

Immigratie: vloek of zegen voor de Nederlandse economie?

H.P. VAN DALEN*

Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit der Economische Wetenschappen, Onderzoekcentrum Financieel Economisch Beleid (OCFEB), Kamer H 6-16, Postbus 1738, 3000 DR Rotterdam, Nederland, Email: vandalen@few.eur.nl en Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Postbus 20004, 2500 EA Den Haag, Nederland, Email: dalen@wrr.nl

Abstract. De welvaartswinsten of –verliezen verbonden aan immigratie zijn verwaarloosbaar klein voor de Nederlandse economie. Nettowinsten van immigratie verbergen evenwel een forse herverdeling van inkomens tussen hoog- en laaggeschoolde werknemers en kapitaal. De achilleshiel van Nederland is echter de verzorgingsstaat. De gedachte dat met immigratiepolitiek binnenlandse economische problemen zoals vergrijzing en arbeidstekorten kunnen worden opgelost is meestal kortzichtig en gaat voorbij aan structurele tekortkomingen van de binnenlandse economie. In tegenstelling tot traditionele immigratielanden als de VS, Canada en Australië zal Nederland als immigratieland, gezien de omvang van de verzorgingsstaat, veel meer aandacht aan het handhaven van solidariteit moeten besteden.

Trefwoorden: immigratie; economie; Nederland.

Immigration: A curse or a blessing for the Dutch economy? The net welfare gains or losses connected with immigration are extremely small for the Dutch economy. Net immigration gains do however cover up a quite substantial redistribution of income between highly skilled and low skilled and owners of physical capital. The weak spot of the Netherlands, like many other European countries, is its welfare state. The thought

* De auteur is als senior onderzoeker verbonden aan het Onderzoekcentrum Financieel Economisch Beleid (OCFEB) van de Erasmus Universiteit Rotterdam, fellow van het Tinbergen Instituut en stafmedewerker van de WRR. Dank gaat uit naar het waardevolle commentaar van een anonieme referent.

that national economic problems – such as labor shortages and population ageing - can be solved by means of an immigration policy are in most cases short-sighted in spirit and these policy proposals usually neglect the structural, long-term problems of the Dutch economy. Contrary to traditional immigration countries such as the US, Canada and Australia the Netherlands, as a ‘new’ immigration country, should pay attention to maintain solidarity among its citizens considering the prominence of the welfare state.

Keywords: immigration; economy; the Netherlands.

1. Inleiding

Nederland wordt de laatste tien jaar gekenmerkt door een hoge instroom van immigratie: kwamen er in 1960 nog 45.000 immigranten het land binnen, de laatste tien jaar bedroeg de gemiddelde immigratie 113.000 per jaar en in 2000 kwamen 132.000 immigranten naar Nederland. Vanzelfsprekend zijn er ook veel mensen die het land verlaten, maar per saldo kwamen er de laatste tien jaar 36.000 inwoners per jaar bij, waarvan een groot deel bestaat uit niet-westerse immigranten¹. Nederland lijkt zich tegen wil en dank te ontwikkelen tot een immigratieland. Aangezien immigranten zich steeds vaker permanent in Nederland vestigen, cumuleren deze jaarlijkse aantallen tot een groeiende groep allochtonen in de Nederlandse samenleving: op 1 januari 2001 was volgens de nieuwe definitie² van het CBS 18 procent van de Nederlandse bevolking allochtoon (oftewel 2,9 miljoen allochtonen) waarvan iets meer dan de helft een niet-westerse achtergrond heeft. Demografen verwachten dat het percentage allochtonen de komende jaren alleen maar zal toenemen, waarbij 80 procent van de totale toekomstige bevolkingsgroei voor rekening komt van niet-westerse allochtonen. In 2050 zullen naar verwachting 3,9 miljoen niet-westerse allochtonen (dat is 22 procent van de bevolking) in Nederland aanwezig zijn. Deze ontwikkelingen vragen om een oordeel over het belang van immigratie en de integratie van diezelfde immigranten voor de Nederlandse economie. Er bestaat namelijk

¹ Onder niet-westers wordt verstaan: Afrika, Azië (exclusief voormalig Nederlands Indië/Indonesië en Japan), Latijns Amerika en Turkije.

² Per 1 januari 1999 hanteert het CBS een nieuwe definitie van allochtoon: een persoon is allochtoon als ten minste één ouder in het buitenland is geboren. In het verleden hanteerde het CBS een beperkte en een ruime definitie van allochtonen. Volgens de beperkte definitie is een persoon allochtoon als hij én één van de ouders in het buitenland is geboren of als beide ouders in het buitenland zijn geboren. Onder de ruime definitie is iemand allochtoon als hij óf ten minste een van de ouders in het buitenland is geboren. Ter illustratie van de omvang in verschillen: op 1 januari 1999 waren er 2,699 miljoen allochtonen volgens de nieuwe definitie, 1,885 miljoen volgens de beperkte oude definitie en 2,823 miljoen volgens de ruime oude definitie.

grote onenigheid over de vraag of de komst van immigranten de economie nu versterkt of verzwakt en het woord immigratiepolitiek is een zeer beladen term. Standpunten zijn sterk ideologisch gekleurd en men moet van goeden huize komen om die politiek gepolariseerde standpunten te kunnen overbruggen. In dat opzicht kan men spreken van een paradoxale situatie dat in een land als Nederland waar het cijferfetisjisme hoogtij viert zo weinig economisch onderzoek wordt verricht naar de kosten en baten van immigratie. Blijkbaar zijn de vooroordelen zo groot dat het geen zin heeft om een rationele discussie over immigratie op te zetten, een cultuur die juist weer gelegenheid geeft om pamflettistische geschriften af te leveren. Voorts is het paradoxaal dat liberalen die normaal gesproken de keuzevrijheid in het economisch leven hoog in het vaandel dragen juist voor beperkingen van die vrijheid zijn wanneer het aankomt op migratiekeuzes. Om uit deze impasse te komen, worden in dit artikel de voors en tegens van immigratie op hun economische waarde geschat. Bij deze bespreking wordt nadrukkelijk op de ontvangende Nederlandse samenleving gelet aangezien de kern van het in dit artikel besproken beleidsprobleem is hoe een klein immigratieland een relatief grote en groeiende groep immigranten kan absorberen en integreren. Vooral dat laatste element staat sterk in de belangstelling. De sociale spanningen die migranten oproepen, komen voor een deel voort uit de angst voor een verval van waarden maar ook door de angst dat migranten arbeidsmarktproblemen verergeren. Er blijkt echter ook in de praktijk dat ingezetenen positiever tegen immigranten aankijken wanneer zij zien dat migranten een bijdrage kunnen leveren aan de welvaart van een land (Bauer *et al.*, 2000). Des te meer reden om immigratie op waarde te schatten. Via een bespreking van de vele economische aspecten die aan migratie kleven, probeer ik een antwoord te vinden op de vraag hoe een immigratieland als Nederland het beste kan handelen inzake immigratie en de inrichting van de verzorgingsstaat. Tegenwoordig kan men bijvoorbeeld weer geluiden beluisteren die opperen om de immigratiestroom te gebruiken als middel om tekorten op de arbeidsmarkt op te vullen en om de negatieve economische consequenties van een vergrijzende bevolking te beperken. Een economisch perspectief op dit soort beleidsontwikkelingen is daarbij onontbeerlijk en als men dergelijke beleidsopties evenwichtig wil behandelen dient men allereerst de economische implicaties van immigratie te begrijpen.

Geen enkele analyse is compleet, zo ook niet de onderhavige. De focus van het artikel richt zich op de gevolgen van immigratie voor de Nederlandse economie en niet op die voor de internationale gemeenschap. Het laatste zou een vollediger analyse betekenen, maar men moet ergens beginnen en

gezien het feit dat er nog zo weinig onderzoek naar de Nederlandse gevolgen is verricht lijkt deze inperking op dit moment een relevante keuze.

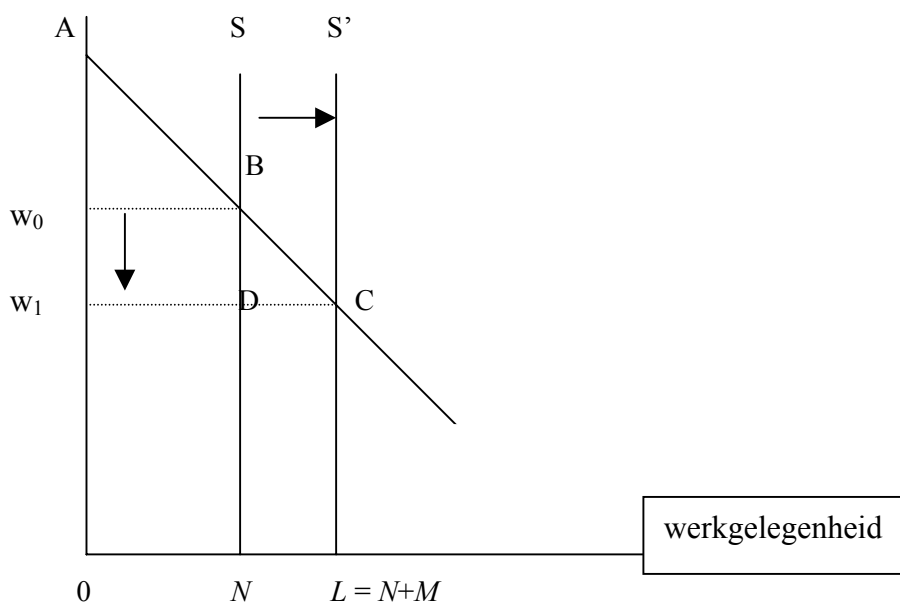
2. Wat betekent immigratie voor Nederland?

Wie de bijdrage van immigranten op waarde tracht te schatten, komt al snel in de problemen omdat *de* immigrant niet bestaat net zo als *de* Nederlander niet bestaat. De groep immigranten in Nederland is zeer divers, zowel naar motief, naar opleiding, naar nationaliteit als naar verwachte verblijfsduur. Toch moet men ergens beginnen en een goed wetenschappelijk principe is om dat met een simpel model te doen teneinde te begrijpen wat immigratie betekent om naderhand enig realisme toe te voegen. Zo kan men al tastend en zoekend het belang van immigratie voor de Nederlandse economie inschatten. Het meest simpele model wordt al decennialang onder economen³ gebruikt en is recentelijk weer nieuw leven ingeblazen door de Harvard-econoom Borjas (1999). De economische logica achter de kosten en baten van immigratie zoals Borjas en anderen die uitrekenen kan relatief eenvoudig op grafische wijze worden gepresenteerd. Om de lezer vertrouwd te maken met een economische invalshoek op dit terrein beginnen we met het meest simpele geval. In het vervolg van deze paragraaf zullen we zien hoe de consequenties veranderen indien we het simpele geval realistischer maken. Het meest simpele geval van immigratie betreft de binnenkomst van arbeiders zonder financieel vermogen en zonder familie. Een dergelijke immigratiestroom leidt tot andere factorverhoudingen op de arbeidsmarkt hetgeen weer wordt weerspiegeld in de prijs van arbeid en kapitaal. We veronderstellen voorts dat het arbeidsaanbod inelastisch is (dat wil zeggen het aanbod is niet gevoelig voor veranderingen in het loon) en dat de nationale productie (Y) tot stand komt via de inzet van kapitaal (K) en arbeid (L), geformaliseerd via de simpele productiefunctie $Y = F(K,L)$ waarbij iedere toevoeging van een eenheid productiefactor de productie weliswaar doet toenemen maar naarmate dit meer gebeurt in afnemende mate ($F' > 0$ en $F'' < 0$). De netto welvaartswinst (ofwel de immigratiewinst) kan op eenvoudige wijze worden berekend door het verschil te nemen tussen de extra inkomsten voor kapitaalbezitters en het verlies aan inkomen van de autochtone werkzame bevolking. *Figuur 1* wordt veelvuldig ten tonele gevoerd om te illustreren hoe bevorderlijk immigratie is voor de welvaart van de autochtone bevolking. De lijn V vertegenwoordigt de vraag naar arbeid en is

³ Zie onder andere Bhagwati en Rodriguez (1976) en referenties aldaar.

Figuur 1. De welvaartswinst verbonden aan immigratie

Loonvoet



vanzelfsprekend een dalende lijn aangezien de vraag naar arbeid afneemt naarmate de prijs van arbeid toeneemt. Het loon komt in dit model overeen met de marginale productiviteit van arbeid. Het arbeidsaanbod is hier weergegeven als een verticale lijn S , waarmee de ongevoeligheid voor loonveranderingen wordt aangegeven. Immigratie wordt in dit partiële evenwichtsmodel verbeeld als een toename van het arbeidsaanbod met M eenheden en leidt derhalve tot een verschuiving van de arbeidsaanbodcurve naar S' . Door de immigratie van arbeid treedt er een daling op van het loon: ontving de autochtone bevolking (N) op tijdstip 0 nog w_0 , op tijdstip 1 wanneer het arbeidsaanbod tot $N+M$ is aangegroeid is het loon gedaald tot w_1 . Desondanks neemt door de immigratie het nationaal inkomen toe: was op $t=0$ het nationaal inkomen (Y_0) nog ABN_0 , op $t=1$ is het nationaal inkomen (Y_1) gegroeid tot ACL_0 , waarvan een deel (w_1M) gaat naar de immigranten. De immigratiewinst die als gevolg van de immigratie aan de autochtone bevolking ten goede komt, is vervolgens eenvoudig af te leiden:

het verschil $Y_1 - Y_0 - w_1M$, oftewel het driehoekje BCD⁴. Omdat het loon in dit geval gelijk is aan het loon van de laatste immigrant die wordt ingezet in de productie, vergroten immigranten het nationaal inkomen meer dan wat het kost om hen in dienst te nemen. In feite zijn in dit simpele model drie elementen cruciaal voor de berekening van de winst: de arbeidsinkomensquote, de vraagelasticiteit en de omvang van de migratiestroom. Als we een arbeidsinkomensquote van 0,7 aanhouden die min of meer overeenkomt met de historische ontwikkeling in Nederland, een vraagelasticiteit van $-0,5$, en als we bedenken dat in 1998 het aantal allochtonen als percentage van de totale beroepsbevolking 9,4 procent (bron: CBS Statline) bedroeg dan kan men uitrekenen dat de immigratiewinst 0,15 procent van het nationaal inkomen (ofwel het bruto binnenlands product, BBP) bedraagt. Als we bedenken dat het BBP in 1998 354,2 miljard euro bedroeg dan betekent immigratie een welvaartswinst van 826 euro per immigrant. Kortom, van immigranten wordt Nederland per saldo zeker niet armer maar ook niet (ontzettend) rijk.

Achter de immigratiewinst gaat echter een enorme herverdeling van inkomens schuil, aangezien kapitaal ten opzichte van arbeid relatief schaarser wordt en daar ook voor wordt beloond. Autochtone arbeiders verliezen door de immigratie 2,99 procent van het BBP terwijl kapitaalbezitters er 3,14 procent van het BBP in inkomen op vooruit gaan. Hoe dit voor de *personele* inkomensverdeling uitwerkt is onduidelijk omdat het sterk afhangt van de mate waarin ingezetenen financieel vermogen bezitten. Duidelijk zal evenwel zijn dat werknemers die uitsluitend afhankelijk zijn van een arbeidsinkomen de instroom van immigranten niet zullen toejuichen omdat zij er altijd op achteruit gaan. De redelijk kleine welvaartswinst verbonden aan immigratie verklaart wellicht ook waarom in het politieke debat veel meer gekeken wordt naar de relatief forse herverdeling van inkomens. Met andere woorden, verdelingseffecten worden als belangrijker ervaren dan de doelmatigheidswinsten verbonden aan immigratie. Op zich is dit geen nieuw inzicht; in de economische politiek draaien immers veel beoordelingen en beslissingen om het wegen van de belangen van winnaars

⁴ Zie voor een afleiding Borjas (1995, pp. 19-22). We vermelden hier slechts dat de

immigratiewinst benadert kan worden met de formule: $\frac{\Delta Y}{Y} = -\frac{1}{2}s\varepsilon_L m^2$, waar s de

arbeidsinkomensquote is, ε_L de arbeidsvraagelasticiteit en m het percentage immigranten op de arbeidsmarkt (d.i. M/L).

en verliezers. Maar de bovenstaande berekening maakt duidelijk dat migratie in potentie een welvaartswinst kan opleveren maar dat dit in de lijsttrekkersdebatten rond verkiezingen vaak in het niet valt bij de verdelingseffecten van migratie.

Hoewel het bovengeschetste model een sterk versimpelde weergave van de werkelijkheid is, kan men niettemin twee conclusies trekken die ook herhaaldelijk terugkeren in de literatuur: (1) de netto welvaartswinst van immigratie voor een economie is klein, zonet verwaarloosbaar; en (2) immigratie heeft tamelijk grote gevolgen voor de inkomensverdeling van een land. Vooral het laatste is een belangrijk gegeven waardoor men ook beter kan begrijpen dat (laaggeschoolde) werknemers en vakbonden niet staan te juichen als werkgevers (laaggeschoolde) buitenlandse werknemers inschakelen. Sommige economen stappen in de praktijk nogal makkelijk over dit laatste bezwaar heen. Zo bestaat de gedachte dat kapitaalbezitters in theorie arbeiders kunnen compenseren voor hun verlies waardoor het land als geheel er toch nog op vooruit gaat. Wanneer men de positieve en negatieve effecten bij elkaar optelt, blijkt immigratie *per saldo* welvaartsverhogend te zijn⁵. Dat die compensaties zelden tot stand komen wordt dan snel vergeten. Afgezien van de politieke (on)mogelijkheden om compensatie tot stand te brengen, zitten er nogal wat veronderstellingen verborgen in dit soort berekeningen die een nadere inspectie vereisen om te zien of er nog wel wat overblijft van de vermeende welvaartswinst. Er zijn drie belangrijke tekortkomingen van het model zoals weergegeven in figuur 1: (1) er is niet één soort arbeid, arbeid verschilt naar de mate van scholing of algemener de hoeveelheid menselijk kapitaal; (2) de uitstralingseffecten (of externe effecten) die een immigrant heeft op de economie waar hij of zij aan deelneemt worden verwaarloosd, effecten die niet tot de intenties van de individuele migrant behoorden. Die externe effecten kunnen betrekking hebben op het beïnvloeden van normen en waarden, maar ook op de sociale gevolgen van gezinsvorming en –hereniging. Vooral de voor- en tegenstanders van de multiculturele samenleving zullen het bovenstaande model een armzalige abstrahering vinden omdat bijvoorbeeld de innovatieve kracht van etnische diversiteit nergens tot zijn recht kan komen. Immigratie heeft hierboven immers alleen maar een effect omdat het relatieve productiefactorverhoudingen beïnvloedt en meer niet. En tot slot: (3) het model beperkt de gevolgen van immigratie hoofdzakelijk tot die van de arbeidsmarkt, terwijl de fiscale gevolgen van immigratie voor een

⁵ Let wel, dit is exclusief de fiscale consequenties van immigratie aangezien het in dit voorbeeld uitsluitend om de effecten van immigratie of productiefactormarkten (i.c. arbeid en kapitaal) gaat.

omvangrijke verzorgingsstaat als Nederland welhaast van groter belang moeten zijn. Achtereenvolgens zullen we voor elk van deze bezwaren nader bezien of zij enig gewicht hebben.

3. Heterogeniteit arbeid

Werknemers verschillen naar de mate waarin zij menselijk kapitaal —genoten onderwijs, ervaring op het werk— hebben opgebouwd en in het productieproces is dit onderscheid van belang omdat de ene soort arbeid moeilijker te vervangen is dan de ander. Bovendien betekent de instroom van arbeid, zoals in het geval van immigratie, dat de andere productiefactoren ook worden beïnvloed door het effect dat immigratie heeft op de relatieve factorprijzen. Het ligt voor de hand dat een land een positieve invloed ondervindt van immigratie wanneer het migranten aantrekt waar het ook behoefte aan heeft. Immers, indien de gemiddelde immigrant zich op precies hetzelfde scholingsniveau bevindt als de gemiddelde Nederlander dan valt er geen welvaartswinst te behalen op deze ‘handel’ in menselijk kapitaal. Maar net als in het simpele geval van homogene arbeid (zoals weergegeven in figuur 1) is ook hier niet iedereen een winnaar met de komst van migranten. Strikt genomen zullen werknemers wier vaardigheden complementair zijn aan die van de immigranten een relatieve welvaartsverbetering ondergaan vergeleken met werknemers wier vaardigheden makkelijk substitueerbaar zijn door de komst van immigranten. De hoogte van de immigratiewinst is echter afhankelijk van de vraag hoe groot de initiële verschillen in opleidingsniveau tussen bevolkingsgroepen zijn en in welke mate de productiefactoren complementair zijn. Laten we als simpel voorbeeld een land nemen dat uitsluitend goederen produceert met behulp van hoog- en laaggeschoolde werknemers. Indien het land uit zijn voegen barst van de doctorandussen en nauwelijks laaggeschoolde werknemers telt, terwijl de productiestructuur wel afhankelijk is van de inzet van laaggeschoolde arbeid dan zal de immigratiewinst gemaximeerd worden door alleen maar ongeschoolde migranten toe te laten.

Toch hebben de meeste Westerse landen een voorkeur voor geschoolde werknemers en landen als Canada en Australië hebben zelfs een puntensysteem om potentiële migranten te waarderen op hun economisch nut. Vanwaar deze voorkeur voor geschoolde werknemers? De werknemers in de meeste Westerse landen zijn immers inmiddels toch relatief hoogopgeleid vergeleken met de immigranten uit niet-westerse landen. De sleutel tot dit raadsel schuilt in het feit dat productie niet alleen met arbeid maar ook met fysiek kapitaal plaatsvindt en dat *geschoolde* arbeid sterk

complementair is met fysiek kapitaal. Dit simpele gegeven impliceert dat een immigratiestroom van geschoolde werknemers *meer* dan een immigratiestroom van laaggeschoolde werknemers de vraag naar fysiek kapitaal doet toenemen en daarmee ook de productie. Dit vinden we ook terug in *tabel 1* waar onder een aantal plausibele veronderstellingen aangaande de Nederlandse economie de immigratiewinst is berekend. Hebbink (1992) en Draper en Manders (1997) hebben in het verleden arbeidsvraagelasticiteiten geschat voor Nederland en de waarden in tabel 1 vormen de grenswaarden.

Tabel 1. Immigratiewinst/verlies voor verschillende immigratiebeleidsvoornemens (in procent BBP)*

Beleid gericht op	Veronderstellingen t.a.v. inkomens en vaardigheidsverdelingen:	
	28% autochtone bevolking is hoogopgeleid, 33% van BBP gaat naar hoogopgeleiden	35% autochtone bevolking is hoogopgeleid, 40% van BBP gaat naar hoogopgeleiden
<i>A. Uitsluitend laaggeschoolden</i>		
waarbij vraagelasticiteit laaggeschoolden (ε_{LL}) is:		
-2	0,63	0,63
-1	0,32	0,31
-0,5	0,16	0,16
<i>B. Uitsluitend hooggeschoolden</i>		
waarbij vraagelasticiteit hooggeschoolden (ε_{HH}) is:		
-2	3,72	2,89
-1	1,86	1,44
-0,5	0,93	0,72
<i>C. Een mix van hoog- (15%) en laaggeschoolden (85%)</i>		
Waarbij ^a		
$\varepsilon_{HH} = -2, \varepsilon_{LL} = -2$	0,46	0,45
$\varepsilon_{HH} = -0,5, \varepsilon_{LL} = -1$	0,17	0,17
$\varepsilon_{HH} = -1, \varepsilon_{LL} = -0,5$	0,08	0,08

* Veronderstellingen bij deze berekeningen gebaseerd op het model van Borjas (1995, p. 21) zijn: het kapitaalinkomensaandeel is 0,25; de alloctonen maken 9,4 procent deel uit van de beroepsbevolking (bron CBS Statline) en ter informatie het BBP (in 1999) bedroeg 374 miljard euro.

a De (Hicks-) complementariteitselasticiteit tussen hoog en laag opgeleiden (d.w.z. de gevoeligheid van het loon van hoogopgeleiden voor verandering van aantal laagopgeleiden) bedraagt hier 2,3.

Goederen worden geproduceerd met behulp van kapitaal, laaggeschoolde en hooggeschoolde arbeid en het aanbod van deze factoren is inelastisch. Immigratie is dan ook net als in de bovenstaande sigarenkistberekening niet meer dan een arbeidsaanbodschok die repercussies heeft voor de vraag naar de gemodelleerde productiefactoren. Zoals we kunnen zien, is de immigratiewinst in het geval van selectieve immigratiepolitiek (beleidsvoor-nemens A en B) positief, hoewel het in het geval van een beleid gericht op uitsluitend ongeschoolde arbeid een verwaarloosbare welvaartswinst oplevert terwijl een ‘brain drain’ aanzienlijk meer oplevert voor de autochtone bevolking. De variatie in welvaartswinsten is echter sterk afhankelijk van de vraagelasticiteit naar de verschillende soorten arbeid. Andere elementen die niet meegenomen zijn maar die zeker van invloed zijn op de berekening van de welvaartswinst hebben te maken met de stilzwijgende veronderstellingen dat immigranten direct aan de slag gaan zodra zij de landsgrens passeren en dat de kwaliteit van de genoten scholing direct aansluit op het binnenlandse kwaliteitsniveau.

De eerste veronderstelling —volledige arbeidsparticipatie— is duidelijk in strijd met de huidige Nederlandse realiteit aangezien immigranten uit landen als Turkije en Marokko een aanzienlijk hogere werkloosheid en inactiviteit kennen dan de autochtone bevolking. Toch is deze veronderstelling niet voor alle migrantengroepen ongeloofwaardig. Ten eerste kent Nederland nog steeds tewerkstellingsvergunningen voor niet-EU burgers (in 1999 waren dat er 20.800) die immigranten in staat stellen om direct aan de slag te gaan. De meeste vergunningen gaan naar beroepen als consultants, managers, musici, IT-specialisten, en wetenschappelijke onderzoekers, waarbij opvalt dat Amerikanen, Japanners en Indiërs vaak voorkomen in deze beroepen. Ten tweede is de participatie van immigranten zeker in het verleden volledig geweest toen gastarbeiders al met een contract op zak in Nederland aan de slag gingen. Tegenwoordig lijkt die situatie van volledige baan zekerheid vooral van toepassing op EU-migranten omdat hun verblijfsrecht verbonden is aan een verklaring van indiensttreding. Voorts kan het verblijf in het geval men werkloos wordt, worden verlengd zolang men maar actief werk zoekt (zie SER, 2001).

De tweede veronderstelling —gelijke onderwijskwaliteit immigranten— kan wat de *niet-westerse immigranten* betreft naar het rijk der fabelen worden verwezen. In de praktijk blijkt dat buitenlandse ervaring en scholing voor een deel kunnen worden afgeschreven waardoor immigranten met een forse achterstand op de arbeidsmarkt beginnen (Friedberg, 2000). Soms wordt wel eens beweerd dat asielzoekers en vluchtelingen relatief hoog opgeleid zijn. Dit soort berichten kunnen snel verwarring wekken omdat

veelal de beroepsbevolking in het land van herkomst als maatstaf wordt gehanteerd. Zo blijkt uit een onderzoek begin jaren negentig dat slechts vier procent van de asielzoekers analfabeet is, hetgeen aanmerkelijk lager is dan het percentage analfabeten in het land van herkomst: 41 procent. Indien de verschillende onderzoeken naar het opleidingsniveau van asielzoekers worden vergeleken dan varieert het percentage hoogopgeleiden (wo/hbo) tussen 19 en 27 procent. Dat is inderdaad hoog, doch gezien het relatief hoge onderwijsniveau van Nederland moeten dit soort cijfers worden gecorrigeerd en naar beneden worden bijgesteld. De echte problemen betreffende de scholingskwaliteit schuilen veeleer in het opleidingsniveau van traditionele migrantengroepen. *Tabel 2* maakt wat betreft het scholingsniveau van niet-westerse allochtonen en hun kwetsbaarheid voor de Nederlandse arbeidsmarkt veel duidelijk: driekwart van de Marokkanen en tweederde van de Turken is niet in het bezit van een diploma, een groot deel is zelfs analfabeet.

Voor de Surinamers en Antillianen liggen dit soort cijfers aanzienlijk lager, doch deze zijn nog altijd hoger dan die van de gemiddelde autochtoon. De gevolgen voor de arbeidsparticipatie van allochtonen zijn dan ook navenant. De arbeidsparticipatie van Marokkaanse mannen met alleen maar basisonderwijs bedraagt 57 procent, 14 procentpunten lager dan die van de autochtoon met een vergelijkbare opleiding. Voor allochtone vrouwen liggen dit soort percentages nog vele malen lager, hetgeen voornamelijk te herleiden valt tot het Turkse en Marokkaanse normen- en waardenpatroon ten aanzien van werken binnen en buiten het huishouden.

Tabel 2. Afgerond opleidingsniveau van degenen die geen voltijdse opleiding meer volgen (15-64 jaar), 1998

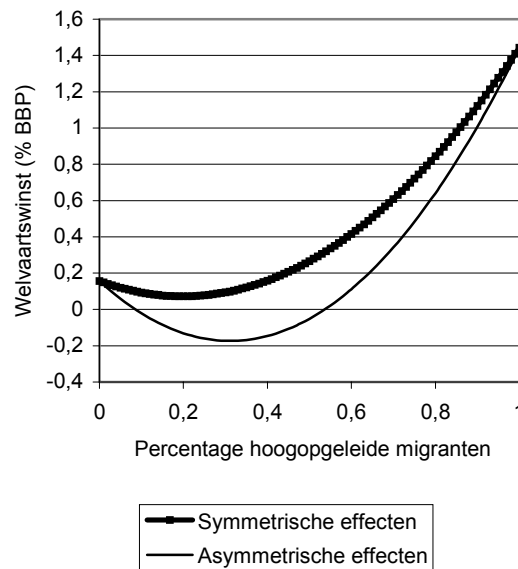
Opleiding:	Autochtonen	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen
Geen	0	29	47	9	9
Basis- onderwijs	18	36	27	20	20
Vbo	16	6	5	13	19
Mavo	11	10	5	18	11
Mbo	16	7	6	18	18
Havo	6	3	2	4	6
Vwo	4	5	3	2	3
Hbo	20	2	2	11	10
Wo	8	2	2	4	5
Totaal	100	100	100	100	100

Bron: Martens (1999).

Om te zien hoe een gemengde stroom van immigranten de Nederlandse economie beïnvloedt, is optie C in tabel 1 opgenomen. In de discussie over immigratie wordt veelal de aandacht gericht op de niet-westerse groep van immigranten terwijl de groep van westerse immigranten buiten beschouwing blijft. Dit is niet terecht omdat we daarmee het immigratievraagstuk opblazen tot de vraag “hoe gaat het met de Turken en Marokkanen in de Nederlandse samenleving?” Indien we de immigratiestroom opvatten als een mix van hoog- en laaggeschoolde nieuwkomers dan resulteert een nog kleinere welvaartswinst dan in het geval men uitsluitend laag- of hooggeschoolden toelaat. Op zich is dit niet verrassend omdat voor de gekozen parameterwaarden van de mix zowel voor de autochtone hoog- als laaggeschoolden de winst wordt gedempt door interactie-effecten. Die interactie-effecten worden grotendeels overbrugd in het geval men uitsluitend één type migrant toelaat: de migrant wiens scholing in geringe mate aanwezig is. Om deze gedachtegang enigszins te kunnen begrijpen is in *figuur 2* de welvaartswinst van immigratie afgezet tegen het percentage hoogopgeleide immigranten dat het land binnenkomt. Wat deze figuur duidelijk maakt, is ten eerste dat het welvaartseffect van immigratie sterk niet-lineair is, ten tweede dat het effect ook negatief kan uitpakken, en ten derde dat het effect sterk afhankelijk is van de initiële scholingsgraad van de autochtone bevolking. In *figuur 2* is aangenomen dat 28 procent van de autochtone beroepsbevolking hooggeschoold is, waardoor er pas sprake is van een flinke welvaartswinst wanneer de immigratiestroom relatief veel hooggeschoolden bevat (meer dan 70 à 80 procent). Indien het immigratieland het volledig voor het zeggen zou hebben dan zou het de welvaartswinst maximeren door uitsluitend hooggeschoolden toe te laten. De omgekeerde conclusie zou volgen wanneer het land relatief rijk is aan hooggeschoolden: op zo'n moment zou het optimale immigratiebeleid neerkomen op het uitsluitend toelaten van laaggeschoolden. Het spreekt voor zich dat beide situaties zich in Nederland niet snel zullen voor doen. Wat voorts opvalt aan *figuur 2* is dat de aanname van symmetrische interactie-effecten tussen hoog- en laaggeschoolden te allen tijde een positief welvaartseffect oplevert, terwijl als men asymmetrische reacties veronderstelt er zelfs een welvaartsverlies kan ontstaan. In de figuur is verondersteld dat het loon van laaggeschoolden (iets) zwakker reageert op veranderingen in het aantal hooggeschoolden dan het loon van hooggeschoolden op veranderingen in het aantal laaggeschoolden.

Samengevat levert een realistischer model met verschillende soorten arbeid een genuanceerder beeld op van de netto welvaartswinsten van een

Figuur 2. Immigratiewinst naar percentage hoogopgeleiden in de immigratiestroom



immigratiestroom. In feite draaien de effecten van immigratie in dit uitgebreide model om vier factoren: (1) de gevoeligheid van de vraag naar laag- en hooggeschoolde arbeid voor loonveranderingen, (2) de kruisvraag-effecten tussen beide typen arbeid (dus wat gebeurt er bijvoorbeeld met de vraag naar laaggeschoolde arbeid als het loon van hooggeschoolde arbeid toeneemt), (3) de initiële schaarsteverhoudingen tussen beide typen arbeid: zijn er relatief veel laaggeschoolden, c.q. hooggeschoolden, (4) de omvang en mix van de migratiestroom. Wat overeind blijft staan in deze uitbreiding van het model is dat de winst of het verlies voor de Nederlandse samenleving verwaarloosbaar klein is. Slechts in het geval dat Nederland een selectieve immigratiepolitiek voert, waarbij uitsluitend hoogopgeleide werknemers uit landen met een gelijkwaardig opleidingssysteem ons land binnenkomen, kan immigratie een relatief hoge welvaartswinst betekenen.

4. Externe effecten

De meeste migratiemodellen veronderstellen dat immigranten een simpele toevoeging aan het bestaande arbeidsaanbod vormen. Dergelijke modellen verwaarlozen echter dimensies van immigratie die we het best kunnen

scharen onder het kopje ‘externe effecten’. Een bekend gegeven in de economische literatuur is dat individueel economisch gedrag veelal gevolgen heeft die geen deel uitmaken van de originele intenties van de individuele beslisser. Dit geldt ook voor immigratie. De externe effecten van immigratie vallen uiteen in een aantal categorieën die we hier kort behandelen.

4.1. Netwerkexternaliteiten

Positieve externe effecten kunnen verborgen zitten in het sociale netwerk dat een migrant met zich meebrengt, of in de kennis van de taal, de cultuur en de markten in het land van herkomst. Een immigrant verhuist om zijn levensstandaard te verbeteren; wat hij zich niet altijd realiseert, is dat hij kennis met zich meeneemt die de handelsmogelijkheden tussen het gastland en het moederland vergroot. Om die netwerkredenen worden hooggekwalificeerde immigranten vaak aangetrokken door bedrijven en niet zozeer omdat de binnenlandse arbeidsmarkt geen geschikte kandidaten oplevert of omdat het onderwijssysteem niet het type kennis produceert dat voor de taakuitoefening nodig is (zie Winkelmann, 2001). De handel die uit het netwerk en de beheersing van buitenlandse talen voortvloeit kan op materiële goederenstromen slaan doch het kan ook op immateriële handel in bijvoorbeeld ideeën slaan. De gemiddelde Nederlandse immigrant in de VS brengt voor ons land een exportstroom van goederen ter waarde van \$700 (van Nederland naar de VS) met zich mee doch een importstroom (door Nederland van de VS) van \$1.300 (zie Gould, 1994). Per saldo wordt de VS dus aanzienlijk wijzer van geëmigreerde Nederlanders. Dergelijke consequenties worden vaak niet overzien wanneer men over migratie spreekt en dan beperken we ons in dit geval nog tot de stroom van fysieke goederen. De effecten van migratie kunnen zich ook uitstrekken tot immateriële zaken. Een hoogleraar economie uit de VS neemt bijvoorbeeld zijn netwerk aan relaties met zich mee waar ook de autochtone onderzoekers van kunnen profiteren.

Tegenover dit soort positieve externe effecten kunnen echter ook negatieve externe effecten staan. De bovenbeschreven netwerkexternaliteiten kunnen net zo goed negatief uitpakken als migranten bijvoorbeeld door mensen-smokkelaars naar Nederland worden gebracht en aldaar in de illegaliteit verdwijnen. Mensenhandel en -smokkel zijn beide zeer winstgevende activiteiten en criminele organisaties omarmen deze illegale winstbron dan ook met graagte. Het zijn ook organisaties die zich weinig gelegen laten liggen aan de behoeften van hun ‘klanten’, met als gevolg dat de keuze voor

een bestemmingsland veelal niet overeenkomt met de wensen of kwalificaties van de gesmokkelde. De individuele asielzoeker die langs deze weg het land binnenkomt, maakt volgens ingewijden slecht geïnformeerde keuzes over zijn of haar land van bestemming. Mensensmokkelaars of reisorganisaties daarentegen zijn uiterst calculatief ingesteld en zoeken vaak landen uit met de laagste weerstand en Nederland prijkt hoog op hun lijst met bestemmings- of transitlanden. Bijleveld en Taselaar (2000, p. 20) verwoorden de bevindingen van een expertmeeting van het Ministerie van Justitie als volgt: “De redenen waarom reisorganisaties Nederland als bestemmings- of transitland kiezen zijn grosso modo gelegen in het beschikbaar hebben van een netwerk, in de logistiek, het voorhanden zijn van documenten, alsmede in specifieke voor smokkelaars gunstige kenmerken van de asielprocedure.” Met dit laatste argument wordt gedoeld op het feit dat de Nederlandse ambtsberichten openbaar zijn, men kan inspelen op de vele uitzonderingen, de complexiteit en vaagheid van de asielprocedure, en dat harde sancties of uitzettingsmogelijkheden ontbreken. Last but not least speelt de lange duur van de asielprocedure mensensmokkelaars in de kaart. Vooral op het terrein van alleenstaande minderjarige asielzoekers (zogenaamde AMA’s) blijkt Nederland de meest ruimhartige voorzieningen en regelingen te kennen met alle consequenties van dien voor deze migratiestroom (zie Bijleveld en Taselaar, 2000, p. 18).

4.2. Collectieve goederen

Een andere vorm van externe effecten zit verborgen in het aanbod van collectieve goederen en diensten. Met de komst van immigranten kunnen collectieve goederen en diensten die onderhevig zijn aan congestie (zoals infrastructuur, natuur, volkshuisvesting, gezondheidszorg en veiligheid) voor de ingezetenen aan waarde inboeten. Het meest treffend kan men een indruk krijgen van de congestie-effecten door eenvoudigweg de bevolkingsdichtheid van landen te vergelijken zoals in *tabel 3* is gepresenteerd. Wat in de tabel het meest in het oog springt is natuurlijk hoe sterk de bevolkingsdichtheid in Europa, en in het bijzonder in Nederland en België, verschilt van die van traditionele immigratielanden. In dat licht is het ook niet zo vreemd dat traditionele immigratielanden zich minder zorgen maken om bevolkingsgroei-effecten dan Europese landen waar de bevolkingsgroei weliswaar aanzienlijk lager ligt, maar waar de schaarste aan ruimte in de meeste landen vele malen groter is dan in bijvoorbeeld de VS, Australië of Canada.

Tabel 3. *Bevolkingsdichtheid in Europese landen versus traditionele immigratielanden, 1998*

	Bevolkingsdichtheid (aantal mensen per km ²)		Percentage mensen dat in stedelijk gebied woont	Bevolkingsgroei-voet
	Totaal	Ruraal		
Nederland	462,8	186,4	89,2	0,6
België	310,9	35,4	97,2	0,2
Frankrijk	106,2	78,7	75,2	0,3
Duitsland	234,9	89,2	87,1	0,0
Italië	195,8	230,6	66,8	0,1
VK	245,3	100,4	89,4	0,4
EMU-landen	121,7	141,0	77,6	0,2
VS	30,0	36,1	76,8	1,2
Canada	3,3	15,3	76,9	0,9
Australië	2,4	5,3	84,7	1,2
Nieuw Zeeland	14,2	35,1	85,6	0,8

Bron: World Bank, <http://devdata.worldbank.org>

De vraag is natuurlijk hoe een land of een regering voor externe effecten, zoals congestie-effecten, corrigeert. Voor sommige goederen zou het mogelijk moeten zijn om exclusiviteit te eisen. In dat geval kunnen jurisdicties outsiders tegenhouden om gebruik te maken van het goed dat alleen aan de ingezetenen van een jurisdictie wordt aangeboden. Exclusiviteit wordt weerspiegeld in de prijs of belasting die een jurisdictie eist voor toegang tot het gebruik van het collectieve goed. Op deze manier hebben de aanbiedingen en prijzen van verschillende jurisdicties het karakter van een markt waar burgers uit een variëteit van collectieve goederen naar kwaliteit en prijs kunnen kiezen door hun locatiekeuze of populair gezegd 'door met hun voeten te stemmen'. Deze oplossing voor het aanbodprobleem van collectieve goederen komt rechtstreeks voort uit het zogenaamde model van Tiebout (1956). Voor Nederland als jurisdictie zou dit model impliceren dat immigranten een toegangsprijs moeten betalen die op zijn minst de ingezetenen compenseert. Als dit model goed wil werken zal er daadwerkelijk concurrentie tussen jurisdicties moeten bestaan en moet de locatiekeuze van burgers vrijwillig zijn. In sommige opzichten kan dit model een oplossing vormen voor een wereld van volledig vrij verkeer van arbeid. Op deze manier voorkomt de regering van een jurisdictie dat het immigranten op arbitraire gronden toegang tot het land weigert. Prijs-discriminatie vervangt in feite discriminatie op grond van etniciteit. Voor dit

model is het enige dat er toe doet de bereidheid van de migrant om de toegangsprijs te betalen en niet zozeer de identiteit van de immigrant. Het zou een oplossing kunnen zijn voor illegale immigratie en asielzoekers die in werkelijkheid op basis van economische motieven hun heil zoeken in het westen. Er hoeft namelijk niet langer naar de motieven of het land van herkomst te worden gekeken. Het enige dat telt is of men bereid is de toegangsprijs te betalen. Praktisch gezien zal een regering uiteraard wel moeten beslissen of zij bepaalde migranten moet toelaten, zoals migranten met een crimineel verleden. Een nadeel van dit model is natuurlijk dat illegaliteit toch blijft voortbestaan indien de toegangsprijs te hoog is, en dat zal in Nederland snel het geval zijn.

4.3. Etnische diversiteit

Het belangrijkste externe effect waarover veel te doen is maar waar weinig onderzoek naar wordt verricht is de waarde van de multiculturele samenleving. De komst van immigranten wordt wel eens losjes verdedigd op de gronden dat nieuwkomers de diversiteit van culturen en kennis vergroten en dat indirect hierdoor de productiviteit en de vernieuwingskracht van een land groter worden. De analyse van figuur 1 is onder dergelijke omstandigheden volstrekt irrelevant omdat in dit eenvoudige model de immigrant niet meer is dan een homogene toevoeging aan het binnenlandse arbeidsaanbod. Het zijn in de ogen van de pleitbezorgers van de multiculturele samenleving juist de fundamentele verschillen tussen autochtonen en allochtonen die een meerwaarde zouden kunnen hebben. Op dit punt wordt gedoeld op geheel nieuwe kwaliteiten die niet aanwezig zijn bij de autochtone bevolking en waar wel een markt voor is. Onder dergelijke omstandigheden kan een beperking van handel of factormobiliteit aanzienlijke welvaartsverliezen opleveren (Romer, 1994). De bespreking van de meerwaarde van diversiteit kan men op twee niveaus behandelen: voor een samenleving als geheel en voor een individuele organisatie of huishouden.

Het macro-economisch onderzoek naar de waarde van etnische diversiteit is echter schaars en de empirische resultaten die hier en daar gepubliceerd worden, zijn flinterdun (zie Collier, 2001). De voorzichtige conclusie die men uit dit soort onderzoek kan trekken, is dat etnische diversiteit weliswaar geen verstorende factor in democratieën vormt, maar een duidelijk positieve factor kan men het ook niet noemen. De moeilijkheid met macro-economisch onderzoek is natuurlijk dat men met simpele cross-sectie regressies de waarde van diversiteit uit de cijfers hoopt te toveren, terwijl er

geen goede theorie achter schuil gaat. Het fenomeen van etnische diversiteit zal hoogstwaarschijnlijk op een verfijnder niveau bestudeerd moeten worden, zoals bijvoorbeeld op het niveau van organisaties of een speciale sector zoals de wetenschap. De kern van het argument zou mijns inziens moeten zijn dat de productieve waarde van etnische diversiteit vooral voortkomt uit kennisdiversiteit. In dat geval is de kracht van diversiteit afhankelijk van *wie* het land binnenkomt en *welke mate* hij of zij zich aanpast zodat communicatie of interactie tussen de nieuwkomer en de autochtone bevolking plaatsvindt. *Relevantie* van de nieuwe kennis verbonden aan een bepaalde cultuur of migrant en *communicatie* zijn derhalve allesbepalend in een multiculturele samenleving (zie Lazear, 2000). Intuïtief valt er veel voor te zeggen dat diversiteit een bijdrage levert aan creativiteit, innovatie en welvaarts-groei. De wetenschap is in dat opzicht een goed voorbeeld van hoe diversiteit in kennis en vaardigheden een bijdrage levert aan de welvaarts-groei van een land. De VS heeft immers onder andere haar vooraanstaande status te danken aan de naoorlogse instroom van buitenlandse academische uitblinkers en momenteel vormen Aziaten een niet te verwaarlozen groep binnen menig topuniversiteit (Levin en Stephan, 1999).

De wetenschap vormt echter een miniem onderdeel van de Nederlandse maatschappij en het zou niet getuigen van veel realiteitszin om wat geldt voor de wetenschap tot algemeen geldend principe voor de maatschappij te maken. Gelden dit soort verbanden ook buiten de wetenschap? Voor organisaties die zich sterk op een internationale arbeidsmarkt richten, zoals multinationals (voor het topkader), organisaties in de cultuursector (orkesten, sport) gaan dit soort verbanden ook op. Het valt echter te betwijfelen of voor het overgrote deel van de migranten die in Nederland in de landbouw, de industrie of de financiële dienstverlening komen werken, ook geldt dat zij andersoortige kennis meenemen die een aanzienlijke meerwaarde krijgt in combinatie met de Nederlandse kennis. En nog meer kan men eraan twijfelen of zij dezelfde taalvaardigheid bezitten als de (hooggekwalificeerde) wetenschappers⁶. Voor veel migranten vormt de Nederlandse taal een hinderpaal omdat in veel sectoren de Nederlandse spreek- en schrijfvaardigheden van groot belang zijn voor contacten met klanten of opdrachtgevers, evenals kennis van Nederlandse instituties. In dat licht hoeft het ook geen bevreemding te wekken dat de overheid (vooral de rijksoverheid) al jaren een sector is waar het aantal werkzame allochtonen zeer gering is.

⁶ De wetenschap wordt bovendien gekarakteriseerd door een lingua franca die door praktisch iedere wetenschapper in de wereld wordt gesproken: het engels.

De constatering dat etnische diversiteit voor menig sector geen productieve waarde bezit komt in algemene termen ook tot uitdrukking in het onderzoek van organisatie- en sociaal-psychologen die dit fenomeen herhaaldelijk op bedrijfsniveau hebben bestudeerd. De meerwaarde van diversiteit op het niveau van bedrijfsorganisaties zou betekenen dat de mix van kwaliteiten een team of bedrijf beter en innovatiever maakt dan een homogene groep van werknemers. In een overzichtsstudie van 40 jaar diversiteitsonderzoek concluderen Williams en O'Reilly (1998) dat er geen eenduidige invloed valt te bespeuren van diversiteit op de prestaties van organisaties. Achteraf is dat gebrek aan eenduidigheid natuurlijk goed te verklaren omdat demografische karakteristieken in principe weinig van doen hebben met een taak of een baan. Indien etniciteit invloed op werk en prestaties heeft, dat veelal omdat etniciteit een containerbegrip is dat een collectief verleden verbergt van andere tradities, ervaringen en culturen. Veel onderzoekers introduceren niettemin het begrip demografische diversiteit (leeftijd, geslacht en etniciteit) om de prestaties van teams en organisaties te verklaren. Bij nader inzien lopen zij echter tegen het probleem aan dat onduidelijk is wat nu werkelijk de bron van prestatiekracht is: de demografische karakteristiek zelf of de eigenschappen die verbonden zijn met een bepaalde karakteristiek, zoals taakervaring, informatie of bepaalde waarden en normen. Een case study voor een groot Amerikaans kledingbedrijf laat bijvoorbeeld zien dat Aziaten beter met blanke Amerikaanse werknemers samenwerken dan homogene blanke teams. Andere etnische teamsamenstellingen blijken niet positief maar ook niet negatief uit te werken op teamconflicten en innovatiekracht (O'Reilly *et al.*, 1998). Senioriteit binnen het bedrijf (en niet de leeftijd) bleek van groter belang in het ontstaan van conflicten dan etnische diversiteit. Dit is natuurlijk zeer begrijpelijk omdat de immigrant alleen een bijdrage kan leveren wanneer hij vaardigheden of kennis bezit die verbonden zijn aan zijn etniciteit, eigenschappen die bovendien totaal niet aanwezig dienen te zijn onder de autochtone bevolking. Voor een beter begrip van organisatieprestaties is het daarom van essentieel belang om de communicatie binnen een organisatie, de taakkarakteristieken (simpele of wederzijds afhankelijke taken) en de organisatiecultuur (individueel of collectieve oriëntatie) in het oog te houden bij de beoordeling van diversiteit op prestaties. Voor lopende-bandwerkzaamheden of andere routinematige taken kan men zich voorstellen dat diversiteit niet veel invloed zal hebben op prestaties terwijl dit in creatieve beroepen of functies van uiterst groot belang is. Veel blijkt in de praktijk toch af te hangen van de mate waarin mensen taak- en interpersoonlijke conflicten kunnen oplossen omdat innovaties nu eenmaal niet neutraal uitwerken op de verhoudingen tussen mensen. Taakconflicten

worden als functioneel en positief gezien aangezien deze een diepere analyse van het probleem mogelijk maken, terwijl relationele of emotionele conflicten het functioneren van de groep remmen en derhalve ook de innovatiekracht en de implementatie van innovaties negatief beïnvloeden.

4.4. Externe effecten belangrijk?

Een groot bezwaar tegen het inbrengen van het argument van de externe effecten is dat er weinig empirisch materiaal is over het kwantitatieve belang van deze effecten. Een kundig doch malicieuze econoom zou de verwaarloosbare immigratiewinst of het immigratieverlies kunnen opblazen tot astronomische proporties. De beleidsimplicaties die voortvloeien uit het Tiebout-model stuiten op dezelfde bezwaren omdat uiteindelijk een regering een toegangsprijs zal moeten bepalen. Bij gebrek aan cijfermatig inzicht over de externe effecten van collectieve goederen zal deze toegangsprijs in hoge mate arbitrair zijn. Toch moet het belang van dit soort effecten niet worden onderschat en moet men de optie van toegangsprijsbeleid op onderdelen van de collectieve sector in het achterhoofd houden. Roodenburg (2000, p. 210) heeft gewezen op het feit dat Nederland aanzienlijk dichter bevolkt is dan andere Europese landen en zeker dan traditionele immigratielanden als de VS, Canada en Australië en dat de kans op negatieve externe effecten (congestie-effecten) relatief groot is. Ook Zimmermann (1995, p. 60) merkt op dat migratie slechts dan een winstgevende oplossing kan zijn als ook het probleem van de aanpassingskosten verbonden aan immigratie en integratie opgelost kan worden. Als landen substantiële aanpassingskosten moeten maken, lijkt het logisch om een deel van die kosten te delen met de immigranten in kwestie.

5. De verzorgingsstaat

Tot dusver is de invloed van de overheid op migratiestromen marginaal behandeld. Migratie werd voornamelijk geïnspireerd door reële loonverschillen en bij het verplaatsen van arbeid verandert migratie voornamelijk relatieve factorprijzen. De verzorgingsstaat speelt echter een niet te verwaarlozen rol in het migratieverhaal. Allereerst natuurlijk via belastingtarieven en sociale zekerheidspremies, waardoor nettoloonverschillen tussen landen kunnen ontstaan en een overheid op kunstmatige wijze prikkels in het leven roept om te migreren. Daarnaast speelt de verzorgingsstaat in brede zin echter een rol omdat er ook op de arbeidsmarkt

veel institutionele constructies (minimumloon, het algemeen verbindend verklaren van cao's, pensioenoverdracht) zijn opgeworpen waardoor de flexibiliteit in gevaar komt, flexibiliteit die noodzakelijk is om de welvaartswinsten van arbeidsmobiliteit te kunnen genereren. Een beperkte flexibiliteit beschermt niet alleen de binnenlandse werknemers tegen de concurrentie van immigranten, het heeft ook een negatief effect op de werkgelegenheidscreatie. Onderzoek op dit terrein voor de Europese Unie wijst inderdaad uit dat de geringe flexibiliteit van de Europese arbeidsmarkten de negatieve invloed van immigratie alleen maar versterkt (Angrist en Kugler, 2001). In dat licht lijkt de arbeidsmarkt van de Europese Unie niet de functie te vervullen die de architecten van de EU voor ogen hadden. Een van de redenen die namelijk altijd wordt genoemd om een eurozone op te richten is het feit dat arbeidsmobiliteit een belangrijke rol kan spelen in het opvangen van (asymmetrische) economische schokken. Vaak wordt dan verwezen naar de Verenigde Staten waar arbeidsmigratie tussen staten een dergelijke rol vervult bij uiteenlopende conjuncturele fluctuaties. De EU is echter ver van dit Amerikaanse 'ideaal' verwijderd, bijvoorbeeld door allerlei restricties en culturele verschillen die een intensief arbeidsverkeer tussen EU-lidstaten verhinderen. De arbeidsmobiliteit binnen de EU is op dit moment bijzonder laag, zeker als dat vergeleken wordt met het mobiliteit van de Amerikaanse werknemer (zie De Nederlandsche Bank, 2001).

De belangrijkste factor binnen de verzorgingsstaat is het stelsel van sociale zekerheid en één van de zorgpunten ten aanzien van allochtonen in Nederland is het gebruik van sociale zekerheid door allochtonen. In 1995 was in Nederland de kans op werkloosheid voor een allochtoon ruim drie keer zo hoog als de kans op werkloosheid voor een autochtoon. Daarmee was Nederland het slechtst 'presterende' land van Europa, terwijl deze discrepantie geen wet van Meden en Perzen is voor landen met een hoge immigratiestroom: in immigratielanden als de VS, Canada en Australië is er nauwelijks een werkloosheidsverschil tussen autochtone en allochtone werknemers en binnen Europa geldt dat evenzeer voor Italië en Spanje (OECD, 1999, p. 40). Het gebruik van sociale zekerheid is een zorg voor de overheid zelf die de harde feiten rond inkomsten en uitgaven ziet. Het is daarnaast misschien nog wel van groter belang in de beeldvorming rond immigranten. Hoewel de cijfers een veel genuanceerder beeld geven, staan immigranten al snel als 'uitvreter' te boek. Om aan te geven hoe diepgeworteld dit vermoeden leeft, kan gewezen worden op opiniepeilingen binnen de Europese Unie. Deze peilingen geven aan dat *slechts* een op de vijf ondervraagden ervan overtuigd is dat buitenlanders meer aan de sociale zekerheid bijdragen dan zij het stelsel kosten. Verder vermoedt 60 procent

van de ondervraagden dat buitenlanders misbruik maken van het stelsel (SCP, 2000). De Nederlandse opinie op dit punt wijkt niet veel af van de Europese mening. Alleen een kleine staat als Luxemburg is relatief positief over de fiscale bijdrage van buitenlanders. De inwoners van Denemarken, Zweden en Finland bespeuren nauwelijks een positieve fiscale bijdrage van buitenlanders en Belgen zijn ronduit negatief over het misbruik van sociale zekerheid: 80 procent van hen vermoedt dat er bij allochtonen misbruik in het spel is. Die opvattingen komen natuurlijk niet uit de lucht vallen. Europese staten hebben relatief omvangrijke stelsels van sociale zekerheid en in tegenstelling tot traditionele immigratielanden als de VS en Australië vindt er geen selectie plaats op basis van economische criteria doch ontvangen Europese landen hoofdzakelijk asielzoekers, vluchtelingen en volgmigranten (gezinshereniging en –vorming).

In het licht van deze gevoelens is het daarom goed om eens te bezien of de beelden rond immigranten een kern van waarheid bezitten. Die noodzaak is des te groter als we ook nog eens bedenken dat immigratiestromen vaak door politici verdedigd worden met het argument dat deze het stelsel van sociale zekerheid financieel houdbaar maken. De vergrijzing van de bevolking wordt immers vertraagd of verzacht. Is deze rechtvaardiging van immigratiestromen wel gebaseerd op goede gronden of wordt hier te simpel over mogelijkheden van immigratie gedacht?

De invloed van immigratie op de verzorgingsstaat uit zich op uiteenlopende wijzen. Op de korte termijn, wanneer factorprijzen vastliggen, zou migratie nog wel uitkomst kunnen bieden omdat immigranten immers de last van AOW-uitkeringen over meer schouders zouden kunnen verdelen. Dat is de theorie, maar wat is de praktijk? Op het meest oppervlakkige niveau van analyse zou men de arbeidsparticipatie van allochtonen kunnen bezien. De theorie veronderstelt immers dat iedereen die het land binnenkomt direct aan de slag gaat. *Tabel 4* spreekt in dat opzicht nog steeds boekdelen omdat de arbeidsparticipatie en de werkloosheid van niet-westerse migranten, vooral de eerste generatie immigranten, nog steeds in negatieve zin sterk afwijken van de autochtone bevolking. Het is natuurlijk vele malen hoger geweest in het recente verleden, maar als zelfs in een hoogconjunctuur de arbeidsparticipatie laag is, doemt natuurlijk de diepere vraag op waarom de arbeidsparticipatie lager is.

Een deel van het verhaal schuilt in de capaciteiten die immigranten met zich meebrengen. Een verzorgingsstaat als de Nederlandse heeft een magneetwerking op migranten – het trekt aan en houdt vast – omdat er kunstmatig prikkels in het leven worden geroepen waardoor migratie niet

Tabel 4. Arbeidsparticipatie en werkloosheid onder personen van 15-64 jaar, 2000

Herkomst	Netto arbeidsparticipatie			Geregistreerd werkloosheidspercentage		
	Totaal	Man	Vrouw	Totaal	Man	Vrouw
Autochtonen	67	79	54	3	2	5
Allochtonen						
Westers	63	75	51	5	3	7
1 ^e generatie	58	70	47	7	4	10
2 ^e generatie	66	77	55	4	3	6
Niet-westers	48	59	36	11	10	12
1 ^e generatie	49	61	36	11	10	13
2 ^e generatie	43	49	38	8	8	9

Bron: CBS, *EBB 2000* (2001).

meer zijn allocatieve functie kan vervullen. Het sociale zekerheidsstelsel roept daarmee averechtse selectie op en Borjas (1991) heeft voor de VS laten zien hoe averechtse selectie niet zomaar een bedenkfel is maar werkelijkheid en het lijkt waarschijnlijk dat dit verschijnsel ook voor de Europese welvaartsstaten geldt.

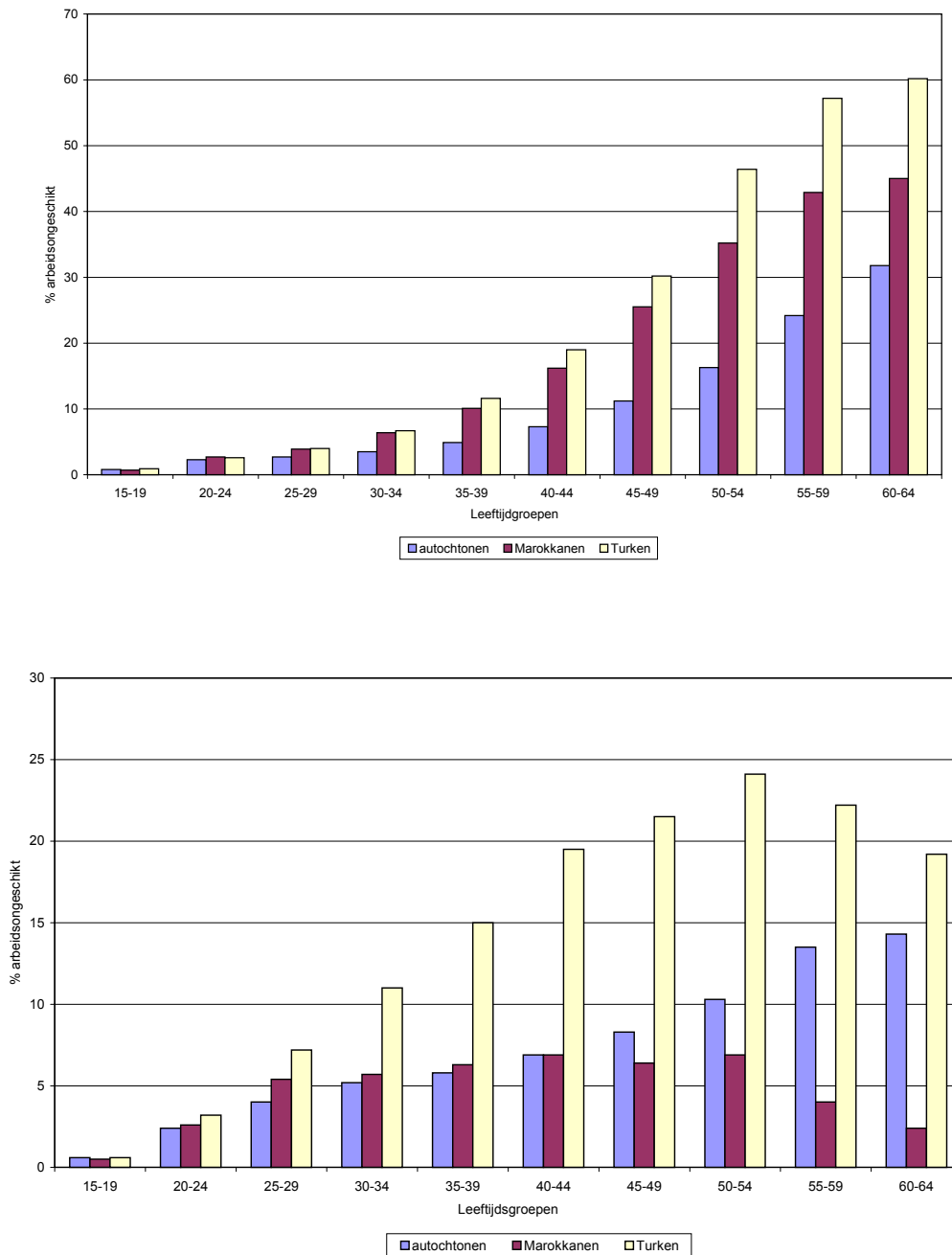
Een andere en wellicht de belangrijkste reden waarom de participatie achterblijft, heeft te maken met de achterblijvende integratie van veel niet-westerse allochtonen. Het verwerven van spreek- en schrijfvaardigheid in de Nederlandse taal, het bezitten van een diploma dat voor Nederlandse werkgevers eenvoudig op waarde te schatten is, maar vooral ook het opbouwen van de formele en informele contacten op de arbeidsmarkt is noodzakelijk om te participeren op de Nederlandse arbeidsmarkt. Zo blijkt 41 procent van de Turken een baan te hebben gevonden via een persoon uit de eigen groepering of uit eigen kennissenkring (Martens, 1999, p. 54). Natuurlijk geldt dergelijk netwerkgedrag ook voor autochtone werknemers maar autochtonen hebben het voordeel dat hun netwerk, naar omvang en wat de diversiteit van banen betreft, vele malen groter is. Turken hebben het nadeel dat de bestaande populatie al in beperkte mate is geïntegreerd in de Nederlandse economie. Gezien de interne gerichtheid van het netwerk zal het karakter van de werkgelegenheid onder Turken een sterk padafhankelijk karakter dragen waardoor integratie slechts moeizaam tot stand zal komen.

Een belangrijk onderdeel in de argumentatie dat immigranten een bijdrage van betekenis kunnen leveren aan het land van bestemming is de snelheid waarmee immigranten integreren. Ter Rele en Roodenburg (2001) laten op duidelijke wijze zien onder welke condities immigranten een bijdrage over

hun levensloop kunnen leveren aan de Nederlandse schatkist. Iedere burger levert namelijk een bijdrage over zijn levensloop aan tal van publieke voorzieningen door middel van premiebetalingen en belastingen, maar daarnaast maakt men ook gebruik van tal van voorzieningen zoals zorg en onderwijs. De conclusie van Ter Rele en Roodenburg voor niet-westerse immigranten is tamelijk onomwonden: “als de sociaal-economische positie van arbeidsimmigranten overeenkomt met het gemiddelde van niet-westerse allochtonen, is het resultaat voor de collectieve sector altijd negatief, ongeacht de leeftijd bij binnenkomst.” Een echtpaar met twee kinderen dat de kenmerken van niet-westerse allochtonen bezit, levert een negatieve balans (over de levensloop van alle leden van het gezin) op van 234.000 euro. Het wordt natuurlijk een ander verhaal wanneer migranten volledig integreren, maar daar zit nu juist het pijnpunt: veel niet-westerse immigranten hebben in Nederland moeite om te participeren op de arbeidsmarkt. Het sociaal zekerheidsgebruik door niet-westerse allochtonen wijkt in aanzienlijke mate af van dat van de autochtone bevolking. Niet minder dan 64 procent van de Turkse en 62 procent van de Marokkaanse oudere werknemers (zie *figuur 3*) blijkt afhankelijk van een arbeidsongeschiktheids-, werkloosheids- of bijstandsuitkering.

De laatste jaren treedt er langzaam maar zeker een verbetering op in de arbeidsmarktpositie van allochtonen. Het feit blijft echter overeind staan dat niet-westerse immigranten die de Nederlandse taal niet beheersen en geen adequate scholing of werkervaring bezitten zeer moeizaam een zelfstandige positie in de Nederlandse samenleving verwerven. Het belangrijkste dilemma waar een ontvangende samenleving met dit soort ontwikkelingen voor staat, is om te voorkomen dat het sociale zekerheidsstelsel te gronde wordt gericht door negatieve of averechtse selectie van immigranten. De centrale gedachte achter het probleem van averechtse selectie in het licht van migratie is dat landen als Nederland door een meer egalitaire inkomenspolitiek en een omvangrijk sociaal zekerheidsstelsel indirect immigranten aantrekken die de solidariteitsgrondslag waar de welvaartsstaat op drijft, verdunnen en in het meest extreme geval de solidariteit uithollen. Het is wat Teulings (1995, p. 51) de paradox van solidariteit en uitsluiting noemt, en eigenlijk zou iedere (verzekerings)econoom dit probleem wel moeten herkennen: “herverdeling van inkomen binnen de eigen groep (interne solidariteit) vereist rigoureuze uitsluiting van mensen van buiten de groep (geen externe solidariteit).” Voor immigratielanden als de VS of Australië, waar weinig interne solidariteit heerst, is het opvangen van migranten daarom veel gemakkelijker (externe solidariteit) dan binnen

Figuur 3. Personen met arbeidsongeschiktheidsuitkering naar etniciteit, 31 december 1999 (mannen en vrouwen)



Europa waar de meeste landen een omvangrijke verzorgingsstaat kennen en dus noodgedwongen het instrument van uitsluiting moeten gebruiken. De vraag is echter hoe je die uitsluiting vorm geeft omdat er eenvoudigweg toch grote groepen migranten Europa binnenkomen, op legale dan wel illegale wijze. De noodzaak van uitsluiting zal ook voor Nederland in de toekomst steeds nadrukkelijker op de voorgrond treden. Een overheid die de solidariteit binnen een royaal en omvangrijk sociaal zekerheidssysteem wil handhaven in de context van vrij verkeer van arbeid ontkomt er daarom niet aan om eisen te stellen aan nieuwkomers van buiten de EU. Ondanks de langzaam verbeterende positie van de tweede generatie allochtonen zal Nederland als immigratieland immers de lessen uit het sociale zekerheidsgebruik van de eerste generatie moeten trekken voor toekomstig immigratiebeleid omdat er altijd ‘eerste generaties’ zullen zijn.

Daarnaast speelt het probleem dat de welvaartsstaat zodanig ingericht moet zijn dat het profijt van internationale migratie bewerkstelligd kan worden. Er zijn op dat vlak twee problemen die menig Europese welvaartsstaat, en zeker de Nederlandse, onder ogen moet zien: (1) de nationale arbeidsmarkten zijn vaak niet erg flexibel (door arbeidsmarktregels, pensioenregels, CAO's, sociale zekerheidssysteem, et cetera) waardoor hun vermogen om zich aan te passen aan (grootschalige) immigratie meer problemen oproept dan het oplost; en (2) de sterk herverdelende werking van sociale zekerheid en publieke goederen en diensten (zoals onderwijs, zorg) creëren kunstmatige prikkels om te migreren die voor Nederland niet welvaartsverhogend werken. Het CPB—in de personen van Ter Rele en Roodenburg (2001)—heeft op overtuigende wijze laten zien hoe de imperfecte integratie van niet-westerse allochtonen een forse aderlating betekent voor de Nederlandse schatkist.

Op het eerste punt zouden de ervaringen van klassieke immigratielanden nog enige lessen kunnen bieden. De klassieke immigratielanden kunnen echter op het tweede punt geen aanknopingspunten voor beleid leveren omdat de welvaartsstaat aldaar niet de omvang heeft die het in menig Europees land bezit⁷. Europese welvaartsstaten, zoals Nederland, zullen ieder voor zich een eigen koers moeten ontwikkelen om (interne) solidariteit en migratie met elkaar te verenigen. Op dit punt zou men kunnen experimenteren met de tijdelijke uitsluiting van sociaal zekerheidsgebruik zoals bepleit in Duitsland (Sinn en Werding, 2001), of men zou de fiscale balans meer in evenwicht kunnen brengen door in ruimere mate gebruik te

⁷ De enige les schuilt wellicht in de ervaringen van New York City in de jaren zeventig en de staat Californië in de jaren negentig, ervaringen die duidelijk maakten dat er een sterke magneetwerking uitgaat van sociale zekerheid.

maken van financiële prikkels waarbij migratie en integratie aan elkaar gekoppeld zijn. Het laatste woord is hier echter nog niet over gesproken maar het is wel een dilemma waar menig EU-lid een antwoord op moet zien te vinden.

6. Een tussenevaluatie

Wat kunnen we nu concluderen aan de hand van deze korte inventarisatie van de voor- en nadelen van immigratie? Vooraf begon ik met de constatering dat migratievraagstukken in Nederland beladen kwesties zijn waar ideologische standpunten vaak de overhand hebben in het debat en niet zozeer onderzoek naar hoe feit en theorie van immigratie in elkaar steken. In dat opzicht past op dit moment nog enige bescheidenheid in een hard oordeel omdat de ‘feiten’ voor de Nederlandse economie met enige voorzichtigheid behandeld moeten worden. Deze dragen immers vaak een erg ‘zacht’ en ‘beladen’ karakter dragen en zijn soms tegenstrijdig waardoor een beleidsmaker nog meer dan op enig ander beleidsterrein onder grote onzekerheid van feiten en grote onenigheid van voorkeuren besluiten moet nemen. Dit artikel is niet meer dan een voorzichtige inschatting van wat immigratie voor de Nederlandse economie kan betekenen. De volgende ‘harde’ conclusies zijn in dat opzicht relevant:

- De welvaartswinsten van immigratie voor de Nederlandse economie zijn beperkt doch achter de geringe netto welvaartswinst gaan relatief grote herverdelingen van inkomens schuil.
- De Nederlandse economie profiteert relatief meer van hooggeschoolde migranten dan laag- of ongeschoolde migranten, doch wederom zijn de nettobaten voor een realistische samenstelling van migratiestromen klein.
- De financiële consequenties van het gebruik van sociale zekerheid zijn voor goed geïntegreerde, c.q. participerende migranten beperkt, doch laaggeschoolde niet-westerse (in het bijzonder Turkse en Marokkaanse) immigranten van de eerste generatie laten zien dat een royaal stelsel van sociale zekerheid en zwak geïntegreerde nieuwkomers moeilijk samengaan. Het dilemma waar een immigratieland als Nederland voor staat is om immigranten van buiten de EU voor een bepaalde duur van het gebruik van sociale zekerheid uit te sluiten (zoals voorgesteld in Duitsland) of om het sociale zekerheidsstelsel te herzien zodat mobiliteit en sociale zekerheid samengaan.

Een ‘zachte’ conclusie is dat etnische diversiteit in potentie de belangrijkste bron van welvaart kan zijn. De zogenaamde externe effecten van migratie (zie paragraaf 4) kunnen zowel in positieve als in negatieve zin een enorme invloed op de Nederlandse economie hebben en om die invloed te verkrijgen, hoeven we niet aan enorme volumeveranderingen te denken. Het is een bekend gegeven uit de literatuur (zie Romer, 1994) dat kleine veranderingen enorme consequenties kunnen hebben. Er hoeft zich bij wijze van spreken maar één Einstein in Nederland te vestigen om enorme effecten op wetenschap en technologie te hebben. Echter, gezien de veelzijdigheid van dit onderwerp en het ontbreken van Nederlands onderzoek op dit terrein is iedere gevolgtrekking op dit moment niet meer dan luchtftietserij.

7. Beleidsimplicaties

Vallen er uit deze korte evaluatie conclusies te trekken voor het beleid? Hoewel de empirie rond immigratie in Nederland nog beperkt en gebrekkig is, vallen er wel enige lessen te leren waar een immigratieland zijn voordeel mee kan doen. Een van de harde lessen die Nederland zal moeten leren is dat immigratie in beperkte mate direct stuurbaar is. Immigratiepolitiek is in veel gevallen een politiek van de ‘second-best’(zie Van Dalen, 1993): immigratiestromen vallen zeer moeilijk te sturen en gegeven een bepaalde immigratiestroom dient men zo goed mogelijk gebruik te maken van de nieuwkomers. Wellicht dat de elementen —weinig sturing en weinig inzicht— verklaren waarom Nederland tot op heden niet een echte immigratiepolitiek heeft. Als er wel zoiets als een immigratiebeleid valt te ontwaren dan wordt dit eerder gekenmerkt door opportunisme en incidenten dan door een duidelijke visie op immigratie. Zo duiken de laatste tijd pleidooien op om arbeidsmigratie te gebruiken als instrument van economische politiek (zie Van Steveninck en Hoekema, 2001). De negatieve gevolgen van vergrijzing voor arbeidsmarkt en sociale zekerheid en pensioenfinanciering worden vaak als probleemvelden ten tonele gevoerd waarvoor arbeidsmigratie een oplossing zou vormen. Een dergelijk pleidooi miskent dat de problemen in bepaalde sectoren van de economie dieper liggen en dat de immigratie van werknemers niet meer dan een stoplap is (zie Van Dalen en Broeders, 2002).

Het getuigt eveneens van kortzichtigheid omdat veel gevolgen van migratie zich pas op lange termijn doen gevoelen. Voor een goed begrip van de lange-termijnconsequenties van immigratie is het van belang om terugkoppelingen in de economie expliciet te modelleren in een algemeen

evenwichtsmodel. Zo wordt immigratie soms verdedigd om de AOW betaalbaar en houdbaar te maken. Onderzoek op dit terrein laat zien dat immigratiestromen vooral intergenerationele onevenwichtigheden oproepen en dat conclusies sterk afhankelijk zijn van de mate waarin factorprijzen veranderen als gevolg van immigratiestromen. Indien men de factorprijzen constant veronderstelt dan spreekt het welhaast voor zich dat immigranten een welvaartsverbetering betekenen omdat zij eenvoudigweg een verbreding van de AOW-premiebasis betekenen waardoor de AOW-uitkeringen veel makkelijker zijn op te brengen. Het verhaal wordt echter anders en ook realistischer wanneer relatieve factorprijzen als de prijs voor kapitaal en arbeid variëren onder invloed van immigratiestromen. De economen Razin en Sadka laten zien dat onder dergelijke omstandigheden alleen nog de ouderen op het moment van de immigratieschok profiteren van immigratie en dat vooral de werkende generatie er ten tijde van de immigratieschok flink op achteruit gaat (Razin en Sadka, 2000). De ouderen profiteren voornamelijk van het feit dat én de AOW-uitkering stijgt én het rendement op besparingen stijgt. Alle generaties die na de ouderen komen, gaan er in inkomen op achteruit. Een uitzondering op deze regel vormt de generatie hooggeschoolde werknemers die een minieme inkomenswinst maken omdat deze generatie ten tijde van de schok het verlies kan compenseren door winst op hun relatief hoge besparingen. Een zwak punt in de analyse van Razin en Sadka is dat zij de immigratiestroom beperken tot ongeschoolde werknemers. Uit de partiële analyse van tabel 1 hebben we immers gezien hoe winstgevend een selectieve immigratiepolitiek van hoogopgeleiden kan zijn. Een dergelijke politiek zou in principe huidige en toekomstige generaties wel degelijk enige welvaartswinst kunnen opleveren. Maar is de theorie in deze wel een goede leidraad? Berekeningen van Storesletten (2000) bevestigen het belang van een selectieve migratiepolitiek. Hij berekent met behulp van een overlappend generatiemodel dat de VS geen aanpassingen hoeft te plegen in het overheidsbudget als gevolg van de vergrijzing van de bevolking als het jaarlijks 1,6 miljoen (sic!) hoogopgeleide immigranten in de leeftijdscategorie 40-44 jaar toelaat⁸. Het nut van dit soort berekeningen voor het voeren van een immigratiepolitiek is echter gering. Het op zuiver mechanistische wijze proberen te beïnvloeden van de leeftijdsstructuur van de bevolking zou (verondersteld dat immigratie daadwerkelijk een positief effect oproept) zulke enorme immigratiestromen impliceren dat men zich niet kan voorstellen dat zo'n

⁸ Hoewel zijn beleidsboodschap van een selectieve immigratiepolitiek gespeend is van iedere realiteitszin laten zijn berekeningen tevens zien dat ook hier de immigratiewelvaartswinst marginaal is (0,3 procent BBP voor het jaar 1993). Let wel: zelfs indien men rekening houdt met het effect op de leeftijdsstructuur van de bevolking.

voorstel ooit geaccepteerd wordt. Demografische vooruitberekeningen voor Nederland maken duidelijk dat het constant houden van de leeftijdsstructuur (op niveau 1997) in deze eeuw in 2100 een Nederlandse bevolking van 109 miljoen inwoners betekent (Van Imhoff en Van Nimwegen, 2000).

Afgezien van het realistische gehalte van dit soort voorstellen, is er wellicht een nog zwaarder wegend argument om migranten niet te gebruiken voor de financiering van overheidsuitgaven en dat heeft te maken met verantwoordelijkheid jegens toekomstige generaties. Het is een punt dat wordt benadrukt door Auerbach en Oreopoulos (1999) voor de VS maar dat een algemene strekking heeft. Zij komen op basis van de methode van generatierekeningen tot de conclusie dat immigratie een geringe fiscale nettowinst (dat is de netto contante waarde van belastingen minus uitkeringen over een mensenleven) oplevert voor de autochtone bevolking indien de overheid zich fiscaal *onverantwoordelijk* gedraagt —dat wil zeggen begrotingsonevenwigheden naar toekomstige generaties schuift— terwijl immigranten een verliespost vormen wanneer de overheid tekorten niet alleen naar de toekomst verschuift maar ook door bestaande generaties laat betalen. De reden waarom immigratie zo wisselend wordt beoordeeld, is eenvoudig: nieuwe immigranten vormen een relatief grote groep in toekomstige generaties in vergelijking met huidige generaties. Wie een schuld doorschuift naar toekomstige generaties profiteert daarmee meer van immigranten dan wie de schuld vandaag probeert af te lossen. Immigranten profiteren in dat laatste geval van een ‘verantwoordelijke’ regering. Dit soort berekeningen is echter gevoelig voor het karakter van de diensten die de overheid levert. Indien de overheid *zuiver* collectieve goederen aanbiedt, is iedere verbreding van de belastingbasis voordelig omdat het genot van het goed (bijvoorbeeld defensie, deltawerken) niet afneemt terwijl de belastingdruk per hoofd van de bevolking daalt. Bij onzuivere collectieve goederen is niet langer sprake van een winstgevend immigratievoordeel omdat de collectieve uitgaven groeien met de omvang van de bevolking. Gezien het feit dat veel overheidsdiensten en –voorzieningen niet goed aan het ideale beeld van een zuiver collectief kunnen voldoen moet daarom ernstig worden getwijfeld aan de immigranten als een bron van fiscaal voordeel.

8. Tot slot

De verwachtingen over de stuurbaarheid van de economie zijn de laatste 20 jaar sterk afgenomen; dit geldt in het bijzonder voor migratiebeleid (WRR, 2001). Het is realistischer om internationale migratie voor een belangrijk

deel als een ‘normaal’ verschijnsel te beschouwen. Als er een overheidsbeleid ten aanzien van immigratie geformuleerd moet worden dan schuilt dat eerder in het formuleren van (spel)regels waarmee wederzijds voordeel kan worden gehaald uit arbeidsmobiliteit. Er zijn op dat vlak twee problemen die menig Europese welvaartsstaat, en zeker de Nederlandse, onder ogen moet zien: (1) de nationale arbeidsmarkten zijn vaak niet erg flexibel waardoor hun vermogen om zich aan te passen aan (grootschalige) immigratie meer problemen oproept dan het oplost; en (2) de sterk herverdelende werking van sociale zekerheid en publieke goederen en diensten (zoals onderwijs en zorg) creëren kunstmatige prikkels om te migreren die voor Nederland niet welvaartsverhogend werken. Ter Rele en Roodenburg (2001) hebben op overtuigende wijze laten zien hoe de imperfecte integratie van niet-westerse allochtonen een forse aderlating betekent voor de Nederlandse schatkist. Op het eerste punt zou lering getrokken kunnen worden uit de ervaringen van klassieke immigratielanden. De klassieke immigratielanden kunnen echter op het tweede punt geen aanknopingspunten voor beleid bieden omdat de welvaartsstaat aldaar niet de omvang bezit die het in menig Europees land heeft. Europese welvaartsstaten, zoals Nederland, zullen een eigen koers moeten ontwikkelen om (interne) solidariteit en migratie met elkaar te verenigen. Op dit punt zou men kunnen experimenteren met de tijdelijke uitsluiting van sociaal zekerheidsgebruik zoals bepleit in Duitsland (zie Sinn en Werding, 2001). Men zou ook de fiscale balans meer in evenwicht kunnen brengen door meer gebruik te maken van financiële prikkels waarbij migratie en integratie aan elkaar zijn gekoppeld.

Het laatste woord is hier echter nog niet over gesproken maar het is wel een dilemma waar menig EU-lid een antwoord op moet zien te vinden. Het is een moeilijk en pijnlijk dilemma en in dat opzicht is het niet zo verwonderlijk dat menige welvaartsstaat liever immigratie als wondermiddel voor allerlei binnenlandse arbeidsmarktproblemen gebruikt. Een dergelijke houding getuigt echter van bijziendheid omdat de gedachte dat immigratiepolitiek een panacee is voor binnenlandse economische problemen zoals vergrijzing en arbeidstekorten voorbij gaat aan structurele tekortkomingen van de binnenlandse economie.

De grootste uitdaging wat immigratiebeleid betreft zit natuurlijk in het wegnemen van de langetermijnkrachten die onhoudbare migratiestromen teweegbrengen, een onderwerp dat buiten het directe gezichtsveld van dit artikel valt maar wel een wezenlijk vraagstuk is zodra men over beleidsimplicaties van migratie gaat nadenken. De inkomenskloof tussen bijvoorbeeld Afrika en het westen is groeiende en als gevolg daarvan wordt de druk voor Afrikanen om naar het westen te migreren steeds groter.

Hatton en Williamson (2001) schatten dat er een goede kans bestaat dat in 2025 de migratie uit Afrika nog veel groter zal zijn dan de migratie vanuit het 19^e-eeuwse Europa naar de nieuwe wereld. Het is daarbij wel zaak om het hoofd koel te houden en de meest geschikte instrumenten voor dit doel te gebruiken. Een ontwikkelingspolitiek die zich richt op institutionele vernieuwingen rond eigendomsrechten, democratie en optimale ‘governance structures’ in private en publieke organisaties, en een handelspolitiek die informele en formele handelsbelemmeringen uit de weg ruimt zijn wat dat betreft instrumenten die het best op deze taak zijn toegerust. Voor een buitenstaander lijkt de oplossing om voor internationale handel en kapitaalstromen te kiezen een paradoxale keuze om migratiestromen in te dammen. Maar wat vaak wordt vergeten in de discussie rond migratie is dat handel in goederen in feite ook een migratie is van de productiefactoren die verwerkt zijn in de verhandelde goederen. Op dit terrein valt nog veel te winnen als men bedenkt dat bijvoorbeeld de handelsbelemmeringen rond agrarische producten nog enorm zijn. Daarbij komt dat handel een betere en meer neutrale manier om is de harde dilemma’s rond migratie op te lossen. Max Frisch typeerde ooit de gastarbeid in Duitsland al kernachtig met de woorden: “Wir haben Arbeitskräften geholt, aber es sind Menschen gekommen.” Het is een triviaal onderscheid maar het is wel het belangrijkste onderscheid dat door migratie-‘advocaten’ vaak snel wordt vergeten.

Literatuur

- Angrist, J.D. en A.D. Kugler (2001), Protective or Counter-productive? European Labor Market Institutions and the Effect of Immigrants on EU Natives, NBER Working Paper, no. 8660, Cambridge, MA.
- Auerbach, A.J. en Ph. Oreopoulos (1999), Generational Accounting and Immigration in the United States, NBER Working Paper, no. 7041, Cambridge, MA.
- Bauer, Th., M. Lofstrom en K.F. Zimmermann (2000), Immigration Policy, Assimilation of Immigrants, and Natives’ Sentiments towards Immigrants: Evidence from 12 OECD Countries, *Swedish Economic Policy Review*, 7. Pp. 13-53.
- Bhagwati, J. en C. Rodriguez (1976), Welfare-Theoretical Analysis of the Brain Drain, in: J.N. Bhagwati (red.), *The Brain Drain and Taxation – Theory and Empirical Analysis*, Amsterdam: North Holland.
- Bijleveld, C. en A.P. Taselaar (2000), Motieven van asielzoekers om naar Nederland te komen, WDOC onderzoeksnotitie no. 2000/2, Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Borjas, G.J. (1991), Immigration and Self-Selection. In: J.M. Abowd en R.B. Freeman (red.), *Immigration, Trade, and the Labor Market*, Chicago, pp. 29-76.
- Borjas, G.J. (1995), The Economic Benefits from Immigration, *Journal of Economic Perspectives*, pp. 3-22.

- Borjas, G.J. (1999), *Heaven's Door – Immigration Policy and the American Economy*, Princeton: Princeton University Press.
- Collier, P. (2001), Ethnic Diversity, An Economic Analysis, *Economic Policy – A European Forum*, 32. Pp. 127-166.
- Dalen, H.P. van (1993), International Migration, Economic Policy and Human Capital Accumulation, *Economic Modelling*. Pp. 417-429.
- Dalen, H.P. van en D. Broeders (2002), Kathedersocialisten en sociale ingenieurs in migratiezaken, *Socialisme & Democratie*, 59. Pp. 56-65.
- De Nederlandsche Bank (2001), Arbeidsmobiliteit in het eurogebied, *DNB Kwartaalbericht*, juni 2001. Pp. 49-55.
- Draper, D.A.G. en A.J.G. Manders (1997), Structural Changes and the Demand for Labor, *De Economist*, pp. 521-546.
- Friedberg, R.M. (2000), You Can't Take it With You? Immigrant Assimilation and the Portability of Human Capital, *Journal of Labor Economics*, pp. 221-251.
- Gould, D.M. (1994), Immigrant Links to the Home Country: Empirical Implications for U.S. Bilateral Trade Flows, *Review of Economics and Statistics*, pp. 302-316.
- Hatton, T.J. en J.G. Williamson (2001), Demographic and Economic Pressure on Emigration out of Africa, NBER Working Paper, no. 8124, Cambridge, MA.
- Hebbink, G.E. (1992), *Human Capital, Labor Demand and Wages*, Tinbergen Institute Research Series no. 35, Amsterdam: Thesis.
- Imhoff, E. van en N. van Nimwegen (2000), Migratie GEEN remedie tegen vergrijzing, *Demos*, pp. 9-10.
- Lazear, E.P. (2000), Diversity and Immigration. In: G.J. Borjas (red.), *Issues in the Economics of Immigration*, Chicago: Chicago University Press, Chicago, pp. 117-142.
- Levin, S.G. en P.E. Stephan (1999), Are the Foreign Born A Source of Strength for U.S. Science?, *Science*, pp. 1213-1214.
- Martens, E.P. (1999), *Minderheden in beeld*, Rotterdam: ISEO.
- OECD (1999), *Trends in International Migration*, Parijs: OECD.
- O'Reilly, C.A., K.Y. Williams en S. Barsade (1998), Group Demography and Innovation: Does Diversity Help?, *Research on Managing Groups and Teams*, pp. 183-207.
- Razin, A. en E. Sadka (2000), Unskilled Migration: A Burden or a Boon for the Welfare State?, *Scandinavian Journal of Economics*, pp. 463-479.
- Rele, H.J.M. ter en H.J. Roodenburg (2001), Hoe meer zielen, hoe meer vreugd, *Economisch Statistische Berichten*. Pp. 808-810.
- Romer, P.M. (1994), New Goods, Old Theory, and the Welfare Costs of Trade Restrictions, *Journal of Development Economics*, 43. Pp 5-38.
- Roodenburg, H. (2000), Immigratie in Nederland: economische gevolgen. In: N. van Nimwegen en G. Beets (red.), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000*, Den Haag: NIDI. Pp. 197-215.
- Savona, E. (1999), *European Money Trails*, Harwood Academic Publishers.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2000), *Sociaal en Cultureel Rapport 2000*, Rijswijk.
- Sociaal Economische Raad (SER) (2001), *Arbeidsmobiliteit in de EU*, Den Haag.
- Sinn, H.W. en M. Werding (2001), Immigration Following EU Eastern Enlargement, *CESifo Forum*, www.cesifo.de, Summer 2001. Pp. 40-47.
- Steveninck, Th. van en J. Hoekema (2001), Een pleidooi voor tijdelijke arbeidsmigratie, *Socialisme & Democratie*. Pp. 470-474.

- Storesletten, K. (2000), Sustaining Fiscal Policy Through Immigration, *Journal of Political Economy*, 108. Pp. 300-323.
- Teulings, C.N. (1995), Solidariteit en uitsluiting – De keerzijden van een en dezelfde medaille. In: G. Engbersen en R. Gabriëls (red.), *Sferen van integratie - Naar een gedifferentieerd allochtonenbeleid*, Boom, Meppel, pp. 48-73.
- Tiebout (1956), A Pure Theory of Local Expenditure, *Journal of Political Economy*, 64. Pp. 416-424.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2001), *Nederland als immigratiesamenleving*, Den Haag: SDU.
- Williams, K.Y. en C.A. O'Reilly (1998), Demography and diversity in organizations. In: B.M. Staw en R.M. Sutton (red.), *Research in Organizational Behavior*. Pp. 77-140.
- Winkelmann, R. (2001), Why do Firms Recruit Internationally? IZA Discussion Paper, no. 331, Bonn.
- Zimmermann, K.F. (1995), Tackling the European Migration Problem, *Journal of Economic Perspectives*, 9. Pp. 45-62.