



Onderzoeksperspectieven rondom migratie, maatschappij en economie

Het CPB heeft de intentie om zich de komende jaren meer te gaan richten op het onderwerp migratie.

Diverse economische aspecten van migratie kunnen daarbij centraal staan.

Deze verkenning bevat een beknopte beschrijving van mogelijke onderzoeksvragen die het CPB in de toekomst zou willen beantwoorden.

De focus ligt in eerste instantie op drie hoofdonderwerpen. Te weten: de economische gevolgen van migratie, toekomstscenario's in relatie tot de Nederlandse economie en het waarom van wie naar Nederland komt en wie vertrekt.

CPB - oktober 2023

1 Inleiding

Migratie is een veelbesproken onderwerp in beleid en politiek, waarbij momenteel gezocht wordt naar een betere beheersing van migratiestromen. Zowel in de beleidswereld als in de samenleving wordt migratie vaak gezien als iets wat ons overkomt en waarover we dus onvoldoende controle hebben. Zo uitte het kabinet-Rutte IV de wens om “meer grip te krijgen op migratie” (Kabinet-Rutte IV, 2021) en werd daarop het besluit genomen tot een “fundamentele heroriëntatie op het huidige asielbeleid en de inrichting van het asielstelsel” (Ministerie van J&V - DG Migratie, 2022). Ook uitvoeringsorganisaties zoals de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) en de Arbeidsinspectie hebben recent hun zorgen geuit over problematische (neven)effecten van migratie (IND, 2023; Nederlandse Arbeidsinspectie, 2022). Het gaat hierbij niet alleen om asielmigratie, maar ook om afwegingen rondom studie- en arbeidsmigratie. Overigens is de invulling van meer ‘grip’ divers: sommigen bedoelen hiermee het beperken van instroom, anderen doelen op het beter kunnen selecteren van wie er komt en gaat, en weer anderen willen vooral meer grip op de gevolgen van migratie.

Meer grip op migratie vereist in de eerste plaats meer bégrip van migratie. Migratie – de verplaatsing van mensen tussen landen – is een ingewikkeld verschijnsel dat beïnvloed wordt door veel verschillende factoren. Mensen die besluiten om naar Nederland te komen, of juist te vertrekken, hebben hiervoor vaak onder meer economische motieven, bijvoorbeeld werkgelegenheid en arbeidsomstandigheden (De Haas, 2020). Vice versa hebben veel van de gevolgen van migratie ook economische kanten: zo gaat het vaak over de vraag hoe immigratie zich verhoudt tot de overheidsfinanciën en de verzorgingsstaat (Kremer, 2013; Dustmann & Frattini, 2014; Van de Beek e.a., 2021), maar ook de huisvesting van immigranten is voor een groot deel een economisch vraagstuk.

Het CPB wil vanuit een economisch perspectief bijdragen aan dit begrip. In de huidige context, die gekenmerkt wordt door de oploeiende maatschappelijke discussie over migratie, heeft het CPB verkend op welke manier het met zijn specifieke economische blik kan bijdragen aan het vergroten van kennis op het gebied van migratie van en naar Nederland. Het aantal economische studies dat ingaat op de Nederlandse situatie is beperkt. Ook het CPB heeft slechts een beperkt aantal studies op dit gebied uitgebracht. We noemen de onderzoeken naar de kosten en baten van studiemigratie (Bolhaar et al., 2019; van Elk et al., 2016) en de studie naar verdringing op de arbeidsmarkt uit 2018 van het SCP en het CPB (van den Berge et al., 2018). Andere voorbeelden zijn het CPB-onderzoek naar grenswerkers (van Gemerden et al., 2016) en naar het vrije verkeer van personen binnen de EU (Rojas-Romagosa & Bollen, 2018).

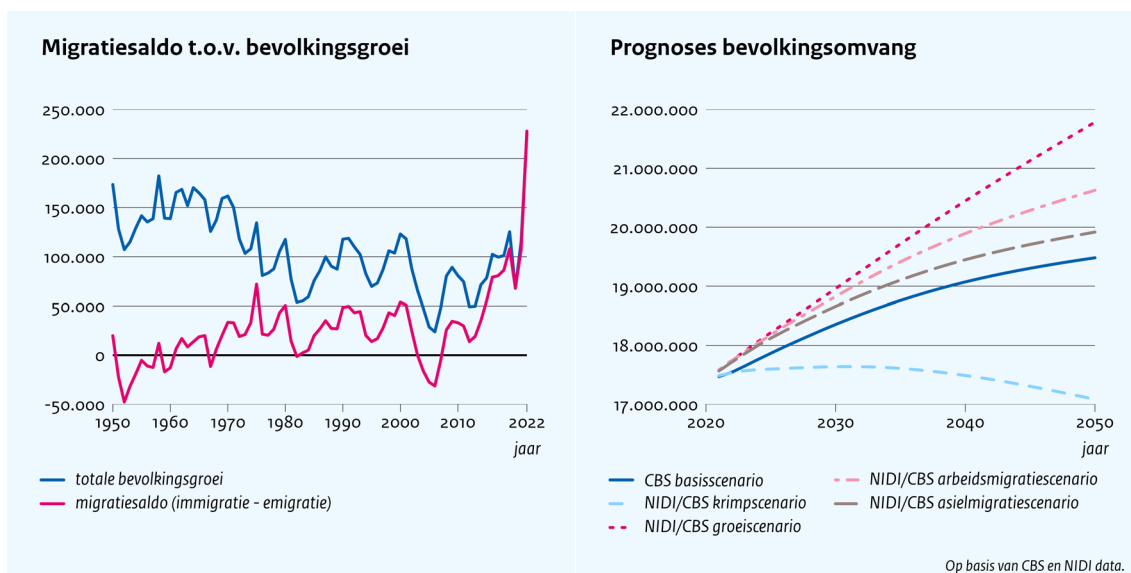
Deze verkenning bevat een beknopte beschrijving van mogelijke onderzoeksvragen die wij in de toekomst zouden willen beantwoorden. Deze verkenning is in eerste instantie bedoeld om ruimte te creëren om deze vraagstukken op te kunnen pakken. Het CPB wil bij deze onderzoeken actief de samenwerking zoeken met andere partijen. Migratie raakt naast economische facetten ook aan sociale, culturele, ruimtelijke en andere aspecten. We hebben bij het schrijven van dit voorstel dan ook geprofiteerd van de vele gesprekken met migratie-experts uit andere onderzoeksdisciplines.

2 Context

Nederland fungeert de laatste decennia als netto-immigratieland. Dat houdt in dat er jaarlijks meer migranten binnenkomen dan er vertrekken. Bovendien kan de mogelijkheid voor beleidsmakers om migratie te beïnvloeden in sommige gevallen beperkt zijn, bijvoorbeeld door regels en verdragen van de Europese Unie. Hieronder wordt deze context kort besproken.

In Nederland is migratie grotendeels verantwoordelijk voor de bevolkingsgroei. Sinds het einde van de jaren zestig is het migratiesaldo – immigratie minus emigratie – de meeste jaren positief geweest. Dit migratiesaldo heeft relatief een steeds grotere invloed op de bevolkingsgroei, ook omdat de natuurlijke bevolkingsaanwas afneemt (zie figuur 1, links; de piek in 2022 wordt overigens mede verklaard door de komst van ca. 108 duizend Oekraïners in verband met de oorlog). De meeste bevolkingsscenario's nemen aan dat deze trend verder doorzet en eerder meer dan minder groei zal optreden, zie NIDI en CBS (2020), (zie figuur 1, rechts).

Figuur 1 Migratie speelt een grote rol bij de groei van de bevolking, ook in de meeste toekomstscenario's



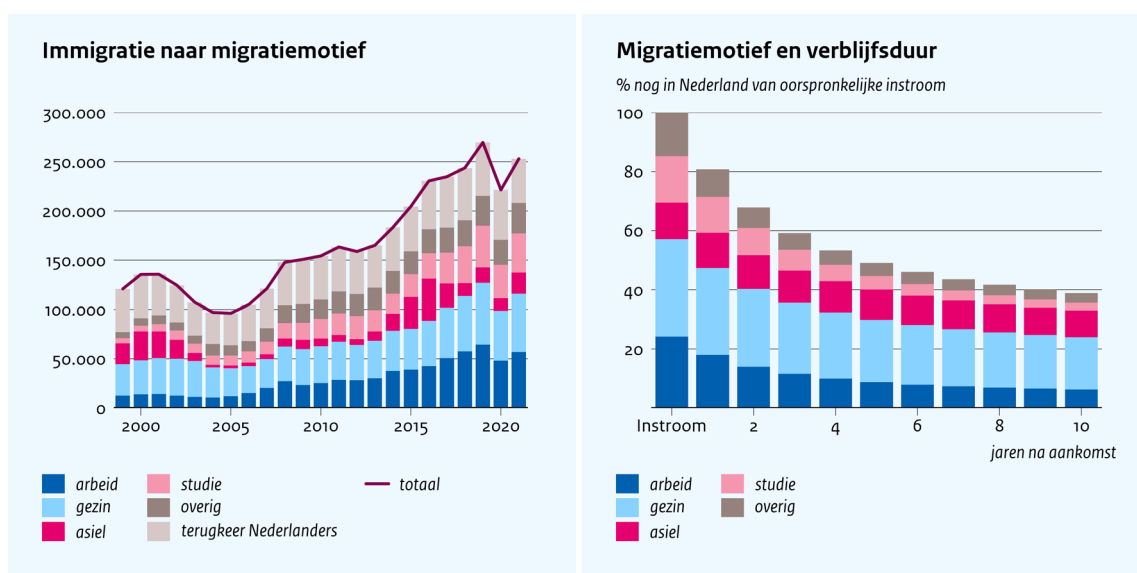
Bron: CBS (links) en CBS & NIDI (rechts).

Gezins- en asielmigratie dragen relatief het meeste bij aan de groei van de Nederlandse bevolking. Migratie wordt vaak ingedeeld op basis van het migratiemotief, zoals studiemigratie of asielmigratie. Als we kijken naar immigratie vormen arbeids- en gezinsmigratie samen meer dan de helft van de totale immigratie naar Nederland, zonder de terugkerende Nederlanders mee te nemen (figuur 2, links). Voor niet-EU-immigranten wordt het doel of de reden voor immigratie bepaald door de wettelijke regelingen die bepalen wie in Nederland wordt toegelaten. Het doel van immigratie voor intra-EU-migranten wordt afgeleid door het CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek): het CBS verzamelt en analyseert gegevens om de migratiemotieven te bepalen van intra-EU migranten. In de praktijk hebben migranten vaak meer dan één motief, omdat andere overwegingen (arbeidsmarkt, familie) ook een rol kunnen spelen bij de keuze voor het land. Studie- en arbeidsmigranten vertrekken in de regel eerder dan asiel- en gezinsherenigingmigranten. Dit beïnvloedt de uiteindelijke bevolkingssamenstelling (figuur 2, rechts): als hiermee rekening wordt gehouden, dragen gezins- en asielmigratie relatief het meeste bij aan de groei van de Nederlandse bevolking (Van Sonsbeek et al., 2023).

Nederland heeft afhankelijk van het type migratiemotief meer of minder ruimte om beleid te voeren. Migratie blijft de komende decennia actueel bij ons en stelt beleidsmakers voor vragen rond de komst van migranten en de eventuele druk die daardoor op onze voorzieningen wordt gelegd. Is dat zorgelijk? Wat is er nu en in de toekomst nodig om een (gewenste) groei van de migratiestroom in te passen? En wat betekent de komst van deze stroom migranten voor de Nederlandse economie en haar sociale voorzieningen? Afhankelijk van het type migratie is de beweegruimte van beleid meer of minder beperkt.

Binnen de Europese Unie zijn regels en kaders opgesteld waarbinnen Nederland zich kan bewegen. In het bijzonder is binnen de EU sprake van vrij verkeer van personen, waardoor intra-EU-migratie niet rechtstreeks kan worden gereguleerd. Daarnaast hebben beleidsmakers rekening te houden met verschillende verdragen zoals het VN-Vluchtelingenverdrag en daaraan verwante Europese afspraken omtrent asiel. De meeste beleidsruimte op de korte termijn ligt op het vlak van studie- en arbeidsmigratie van buiten de EU (Adviesraad Migratie, 2022 bijlage 3). Tegelijkertijd is migratiebeleid niet het enige type beleid dat invloed heeft op migratie. Arbeidsmarktbeleid en beleid rondom sociale voorzieningen kunnen ook een rol spelen in welke migranten er komen. Maar ook welke migranten weer vertrekken: zo kan een wijziging over de hoogte of duur van de werkloosheidsuitkering invloed hebben op de verblijfsduur van werkloze arbeidsmigranten.

Figuur 2 Arbeids- en gezinsmigratie vormen grootste gedeelte immigratie, maar verblijfsduren verschillen sterk



Bron: eigen berekeningen op basis van CBS-data. Betreft de som van intra-EU- en buiten-EU immigratie, waarbij voor de intra-EU-immigratie het migratiedoel is afgeleid. De rechterfiguur gaat uit van de gemiddelde verblijfskansen van migranten over de periode 1999-2020. Hierbij is de component "terugkeer Nederlanders" buiten beschouwing gelaten. De rechterfiguur verscheen eerder in ESB (Van Sonsbeek et al., 2023).

3 Onderzoeksrichtingen

Het CPB ziet drie belangrijke thema's voor onderzoek naar migratie:

1. Economische effecten van migratie
2. Migratie en de Nederlandse economie in 2050
3. Drijfveren van migranten van en naar Nederland

Het eerste thema brengt in beeld wat de economische effecten van migratie voor Nederland zijn. Het onderzoek focust zich daarbij niet alleen op de effecten van migratie voor de overheidsfinanciën, maar wil nadrukkelijk een breder beeld schetsen. Het tweede thema "Migratie en de Nederlandse economie in 2050" geeft inzicht in de ontwikkeling op de langere termijn van migratiebewegingen onder verschillende scenario's en structurele onzekerheden. Inzicht in de vraag naar en het aanbod van arbeid in verschillende economische sectoren op de lange termijn speelt hierbij ook een rol. Het derde thema, "Drijfveren van migranten van en naar Nederland", behandelt verschillende determinanten van migratie. Het omvat een analyse van de migratiepatronen die Nederland in het verleden heeft ervaren, het belang van het begrijpen van terugkeermigratiepatronen, en een onderzoek naar de relatie tussen migratie, economische conjunctuur, groei, arbeidsmarktbeleid en sociale zekerheid in Nederland. Deze thema's zijn hier niet gerangschikt naar prioriteit.

Voor elk van de bovenstaande thema's zijn enkele onderzoeksvragen geformuleerd, die het CPB de komende jaren zou kunnen beantwoorden. Een beknopt overzicht volgt hieronder.

Economische effecten van migratie

Wat heeft onderzoek ons tot nu toe geleerd over de economische effecten van migratie?

Het doel van dit project is om een overzicht te geven van het economische denken over de effecten van migratie op het land van bestemming, in dit geval Nederland. De studie trapt af met beschrijvende statistiek over de omvang en samenstelling van migratie naar Nederland in historisch perspectief, daarna volgt een overzicht van de beschikbare empirische literatuur over de effecten van migratie.

Wat zijn de bredere economische effecten van immigratie?

De (beperkte) literatuur over de gevolgen van immigratie voor de Nederlandse economie richt zich tot nu toe vaak op de gevolgen voor de overheidsfinanciën. Dit willen wij verbreden door een eigen empirische analyse te verrichten op een deelluitkomst, bijvoorbeeld: wat is het effect van immigratie op de Nederlandse woningmarkt? Dit onderzoek verrichten we bij voorkeur samen met niet-economische onderzoekers gegeven de breedte van de effecten bij dit type deelluitkomsten. Gedacht kan worden aan samenwerking met het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) of het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

Migratie en de Nederlandse economie in 2050

Hoe ontwikkelt de vraag naar en het aanbod van arbeid zich in verschillende sectoren van de economie in de komende decennia?

Dit project onderzoekt in welke mate Nederlandse sectoren gebruikmaken van arbeid van migranten, nu en in de komende decennia. We bouwen daarbij voort op werk van SEO en UWV en Panteia waarin de huidige en recente inzet van arbeidsmigranten per sector in beeld is gebracht. Deze inzichten zijn gebruikt om voorspellingen te doen tot het jaar 2030. Onze analyse zou zich willen richten op de onderscheidende kenmerken tussen diverse sectoren. Het zou dan ook gaan over welke implicaties die kenmerken hebben voor het soort migranten dat deze sectoren nodig hebben en de uitdagingen die dat met zich meebrengt.

Hoe ontwikkelen migratiebewegingen zich op de langere termijn in verschillende scenario's en als functie van verschillende structurele onzekerheden?

Het CPB brengt in 2024 de lange termijnverkenning (LTV) uit, waarin verschillende kwalitatieve scenario's worden besproken voor de ontwikkeling van Nederland tot 2050. In deze verkenning speelt de demografische ontwikkeling een belangrijke rol. Op basis van de demografische scenario's van NIDI & CBS en het daarop aanvullende werk van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 willen wij vier migratiescenario's doordenken, die passen bij de aannames van de vier scenario's die in de langetermijnverkenning (LTV) geschetst worden. Idealiter is er voor elk LTV-scenario een bestaand demografisch scenario; mocht geen van de bestaande demografische scenario's als passend worden beschouwd, dan kunnen er ook één of meerdere eigen demografisch scenario's worden ontwikkeld.

Drijfveren van migranten van en naar Nederland

Wat zijn verklaringen voor de migratiepatronen die Nederland heeft waargenomen?

Net als het eerstgenoemde project is het doel van dit project om een overzicht te geven van de economische kennis over factoren die van invloed zijn op migratiepatronen van en naar Nederland. De focus ligt hierbij op het verleden: welke migratiepatronen kenmerkten Nederland en welke oorzaken liggen hierachter? Welke lessen herbergen bijvoorbeeld de geschiedenis van gastarbeiders of van Europese eenwording, en hoe verhoudt dat zich tot de migratiegeschiedenis van andere Europese landen? Deze studie combineert beschrijvende statistiek met historische en economische inzichten.

Hoe bepalen specifieke karakteristieken van migranten in Nederland het patroon van retourmigratie en wat zegt dat over de groep migranten die in Nederland blijft?

In dit project onderzoeken we de beweegredenen van immigranten om op enig moment terug te keren naar hun land van herkomst (retourmigratie) en dus ook welke groep migranten in Nederland blijft. Centraal hierbij staan de positie op de arbeidsmarkt (werkloos, flexibel of vast arbeidscontract), de uitkeringsafhankelijkheid en het verdiende inkomen van de personen in kwestie. Ook zijn uitbreidingen mogelijk door bijvoorbeeld gezondheidsindicatoren mee te nemen. Dit onderzoek bouwt voort op eerder onderzoek van het NIDI. In een beperkte vorm zou dit project een update kunnen worden van Bijwaard e.a. (2014) en van Bijwaard en Wahba (2014). Deze studies gaan over arbeidsmigranten en hun positie op de arbeidsmarkt.

Hoe hangen migratiebewegingen van en naar Nederland af van de conjunctuur en van economische groei op langere termijn? Hoe verhouden ze zich tot arbeidsmarktbeleid en sociale zekerheid in Nederland?

Een model dat deze en andere verklarende variabelen voor migratie van en naar Nederland opneemt, kan behulpzaam zijn om in de toekomst migratiebewegingen te kunnen ramen of *what if*-simulaties voor ingezet beleid te kunnen doen. Een zwaartekrachtmodel waarin migratie tussen landen is meegenomen en waarin verklarende variabelen voor migratiebewegingen, zoals economische ontwikkeling en of de stand van de arbeidsmarkt zijn opgenomen, kan uitkomst bieden. Het model zal worden gevoed met behulp van macrocijfers over migratie van en naar Nederland.

4 Literatuur

- Adviesraad Migratie. (2022). *Realisme rond richtgetallen: Kansen en risico's van streefcijfers en quota in het migratiebeleid* [Advies]. Adviesraad Migratie (ACVZ).
- Bijwaard, G. E., Schluter, C., & Wahba, J. (2014). The Impact of Labor Market Dynamics on the Return Migration of Immigrants. *The Review of Economics and Statistics*, 96(3), 483-494.
https://doi.org/10.1162/REST_a_00389
- Bijwaard, G. E., & Wahba, J. (2014). Do high-income or low-income immigrants leave faster? *Journal of Development Economics*, 108, 54-68. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2014.01.006>
- Bolhaar, J., Kuipers, S., & Nibbelink, A. (2019). *Economische effecten van internationalisering in het hoger onderwijs en mbo*. Centraal Planbureau (CPB). https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/cpb-notitie-de-economische-effecten-van-internationalisering-in-het-hoger-onderwijs-en-mbo_o.pdf
- De Haas, H. (2020). *Factsheet grandoorzaken van migratie* [Parlement en Wetenschap]. Tweede Kamer, de KNAW, NWO, NFU, VSNU, TNO en de jonge Akademie. https://parlementenwetenschap.nl/wp-content/uploads/2021/11/201009_Factsheet_De_Haas_Grandoorzaken_migratie.pdf
- Dustmann, C., & Frattini, T. (2014). The fiscal effects of immigration to the UK. *The Economic Journal*, 124(November), F593-F643. <https://doi.org/10.1111/eoj.12181>
- IND. (2023). *Stand van de Uitvoering 2023*. Immigratie- en Naturalisatiedienst.
- Kabinet Rutte IV. (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*. Coalitieakkoord 2021 – 2025. VVD, D66, CDA en ChristenUnie.
<https://www.kabinetsformatie2021.nl/binaries/kabinetsformatie/documenten/publicaties/2021/12/15/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst/coalitieakkoord-2021-2025.pdf>
- Kremer, M. (2013). *Vreemden in de verzorgingsstaat: Hoe arbeidsmigratie en sociale zekerheid te combineren*. Boom Lemma uitgevers. https://www.researchgate.net/profile/Monique-Kremer/publication/282339783_Vreemden_in_de_verzorgingsstaat_Hoe_arbeidsmigratie_en_sociale_zekerheid_te_combineren/links/560d3d8908ae967420107b75/Vreemden-in-de-verzorgingsstaat-Hoe-arbeidsmigratie-en-sociale-zekerheid-te-combineren.pdf

Ministerie van J&V - DG Migratie. (2022). *Actuele situatie asielketen* (Kamerbrief 19637-3100).

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023Z07733&did=2023D1817

4

Nederlandse Arbeidsinspectie. (2022). *Jaarverslag 2022* (p. 42). Nederlandse Arbeidsinspectie; Ministerie van SZW.

<https://www.nlarbeidsinspectie.nl/binaries/nlarbeidsinspectie/documenten/jaarverslagen/2023/05/08/jaarverslag-2022/volledig-jaarverslag-2022-20230508.pdf>

NIDI, & CBS. (2020). *Bevolking 2050 in beeld Drukker, diverser en dubbelgrijs*. <https://publ.nidi.nl/output/2020/nidi-cbs-2020-bevolking-2050-in-beeld.pdf>

Rojas-Romagosa, H., & Bollen, J. (2018). *Estimating migration changes from the EU's free movement of people principle* (CPB Discussion Paper 385). Centraal Planbureau (CPB).

van de Beek, J., Roodenburg, H., Hartog, J., & Kreffer, G. (2021). *Grenzeloze Verzorgingsstaat: De Gevolgen van Immigratie voor de Overheidsfinanciën*. Universiteit van Amsterdam.

van den Berge, W., Vlasblom, J. D., Ebregt, J., Putman, L., Zweerink, J., & de Graaf-Zijl, M. (2018). *Verdringing op de arbeidsmarkt, beschrijving en beleving*. CPB en SCP.

<https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-SCP-Boek-31-Verdringing-op-de-arbeidsmarkt.pdf>

van Elk, R., Rud, I., & Wouterse, B. (2016). *De economische effecten van buitenlandse promovendi*. Centraal Planbureau (CPB). <http://www.cpb.nl/publicatie/de-economische-effecten-van-buitenlandse-promovendi>

van Gemerden, J., Verstraten, P., & Zwaneveld, P. (2016). *De arbeidsmarkt aan de grens met en zonder grensbelemmeringen* [CPB Notitie]. Centraal Planbureau (CPB).

Van Sonsbeek, J.-M., Meijerink, G., & Kramer, B. (2023). *Bevolkingsgroei komt met name door gezinsmigratie*. ESB.