkomst van drie factoren: de groei van het aantal werkenden, de groei van de arbeidsproductiviteit (deze beide bepalen samen de groei van het totale bbp oftewel de economische groei) en de groei van de totale bevolking.

²⁰ Met 'reële' wordt bedoeld dat de groei gecorrigeerd is voor prijsstijgingen.

In formule:

groei bbp per hoofd = groei werkgelegenheid + groei arbeidsproductiviteit – groei totale bevolking

De toekomstige groei van de arbeidsproductiviteit is met grote onzekerheid omgeven. De afgelopen halve eeuw is de jaarlijkse productiviteitsstijging steeds kleiner geworden ('productivity slowdown'). Als deze trend zich doorzet, zou de productiviteitsstijging in de komende decennia dicht bij nul terechtkomen. Hier staat tegenover dat veel deskundigen verwachten dat de productiviteit in de toekomst juist sterk(er) zal stijgen dankzij de toepassing van nieuwe technologieën, zoals robots en kunstmatige intelligentie. Vanwege deze grote onzekerheid veronderstellen we in het navolgende dat de groei van de arbeidsproductiviteit in de komende decennia gelijk zal zijn aan de productiviteitsstijging in het eerste kwart van deze eeuw, dat wil zeggen in de periode 2000-2023. De productiviteit groeide in deze periode met gemiddeld 0,43 procent per jaar. Dit betekent dat de gemiddelde productie per werkende²¹ jaarlijks met 0,43 procent stijgt. Na tien jaar resulteert dit in een productiegroei met 4,4 procent, na 25 jaar met ruim 11 procent en na 50 jaar met 24 procent. Dit betekent dat een gemiddelde werkende in 2073 ongeveer een kwart meer zal produceren dan een gemiddelde werkende in 2023. Voor de groei van de bevolking gaan we, net als in het vorige hoofdstuk, uit van de middenprognose van het CBS.

De verwachte welvaartsstijging in verschillende scenario's

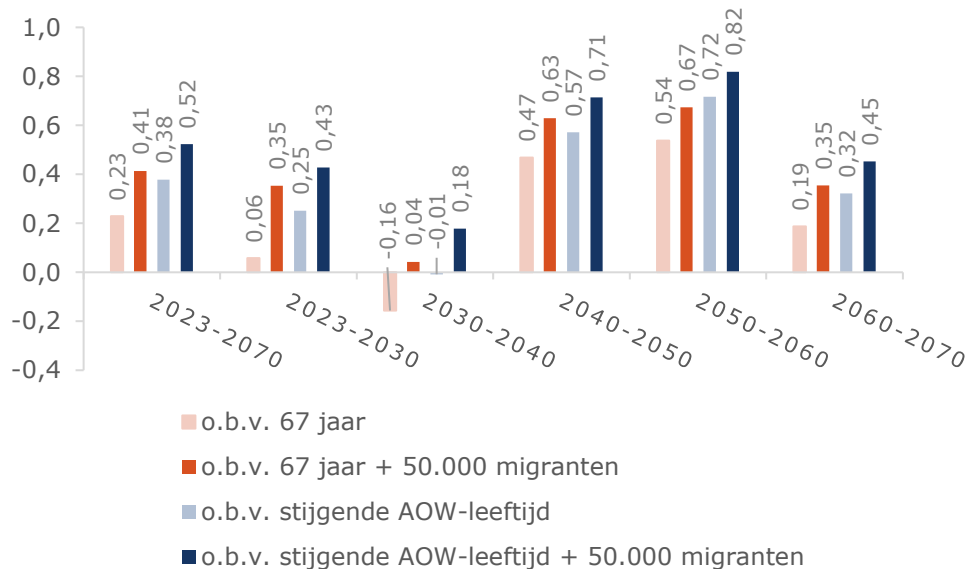
Figuur 7 laat zien hoe hoog de gemiddelde groei van het bbp per hoofd van de bevolking in de komende decennia en in de gehele periode tot 2070 zal zijn in vier scenario's. Twee scenario's gaan uit van de groei van de (potentiële) beroepsbevolking op basis van de CBS-middenprognose, respectievelijk in geval van een constante AOW-leeftijd van 67 jaar en in geval van een stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd. In de twee andere scenario's wordt verondersteld dat er per saldo jaarlijks 50.000 arbeidsmigranten meer naar Nederland komen dan in de CBS-middenprognose.

Over de gehele periode 2023-2070 zal het bbp per hoofd van de bevolking – bij een constante AOW-leeftijd en een gemiddelde productiviteitsstijging met 0,43 procent per jaar – met gemiddeld 0,23 procent per jaar groeien. In een scenario met stijgende AOW-leeftijd is dit gemiddeld 0,38 procent per jaar. De verhoging van de AOW-leeftijd levert in deze periode dus gemiddeld 0,15 procentpunt per jaar extra welvaartsstijging per hoofd van de bevolking op. Als er jaarlijks 50.000 arbeidsmigranten meer naar Nederland komen, stijgt de gemiddelde groei van het bbp per hoofd van de bevolking naar respectievelijk 0,41 procent en 0,52 procent per jaar. 50.000 arbeidsmigranten per jaar leveren dus een extra welvaartsstijging met 0,24 tot 0,28 procentpunt per jaar op. Dit is minder dan wat migranten bijdragen aan de economische groei (groei van het bbp), namelijk ongeveer 0,4

²¹ De productiviteit kan ook in productie per gewerkt uur worden uitgedrukt. Omdat we hierna de aandacht richten op het effect van meer werkzame personen (te weten arbeidsmigranten) op de welvaart, nemen we de productiviteit per werkende als uitgangspunt.

procentpunt per jaar (niet in de figuur). De verklaring hiervoor is dat met de komst van arbeidsmigranten ook de bevolking sterker groeit, zodat de economische groei over meer personen moet worden verdeeld.

Figuur 7. Jaarlijkse groei bbp per hoofd van de bevolking



Bron: Eigen berekeningen op basis van gegevens van het CBS (Statline)

[Bekijk de tabel bij figuur 7](#)

Een extra welvaartsgroei met 0,24 respectievelijk 0,28 procentpunt per jaar, betekent dat de welvaart na tien jaar 2,4 respectievelijk 2,8 procent hoger zal zijn, na 25 jaar 6,2 respectievelijk 7,2 procent en na 50 jaar 12,7 respectievelijk 15,0 procent.

Als we ons richten op de verwachte groei van de welvaart en de bijdrage van arbeidsmigranten daaraan in achtereenvolgende decennia, zien we dat alleen in het decennium 2030-2040 de welvaart zonder extra migratie niet zal groeien. Als de AOW-leeftijd niet wordt verhoogd, daalt de welvaart dan naar verwachting met 0,16 procent per jaar en bij verhoging van de AOW-leeftijd blijft de welvaart nagenoeg gelijk (+0,01 procent).²² Met 50.000 extra arbeidsmigranten zal de welvaart wel licht stijgen, met respectievelijk 0,04 procent en 0,18 procent. In alle andere decennia stijgt de welvaart naar verwachting ook als het migratiesaldo niet groter is dan in de middenprognose van het CBS.

Wel zal deze welvaartsgroei kleiner zijn dan in de periode 2000-2023, toen het bbp per hoofd van de bevolking met gemiddeld 0,95 procent per jaar groeide. Ook met 50.000 extra arbeidsmigranten zal dit percentage in geen van de komende decennia worden gehaald. Dat de welvaartsgroei in de voorgaande decennia aanzienlijk groter was, komt doordat het aantal werkzame personen toen tweemaal zo sterk groeide als de totale bevolking (1,0 procent versus 0,5 procent).

²² Om misverstanden te voorkomen: dit betekent niet dat de economie in dit decennium zal stagneren of krimpen. Aangezien de bevolking tussen 2030 en 2040 met gemiddeld 0,4 procent per jaar groeit, zal de economie (bbp) met respectievelijk 0,24 procent en 0,41 procent per jaar groeien.

Dit was vooral het gevolg van de stijgende arbeidsparticipatie van vrouwen, het feit dat ouderen langer doorwerkten en de komst van arbeidsmigranten.

Als we in de komende decennia een vergelijkbare welvaartsgroei willen realiseren als in de periode 2000-2023 zal ofwel de arbeidsproductiviteit aanzienlijk sterker moeten stijgen, ofwel de arbeidsparticipatie (in personen of uren) van ingezetenen moeten groeien ofwel het aantal arbeidsmigranten groter moeten zijn. Iedere procent extra productiviteitsgroei levert ook een procent extra welvaartsgroei op. Over de gehele periode 2023-2070 is dus een 0,57 (0,95-0,38) tot 0,72 (0,95-0,23) procentpunt hogere jaarlijkse productiviteitsstijging nodig om bij stijgende respectievelijk constante AOW-leeftijd dezelfde welvaartsgroei te realiseren als in de afgelopen decennia. Deze welvaartsgroei kan ook worden gerealiseerd als de arbeidsparticipatie jaarlijks met hetzelfde percentage stijgt. Dit komt neer op 50.000 tot 65.000 extra werkzame personen per jaar of jaarlijks gemiddeld 10 tot 13 minuten per week langer werken. Omdat immigratie ook de totale bevolking vergroot, zijn aanzienlijk meer arbeidsmigranten nodig voor het realiseren van dezelfde welvaartsgroei als in de afgelopen decennia: zo'n 110.000 tot 145.000 arbeidsmigranten per jaar.²³

Conclusies

In dit hoofdstuk zijn we nagegaan wat arbeidsmigratie kan bijdragen aan het op peil houden of vergroten van ons welvaartsniveau in enge zin, dat wil zeggen gemeten als het bruto binnenlands product (bbp) per hoofd van de bevolking. De toekomstige economische groei (groei van het bbp) is sterk afhankelijk van de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit, die met grote onzekerheden omgeven is.

Als we veronderstellen dat de arbeidsproductiviteit in de komende decennia even sterk zal stijgen als in de periode sinds 2000, zal de welvaart ook zonder extra arbeidsmigratie naar verwachting blijven groeien, zij het wel in een beduidend lager tempo dan in de afgelopen decennia. Alleen in het decennium 2030-2040 zal de welvaart zonder verhoging van de AOW-leeftijd naar verwachting dalen en met verhoging van de AOW-leeftijd ongeveer gelijk blijven.

Arbeidsmigranten dragen per definitie bij aan de economische groei als zij productieve arbeid verrichten. Maar aangezien zij ook de bevolking vergroten neemt de welvaart – de economische groei *per hoofd van de bevolking* – veel minder sterk toe. 50.000 arbeidsmigranten extra per jaar verhogen de welvaartsgroei met ruwweg een kwart procent per jaar. Om dezelfde welvaartsgroei te realiseren als in de periode 2000-2023 – gemiddeld 0,95 procent per jaar – zou het aantal arbeidsmigranten tenminste moeten verdrievoudigen, tot

²³ Aangezien de beroepsbevolking ongeveer 55 procent van de totale bevolking uitmaakt, leidt een aantal arbeidsmigranten gelijk aan 1 procent van de beroepsbevolking tot een extra economische groei met 1 procent, maar ook tot een groei van de totale bevolking met 0,55 procent. De welvaart per hoofd van de bevolking groeit dan met 0,45 procent. Een stijging van de arbeidsparticipatie van de gevestigde beroepsbevolking met 1 procentpunt heeft echter geen gevolgen voor de omvang van de bevolking en leidt dus tot een welvaartsgroei met 1 procent. Het aantal arbeidsmigranten moet dus 2,2 (1/0,45) maal zo groot zijn als het aantal extra 'gevestigde' werkenden om hetzelfde effect op de gemiddelde welvaart te sorteren.

110.000 tot 145.000 arbeidsmigranten per jaar. Hetzelfde effect op de welvaartsgroei kan worden gerealiseerd met een verhoging van de 'binnenlandse' arbeidsparticipatie met 50.000 tot 65.000 personen per jaar. Dit verschil wordt verklaard door het feit dat arbeidsmigratie ook de totale bevolkingsomvang vergroot, waardoor de extra economische groei over meer personen moet worden verdeeld. Verlenging van de gemiddelde werkweek met 10 tot 13 minuten per jaar heeft ongeveer hetzelfde effect.

Hoofdstuk 4

Zijn arbeidsmigranten nodig om in specifieke personeelstekorten te voorzien?

In de vorige hoofdstukken onderzochten we het effect van arbeidsmigratie op de ontwikkeling van de grijze druk, de omvang van de potentiële beroepsbevolking en de welvaartsontwikkeling in de komende decennia. Het ging hierbij steeds om de effecten voor Nederland en de Nederlandse arbeidsmarkt en economie als geheel.

In veel pleidooien voor (meer) arbeidsmigratie wordt de wenselijkheid hiervan echter beargumenteerd op grond van structurele personeelstekorten in specifieke sectoren of voor specifieke beroepsgroepen. Ook als er geen sprake zou zijn van een tekort aan arbeidskrachten in algemene zin, kan dit toch het geval zijn voor arbeidskrachten met specifieke kwalificaties, zoals bouwvakkers of verpleegkundigen, of een tekort aan arbeidskrachten die bereid zijn specifieke functies te vervullen, zoals in de glastuinbouw of in de distributiesector. In dit hoofdstuk onderzoeken we of dergelijke specifieke personeelstekorten een (aanvullend) argument zijn voor (meer) arbeidsmigratie.

Wat is een personeelstekort?

Om te beginnen is het belangrijk op te merken dat het begrip 'personeelstekort' verre van eenduidig is. Meestal wordt van een personeelstekort gesproken als een werkgever voor een openstaande vacature geen of moeilijk geschikt personeel kan vinden.

In een standaard economische analyse kan men echter alleen spreken van een personeelstekort *bij een gegeven loonniveau*. Op een goed functionerende arbeidsmarkt liggen de vraag naar en het aanbod van arbeidskrachten immers niet vast, maar zijn zij afhankelijk van de hoogte van het loon (oftewel de prijs van arbeid). Een personeelstekort betekent dat het loon onder het evenwichtsniveau (ook wel het 'marktruimende loon' genoemd) ligt, waardoor de vraag groter is dan het aanbod. Als de arbeidsmarkt naar evenwicht tendeeft, zal het loonniveau stijgen. Hierdoor groeit het aanbod (werken wordt aantrekkelijker) en daalt de vraag (arbeidskrachten worden duurder) totdat het aanbod en de vraag in evenwicht zijn en het personeelstekort verdwijnt. Op een goed functionerende arbeidsmarkt kan dus geen sprake zijn van *structurele* personeelstekorten, maar alleen van tijdelijke personeelstekorten doordat de markt uit evenwicht is (Anderson & Ruhs, 2012, p.34).

Het begrip 'loon' dient hierbij overigens ruim te worden opgevat: feitelijk gaat het om alle arbeidsvoorwaarden (incl. pensioen, vakantie- en verlofregelingen, enz.) en arbeidsomstandigheden (incl. werkdruk, autonomie, ontplooiingsmogelijkheden, enz.) die het werk voor (potentiële) werkenden meer of minder aantrekkelijk maken en voor de werkgever meer of minder duur. Als een bedrijf (of branche) geen geschikte kandidaten kan vinden voor een openstaande

vacature, terwijl er elders in de economie wel geschikte kandidaten werkzaam of beschikbaar zijn, is er feitelijk geen sprake van een personeelstekort, maar zijn de arbeidsvoorwaarden en/of de arbeidsomstandigheden van het aangeboden werk niet concurrerend.

In de praktijk werkt de arbeidsmarkt echter niet zo soepel, waardoor er toch gedurende langere tijd personeelstekorten kunnen zijn. Dit kan twee oorzaken hebben: ofwel zijn er onvoldoende arbeidskrachten die het werk *willen* doen, ofwel zijn er onvoldoende arbeidskrachten die het werk *kunnen* doen. Het is belangrijk op te merken dat beide oorzaken losstaan van de demografische trends die we in de twee voorgaande hoofdstukken hebben besproken. Bij structurele personeelstekorten in specifieke sectoren is het probleem niet dat er in totaal te weinig arbeidskrachten zijn (een *kwantitatief* tekort), maar dat er voor de desbetreffende vacatures te weinig beschikbare of geschikte kandidaten zijn (een *kwalitatief* tekort). We bespreken hierna beide mogelijke oorzaken van (langdurige) personeelstekorten en beantwoorden de vraag of arbeidsmigratie hiervoor een oplossing biedt.

Tekort aan beschikbaar personeel

Structurele personeelstekorten kunnen in de eerste plaats het gevolg zijn van onvoldoende beschikbare kandidaten voor bepaalde vacatures. Het gaat dan om vacatures waarvoor geen specifieke eisen gelden – en waarvoor dus voldoende *geschikte* arbeidskrachten zijn – maar die niet aantrekkelijk zijn voor het beschikbare aanbod. Zoals gezegd, wordt dit in de gangbare economische analyse gezien als een aanwijzing dat het loon en het niveau van de andere arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden te laag zijn, dat wil zeggen onder het marktevenwicht liggen. De oplossing is dan om de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden te verbeteren.

Van werkgeverszijde wordt hier wel tegen ingebracht dat bedrijven zich niet kunnen veroorloven om het loon te verhogen of andere arbeidsvoorwaarden te verbeteren, omdat zij dan niet meer rendabel kunnen produceren (doordat de winst daalt) of hun concurrentiepositie verslechtert (als zij hun prijs verhogen), waardoor de omzet daalt. Dergelijke gevolgen zijn echter inherent aan een markteconomie met particuliere ondernemingen: bedrijven die, gegeven de prijzen van de productiefactoren, inclusief de factor arbeid, en de vraag op de afzetmarkt, niet winstgevend kunnen produceren, hebben (op den duur) geen bestaansrecht. In een standaard economische benadering levert het ook geen welvaartsverlies op als deze niet-rendabele bedrijven verdwijnen. Integendeel, als het prijsmechanisme op de arbeidsmarkt goed werkt, zullen alle beschikbare arbeidskrachten worden ingezet (gealloceerd) op de plek waar zij het meest productief zijn en dus de grootste bijdrage leveren aan de nationale welvaart. Als sommige ondernemingen het marktruimende loon niet kunnen betalen, kunnen de 'vrijkomende' arbeidskrachten worden ingezet in andere bedrijven die bij dit loonniveau wel rendabel kunnen produceren, omdat zij productiever zijn. Als door loonsverhogingen op de huidige krappe arbeidsmarkt bijvoorbeeld het bezorgen

van boodschappen of pakjes niet meer rendabel is, kunnen de bezorgers elders gaan werken waar zij productiever zijn, meer verdienen en meer bijdragen aan de nationale welvaart.

Het is de vraag of het wenselijk is dat een groot aantal arbeidsmigranten langdurig onder arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden werkt die de gevestigde bevolking niet acceptabel vindt. Feitelijk betekent het dat deze migranten niet als lid van de Nederlandse bevolking worden gezien, maar als een aparte 'klasse', waarvoor andere (minimale) arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden gelden, enigszins vergelijkbaar met goedkope arbeidskrachten in lagelonenlanden, waaraan we productie uitbesteden (zoals textielarbeiders in Bangladesh). Het is overigens de vraag of arbeidsmigranten die zich permanent in Nederland vestigen, op langere termijn nog bereid zullen zijn dergelijk laagwaardig werk te doen. Als dat niet het geval is, zullen telkens weer nieuwe tijdelijke arbeidsmigranten moeten worden aangetrokken om het werk te doen waartoe ingezetenen tegen de geldende arbeidsvoorwaarden niet bereid zijn.

Is het denkbaar dat het economische belang van bepaalde functies groter is dan tot uitdrukking komt in de beloning en andere arbeidsvoorwaarden? Dit zou het geval kunnen zijn als er sprake is van complementariteit tussen verschillende functies. Zo kunnen schoonmakers of kantine medewerkers de productiviteit van medewerkers in hogere functies vergroten, doordat deze niet zelf voor een schone werkplek en hun lunch hoeven te zorgen. (Op complementariteit gaan we in het volgende hoofdstuk uitvoeriger in.) Als vacatures voor schoonmakers of kantine medewerkers moeilijk te vervullen zijn, kan dit dus ook de productiviteit van andere medewerkers schaden. Door voor deze functies arbeidsmigranten aan te trekken die wel bereid zijn het werk tegen de huidige arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden te doen, wordt de productie van het bedrijf sterker verhoogd dan tot uitdrukking komt in het salaris van die arbeidsmigranten. Anders gezegd: hun (indirecte) bijdrage aan het bruto binnenlands product is groter dan uit hun loon blijkt.

In dat geval moet het bedrijf echter ook in staat zijn hen beter te betalen en/of de arbeidsomstandigheden te verbeteren. Als zij immers de productiviteit van andere medewerkers verhogen, kan die productiviteitsverhoging ook worden gebruikt om hun salaris te verhogen. Als bedrijven in deze functies arbeidsmigranten tewerkstellen die het huidige salaris voldoende vinden, hebben zij echter geen prikkel om de arbeidsvoorwaarden te verbeteren. Tewerkstelling van arbeidsmigranten vormt dan een belemmering voor het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden. Dit kan ertoe leiden dat bedrijven voor de vervulling van bepaalde functies steeds afhankelijker worden van arbeidsmigranten, doordat er geen binnenlandse arbeidskrachten voor beschikbaar komen zolang de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden niet worden verbeterd. Bepaalde werkzaamheden kunnen hierdoor op den duur volledig afhankelijk worden van goedkope arbeidsmigranten. Voorbeelden hiervan in Nederland zijn de glastuinbouw, vleesslachterijen en distributiecentra.²⁴ In het volgende hoofdstuk

²⁴ Gedetailleerde cijfers hierover ontbreken. Volgens een recent SEO-rapport, is in de sector verhuur en overige zakelijke diensten (het gaat hierbij vooral om uitzendbureaus)

zullen we beargumenteren dat de tewerkstelling van arbeidsmigranten onder deze voorwaarden de gemiddelde welvaart in Nederland verlaagt.

Geldt deze redenering ook als niet het economische, maar het maatschappelijke belang van bepaalde functies groter is dan in de huidige beloning tot uitdrukking komt? Te denken valt primair aan functies in de (semi-)publieke sector, zoals de zorg en het onderwijs. Maar mogelijk kunnen ook bepaalde functies in commerciële bedrijven, bijvoorbeeld in de schoonmaaksector, de horeca of de land- en tuinbouw, een groter maatschappelijk belang hebben dan tot uitdrukking komt in de beloning. In het nog te verschijnen adviesrapport over de bouwstenen van een bredere welvaartsbenadering in het arbeidsmigratiebeleid gaan we hierop uitvoeriger in.

Het maatschappelijke belang kan groter zijn dan het economische belang, zoals dit tot uitdrukking komt in de prijs van goederen en diensten, als er sprake is van zogenaamde 'externe' effecten. De maatschappelijke waarde van een bepaald product of dienst is dan groter dan de prijs die de individuele consument bereid is ervoor te betalen. Vanuit een welvaartseconomisch perspectief is het dan optimaal om het betreffende goed te subsidiëren. Dit is dan ook de praktijk bij (semi-)publieke diensten als onderwijs, gezondheids- en welzijnszorg, cultuur etc. Dankzij die subsidies worden meer (en/of betere) diensten geleverd dan het geval zou zijn als individuele gebruikers de volledige kostprijs zouden moeten betalen.

Tewerkstelling van arbeidsmigranten die slechtere arbeidsvoorwaarden accepteren dan ingezetenen, kan in zekere zin ook worden gezien als een vorm van subsidie. Bedrijven en instellingen kunnen daardoor goedkopere goederen en diensten leveren dan het geval zou zijn als zij uitsluitend gevestigde arbeidskrachten, die alleen tegen betere arbeidsvoorwaarden bereid zijn het werk te doen, zouden inzetten. Terwijl een overheidssubsidie uiteindelijk door alle ingezetenen wordt betaald in de vorm van hogere belastingen, wordt de impliciete subsidie van deze categorie arbeidsmigranten door de migranten zelf opgebracht. Voor hen kan dit toch aantrekkelijk kan zijn, omdat zij meer verdienen dan in hun herkomstland. Voor het bestemmingsland resulteert dit per saldo echter in een daling van de gemiddelde welvaart per hoofd van de bevolking als we de migrant ook tot de bevolking rekenen, zo laten we in het volgende hoofdstuk zien. Als voor bepaalde functies waarvan het maatschappelijke belang groter is dan de economische waarde, goedkope arbeidsmigranten worden aangetrokken, betekent dit feitelijk dat de gevestigde bevolking niet bereid is voor dat maatschappelijke belang te betalen. Dit roept de vraag op of het maatschappelijke belang wel echt groter is dan het economische belang zoals dit in de prijs van de goederen of diensten tot uitdrukking komt.

We kunnen hier een parallel trekken met bedrijven die alleen rendabel kunnen produceren doordat zij (impliciet) subsidie ontvangen op het gebruik van niet-duurzame, fossiele energie. Als we het noodzakelijk achten dat het bedrijfsleven op termijn duurzaam en klimaatneutraal gaat produceren, zullen deze bedrijven

29 procent arbeidsmigrant en in de sector landbouw, bosbouw en visserij 28 procent (SEO 2023, p.35).

ofwel op 'schone' energie moeten overstappen, ofwel hun activiteiten moeten staken. Zo kan men stellen dat bedrijven die alleen rendabel zijn als zij geen volwaardige arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden kunnen bieden, op termijn ofwel die arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden moeten verbeteren, ofwel geen toekomst hebben in Nederland.

Tekorten aan geschikt personeel

Er kan ook sprake zijn van een structureel personeelstekort in een sector als voor bepaalde functies specifieke kennis en vaardigheden (competenties, *skills*) nodig zijn, waarover (te) weinig arbeidskrachten in ons land beschikken. Een stijging van het loon zal dan niet op korte termijn tot meer geschikt aanbod leiden. Op langere termijn zou een hoger loon wel tot meer geschikt aanbod kunnen leiden, doordat meer jongeren voor een opleiding in de betreffende richting kiezen of meer werkenden zich laten omscholen.

Toch kan een loonstijging ook bij een tekort aan geschikt personeel op korte termijn het personeelstekort verminderen, doordat de vraag naar de betreffende arbeidskrachten afneemt. Dit mogelijke effect van een hoger loon krijgt in discussies over personeelstekorten vaak (te) weinig aandacht. Het onderstreept echter dat een personeelstekort niet een *gegeven* is, maar mede afhankelijk is van het loonniveau en andere arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden.

Echter, een vermindering van de vraag naar personeel als gevolg van verbetering van arbeidsvoorwaarden is voor bepaalde functies niet wenselijk of niet mogelijk. Dit geldt in het bijzonder voor functies in de (semi-)publieke sector, waarbij minder gekwalificeerd personeel gepaard gaat met minder (of minder goede) dienstverlening. Het aantrekken van gekwalificeerde arbeidsmigranten kan dan een oplossing bieden zolang er onvoldoende gekwalificeerde ingezetenen beschikbaar zijn.²⁵

Een risico van tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten die bereid zijn het werk tegen de huidige arbeidsvoorwaarden te doen, is dat hierdoor verbetering van de arbeidsvoorwaarden achterwege blijft. Het volgen van een opleiding in de betreffende richting wordt dan niet aantrekkelijker, waardoor het tekort aan gekwalificeerd (binnenlands) personeel een permanent karakter krijgt. Het is zelfs denkbaar dat men voor de vervulling van bepaalde functies hierdoor steeds sterker afhankelijk wordt van arbeidsmigranten.

Niettemin wordt wel betoogd dat met name in de zorgsector de vraag naar gekwalificeerd personeel, mede ten gevolge van de vergrijzing, zo sterk zal toenemen, dat hiervoor structureel meer arbeidsmigranten zullen moeten worden ingezet (zie bv. DenkWerk, 2023). Ook als de omvang van de totale beroepsbevolking niet de bottleneck vormt, is het denkbaar dat er te weinig mensen beschikbaar zijn om in de verwachte sterke groei van de zorgsector te voorzien.

²⁵ We gaan in deze verkenning niet in op de gevolgen hiervan voor de herkomstlanden van de arbeidsmigranten. In het adviesrapport waarin arbeidsmigratie vanuit een breed welvaartsperspectief wordt geanalyseerd, zullen deze gevolgen wel worden besproken.

Als in deze personeelsbehoefte wordt voorzien door arbeidskrachten uit andere sectoren aan te trekken, zou dat de groei van die andere sectoren belemmeren. De zorgsector zou dan 'parasiteren' op de rest van de economie. Krimp van de werkgelegenheid in andere sectoren hoeft echter niet per se te betekenen dat zij niet kunnen groeien. Als die sectoren een matige productiviteitsstijging weten te realiseren, kan de productie ook groeien terwijl de werkgelegenheid krimpt. Dit is te vergelijken met wat in het verleden in de landbouw en de industrie is gebeurd. Dankzij productiviteitsstijging kan meer worden geproduceerd met minder mensen, zodat er arbeidskrachten beschikbaar komen om in andere sectoren, zoals de (niet-commerciële) dienstensector te gaan werken. Het is dus heel goed mogelijk dat bij een stabiele beroepsbevolking zowel de private sector als de publieke sector groeit (in termen van toegevoegde waarde), maar dat dit in de private sector met krimp van de werkgelegenheid en in de publieke sector met groei van de werkgelegenheid gepaard gaat.

We illustreren dit met een gestileerd cijfervoorbeeld, dat goed aansluit bij de werkelijke situatie in Nederland (zie Tabel 4). We gaan uit van een land met een stabiele beroepsbevolking en werkgelegenheid van 10 miljoen personen, van wie er in 2023 zeven miljoen in de private sector werken en drie miljoen in de publieke sector. We veronderstellen, in lijn met DenkWerk, dat de werkgelegenheid in de private sector met een miljoen krimpt en in de publieke sector met een miljoen groeit. Daarnaast veronderstellen we dat de arbeidsproductiviteit (productiviteit per werkende) in de private sector met 1,25 procent per jaar stijgt, terwijl de productiviteit in de publieke sector gelijk blijft. Voor de totale economie komt dit neer op een gemiddelde productiviteitsstijging met 0,8 procent per jaar. De productie van de publieke sector groeit dan met 1,7 procent per jaar en is in 2040 een derde groter dan in 2023. Tegelijkertijd groeit de productie van de private sector, ondanks de krimp van de werkgelegenheid, met 0,3 procent per jaar, waardoor de totale productie in 2040 met 6 procent is gegroeid ten opzichte van 2023. De totale economie groeit dan met 0,8 procent per jaar en het reële bbp is in 2040 14 procent groter dan in 2023. Als we veronderstellen dat de totale bevolking in 2040 9 procent groter is dan in 2023 (zoals in de middenprognose van het CBS) is dit ruim voldoende om het bbp per hoofd van de bevolking op peil te houden. Als we zouden veronderstellen dat de productie van de publieke sector volledig uit belastingen wordt gefinancierd, zal dit wel gepaard gaan met een stijging van de gemiddelde belastingdruk van 30 procent in 2023 naar 35 procent in 2040. Dit betekent dat een kleiner deel van het totale bbp beschikbaar is voor particuliere consumptie.

Tabel 4. Cijfervoorbeeld van simultane groei in de private en in de publieke sector bij een stabiele beroepsbevolking

	2023	2040	groei in % p.j.
<i>private sector</i>			
werkgelegenheid (mln)	7	6	-0,9%
productie (€ mld)	560	593	0,3%
arbeidsproductiviteit (€ 1.000)	80	99	1,25%
<i>publieke sector</i>			
werkgelegenheid (mln)	3	4	1,7%
productie (€ mld)	240	320	1,7%
arbeidsproductiviteit (€ 1.000)	80	80	0,0%
<i>totale economie</i>			
werkgelegenheid (mln)	10	10	0,0%
productie (€ mld)	800	913	0,8%
arbeidsproductiviteit (€ 1.000)	80	91	0,8%

Nu kan hierbij de kanttekening worden geplaatst dat in deze berekening wordt verondersteld dat een miljoen werknemers die nu in de private sector werken, in de komende 17 jaar in de publieke sector aan het werk gaan. Hebben zij daarvoor wel de geschikte opleiding of zijn zij bereid en in staat om zich om te scholen? Bij nadere beschouwing is dit echter minder problematisch dan het lijkt. Allereerst zal in deze 17 jaar ongeveer 40 procent van de werkzame bevolking, zo'n vier miljoen personen, met pensioen gaan. De 'verschuiving' van de private naar de publieke sector kan in beginsel dus worden gerealiseerd zonder dat ook maar één werkende naar een andere sector hoeft over te stappen. Het volstaat dat van de vier miljoen toetreders tot de arbeidsmarkt ruim de helft (2,2 miljoen) in de publieke sector gaat werken.²⁶

Een aanvullende voorwaarde is wel dat deze toetreders de geschikte opleiding hebben om in de publieke sector te gaan werken. Dit zou vooral een probleem kunnen vormen voor de sectoren zorg en welzijn en onderwijs, waarvoor doorgaans specifieke opleidingseisen gelden. Van de huidige werkenden in deze sectoren gaan er de komende 17 jaar respectievelijk zo'n 570.000 en 230.000 met pensioen. Uitgaande van het aantal afgestudeerden in 2021/'22, zullen in diezelfde 17 jaar ruim 1,1 miljoen mbo-, hbo- en wo-gediplomeerden die een zorg- en welzijnopleiding hebben gevolgd en 270.000 gediplomeerden met een onderwijsopleiding de arbeidsmarkt betreden. Dat is voldoende om tot 2040 een werkgelegenheidsgroei met zo'n 560.000 personen in zorg en welzijn en met 40.000 in het onderwijs te realiseren. Als we uitgaan van de berekening van DenkWerk (2023) van een extra personeelsbehoefte in de zorg tot 2040 van 700 à 800.000, komen we in de zorg dan nog zo'n 130.000-230.000 gediplomeerden

²⁶ We veronderstellen dat de vier miljoen uittrekders naar evenredigheid verdeeld zijn over de private en publieke sector (aangezien de leeftijdsopbouw niet sterk verschilt), zodat er tot 2040 1,2 miljoen werkenden in de publieke sector met pensioen gaan.

tekort. Om hierin te voorzien zou het aantal afgestudeerden met een zorg- en welzijnopleiding met 8.000 tot 14.000 per jaar (12 tot 21%) moeten stijgen.

We merken echter op dat de personeelstekorten in de zorg ook in belangrijke mate worden veroorzaakt door de grote uitstroom van personeel uit de sector. Zo vertrok in het eerste halfjaar van 2022 20 procent van alle werknemers uit de sector zorg en welzijn. De helft daarvan was jonger dan 35 jaar.²⁷ Mede als gevolg hiervan zijn 330.000 gediplomeerden met een zorg- of welzijnopleiding *buiten* de sector zorg en welzijn werkzaam, zodat er al een groot potentieel aan werkenden is dat in de sector aan het werk zou kunnen gaan.

Men zou ook in de toekomstige personeelsbehoefte in zorg en welzijn kunnen voorzien door hiervoor gediplomeerde arbeidsmigranten aan te trekken. Dit is echter niet onvermijdelijk als we in de toekomstige vraag naar zorg willen voorzien. Het is in beginsel ook mogelijk in deze vraag te voorzien vanuit de beschikbare gevestigde beroepsbevolking. Het is dan wel noodzakelijk dat het werk voldoende aantrekkelijk is om binnenlands personeel aan te trekken en te behouden. Of het al dan niet wenselijk is hiervoor arbeidsmigranten aan te trekken zullen we op andere gronden moeten beoordelen.

Conclusies

Wat kan arbeidsmigratie bijdragen aan het verminderen van personeelstekorten? Op een goed functionerende arbeidsmarkt zijn personeelstekorten alleen een tijdelijk fenomeen, doordat vraag en aanbod van arbeid zich via het prijsmechanisme (loonvorming) vanzelf aan elkaar aanpassen tot er weer evenwicht ontstaat. Hoewel het arbeidsaanbod, vooral van mensen met schaarse kwalificaties, zich niet zo snel zal aanpassen aan hogere lonen of betere arbeidsvoorwaarden, geldt dit waarschijnlijk wel voor de vraag naar arbeid. Hierdoor kan een grotere loonstijging toch al op korte termijn tot een minder krappe arbeidsmarkt leiden.

Niettemin kunnen er in specifieke sectoren en/of voor specifieke beroepen langdurig tekorten aan personeel blijven bestaan. Dit kan het gevolg zijn van het feit dat te weinig mensen het betreffende werk *willen* doen of dat te weinig mensen het *kunnen* doen.

We hebben betoogd dat als het werk niet voldoende aantrekkelijk is voor de beschikbare gevestigde arbeidskrachten, het tewerkstellen van arbeidsmigranten die wel bereid zijn dit werk te doen, feitelijk betekent dat een (impliciete) subsidie wordt verstrekt aan de betreffende bedrijven. Deze subsidie neemt de prikkel weg om de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden voor die functies te verbeteren. In het algemeen is dit vanuit economisch perspectief niet wenselijk.

Als er een tekort is aan personeel met specifieke kwalificaties, kan een verbetering van arbeidsvoorwaarden dit tekort op korte termijn alleen verminderen als hierdoor de vraag naar die specifieke arbeidskrachten vermindert. Dit kan wel betekenen dat bepaalde economische activiteiten worden geremd. Op langere termijn kunnen betere arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden het

²⁷ Berekend op basis van gegevens van het CBS over de arbeidsmarkt van zorg en welzijn: <https://www.azwinfo.nl>.

aantrekkelijker maken om een opleiding in de betreffende richting te kiezen en kan het personeelstekort hierdoor verdwijnen.

Bij sommige functies of sectoren is het echter niet wenselijk dat de vraag afneemt, omdat zij voorzien in essentiële maatschappelijke behoeften, zoals zorg en onderwijs. Tewerkstelling van gekwalificeerde arbeidsmigranten kan dan een geschikt middel zijn om op relatief korte termijn in de personeelsbehoefte te voorzien. Ook in dit geval is het in het algemeen echter wenselijk dat op langere termijn het binnenlandse aanbod van gekwalificeerde arbeidskrachten wordt vergroot. Dit doet dus niet af aan de wenselijkheid om de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden te verbeteren om het werk aantrekkelijker te maken.

Arbeidsmigranten met specifieke schaarse vaardigheden en kwalificaties kunnen dus vooral op korte en middellange termijn helpen om personeelstekorten in sectoren met een essentiële maatschappelijke functie te beperken.

Hoofdstuk 5

Onder welke condities vergroot arbeidsmigratie de welvaart en wie profiteert daarvan?

In de vorige hoofdstukken gingen we na of het vanuit demografisch en economisch oogpunt wenselijk of zelfs noodzakelijk is dat Nederland meer arbeidsmigranten aantrekt. We lieten zien dat het antwoord op deze vraag minder eenduidig is dan vaak wordt verondersteld en van veel verschillende factoren afhankelijk is.

In dit hoofdstuk nemen we als uitgangspunt de veronderstelling *dat* er arbeidsmigranten naar Nederland komen en gaan na welke effecten dit heeft op de werking van de arbeidsmarkt, het welvaartsniveau en de verdeling van de welvaart. We starten met een standaard economische analyse van de arbeidsmarkt- en welvaartseffecten van de komst van arbeidsmigranten die vergelijkbaar zijn met de gevestigde werkenden. Vervolgens gaan we na hoe de welvaartseffecten verschillen al naargelang de arbeidsmigranten een hogere of lagere productiviteit hebben dan de gemiddelde werkende. Daarna onderzoeken we wat de gevolgen zijn als de kwalificaties van arbeidsmigranten complementair zijn aan die van de gevestigde werkenden. Tot slot gaan we in op de mogelijke effecten van arbeidsmigranten en diversiteit in herkomst op innovatie en ondernemerschap.

Welke arbeidsmarkt- en welvaartseffecten heeft arbeidsmigratie?

In deze paragraaf analyseren we de gevolgen van arbeidsmigratie voor de arbeidsmarkt, de welvaart in enge zin (bbp per hoofd van de bevolking) en de verdeling daarvan op basis van het standaard economische model van de arbeidsmarkt, het zogenaamde neoklassieke model. Hoewel dit zeker niet het enig denkbare (arbeidsmarkt)model is, is het in de economische literatuur wel veruit het meest gebruikte model om de effecten van arbeidsmigratie te analyseren.

Arbeidsimmigratie leidt per definitie tot een vergroting van het arbeidsaanbod in het bestemmingsland: bij het geldende marktloon zijn meer arbeidskrachten beschikbaar. Op een soepel functionerende arbeidsmarkt leidt dit tot een lager loon – niet alleen voor de arbeidsmigranten, maar ook voor de zittende werknemers. Als gevolg daarvan zullen sommige gevestigde werknemers zich terugtrekken van de arbeidsmarkt (werk loont voor hen niet meer), terwijl de vraag naar arbeid juist groeit. Het 'gat' wordt gevuld door de arbeidsmigranten, zodat vraag en aanbod weer met elkaar in evenwicht komen (zie bv. Borjas, 2013, p.164 e.v.).

Op basis van een economische welvaartsanalyse leidt dit extra aanbod van arbeidskrachten tot een hogere welvaart, het zogenaamde immigratiesurplus (Borjas 2013, p.180; 2016). Deze welvaartsgroei komt volledig ten goede aan de factor kapitaal (de werkgevers en/of aandeelhouders). De factor kapitaal profiteert bovendien van de daling van de lonen, waardoor ook een groter deel van de 'oude' welvaart aan de factor kapitaal toevalt, terwijl de gevestigde werknemers een

kleiner deel ontvangen. In dit model leidt arbeidsmigratie op korte termijn dus tot groei van de totale welvaart, maar ook tot een herverdeling van welvaart van arbeid naar kapitaal, waardoor de gevestigde werkenden erop achteruitgaan.

Op langere termijn kunnen deze verdelingseffecten weer verdwijnen. Doordat de lagere lonen het rendement op kapitaal verhogen, zullen kapitaalbezitters meer investeren in kapitaalgoederen, waardoor de vraag naar arbeid verder toeneemt. Bovendien zullen de migranten hun loon uitgeven en de consumptieve bestedingen vergroten, hetgeen weer tot extra vraag naar personeel leidt. Onder een bepaalde veronderstelling (namelijk dat er sprake is van zogenaamde constante schaalopbrengsten,²⁸ waardoor de verhouding tussen de inzet van kapitaal en arbeid op langere termijn constant is) zal het loon op den duur weer naar het oorspronkelijke niveau stijgen (Borjas, 2013, p.167; 2016; Peri, 2016, p.11). Arbeidsmigratie heeft dan geen effect op het loon en de welvaart van de gevestigde werknemers. Het totale kapitaalinkomen zal wel groter zijn dan in de uitgangssituatie, omdat de economie is gegroeid, maar het rendement per eenheid kapitaal valt terug naar het oorspronkelijke niveau, zodat ook het immigratiesurplus verdwijnt (Borjas, 2016, ch.8).

In de standaard economische analyse maakt het niet uit wat de bron is van het extra aanbod van arbeidskrachten. Arbeidsmigranten hebben in beginsel hetzelfde effect op de arbeidsmarkt en de (enge) welvaart als schoolverlaters of werklozen die tot de arbeidsmarkt toetreden, of een toename van het aantal aangeboden uren doordat deeltijdwerkenden meer uren willen gaan werken. Zoals we in hoofdstuk 3 hebben betoogd, is er echter wel een verschil in het effect op de welvaart *per hoofd van de bevolking*. Een toename van het arbeidsaanbod vanuit de *huidige* bevolking heeft geen invloed op de bevolkingsomvang, terwijl arbeidsmigratie per definitie leidt tot groei van de bevolking. Terwijl arbeidsmigratie en groei van het 'binnenlandse' arbeidsaanbod in beginsel hetzelfde effect hebben op de arbeidsmarkt en op de totale welvaart, leidt arbeidsmigratie tot minder groei (en mogelijk zelfs tot een afname) van de welvaart *per hoofd van de bevolking* dan groei van het binnenlandse aanbod. Zo bezien is groei van het binnenlandse aanbod dus gunstiger voor het welvaartsniveau. Echter, voor zover het extra binnenlands arbeidsaanbod bestaat uit schoolverlaters die tot de arbeidsmarkt toetreden, gaan we voorbij aan het feit dat zij eerder, bij hun geboorte, wel bijdroegen aan groei van de bevolking en toen dus leidden tot een *afname* van de gemiddelde welvaart per hoofd van de bevolking (aangezien zij toen geen arbeid verrichtten). Hun positieve bijdrage aan de welvaart vanaf het moment dat zij gaan werken is dus in zekere zin compensatie voor het feit dat de gemiddelde welvaart daalde als gevolg van hun geboorte. Op langere termijn is het belangrijkste verschil tussen arbeidsmigranten en extra binnenlands aanbod dat arbeidsmigranten in de eerste 'niet-productieve' levensfase in het buitenland verblijven en dus geen beroep doen op het Nederlandse onderwijs en andere voorzieningen voor kinderen. Als de productiviteit van arbeidsmigranten vergelijkbaar is met die van (extra)

²⁸ Dit betekent dat als zowel de inzet van de factor arbeid als de factor kapitaal verdubbelt, ook de totale productie verdubbelt.

binnenlands arbeidsaanbod, hebben migranten *over hun gehele levensloop* dus een groter positief effect op de gemiddelde welvaart dan extra arbeidsaanbod als gevolg van natuurlijke bevolkingsgroei.

Dit positieve effect geldt vanzelfsprekend alleen voor de eerste generatie migranten: als zij kinderen krijgen, hebben die in de eerste levensfase in beginsel hetzelfde negatieve effect op de gemiddelde welvaart als de kinderen van ingezetenen. Als het patroon van gezinsvorming van migranten niet zou verschillen van dat van de gevestigde bevolking, zou iedere (extra) arbeidsmigrant dus een eenmalig positief effect hebben op de welvaart, maar geen structureel effect. Als de arbeidsmigratie structureel hoger wordt (dat wil zeggen dat er ieder jaar meer arbeidsmigranten naar ons land komen), zal dit 'eenmalige' effect zich bij iedere nieuwe arbeidsmigrant herhalen en in die zin toch een structureel karakter hebben.

Zoals we in hoofdstuk 2 opmerkten, kan groei van het binnenlandse arbeidsaanbod ook het resultaat zijn van een stijging van de arbeidsparticipatiegraad van de al aanwezige potentiële beroepsbevolking. Het kan hierbij gaan om niet-betaald werkenden, zoals werklozen of huisvrouwen of -mannen, die betaald werk gaan verrichten, deeltijders die meer uren gaan werken of ouderen die langer doorwerken. In dat geval gaat de stijging van het arbeidsaanbod niet samen met bevolkingsgroei (op dit moment noch in het verleden), zodat deze per definitie tot een hoger gemiddeld welvaartsniveau leidt. Als de productiviteit van arbeidsmigranten gelijk is aan die van het extra binnenlandse arbeidsaanbod, zal meer binnenlands aanbod een gunstiger effect hebben op het gemiddelde welvaartsniveau, omdat het niet gepaard gaat met groei van de bevolking.

Een cruciale factor is verder, zoals we eerder al opmerkten, of arbeidsmigranten zich permanent in Nederland vestigen of tijdelijk hier verblijven en na verloop van tijd terugkeren naar het land van herkomst (circulaire migratie). Bij circulaire arbeidsmigratie zal er op langere termijn geen sprake zijn van een groter beroep op publieke voorzieningen voor ouderen²⁹ en zal er waarschijnlijk ook minder vaak sprake zijn van gezinsvorming. Simpel gezegd: als arbeidsmigranten alleen in Nederland verblijven zo lang zij werkzaam zijn en hier geen gezin vormen, is hun bijdrage aan de gemiddelde welvaart op langere termijn het grootst. Hierbij veronderstellen we wel dat permanente en tijdelijke arbeidsmigranten niet in andere opzichten van elkaar verschillen (zoals hun productiviteit en integratie in de samenleving).

Verhoogt arbeidsmigratie de welvaart per hoofd van de bevolking?

In een klassieke economische analyse leidt iedere belemmering voor arbeidsmigratie – net als iedere belemmering voor internationale handel – tot welvaartsverlies. Immers, arbeidsmigratie betekent dat de arbeidsmigrant een minder productieve baan, of zelfs werkloosheid, in het herkomstland verruilt voor

²⁹ Met uitzondering van de AOW, aangezien tijdelijke migranten daarvoor ook rechten opbouwen.

een meer productieve baan in het bestemmingsland. De totale wereldwijde productie – en dus de welvaart in enge zin – neemt daarmee per definitie toe. Daarvan profiteren in ieder geval de arbeidsmigrant – die meer gaat verdienen – en het bestemmingsland, want zonder welvaartswinst zou men de arbeidsmigrant niet tewerkstellen. De Britse econoom en migratie-expert Portes (2019) concludeert dan ook: “GDP³⁰ – and more importantly, GDP per capita, or income per head, for the *existing* population – will increase.” (cursivering toegevoegd) Cruciaal in deze zin is het woord ‘existing’: dat wil zeggen, het gaat om welvaartswinst voor de gevestigde bevolking, *exclusief* de arbeidsmigrant (vgl. Borjas, 2016).³¹ Nu gaat ook de arbeidsmigrant er per definitie op vooruit (anders zou deze niet emigreren), dus het lijkt logisch dat dan ook de welvaart van de bevolking van het bestemmingsland *inclusief* de arbeidsmigrant stijgt. Dit hoeft echter niet het geval te zijn. Als de arbeidsmigrant *minder* bijdraagt aan het bbp van het bestemmingsland dan de gemiddelde welvaart (bbp) per hoofd van de bevolking bedraagt, zal de gemiddelde welvaart in het bestemmingsland juist dalen. Dit is het geval als door de komst van de arbeidsmigrant het bbp procentueel minder stijgt dan de bevolkingsomvang. De procentuele groei van het bbp per hoofd van de bevolking, die gelijk is aan het verschil tussen de procentuele groei van het totale bbp (oftewel de economische groei) en de procentuele toename van de bevolking, zal dan negatief zijn (zie ook het kader op pagina 49). Concreet betekent dit dat de productiviteit van een arbeidsmigrant in Nederland hoger moet zijn dan € 54.500 (het gemiddelde bbp per hoofd van de bevolking in 2022) om een stijging van de welvaart per hoofd van de bevolking op te leveren. Dit bedrag is niet hetzelfde als het loon dat de arbeidsmigrant verdient. Aangezien een deel van de productiewaarde winst voor het bedrijf vormt, ontvangt een werknemer altijd minder dan diens productiviteit. Gemiddeld over alle sectoren is dat in Nederland 73,7 procent (dit is het aandeel van het arbeidsinkomen in het bbp). Dit zou betekenen dat een arbeidsmigrant (bruto) minimaal € 40.000 zou moeten verdienen en dat de overige € 14.500 de winst van het bedrijf is (het voordeel van de factor kapitaal bij arbeidsmigratie). De komst van een arbeidsmigrant die minder dan € 54.500 bijdraagt aan het bbp, leidt dus tot welvaartsverlies. Alleen als we de arbeidsmigrant *niet* tot de Nederlandse bevolking rekenen, zoals Portes (2019) doet, zou er sprake zijn van een welvaartsstijging.³²

Bij deze berekening moeten wel enkele kanttekeningen worden geplaatst. Individuele productiviteit is erg moeilijk te meten. Ze is bovendien van veel factoren afhankelijk: niet alleen van kenmerken van de arbeidsmigrant (zoals opleiding en ervaring), maar vooral ook van het werk dat zij/hij gaat uitvoeren: wat voor functie in welke bedrijfstak? Omdat de individuele productiviteit meestal

³⁰ Gross Domestic Product oftewel bruto binnenlands product (bbp).

³¹ Feitelijk veronderstelt Portes dat de arbeidsmigrant (nog) tot de bevolking van het herkomstland behoort, zodat hij kan beargumenteren dat zowel de welvaart in het herkomstland als in het bestemmingsland stijgt.

³² Dit zou het geval zijn als we productie niet laten uitvoeren door een arbeidsmigrant, maar uitbesteden in het buitenland: de arbeidskrachten in andere landen die goedkope producten leveren aan Nederland behoren *niet* tot de Nederlandse bevolking, waardoor internationale handel per definitie tot welvaartsstijging leidt.

niet bekend is, wordt deze doorgaans afgeleid van het loon. In een perfect functionerende arbeidsmarkt is het loon inderdaad gelijk aan de (marginale) productiviteit, maar in de praktijk geldt dit vaak op zijn best bij benadering. Het loon is dan ook een zeer imperfecte indicator voor de productiviteit van een arbeidsmigrant. Bovendien verschilt het aandeel van de lonen in de toegevoegde waarde sterk tussen bedrijfstakken, zodat het hierboven genoemde percentage van 73,7 alleen een gemiddelde is voor Nederland, maar in afzonderlijke bedrijfstakken aanzienlijk hoger of lager kan liggen. In het adviesrapport over de bouwstenen van een bredere welvaartsbenadering in het arbeidsmigratiebeleid zullen we de gemiddelde productiviteit per werkende in verschillende bedrijfstakken berekenen. Als bekend is in welke bedrijfstak een arbeidsmigrant gaat werken, kan dat gemiddelde als benadering dienen voor de productiviteit van de arbeidsmigrant. Tot slot zegt de arbeidsproductiviteit, zoals gemeten aan de hand van de toegevoegde waarde, weinig over de maatschappelijke waarde van de productie van een arbeidsmigrant. In het nog te verschijnen adviesrapport over arbeidsmigratiebeleid op basis van brede welvaart gaan we hier uitgebreider op in.

Waarom draagt een arbeidsmigrant die als pakketbezorger werkt, niet bij aan de welvaart in Nederland?

Inmiddels lijkt bijna iedereen in Nederland eraan gewend dat je producten die je via internet bestelt, snel en (bijna) gratis thuis kunt laten bezorgen. Veelal wordt die pakketbezorging verricht door buitenlandse arbeidskrachten. Waarschijnlijk vinden veel Nederlanders dat die pakketbezorging hun welvaart (iets) heeft verhoogd. Toch stellen wij dat dit soort laagproductieve werkzaamheden door arbeidsmigranten de Nederlandse welvaart juist verlaagt. Hoe valt dit met elkaar te rijmen? Allereerst merken we op dat pakketbezorging natuurlijk niet echt 'gratis' is. De leverancier zal de kosten van de bezorging in de prijs van het product verwerken, zodat de klant er wel degelijk – zij het niet 'zichtbaar' – voor betaalt. Maar als arbeidsmigranten genoeg nemen met een lage beloning voor die bezorging, kan de waarde daarvan voor de consument toch groter zijn dan de prijs die hij/zij daarvoor impliciet betaalt. Het effect op de welvaart in enge zin van de gevestigde bevolking is dan positief. Als we echter ook de welvaart van de arbeidsmigrant meetellen, wordt het effect op de gemiddelde welvaart in Nederland negatief. Is het terecht om de arbeidsmigrant mee te tellen, te meer omdat deze er zelf doorgaans ook in inkomen op vooruitgaat in vergelijking met wat hij/zij in het herkomstland verdiende? Op korte termijn lijkt het inderdaad niet onredelijk om alleen naar de welvaartswinst voor de gevestigde bevolking te kijken. Maar laten we eens aannemen dat het komende decennium een miljoen extra arbeidsmigranten naar Nederland komen die hier laagproductief werk gaan doen. Is het dan nog steeds redelijk om te stellen dat de welvaart van de Nederlandse bevolking is gestegen, terwijl er een miljoen ingezetenen zijn bijgekomen die van een laag inkomen moeten rondkomen, waardoor de gemiddelde welvaart in Nederland, inclusief deze extra arbeidsmigranten, is gedaald? Uiteindelijk draait het om de vraag of we de arbeidsmigranten als gelijkwaardige inwoners van Nederland beschouwen en hun welvaartsniveau van even groot belang vinden als die van de gevestigde inwoners. In deze verkenning wordt dit consequent als uitgangspunt gehanteerd, maar uiteindelijk is dit een subjectieve en normatieve kwestie

De redenering in bovenstaande kader heeft betrekking op de korte of middellange termijn, waarin we veronderstellen dat de arbeidsmigrant in Nederland werkt en geen kinderen of een afhankelijke partner heeft. Als arbeidsmigranten echter

langdurig of permanent in Nederland blijven, moeten we er voor de langere termijn rekening mee houden dat zij mogelijk een partner uit het land van herkomst laten overkomen, kinderen krijgen en op den duur met pensioen gaan. Veronderstellen we dat arbeidsmigranten qua loopbaan en gezinsvorming niet verschillen van ingezetenen, dan kunnen we niet langer ervan uitgaan dat tegenover hun *huidige* bijdrage aan de nationale productie één extra inwoner (namelijk de migrant zelf) staat. Het ligt dan in de rede om hun bijdrage aan het bbp niet te vergelijken met het gemiddelde bbp per hoofd van de totale bevolking, maar met het gemiddelde bbp *per werkende*, oftewel de gemiddelde arbeidsproductiviteit. Deze bedroeg in 2021 ruim € 94.000. Gaan we wederom uit van een aandeel van het arbeidsinkomen in het bbp van 73,7 procent, dan zou de migrant minimaal € 69.000 moeten verdienen om op langere termijn bij te dragen aan een verhoging van de gemiddelde welvaart.

We concluderen dat arbeidsmigranten die een productiviteit hebben die hoger is dan het gemiddelde van de gevestigde werkenden (€ 94.000 in 2022) zowel op korte als op lange termijn een positieve bijdrage leveren aan de gemiddelde welvaart in Nederland (onder de veronderstelling dat hun productiviteit niet daalt). Migranten die een productiviteit hebben die hoger is dan het gemiddelde bbp per hoofd van de bevolking (€ 49.000 in 2022) maar lager dan de gemiddelde productiviteit van de werkenden, dragen op korte tot middellange termijn wel bij aan een hogere gemiddelde welvaart, maar op langere termijn niet als hun loopbaan en gezinsvorming overeenkomen met die van de Nederlandse bevolking. Migranten met een productiviteit die lager is dan het gemiddelde bbp per hoofd van de bevolking (€ 49.000 in 2022) hebben zowel op korte als op lange termijn een *negatief* effect op het gemiddelde welvaartsniveau in Nederland (indien we de migrant ook tot de Nederlandse bevolking rekenen). In onderstaande tabel is dit schematisch weergegeven.

Tabel 5. Bijdrage van arbeidsmigranten aan de welvaart (bbp per capita) in Nederland op basis van hun productiviteit en (gemiddelde) loon

Productiviteit arbeidsmigrant	Gemiddeld loon arbeidsmigrant	Bijdrage aan welvaart op korte/middellange termijn	Bijdrage aan welvaart op lange termijn
< € 54.500	< € 40.000	–	–
€ 54.500 –€ 94.000	€ 40.000 –€ 69.000	+	–
> € 94.000	> € 69.000	+	+

Vergroot complementariteit tussen arbeidsmigranten en ingezetenen de welvaart?

In de voorgaande analyse veronderstelden we dat arbeidsmigranten en zittende werknemers perfecte substituten voor elkaar zijn, dat wil zeggen dat zij zonder problemen elkaars werk kunnen doen. Daarbij hebben we alleen rekening gehouden met de mogelijkheid dat arbeidsmigranten gemiddeld genomen minder productief of juist productiever werk verrichten dan de gemiddelde gevestigde werkende. Maar we veronderstelden dat de komst van arbeidsmigranten geen invloed had op de productiviteit van de gevestigde werkenden.

Als arbeidsmigranten andere kenmerken hebben dan zittende werknemers, kunnen zij echter ook *complementair* zijn aan de zittende werknemers. Complementariteit betekent dat de komst van arbeidsmigranten de productiviteit van zittende werknemers verhoogt (Borjas, 2016, 2019; Peri, 2016; World Bank, 2023, p.163). Er is dan, in de woorden van Borjas (2016, ch.8), sprake van '*beneficial productivity spillovers*'. Dit kan het resultaat zijn van verschillende mechanismen (Peri, 2016). Als arbeidsmigranten tewerkgesteld worden in eenvoudige, laagproductieve activiteiten (bv. routinematig werk in de landbouw), kunnen de zittende werknemers die dit werk deden, in andere meer productieve functies gaan werken (Borjas, 2013, p.165; Peri, 2016, p.14).³³ Arbeidsmigranten zouden ook goedkope (reproductieve) diensten kunnen leveren (denk aan kinderopvang of schoonmaakwerk) die hoger gekwalificeerde gevestigden in staat stellen meer uren te gaan werken (World Bank, 2023, p.163; Peri, 2016, p.15, 16). Het is ook mogelijk dat arbeidsmigranten over specialistische kennis en vaardigheden beschikken waaraan in Nederland een tekort is (zie hoofdstuk 4). Door die arbeidsmigranten aan te trekken, kan de productie in bedrijfstakken die daarvan afhankelijk zijn, groeien, waardoor daar ook de vraag naar andere (bv. ondersteunende) arbeidskrachten, die niet over die specialistische kennis hoeven te beschikken, toeneemt (Borjas, 2013, p.165; World Bank, 2023, p.163). Concreet: als ASML sterker kan groeien door buitenlandse technici met specialistische kennis aan te trekken, heeft het bedrijf ook meer andere, bijvoorbeeld administratieve, personeelsleden nodig, waarvoor binnenlandse arbeidskrachten kunnen worden aangenomen. Een ander voorbeeld: als er een tekort is aan verpleegkundigen, kan het aantrekken van gediplomeerde buitenlandse verpleegkundigen de (bedden- of operatie-)capaciteit van ziekenhuizen vergroten, waardoor ook ander personeel (zoals medisch specialisten) effectiever kan worden ingezet.

Door de komst van arbeidsmigranten die complementair zijn met gevestigde arbeidskrachten, zal dus ook de vraag naar gevestigde arbeidskrachten stijgen, waardoor in een standaard economische analyse hun loon stijgt. De gevestigde werknemers profiteren dan van arbeidsmigratie. Borjas (2016) concludeert op grond van uiteenlopende onderzoeken dat de positieve 'spillover'-effecten van migratie zich vooral voordoen bij migranten met uitzonderlijke talenten en vooral voor de ingezetenen die direct met deze migranten samenwerken. De aanwijzingen voor positieve effecten zijn veel zwakker bij minder getalenteerde migranten.

Boubtane, Dumont en Rault (2016) schatten het effect van immigranten op de productiviteit van zittende werkenden voor een panel van 22 OESO-landen in de periode 1986-2006, rekening houdend met het opleidingsniveau van de migranten. Zij concluderen dat een permanente toename van de netto migratie met 50 procent, de productiviteit op korte termijn met bijna 0,3 procent en op langere termijn met 2 procent zou verhogen. In principe zou zich dit in een evenredige toename van het bbp per hoofd van de bevolking vertalen. Voor Nederland vinden zij overigens beduidend lagere percentages: 0,09 procent op korte termijn en 0,65 procent op langere termijn. Voor Nederland zou een toename

³³ Dit roept wel de vraag op waarom die zittende werknemers al niet eerder in meer productieve functies gingen werken, aangezien die in het algemeen beter betalen.

van de netto migratie met 50 procent neerkomen op zo'n 15 à 20.000 extra (arbeids)migranten per jaar.

In de praktijk zijn arbeidsmigranten vaak substituten voor sommige gevestigde werknemers, maar complementair met andere gevestigde werknemers. Dit geldt in het bijzonder voor arbeidsmigranten die worden ingezet voor eenvoudige, laagbetaalde werkzaamheden. Zij vormen dan concurrentie voor gevestigde laaggeschoolde werknemers, die ofwel hun werk verliezen ofwel een lager loon moeten accepteren (World Bank, 2023, p.164). Gevestigde hooggeschoolde werknemers die complementair zijn met de arbeidsmigranten, profiteren juist van de komst van de arbeidsmigranten. Als bijvoorbeeld arbeidsmigranten worden aangetrokken voor schoonmaakwerk of werk in de horeca, profiteren beter betaalde werknemers in hogere functies van de relatief goedkope diensten die de arbeidsmigranten leveren, maar kunnen gevestigde werknemers in de schoonmaaksector of de horeca juist concurrentie van de arbeidsmigranten ondervinden. Hierbij is meestal geen sprake van directe verdringing, in de zin dat gevestigde werknemers worden ontslagen om voor hen arbeidsmigranten aan te trekken. Maar de beschikbaarheid van arbeidsmigranten kan wel betekenen dat bedrijven de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden niet hoeven te verbeteren of dat deze zelfs verslechteren, waardoor het voor laagopgeleide gevestigde arbeidskrachten steeds minder aantrekkelijk wordt in die functies te werken (zie ook hoofdstuk 4).

We concluderen dat de bijdrage van arbeidsmigranten aan de welvaart en de verdeling daarvan over de bevolking sterk samenhangt met de kwalificaties van de migranten en het soort werk waarvoor zij worden ingezet. Zoals de World Bank (2023) benadrukt, is een goede match tussen de migrant en de behoeften van het bestemmingsland een belangrijke voorwaarde voor een positieve bijdrage aan de welvaart van het bestemmingsland (*'When the match is strong, the gains are large'*, p.7). Ook dan zal er in het algemeen echter nog steeds sprake zijn van aanzienlijke verdelingseffecten. In beginsel heeft het bedrijfsleven (de factor kapitaal) altijd baat bij arbeidsmigratie, zeker op korte tot middellange termijn. Onder de werkenden zullen hoger opgeleide arbeidskrachten veelal (direct of indirect) voordeel hebben bij meer arbeidsmigranten – zowel van migranten die laaggekwalificeerd werk doen als van migranten in specialistische functies. Laagopgeleide arbeidskrachten lopen het meeste risico dat zij een lager loon of slechtere arbeidsomstandigheden moeten accepteren of anders op zoek moeten naar ander werk. Het negatieve effect voor laagopgeleide werknemers doet zich echter alleen voor als de arbeidsmigranten worden aangetrokken voor werkzaamheden waarin voornamelijk laagopgeleiden werken. De komst van specialistische arbeidsmigranten zal doorgaans geen direct effect hebben voor laagopgeleide werkenden. In het kader geven we als illustratie een cijfervoorbeeld van de gevolgen van de komst van een arbeidsmigrant naar een denkbeeldig land.

De gevolgen van arbeidsmigratie voor (de verdeling van) de welvaart – een cijfervoorbeeld

Stel een land telt 10 inwoners, waarvan er 5 betaald werk verrichten. Hun productiviteit bedraagt 20 eenheden, zodat de totale productie (bbp) van het land 100 is en de gemiddelde 'enge' welvaart per hoofd van de bevolking 10 eenheden ($100/10$) bedraagt. Stel nu dat in dit land een arbeidsmigrant arriveert die even productief is als de gemiddelde werkende. Deze arbeidsmigrant voegt dus 20 eenheden toe aan het bbp, zodat dit 120 wordt (een economische groei van 20%). Tegelijkertijd neemt de bevolking met één persoon toe tot 11 personen, zodat de gemiddelde welvaart per hoofd van de bevolking stijgt naar 10,9 eenheden ($120/11$), een stijging met 9%. De procentuele welvaartsstijging per hoofd van de bevolking bedraagt dus iets minder dan de helft van de procentuele toename van de werkzame bevolking.

Wie profiteert er van deze welvaartsstijging? Dit hangt af van een aantal veronderstellingen. Allereerst voegen we de veronderstelling toe dat de vijf niet-werkenden bestaan uit twee kinderen, twee gepensioneerden en één ondernemer/kapitalist. We veronderstellen verder dat de ondernemer in de oorspronkelijke situatie 25 eenheden verdient (een kwart van het bbp), zodat er voor de werkenden in totaal 75 eenheden overblijven. Hun brutoloon bedraagt dus 15 ($75/5$) eenheden. Laten we verder aannemen dat de twee gepensioneerden elk een pensioen van 7,5 eenheden (totaal 15) ontvangen, dat wordt gefinancierd uit belastingen die de werkenden betalen. Per werkende worden er dus 3 eenheden ($15/5$) aan belasting op het loon ingehouden, zodat zij elk netto 12 eenheden overhouden.

Laten we verder aannemen dat de arbeidsmigrant ook een brutoloon van 15 verdient en dat het loon van de gevestigde werkenden niet verandert. Omdat het bbp met 20 groeit, neemt de winst van de ondernemer met 5 eenheden toe tot 30 eenheden (+20%). De groei van het bbp wordt dus verdeeld tussen de ondernemer en de migrant (waarvan we aannemen dat deze een inkomensverbetering realiseert ten opzichte van het inkomen in het land van herkomst). De gevestigde werkenden profiteren alleen licht doordat het pensioen nu door zes werkenden wordt gefinancierd, zodat de belasting daalt van 3 naar 2,5 ($15/6$). Hun netto-inkomen stijgt dan met 0,5 eenheid oftewel 3,8%.

Stel nu, als alternatieve mogelijkheid, dat de arbeidsmigrant half zo productief is (10 eenheden) als de gevestigde werkenden, omdat de migrant wordt ingezet voor eenvoudige en laagbetaalde werkzaamheden. Het bbp groeit nu met 10% naar 110 en het bbp per hoofd van de bevolking blijft gelijk omdat de productiviteit van de migrant gelijk is aan het gemiddelde bbp per hoofd van de bevolking. Arbeidsmigratie draagt dan dus niet bij aan een hoger gemiddeld welvaartsniveau. De groei van het bbp wordt weer verdeeld tussen de ondernemer (+2,5 eenheden oftewel +10%) en de arbeidsmigrant (7,5 eenheden brutoloon). De gevestigde werkenden profiteren licht doordat zij minder belasting gaan betalen. (Hierbij veronderstellen we dat het belastingtarief een vast percentage van het brutoloon is, zodat de arbeidsmigrant minder belasting betaalt dan de gevestigde werkenden.) Hun netto-inkomen stijgt met 2,3%.

In het standaardmodel van de arbeidsmarkt zal de komst van een arbeidsmigrant op korte tot middellange termijn tot een daling van de lonen leiden, doordat het arbeidsaanbod stijgt terwijl de vraag gelijk blijft. Stel dat het loon daalt naar 14 eenheden en dat ook de arbeidsmigrant 14 gaat verdienen. De ondernemer profiteert dan sterk van de komst van de arbeidsmigrant, want de winst stijgt naar 36 (+44%). De gevestigde werkenden gaan er bruto 6,7% en netto 4,2% op achteruit.

Dit negatieve effect op de lonen doet zich voor als de arbeidsmigrant en de gevestigde werkenden substituten voor elkaar zijn. De uitkomst is gunstiger als de arbeidsmigrant en de gevestigde werkenden complementair zijn. Dit betekent dat door de komst van de arbeidsmigrant de productiviteit van de gevestigde werkenden stijgt. Stel dat deze met 5% stijgt van 20 naar 21 en dat ook de arbeidsmigrant een productiviteit van 21 heeft. Het bbp groeit dan met 26% naar 126 eenheden (6×21) en het bbp per capita met 15% naar 11,5 eenheden ($126/11$). De ondernemer profiteert nog steeds het meest van deze welvaartsstijging met een winstgroei van 6,5 eenheden (+26%). De werkenden gaan bruto 5% meer verdienen en netto 10,4% meer.

In een meer realistisch model is de arbeidsmigrant een substituuut voor het laagopgeleide deel van de werkenden en complementair aan het hoogopgeleide deel. Laten we aannemen

dat in de uitgangssituatie drie werkenden hoogopgeleid zijn en een productiviteit van 25 eenheden hebben, terwijl de twee andere werkenden laagopgeleid zijn en een productiviteit van 12,5 eenheden hebben. Zij verdienen dan bruto respectievelijk 18,75 en 9,375 eenheden en netto 15 en 7,5 eenheden.

Stel nu dat de komst van een (laagopgeleide) arbeidsmigrant de productiviteit van de drie hoogopgeleiden verhoogt naar 27 (+8%), maar het brutoloon van de laagopgeleiden verlaagt met 4% (hoewel hun productiviteit gelijk blijft).* Het bbp groeit dan met 18,5% en het bbp per hoofd van de bevolking met 7,7%. De ondernemer profiteert opnieuw het meest met een winststijging van 23%. De hoogopgeleide werkenden gaan netto 11,9% vooruit, maar de laagopgeleide werkenden ondervinden een netto inkomensdaling van 0,5%.

Tot slot veronderstellen we dat de migrant hooggekwalificeerd is, complementair is met de gevestigde hoogopgeleide werknemers en geen effect heeft op de productiviteit en het loon van de laagopgeleide werkenden. In dit geval gaan alle groepen er netto op vooruit, maar de kapitalist en de hoogopgeleiden veel meer dan de laagopgeleiden. De laagopgeleide werkenden profiteren alleen doordat de belastingdruk afneemt. Door het positieve effect van de migrant op de gemiddelde productiviteit, stijgt de welvaart per hoofd van de bevolking met meer dan 20 procent. De uitkomsten van de verschillende scenario's zijn samengevat in tabel 6.

Tabel 6. Uitkomsten voor verschillende groepen bij komst van 1 arbeidsmigrant

	niveau			Kapi- talist	mutatie t.o.v. uitgangssituatie (%)			Kapi- talist
	totaal	werkenden			totaal	werkenden		
	bbp pc	bruto	netto		bbp pc	bruto	netto	
Uitgangssituatie	10,0	15,0	12,0	25,0				
Migrant met gem.productiviteit	10,9	15,0	12,5	30,0	9,1	0,0	4,2	20,0
Migrant verlaagt loon	10,9	14,0	11,5	36,0	9,1	-6,7	-4,2	20,0
Migrant met halve productiviteit	10,0	15,0	12,3	27,5	0,0	0,0	2,3	10,0
Migrant substituu t voor laagopgeleide, complementair met hoogopgeleiden	10,8	Laag: 9,0 Hoog: 20,3	7,5 16,8	30,8	7,7	Laag: -4,0 Hoog: 8,0	-0,5 11,9	23,0
Migrant comple- mentair met hoogopgeleiden	12,1	Laag: 9,4 Hoog: 20,3	8,0 17,2	33,3	20,9	Laag: 0,0 Hoog: 8,0	6,2 14,7	33,0

* Dit betekent dus dat de winst van de kapitalist stijgt.

Welke andere economische effecten heeft arbeidsmigratie?

Arbeidsmigranten met specialistische kennis waaraan in Nederland een tekort is, kunnen ook het innovatievermogen van de economie vergroten. Hierdoor kunnen zij op langere termijn nog meer bijdragen aan verhoging van de welvaart dan op korte termijn. Volgens Borjas (2016) was in 2010 meer dan 40% van de Fortune 500 bedrijven in de VS opgericht door migranten of de kinderen van migranten. Driekwart van de patenten van Amerikaanse topuniversiteiten in 2011 was afkomstig van een in het buitenland geboren uitvinder. Maar Borjas stelt ook dat het onmogelijk is alle economische effecten van alle arbeidsmigranten te berekenen. Op basis van plausibele veronderstellingen concludeert hij echter dat het totale effect op de economie waarschijnlijk beperkt is.

De komst van arbeidsmigranten zou ook een stimulans voor ondernemerschap kunnen vormen. De gedachte hierachter is dat mensen die emigreren om elders een beter bestaan op te bouwen haast per definitie 'ondernemend' zijn. Zij zouden daardoor ook in het bestemmingsland een ondernemender houding hebben dan de gemiddelde werkende in het bestemmingsland.

Verder kunnen arbeidsmigranten behulpzaam zijn bij het betreden van buitenlandse markten en het opbouwen van internationale handelsrelaties. Doorgaans is het voor hen gemakkelijker contacten te leggen en de weg te vinden in het land van herkomst om het bedrijf waarvoor zij werken in staat te stellen die markt te betreden. Het bekendste voorbeeld hiervan is de Chinese diaspora die een belangrijke rol heeft gespeeld bij het ontwikkelen van de handelsrelaties tussen China en de rest van de wereld. Diverse onderzoeken hebben aangetoond dat er een duidelijke samenhang is tussen de migratie en de handelsstroom tussen twee willekeurige landen (bv. Fagiolo & Mastroiello, 2014). Egger, Von Ehrlich en Nelson (2012) vonden overigens wel dat dit effect snel kleiner wordt naarmate het aantal migranten groeit. Als een land meer dan 4.000 immigranten uit een bepaald land telt, hebben nog meer immigranten uit dat land geen positief effect meer op de handel.

Meer omstreden is of een grotere etnische en culturele *diversiteit* een zelfstandige factor is die innovatie bevordert. Het is belangrijk hierbij onderscheid te maken tussen verschillende niveaus waarop sprake kan zijn van diversiteit: het niveau van de organisatie zelf, tussen organisaties die op dezelfde markt opereren of het niveau van een grotere gemeenschap (stad, regio of land).

Binnen organisaties kunnen diversiteit en de interactie tussen uiteenlopende perspectieven creativiteit bevorderen en een organisatie helpen om nieuwe wegen in te slaan. Daar staat tegenover dat diversiteit ook een goede communicatie en vertrouwen tussen de medewerkers van een organisatie kan belemmeren (Van Knippenberg & Schippers, 2007; Bove & Elia, 2017). Cruciaal is hoe een organisatie met een grotere diversiteit omgaat en in welke mate het management en de medewerkers zich openstellen voor nieuwe perspectieven en inzichten. Dit verklaart waarom de wetenschappelijke literatuur geen eenduidige conclusies oplevert over het effect van diversiteit van organisaties op innovatie.

Nathan en Lee (2013) onderzochten het effect van etnische diversiteit van het management op de prestaties van 7.600 bedrijven in London en vonden een kleine maar significante 'diversiteitsbonus'. Bedrijven met een divers management introduceren vaker productinnovaties en diversiteit is bevorderlijk voor het betreden van internationale markten. Brixey et al. (2017), die het effect van etnische diversiteit op het innovatievermogen van 4.062 Duitse start-ups onderzochten, vonden in het algemeen juist een negatief effect op innovatie. Alleen 'zeldzame' combinaties van de etnische achtergrond van de oprichters en de werknemers van de bedrijven resulteerden in een positief effect. Yang en Konrad (2011) vonden in een onderzoek onder 182 grote Canadese organisaties dat er een complexe relatie bestaat tussen werknemersbetrokkenheid in een organisatie (zoals deelname in taakgroepen, zelfsturende teams, en wederzijdse communicatie met het management) en het effect van etnische diversiteit op

innovatie. Zij vonden alleen een positief effect van diversiteit op innovatie als de etnische minderheden actief werden betrokken in de organisatie.

Diversiteit tussen op zichzelf homogene organisaties zou ook kunnen bijdragen aan innovatie. Een voor de hand liggend voorbeeld is de opening van nieuwe soorten restaurants die samenhangen met de etnische diversiteit van de horecaondernemers en hun personeel. Zonder migranten zou het restaurantlandschap in Nederland veel eenzijdiger zijn geweest. Ook etnische diversiteit op het niveau van steden wordt wel gezien als stimulans voor innovatie. In een etnisch diverse stad zou meer uitwisseling van kennis ('know-how') en informatie plaatsvinden tussen (etnische) groepen, die deze weer in hun eigen bedrijf kunnen toepassen. Het economische succes van grote steden als Londen en New York, maar ook Amsterdam, wordt vaak mede toegeschreven aan de diversiteit van hun bevolking. Iets soortgelijks zou ook op het niveau van landen kunnen spelen. De leidende rol van de Verenigde Staten op het gebied van wetenschap en technologie zou mede te danken zijn aan de grote etnische en culturele diversiteit. Zo zijn twee op de drie Amerikaanse Nobelprijswinnaars migranten (World Bank, 2023, p.163). Lee (2015) heeft voor het VK geprobeerd het effect van diversiteit op organisatieniveau en op stadsniveau te onderscheiden op basis van een onderzoek onder ruim 2.000 kleine en middelgrote bedrijven. Hij vond dat de etnische diversiteit van de leiding van een bedrijf een positief effect heeft op zowel productinnovatie (d.w.z. de introductie van nieuwe producten) als procesinnovatie (veranderingen in het productieproces), maar dat de diversiteit van de stad geen invloed heeft. Een uitzondering hierop vormt Londen: in deze stad zijn overwegend door migranten geleide ondernemingen innovatiever dan elders. Het effect van migranten in de bedrijfsleiding is het grootst als hun aandeel rond 60 procent is, hetgeen erop duidt dat het inderdaad de diversiteit van de bedrijfsleiding is die ertoe doet, en niet dat bedrijven die volledig door migranten worden geleid innovatiever zijn.

Er zijn ook diverse studies verricht naar het effect van diversiteit van de bevolking naar herkomst op de welvaart en economische groei van landen. Deze studies leveren geen eenduidige conclusie op. Het is hierbij vaak lastig om oorzaak en gevolg te onderscheiden: leidt een grotere diversiteit tot meer groei of trekken welvarende en groeiende landen meer migranten aan? Bove en Elia (2017) proberen deze tegenovergestelde causale effecten te ontrafelen en concluderen dat een grotere diversiteit voor ontwikkelingslanden een positief effect heeft op de economische groei per hoofd van de bevolking, maar voor rijke landen niet. Ook Alesina et al. (2016) proberen het causale effect van zowel het aandeel migranten als de diversiteit in hun herkomst op het bbp per hoofd van de bevolking te schatten. Zij vinden van beide een positief effect, dat het grootst is voor hoogopgeleide immigranten in rijke landen.

Conclusies

Het effect van arbeidsmigratie op de werking van de arbeidsmarkt, de welvaart en de verdeling daarvan hangt sterk af van de kenmerken van de arbeidsmigranten en van het werk dat zij gaan doen. De productiviteit van het werk dat arbeidsmigranten doen, bepaalt of de gemiddelde welvaart in Nederland (inclusief de arbeidsmigranten zelf) door hun komst stijgt of daalt. Alleen als migranten werk doen dat productiever is dan dat van de gemiddelde werkende in Nederland, heeft dit zowel op korte als op langere termijn naar verwachting een positief effect op de gemiddelde welvaart (bbp) per hoofd van de bevolking. Arbeidsmigranten wier werk minder productief is dan dat van de gemiddelde werkende, maar waarvan de productiviteit wel hoger is dan het gemiddelde bbp per hoofd van de bevolking, dragen op korte en middellange termijn wel bij aan de gemiddelde welvaart, maar als zij zich definitief in Nederland vestigen niet op lange termijn. Arbeidsmigranten die werk doen dat minder productief is dan het gemiddelde bbp per hoofd van de bevolking, verlagen ook op korte termijn het gemiddelde welvaartsniveau in ons land (indien we de migrant ook tot de bevolking rekenen).

Ondernemers c.q. kapitaalverschaffers profiteren over het algemeen het meest van de komst van arbeidsmigranten, ook als zij een lage productiviteit hebben. Ook de arbeidsmigranten zelf profiteren als zij meer verdienen dan in het land van herkomst. Werknemers die complementair zijn met de migranten – dat wil zeggen dat hun productiviteit stijgt dankzij de komst van de migranten – profiteren ook van hun komst. Werkenden die substitueerbaar zijn met migranten en dus directe concurrentie van hen kunnen ondervinden, gaan juist achteruit, doordat hun loon en arbeidsomstandigheden verslechteren en/of zij gedwongen worden ander werk te zoeken.

Vooraf hooggekwalificeerde arbeidsmigranten kunnen ook andere positieve economische effecten voor het bestemmingsland opleveren, zoals het stimuleren van innovatie, ondernemerschap en internationale handelsrelaties. Of een toename van etnische diversiteit *als zodanig* een positief effect heeft op de economie is onzeker. Onderzoek levert tegenstrijdige uitkomsten op. Waarschijnlijk hangt dit sterk af van specifieke omstandigheden, waardoor hierover geen algemene uitspraak kan worden gedaan.

Hoofdstuk 6

Conclusies

In deze verkenning onderzochten we de effecten van arbeidsmigratie voor de arbeidsmarkt en de welvaart in enge zin (gedefinieerd als het bruto binnenlands product, bbp, per hoofd van de bevolking) in het licht van de verwachte demografische ontwikkeling in de komende halve eeuw (tot 2070). Concreet ging het om de vraag wat de gevolgen van arbeidsmigratie zijn voor achtereenvolgens de grijze druk, de omvang van de beroepsbevolking en de welvaarts-groei. In het verlengde hiervan hebben we onderzocht welke bijdrage arbeidsmigratie kan leveren aan het oplossen van structurele personeelstekorten in specifieke sectoren of voor specifieke beroepen. Daarnaast hebben we de gevolgen van arbeidsmigratie voor de arbeidsmarkt besproken en hoe de voor- en nadelen daarvan verdeeld zijn over verschillende bevolkingsgroepen. Tot slot hebben we laten zien hoe de bijdrage van arbeidsmigranten aan de welvaart samenhangt met hun productiviteit (die zowel afhankelijk is van kenmerken van de migranten zelf als van het werk dat zij (gaan) doen) en met de vraag of zij substituten voor of complementair met gevestigde arbeidskrachten zijn. In dat verband kwam ook de vraag aan de orde of een grotere diversiteit een positief effect heeft op innovatie en welvaart.

We hebben een gedachte-experiment uitgevoerd van het effect van (netto) 50.000 extra arbeidsmigranten per jaar vanaf 2024 boven op het migratiesaldo in de middenprognose van het CBS die loopt tot 2070. Hierbij hebben we in eerste instantie alleen het directe effect van deze extra arbeidsmigratie berekend, maar vervolgens ook aangegeven welke indirecte effecten zich kunnen voordoen als de arbeidsmigranten een gezin vormen en op termijn in Nederland met pensioen gaan. In dit slothoofdstuk vatten we de belangrijkste bevindingen samen.

Wat zijn de gevolgen van meer arbeidsmigratie voor de grijze druk?

Extra arbeidsmigratie kan de stijging van de grijze druk tot ongeveer 2040 aanzienlijk matigen, maar kan deze niet voorkomen, tenzij we aan extreem grote aantallen arbeidsmigranten denken. Er zijn ook andere mogelijkheden om de stijging van de grijze druk te remmen, waarvan verdere verhoging van de AOW-leeftijd de belangrijkste is.

- Als gevolg van de vergrijzing van de bevolking zal de grijze druk (de verhouding tussen gepensioneerden en potentiële werkenden) de komende decennia fors oplopen. Uitgaande van een constante AOW-leeftijd van 67 jaar stijgt de grijze druk van 29 procent in 2023 naar 41 procent in 2042 en 43 procent in 2070. Als de AOW-leeftijd stapsgewijs wordt verhoogd, zoals wettelijk is vastgelegd, zal de grijze druk stijgen naar bijna 38 procent in 2040 om daarna weer te dalen naar ruim 34 procent in 2070.

- De komst van 50.000 extra tijdelijke arbeidsmigranten per jaar (0,5 procent van de potentiële beroepsbevolking) zal de grijze druk in 2040 met 2,7 tot 3,0 procentpunten matigen en in 2070 met 5,6 tot 7,3 procentpunten.
- Als het aantal extra arbeidsmigranten de helft hiervan bedraagt (25.000 per jaar), zal het effect op de grijze druk ook ongeveer half zo groot zijn; bij een extra arbeidsmigratie van 75.000 per jaar zal het effect bijna anderhalf maal zo groot zijn.
- 50.000 (extra) arbeidsmigranten per jaar hebben ongeveer hetzelfde effect op de grijze druk als de voorziene stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd van 67 jaar in 2024 naar vermoedelijk 68 jaar in 2039 en 70 jaar in 2068. Verhoging van de AOW-leeftijd is effectiever om de grijze druk te verminderen dan extra immigratie, doordat een hogere AOW-leeftijd ook het aantal gepensioneerden vermindert.
- Om de grijze druk te stabiliseren op het huidige niveau zouden, ook als de AOW-leeftijd stapsgewijs wordt verhoogd, tot 2040 jaarlijks 150 tot 180.000 extra arbeidsmigranten nodig zijn. In totaal zouden dan tot 2040 2,8 miljoen extra arbeidsmigranten naar Nederland moeten komen. Na 2040 zou de grijze druk weer gaan dalen, ook zonder extra arbeidsmigranten.
- Voor zover de extra arbeidsmigratie niet bestaat uit tijdelijke arbeidsmigranten, maar uit permanente arbeidsmigranten die in Nederland een gezin vormen en op een gegeven moment met pensioen gaan, kunnen hun kinderen vanaf de tweede helft van de jaren 2040 de grijze druk extra verlagen als zij toetreden tot de (potentiële) beroepsbevolking. Vanaf de jaren 2060 zal de grijze druk echter weer sterker oplopen als de arbeidsmigranten met pensioen gaan.
- Meer immigratie kan de grijze druk alleen structureel verlagen als die extra immigratie structureel is en de bevolking dus ook structureel sneller groeit.

Wat zijn de gevolgen van arbeidsmigratie voor de beroepsbevolking en personeelstekorten?

Arbeidsmigratie kan de omvang van de beroepsbevolking in de komende decennia aanzienlijk kan vergroten. Vooral in de jaren 2030-2040, als de beroepsbevolking licht krimpt, kan (extra) arbeidsmigratie voorzien in een groeiende personeelsbehoefte. In de decennia daarna zal de beroepsbevolking ook zonder extra arbeidsmigratie groeien. Arbeidsmigranten met specifieke kwalificaties en vaardigheden kunnen daarnaast helpen het productie- of dienstverleningsniveau in essentiële sectoren op peil te houden.

- Als de AOW-leeftijd in de komende halve eeuw 67 jaar blijft, zal de omvang van de potentiële beroepsbevolking (de bevolking van 20-67 jaar) ongeveer gelijk blijven. Tot 2027 groeit zij licht, daarna krimpt zij licht en in 2040 is zij weer ongeveer gelijk aan de potentiële beroepsbevolking in 2023; daarna groeit zij tot 2070 met ruim 100.000 personen. Als de AOW-leeftijd stapsgewijs wordt verhoogd, groeit de beroepsbevolking tot 2031 met bijna 400.000 personen, krimpt daarna tot 2040 licht om vervolgens tot 2070 met ruim een miljoen personen toe te nemen. In de periode 2030-2040 is de kans op

personeelstekorten het grootst, omdat de potentiële beroepsbevolking dan licht krimpt.

- Met 50.000 extra arbeidsmigranten per jaar vanaf 2024 zal de beroepsbevolking tot 2030 met 300.000 personen extra groeien, tot 2040 met 800.000 extra en tot 2070 met 2,3 miljoen personen extra, als we geen rekening houden met pensionering van de arbeidsmigranten. Dit betekent dat de beroepsbevolking in 2030 ruim 3 procent groter zou zijn dan zonder deze extra arbeidsmigranten het geval zou zijn, in 2040 bijna 8 procent groter en in 2070 20 procent groter. Ook in de periode 2030-2040 zal de potentiële beroepsbevolking dan met ongeveer 350.000 (bij constante AOW-leeftijd) tot 450.000 personen (bij stijgende AOW-leeftijd) groeien.
- Bij 25.000 extra arbeidsmigranten per jaar zal het effect op de potentiële beroepsbevolking half zo groot zijn, bij 75.000 extra arbeidsmigranten anderhalf maal zo groot.
- Structurele personeelstekorten in bepaalde sectoren zijn niet het onvermijdelijke gevolg van de demografische ontwikkeling (vergrijzing en ontgroening), maar ofwel van (te) slechte arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden in bepaalde functies en sectoren, ofwel van een tekort aan gediplomeerden in specifieke opleidingsrichtingen. In het eerste geval vormt arbeidsmigratie een belemmering voor verbetering van het werk. In het tweede geval kan arbeidsmigratie helpen het productie- of dienstverleningsniveau op peil te houden, maar bestaat het risico dat de prikkel om meer geschikt binnenlands aanbod te scheppen, vermindert.

Wat zijn de gevolgen van meer arbeidsmigratie voor de economische groei per hoofd van de bevolking?

Arbeidsmigratie heeft slechts een beperkt positief effect op de gemiddelde welvaart (gemeten als het bbp per hoofd van de bevolking) doordat zij ook de bevolking vergroot. Alleen als het werk dat arbeidsmigranten doen productiever is dan dat van de gemiddelde gevestigde werkende, dragen zij naar verwachting ook op langere termijn bij aan verhoging van het gemiddelde welvaartsniveau. Het gaat dan voornamelijk om hoogopgeleide arbeidsmigranten met specifieke talenten en vaardigheden die complementair zijn met die van de Nederlandse beroepsbevolking. Het grootste profijt trekken de arbeidsmigranten zelf en de ondernemingen die hen tewerkstellen. In veel gevallen profiteren ook hoogopgeleiden van de komst van arbeidsmigranten, maar laagopgeleiden lopen een groter risico nadelen van arbeidsmigratie te ondervinden.

- Het effect van arbeidsmigratie op de gemiddelde welvaart (bbp per hoofd van de bevolking) is veel kleiner dan het effect op de potentiële beroepsbevolking, doordat door immigratie ook de bevolking extra groeit. 1 procent groei van de werkzame bevolking door een hogere arbeidsparticipatie of langer doorwerken levert in beginsel 1 procent hogere welvaart op. 1 procent groei van de werkzame bevolking door arbeidsmigratie levert echter slechts een 0,45 procent hoger welvaartsniveau op.

- Als de gemiddelde jaarlijkse productiviteitsstijging in de toekomst gelijk zal zijn aan die in de eerste decennia van deze eeuw, namelijk 0,43 procent per jaar, zal de gemiddelde welvaart naar verwachting alleen in het decennium 2030-2040 niet stijgen, maar licht dalen (met 0,16 procent per jaar als de AOW-leeftijd niet wordt verhoogd) of gelijk blijven (als de AOW-leeftijd wel stapsgewijs wordt verhoogd).
- Met 50.000 extra arbeidsmigranten per jaar zal de welvaartsgroei 0,24 tot 0,28 procentpunt per jaar hoger liggen (onder de veronderstelling dat migranten evenveel bijdragen aan het bbp als gevestigde werkenden). Ook in de periode 2030-2040 zal de welvaart dan naar verwachting blijven stijgen.
- Op langere termijn dragen arbeidsmigranten alleen bij aan verhoging van het gemiddelde welvaartsniveau (in termen van bbp per hoofd van de bevolking) als hun productiviteit hoger is dan die van de gemiddelde werkende in Nederland. In 2022 kwam dit overeen met een toegevoegde waarde van ca. € 94.000 per persoon en een gemiddeld salaris van ca. € 69.000.
- Tijdelijke arbeidsmigranten – zonder partner en kinderen – die weer vertrekken voordat zij een beroep doen op sociale voorzieningen, dragen ook bij aan verhoging van de gemiddelde welvaart als hun productiviteit hoger is dan het gemiddelde welvaartsniveau (bbp per hoofd van de bevolking) in Nederland. Dit komt overeen met ca. € 54.500 of een salaris van ca. € 40.000.
- Het grootste profijt van de komst van arbeidsmigranten trekken de migranten zelf en de ondernemingen (of hun kapitaalverschaffers) die gebruik van hen maken. In veel gevallen profiteren ook hoger opgeleide en beter betaalde gevestigde werkenden, zij het in beperkte mate. Laagopgeleide en laagbetaalde werkenden lopen een relatief groot risico nadeel te ondervinden van de komst van arbeidsmigranten die in vergelijkbare beroepen gaan werken. Arbeidsmigratie kan grote verdelingseffecten hebben.
- Arbeidsmigranten leveren de grootste bijdrage aan de welvaart als hun kennis en ervaring complementair zijn met die van gevestigde werkenden. In het bijzonder gaat het om hoogopgeleide migranten met specifieke expertise en vaardigheden waaraan in Nederland een tekort is.
- Er is weinig bewijs dat een grotere diversiteit naar herkomst, hetzij van arbeidsorganisaties, hetzij van steden, regio's of landen, als zodanig een significant positief effect heeft op economische ontwikkeling of innovatie.

Is arbeidsmigratie een oplossing voor economie en demografie?

De vraag of arbeidsmigratie een oplossing biedt voor economie en demografie kan niet met een volmondig ja of nee worden beantwoord.

Voorals in de jaren 2030-2040, als de grijze druk het sterkst stijgt en de potentiële beroepsbevolking naar verwachting krimpt, kan meer arbeidsmigratie helpen de stijging van de grijze druk af te remmen en te voorzien in een groeiende vraag naar personeel. Dit zou in het bijzonder een oplossing kunnen bieden voor essentiële sectoren die te kampen hebben met een tekort aan gekwalificeerd personeel. Na 2040 zal de grijze druk naar verwachting ook zonder extra

arbeidsmigratie weer dalen en de beroepsbevolking groeien, zodat meer arbeidsmigratie vanuit arbeidsmarktperspectief niet nodig is.

De bijdrage van arbeidsmigratie aan de welvaart in enge zin, dat wil zeggen het bbp per hoofd van de bevolking, is relatief beperkt. Immers, door arbeidsmigratie groeit ook de bevolking, zodat de extra economische groei over meer personen moet worden verdeeld. Alleen als arbeidsmigranten werk gaan doen dat productiever is dan dat van de gemiddelde gevestigde werkende, leidt dit naar verwachting ook op langere termijn tot een hoger welvaartsniveau. Het gaat dan vooral om hoger opgeleide arbeidsmigranten die beschikken over schaarse kwalificaties en vaardigheden. Vooral als hun vaardigheden complementair zijn met die van gevestigde werkenden kunnen zij een positieve bijdrage leveren aan de economie.

Om tot slot de vraag in de titel van deze verkenning te beantwoorden: arbeidsmigratie is niet de oplossing voor de demografische en economische uitdagingen ten gevolge van vergrijzing, maar kan wel een nuttige bijdrage leveren door deze te verzachten.

Literatuurlijst

- Achterberg, P. (2023). Overschatting geboortes en onderschatting migratie misleidt beleidsmakers. *ESB* [te verschijnen].
- Adviesraad Migratie (2021). *Naar een brede welvaartsbenadering in het arbeidsmigratiebeleid*. Verkenning. Adviescommissie Vreemdelingenzaken.
- Alesina, A., Harnoss, J., & Rapoport, H. (2016). Birthplace diversity and economic prosperity. *Journal of Economic Growth* 21, 101-138.
- Anderson, B., & Ruhs, M. (2012). Migrant Workers: Who Needs Them? A Framework for the Analysis of Staff Shortages, Immigration, and Public Policy. In: M. Ruhs, & B. Anderson (Eds.) *Who Needs Migrant Workers*. Oxford University Press.
- Borjas, G.J. (2013). *Labor economics. Sixth edition*. McGraw-Hill.
- Borjas, G.J. (2016). *We wanted workers. Unraveling the immigration narrative*. W.W.Norton & Company.
- Borjas, G.J. (2019). Immigration and economic growth. *NBER Working Paper Series 25836*. NBER.
- Boubtane, E., Dumont, J.-C., & Rault, C. (2016). Immigration and economic growth in the OECD countries 1986-2006. *Oxford Economic Papers* 68(2), 340-360.
- Bove, V., & Elia, L. (2017). Migration, Diversity, and Economic Growth. *World Development* 89, 227-239.
- Brixy, U., Brunow, S., & D'Ambrosio, A. (2017). Ethnic diversity in start-ups and its impact on innovation. *IAB-Discussion Paper No.25/2017*. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- DenkWerk (2023). *Migratie als motor. Hoe Nederland migratie kan inzetten als drijvende kracht*. www.denkwerk.online
- Egger, P.H., von Ehrlich, M., & Nelson, D.R. (2012). Migration and trade. *The World Economy*, 35(2), 216-241.
- Fagiolo, G., & Mastrorillo, M. (2014). Does Human Migration Affect International Trade? A Complex-Network Perspective. *PLOS ONE* 9 (5): e97331.
- Lee, N. (2015). Migrant and ethnic diversity, cities and innovation: Firm effects of city effects? *Journal of Economic Geography* 15: 760-796.
- Nathan, M., & Lee, N. (2013). Cultural diversity, innovation, and entrepreneurship: Firm-level evidence from London. *Economic Geography* 89(4): 367-394.
- NIDI/CBS (2021). *Bevolking 2050 in beeld: opleiding, arbeid, zorg en wonen. Eindrapport Verkenning Bevolking 2050*. NIDI/CBS.
- Peri, G. (2016). Immigrants, Productivity, and Labor Markets. *Journal of Economic Perspectives* 30(4), 3-30.
- Portes, J. (2019). *What Do We Know and What Should We Do About Immigration?* Sage.
- SEO (2023). *Arbeidsmarkt krapte. Een integraal beeld van aard, omvang en oplossingen*. Tussenrapport. SEO Economisch Onderzoek.
- Van Knippenberg, D., & Schippers, M.C. (2007). Work group diversity. *Annual Review of Psychology* 58: 515-541.

- World Bank Group (2023). *Migrants, refugees, and societies. World Development Report 2023*. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- Yang, Y., & Konrad, A.M. (2011). Diversity and organizational innovation: The role of employee involvement. *Journal of Organizational Behavior* 32: 1062-1083.

Bijlage: tabellen

Tabel bij figuur 1 in hoofdstuk 1. Migratiesaldo (emigratie minus immigratie), 1995-2022

Jaar	Immigratie	Emigratie	Migratiesaldo
1995	96.099	82.195	13.904
1996	108.749	91.945	16.804
1997	109.860	81.973	27.887
1998	122.407	79.289	43.118
1999	119.151	78.779	40.372
2000	132.850	78.977	53.873
2001	133.404	82.566	50.838
2002	121.250	96.918	24.332
2003	104.514	104.831	-317
2004	94.019	110.235	-16.216
2005	92.297	119.725	-27.428
2006	101.150	132.470	-31.320
2007	116.819	122.576	-5.757
2008	143.516	117.779	25.737
2009	146.378	111.897	34.481
2010	154.432	121.351	33.081
2011	162.962	133.194	29.768
2012	158.374	144.491	13.883
2013	164.772	145.669	19.103
2014	182.949	147.862	35.087
2015	204.615	149.509	55.106
2016	230.739	151.545	79.194
2017	234.957	154.292	80.665
2018	243.737	157.366	86.371
2019	269.064	161.029	108.035
2020	220.853	152.494	68.359
2021	250.792	142.517	108.275
2022	403.108	179.310	223.798

[Terug naar figuur 1](#)

Tabel 2 bij figuur 2 in hoofdstuk 2. Immigratie, emigratie en migratiesaldo in de middenprognose van het CBS, 2020-2070, en een scenario met 50.000 extra arbeidsmigranten vanaf 2024

Jaar	Immigratie	Emigratie	Migratiesaldo	Migratiesaldo + 50.000
2020	210629	151812	58817	58817
2021	243588	173301	70287	70287
2022	278977	181564	97413	97413
2023	288194	192871	95323	95323
2024	290245	203610	86635	136635
2025	294785	213206	81579	131579
2026	296415	220021	76394	126394
2027	297577	225447	72130	122130
2028	298952	229489	69463	119463
2029	297867	232498	65369	115369
2030	296781	234416	62365	112365
2031	296341	235675	60666	110666
2032	295627	236608	59019	109019
2033	294901	237201	57700	107700
2034	294116	237563	56553	106553
2035	294056	237950	56106	106106
2036	293943	238381	55562	105562
2037	293783	238808	54975	104975
2038	293616	239148	54468	104468
2039	293434	239406	54028	104028
2040	293245	239639	53606	103606
2041	293030	239820	53210	103210
2042	293021	240021	53000	103000
2043	293019	240256	52763	102763
2044	293026	240524	52502	102502
2045	293031	240791	52240	102240
2046	293043	241048	51995	101995
2047	293046	241290	51756	101756
2048	293071	241533	51538	101538
2049	293120	241802	51318	101318
2050	293201	242043	51158	101158
2051	293315	242403	50912	100912
2052	293393	242734	50659	100659
2053	293475	242984	50491	100491
2054	293590	243227	50363	100363
2055	293682	243465	50217	100217
2056	293780	243676	50104	100104
2057	293909	243876	50033	100033

2058	293996	244060	49936	99936
2059	294077	244233	49844	99844
2060	294215	244388	49827	99827
2061	294306	244540	49766	99766
2062	294422	244682	49740	99740
2063	294504	244816	49688	99688
2064	294584	244935	49649	99649
2065	294666	245051	49615	99615
2066	294757	245145	49612	99612
2067	294834	245235	49599	99599
2068	294897	245314	49583	99583
2069	294968	245382	49586	99586
2070	294968	245408	49560	99560

[Terug naar figuur 2](#)

Tabel 3 bij figuur 3 in hoofdstuk 2. Grijze druk (zonder en met extra arbeidsmigranten)

Jaar	o.b.v. 67 jaar	o.b.v. stijgende AOW-leeftijd	o.b.v. 67 jaar + 50.000 migranten	o.b.v. stijgende AOW-leeftijd + 50.000 migranten
2020	28,0	29,7		
2021	28,5	30,1		
2022	28,9	29,9		
2023	29,1	30,2		
2024	29,5	29,5	29,4	29,4
2025	30,1	30,1	29,8	29,8
2026	30,7	30,7	30,3	30,3
2027	31,5	31,5	30,9	30,9
2028	32,2	31,5	31,5	30,8
2029	33,0	32,3	32,1	31,5
2030	33,8	33,1	32,7	32,1
2031	34,6	33,1	33,4	32,0
2032	35,4	34,0	34,0	32,7
2033	36,2	34,8	34,6	33,3
2034	36,9	35,5	35,2	33,8
2035	37,6	35,4	35,6	33,6
2036	38,3	36,0	36,1	34,0
2037	39,0	36,8	36,7	34,6
2038	39,7	37,5	37,2	35,1
2039	40,3	37,4	37,5	34,9
2040	40,7	37,9	37,8	35,2

2041	40,9	37,6	37,8	34,8
2042	41,0	37,8	37,7	34,8
2043	40,9	37,9	37,5	34,8
2044	40,9	37,8	37,3	34,6
2045	40,7	37,2	37,0	33,8
2046	40,6	37,0	36,8	33,6
2047	40,5	36,9	36,5	33,3
2048	40,4	36,2	36,3	32,6
2049	40,3	36,0	36,1	32,3
2050	40,1	35,9	35,8	32,1
2051	39,9	35,8	35,5	31,9
2052	39,8	35,0	35,2	31,1
2053	39,7	34,8	35,0	30,9
2054	39,7	34,7	34,9	30,6
2055	39,6	34,0	34,7	30,0
2056	39,6	34,0	34,6	29,8
2057	39,7	34,0	34,5	29,7
2058	39,8	34,0	34,5	29,6
2059	39,9	33,4	34,5	29,0
2060	40,1	33,5	34,5	29,0
2061	40,3	33,7	34,6	29,1
2062	40,5	33,8	34,6	29,1
2063	40,6	33,4	34,6	28,7
2064	40,7	33,6	34,6	28,8
2065	40,9	33,8	34,6	28,9
2066	41,2	34,0	34,7	28,9
2067	41,7	34,2	35,0	29,0
2068	42,2	33,8	35,3	28,6
2069	42,7	34,1	35,6	28,8
2070	43,1	34,6	35,8	29,0

[Terug naar figuur 3](#)

Tabel 4 bij figuur 4 in hoofdstuk 2. Grijsje druk met extra tijdelijke en permanente migranten

Jaar	o.b.v. 67 jaar + 50.000 tijdelijke migranten	o.b.v. stijgende AOW- leeftijd + 50.000 tijdelijke migranten	o.b.v. 67 jaar + 50.000 permanente migranten	o.b.v. stijgende AOW- leeftijd + 50.000 permanente migranten
2020	28,0	29,7	28,0	29,7
2021	28,5	30,1	28,5	30,1
2022	28,9	29,9	28,9	29,9
2023	29,1	30,2	29,1	30,2
2024	29,4	29,4	29,4	29,4
2025	29,8	29,8	29,8	29,8
2026	30,3	30,3	30,3	30,3
2027	30,9	30,9	30,9	30,9
2028	31,5	30,8	31,5	30,8
2029	32,1	31,5	32,1	31,5
2030	32,7	32,1	32,7	32,1
2031	33,4	32,0	33,4	32,0
2032	34,0	32,7	34,0	32,7
2033	34,6	33,3	34,6	33,3
2034	35,2	33,8	35,2	33,8
2035	35,6	33,6	35,6	33,6
2036	36,1	34,0	36,1	34,0
2037	36,7	34,6	36,7	34,6
2038	37,2	35,1	37,2	35,1
2039	37,5	34,9	37,5	34,9
2040	37,8	35,2	37,8	35,2
2041	37,8	34,8	37,8	34,8
2042	37,7	34,8	37,7	34,8
2043	37,5	34,8	37,5	34,8
2044	37,3	34,6	37,3	34,6
2045	37,0	33,8	37,0	33,8
2046	36,8	33,6	36,8	33,6
2047	36,5	33,3	36,4	33,2
2048	36,3	32,6	36,1	32,4
2049	36,1	32,3	35,7	32,1
2050	35,8	32,1	35,4	31,8
2051	35,5	31,9	35,0	31,4
2052	35,2	31,1	34,6	30,6
2053	35,0	30,9	34,3	30,3

2054	34,9	30,6	34,1	30,0
2055	34,7	30,0	33,9	29,2
2056	34,6	29,8	33,6	29,0
2057	34,5	29,7	33,5	28,8
2058	34,5	29,6	33,4	28,7
2059	34,5	29,0	33,3	28,1
2060	34,5	29,0	33,2	28,0
2061	34,6	29,1	33,5	27,9
2062	34,6	29,1	33,8	27,9
2063	34,6	28,7	34,1	27,8
2064	34,6	28,8	34,3	28,1
2065	34,6	28,9	34,6	28,5
2066	34,7	28,9	35,0	28,8
2067	35,0	29,0	35,5	29,1
2068	35,3	28,6	36,1	29,0
2069	35,6	28,8	36,5	29,4
2070	35,8	29,0	37,0	29,9

[Terug naar figuur 4](#)

Tabel 5 bij figuur 5 in hoofdstuk 2. 80-plus druk

Jaar	o.b.v. 67 jaar	o.b.v. stijgende AOW-leeftijd	o.b.v. 67 jaar en tijdelijke migratie	o.b.v. 67 jaar en permanente migratie	o.b.v. stijgende AOW-leeftijd en tijdelijke migratie	o.b.v. stijgende AOW-leeftijd en permanente migratie
2020	7,7	7,8	7,7	7,7	7,8	7,8
2021	7,8	7,9	7,8	7,8	7,9	7,9
2022	7,9	8,0	7,9	7,9	8,0	8,0
2023	8,0	8,1	8,0	8,0	8,1	8,1
2024	8,4	8,4	8,3	8,3	8,3	8,3
2025	8,7	8,7	8,6	8,6	8,6	8,6
2026	8,9	8,9	8,8	8,8	8,8	8,8
2027	9,6	9,6	9,4	9,4	9,4	9,4
2028	10,2	10,1	10,0	10,0	9,9	9,9
2029	10,7	10,6	10,4	10,4	10,3	10,3
2030	11,1	11,0	10,8	10,8	10,7	10,7
2031	11,5	11,4	11,1	11,1	11,0	11,0
2032	11,9	11,7	11,4	11,4	11,3	11,3
2033	12,2	12,1	11,7	11,7	11,6	11,6
2034	12,6	12,5	12,0	12,0	11,9	11,9
2035	12,9	12,7	12,3	12,3	12,1	12,1

2036	13,3	13,1	12,5	12,5	12,3	12,3
2037	13,6	13,4	12,8	12,8	12,6	12,6
2038	14,0	13,8	13,1	13,1	12,9	12,9
2039	14,4	14,1	13,4	13,4	13,1	13,1
2040	14,8	14,5	13,7	13,7	13,4	13,4
2041	15,1	14,8	14,0	14,0	13,7	13,7
2042	15,5	15,1	14,2	14,2	13,9	13,9
2043	15,8	15,5	14,5	14,5	14,2	14,2
2044	16,2	15,8	14,8	14,8	14,5	14,5
2045	16,5	16,1	15,0	15,0	14,7	14,7
2046	16,8	16,4	15,2	15,2	14,9	14,9
2047	17,1	16,6	15,4	15,4	15,0	15,0
2048	17,3	16,8	15,6	15,5	15,1	15,0
2049	17,6	17,0	15,7	15,6	15,3	15,1
2050	17,8	17,3	15,9	15,7	15,5	15,3
2051	18,1	17,5	16,0	15,8	15,6	15,4
2052	18,2	17,6	16,1	15,8	15,6	15,4
2053	18,3	17,6	16,1	15,8	15,6	15,3
2054	18,2	17,5	16,0	15,6	15,5	15,2
2055	18,1	17,3	15,8	15,4	15,3	14,9
2056	17,9	17,2	15,6	15,2	15,1	14,7
2057	17,7	17,0	15,4	15,0	14,9	14,4
2058	17,6	16,8	15,2	14,7	14,7	14,2
2059	17,4	16,6	15,1	14,5	14,5	14,0
2060	17,3	16,5	14,9	14,3	14,3	13,8
2061	17,3	16,5	14,8	14,2	14,2	13,7
2062	17,2	16,4	14,7	14,1	14,1	13,5
2063	17,1	16,3	14,6	13,9	14,0	13,4
2064	17,1	16,2	14,5	13,8	13,9	13,2
2065	17,1	16,2	14,5	13,7	13,8	13,2
2066	17,1	16,3	14,5	13,7	13,8	13,1
2067	17,3	16,4	14,5	13,7	13,9	13,2
2068	17,5	16,4	14,6	13,8	13,9	13,1
2069	17,7	16,6	14,7	13,9	14,0	13,2
2070	17,9	16,8	14,9	14,0	14,1	13,3

[Terug naar figuur 5](#)

Tabel 6 bij figuur 6 in hoofdstuk 2

Jaar	o.b.v. 67 jaar	o.b.v. stijgende AOW- leeftijd	o.b.v. 67 jaar + 50.000	o.b.v. stijgende AOW- leeftijd + 50.000
2020	10.649.627	10.514.545	10.514.545	10.514.545
2021	10.689.042	10.552.359	10.552.359	10.552.359
2022	10.748.706	10.662.377	10.662.377	10.662.377
2023	10.886.008	10.797.533	10.797.533	10.797.533
2024	10.993.713	10.993.713	11.043.713	11.043.713
2025	11.050.544	11.050.544	11.150.544	11.150.544
2026	11.077.446	11.077.446	11.227.446	11.227.446
2027	11.081.544	11.081.544	11.281.544	11.281.544
2028	11.078.263	11.136.679	11.328.263	11.386.679
2029	11.072.718	11.131.666	11.372.718	11.431.666
2030	11.064.821	11.124.830	11.414.821	11.474.830
2031	11.051.116	11.172.949	11.451.116	11.572.949
2032	11.029.309	11.149.019	11.479.309	11.599.019
2033	11.008.574	11.126.642	11.508.574	11.626.642
2034	10.986.784	11.104.365	11.536.784	11.654.365
2035	10.969.673	11.147.853	11.569.673	11.747.853
2036	10.946.651	11.132.643	11.596.651	11.782.643
2037	10.914.847	11.097.159	11.614.847	11.797.159
2038	10.885.787	11.061.123	11.635.787	11.811.123
2039	10.864.700	11.096.407	11.664.700	11.896.407
2040	10.854.799	11.076.358	11.704.799	11.926.358
2041	10.859.934	11.120.660	11.759.934	12.020.660
2042	10.879.948	11.130.438	11.829.948	12.080.438
2043	10.897.515	11.138.775	11.897.515	12.138.775
2044	10.921.351	11.160.237	11.971.351	12.210.237
2045	10.953.387	11.238.683	12.053.387	12.338.683
2046	10.987.845	11.275.822	12.137.845	12.425.822
2047	11.025.267	11.315.223	12.225.267	12.515.223
2048	11.058.426	11.403.903	12.308.426	12.653.903
2049	11.096.061	11.445.198	12.396.061	12.745.198
2050	11.140.315	11.484.802	12.490.315	12.834.802
2051	11.186.927	11.529.278	12.586.927	12.929.278
2052	11.229.848	11.626.970	12.679.848	13.076.970
2053	11.270.293	11.677.178	12.770.293	13.177.178
2054	11.306.781	11.722.952	12.856.781	13.272.952
2055	11.341.620	11.816.325	12.941.620	13.416.325

2056	11.375.559	11.855.190	13.025.559	13.505.190
2057	11.404.197	11.890.251	13.104.197	13.590.251
2058	11.425.101	11.922.801	13.175.101	13.672.801
2059	11.444.022	12.004.421	13.244.022	13.804.421
2060	11.460.317	12.026.170	13.310.317	13.876.170
2061	11.475.542	12.042.982	13.375.542	13.942.982
2062	11.489.072	12.057.340	13.439.072	14.007.340
2063	11.507.412	12.126.100	13.507.412	14.126.100
2064	11.527.455	12.137.477	13.577.455	14.187.477
2065	11.539.431	12.149.254	13.639.431	14.249.254
2066	11.545.167	12.165.534	13.695.167	14.315.534
2067	11.539.842	12.181.590	13.739.842	14.381.590
2068	11.525.627	12.247.895	13.775.627	14.497.895
2069	11.520.340	12.252.624	13.820.340	14.552.624
2070	11.515.296	12.246.933	13.865.296	14.596.933

[Terug naar figuur 6](#)

Tabel 7 bij figuur 7 in hoofdstuk 3. Jaarlijkse groei bbp per hoofd van de bevolking

Jaar	o.b.v. 67 jaar	o.b.v. 67 jaar + 50.000 migranten	o.b.v. stijgende AOW-leeftijd	o.b.v. stijgende AOW-leeftijd + 50.000 migranten
2023-2070	0,23	0,41	0,38	0,52
2023-2030	0,06	0,35	0,25	0,43
2030-2040	-0,16	0,04	-0,01	0,18
2040-2050	0,47	0,63	0,57	0,71
2050-2060	0,54	0,67	0,72	0,82
2060-2070	0,19	0,35	0,32	0,45

[Terug naar figuur 7](#)

Adviesraad Migratie

De Adviesraad Migratie is een onafhankelijk adviesorgaan ingesteld bij wet en adviseert regering en parlement in brede zin over migratie. De advies- en kennisproducten gaan over wetgeving, beleid en strategie.

Colofon

'Arbeidsmigratie: Oplossing voor economie en demografie?'

Uitgave van de Adviesraad Migratie, Den Haag 2023

Uitgebracht aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Adviesraad Migratie

Koningskade 4

2596 AA Den Haag

www.adviesraadmigratie.nl

secretariaat@adviesraadmigratie.nl

06 - 46 84 09 07

Dit advies is voorbereid door leden van de Adviesraad Migratie en medewerkers van het secretariaat.

Extern expert: Paul de Beer

Medewerkers secretariaat: Lambert Obermann (projectleider), Anita Strockmeijer