

# 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.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Feitelijk betekent dit dat het aantal extra arbeidsmigranten jaarlijks steeds groter wordt, omdat zij ook de (groeierende) 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 bevolking. 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 werkenden. Lager of praktisch opgeleiden in Nederland zullen doorgaans het minste profijt trekken.