

# RUIMERE WERKMOGELIJK- HEDEN ASIELZOEKERS

MAATSCHAPPELIJKE KOSTEN-BATENANALYSE OP  
HOOFDLIJNEN

EINDRAPPORT

**seo** • economisch onderzoek

---

## AUTEURS

TOBIAS VERVLiet & ARJAN HEYMA

## IN OPDRACHT VAN

REFUGEE CONNECT, BEN & JERRY'S, IKEA GROUP, MICROSOFT, MPEOPLE, REFUGEE TALENT HUB,  
UNTAPPED TALENTS & VLUCHTELINGENWERK NEDERLAND

AMSTERDAM, MAART 2024

## Samenvatting

Ruimere werkmogelijkheden voor asielzoekers leiden tot substantiële maatschappelijke baten waar nauwelijks extra maatschappelijke kosten tegenover staan. De belangrijkste baten zitten in een hogere toegevoegde waarde (nationaal inkomen) doordat asielzoekers eerst als asielzoeker en later ook als statushouder (vaker en meer) werk uitvoeren. Zeker gezien de huidige arbeidsmarktkrapte is er duidelijk vraag naar dit extra arbeidsaanbod, zonder dat dit tot verdringing leidt. Bovendien dragen asielzoekers die werken meer bij aan de kosten van hun opvang, doen zij later als statushouder minder vaak een beroep op de bijstand en dragen ze in totaal meer loonbelasting en btw af. Daarmee profiteren niet alleen asielzoekers, maar ook het bedrijfsleven als werkgever en producent, de overheid als belastingontvanger en is er minder druk op sociale voorzieningen. Tot slot draagt werk bij aan een snellere en betere integratie van asielzoekers in de samenleving.

Asielzoekers die naar Nederland komen hebben een beperkte toegang tot de arbeidsmarkt. Een asielzoeker mag pas aan het werk wanneer zijn of haar asielaanvraag minstens 6 maanden in behandeling is. Tot voor kort mocht hij of zij vanaf dat moment maximaal 24 weken werken over een periode van 52 weken (de zogenaamde '24-weken-eis'). Bovendien kunnen asielzoekers alleen werken met een tewerkstellingsvergunning (TWV) die door de werkgever dient te worden aangevraagd bij UWV. Pas wanneer een asielzoeker een verblijfsvergunning 'asiel voor bepaalde tijd' ontvangt van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en 'statushouder' wordt, kan hij, net als Nederlanders, vrij aan het werk in loondienst of als zelfstandige.

De beperkte toegang van asielzoekers tot de Nederlandse arbeidsmarkt heeft belangrijke maatschappelijke nadelen in termen van het mislopen van arbeidspotentieel, hogere kosten voor sociale voorzieningen en een minder gemakkelijke integratie van asielzoekers. Er is daarom behoefte aan meer inzicht in de voor- en nadelen van een verruiming van werkmogelijkheden voor asielzoekers. Met behulp van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) op hoofdlijnen is in dit onderzoek aangetoond dat ruimere werkmogelijkheden voor asielzoekers leiden tot substantiële maatschappelijke baten waar nauwelijks extra maatschappelijke kosten tegenover staan. Wanneer het cohort asielzoekers dat in 2023 voor het eerst asiel aanvraagde in Nederland, inclusief hun nareizigers, dezelfde werkmogelijkheden zouden krijgen als de huidige groep Oekraïense vluchtelingen, dus de mogelijkheid om vanaf de eerste dag in Nederland te werken zonder tewerkstellingsvergunning en zonder 24-weken-eis, dan zou dat de Nederlandse samenleving over een periode van tien jaar in totaal bijna € 2 miljard aan extra welvaart opleveren, zie Tabel S.1. De belangrijkste maatschappelijke baten zitten in een hogere nationale productie en toegevoegde waarde doordat asielzoekers zowel als asielzoeker en later ook als statushouders (vaker en meer) werk uitvoeren. Die toegevoegde waarde komt als loon, consumptie en belasting terecht bij verschillende partijen in de samenleving. Bovendien dragen asielzoekers die werken meer bij aan de kosten van hun opvang en doen zij later als statushouders minder vaak een beroep op de bijstand. Daarnaast zijn er nog extra niet-gekwantificeerde baten, omdat werkende asielzoekers gezonder en gelukkiger zijn, sneller integreren en ook op andere manieren dan via werk een grotere bijdrage leveren aan de Nederlandse samenleving.

Tabel S.1 Verwacht saldo van maatschappelijke baten en kosten door een maximale verruiming van de werkmogelijkheden voor asielzoekers (beleidsalternatief) ten opzichte van de huidige situatie (nulalternatief) voor asielcohort 2023 over een periode van tien jaar vanaf de eerste asielaanvraag (per maatschappelijke actor, in contante waarden en miljarden euro's)

	Asielzoekers <sup>1</sup>	Werkenden	Werkgevers	Overheid	Inwoners algemeen	Totaal
<b>ECONOMIE</b>						
Toegevoegde waarde			+€ 2,1			+€ 2,1
Winstbelasting			-€ 0,0	+€ 0,0		€ 0,0
Loon(belasting)	+€ 1,8		-€ 2,0	+€ 0,2		€ 0,0
Btw over extra consumptie	-€ 0,3			+€ 0,3		€ 0,0
Waarde van vrije tijd	-€ 0,3					-€ 0,3
Kosten werving & selectie arbeidsmigranten			+PM			+PM
<b>SOCIALE VOORZIENINGEN</b>						
Bijstand	-€ 1,0			+€ 1,0		€ 0,0
Kosten opvang				€ 0,0		€ 0,0
Eigen bijdrage asielzoekers	-€ 0,1			+€ 0,1		€ 0,0
Aanzuigende werking asielzoekers	n.v.t.				n.v.t.	€ 0,0
<b>SOCIALE EFFECTEN</b>						
Gezondheid	+PM			+€ 0,0		+€ 0,0 +PM
Geluk	+PM					+PM
Integratie	+PM				+PM	+PM
<b>EXTERNE EFFECTEN</b>						
					+PM	+PM
<b>TOTAAL</b>	<b>+€ 0,1 +PM</b>	<b>€ 0,0</b>	<b>+€ 0,1 +PM</b>	<b>+€ 1,7</b>	<b>€ 0,0 +PM</b>	<b>+€ 1,9 +PM</b>

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2024)

Tabel S.1 geeft een overzicht van de maatschappelijke baten (+) en maatschappelijke kosten (-) per maatschappelijke actor van het beleidsalternatief met de meest ruime werkmogelijkheden voor asielzoekers ten opzichte van het nulalternatief. Het nulalternatief gaat uit van de beperkingen in werkmogelijkheden die begin 2023 nog voor asielzoekers golden, inclusief de 24-weken-eis. In het beleidsalternatief is sprake van werkmogelijkheden voor asielzoekers die vergelijkbaar zijn met die voor de huidige groep Oekraïense vluchtelingen. Voor alleen al de groep asielzoekers die in 2023 voor het eerst asiel aanvroegen in Nederland, plus de daaraan verbonden nareizigers, zorgen de ruimere werkmogelijkheden over een periode van tien jaar vanaf de asielaanvraag per saldo voor € 1,9 miljard aan maatschappelijke baten. Het gaat om een netto contante waarde, waarin toekomstige baten en kosten minder hard meetellen dan huidige baten en kosten. Bovenop de € 1,9 miljard aan gekwantificeerde

<sup>1</sup> Met asielzoekers worden hier mensen aangeduid die een asielaanvraag hebben ingediend en in afwachting daarvan eerst asielzoeker zijn en na toekenning van de vluchtelingenstatus worden aangeduid met 'statushouder' en dan bijvoorbeeld ook recht krijgen op bijstand.

maatschappelijke baten komen nog per saldo positieve niet-gekwantificeerde baten die in de tabel als PM-post zijn opgenomen. Elk van de onderscheiden maatschappelijke actoren (asielzoekers, andere werkenden, werkgevers, de overheid en de rest van de maatschappij) gaat er door de ruimere werkmogelijkheden voor asielzoekers op vooruit, of ten minste niet op achteruit (andere werkenden).

De belangrijkste economische baten liggen in de extra productie en toegevoegde waarde die wordt verwezenlijkt door de grotere arbeidsinzet van asielzoekers, eerst als asielzoeker en later ook als statushouder. Of anders gezegd: asielzoekers zijn maatschappelijk gezien productiever als ze (al eerder) betaald werk mogen verrichten dan wanneer ze niet of beperkt mogen werken. De extra toegevoegde waarde die het gevolg is van de ruimere werkmogelijkheden voor asielzoekers wordt vervolgens verdeeld over verschillende maatschappelijke actoren. Zo betalen werkgevers van die extra geproduceerde toegevoegde waarde een vergoeding aan asielzoekers en later statushouders voor hun arbeidsinzet (loon), betalen ze belasting over overwinsten aan de overheid, en betalen asielzoekers en later statushouders over hun bruto loon loonbelasting aan de overheid. Het deel dat asielzoekers en statushouders netto meer overhouden van hun bruto inkomen dan het inkomen dat ze hadden zonder te werken, kunnen zij besteden aan extra consumptie, waarover zij btw afdragen. Tegenover de extra arbeidsinzet door asielzoekers en statushouders en het inkomen dat ze daarmee verdienen, staat echter een verlies aan vrije tijd, het inleveren van (een deel van) de bijstandsuitkering en het bijdragen aan de kosten van de asielopvang.

(Vaker) werken zorgt tevens voor een betere gezondheid en een groter geluksgevoel. Deze effecten zijn in de regel een fractie van de maatschappelijke baten door een grotere arbeidsparticipatie en toegevoegde waarde. Bovendien zijn ze lastig uit te drukken in geld. In de tabel worden ze daarom aangegeven als pro memorie post (PM). Daarnaast draagt werk bij aan een snellere (sociale) integratie. Al deze effecten zijn per saldo positief (+PM) en niet gekwantificeerd, zodat het saldo van de wel gekwantificeerde baten en kosten een *ondergrens* aangeeft van de maatschappelijk winst die uitgaat van ruimere werkmogelijkheden voor asielzoekers.

In deze MKBA zijn effecten van de ruimere werkmogelijkheden voor asielzoekers op de verdringing van andere werkenden, op het gemiddelde loonniveau en op een aanzuigende werking van asielzoekers allemaal nihil verondersteld. Die effecten zouden het positieve saldo van maatschappelijke baten kunnen laten afnemen of in extreme gevallen zelfs kunnen laten omslaan in een negatief saldo. Op basis van de wetenschappelijke literatuur zijn deze effecten echter verwaarloosbaar en daarmee geen onderdeel van de uitgevoerde MKBA. Aanvullende gevoeligheidsanalyses laten zien dat de maatschappelijke baten ook in het geval van een aanzuigende werking of verdringing hoger liggen dan de maatschappelijke kosten van ruimere werkmogelijkheden voor asielzoekers. In het geval van verdringing is het saldo van kosten en baten wel aanzienlijk lager, met maatschappelijke kosten voor andere werkenden. Aan de andere kant is vanwege de voorzichtige aanname dat de productiviteit van asielzoekers op minimumloonniveau ligt, de geschatte toegevoegde waarde van hun werk slechts een ondergrens.

Het onderzoek is uitgevoerd met behulp van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Daarin worden financiële en niet-financiële effecten van veranderingen in de werkmogelijkheden voor asielzoekers zoveel mogelijk uitgedrukt als economische waarde (geld). Hierdoor kunnen verschillende effecten onderling worden vergeleken in termen van kosten en baten, zowel op nationaal niveau als tussen maatschappelijke partijen. Dat geeft niet alleen inzicht of maatschappelijk gezien de baten van de verruiming van werkmogelijkheden voor asielzoekers opwegen tegen de kosten ervan, maar ook bij welke partijen deze kosten en baten terecht komen.

# Inhoudsopgave

Samenvatting		2
1	Aanleiding en probleemstelling	6
	1.1 Aanleiding	6
	1.2 Probleemstelling	8
2	Maatschappelijke kosten en baten analyse	9
	2.1 Vaststellen van het nulalternatief	9
	2.2 Vaststellen van beleidsalternatieven	10
	2.3 Inventariseren en kwantificeren effecten, baten en kosten	10
	2.4 Opstellen van een kosten-batenoverzicht	11
	2.5 Uitvoeren van gevoeligheidsanalyses	11
3	Uitwerking nulalternatief	12
	3.1 Basiskenmerken nulalternatief	12
	3.2 Veronderstellingen nulalternatief	13
	3.3 Doorrekening nulalternatief	14
4	Uitwerking beleidsalternatieven	18
	4.1 Beschrijving beleidsalternatieven	18
	4.2 Specificaties beleidsalternatieven	18
	4.3 Doorrekening beleidsalternatieven	21
5	Saldo van maatschappelijke baten en kosten	25
	5.1 Saldo bij de meest ruime werkmogelijkheden	25
	5.2 Saldo bij de overige beleidsalternatieven	28
	5.3 Conclusie	28
6	Gevoeligheidsanalyses	30
	6.1 Aanzuigende werking	31
	6.2 Verdringing	32
	6.3 Hogere productiviteit asielzoekers en statushouders	34
Referenties		36

# 1 Aanleiding en probleemstelling

Asielzoekers die asiel aanvragen in Nederland hebben een beperkte toegang tot de arbeidsmarkt. Die beperkte toegang heeft belangrijke maatschappelijke nadelen in termen van het mislopen van arbeidspotentieel, hogere kosten voor sociale voorzieningen en een minder gemakkelijke integratie van asielzoekers. Er is daarom behoefte aan meer inzicht in de voor- en nadelen van een verruiming van werkmogelijkheden voor asielzoekers.

## 1.1 Aanleiding

Asielzoekers die naar Nederland komen hebben een beperkte toegang tot de arbeidsmarkt. Een asielzoeker mag pas aan het werk wanneer zijn of haar asielaanvraag minstens 6 maanden in behandeling is. Tot voor kort mocht hij of zij vanaf dat moment maximaal 24 weken werken over een periode van 52 weken (de zogenaamde '24-weken-eis'). Bovendien kunnen asielzoekers alleen werken met een tewerkstellingsvergunning (TWV).<sup>2</sup> Een TWV is een document dat aantoont dat een asielzoeker mag werken. De werkgever van de asielzoeker dient de TWV aan te vragen bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) die de TWV afgeeft aan deze werkgever, waarmee de asielzoeker ook aan die werkgever is gebonden. Pas wanneer een asielzoeker een verblijfsvergunning 'asiel voor bepaalde tijd' ontvangt van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en daarmee de vluchtelingenstatus krijgt, wordt de asielzoeker 'statushouder' en kan dan net zoals Nederlanders vrij aan het werk in loondienst of als zelfstandige. De procedure die leidt tot een verblijfsvergunning heeft een wettelijke verlengde beslistermijn van 15 maanden, maar kan in de praktijk soms wel tot meer dan twee jaar duren. Gedurende die periode gelden onverkort de beperkingen voor asielzoekers tot de Nederlandse arbeidsmarkt.

Een beperkte toegang van asielzoekers tot de arbeidsmarkt heeft belangrijke maatschappelijke nadelen. Het betekent dat asielzoekers niet in de eigen levensbehoefte kunnen voorzien, afhankelijk blijven van collectieve voorzieningen, weinig omhanden hebben en zich daardoor minder goed kunnen ontplooiën, competenties onvoldoende (verder) kunnen ontwikkelen en minder snel integreren. Daardoor blijft arbeidspotentieel onbenut waar werkgevers om zitten te springen in de huidige krappe arbeidsmarkt. Het geeft asielzoekers een flinke achterstand op de arbeidsmarkt als ze eenmaal als statushouder aan het werk mogen, omdat ze kennis en ervaring die ze anders vanaf binnenkomst in Nederland hadden kunnen opdoen missen. Daardoor blijft ook hun arbeidspotentieel langer dan nodig onderbenut als ze eenmaal statushouder zijn.

Een ruimere toegang van asielzoekers tot de arbeidsmarkt heeft belangrijke voordelen. Verschillende onderzoeken wijzen op positieve maatschappelijke effecten van een verruiming van de mogelijkheden voor asielzoekers om aan het werk te gaan. Zo concludeert Regioplan (2023)<sup>3</sup> uit een kwalitatieve verkenning dat het aannemelijk is dat afschaffing van de 24-weken-eis, of een aanzienlijke verruiming van het aantal weken dat asielzoekers mogen werken, de drempel voor werkgevers om asielzoekers in dienst te nemen flink zou verlagen. Verder stelt Regioplan dat het afschaffen of aanzienlijk verruimen van de 24-weken-eis al met al een zeer belangrijke stap zou zijn om de

<sup>2</sup> Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/mogen-asielzoekers-werken>.

<sup>3</sup> Zie <https://www.regioplan.nl/wp-content/uploads/2023/04/eindrapport-belemmeringen-asielzoekers-bij-het-toetredentot-de-arbeidsmarkt.pdf>.

nu erg lastige toegang van asielzoekers tot de arbeidsmarkt te verbeteren, maar dat het waarschijnlijk pas werkelijk voor een verschil kan zorgen als daarbij ook genoeg andere belemmerende factoren zouden worden aangepakt. Genoemd worden de problemen bij het krijgen van een burgerservicenummer (BSN) en de moeilijkheden rondom de tewerkstellingsvergunning (TWV) die werkgevers aan moeten vragen.

Beperking van de toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers is juridisch ook niet altijd houdbaar. Knol (2019)<sup>4</sup> brengt in kaart wat Nederland kan leren van de Zweedse regelingen en praktijk met betrekking tot de arbeidsmarkttoegang van asielzoekers. Het onderzoek laat zien dat de tijdsbeperkingen ten aanzien van de arbeidsmarkttoetreding van asielzoekers in de Nederlandse wetgeving in strijd zijn met Europese wetgeving. De rechtbank in Arnhem heeft op 18 april 2023 dan ook bepaald dat de 24-weken-eis voor asielzoekers in strijd is met Europese regels en dus niet meer mag worden toegepast. Ook de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde op 29 november 2023 dat de regel dat asielzoekers maximaal 24 weken per jaar mogen werken in strijd is met de EU Opvangrichtlijn. Sindsdien mag UWV de 24-weken-eis niet meer toepassen.

Toch is de politiek terughoudend in het verruimen van de werkmogelijkheden voor asielzoekers. Ondanks de roep van werkgevers en asielzoekers zelf voor ruimere werkmogelijkheden, lijkt daar politiek weinig draagvlak voor te zijn uit angst voor mogelijke negatieve effecten van deze verruiming. Vooral de vrees voor een aanzuigende werking op het aantal asielzoekers dat naar Nederland zou komen en voor verdringing van Nederlandse werkenden op de arbeidsmarkt liggen daaraan ten grondslag. Er is inmiddels voldoende wetenschappelijke literatuur die laat zien dat die vrees ongegrond is.

Verschillende onderzoeken laten zien dat asielbeleid geen substantiële aanzuigende werking heeft. Het Verwey-Jonker Instituut (2023) onderzocht of er een wetenschappelijke basis is voor de stelling dat gunstige regels en opvangvoorzieningen ervoor zorgen dat meer asielzoekers naar Nederland komen. Daaruit bleek dat veiligheid in het land van herkomst en in de landen waar ze doorheen moeten reizen de grootste invloed heeft op de keuze van asielzoekers voor het land waarin ze asiel aanvragen. Als een vluchteling eenmaal in de EU is aangekomen, is de aanwezigheid van familie of vrienden de belangrijkste reden om door te reizen naar Nederland. Daarnaast wordt de aantrekkelijkheid van Nederland bepaald door de algemene veiligheidssituatie, de welvaart en de economische situatie. Deze aspecten staan los van het asielbeleid. Wel kunnen bepaalde onderdelen van het asielbeleid, waaronder wellicht de mogelijkheid van asielzoekers om te werken, enige invloed hebben op doormigratie binnen de EU. Maar de verschillen in asielbeleid tussen EU-landen op dit vlak zijn relatief klein. RegioPlan (2023) stelt daarom ook dat de 24-weken-eis geen rol speelt in de keuze van asielzoekers om al dan niet naar Nederland te komen. In nabijgelegen landen als België, Duitsland en Frankrijk gelden geen beperkingen voor wat betreft de periode dat asielzoekers betaald werk mogen verrichten. Afschaffing van de 24-weken-eis maakt Nederland daarmee voor asielzoekers niet bijzonder aantrekkelijk in vergelijking met deze landen. Al in 2006 kwam de AdviesCommissie voor VreemdelingenZaken (ACVZ, 2006) met een onderzoek dat aantoonde dat op een enkele incidentele situatie na, de stelling dat het Nederlandse groepsgebonden beschermingsbeleid een *grosso modo* aanzuigende werking zou hebben niet met data viel te onderbouwen.

Ook ten aanzien van verdringing van andere werkenden door nieuwkomers op de arbeidsmarkt laat de wetenschappelijke literatuur zien dat die op langere termijn nihil is. Heyma et al. (2019) geeft een goed overzicht van het effect van arbeidsmigratie op de arbeidsmarktpositie van binnenlandse werknemers op basis van de internationale wetenschappelijke literatuur. Hieruit komt naar voren dat een aantal factoren een rol spelen bij

<sup>4</sup> Zie <https://www.instituutgak.nl/onderzoek/kennisbank/mogelijkheden-tot-arbeidsmarkttoetreding-van-asielzoekers-in-nederland-wat-kunnen-we-leren-van-het-zweedse-voorbeeld/>.

verdringing, waaronder de substitueerbaarheid van binnenlandse werknemers, geldende arbeidsmarktinstituties en de stand van de economie. Hoe meer arbeidsmigranten lijken op het binnenlands arbeidsaanbod, hoe groter de kans op verdringing. Maar hoe krappere de arbeidsmarkt, hoe kleiner de kans op verdringing. Verdringingseffecten verschillen bovendien tussen de korte en lange termijn, omdat de arbeidsmarkt tijd nodig heeft om zich aan te passen aan het extra arbeidsaanbod door de komst van buitenlandse werknemers. Heyma et al. (2008) concluderen dat de immigratie van werknemers uit Midden- en Oost-Europa, en dan met name van Poolse werknemers, in het begin van deze eeuw nauwelijks tot verlies van banen van Nederlandse werknemers heeft geleid. Bovendien is nauwelijks sprake van een negatief effect op de lonen. Per saldo kan worden aangenomen dat op de huidige krappe arbeidsmarkt de verdringing van werkenden als gevolg van ruimere werkmogelijkheden voor asielzoekers nihil is.

Er is behoefte aan een gedegen afweging tussen de voor- en nadelen van een verruiming van werkmogelijkheden voor asielzoekers. RefugeeConnect komt op voor een onbeperkte toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers. Om dat goed voor het voetlicht te brengen, heeft RefugeeConnect een collectief van partners gezocht die zich ook inzetten voor een betere positie van asielzoekers op de arbeidsmarkt. Samen met Ben & Jerry's, IKEA Group, Microsoft, MPeople, Refugee Talent Hub, Untapped Talents en VluchtelingenWerk Nederland, heeft RefugeeConnect aan SEO Economisch Onderzoek gevraagd om de maatschappelijke kosten en baten van een verruiming van werkmogelijkheden voor asielzoekers onafhankelijk te onderzoeken.

## 1.2 Probleemstelling

De onderzoeksvraag die met dit onderzoek wordt beantwoord is wat het de Nederlandse samenleving oplevert aan extra baten en kost aan extra uitgaven als asielzoekers eerder en zonder beperking kunnen werken. Daarbij dienen alle mogelijke kosten en baten meegenomen te worden en daarmee ook alle maatschappelijke effecten van een verruiming van werkmogelijkheden voor asielzoekers. Bovendien dienen deze kosten en baten uitgedrukt te worden in dezelfde grootte om ze goed tegen elkaar af te kunnen wegen. Daarvoor kan het beste gebruik worden gemaakt van een maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA). Omdat de effecten van een verruiming van werkmogelijkheden voor asielzoekers doorwerken wanneer asielzoekers eenmaal een verblijfstatus hebben gekregen, is het belangrijk om in de afweging van maatschappelijke kosten en baten niet alleen te kijken naar de periode waarin asielzoekers een asielaanvraag hebben gedaan en in de opvang zitten, maar ook naar de periode erna, wanneer ze als statushouder aan het werk gaan en/of bijstand ontvangen. Eerder kunnen werken als asielzoeker kan immers ook gevolgen hebben voor de mate waarin deze mensen aan het werk gaan en al dan niet een beroep op de bijstand doen als ze eenmaal statushouder zijn geworden. Ook zal het de mate van integratie in de Nederlandse samenleving op langere termijn beïnvloeden. In de MKBA dient daarom gekeken te worden naar een langere periode vanaf de eerste asielaanvraag en inclusief de periode waarin asielzoekers een verblijfsstatus hebben ontvangen. Daarom wordt in dit rapport zowel gesproken over asielzoekers als over statushouders, ook al gaat het de facto over dezelfde groep, alleen dan op een ander moment in de tijd.



## 2 Maatschappelijke kosten en baten analyse

In een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) worden financiële en niet-financiële effecten van veranderingen in de werkmogelijkheden voor asielzoekers zoveel mogelijk uitgedrukt als economische waarde (geld). Hierdoor kunnen verschillende effecten onderling worden vergeleken in termen van kosten en baten, zowel op nationaal niveau als tussen maatschappelijke partijen. Dat geeft niet alleen inzicht of maatschappelijk gezien de baten van de verruiming van werkmogelijkheden voor asielzoekers opwegen tegen de kosten ervan, maar ook bij welke partijen deze kosten en baten terecht komen.

De vraagstelling van dit onderzoek leent zich goed voor een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA), waarbij arbeidsmarkteffecten centraal staan. In een MKBA worden effecten van veranderingen in de werkmogelijkheden voor asielzoekers zoveel mogelijk uitgedrukt als economische waarde voor verschillende maatschappelijke actoren. Wanneer de verruiming van werkmogelijkheden voor asielzoekers maatschappelijke meerwaarde oplevert op nationaal niveau, dan kunnen partijen die nadeel ondervinden van die verruiming daarvoor in principe volledig worden gecompenseerd door partijen die er juist voordeel van ondervinden.

Een MKBA zorgt ervoor dat zoveel mogelijk maatschappelijke effecten van de verruiming van werkmogelijkheden voor asielzoekers in kaart gebracht en expliciet gemaakt worden. Ook wordt duidelijk of het gaat om additionele effecten voor Nederland of om verdelingseffecten tussen partijen binnen Nederland. Dit onderscheid is belangrijk om het dubbel tellen van maatschappelijke kosten en baten te voorkomen en om duidelijk te maken welke partijen allemaal te maken hebben met de effecten van die verruiming. Wanneer een grotere arbeidsinzet van asielzoekers zorgt voor extra productie, waardoor bedrijven meer omzet en winst genereren, asielzoekers meer inkomsten verdienen en de overheid hierdoor meer winst- en inkomstenbelasting int, dan zijn dat niet vier aparte baten die bij elkaar kunnen worden opgeteld. Het gaat in dit geval om dezelfde baten waar meerdere partijen mee te maken krijgen. De hogere toegevoegde waarde wordt via omzet en netto winst (bedrijven), netto beloningen (asielzoekers) en belastingen en sociale premies (de overheid) verdeeld over verschillende partijen in de maatschappij.

Voor het uitvoeren van een MKBA voor de verruiming van werkmogelijkheden voor asielzoekers, is in dit onderzoek het stappenplan van de Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyses (Romijn en Renes, 2013) gevolgd, maar alleen op hoofdlijnen. De stappen uit het stappenplan zijn vertaald naar een aantal concrete onderzoekstappen en worden hieronder verder toegelicht. Voor het vaststellen van arbeidsmarkteffecten en de kwantificering en waardering ervan, is dankbaar gebruik gemaakt van de Werkwijzer voor kosten-batenanalyse in het sociaal domein (Koopmans et al., 2016).

### 2.1 Vaststellen van het nulalternatief

De eerste stap in een MKBA is het in kaart brengen van de bestaande situatie, het zogenaamde nulalternatief. In de huidige situatie bestaat er op verschillende manieren een beperking in de toegang van asielzoekers tot de arbeidsmarkt. Belangrijk daarbij zijn de wachttijd van zes maanden in de asielprocedure voordat bij UWV een tewerkstellingsvergunning (TWV) kan worden aangevraagd, het überhaupt bestaan van de verplichting van een

TWV, en tot voor kort de 24-weken-eis. Die laatste beperking wordt meegenomen in het nulalternatief, ook al mag de 24-weken-eis inmiddels niet meer worden toegepast. Belangrijkste reden hiervoor is dat er nog onvoldoende empirische informatie beschikbaar is over de mate van arbeidsparticipatie van asielzoekers zonder deze 24-weken-eis. Bovendien kan op deze manier worden onderzocht wat de effecten, kosten en baten zijn van het (recent) laten vervallen van deze eis. Het nulalternatief is de situatie waartegen verruiming van de werkmogelijkheden voor asielzoekers (de beleidsalternatieven) worden afgezet. Dat is belangrijk, omdat in de uitgangssituatie van het nulalternatief ook al sprake is van arbeidsparticipatie van asielzoekers, zij het beperkt, en er tal van maatschappelijke kosten en baten samenhangen met asielzoekers die worden beïnvloed door veranderingen in werkmogelijkheden. De extra kosten en baten die ruimere werkmogelijkheden met zich meebrengen, kunnen alleen in kaart worden gebracht als de situatie in het nulalternatief goed is beschreven en gekwantificeerd. Hoofdstuk 3 beschrijft het nulalternatief en laat onder andere zien in welke mate asielzoekers eerst als asielzoeker en later als statushouder participeren in arbeid en een beroep doen op opvang (asielzoekers) en bijstand (statushouders). Om het onderzoek overzichtelijk te houden wordt uitgegaan van het cohort asielzoekers dat in het jaar 2023 voor de eerste keer asiel aanvraag in Nederland. Vervolgens wordt dit cohort tien jaar lang gevolgd om de maatschappelijke kosten en baten in die periode in kaart te brengen. Deze beperkte periode van tien jaar is gekozen, omdat op basis van historische gegevens weinig betrouwbare informatie is te vinden over de verblijfsstatus en arbeidspositie van asielzoekers en statushouders die langer dan tien jaar in Nederland verblijven. Bovendien kan worden verwacht dat na een periode van tien jaar de effecten van een verruiming van de werkmogelijkheden als asielzoeker wel ongeveer zijn uitgewerkt en er een zodanige integratie heeft plaatsgevonden dat asielzoekers inmiddels Nederlandse ingezetenen zijn of daar sterk op lijken. Alle onderzoeksresultaten in deze rapportage hebben dus betrekking op een periode van tien jaar voor één cohort asielzoekers (2023).

## 2.2 Vaststellen van beleidsalternatieven

De beleidsalternatieven beschrijven verschillende situaties waarin de werkmogelijkheden van asielzoekers worden verruimd. Voor de verschillende verruimingen zijn aparte beleidsalternatieven gedefinieerd om de maatschappelijke kosten en baten van die afzonderlijke verruimingen vast te kunnen stellen. Het gaat daarbij om de volgende verruimingen van werkmogelijkheden voor asielzoekers ten opzichte van het nulalternatief:

1. Afschaffen 24-weken-eis: asielzoekers mogen wanneer hun asielaanvraag tenminste zes maanden in behandeling is meer dan 24 weken per jaar werken (deze situatie doet zich momenteel de facto al voor);
2. Afschaffen noodzaak tewerkstellingsvergunning (TWV): werkgevers hoeven voor asielzoekers geen TWV meer aan te vragen om ze te mogen laten werken;
- 3.A Wachtijd naar 3 maanden: asielzoekers mogen werken vanaf het moment dat hun asielaanvraag drie maanden in behandeling is (in plaats van de huidige 6 maanden);
- 3.B Wachtijd naar 0 maanden: asielzoekers mogen werken vanaf het eerste moment van asielaanvraag in Nederland;
4. Combinatie van de beleidsalternatieven 1, 2 en 3B: asielzoekers krijgen ongeveer dezelfde werkmogelijkheden als Nederlandse werkzoekenden.

De verschillende beleidsalternatieven worden nader beschreven en gespecificeerd in Hoofdstuk 4.

## 2.3 Inventariseren en kwantificeren effecten, baten en kosten

In de derde stap van het onderzoek zijn de effecten, baten en kosten van de verruiming van werkmogelijkheden voor asielzoekers geïnventariseerd en gekwantificeerd. Deze effecten geven de verschillen tussen de

beleidsalternatieven ten opzichte van het nulalternatief weer. Daarbij is onderscheid gemaakt naar vier verschillende dimensies. De eerste dimensie betreft de primaire economische effecten. Het gaat om de vraag in hoeverre het extra arbeidsaanbod als gevolg van de verruiming van werkmogelijkheden voor asielzoekers leidt tot een grotere productie en toegevoegde waarde (de economische waarde die met die productie in Nederland wordt verdiend), hoe die toegevoegde waarde wordt verdeeld over maatschappelijke partijen en welke andere economische effecten er zijn als gevolg van het extra aanbod van asielzoekers op de arbeidsmarkt of op andere markten. De tweede dimensie betreft het beslag op sociale voorzieningen in Nederland. In hoeverre hebben de beleidsalternatieven gevolgen voor de kosten van opvang van asielzoekers of het beroep op de bijstand door statushouders (of eventuele andere uitkeringen)? De derde dimensie betreft sociale effecten zoals hoe gelukkig en gezond asielzoekers zijn, en hoe snel de integratie verloopt van asielzoekers en statushouders, met effecten voor henzelf en voor andere actoren in de maatschappij. De vierde en laatste dimensie betreft overige externe effecten, waaronder bijvoorbeeld de mate van maatschappelijke acceptatie van asielzoekers wanneer ze meer of minder bijdragen aan de maatschappij via participatie in arbeid. Een volledig overzicht van mogelijke effecten waar rekening mee is gehouden wordt gegeven in Hoofdstuk 4.

Een deel van de effecten is niet of alleen met veel moeite te kwantificeren. Omdat het hier gaat om een MKBA op hoofdlijnen, is in die gevallen kwantificering achterwege gelaten, maar zijn deze effecten als pro memorie (PM) in de MKBA meegenomen. Vaak is wel duidelijk of het per saldo om baten (+PM) of kosten (-PM) gaat. Daarbij is zo mogelijk aangegeven in welke orde van grootte deze effecten liggen ten opzichte van de wel kwantificeerbare effecten.

## 2.4 Opstellen van een kosten-batenoverzicht

De vierde stap van het onderzoek betreft een overzicht van de maatschappelijke kosten en baten van ruimere werkmogelijkheden voor asielzoekers (de beleidsalternatieven) ten opzichte van de huidige situatie (het nulalternatief). Daarvoor wordt een tabel opgesteld met in de rijen de verschillende kosten-batenposten (economische kosten en baten, sociale voorzieningen, sociale effecten en externe effecten) en in de kolommen de maatschappelijke partijen waar deze kosten en baten neerslaan (asielzoekers, andere werknemers, werkgevers, overheid, rest van de maatschappij). De rij- en kolomtotalen reflecteren de netto kosten en baten voor respectievelijk de verschillende kosten-batenposten en de verschillende maatschappelijke partijen. Dit overzicht wordt gegeven in Hoofdstuk 5. Daar worden de effecten en kwantificering van kosten en baten ook nog eens uitgebreid toegelicht.

## 2.5 Uitvoeren van gevoeligheidsanalyses

In een laatste stap van het onderzoek zijn er gevoeligheidsanalyses uitgevoerd met betrekking tot in het onderzoek gemaakte veronderstellingen in gevallen waar eenduidige empirische informatie ontbreekt of veel discussie bestaat over de omvang van deze effecten. Het gaat hierbij om veronderstellingen ten aanzien van de aanzuigende werking op asielzoekers (zorgt de verruiming van werkmogelijkheden ervoor dat asielzoekers vaker voor Nederland kiezen als land van bestemming?), verdringing op de arbeidsmarkt (is het extra arbeidsaanbod van asielzoekers additioneel of verdringt het andere werkenden?) en een hoger startsalaris (vervullen asielzoekers in toenemende mate hoogproductieve banen?). De gevoeligheidsanalyses verkennen hoe de resultaten van de MKBA veranderen wanneer er andere veronderstellingen worden gemaakt over de beleidsalternatieven. De resultaten hiervan worden gepresenteerd in Hoofdstuk 6.

## 3 Uitwerking nulalternatief

De onderzoekspopulatie van deze MKBA wordt gevormd door de groep asielzoekers van 18 t/m 65 jaar oud met een eerste asielverzoek in 2023 en de groep 18- t/m 65-jarige nareizigers. Op basis van openbare CBS-cijfers zijn inschattingen gemaakt over de verblijfsduur in Nederland, de verblijfsduur in de opvang, de mate van arbeidsparticipatie en het beroep op de bijstand als statushouder in de eerste tien jaar na het eerste asielverzoek in Nederland. Op grond hiervan kan op hoofdlijnen de totale maatschappelijke kosten en baten van dit cohort gedurende de eerste tien jaar in kaart worden gebracht.

Dit onderzoek beperkt zich tot de groep asielzoekers die in 2023 voor het eerst asiel aanvraag in Nederland. Een asielzoeker is iemand die in een ander land om bescherming vraagt door een asielverzoek in te dienen.<sup>5</sup> In de asielprocedure wordt onderzocht of een asielzoeker een vluchteling is. Als een asielverzoek wordt ingewilligd, krijgt iemand een vluchtelingenstatus. Veel overheidsdiensten en instanties spreken dan van 'statushouders'. Statushouders zijn dus erkende vluchtelingen met een verblijfsvergunning. De groep asielzoekers die wacht op de vergunningsbeslissing (het verkrijgen van de vluchtelingenstatus) vormt de basis voor de onderzoekspopulatie.

### 3.1 Basiskenmerken nulalternatief

Om de omvang en kenmerken van de onderzoekspopulatie te bepalen, is uitgegaan van CBS-cijfers ten aanzien van eerste asielverzoeken per jaar.<sup>6</sup> In 2023 waren er bijna 50 duizend asielverzoeken. Daarbij gaat het vooral om eerste asielverzoeken (76 procent): 38.377 personen. De groep nareizigers vormt 22 procent van de asielverzoeken (10.125 personen). De groep die een eerste asielverzoek doet bestaat voornamelijk uit mannen (77 procent in 2022), terwijl de groep nareizigers relatief vaak uit vrouwen bestaat (58 procent in 2022). Verder valt op dat de groep die een eerste asielverzoek doet relatief vaak bestaat uit personen tussen de 18 en 65 jaar (74 procent, beroepsbevolking) en dat de groep nareizigers voornamelijk bestaat uit personen jonger dan 18 jaar (52 procent). Slechts 48 procent van de groep nareizigers is tussen de 18 en 65 jaar oud.

In een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) gaat het om de effecten van het beleidsalternatief ten opzichte van het nulalternatief. Het nulalternatief weerspiegelt de huidige mogelijkheden voor asielmigranten om actief te zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt. Voor het nulalternatief is uitgegaan van het cohort asielzoekers dat in 2023 een eerste asielverzoek in Nederland heeft gedaan (38.377).

<sup>5</sup> Niet iedere asielzoeker in Nederland is een vluchteling. Het land waar asiel wordt gevraagd gaat na of een asielzoeker valt onder het Vluchtelingenverdrag van de Verenigde Naties en dus bescherming nodig heeft. Een vluchteling is iemand die in zijn thuisland 'gegronde vrees' heeft voor vervolging op grond van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde etnische of sociale groep, en die in het eigen land geen bescherming krijgt. Zie [Asiel aanvragen \(vluchtelingenwerk.nl\)](#).

<sup>6</sup> Zie [CBS StatLine - Asielverzoeken en nareizigers; nationaliteit, geslacht en leeftijd \(cbs.nl\)](#) en [Asylum Trends \(Hoofdrapport\) FIX JAN 2024 \(ind.nl\)](#)

## 3.2 Veronderstellingen nulalternatief

Voor het opstellen van het nulalternatief zijn op basis van verschillende bronnen de volgende veronderstellingen gemaakt om de arbeidsparticipatie van asielzoekers als asielzoeker en na verloop van tijd als statushouder, en alles wat daarmee samenhangt, in beeld te brengen:

- De onderzoekspopulatie is beperkt tot asielzoekers met een leeftijd tussen de 18 en 65 jaar (28.537), omdat voor hen (op termijn) de mogelijkheid bestaat om te gaan werken.
- De gemiddelde duur tot een vergunningsbeslissing is gelijk gesteld aan 15 maanden. Dit is de verlengde wettelijke beslistermijn voor een asielaanvraag. In de praktijk zit er veel variatie in deze duur.
- Na de vergunningsbeslissing kunnen ook nareizigers naar Nederland komen, waarvan het deel tussen de 18 en 65 jaar ook weer zou kunnen werken. Deze groep wordt in het onderzoek meegenomen.
- Er is uitgegaan van CBS-cijfers<sup>7</sup> voor de verblijfsduren van asielzoekers in Nederland en het verblijf in de opvanglocaties van asielzoekers zonder en met verblijfsvergunning.
- Asielzoekers kunnen vanaf 6 maanden na hun asielaanvraag aan het werk in Nederland, maar tot de vergunningsbeslissing kunnen ze maximaal 24 weken per jaar werken. Inmiddels is die restrictie door de rechter Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State verworpen, maar deze oude situatie wordt als benchmark gebruikt, onder meer omdat alle informatie die beschikbaar is over de arbeidsparticipatie van asielzoekers is gebaseerd op deze situatie.
- Het loon van asielzoekers ligt aan het begin van de werkperiode op minimumloonniveau. Vervolgens is uitgegaan van een loonontwikkeling van 2,5 procent per jaar. Dat ligt ongeveer halverwege de gemiddelde periodiek die werkenden per jaar kunnen ontvangen vanuit de gedachte dat slechts een deel van de werkenden ook daadwerkelijk een jaarlijkse loonsverhoging ontvangt.
- Er is uitgegaan van CBS-cijfers ten aanzien van de wekelijkse arbeidsduur om de deeltijdfactor voor asielzoekers en later van statushouders te berekenen. De wekelijkse arbeidsduur van statushouders ligt kort na de vergunningsbeslissing op 43 procent en stijgt over tijd naar 75 procent. De wekelijkse arbeidsduur is voor asielzoekers in de periode tot de vergunningsbeslissing gecorrigeerd met een factor 0,46 (24 van de 52 weken volgens de 24-weken-eis) om te komen tot een gemiddelde deeltijdfactor.
- Cijfers over de mate van arbeidsparticipatie en het op termijn ontvangen van een bijstandsuitkering als statushouder zijn gebaseerd op historische realisaties voor het cohort asielzoekers uit 2014, omdat dit cohort gedurende langere tijd kan worden gevolgd. Zowel de mate van arbeidsparticipatie als het ontvangen van bijstand door statushouders zou voor recentere cohorten anders kunnen liggen (waarschijnlijk een hogere participatie en een lagere uitkeringsafhankelijkheid), maar bij gebrek aan empirische informatie over recentere cohorten is uitgegaan van empirische informatie die wél beschikbaar is.
- Kosten en baten in toekomstige jaren zijn verdisconteerd tegen de gebruikelijke discontovoet van 2,25 procent per jaar (volgens de MKBA-richtlijnen) om toekomstige kosten en baten te vertalen naar huidige economische waarden. Dat betekent dat kosten en baten die verder weg in de toekomst liggen minder zwaar meetellen in de waardering dan huidige kosten en baten.
- In de MKBA zijn alle kosten en baten van één cohort asielzoekers (2023) met een eerste asielaanvraag in Nederland meegenomen tot en met 126 maanden na aankomst in Nederland, dus voor tien jaar na afloop van de huidige wachttijd om aan het werk te kunnen gaan. Er is gekozen voor deze beperkte tijdschikhorizon, omdat voor een langere periode geen goede informatie beschikbaar is over het verblijf en de mate van arbeidsparticipatie van (voormalig) asielzoekers en statushouders. Bovendien kan worden verwacht dat de effecten van ruimere werkmogelijkheden voor asielzoekers na een periode van tien jaar ongeveer zijn uitgedoofd.

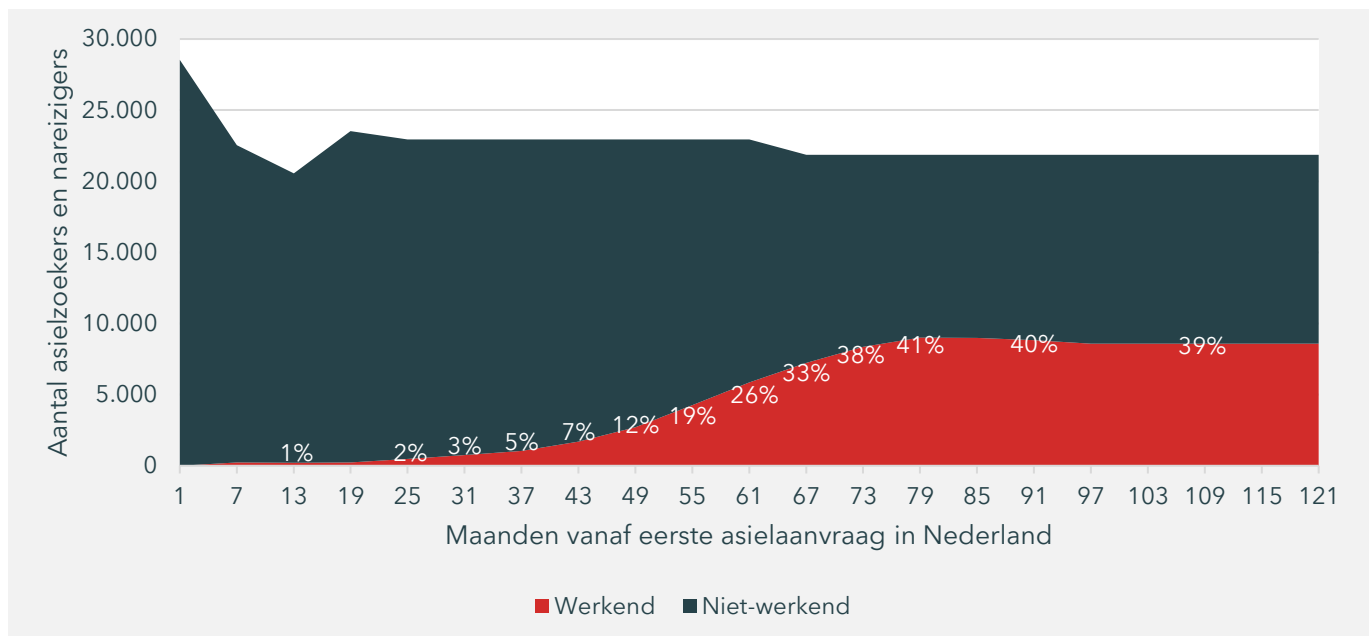
<sup>7</sup> Zie [Dashboard cohortstudie asiel \(cbs.nl\)](#) en [Asiel en integratie 2022 | CBS](#)

- De eigen bijdrage door asielzoekers voor hun asielopvang aan het COA, volgens de zogenaamde Regeling eigen bijdrage asielzoekers (Reba), is als volgt meegenomen. Deze kosten lopen alleen over de periode tot de vergunningsbeslissing. Als men door te werken minder verdient dan de economische waarde van het verblijf, dan mag men 25 procent van het inkomen houden en gaat 75 procent van het inkomen naar de kosten voor het verblijf. Als de asielzoeker meer verdient, betaalt men de economische waarde van het verblijf volledig en mag men het resterende bedrag houden. Voor een gezin is de economische waarde van het verblijf € 264 per persoon en voor een alleenstaande € 536,79. Er wordt aangenomen dat een gemiddelde gezin uit 2,04 personen bestaat (totaal overige eerste asielverzoeken plus totaal aantal nareizigers gedeeld door aantal eerste asielverzoeken van 18-65 jaar oud).
- De gemiddelde maandelijkse zorgkosten worden ingeschat op € 106,25 per persoon voor de groep die niet werkt.<sup>8</sup> Voor de groep die werkt is aangenomen dat zij de zorgpremie zelf betaalt en meedoet aan een collectieve zorgverzekering.

### 3.3 Doorrekening nulalternatief

Voordat effecten van beleid kunnen worden berekend, is het belangrijk om eerst het nulalternatief goed in beeld te krijgen. Het gaat dan vooral om het aantal asielzoekers en statushouders dat na verloop van tijd werkt, een vergoeding ontvangt of in de bijstand zit. Dat heeft vervolgens gevolgen voor andere kosten- en batenposten. Figuur 3.1 geeft het aantal asielzoekers uit cohort 2023 dat gedurende de eerste tien jaar vanaf de asielaanvraag in Nederland verblijft en al dan niet aan het werk is. Dit volgt uit de veronderstellingen die hierboven zijn opgesomd.

Figuur 3.1 Aantal asielzoekers uit cohort 2023 plus de nareizigers (vanaf de vergunningsbeslissing) dat in de loop van de tijd in Nederland verblijft en/of werkt

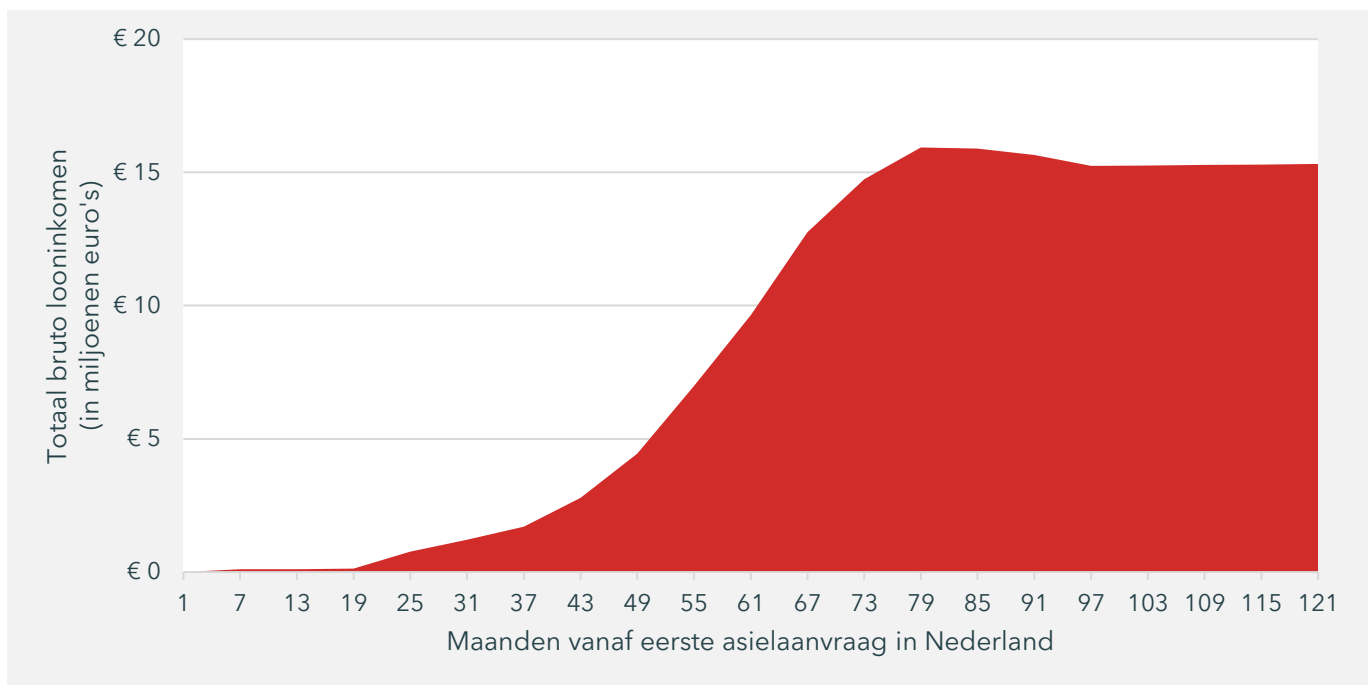


Bron: [Statushouders huisvesting en integratie - Asiel en integratie 2022 | CBS, Dashboard cohortstudie asiel \(cbs.nl\)](#), bewerking SEO Economisch Onderzoek (2024)

<sup>8</sup> Zie [Niet-ingezetenen in de risicoverevening \(overheid.nl\)](#)

Een belangrijke maatschappelijke baat van asielzoekers die aan het werk zijn, is de toegevoegde waarde van de productie die zij leveren. De toegevoegde waarde kan worden uitgedrukt als de som van de vergoeding die asielzoekers en statushouders voor hun arbeid ontvangen en de overwinst die werkgevers op die productie maken. De vergoeding aan asielzoekers en statushouders kan worden uitgedrukt in het bruto loon, die afhankelijk is van de mate van arbeidsparticipatie (rekening houdend met het aantal weken per jaar en het aantal uren per week). Figuur 3.2 laat zien hoeveel het bruto loon bedraagt voor asielzoekers en later in de rol van statushouder van het cohort asielzoekers uit 2023 als daarop de bovenstaande veronderstellingen worden toegepast (participatie, deeltijd-factor, minimumloon, loonontwikkeling).

Figuur 3.2 Totaal bruto looninkomen van asielzoekers en statushouders uit cohort 2023 gedurende de eerste tien jaar vanaf de eerste asielaanvraag in Nederland, afhankelijk van arbeidsdeelname en loonniveau (netto contante waarde, discontovoet 2,25 procent)



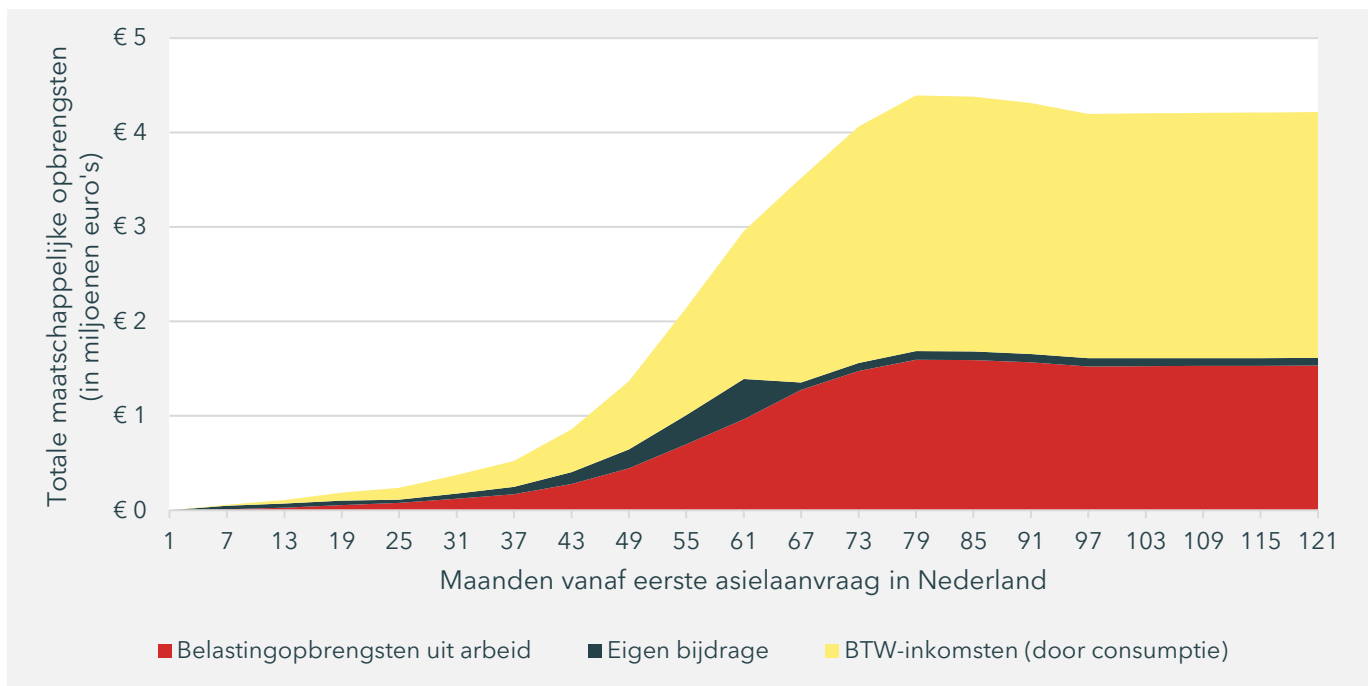
Bron: [Statushouders huisvesting en integratie - Asiel en integratie 2022 | CBS, Dashboard cohortstudie asiel \(cbs.nl\)](#), bewerking SEO Economisch Onderzoek (2024)

Van het bruto looninkomen wordt door asielzoekers een deel afgedragen zolang ze in de opvang zitten: een eigen bijdrage voor de asielopvang aan het COA volgens de Regeling eigen bijdrage asielzoekers (Reba)<sup>9</sup>, maar ook belasting en premies aan de Belastingdienst en UWV, en btw aan de overheid op alle extra consumptie die resulteert uit het hogere inkomen door te werken in plaats van niet-werken. Al deze afdrachten kunnen worden gezien als maatschappelijke baten van het werken door asielzoekers en statushouders, zie Figuur 3.3. De figuur laat zien dat de btw-afdracht van gemiddeld 19 procent over het geconsumeerde netto inkomen aanzienlijk hoger ligt dan de inkomstenbelasting over het bruto inkomen. Het gaat hierbij bovendien uitsluitend om de consumptie die dankzij

<sup>9</sup> De eigen bijdrage is alleen meegenomen voor de periode dat asielzoekers als asielzoeker in de opvang zitten. Het komt mede door de krappe woningmarkt echter steeds vaker voor dat ook statushouders in de opvang verblijven en daarvoor een eigen bijdrage verschuldigd zijn. De totale eigen bijdrage van asielzoekers aan de kosten van opvang wordt daarmee mogelijk onderschat.

het looninkomen uitstijgt boven de consumptie vanuit het besteedbaar inkomen van mensen die niet werken, waarover ook btw wordt afgedragen.

**Figuur 3.3** Globale inschatting van de maatschappelijke opbrengsten van asielzoekers en statushouders uit asielcohort 2023 gedurende de eerste tien jaar vanaf de eerste asielaanvraag in Nederland, afhankelijk van arbeidsdeelname en consumptie (netto contante waarde, discontovoet 2,25 procent)

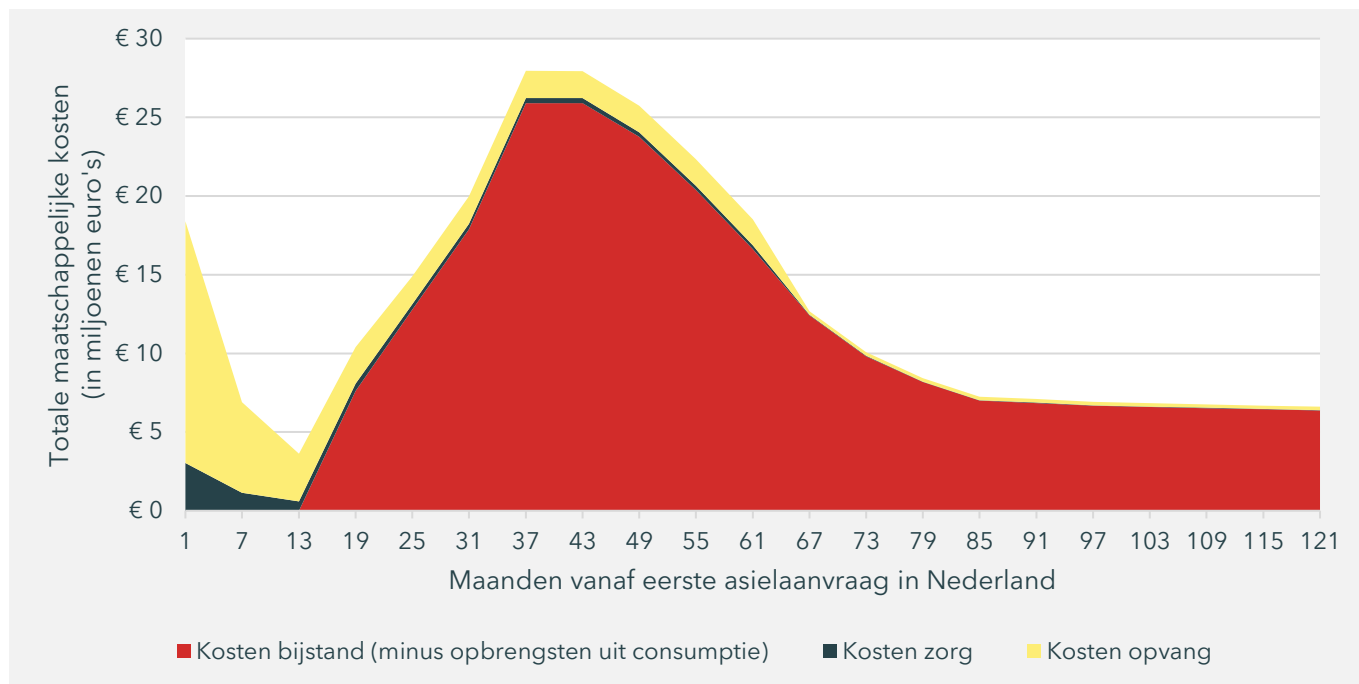


Bron: [Statushouders huisvesting en integratie - Asiel en integratie 2022 | CBS, Dashboard cohortstudie asiel \(cbs.nl\)](#), bewerking SEO Economisch Onderzoek (2024)

De belangrijkste maatschappelijke kosten die tegenover de maatschappelijke baten van asielzoekers en statushouders staan, worden getoond in Figuur 3.4. Dat betreft kosten voor de opvang van asielzoekers, kosten voor de bijstandsuitkering aan statushouders na de vergunningsbeslissing, en zorgkosten. Daaruit kunnen een paar voorlopige conclusies worden getrokken. Allereerst zijn de kosten van het beroep op de bijstand door statushouders verreweg de grootste maatschappelijke kostenpost. Veel groter bijvoorbeeld dan de kosten voor de opvang van asielzoekers in de periode tot de vergunningsbeslissing. Daarnaast wordt duidelijk dat de maatschappelijke baten van asielzoekers en later statushouders de eerste tien jaar niet opwegen tegen de maatschappelijke kosten: de y-as voor de maatschappelijke kosten in Figuur 3.4 laat aanzienlijk hogere bedragen zien dan de y-as voor de maatschappelijke baten in Figuur 3.3 en de y-as voor het bruto loon in Figuur 3.2. Dat is niet typisch voor asielzoekers en statushouders, maar geldt voor vrijwel alle mensen in Nederland die afhankelijk zijn van sociale voorzieningen. Wanneer deze mensen meer zouden participeren in arbeid, dan snijdt het mes aan twee kanten: meer toegevoegde waarde door meer productie en minder sociale zekerheidskosten door een lagere uitkeringsafhankelijkheid.



Figuur 3.4 Globale inschatting van de maatschappelijke kosten voor asielzoekers en statushouders uit asielcohort 2023 gedurende de eerste tien jaar vanaf de eerste asielaanvraag, afhankelijk van verblijf in de opvang, arbeidsdeelname en gezondheid (netto contante waarde, discontovoet 2,25 procent)



Bron: [Statushouders huisvesting en integratie - Asiel en integratie 2022 | CBS, Dashboard cohortstudie asiel \(cbs.nl\)](#), bewerking SEO Economisch Onderzoek (2024)

## 4 Uitwerking beleidsalternatieven

Deze MKBA gaat uit van meerdere beleidsalternatieven die in verschillende mate de werkmogelijkheden voor asielzoekers verruimen. Het beleidsalternatief met de ruimste werkmogelijkheden neemt de arbeidsmarktsituatie van Oekraïense vluchtelingen als uitgangspunt, waarover veel empirische informatie beschikbaar is. Hoe ruimer de werkmogelijkheden, hoe hoger de participatie van asielzoekers, hoe hoger de maatschappelijke baten en hoe lager de maatschappelijke kosten.

### 4.1 Beschrijving beleidsalternatieven

De maatschappelijke baten en kosten van een verruiming van werkmogelijkheden voor asielzoekers kunnen worden berekend door varianten op het nulalternatief door te rekenen (beleidsalternatieven) en deze af te zetten tegen het nulalternatief. We rekenen de volgende beleidsalternatieven door:

1. Afschaffen 24-weeken eis: positief effect op de arbeidsparticipatie en deeltijdfactor van asielzoekers;
2. Afschaffen noodzaak tewerkstellingsvergunning (TWV): positief effect op de arbeidsparticipatie van asielzoekers;
- 3.A Wachtijd totdat asielzoekers mogen werken naar 3 maanden: klein positief effect op de arbeidsparticipatie van asielzoekers door een eerdere start van werkmogelijkheden;
- 3.B Wachtijd totdat asielzoekers mogen werken naar 0 maanden: klein positief effect op de arbeidsparticipatie van asielzoekers door een nog eerdere start van werkmogelijkheden;
4. Combinatie van de beleidsalternatieven 1, 2 en 3B: hierbij zijn de werkmogelijkheden vergelijkbaar met die voor Oekraïense vluchtelingen. Op basis van CBS-cijfers is bekend hoe vaak en hoeveel deze groep werkt.<sup>10</sup> De effecten in dit gecombineerde beleidsalternatief zijn groter dan in de andere afzonderlijke beleidsalternatieven omdat volgens Regioplan (2023)<sup>11</sup> blijkt dat de verschillende belemmeringen in werkmogelijkheden elkaar versterken.

### 4.2 Specificaties beleidsalternatieven

Tabel 4.1 geeft een overzicht van de (veronderstellingen over) effecten van de beleidsalternatieven ten opzichte van het nulalternatief. Deze effecten zijn zoveel mogelijk gebaseerd op bevindingen in de beschikbare literatuur. Zo is specifiek voor de groep Oekraïense vluchtelingen, die nauwelijks beperkingen kent in werkmogelijkheden, veel bekend over hoe zij het doet op de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit geeft een bovengrens aan de verschillende effecten van het bieden van ruimere werkmogelijkheden en geeft veel informatie over de effecten van beleidsalternatief 4. Daar waar effecten van afzonderlijke beleidsalternatieven onbekend zijn, wordt gebruik gemaakt van veronderstellingen die zich verhouden tot wat bekend is over de arbeidsmarktsituatie van Oekraïense vluchtelingen.

<sup>10</sup> Zie [Meer dan de helft van Oekraïense vluchtelingen in loondienst | CBS](#) en [Hoe gaat het met Oekraïense vluchtelingen op de arbeidsmarkt? - Verwey-Jonker Instituut](#)

<sup>11</sup> Zie [Afschaffen of verruimen 24-weeken-eis helpt asielzoekers op weg naar werk - Regioplan](#)

- Participatie: Oekraïense vluchtelingen kunnen direct na komst in Nederland aan het werk. Na een half jaar heeft 44 procent van de Oekraïners betaald werk en na anderhalf jaar is dit 55 procent.<sup>12</sup> Omdat niet precies bekend is hoe groot het effect is van het afschaffen van de 24-weken-eis of de noodzaak voor een TWV op de arbeidsparticipatie van asielzoekers<sup>13</sup>, wordt verondersteld dat deze effecten slechts een fractie zijn van het effect van een situatie zonder belemmeringen, zoals bij de Oekraïners. Concreet wordt ingeschat dat het afschaffen van de 24-weken-eis ervoor zorgt dat asielzoekers 6 maanden na hun komst in Nederland een kwart zo vaak werken als Oekraïners (dus waar vier Oekraïense vluchtelingen gaan werken in een situatie lijkend op beleidsalternatief 4, gaat er slechts één asielzoeker werken in de situatie van beleidsalternatief 1). Omdat de noodzaak voor een TWV een grotere belemmering is voor de arbeidsparticipatie van asielzoekers (wel versus niet werken) en zowel aan de kant van de werkgever als werknemer speelt, wordt aangenomen dat het effect van het afschaffen van de noodzaak van een TWV een twee keer zo groot participatie-effect heeft als het afschaffen van de 24-weken-eis. In beleidsalternatief 2 werken asielzoekers daarom de helft zo vaak als de groep Oekraïners (dus waar vier Oekraïense vluchtelingen gaan werken in een situatie lijkend op beleidsalternatief 4 gaan er twee asielzoekers werken in de situatie van beleidsalternatief 2. Voor beleidsalternatieven 3A en 3B wordt verondersteld dat asielzoekers wel eerder aan het werk gaan, maar vanaf 6 maanden na de asielaanvraag niet vaker dan in de huidige situatie.
- Deeltijdfactor: Uit CBS-cijfers is bekend hoeveel asielzoekers en statushouders werken en hoe zich dit ontwikkelt over tijd. Gemiddeld over een jaar kunnen asielzoekers meer werken als zij niet gebonden zijn aan de 24-weken-eis in beleidsalternatief 1. Dit zorgt voor een hogere deeltijdfactor (vermenigvuldigd met 52/24). Dit effect geldt alleen tussen de maanden 6 en 15 na komst in Nederland. In beleidsalternatieven 2 en 3 geldt nog steeds de 24-weken-eis, maar door de hogere arbeidsparticipatie wordt in deze varianten uitgegaan van een 20 procent hogere deeltijdfactor. Beleidsalternatief 4 gaat uit van de deeltijdfactor die bekend is voor de groep Oekraïense werkenden: 61 procent en na 2 jaar stijgt dit door naar 75 procent.
- Loonontwikkeling: Een hogere arbeidsparticipatie leidt tot een sterkere loonontwikkeling. Omdat hier weinig over bekend is, wordt verondersteld dat de jaarlijkse loonontwikkeling in alle beleidsvarianten 0,5 procentpunt hoger ligt dan de 2,5 procent in het nulalternatief, met uitzondering van beleidsalternatief 4, waarin wordt verondersteld dat de loonontwikkeling 1,5 procentpunt hoger ligt dan in het nulalternatief.
- Bijstand: Voor het nulalternatief is het beroep op de bijstand door statushouders bekend, voor beleidsalternatief 4 kan deze worden benaderd door het beroep op de bijstand van de groep Nederlanders die geboren is buiten Europa.<sup>14</sup> Deze benadering is nodig omdat de groep Oekraïners geen recht heeft op bijstand, waardoor die niet kan worden gebruikt om het beroep op de bijstand van statushouders in te schatten. Omdat de effecten van de overige beleidsalternatieven op het beroep op de bijstand ook niet bekend zijn, wordt verondersteld dat het beroep op de bijstand daalt naar rato van de stijging van de arbeidsparticipatie in de verschillende beleidsalternatieven ten opzichte van de situatie in het nulalternatief aan de ene kant en de situatie in beleidsalternatief 4 aan de andere kant.
- Werkloosheidswet: Het laten vervallen van de 24-weken-eis heeft consequenties voor een eventueel beroep door asielzoekers op de Werkloosheidswet (WW), omdat werkenden die 26 weken of langer in een periode van een jaar werken recht krijgen op WW. In de MKBA op hoofdlijnen is dit effect niet meegenomen, omdat er enerzijds nog niets zinnigs kan worden gezegd over het recht en het gebruik van de WW door asielzoekers of statushouders, en anderzijds statushouders bij het ontbreken van WW een beroep kunnen doen op de bijstand. De effecten op de WW worden grosso modo daarom al meegenomen in het effect op de bijstand.

<sup>12</sup> Zie [Meer dan de helft van Oekraïense vluchtelingen in loondienst | CBS](#)

<sup>13</sup> Zie [Afschaffen of verruimen 24-weken-eis helpt asielzoekers op weg naar werk - Regioplan](#)

<sup>14</sup> Zie groep 'Geboren buiten Europa': [Verschillen in bijstandsafhankelijkheid tussen herkomstgroepen | CBS](#)

Tabel 4.1 Overzicht van de verschillende effecten in de beleidsalternatieven ten opzichte van het nulalternatief

	1. Afschaffen 24-weken eis	2. Afschaffen noodzaak TWV	3.A Wachtijd naar 3 maanden	3.B Wachtijd naar 0 maanden	4. Combinatie (Oekraïners case)
Arbeids-participatie	Hogere participatie vanaf 6 maanden na komst in Nederland (25 procent van verschil nulalternatief en Oekraïners case)	Hogere participatie vanaf 6 maanden na komst in Nederland (50 procent van verschil nulalternatief en Oekraïners case)	Zelfde groei in participatie, maar dan vanaf maand 3 in plaats van maand 6	Zelfde groei in participatie, maar dan vanaf maand 0 in plaats van maand 6	Hogere participatie, direct vanaf komst in Nederland, op basis van CBS-cijfers over participatie Oekraïense vluchtelingen
Deeltijdfactor	Hogere deeltijdfactor in de eerste 15 maanden, omdat er gemiddeld over een jaar 52 weken kan worden gewerkt in plaats van 24	Hogere deeltijdfactor in de eerste 15 maanden door hogere participatie, maar minder groot dan bij 1, omdat over een jaar nog steeds maar 24 weken mag worden gewerkt	Hogere deeltijdfactor in de eerste 15 maanden door hogere participatie, maar minder groot dan bij 1, omdat over een jaar nog steeds maar 24 weken mag worden gewerkt	Hogere deeltijdfactor in de eerste 15 maanden door hogere participatie, maar minder groot dan bij 1, omdat over een jaar nog steeds maar 24 weken mag worden gewerkt	Hogere deeltijdfactor op basis van CBS-cijfers over participatie Oekraïense vluchtelingen en geen 24-weken-eis
Loonontwikkeling	+0,5 procentpunt	+0,5 procentpunt	+0,5 procentpunt	+0,5 procentpunt	+1,5 procentpunt
Bijstand	Lager beroep op bijstand na 15 maanden, in verhouding met grotere mate van participatie	Lager beroep op bijstand na 15 maanden, in verhouding met grotere mate van participatie	Lager beroep op bijstand na 15 maanden, in verhouding met grotere mate van participatie	Lager beroep op bijstand na 15 maanden, in verhouding met grotere mate van participatie	Lager beroep op de bijstand, conform Nederlanders die buiten Europa geboren zijn
Aanzuigende werking	0 procent	0 procent	0 procent	0 procent	0 procent
Duur in opvang	Zelfde duur in opvang	Zelfde duur in opvang	Zelfde duur in opvang	Zelfde duur in opvang	Zelfde duur in opvang
Verblijfsduur Nederland	Zelfde verblijfsduur	Zelfde verblijfsduur	Zelfde verblijfsduur	Zelfde verblijfsduur	Zelfde verblijfsduur
Zorgkosten	Zelfde zorgkosten	Zelfde zorgkosten	Zelfde zorgkosten	Zelfde zorgkosten	5 procent lagere zorgkosten

- **Aanzuigende werking:** Zoals in hoofdstuk 1 al werd beschreven komt uit de beschikbare literatuur naar voren dat er geen enkel bewijs is voor een substantiële aanzuigende werking van asielbeleid op de keuze van asielzoekers voor een specifiek land, ook niet ten aanzien van de mogelijkheden om wel of niet te werken tijdens de asielprocedure. Daarom wordt verondersteld dat er geen aanzuigende werking is in alle beleidsvarianten ten opzichte van het nulalternatief.<sup>15</sup> In hoofdstuk 6 wordt deze veronderstelling genuanceerd in een gevoeligheidsanalyse door aan te nemen dat er wel sprake is van een substantiële aanzuigende werking.

<sup>15</sup> Er wordt verondersteld dat ander asielbeleid niet tot aanzuigende werking leidt, onder andere gebaseerd op Invoed asielbeleid op migratie naar Nederland - Verwey-Jonker Instituut (2023)

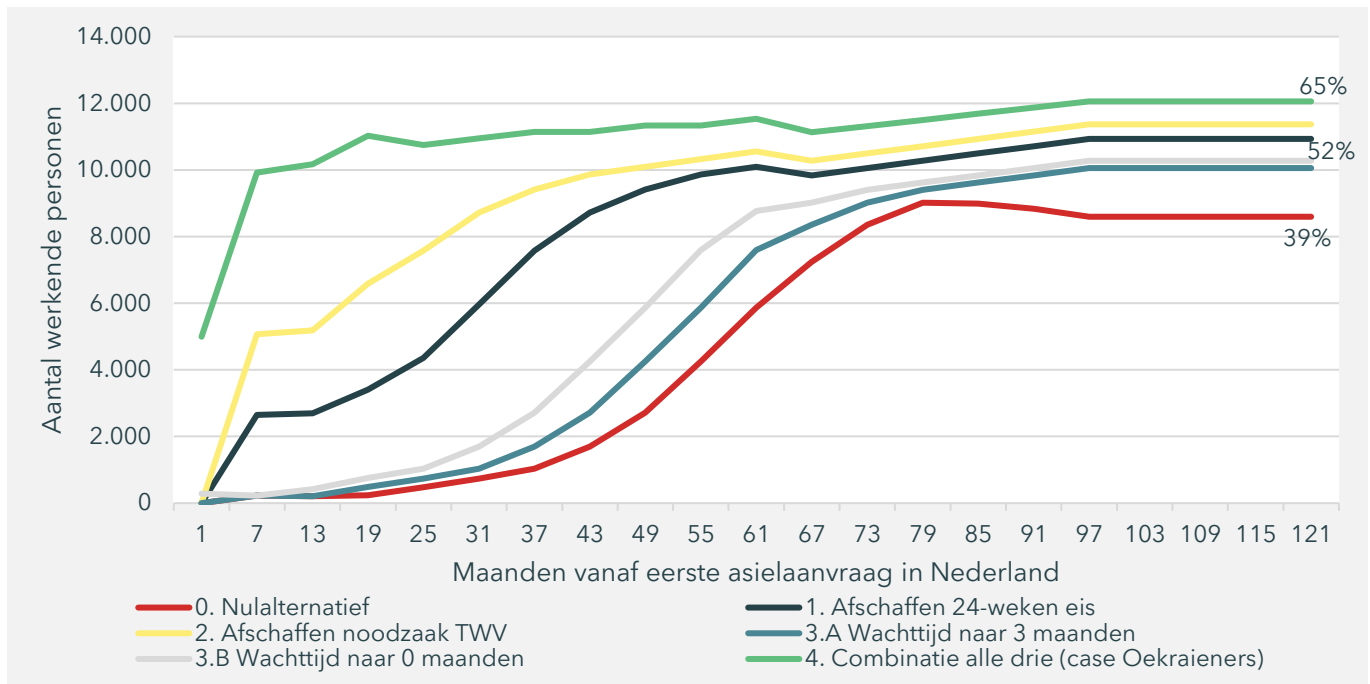
- Verblijfsduur in de opvang: Er wordt verondersteld dat de verblijfsduur van asielzoekers in de opvang niet anders is in de beleidsalternatieven dan in het nulalternatief. Een hogere arbeidsparticipatie heeft namelijk geen invloed op de beslissingen en processen bij de IND.
- Verblijfsduur in Nederland: Het hebben van werk heeft geen invloed op de beslissing voor het verkrijgen van een (tijdelijke/permanente) verblijfsvergunning, maar werk kan er mogelijk wel voor zorgen dat mensen minder vaak of juist sneller weer vertrekken uit Nederland. Omdat de omvang én richting van dit effect niet bekend is, wordt verondersteld dat de verblijfsduur in Nederland onafhankelijk is van de werkmogelijkheden voor asielzoekers.
- Zorg: Het hebben van werk heeft voor iedereen een positief effect op de gezondheid, ook al is die wellicht beperkt. Daarom wordt alleen in de beleidsvariant met de meest ruime werkmogelijkheden (beleidsalternatief 4) uitgegaan van 5 procent lagere zorgkosten.

Het gelijkstellen van de arbeidsparticipatie van asielzoekers en statushouders in beleidsalternatief 4 aan de daadwerkelijke arbeidsparticipatie van Oekraïense vluchtelingen zoals we die momenteel zien in Nederland, is de beste inschatting van de mogelijke mate van arbeidsparticipatie van asielzoekers onder vergelijkbare werkmogelijkheden in beleidsalternatief 4. Bij die veronderstelling kunnen kanttekeningen worden geplaatst. Er kan worden beargumenteerd dat dit zorgt voor een overschatting van de verwachte arbeidsparticipatie in beleidsalternatief 4, omdat asielzoekers gemiddeld iets verder af zouden staan van de Nederlandse (arbeids)cultuur dan Oekraïense vluchtelingen en dat door het ontbreken van het recht op bijstand voor Oekraïense vluchtelingen zij sneller geneigd zullen zijn om aan het werk te gaan. Voor beide argumenten is echter geen enkel empirisch bewijs. Bovendien staat daar tegenover dat van de Oekraïense vluchtelingen degenen met een niet-Oekraïense achtergrond gemiddeld genomen vaker participeren in arbeid en dat Oekraïense vluchtelingen door de vermeende tijdelijkheid van de oorlog in hun land minder geneigd kunnen zijn om gedurende hun verblijf in Nederland te gaan werken. Omdat ook voor deze argumenten bewijs ontbreekt, is de inschatting van een vergelijkbaar niveau van arbeidsparticipatie voor beide groepen vluchtelingen op dit moment de meest plausibele aanname die kan worden gemaakt.

### 4.3 Doorrekening beleidsalternatieven

Figuur 4.1 laat zien hoe de effecten in de verschillende beleidsalternatieven doorwerken op de mate van arbeidsparticipatie: asielzoekers vinden - afhankelijk van de beleidsvariant - eerder en vaker werk ten opzichte van de huidige situatie (de onderste rode lijn van het nulalternatief). De bovenste groene lijn laat zien hoeveel asielzoekers er zouden werken als zij net zo vaak en snel aan het werk komen als Oekraïense vluchtelingen op dit moment: na vier maanden 35 procent, na een half jaar 44 procent en na anderhalf jaar 55 procent. De andere beleidsalternatieven resulteren in participatiecijfers die tussen deze beide varianten in zitten. Alleen in de beleidsalternatieven 3A en 3B kunnen asielzoekers eerder dan 6 maanden na het eerste asielverzoek werken. Omdat in deze alternatieven nog steeds de restricties van de 24-weken-eis en de TWV-verplichting gelden, zijn de effecten op arbeidsparticipatie wel eerder te zien, maar zijn deze niet veel groter dan in het nulalternatief. In beleidsalternatief 1 (afschaffen 24-weken-eis) werken asielzoekers een kwart zo vaak als Oekraïense vluchtelingen en in beleidsalternatief 2 (afschaffen noodzaak TWV) de helft zo vaak, respectievelijk de donkerblauwe en gele lijn.

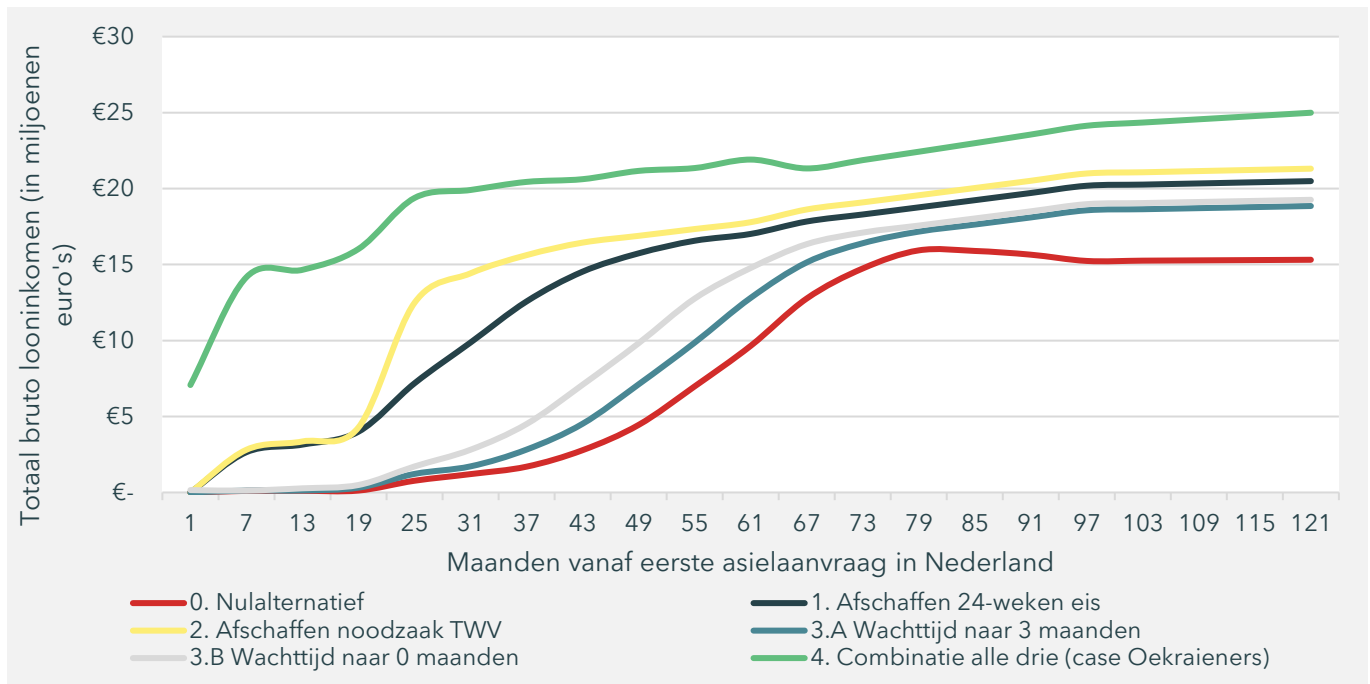
Figuur 4.1 Aantal werkende asielzoekers en statushouders uit asielcohort 2023 gedurende de eerste tien jaar vanaf de eerste asielaanvraag, zowel in het nulalternatief als in de verschillende beleidsalternatieven met ruimere werkmogelijkheden



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2024)

De hogere arbeidsparticipatie in de beleidsalternatieven manifesteert zich vooral op langere termijn en werkt door in een hoger bruto inkomen van vooral statushouders, zie Figuur 4.2. De verschillen tussen de beleidsalternatieven en het nulalternatief komen overeen met die in Figuur 4.1. Naast (de ontwikkeling in) het aantal asielzoekers en statushouders dat werkt, spelen ook de deeltijdfactor en de loonontwikkeling een rol in het totale bruto inkomen. Hoewel er in beleidsalternatief 2 (de gele lijn) meer wordt gewerkt in de eerste 24 maanden dan in beleidsalternatief 1 (de donkerblauwe lijn), ligt het bruto inkomen dicht bij elkaar, doordat het afschaffen van de 24-weken-eis ook de deeltijdfactor positief beïnvloedt.

Figuur 4.2 Totale bruto looninkomen van asielzoekers en statushouders uit asielcohort 2023 gedurende de eerste tien jaar vanaf de eerste asielaanvraag, zowel in het nulalternatief als in de beleidsalternatieven met ruimere werkmogelijkheden (netto contante waarde, discontovoet 2,25 procent)

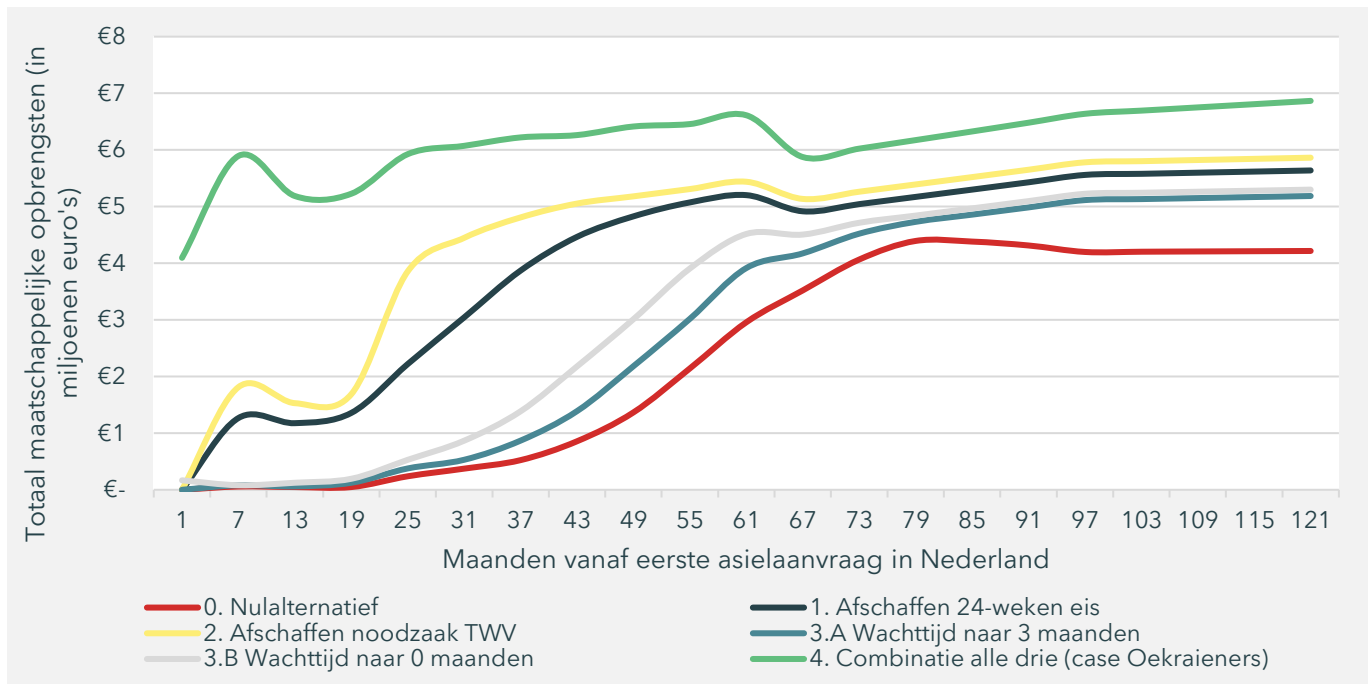


Bron: SEO Economisch Onderzoek (2024)

Het verschil in gekwantificeerde maatschappelijke baten en kosten tussen de beleidsalternatieven en het nulalternatief blijkt uit respectievelijk Figuur 4.3 en Figuur 4.4. In alle beleidsalternatieven zijn de maatschappelijke baten hoger en de maatschappelijke kosten lager dan in het nulalternatief. Dat komt doordat asielzoekers zowel als asielzoeker als later als statushouder in de beleidsalternatieven eerder en meer werken en daardoor meer toegevoegde waarde leveren en minder een beroep doen op sociale voorzieningen. Deze hogere toegevoegde waarde zorgt voor meer belastinginkomsten uit arbeid, meer btw-inkomsten door een hogere consumptie en een hogere eigen bijdrage in de periode van opvang. Daardoor laten de maatschappelijke baten in de beleidsalternatieven van Figuur 4.3 een vergelijkbaar patroon zien als de bruto looninkomsten in de beleidsalternatieven van Figuur 4.2.

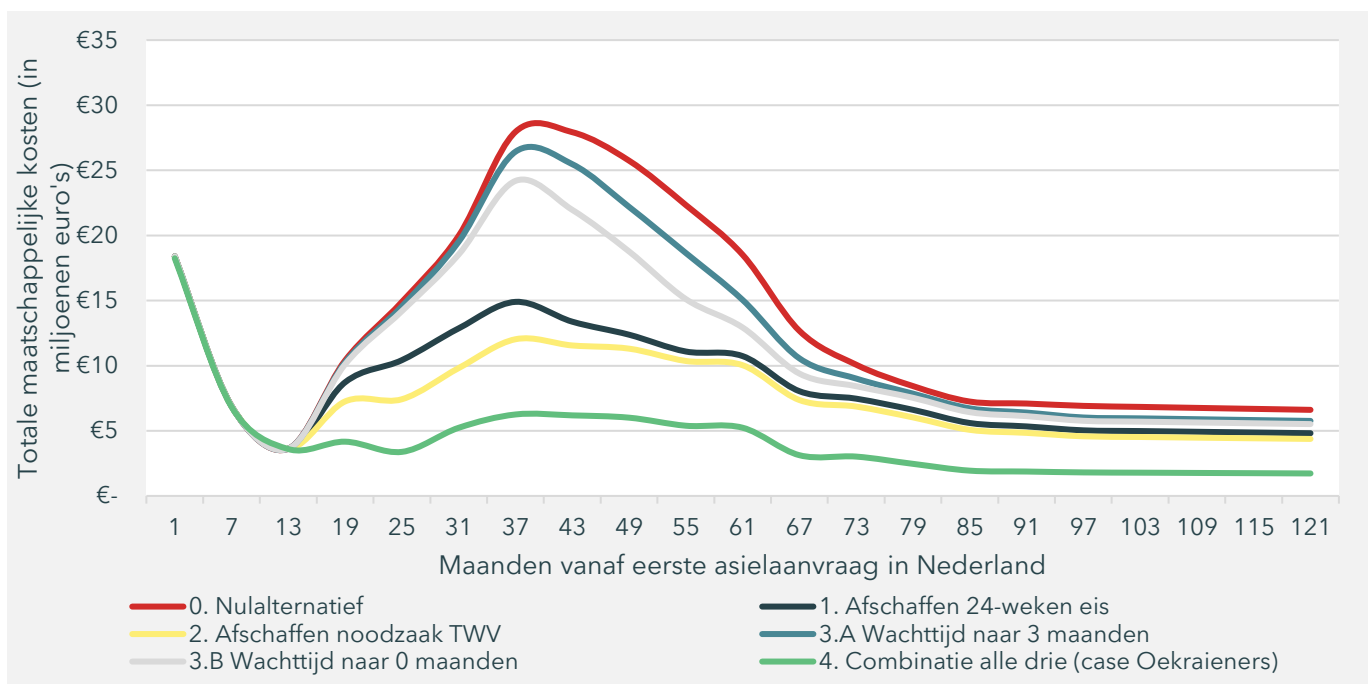
De maatschappelijke kosten zijn over het algemeen lager in de beleidsalternatieven dan in het nulalternatief, omdat er een kleiner beroep op de bijstand wordt gedaan door statushouders. Dit maakt dat dit - afhankelijk van het beleidsalternatief in meer of mindere mate - per saldo een maatschappelijke winst oplevert. De effecten op de bijstand staan in verhouding tot de effecten op de arbeidsparticipatie. Hoe hoger de arbeidsparticipatie in het beleidsalternatief, hoe lager de maatschappelijke kosten (Figuur 4.4). Het gaat hier alleen om effecten voor de overheid. Effecten voor asielzoekers zelf, werkgevers en sociale effecten voor de samenleving als geheel zijn hier nog niet meegenomen. Die komen in het volgende hoofdstuk aan bod.

Figuur 4.3 Gekwantificeerde maatschappelijke baten als gevolg van arbeidsparticipatie door asielzoekers en statushouders uit asielcohort 2023 gedurende de eerste tien jaar vanaf de eerste asielaanvraag, nulalternatief versus beleidsalternatieven (netto contante waarde, discontovoet 2,25 procent)



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2024)

Figuur 4.4 Gekwantificeerde maatschappelijke kosten door asielzoekers en statushouders uit asielcohort 2023 gedurende de eerste tien jaar vanaf de eerste asielaanvraag, in het nulalternatief versus de verschillende beleidsalternatieven (netto contante waarde, discontovoet 2,25 procent)



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2024)



## 5 Saldo van maatschappelijke baten en kosten

Ruimere werkmogelijkheden voor asielzoekers leiden tot substantiële maatschappelijke baten waar nauwelijks extra maatschappelijke kosten tegenover staan. De belangrijkste maatschappelijke baten zitten in een hogere productie en toegevoegde waarde, doordat asielzoekers en statushouders (vaker en meer) werk uitvoeren.

### 5.1 Saldo bij de meest ruime werkmogelijkheden

Tabel 5.1 geeft een overzicht van de maatschappelijke baten (+) en maatschappelijke kosten (-) per maatschappelijke actor van beleidsalternatief 4 ten opzichte van het nulalternatief. In beleidsalternatief 4 is sprake van de meest ruime werkmogelijkheden voor asielzoekers, vergelijkbaar met die voor de huidige groep Oekraïense vluchtelingen. Voor de groep asielzoekers die in 2023 voor het eerst asiel aanvroegen in Nederland, plus de daaraan verbonden nareizigers, zorgen de ruimere werkmogelijkheden over een periode van tien jaar per saldo voor ten minste € 1,9 miljard aan maatschappelijke baten. Het gaat om een netto contante waarde, waarin toekomstige baten en kosten minder hard meetellen dan huidige baten en kosten. Bovenop de € 1,9 miljard aan gekwantificeerde maatschappelijke baten komen nog per saldo positieve niet-gekwantificeerde baten die in de tabel als pro memorie (PM) post zijn opgenomen. Hieronder wordt daar nader op ingegaan. Elk van de onderscheiden maatschappelijke actoren (asielzoekers, andere werkenden, werkgevers, de overheid en de rest van de maatschappij) gaat er door beleidsalternatief 4 per saldo op vooruit, of ten minste niet op achteruit (andere werkenden).

De belangrijkste economische baten liggen in de extra productie en daarmee toegevoegde waarde die wordt verwezenlijkt door het grotere arbeidsaanbod en daarmee grotere arbeidsinzet van asielzoekers en statushouders. Of eenvoudig gezegd: asielzoekers en statushouders zijn maatschappelijk gezien productiever als ze betaald werk verrichten dan wanneer ze niet of beperkt mogen werken. De toegevoegde waarde bestaat uit de vergoeding die asielzoekers en statushouders voor hun extra arbeidsinzet ontvangen en de overwinst die werkgevers op die productie maken. De vergoeding aan asielzoekers en statushouders bestaat uit het bruto loon dat zij ontvangen, waarover de nodige informatie beschikbaar is bij het CBS (zie Hoofdstuk 3). De overwinst is berekend door eerst de gemiddelde winst op de productie van asielzoekers te berekenen<sup>16</sup> en daarbij te veronderstellen dat de helft daarvan een vergoeding is voor het beschikbaar stellen van kapitaal aan werkgevers. De andere helft bestaat dan uit overwinst op de extra productie. Op lange termijn wordt de overwinst vaak als nihil verondersteld als gevolg van volledige concurrentie. Maar in de praktijk is er sprake van onvolledige concurrentie en tijdelijke marktmacht van bedrijven, die overwinsten groter dan nihil mogelijk maken. In deze MKBA kijken we bovendien naar een beperkte periode van tien jaar, waarin zo'n tijdelijke situatie aannemelijker is.

De extra toegevoegde waarde die het gevolg is van de ruimere werkmogelijkheden voor asielzoekers wordt vervolgens verdeeld over verschillende maatschappelijke actoren. Zo betalen werkgevers een groot deel van de verdiende toegevoegde waarde aan asielzoekers en statushouders als vergoeding voor hun arbeidsinzet, moeten

<sup>16</sup> Deze winstopslag is berekend door de bruto winst te delen door de totale personele kosten ([StatLine - Bedrijfsleven: arbeids- en financiële gegevens, per branche, SBI 2008 \(cbs.nl\)](#)). De winstopslag is gewogen naar sectoren waar specifiek Oekraïense vluchtelingen werken om tot een gemiddelde winstopslag te komen die representatief is voor de bedrijven waar asielzoekers zouden kunnen gaan werken. Die winstopslag komt uit op 15 procent.

ze over hun overwinsten belasting afdragen aan de overheid en betalen asielzoekers en statushouders over hun bruto loon loonbelasting aan de overheid. Het deel dat asielzoekers en statushouders netto meer overhouden van hun bruto inkomen dan het inkomen dat ze hadden zonder te werken, kunnen zij besteden aan extra consumptie, waarover zij weer btw afdragen aan de overheid. Op die manier vindt er een herverdeling van de toegevoegde waarde over maatschappelijke actoren plaats (overdrachten), waardoor de bijdrage van de posten winstbelasting, lonen en btw aan de maatschappelijke welvaart per saldo nul is.

Tabel 5.1 Verwacht saldo van maatschappelijke baten en kosten door een maximale verruiming van de werkmogelijkheden voor asielzoekers (beleidsalternatief 4) ten opzichte van de huidige situatie (nulalternatief) voor asielcohort 2023 over een periode van tien jaar vanaf de eerste asielaanvraag (per maatschappelijke actor, in contante waarden en miljarden euro's)

	Asielzoekers	Werkenden	Werkgevers	Overheid	Inwoners algemeen	Totaal
<b>ECONOMIE</b>						
Toegevoegde waarde			+€ 2,1			<b>+€ 2,1</b>
Winstbelasting			-€ 0,0	+€ 0,0		<b>€ 0,0</b>
Loon(belasting)	+€ 1,8		-€ 2,0	+€ 0,2		<b>€ 0,0</b>
Btw over extra consumptie	-€ 0,3			+€ 0,3		<b>€ 0,0</b>
Waarde van vrije tijd	-€ 0,3					<b>-€ 0,3</b>
Kosten werving & selectie arbeidsmigranten			+PM			<b>+PM</b>
<b>SOCIALE VOORZIENINGEN</b>						
Bijstand	-€ 1,0			+€ 1,0		<b>€ 0,0</b>
Kosten opvang				€ 0,0		<b>€ 0,0</b>
Eigen bijdrage asielzoekers	-€ 0,1			+€ 0,1		<b>€ 0,0</b>
Aanzuigende werking asielzoekers	n.v.t.				n.v.t.	<b>€ 0,0</b>
<b>SOCIALE EFFECTEN</b>						
Gezondheid	+PM			+€ 0,0		<b>+€ 0,0</b> <b>+PM</b>
Geluk	+PM					<b>+PM</b>
Integratie	+PM				+PM	<b>+PM</b>
<b>EXTERNE EFFECTEN</b>						
					+PM	<b>+PM</b>
<b>TOTAAL</b>	<b>+€ 0,1</b> <b>+PM</b>	<b>€ 0,0</b>	<b>+€ 0,1</b> <b>+PM</b>	<b>+€ 1,7</b>	<b>€ 0,0</b> <b>+PM</b>	<b>+€ 1,9</b> <b>+PM</b>

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2024)

Tegenover de extra arbeidsinzet door asielzoekers en statushouders en het inkomen dat ze daarmee verdienen, staat echter een verlies aan vrije tijd, het (deels) inleveren van een uitkering en het extra moeten bijdragen aan de kosten van de asielopvang. In de Werkwijzer voor een maatschappelijke kosten-batenanalyse in het sociaal domein (Koopmans et al., 2016) wordt voorgeschreven dat de waarde van de vrije tijd die wordt ingeleverd door mensen die gaan werken maximaal gelijk is aan het verschil tussen het netto looninkomen en de uitkering die wordt

ingeleverd, omdat dat een voorwaarde is om erop vooruit te gaan door de keuze om (meer) te gaan werken. Het ligt echter voor de hand dat asielzoekers en statushouders een lagere waardering hebben voor vrije tijd dan de gemiddelde werknemer, omdat de mogelijkheden op consumptie, ontspanning en ontplooiing in die vrije tijd beperkter is dan voor de gemiddelde Nederlander. Er is hier dan ook aangenomen dat de waarde van vrije tijd voor asielzoekers en statushouders op 80 procent zit van het verschil in netto looninkomen en de inkomsten wanneer men niet werkt. Of eenvoudiger gezegd: asielzoekers en statushouders worden geprikkeld om te gaan werken, niet alleen omdat ze er gelukkiger van worden, maar ook omdat ze er financieel mee op vooruit gaan. Per saldo is het verlies aan vrije tijd voor asielzoekers en statushouders een maatschappelijke kostenpost bij de ruimere werkmogelijkheden in beleidsalternatief 4. De hogere eigen bijdrage aan de kosten van asielopvang door werkende asielzoekers en het lagere beroep op de bijstand door werkende statushouders is een directe opbrengst voor de overheid. Ook dit zijn overdrachten tussen maatschappelijke actoren die op zichzelf geen maatschappelijke welvaartswinst opleveren.

Werken zorgt voor een betere gezondheid en een groter geluksgevoel. In deze MKBA op hoofdlijnen voert het te ver om deze positieve effect exact te kwantificeren, maar deze effecten zijn in de regel een fractie van de grootste maatschappelijke winst door arbeidsparticipatie, namelijk die uitgedrukt in toegevoegde waarde. Een betere gezondheid en een groter geluk zijn secundaire effecten die in Tabel 5.1 zijn aangeduid met +PM. Een betere gezondheid leidt via lagere zorgkosten wel tot een te kwantificeren baat voor de overheid. Asielzoekers betalen als ze eenmaal statushouder zijn en buiten de opvang zijn gehuisvest hun eigen zorgkosten. Bovendien zijn de zorgkosten van werkenden gemiddeld lager dan voor niet-werkenden. Daarnaast draagt werk bij aan een snellere (sociale) integratie en dat zorgt zowel voor asielzoekers zelf als voor andere inwoners van Nederland over het algemeen voor een niet eenvoudig te kwantificeren plus (+PM). Dit effect loopt ook deels via de duur van het verblijf in de opvang.<sup>17</sup>

Externe effecten, zoals een groter maatschappelijk draagvlak voor asielzoekers in Nederland omdat zij vaker of meer werken en op die manier meer bijdragen aan de samenleving, of het feit dat asielzoekers minder vaak informeel werk zullen verrichten als ze vaker formeel werk verrichten, zijn niet eenvoudig te kwantificeren, maar zijn naar verwachting positief voor de samenleving als geheel (+PM). Het SCP (2020)<sup>18</sup> laat zien dat een langer verblijf in de opvang en het niet hebben van werk ongunstig uitpakt voor statushouders. Dit ondersteunt de veronderstelling van positieve sociale effecten door arbeidsparticipatie van asielzoekers, die in de tabel zijn aangeduid als +PM. De brede baten van werk komen ook naar voren in andere studies en deze gelden voor de groep asielzoekers en statushouders net zozeer als voor andere groepen met een afstand tot de arbeidsmarkt (zie CPB, 2020).<sup>19</sup>

Al deze effecten zijn per saldo positief (+PM) en niet gekwantificeerd, zodat het saldo van de wel gekwantificeerde baten en kosten een *ondergrens* aangeeft van de maatschappelijk winst die uitgaat van ruimere werkmogelijkheden voor asielzoekers. Ook wanneer de totale som van gekwantificeerde maatschappelijke baten en kosten van ruimere werkmogelijkheden voor asielzoekers dichtbij nul zou liggen, kunnen deze niet-gekwantificeerde effecten (de PM-posten) nog leiden tot substantiële welvaartswinst. In de MKBA van beleidsalternatief 4 ligt het saldo van maatschappelijke baten en kosten van de ruimere werkmogelijkheden voor asielzoekers ook zonder de niet-gekwantificeerde baten (de 'zachte effecten') al duidelijk hoger dan in het nulalternatief.

<sup>17</sup> Zie [Beleid belangrijke factor goede integratie statushouders | Nieuwsbericht | Sociaal en Cultureel Planbureau \(scp.nl\)](#)

<sup>18</sup> Zie [Syrische statushouders op weg in Nederland: de ontwikkeling van hun positie en leefsituatie | Publicatie | Sociaal en Cultureel Planbureau \(scp.nl\)](#)

<sup>19</sup> Zie [De brede baten van werk \(cpb.nl\)](#)

Hierbij kan nog de kanttekening worden gemaakt dat in deze MKBA effecten van verdringing, effecten op het gemiddelde loonniveau en het effect van een aanzuigende werking allemaal nihil zijn verondersteld. Die effecten zouden het positieve saldo van maatschappelijke baten kunnen laten afnemen of in extreme gevallen zelfs kunnen laten omslaan in een negatief saldo. Op basis van de wetenschappelijke literatuur zijn deze effecten echter verwaarloosbaar en daarmee geen onderdeel van de uitgevoerde MKBA. In de gevoeligheidsanalyses van Hoofdstuk 6 worden berekeningen uitgevoerd waarin die effecten wel aanwezig worden verondersteld.

## 5.2 Saldo bij de overige beleidsalternatieven

Tabel 5.2 laat zien wat de uitkomsten zijn van de andere beleidsvarianten en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Dan wordt duidelijk dat de combinatie van ruimere werkmogelijkheden in beleidsalternatief 4 naar verhouding leidt tot relatief grote effecten. De afzonderlijke maatregelen leveren per saldo minder welvaartswinst op. Toch zorgen ook alle meer beperkte verruimingen van de werkmogelijkheden voor asielzoekers voor meer maatschappelijke baten en minder maatschappelijke kosten. Het aanpassen van de wachttijd totdat een asielzoeker mag werken geeft nog de meest bescheiden positieve effecten. Hier gaat het alleen om eerder (3-6 maanden) kunnen werken en niet zozeer om een hogere arbeidsparticipatie in het algemeen. Het afschaffen van de 24-weken-eis zorgt zowel voor een hogere arbeidsparticipatie als voor een hogere deeltijdfactor, waardoor er in totaal meer wordt gewerkt. De effecten van het afschaffen van de tewerkstellingsvergunning (TWV) voor asielzoekers zijn net iets groter, omdat het effect van meer werk het effect van de deeltijdfactor (wat alleen in de eerste 15 maanden tot de vergunningsbeslissing geldt) overstemt.

## 5.3 Conclusie

Met behulp van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) op hoofdlijnen is aangetoond dat ruimere werkmogelijkheden voor asielzoekers leiden tot substantiële maatschappelijke baten waar nauwelijks extra maatschappelijke kosten tegenover staan. Wanneer het cohort asielzoekers dat in 2023 voor het eerst asiel in Nederland aanvraag en hun nareizigers dezelfde werkmogelijkheden zouden krijgen als de huidige groep Oekraïense vluchtelingen, dus de mogelijkheid om vanaf de eerste dag in Nederland te werken zonder tewerkstellingsvergunning en zonder 24-weken-eis, dan zou dat de Nederlandse samenleving over een periode van tien jaar vanaf de eerste asielaanvraag in totaal bijna € 2 miljard aan extra welvaart opleveren. De belangrijkste maatschappelijke baten zitten in een hogere productie en toegevoegde waarde doordat asielzoekers zowel als asielzoeker en later ook als statushouders (vaker en meer) werk uitvoeren. Dit komt als loon, consumptie en belasting terug bij verschillende partijen in de samenleving. Bovendien dragen asielzoekers die werken meer bij aan de kosten van hun opvang en doen statushouders omdat ze vaker werken minder vaak een beroep op de bijstand. Daarnaast zijn er nog extra niet-gekwantificeerde baten, omdat werkende asielzoekers gezonder en gelukkiger zijn, sneller integreren en een grotere bijdrage leveren aan de Nederlandse samenleving. Daarmee profiteren niet alleen asielzoekers en statushouders zelf, maar ook het bedrijfsleven als werkgever en producent, de overheid als belastingontvanger en is er minder druk op sociale voorzieningen.

Tabel 5.2 Verwacht saldo van maatschappelijke baten en kosten van de andere beleidsalternatieven ten opzichte van het nulalternatief voor asielcohort 2023 over een periode van tien jaar vanaf de eerste asielaanvraag (per maatschappelijke actor, in contante waarden en miljarden euro's)

	1. Afschaffen 24-weken eis	2. Afschaffen noodzaak TWV	3.A Wachtijd naar 3 maanden	3.B Wachtijd naar 0 maanden
<b>ECONOMIE</b>				
Toegevoegde waarde	+€ 0,8	+€ 1,0	+€ 0,3	+€ 0,4
Winstbelasting	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0
Loon(belasting)	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0
Btw over extra consumptie	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0
Waarde van vrije tijd	-€ 0,0	-€ 0,0	-€ 0,0	-€ 0,0
Kosten werving & selectie arbeidsmigranten	+PM	+PM	+PM	+PM
<b>SOCIALE VOORZIENINGEN</b>				
Bijstand	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0
Kosten opvang	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0
Eigen bijdrage asielzoekers	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0
Aanzuigende werking asielzoekers	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
<b>SOCIALE EFFECTEN</b>				
Gezondheid	+€ 0,0 +PM	+€ 0,0 +PM	+€ 0,0 +PM	+€ 0,0 +PM
Geluk	+PM	+PM	+PM	+PM
Integratie	+PM	+PM	+PM	+PM
<b>EXTERNE EFFECTEN</b>	+PM	+PM	+PM	+PM
<b>TOTAAL</b>	<b>+€ 0,8 +PM</b>	<b>+€ 1,0 +PM</b>	<b>+€ 0,2 +PM</b>	<b>+€ 0,4 +PM</b>

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2024)

## 6 Gevoeligheidsanalyses

Gevoeligheidsanalyses laten zien dat de maatschappelijke baten ook in het geval van een eventuele aanzuigende werking of verdringing hoger liggen dan de maatschappelijke kosten van ruimere werkmogelijkheden voor asielzoekers. In het geval van verdringing is het saldo van maatschappelijke baten en kosten wel aanzienlijk lager, met hogere kosten voor andere werkenden. Vanwege de aanname dat de productiviteit van asielzoekers op minimumloonniveau ligt, is de geschatte toegevoegde waarde van hun werk slechts een ondergrens.

Dit hoofdstuk laat de resultaten zien van enkele gevoeligheidsanalyses ten aanzien van het beleidsalternatief met de meest ruime werkmogelijkheden (beleidsalternatief 4 in Hoofdstuk 5.1). Omdat niet alle effecten van ruimere werkmogelijkheden in de verschillende beleidsalternatieven bekend zijn en de uitkomsten van de MKBA daarom berusten op een aantal veronderstellingen, is het belangrijk om de veronderstellingen en de daarmee samenhangende resultaten te toetsen op robuustheid. Dit gebeurt aan de hand van gevoeligheidsanalyses. Hiermee worden enkele extreme varianten van veronderstellingen doorgerekend op punten die in het basisscenario nog vrij conservatief zijn ingeschat, maar wel bepalend kunnen zijn voor de conclusies. Zo zou in theorie een aanzuigende werking op asielzoekers of verdringing van andere werkenden als gevolg van de ruimere werkmogelijkheden ook tot negatieve effecten en een negatief maatschappelijk kosten-batensaldo kunnen leiden. Dit zijn twee belangrijke punten die in de maatschappelijke en politieke discussie rondom asielzoekers veel worden genoemd.

Bij een aanzuigende werking is de redenatie dat er meer asielverzoeken en meer nareizigers zouden komen als Nederland ruimere werkmogelijkheden aan asielzoekers biedt. Meer asielzoekers zouden tot een grotere druk op de opvangcapaciteit en sociale voorzieningen leiden, waardoor ook het draagvlak in de samenleving voor de opvang van asielzoekers (verder) zou kunnen afnemen. In het basisscenario is op basis van de beschikbare literatuur de aanzuigende werking van ruimere werkmogelijkheden als nihil verondersteld, zie daarvoor ook hoofdstuk 1. In de uitgevoerde gevoeligheidsanalyse blijkt dat wanneer de ruimere werkmogelijkheden leiden tot een groter aantal asielzoekers en nareizigers, dit zowel tot meer maatschappelijke kosten leidt als tot meer maatschappelijke baten, omdat een deel daarvan weer productief kan worden ingezet op de arbeidsmarkt. Paragraaf 6.1 gaat in op de resultaten van deze gevoeligheidsanalyses met de veronderstellingen van een positieve aanzuigende werking.

Er is sprake van verdringing als de hogere arbeidsparticipatie van asielzoekers en statushouders ten koste gaat van de arbeidsmarktpositie van mensen die al in Nederland werken of op zoek zijn naar werk. Verdringing zorgt daarmee voor lagere maatschappelijke baten en negatieve maatschappelijke effecten voor de zittende (werkzame) beroepsbevolking. Paragraaf 6.2 gaat in op de resultaten van deze gevoeligheidsanalyse met de aanname van een significante mate van verdringing.

Tot slot is een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd met betrekking tot de veronderstelde productiviteit van asielzoekers. Mogelijk onderschat de in hoofdstuk 5 gepresenteerde MKBA de maatschappelijke baten door ervan uit te gaan dat asielzoekers en statushouders werken op minimumloonniveau met bijbehorende arbeidsproductiviteit. Feitelijk geeft deze veronderstelling van het minimumloonniveau een ondergrens aan de toegevoegde waarde die uitgaat van de extra arbeidsinzet van asielzoekers en statushouders. Als wordt uitgegaan van een hogere toegevoegde waarde (en daarmee ook een hoger salaris) van de groep asielzoekers en

statushouders, dan komt de MKBA ook tot hogere maatschappelijke baten. Paragraaf 6.3 gaat verder in op de resultaten van deze gevoeligheidsanalyse met een hogere veronderstelde arbeidsproductiviteit.

## 6.1 Aanzuigende werking

In de gevoeligheidsanalyse ten aanzien van een positieve aanzuigende werking van asielzoekers door ruimere werkmogelijkheden, is in de beleidsvariant met de ruimste werkmogelijkheden (beleidsvariant 4) de extra veronderstelling toegevoegd dat dit leidt tot een aanzuigende werking van 50 procent. Met andere woorden, door de ruimere werkmogelijkheden voor asielzoekers groeit de doelpopulatie in dit scenario met 50 procent meer eerste asielverzoeken (57.566 in plaats van 38.377) en 50 procent meer nareizigers (15.188 i.p.v. 10.125). Daarbij wordt verondersteld dat het aandeel 18-65 jarigen gelijk blijft. Daarnaast is verondersteld dat in dit scenario asielzoekers 10 procent langer/vaker in de opvang verblijven, doordat de grotere instroom van asielzoekers ook capaciteitsproblemen bij de IND en het COA met zich meebrengt.

Tabel 6.1 laat zien dat in beleidsvariant 4 inclusief aanzuigende werking niet alleen de maatschappelijke kosten omhoog gaan, maar ook de maatschappelijke baten. De aanzuigende werking zorgt er namelijk voor dat er een grotere groep potentiële werkenden (personen 18-65 jaar) naar Nederland komt die in een krappe arbeidsmarkt het arbeidsaanbod verhoogt en daarmee de werkgelegenheid en de productie. De toegevoegde waarde door asielzoekers en op termijn statushouders groeit daarmee van € 1,9 naar € 4,2 miljard. Daaruit worden de lonen betaald van meer asielzoekers en werkgevers bereiken een hogere netto overwinst. Voor de overheid gaan de opbrengsten in verhouding minder hard omhoog (van € 1,7 naar € 1,9 miljard), omdat tegenover hogere belastingopbrengsten per saldo hogere kosten voor de opvang van asielzoekers en bijstand voor statushouders staan. Ook staat er tegenover de +PM posten in beleidsvariant 4 nu ook een -PM post als gevolg van een lager draagvlak onder de rest van de bevolking wanneer het aantal asielmigranten door de ruimere werkmogelijkheden zou toenemen. Maar per saldo liggen de maatschappelijke baten onder de veronderstelling van een positieve aanzuigende werking in een krappe arbeidsmarkt dus nog steeds hoger dan de maatschappelijke kosten.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Dit betekent niet dat Nederland maatschappelijk beter af is door een steeds groter aantal asielzoekers, omdat de maatschappelijke kosten steeds verder toenemen (opvang en bijstand) en de maatschappelijke baten steeds langzamer toenemen (afnemende meeropbrengsten extra arbeidsaanbod).

Tabel 6.1 Verwacht saldo van maatschappelijke baten en kosten in beleidsalternatief 4, inclusief de aanname van een aanzuigende werking van 50 procent, ten opzichte van de huidige situatie (nulalternatief) voor asielcohort 2023 over een periode van tien jaar vanaf de eerste asielaanvraag (per maatschappelijke actor, in contante waarden en miljarden euro's)

	Asielzoekers	Werkenden	Werkgevers	Overheid	Inwoners algemeen	Totaal
<b>ECONOMIE</b>						
Toegevoegde waarde			+€ 4,2			<b>+€ 4,2</b>
Winstbelasting			-€ 0,0	+€ 0,1		<b>€ 0,1</b>
Loon(belasting)	+ €3,6		-€ 4,0	+€ 0,4		<b>€ 0,0</b>
Btw over extra consumptie	-€ 0,6			+€ 0,6		<b>€ 0,0</b>
Waarde van vrije tijd	-€ 1,5					<b>-€ 1,5</b>
Kosten werving & selectie arbeidsmigranten			+PM			<b>+PM</b>
<b>SOCIALE VOORZIENINGEN</b>						
Bijstand	-€ 0,8			+€ 0,8		<b>€ 0,0</b>
Kosten opvang				-€ 0,1		<b>-€ 0,1</b>
Eigen bijdrage asielzoekers	-€ 0,2			+€ 0,2		<b>€ 0,0</b>
Aanzuigende werking asielzoekers	+PM				-PM	<b>-/+PM</b>
<b>SOCIALE EFFECTEN</b>						
Gezondheid	+PM			-€ 0,0		<b>-€ 0,0</b>
Geluk	+PM					<b>+PM</b>
Integratie	+PM				+PM	<b>+PM</b>
<b>EXTERNE EFFECTEN</b>						
					+PM	<b>+PM</b>
<b>TOTAAL</b>	<b>+€ 0,4</b> <b>+PM</b>	<b>€ 0,0</b>	<b>+€ 0,3</b> <b>+PM</b>	<b>+€ 1,9</b>	<b>€ 0,0</b> <b>+PM</b>	<b>+€ 2,6</b> <b>+PM</b>

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2024)

## 6.2 Verdringing

In de gevoeligheidsanalyse met verdringing is in de beleidsvariant met de ruimste werkmogelijkheden (beleidsvariant 4) de extra veronderstelling gemaakt dat er door het extra arbeidsaanbod van asielzoekers 50 procent verdringing van andere werkenden op de Nederlandse arbeidsmarkt plaatsvindt. Met andere woorden: voor elke 10 asielzoekers die extra gaan werken, zijn er 5 al in Nederland aanwezige werkenden die hun werk verliezen of ineens niet meer aan het werk komen. Dat kunnen Nederlandse werkenden zijn, maar ook arbeidsmigranten uit het buitenland die niet langer naar Nederland worden gehaald. Desondanks wordt verondersteld dat de groep verdrongen werkenden in zijn geheel in de bijstand terecht komt. Dat is een extreme veronderstelling, maar laat zien hoe robuust de resultaten van de MKBA in Hoofdstuk 5.1 zijn ten opzichte van mogelijke verdringingseffecten.



Tabel 6.2 Verwacht saldo van maatschappelijke baten en kosten in beleidsalternatief 4, inclusief de aanname van verdringing van 50 procent andere werkenden, ten opzichte van de huidige situatie (nulalternatief) voor asielcohort 2023 over een periode van tien jaar vanaf de eerste asielaanvraag (per maatschappelijke actor, in contante waarden en miljarden euro’s)

	Asielzoekers	Werkenden	Werkgevers	Overheid	Inwoners algemeen	Totaal
<b>ECONOMIE</b>						
Toegevoegde waarde			+€ 0,5			<b>+€ 0,5</b>
Winstbelasting			-€ 0,0	+€ 0,0		<b>€ 0,0</b>
Loon(belasting)	+€ 1,8	-€ 1,4	-€ 0,4	+€ 0,0		<b>€ 0,0</b>
Btw over extra consumptie	-€ 0,3	+€ 0,3		+€ 0,1		<b>€ 0,0</b>
Waarde van vrije tijd	-€ 0,3	+€ 0,5				<b>+€ 0,2</b>
Kosten werving & selectie arbeidsmigranten			+PM			<b>+PM</b>
<b>SOCIALE VOORZIENINGEN</b>						
Bijstand	-€ 1,0	+€ 0,5		€ 0,5		<b>€ 0,0</b>
Kosten opvang				€ 0,0		<b>€ 0,0</b>
Eigen bijdrage asielzoekers	-€ 0,1			+€ 0,1		<b>€ 0,0</b>
Aanzuigende werking asielzoekers	n.v.t.				n.v.t.	<b>€ 0,0</b>
<b>SOCIALE EFFECTEN</b>						
Gezondheid	+PM	-PM		+€ 0,0		<b>+€ 0,0</b> <b>+PM</b>
Geluk	+PM	-PM				<b>+PM</b>
Integratie	+PM				+PM	<b>+PM</b>
<b>EXTERNE EFFECTEN</b>						
					+PM	<b>+PM</b>
<b>TOTAAL</b>	<b>+€ 0,1</b> <b>+PM</b>	<b>-€ 0,2</b> <b>-PM</b>	<b>+€ 0,0</b> <b>+PM</b>	<b>+€ 0,8</b>	<b>+PM</b>	<b>+€ 0,7</b> <b>+PM</b>

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2024)

Tabel 6.2 laat zien dat de kosten en baten voor de groep asielzoekers en statushouders gelijk zijn in de variant met verdringing als in de variant zonder verdringing (Tabel 5.1). Het effect op de arbeidsparticipatie van asielzoekers is namelijk even groot. Het verschil tussen de variant met en zonder verdringing ligt onder andere bij de groep andere werkenden, waarvan een deel wordt verdrongen door asielzoekers. Als gevolg daarvan stijgt de toegevoegde waarde niet met € 1,9 miljard maar slechts met € 0,7 miljard ten opzichte van het nulalternatief. Daardoor wordt er minder loon uitgekeerd aan de groep andere werkenden, die daardoor vaker een beroep doen op de bijstand. Ook wordt deze groep minder gelukkig (-PM) doordat zij minder werken. Door de lagere toegevoegde waarde ontvangt de overheid minder belasting op lonen, winst en consumptie, en is het meer geld kwijt aan bijstandsuitkeringen. Maar zelfs met deze stevige veronderstelling over de mate van verdringing, zijn per saldo de maatschappelijke baten van ruimere werkmogelijkheden voor asielzoekers groter dan de maatschappelijke kosten: +0,7 miljard euro +PM versus +1,9 miljard euro +PM (Hoofdstuk 5.1).

## 6.3 Hogere productiviteit asielzoekers en statushouders

Tot slot is een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd waarin is gevarieerd met de mate van arbeidsproductiviteit van asielzoekers en statushouders. In plaats van een arbeidsproductiviteit op minimumloonniveau, is verondersteld dat asielzoekers en statushouders een startloon hebben dat tussen het minimumloon en het modaal inkomen in zit. Daarbij is opnieuw uitgegaan van de beleidsvariant met de ruimste werkmogelijkheden voor asielzoekers (beleidsvariant 4), maar dan met het aangepaste productiviteitsniveau van asielzoekers: € 2.702 in plaats van € 2.318 aan bruto looninkomen per maand bij een voltijds aanstelling.

Tabel 6.3 laat zien dat de veronderstelling van een hogere arbeidsproductiviteit bij asielzoekers en statushouders tot een grotere toegevoegde waarde leidt en daarmee tot een hoger loon en meer consumptie. Het hogere (netto) loon komt ten goede aan asielzoekers, de hogere overwinst op productie komt ten goede aan werkgevers en de overheid profiteert zowel van de hogere belastingopbrengsten op arbeid, overwinst als op consumptie. De overige kosten van opvang en bijstand blijven voor de overheid gelijk. Per saldo resulteert dat in hogere maatschappelijke baten dan in de basisversie van beleidsvariant 4. De daar berekende maatschappelijke baten op basis van de additionele toegevoegde waarde is vanwege het veronderstelde minimumloonniveau voor asielzoekers en statushouders daarom slechts een ondergrens voor de daadwerkelijke maatschappelijke baten van een verruiming van de werkmogelijkheden voor asielzoekers.


Tabel 6.3 Verwacht saldo van maatschappelijke baten en kosten van beleidsalternatief 4, inclusief de veronderstelling dat het startsalaris van asielzoekers tussen het minimumloon en een modaal salaris in ligt, ten opzichte van het nulalternatief per actor (cohort 2023, contante waarden, miljarden euro's)

	Asielzoekers	Werkenden	Werkgevers	Overheid	Inwoners algemeen	Totaal
<b>ECONOMIE</b>						
Toegevoegde waarde			+€ 2,7			<b>+€ 2,7</b>
Winstbelasting			-€ 0,0	+€ 0,0		<b>€ 0,0</b>
Loon(belasting)	+€ 2,3		-€ 2,5	+€ 0,2		<b>€ 0,0</b>
Btw over extra consumptie	-€ 0,4			+€ 0,4		<b>€ 0,0</b>
Waarde van vrije tijd	-€ 0,3					<b>-€ 0,3</b>
Kosten werving & selectie arbeidsmigranten			+PM			<b>+PM</b>
<b>SOCIALE VOORZIENINGEN</b>						
Bijstand	-€ 1,0			+€ 1,0		<b>+€ 0,0</b>
Kosten opvang				€ 0,0		<b>€ 0,0</b>
Eigen bijdrage asielzoekers	-€ 0,1			+€ 0,1		<b>€ 0,0</b>
Aanzuigende werking asielzoekers	n.v.t.				n.v.t.	<b>€ 0,0</b>
<b>SOCIALE EFFECTEN</b>						
Gezondheid	+PM			+€ 0,0		<b>+€ 0,0</b> <b>+PM</b>
Geluk	+PM					<b>+PM</b>
Integratie	+PM				+PM	<b>+PM</b>
<b>EXTERNE EFFECTEN</b>						
					+PM	<b>+PM</b>
<b>TOTAAL</b>	<b>+€ 0,5</b> <b>+PM</b>	<b>€ 0,0</b>	<b>+€ 0,2</b> <b>+PM</b>	<b>+€ 1,8</b>	<b>+PM</b>	<b>+€ 2,5</b> <b>+PM</b>

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2024)

## Referenties

- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2006). Categorieaal beschermingsbeleid, een 'nood zaak'. Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, ACVZ.
- Braak, van den G., Lazëri, M., Schols, H. & Slingenberg, L. (2023). Belemmeringen asielzoekers bij het toetreden tot de arbeidsmarkt, Regioplan rapport nummer 22097. Amsterdam: Regioplan.
- Eijkkel, van R., Gerritsen, S., Sadiraj, K., Versantvoort, M. (2020). De brede baten van werk. CPB/SCP publicatie. Den Haag, maart 2020.
- Heyma, A., Zwetsloot, J. & Gautier, P. (2019). Verschuivingen, concurrentie en verdringing: een economische verkenning, SEO-rapport 2019-14. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Heyma, A., Berkhout, E., Werff, van der S., Hof, B. (2008). De economische impact van arbeidsmigratie uit de MOE-landen, Bulgarije en Roemenië: een studie naar omvang, aard en economische effecten van arbeidsmigratie, SEO-rapport 2008-70, SEO-rapport 2019-14. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Huijnk, W., Dagevos, J., Djundeva, M., Schans, D., Uiters, E., Ruijsbroek, A., Mooij, de M. (2020). Met beleid van start: ver de rol van beleid voor ontwikkelingen in de positie en leefsituatie van Syrische statushouders. SCP-publicatie 2021-9. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, april 2021.
- Kahmann, M., Hamdi, A., & Verstappen, M. (2023). Invloed asielbeleid op migratie naar Nederland. Wetenschappelijke inzichten in migratiedrivers. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Koopmans, C., Heyma, A., Hof, B., Imandt, M., Kok, L. & Pomp, M. (2016). Werkwijzer voor kosten-batenanalyse in het sociale domein, SEO-rapport 2016-11A. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Romijn, G. & Rens, G. (2013). Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse. Den Haag: CPB/PBL.



# “De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

**SEO-rapport 2024-34**  
**ISBN 978-90-5220-392-8**

## **Informatie & Disclaimer**

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

## **Copyright © 2024 SEO Amsterdam.**

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via [secretariaat@seo.nl](mailto:secretariaat@seo.nl).

Roetersstraat 29  
1018 WB, Amsterdam

**+31 20 399 1255**  
[secretariaat@seo.nl](mailto:secretariaat@seo.nl)  
[www.seo.nl](http://www.seo.nl)