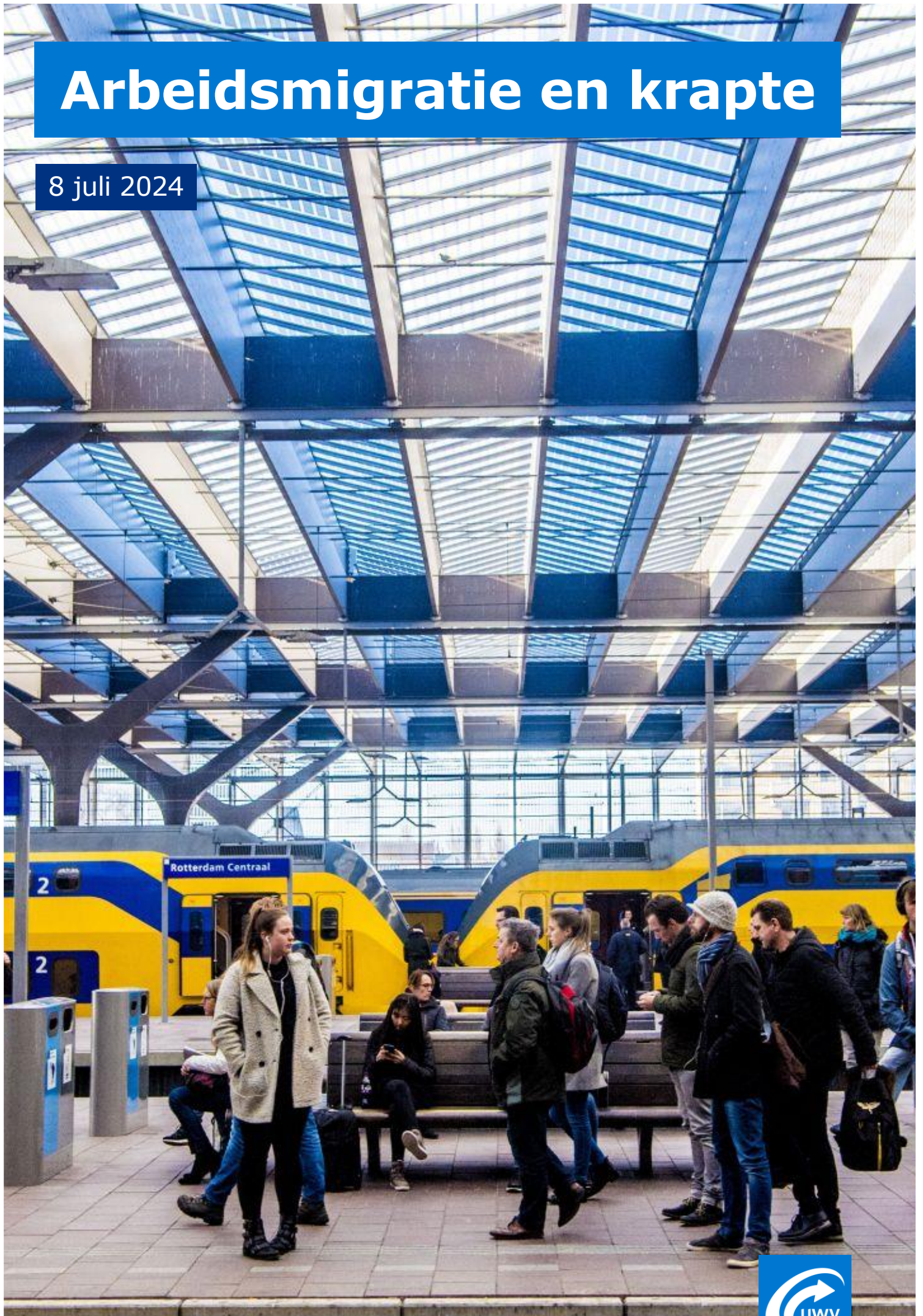


# Arbeidsmigratie en krapte

8 juli 2024





---

# Inhoudsopgave

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Samenvatting en conclusies</b>   | <b>2</b>  |
| <b>1. Het kernprobleem op de Nederlandse arbeidsmarkt</b>                   | <b>4</b>  |
| 1.1. Afkoelende economie heeft nog weinig gevolgen voor arbeidsmarkt        | 4         |
| 1.2. Krapte houdt aan   | 4         |
| 1.3. Veel werkgelegenheidsgroei, maar lage groei arbeidsproductiviteit      | 5         |
| 1.4. Arbeidsproductiviteit en migratie                                      | 6         |
| 1.5. Beschikbaarheid van het arbeidsaanbod                                  | 6         |
| 1.6. Arbeidsparticipatie naar geboorteland                                  | 7         |
| 1.7. Werkloosheid naar geboorteland   | 7         |
| 1.8. Conclusie kernprobleem op de Nederlandse arbeidsmarkt                  | 8         |
| <b>2. Nederlandse personeelstekorten in een Europese context</b>            | <b>9</b>  |
| 2.1. Het arbeidsaanbod in de EU staat onder druk, maar er is nog potentieel | 9         |
| 2.2. Krapte internationaal vergeleken                                       | 9         |
| 2.3. Lonen en motieven om te emigreren                                      | 10        |
| 2.4. Onbenut arbeidspotentieel internationaal vergeleken                    | 12        |
| 2.5. Europees aanbod voor Nederlands tekortberoepen                         | 13        |
| 2.6. Conclusie Nederlandse personeelstekorten in een Europese context       | 14        |
| <b>3. Soorten migratie en de positie op de arbeidsmarkt</b>                 | <b>16</b> |
| 3.1. Stijgende trend in (netto-)migratie                                    | 16        |
| 3.2. Migratiemotieven en arbeidsparticipatie                                | 17        |
| 3.3. Veel laagbetaald werk bij arbeidsmigranten                             | 18        |
| 3.4. De betekenis van studiemigranten op de arbeidsmarkt                    | 19        |
| 3.5. Diverse regelingen voor migranten buiten EER+                          | 20        |
| 3.6. Arbeidsinpassing asielzoekers en statushouders is gering               | 22        |
| 3.7. Arbeidsparticipatie van gezinsmigranten is laag maar stijgend          | 23        |
| 3.8. Conclusie soorten migratie en positie op de arbeidsmarkt               | 24        |
| <b>4. Migratie als oplossing voor krapte?</b>                               | <b>26</b> |
| <b>Literatuurlijst</b>  | <b>28</b> |
| <b>Colofon</b>  | <b>29</b> |

---

# Samenvatting en conclusies

In het licht van de huidige krapte op de arbeidsmarkt krijgt arbeidsmigratie steeds meer belang en aandacht. De Adviesraad Migratie pleitte in augustus 2023 voor een meer toekomstgericht, samenhangend en maatschappelijk ingebed migratiebeleid<sup>1</sup>. Er moet volgens deze Adviesraad meer grip komen op arbeidsmigratie, waarbij tevens aandacht is voor uitbuiting, slechte arbeidsomstandigheden en huisvestigingsproblematiek. De noodzaak om te komen tot meer grip en sturing, blijkt ook uit de publicatie *Migratie als motor* van Denkwerk. Hun rode draad is dat gericht migratiebeleid nodig is bij het "inperken van ernstige disbalansen op de Nederlandse arbeidsmarkt". Zij pleiten niet per se voor méér of minder arbeidsmigratie, maar voor een betere migratiebalans en/of samenstelling van de groep immigranten. De mix van migranten kan volgens de auteurs anders, opdat er op langere termijn een positieve bijdrage wordt geleverd aan het concurrentievermogen van Nederland en ook vitale overheidssectoren zoals onderwijs en zorg kunnen blijven functioneren.

Dit UWV-rapport beoogt een bijdrage te leveren aan de discussie op basis van objectieve arbeidsmarktgegevens en de duiding hiervan. Dit gebeurt door allereerst het kernprobleem op de Nederlandse arbeidsmarkt te schetsen. Vervolgens wordt de Nederlandse arbeidsmarkt in een Europese context geplaatst. Daarna worden de ontwikkelingen op het gebied van migratie en de verschillende vormen van migratie nader toegelicht. Dan gaat het om diverse vormen van migratie zoals arbeidsmigratie, diverse regelingen voor werk voor mensen van buiten de Europese Economische Ruimte (EER) en ook studie-, asiel- en gezinsmigratie. Tot slot wordt een korte beschouwing gegeven over arbeidsmigratie als één van de mogelijke oplossingen voor arbeidsmarktcraptes, met diverse voor- en nadelen.

Het belangrijkste probleem op de Nederlandse arbeidsmarkt is, dat de economische groei sterk leunt op een toename van de arbeidsinput, terwijl binnen Nederland de grens van de beschikbaarheid van voldoende arbeidsaanbod in zicht komt. Voor toekomstige economische groei wordt Nederland dan in toenemende mate afhankelijk van migratie. Migratie heeft de afgelopen jaren ervoor gezorgd dat de beroepsbevolking in Nederland nog toenam. Desondanks is de krapte opgelopen tot een hoogte die nooit eerder in Nederland is voorgekomen. De participatiegraad is het hoogst van Europa, relatief weinig deeltijders willen meer uren werken en de groei van de arbeidsproductiviteit is zeer gering. Populair uitgedrukt wordt er niet slimmer gewerkt, maar zijn er telkens meer handjes nodig. Mede door de omvangrijke arbeidsmigratie voor laaggekwalificeerde arbeid, is er weinig stimulans om te innoveren en slimmer te werken.

In veel Europese landen is de arbeidsmarkt de afgelopen jaren iets krappere geworden. In Nederland nam de krapte echter hard toe en Nederland heeft eind 2023 na Duitsland en Tsjechië de meest krappe arbeidsmarkt van de Europese Unie. Er blijken grote verschillen te zijn binnen Europa in krapte en arbeidsvoorwaarden. In bijvoorbeeld Spanje, Roemenië en Griekenland is de arbeidsmarkt zeer ruim. Bovendien zijn er grote verschillen in uurloenen tussen landen, ook als er wordt gecorrigeerd voor het prijspeil tussen landen. De gecorrigeerde gemiddelde uurloenen in Nederland liggen bijvoorbeeld 44% hoger dan in Polen en 125% hoger dan in Letland. Ook valt op dat de uurloenen convergerend zijn, dit wil zeggen dat de verschillen tussen landen zijn afgenomen in de periode 2016-2023. Deze convergentie kan (deels) te maken hebben met de forse migratie binnen Europa. In veel Oost- en Zuid-Europese landen is "meer geld verdienen" het vaakst voorkomende motief om te emigreren. Bij landen met lage uurloenen is er veel uitgaande migratie en bij landen met hoge uurloenen veel binnenkomende migratie.

Voor sommige Nederlandse tekortberoepen zijn er in veel landen personeelstekorten, zoals voor systeemanalisten en verplegend personeel. Maar voor andere Nederlandse tekortberoepen zijn er juist personeelsoverschotten in andere Europese landen. Zo is er voor 64% van de Nederlandse tekortberoepen ten minste één Europees land met juist overschotten. Hoe hoger het beroepsniveau van het Nederlandse tekortberoep, hoe minder vaak er een overschot elders in Europa is. Voor werkgevers is er voor veel beroepen een oplossing binnen de EER+<sup>2</sup> mogelijk, wanneer men zich richt op specifieke landen met overschotten.

---

<sup>1</sup> Naar een toekomstgericht migratiebeleid, Adviesraad Migratie, augustus 2023.

<sup>2</sup> De landen van de Europese Unie en de landen van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA; in het Engels EFTA) vormen samen de Europese Economische Ruimte (EER), waarvoor vrij verkeer van werknemers geldt. Zwitserland is EVA-lid, maar behoort niet tot de EER. Echter via een verdrag hebben Zwitsers wel dezelfde verblijfsrechten als burgers van de EU/EER. De EER+ zijn daarom de 27 EU-landen, aangevuld met Noorwegen, Liechtenstein, IJsland en Zwitserland.

---

Dit rapport bevat verder vele gegevens over migratie, onderverdeeld naar diverse migratiemotieven en regelingen, zoals:

- Migratie vertoont een opwaartse trend en de netto-migratie is in 2022 verdubbeld ten opzichte van 2021. De grote stijging van de migratie in 2022 had grotendeels te maken met de komst van Oekraïense vluchtelingen, want nu hun komst afnam in 2023, is ook de totale migratie gedaald.
- Precies de helft van de immigranten in 2021 was binnen een jaar aan het werk, variërend van 6% bij asielzoekers tot 84% migranten die vanwege arbeid naar Nederland kwamen. Het migratiedoel is dus zeer bepalend bij de arbeidsparticipatie.
- Bijna de helft van de arbeidsmigranten vanuit een ander EU-land werkt in laaggekwalificeerde arbeid (max 130% minimumloon).
- Er is sprake van een veel lagere netto participatiegraad van inwoners in Nederland die buiten de EU zijn geboren versus inwoners in Nederland die binnen de EU zijn geboren. In veel andere landen is dit niet het geval.
- Nederland heeft veel kennismigranten die meestal goed betaald werk hebben.
- Buiten de kennismigranten zijn er weinig overige arbeidsmigranten (zoals verplegend personeel en installatiemonteurs) die van buiten EER+ naar Nederland komen.
- Het Nederlandse hogere onderwijs kent een fors toenemend aantal internationale studenten, echter slechts een klein deel betreft bèta- en medische studierichtingen. Een hogere verblijfskans van afgestudeerde internationale studenten in bijvoorbeeld de richting techniek en ict, kan de krapte verminderen.
- De arbeidsdeelname van asielzoekers en statushouders is erg gering en het verlichte regime voor vluchtelingen uit Oekraïne geeft aan dat het ook anders kan.
- De arbeidsparticipatie van gezinsmigranten neemt toe, maar is nog steeds laag, zeker voor diegenen die van buiten de Europese Economische Ruimte naar Nederland komen.

Migratie is één van de oplossingen voor het verminderen van de krapte en helpt bij het op peil houden van het arbeidsaanbod. Met de juiste keuzes hierbij, zou het ook sturing kunnen geven aan de ontwikkeling van de Nederlandse (kennis-)economie. Migratie lijkt economisch en maatschappelijk gezien vooral zinvol om tekorten te verkleinen in cruciale tekortberoepen, met name als het gaat om hooggekwalificeerd personeel (techniek, ict, zorg, onderwijs). Voor overige beroepen en sectoren zijn er mogelijk andere oplossingen, zoals het onbenut arbeidspotentieel benutten of arbeidsbesparende technologie inzetten.

# 1. Het kernprobleem op de Nederlandse arbeidsmarkt

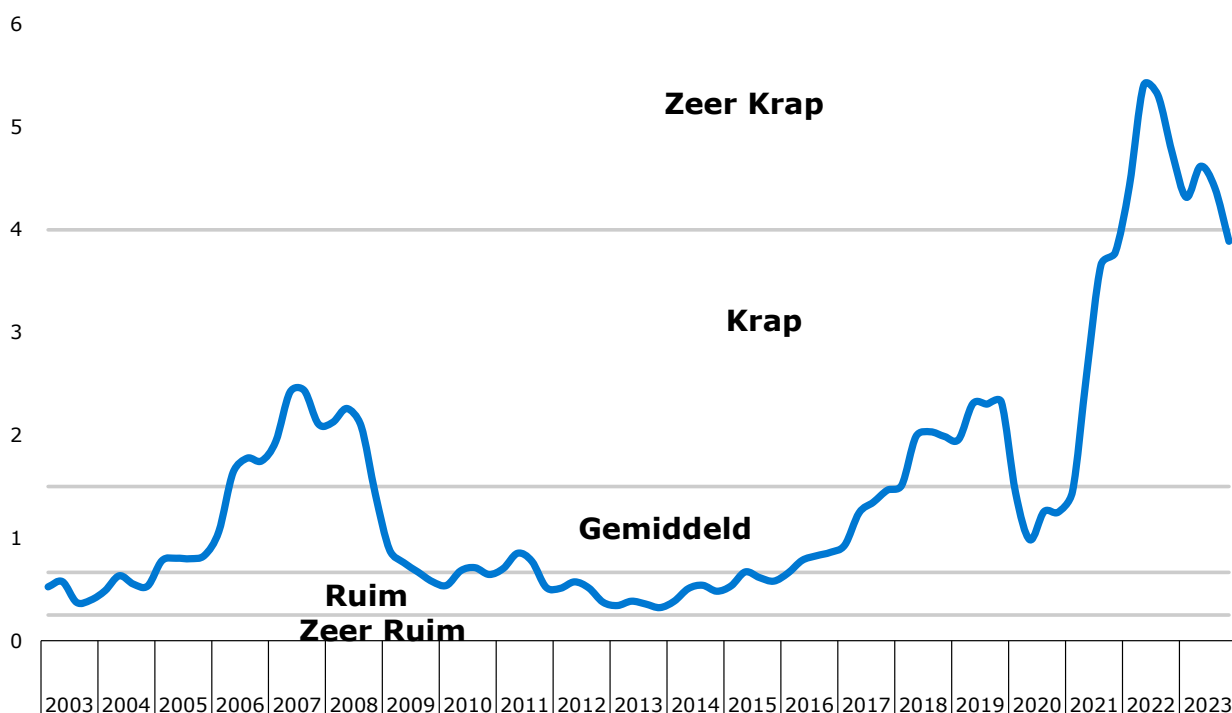
## 1.1. Afkoelende economie heeft nog weinig gevolgen voor arbeidsmarkt

Nederland heeft de coronacrisis economisch gezien goed doorstaan. In vergelijking met andere landen was er veel minder krimp van het bruto binnenlands product (bbp) tijdens de coronaperiode en was er sprake van een sneller en sterker herstel daarna. In 2023 is de oververhitte economie echter flink afgekoeld en is de Nederlandse economie in de eerste drie kwartalen gekrompen. Door enige groei in het vierde kwartaal bleef over het gehele jaar 2023 de groei toch nog net positief. Echter deze (weliswaar beperkte) economische dip heeft voornamelijk weinig gevolgen gehad voor de arbeidsmarkt. Het aantal banen nam in 2023 nog steeds flink toe (+179 duizend) en de werkloosheid bleef laag (in 2023 3,6%). De netto participatiegraad steeg zelfs iets en is in 2023 op recordhoogte aanbeland. Met 73% is de netto participatiegraad in Nederland in het vierde kwartaal van 2023 het hoogst van alle 27 landen in de Europese Unie. Dit betekent dat bijna drie op de vier mensen tussen de 15 en 75 jaar aan het werk is.

## 1.2. Krapte houdt aan

De krapte op de arbeidsmarkt nam sterk toe na de coronacrisis en bereikte halverwege 2022 zijn top. Daarna daalde de spanning op de arbeidsmarkt enigszins, maar in het laatste kwartaal van 2023 stonden volgens CBS tegenover elke 100 werklozen nog steeds 114 vacatures open. Ook de spanningsindicator van UWV<sup>3</sup> wijst op een aanhoudende krapte in 2023, alhoewel de top achter de rug is (zie figuur 1). Volgens berekeningen van UWV werkt eind 2023 69% van de beroepsbevolking in een beroepsgroep die als zeer krap wordt getypeerd. Verder geven zo'n vier op de tien ondernemers aan, dat een tekort aan arbeidskrachten de belangrijkste belemmering in de productie is. Eén van de oorzaken van de economische teruggang in het begin van 2023 zou het gebrek aan personeel kunnen zijn geweest. Een snelle economische groei veroorzaakt krapte, maar vice versa kan krapte de economie weer remmen. Een ander gevolg van krapte is dat cruciale overheidssectoren (zoals onderwijs, zorg en politie) niet optimaal functioneren bij een gebrek aan personeel.

Figuur 1 Spanningsindicator arbeidsmarkt 2003-Q1 t/m 2023-Q4.



Bron: UWV

De arbeidsmarkt deint mee met de conjuncturele golven en de huidige, afgekoelde economie vermindert de krapte. De ROA-prognoses tot 2028 wijzen ook in deze richting. Door aanpassingsmechanismen - zoals een hoger loon, meer

<sup>3</sup> De [spanningsindicator UWV](#) wordt elk kwartaal ge-update en bevat gegevens voor circa 100 beroepsgroepen en 35 regio's. Zie ook het UWV-artikel [Spanningsindicator: de arbeidsmarkt niet langer zeer krap](#) van 5 april 2024.

arbeidsaanbod en minder arbeidsvraag – tendeeft de arbeidsmarkt naar een nieuw evenwicht. Echter ook structurele factoren spelen een rol, zoals de beschikbaarheid van arbeidsaanbod en de lage groei van de arbeidsproductiviteit.

### 1.3. Veel werkgelegenheidsgroei, maar lage groei arbeidsproductiviteit

De afgelopen jaren werd de hoge vraag naar arbeid veroorzaakt door enerzijds een hoge economische groei en anderzijds een lage groei van de arbeidsproductiviteit. In het tijdvak 2017-2022 steeg het volume van het bruto binnenlands product – ondanks de coronacrisis - met gemiddeld 2,1% per jaar, terwijl de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur slechts met gemiddeld 0,5% per jaar steeg<sup>4</sup>. De economische groei werd daarom niet gerealiseerd door slimmer te werken, maar door veel meer arbeidsinput. Van de 10 grootste economieën van de EU-27 heeft in 2017-2022 alleen Ierland meer werkgelegenheidsgroei gekend, maar dat kwam door de nog veel hogere economische groei in dat land (gemiddeld 8,8% in 2017-2022). In Nederland is volgens de Nationale Rekeningen in vijf jaar tijd het aantal gewerkte uren met 9% toegenomen. Ter vergelijking is in bijvoorbeeld Duitsland en Italië het aantal gewerkte uren vrijwel gelijk gebleven in deze periode. In Nederland is er veel werkgelegenheid bijgekomen door enerzijds een hoge economische groei en anderzijds nauwelijks groei van de arbeidsproductiviteit.

De arbeidsproductiviteit is in Nederland in vergelijking tot andere landen hoog. Van de 41 (rijkere) OESO-landen staat Nederland op de 12<sup>de</sup> plek<sup>5</sup>. Er zijn echter verschillende redenen waarom deze niet meer hard groeit:

- Een eerste reden voor de lage productiviteitsgroei is de verschuiving naar de diensteneconomie. Bij de uitzendbureaus, horeca, detailhandel, zorg, overige dienstdienstverlening, cultuur & recreatie e.d. is de arbeidsproductiviteit laag en is het lastig om de productiviteit te verhogen, omdat men afhankelijk is van menselijke interactie. Zo zal de productiviteit bij een kapper of verpleegkundige moeilijk omhoog kunnen. In Nederland en in veel andere rijkere landen is deze verschuiving naar een diensteneconomie te zien en is eveneens de stijging van arbeidsproductiviteit beperkt.
- Ten tweede leidt nieuwe technologie tot nieuwe taken, die tijd en scholing vergen om ze aan te leren. Bij een krappe arbeidsmarkt en een hoge werkdruk wordt soms weinig tijd genomen voor een effectieve implementatie van een nieuwe technologie.
- Ten derde is de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt suboptimaal en vinden veel schoolverlaters weliswaar snel werk, maar niet altijd overeenkomstig het gevolgde onderwijsniveau of in de eigen vakrichting. Zij missen dan kennis en vaardigheden voor de functie waarin zij werkzaam zijn. Dit loopt parallel met het wervingsgedrag van werkgevers die in een krappe arbeidsmarkt hun kwaliteitseisen verlagen bij de werving van nieuw personeel. Uit werkgeversonderzoek van UWV blijkt dat 46% van de werkgevers met moeilijk vervulbare vacatures kandidaten aanneemt, die niet aan alle eisen voldoen en dat 32% van de werkgevers met moeilijk vervulbare vacatures zijn functie-eisen bijstelt.<sup>6</sup>
- Een vierde mogelijke reden voor de lage productiviteitsgroei is de veranderende samenstelling van de beroepsbevolking. De beroepsbevolking is de afgelopen vijf jaar vooral toegenomen doordat mensen langer zijn blijven doorwerken en door de toename van het aantal migranten (zie paragraaf 1.5). Veel migranten worden tewerkgesteld in sectoren met een lage toegevoegde waarde of worden onderbenut (zie verderop), hetgeen een drukkend effect heeft op de arbeidsproductiviteit. Daar staat tegenover dat het aandeel hoger opgeleiden in de beroepsbevolking de afgelopen vijf jaar is toegenomen. Over het algemeen hebben hoger opgeleiden een hogere arbeidsproductiviteit per uur dan lager opgeleiden.
- Tijdens en vlak na de coronacrisis was er ook nog een specifieke reden, die een (tijdelijk) lagere productiviteit kan verklaren. Gedurende de lockdowns werd namelijk het loon over het algemeen doorbetaald, terwijl er minder of geen productie tegenover stond. De productie per betaald uur daalt dan. Ook was tijdens en na de coronaperiode het ziekteverzuim hoger (vanwege covid en de hoge werkdruk), waardoor vervangend personeel moest worden ingezet terwijl de productie gelijk bleef of zelfs daalde.
- Tot slot wordt de hoge mate van flexibilisering op de Nederlandse arbeidsmarkt gezien als oorzaak van de beperkte groei in arbeidsproductiviteit. Een kort termijnperspectief van werkgevers en werknemers en veel tijdelijke contracten, belemmeren de investeringen in menselijk kapitaal<sup>7</sup>. Zo wees Prof. A. Kleinknecht al in de vorige eeuw op het nadeel van te goedkope en te flexibel inzetbare arbeid: het zorgt voor een rem op de stijging van de arbeidsproductiviteit en daarmee op het concurrentievermogen van de economie. Nederland heeft binnen de EU-27 het hoogste aandeel werknemers met een tijdelijk contract (vooral oproepkrachten) en een bovengemiddeld aandeel zzp'ers. Het grote verloop van personeel zorgt ervoor dat mensen weer vaak opnieuw moeten worden ingewerkt met lagere productiviteit als gevolg. Nieuwe zzp'ers hebben opstartkosten en kleine zelfstandigen kunnen minder gebruik maken van schaalvoordelen. Hier staat tegenover dat veel mobiliteit op de arbeidsmarkt de productiviteit ook juist zou kunnen verbeteren. De kwaliteit van de match tussen de gevraagde en aangeboden kennis en vaardigheden kan door verloop worden verbeterd en een nieuwe werkomgeving kan aanzetten tot persoonlijke ontwikkeling. Het is daarom geen uitgemaakte zaak in hoeverre de flexibele arbeidsmarkt in Nederland een oorzaak is van de lage productiviteitsstijging.

<sup>4</sup> De gegevens in de eerste twee hoofdstukken zijn gebaseerd op Eurostat en bewerkt door UWV, tenzij anders aangegeven.

<sup>5</sup> OESO, [Economic Policy Reforms 2023: Going for Growth](#), 2023.

<sup>6</sup> UWV, [Wervingsmethoden van werkgevers](#), juni 2023.

<sup>7</sup> ROA, [Leven lang ontwikkelen in Nederland](#), 2022.

---

## 1.4. Arbeidsproductiviteit en migratie

De hoogte van de arbeidsproductiviteit wordt beïnvloed door de sectorstructuur van de werkgelegenheid. Wanneer migranten vooral terecht komen in sectoren met een lagere toegevoegde waarde (uitzendwezen, agrarische sector, detailhandel) en minder in sectoren met een hoge toegevoegde waarde (onroerend goed, industrie, financiële dienstverlening, ict), zal logischerwijs de sectorstructuur veranderen en zal de arbeidsproductiviteit moeilijk kunnen stijgen. In een onderzoek van SEO wordt een relatie gelegd tussen arbeidsmigratie en de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit<sup>8</sup>. Sectoren die veel arbeidsmigranten inzetten, investeren over het algemeen minder in scholing van personeel. Bovendien is er een negatief verband tussen het aandeel arbeidsmigranten in een sector en het aandeel werkgevers dat automatisering toepast. Een grotere focus op arbeidsmigratie gaat dus gepaard met zowel minder scholing als minder automatisering. De beschikbaarheid van goedkope buitenlandse arbeidskrachten vermindert de prikkel om te investeren in menselijk kapitaal en in technologie. Volgens SEO kan ongerichte migratie op de lange termijn structurele aanpassingen in de bedrijfs- en sectorstructuur belemmeren en de groei van de arbeidsproductiviteit hinderen.

Verder blijkt de mate waarin arbeidsmigratie bijdraagt aan de welvaart in Nederland sterk afhankelijk te zijn van de arbeidsproductiviteit respectievelijk het loon van de arbeidsmigranten. In de verkenning van de Adviesraad Migratie *Arbeidsmigratie: oplossing voor economie en demografie?* worden hiervoor richtbedragen berekend. Hun analyse wijst uit dat als het bruto jaarloon van arbeidsmigranten onder het gemiddelde bbp per hoofd van de bevolking in Nederland ligt, namelijk € 40.000, deze arbeidsmigrant op korte en lange termijn een negatieve bijdrage levert aan de welvaart. Wanneer het bruto jaarloon van arbeidsmigranten daarentegen boven het gemiddelde bbp per werkende in Nederland ligt, namelijk € 69.000, dan is er op korte en middellange termijn een positieve bijdrage. Bij een bruto jaarloon tussen de € 40.000 en € 69.000 zal er op korte termijn een positieve bijdrage zijn en op lange termijn een negatieve. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat de individuele arbeidsproductiviteit (sterk) kan verschillen van de gemiddelde arbeidsproductiviteit en dat ook de leeftijd van de migrant, de gezinssituatie en de verblijfsduur relevant is.

Volgens dit rapport van de Adviesraad Migratie hangt de bijdrage van arbeidsmigranten aan de welvaart - en de verdeling daarvan - sterk samen met de kwalificaties en het soort werk waarvoor ze worden ingezet. Zo zijn er positieve effecten bij talentvolle migranten, maar zijn de positieve effecten veel zwakker bij minder talentvolle. Vooral het bedrijfsleven en hoger opgeleiden hebben baat bij migratie. Verder kan migratie positief uitwerken voor het innovatievermogen, het ondernemerschap en de handelsstromen in Nederland. De effecten van culturele diversiteit zijn meer omstreken. Er zijn studies die laten zien dat diversiteit de prestaties van bedrijven bevordert, maar er zijn ook studies die aantonen dat diversiteit de communicatie en het vertrouwen tussen medewerkers van een organisatie belemmeren. Voor laag opgeleiden vormen arbeidsmigranten veelal een substituuat waarmee zij moeten concurreren. De beschikbaarheid van arbeidsmigranten kan betekenen dat bedrijven de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden niet hoeven te verbeteren of dat deze zelfs verslechteren, waardoor het voor laagopgeleide gevestigde arbeidskrachten steeds minder aantrekkelijk wordt in die functies te werken. Alleen als arbeidsmigranten werk gaan doen dat productiever is dan dat van de gemiddelde gevestigde werkende, leidt dit naar verwachting ook op langere termijn tot een hoger welvaartsniveau.

## 1.5. Beschikbaarheid van het arbeidsaanbod

Nederland heeft in het vierde kwartaal van 2023 de hoogste netto participatiegraad (73%) van de Europese Unie, mede omdat veel jongeren en veel ouderen participeren. Wel geldt hierbij een belangrijke kanttekening. In een analyse van de OESO zijn 41 OESO-landen vergeleken wat betreft het gebruik van arbeid in een land<sup>9</sup>. Daarbij is niet alleen de netto participatiegraad vergeleken, maar ook het aantal gewerkte uren per werkende. Nederland scoort hoog op de netto participatiegraad, maar laag op het aantal gewerkte uren per werkende, vooral vanwege het vele deeltijdwerk in Nederland. Per saldo neemt Nederland een middenpositie (20<sup>ste</sup> plek van de 41 OESO-landen) in wat betreft het gebruik van arbeid. Dus uitgedrukt in fte is de arbeidsparticipatie in Nederland helemaal niet hoog.

In paragraaf 1.3 is beschreven dat de arbeidsvraag hard is toegenomen. Tegelijkertijd is het arbeidsaanbod toegenomen, maar minder sterk dan de arbeidsvraag, waardoor de krapte opliep. De twee belangrijkste redenen waarom het arbeidsaanbod toenam, zijn het langer doorwerken en de toegenomen migratie, die hieronder worden toegelicht.

De beroepsbevolking is tussen 2018-2023 met 7% toegenomen (+698 duizend). Eén reden voor deze toename is het langer doorwerken van mensen, want de beroepsbevolking van mensen van 60 jaar of ouder is in dit tijdvak met 281 duizend toegenomen. De toename van 60-plussers vormt dus een belangrijk deel (40%) van de totale toename van de beroepsbevolking. Volgens het Centraal Plan Bureau wordt dit doorwerkeffect echter steeds kleiner en stagneert de groei van het arbeidsaanbod vanaf 2030.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> SEO, *Arbeidsmarktcrapte. Een integraal beeld van aard, omvang en oplossingen*, september 2023.

<sup>9</sup> OESO, *Economic Policy Reforms 2023: Going for Growth*, 2023.

<sup>10</sup> Groei beroepsbevolking gaat sterk afvlakken - ESB, 13 oktober 2022.

Een nog belangrijkere reden voor het gestegen arbeidsaanbod is de toename van mensen die buiten Nederland zijn geboren<sup>11</sup>. Dit steeg namelijk tussen 2018 en 2023 met 370 duizend. De toename van mensen die buiten Nederland zijn geboren, vormt dus een ander belangrijk deel (53%) van de totale toename van de beroepsbevolking.

Voor de groei van het arbeidsaanbod in Nederland is er een aantal mogelijkheden:

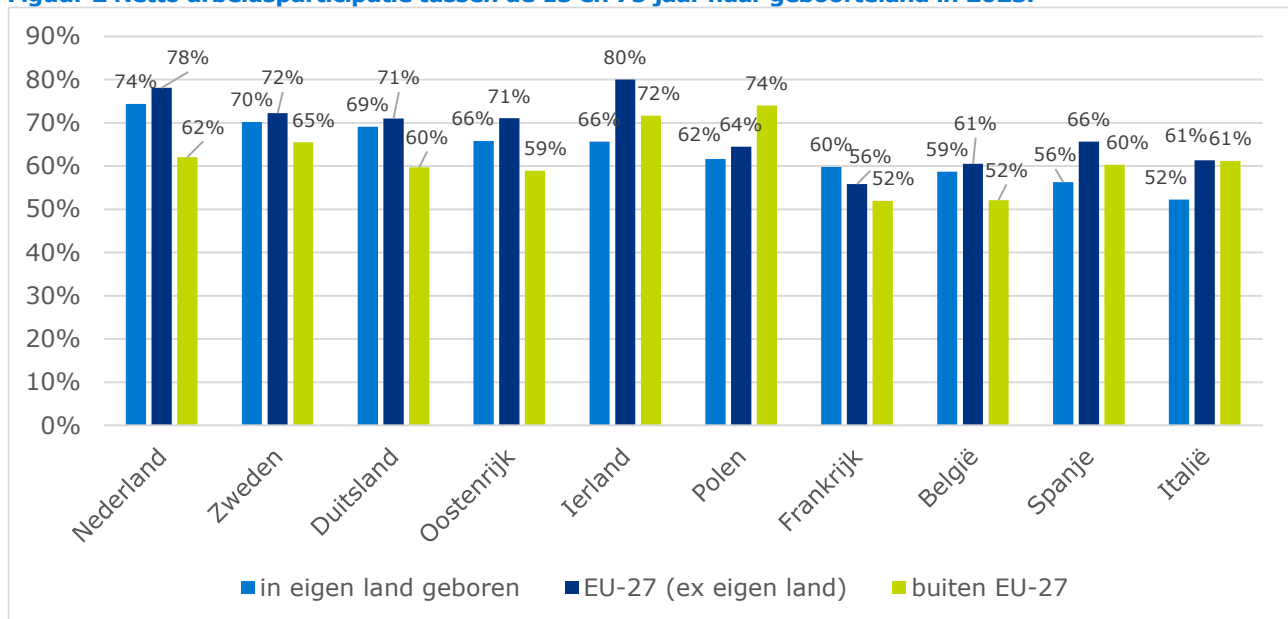
- Het opheffen van het aantal uren per werkende (zie ook paragraaf 2.4 Onbenut arbeidspotentieel internationaal vergeleken);
- Het langer doorwerken van ouderen;
- Toenemende (netto-)migratie;
- Het verhogen van de participatiegraad van specifieke groepen met nu nog een lage arbeidsparticipatie.

## 1.6. Arbeidsparticipatie naar geboorteland

In Nederland is in 2023 73% van de inwoners tussen de 15 en 75 jaar aan het werk, de zogenaamde netto participatiegraad. Wanneer dit kengetal wordt opgesplitst naar geboorteland, wordt een grote kloof zichtbaar. Van de inwoners in Nederland tussen de 15 en 75 jaar, die in Nederland zijn geboren, is 74% aan het werk. Echter van de inwoners die buiten de EU-27 zijn geboren is slechts 62% aan het werk. In internationaal opzicht is deze 62% niet zo laag, maar wel opvallend is het grote verschil met de in het eigen land geboren inwoners (zie figuur 2). In andere EU-landen is deze kloof niet aanwezig, of is de arbeidsdeelname van mensen die buiten de EU-27 zijn geboren zelfs hoger dan inwoners die in het eigen land zijn geboren (zoals in Ierland, Polen, Spanje en Italië).

Deze kloof in Nederland geldt niet voor inwoners die in een ander EU-land zijn geboren. De netto arbeidsparticipatie bij hen ligt zelfs hoger dan de in Nederland geboren inwoners. Dus een specifiek Nederlands fenomeen is, dat mensen die buiten de EU geboren zijn, zich vaak niet aanbieden op de arbeidsmarkt, want hun participatiegraad is laag. Dit betekent dat mensen van buiten de EU vaak niet naar werk zoeken of niet (direct) beschikbaar zijn. In het derde hoofdstuk van dit rapport is te lezen dat de lage arbeidsparticipatie van asielzoekers/statushouders, studie- en gezinsmigranten hiervan de belangrijkste oorzaak is.

**Figuur 2 Netto arbeidsparticipatie tussen de 15 en 75 jaar naar geboorteland in 2023.**



Bron: Eurostat/bewerkt door UWV

## 1.7. Werkloosheid naar geboorteland

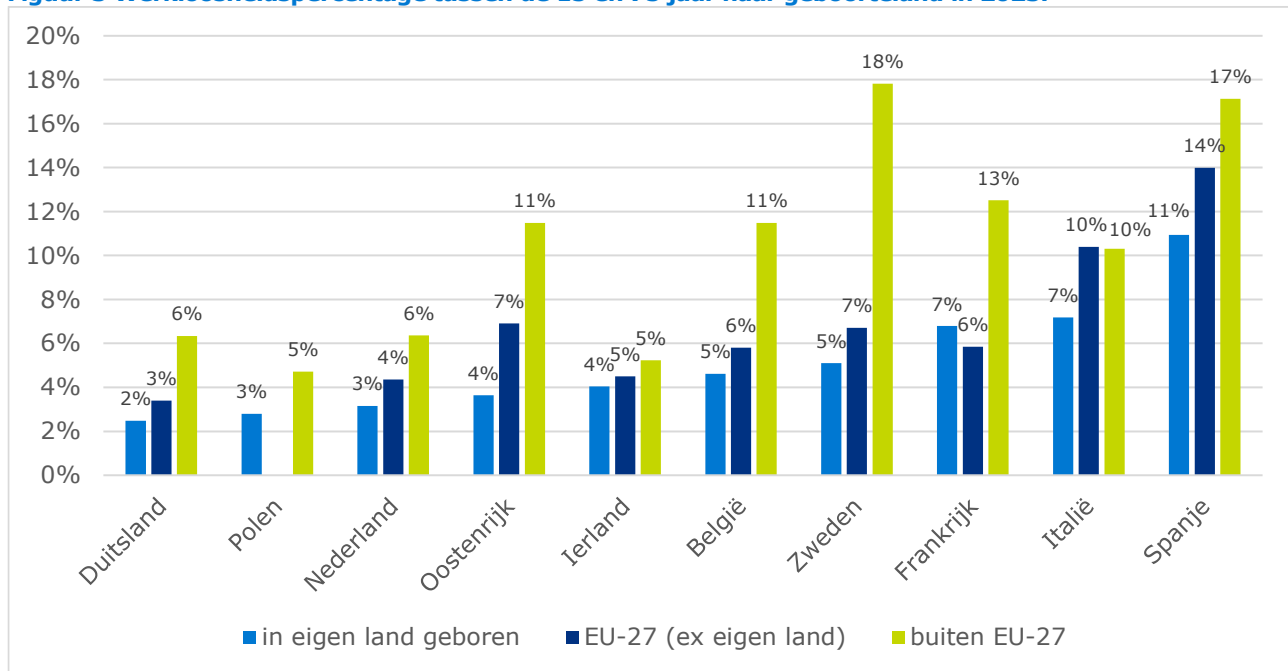
Net als bij de netto participatiegraad in de vorige paragraaf is op een soortgelijke manier naar de werkloosheid gekeken voor inwoners die wel/niet in het eigen land geboren zijn (figuur 3). Landen zoals Duitsland en Nederland kennen een erg lage werkloosheid onder mensen die respectievelijk in Duitsland en Nederland zijn geboren. Het werkloosheidspercentage onder mensen die buiten de EU zijn geboren, is in beide landen daarentegen meer dan het dubbele. In bijvoorbeeld Oostenrijk en Zweden zijn de verschillen echter nog extremer. In Ierland daarentegen lijkt het geboorteland weinig van invloed op de kans op werkloosheid. Misschien dat hierbij het gebruik van Engels als wereldtaal een rol speelt in dit Engelstalige land. De hoofdconclusie uit figuur 3 is dat vooral mensen die buiten de EU geboren zijn,

<sup>11</sup> De toename van het aantal mensen dat in het buitenland is geboren, is niet gelijk aan de netto-migratie. Denk aan mensen die in Nederland geboren zijn maar in het buitenland wonen en vervolgens immigreren naar Nederland. Bovendien kunnen mensen die in het buitenland geboren zijn en in Nederland wonen, gaan behoren tot de beroepsbevolking door het vinden van of zoeken naar werk. En zij behoren juist niet meer tot de beroepsbevolking door het verliezen van werk of het niet meer beschikbaar zijn vanwege bijvoorbeeld pensionering of arbeidsongeschiktheid.



te maken hebben met een hogere werkloosheid. Dit geldt in de meeste landen.

**Figuur 3 Werkloosheidspercentage tussen de 15 en 75 jaar naar geboorteland in 2023.**



Bron: Eurostat/bewerkt door UWV

## 1.8. Conclusie kernprobleem op de Nederlandse arbeidsmarkt

Samenvattend is het kernprobleem als volgt: de economische groei leunt sterk op een toename van de arbeidsinput, terwijl binnen Nederland de grens van de beschikbaarheid van voldoende arbeidsaanbod langzamerhand in zicht komt. Dit impliceert dat het economisch groeivermogen op langere termijn in gevaar komt, zodra het arbeidsaanbod onvoldoende is. Er is nog een aantal mogelijkheden voor groei van het arbeidsaanbod, zoals het ophogen van het aantal uren per werkende, het langer doorwerken van ouderen, het verhogen van de participatiegraad van specifieke groepen en meer (netto-)migratie.

In feite wordt de economie steeds afhankelijker van arbeidsmigratie. Migratie zorgt er weliswaar voor dat de beroepsbevolking kwantitatief op peil blijft, maar – voor zover het laaggekwalificeerd werk betreft – zet het misschien ook een rem op de groei van de arbeidsproductiviteit. Het leidt als het ware tot een neerwaartse spiraal. Dus migratie als oplossing voor alle personeelstekorten, verergert ook het probleem op de lange termijn.

De hoogte van de arbeidsproductiviteit wordt beïnvloed door de sectorstructuur van de werkgelegenheid. Wanneer migranten vooral terecht komen in sectoren met een lagere arbeidsproductiviteit (uitzendwezen, agrarische sector, detailhandel, horeca) en minder in sectoren met een hoge arbeidsproductiviteit (onroerend goed, industrie, financiële dienstverlening), zal logischerwijs de sectorstructuur van de werkgelegenheid veranderen en zal de productiviteitsgroei beperkt blijven<sup>12</sup>. Verder is er binnen sectoren mogelijk ook een verband. Uit SEO-onderzoek blijkt dat de aanwezigheid van meer migranten in sectoren, negatief samenhangt met de mate van scholing en de mate van automatisering. Het is geen causaal verband, maar het zou kunnen betekenen dat migranten vaak in sectoren werken met een lage arbeidsproductiviteit en misschien daardoor technologische innovatie remmen. Wanneer er immers voldoende (goedkoop) personeel voorhanden is, is er minder prikkel om te investeren in nieuwe (arbeidsbesparende) technologische innovatie. Dus de inschakeling van veel migranten voor laaggekwalificeerd werk zorgt er misschien voor dat Nederland afhankelijk blijft van veel arbeidskrachten (uit het buitenland). Daarentegen kan de inschakeling van migranten voor hooggekwalificeerd werk juist een bijdrage leveren aan technologische innovatie c.q. aan een hogere arbeidsproductiviteit.

Een andere conclusie van dit hoofdstuk is dat mensen die elders in de Europese Unie zijn geboren, vaak werk hebben en zelfs iets vaker dan mensen die in Nederland zijn geboren. Dit is niet zo vreemd, want werk is veelal de reden voor hun komst. Voor mensen die buiten de EU zijn geboren is de arbeidsparticipatie echter wél veel lager. Dit is opmerkelijk want dit geldt niet in bijvoorbeeld Ierland, Polen, Spanje en Italië. Dit betekent dat mensen van buiten de EU in Nederland vaak geen werk zoeken of niet (direct) beschikbaar zijn. Aangezien dit niet geldt voor kennismigranten, zal dit bij uitstek het geval zijn bij asielzoekers/statushouders, studie- en gezinsmigranten.

<sup>12</sup> De ict is een uitzondering, want in deze sector werken veel migranten en kent een hoge arbeidsproductiviteit.

---

## 2. Nederlandse personeelstekorten in een Europese context

### 2.1. Het arbeidsaanbod in de EU staat onder druk, maar er is nog potentieel

In de 27 landen van de Europese Unie (EU-27) opgeteld, is de potentiële beroepsbevolking, oftewel de bevolking van 15 tot 75 jaar, tussen 2017-2022 vrijwel gelijk gebleven<sup>13</sup>. Bij 12 EU-landen was er een daling te zien, meestal door veel uitgaande migratie van Zuid- en Oost-Europa naar Noordwest-Europa. Nederland behoort tot de landen met een positief migratiesaldo, waardoor de bevolking tussen de 15 en 75 jaar nog groeide (in totaal met 3% in 2017-2022). Volgens de prognoses van Eurostat tot 2030 zal de bevolking van 15 tot 75 jaar tussen 2022 en 2030 in de EU-27 gemiddeld genomen niet meer groeien (0,0%) en in Nederland nog licht groeien (0,3% per jaar). In Duitsland en Frankrijk zal er volgens deze prognoses ook nog enige groei van de potentiële beroepsbevolking plaatsvinden (beide gemiddeld 0,1% groei per jaar), maar in Letland, Kroatië en Roemenië is de verwachting dat er een krimp zal plaatsvinden van 0,8% per jaar.

Wanneer iemand werkt of werkloos is, behoort deze persoon tot de beroepsbevolking. In de EU-27 is de beroepsbevolking in zijn geheel met slechts 1% gestegen in 2017-2022 en er was bij zeven landen zelfs een daling: het sterkst in Roemenië (-9%), Italië (-3%) en Letland (-3%). Na Malta, Luxemburg, Ierland en Cyprus had Nederland het hoogste groeipercentage (+10%). In het grootste EU-land Duitsland is de beroepsbevolking afgelopen vijf jaar slechts met 1% gestegen. De migratiestromen zorgen ervoor dat bijvoorbeeld Duitsland, België en Nederland de beroepsbevolking op peil houden, omdat in deze landen de natuurlijke aanwas beperkt is en ook het langer doorwerken hiervoor onvoldoende soelaas biedt.

Een andere mogelijkheid voor groei van de beroepsbevolking is een stijging van de participatiegraad. De bruto participatiegraad is de beroepsbevolking uitgedrukt als percentage van de bevolking tussen de 15 en 75 jaar. Nederland heeft de hoogste participatiegraad van de EU-27, vooral omdat veel (studerende) jongeren aan het werk zijn en ouderen lang doorwerken. De bruto participatiegraad tussen de 15 en 75 jaar bedraagt in Nederland in 2022 daarom 75%, tegenover gemiddeld 65% in de EU-27. Wel moet daarbij worden opgemerkt dat Nederland ook veruit het hoogste percentage deeltijders heeft. Een verhoging van de bruto participatiegraad in de EU-27 tot het Nederlandse percentage zou de beroepsbevolking in de EU-27 met 33 miljoen mensen doen stijgen (alleen al acht miljoen in Italië). Het arbeidsaanbod in Europa staat daarom demografisch gezien onder druk, maar er is ook nog veel arbeidspotentieel wanneer de stijging van de participatiegraad doorzet.

### 2.2. Krapte internationaal vergeleken

Als maatstaf voor de spanning op de arbeidsmarkt c.q. de krapte hanteert het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) de verhouding tussen het aantal openstaande vacatures en het aantal werklozen. Op basis van deze maatstaf berekent UWV de krapte ook voor andere Europese landen, waarbij de cijfers afkomstig zijn van Eurostat (zie figuur 4)<sup>14</sup>. Hoe hoger het verhoudingsgetal des te groter de krapte. Voor Nederland geldt voor het vierde kwartaal 2023 een verhoudingsgetal van 1,11. Tegenover elke 100 werklozen staan 111 openstaande vacatures.

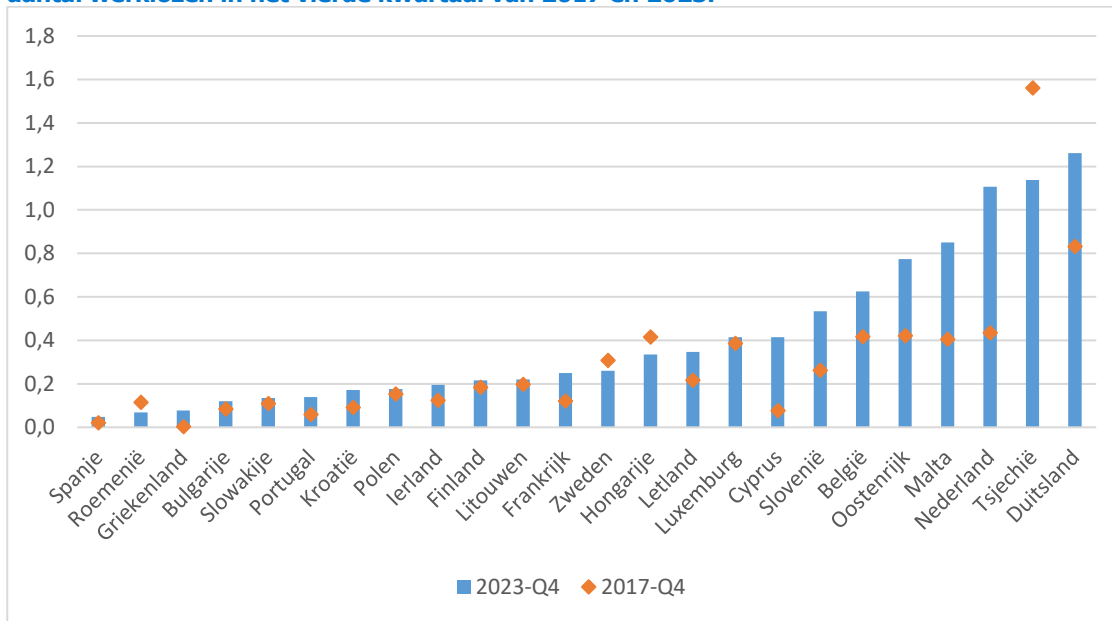
Van de EU-landen is de krapte alleen nijpender in Duitsland en Tsjechië. Bij de top drie is het aantal openstaande vacatures hoger dan de werkloosheid. In bijvoorbeeld Spanje, Roemenië en Griekenland is de arbeidsmarkt zeer ruim: in Spanje zijn er bijvoorbeeld twintig keer zoveel werklozen als openstaande vacatures. Ten opzichte van 2017 is de krapte in 20 van de 24 gepresenteerde EU-landen (licht) toegenomen. In Nederland is de krapte het meest gestegen van alle EU-landen. Binnen Europa is er steeds meer concurrentie om schaarse arbeid, maar er zijn nog steeds grote verschillen in krapte en arbeidsvoorwaarden.

---

<sup>13</sup> Een alternatieve leeftijdsafbakening van de potentiële beroepsbevolking is 20 tot 65 jaar. Dan is de potentiële beroepsbevolking in de EU-27 tussen 2017 en 2022 wel gedaald, nl. met gemiddeld 0,4% per jaar oftewel 4,7 miljoen mensen. Echter voor Nederland groeide de potentiële beroepsbevolking tussen 20 en 65 jaar met gemiddeld 0,5% per jaar. Bij deze engere leeftijdsafbakening ontbreken in Nederland één miljoen werkenden.

<sup>14</sup> De werkloosheid en het aantal openstaande vacatures zijn niet seizoensgecorrigeerd en het aantal vacatures heeft betrekking op de NACE-sectoren B t/m S. Dit zijn vrijwel alle sectoren, maar zonder sector A (landbouw), T (huishoudelijke diensten) en U (extraterritoriale organisaties), omdat de gegevens van deze sectoren bij een aantal landen ontbreken. Dit verhoudingsgetal is een van de mogelijke indicatoren om de krapte in landen te vergelijken.

**Figuur 4 Krapte in EU-27: verhouding tussen het aantal openstaande vacatures (sector B t/m S) en het aantal werklozen in het vierde kwartaal van 2017 en 2023.**



Bron: Eurostat/bewerkt door UWV

### 2.3. Lonen en motieven om te emigreren

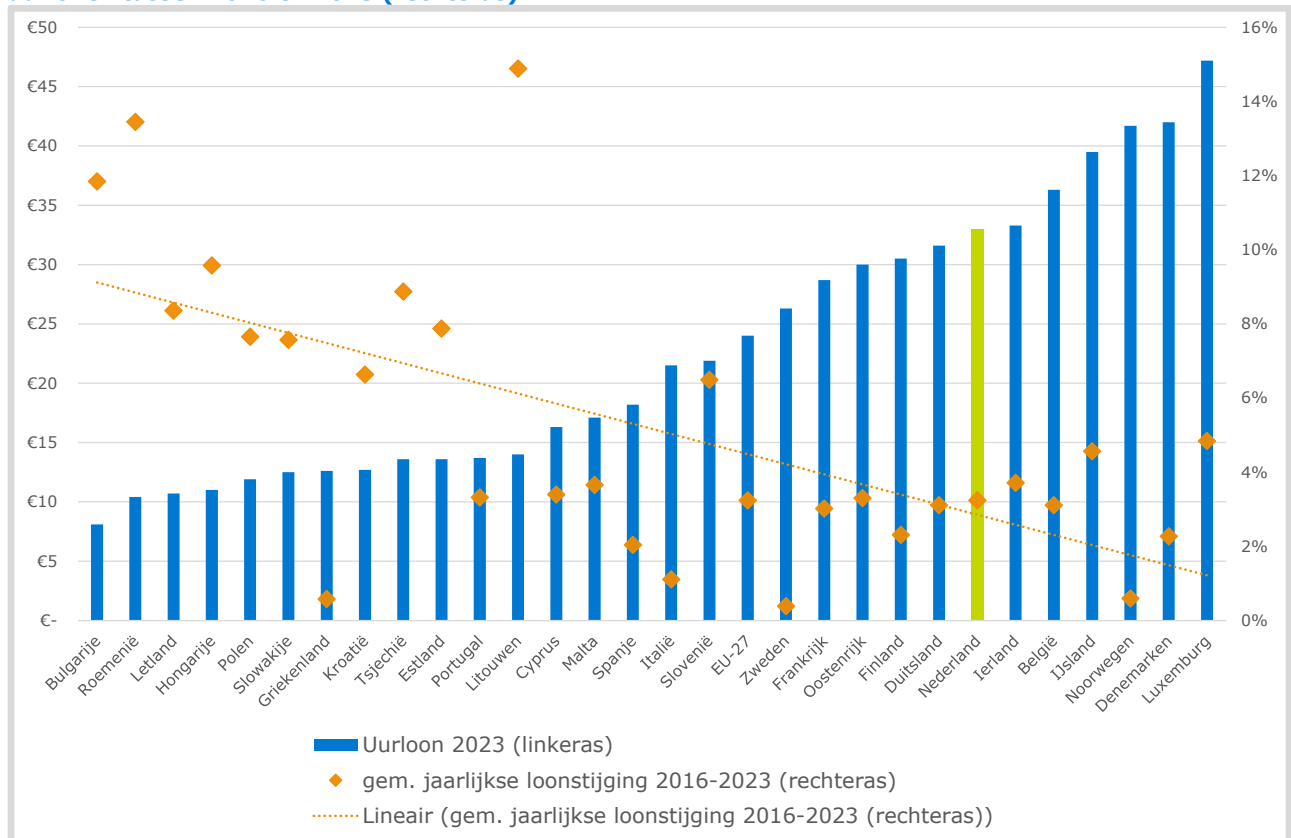
Er zijn grote verschillen in de uurlonen binnen Europa. In 2023 zijn de uurlonen het hoogst in Luxemburg, Denemarken, Noorwegen en IJsland (zie figuur 5). Het laagst zijn ze in Bulgarije, Roemenië, Letland en Hongarije. In deze vier landen is zelfs het gemiddelde uurloon lager dan het Nederlandse wettelijke minimumloon. De verschillen tussen de landen zijn groot: € 47,20 in Luxemburg tegenover € 8,10 in Bulgarije. De verschillen waren in 2016 echter nog groter, want toen was het hoogste uurloon 11 keer zo hoog als in het land met het laagste uurloon. In figuur 5 is de gemiddelde jaarlijkse groei van de uurlonen per land ingetekend en is ook een regressielijn hierbij getrokken. Er is een negatief verband, oftewel hoe hoger het uurloon in 2023, hoe lager de stijging in het tijdvak 2016-2023.

Nederland had ook een betrekkelijk lage (nominale) loonstijging in 2016-2023 (3,2% per jaar) en een bovengemiddeld uurloon (33 euro). Nederland staat in 2023 binnen de 29 vergeleken landen op de zevende plek wat betreft uurlonen.

Deze convergentie kan (deels) te maken hebben met de forse migratie binnen Europa. Bij landen met lage uurlonen is er veel uitgaande migratie en bij landen met hoge uurlonen veel binnenkomende migratie. In Oost- en Zuid-Europa neemt dan het arbeidsaanbod af en in Noordwest-Europa neemt het toe, met dito gevolgen voor de loonontwikkeling. Bij een afnemend arbeidsaanbod is er immers een opwaartse druk op de lonen, terwijl bij een stijgend arbeidsaanbod de lonen minder hard stijgen. Dit leidt tot convergerende lonen binnen Europa.

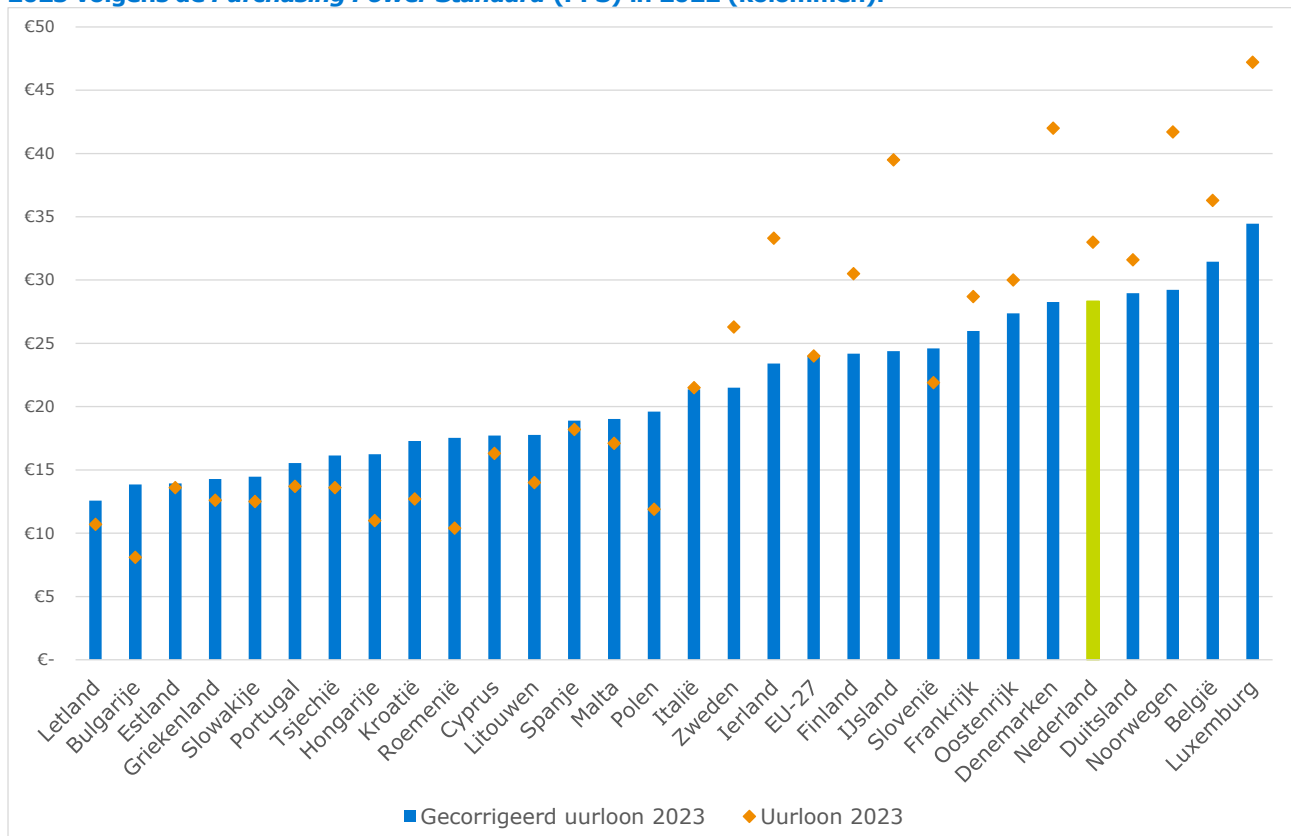
De aantrekkelijkheid om te emigreren naar een land met een hoger uurloon hangt echter ook af van het verschil in prijspeil tussen de landen. Er wordt immers ook gewoond en (deels) geconsumeerd in het land waar wordt gewerkt, waardoor de reële financiële voordelen van migratie geringer zijn, dan puur op basis van verschillen in bruto uurlonen. Vandaar dat deze uurlonen zijn omgerekend via de zogenaamde *Purchasing Power Standard* (PPS). Dit is een kunstmatige munteenheid die door Eurostat is ontwikkeld, die ervan uitgaat dat met één PPS in elk land dezelfde hoeveelheid producten en diensten kunnen worden gekocht. Het corrigeert dus voor de prijsverschillen tussen landen. Omdat de gegevens over 2023 nog onbekend zijn, is de PPS in 2022 gebruikt. De gecorrigeerde loonverschillen tussen landen worden dan uiteraard kleiner. Letland komt nu het laagst uit en Luxemburg nog steeds het hoogst, maar het verschil is behoorlijk afgenomen. Ongecorrigeerd, is het gemiddelde uurloon in het land met het hoogste uurloon 4,4 keer zo hoog als in het land met het laagste uurloon, maar gecorrigeerd voor de verschillen in het prijspeil is dit 2,7 keer zo hoog. De gecorrigeerde uurlonen in Nederland liggen dan 44% hoger dan in Polen en 125% hoger dan in Letland. De loonverschillen kunnen voor specifieke functies uiteraard wel afwijken.

**Figuur 5 Gemiddeld bruto uurloon in euro's in 2023 (linkeras) en het gemiddelde groeipercentage van de uurlonen tussen 2016 en 2023 (rechteras).**



Bron: Eurostat/bewerkt door UWV

**Figuur 6 Gemiddeld uurloon in euro's 2023 (oranje blokjes) en het gecorrigeerde gemiddelde uurloon in 2023 volgens de Purchasing Power Standard (PPS) in 2022 (kolommen).**





---

In hoeverre is het loon een motief om te emigreren? Op deze vraag geeft een Eurobarometer antwoord<sup>15</sup>. Van de inwoners in de EU-27 die een intentie hebben om te emigreren, noemt gemiddeld 31% "meer geld verdienen" als een van de motieven. In veel Oost- en Zuid-Europese landen is "meer geld verdienen" het vaakst voorkomende motief om te emigreren. Zo wordt dit financiële motief bijvoorbeeld in Polen bij 48% van de mensen met een mobiliteitsintentie genoemd, in Portugal bij 53% en in Hongarije bij 59%. In landen met hoge uurlonen speelt dit financiële motief veel minder vaak een rol. In Denemarken noemt 8% dit als motief en in Nederland betreft dit 11% van de mensen die de intentie hebben om in een ander land te gaan werken. In armere landen zijn mensen vaker geneigd om te emigreren vanwege het geld dan in rijkere landen. Ofschoon de loonverschillen afnemen, is de verwachting dat immigratie zal blijven bestaan vanwege de nog steeds grote loonverschillen, ook na correctie voor verschillen in het prijspeil.

## 2.4. Onbenut arbeidspotentieel internationaal vergeleken

Het onbenut arbeidspotentieel bestaat niet alleen uit de werkloze beroepsbevolking, want er zijn meerdere groepen die dicht bij de arbeidsmarkt staan en zouden kunnen toetreden tot de arbeidsmarkt of meer uren zouden kunnen werken. Volgens de internationale definitie van Eurostat behoren daarom de volgende vier groepen tot het onbenut arbeidspotentieel:

1. Mensen zonder betaald werk die gezocht hebben naar werk en direct beschikbaar zijn (=werklozen).
2. Mensen zonder betaald werk die niet gezocht hebben naar werk, maar wel direct beschikbaar zijn (= eerste groep semiwerklozen).
3. Mensen zonder betaald werk die gezocht hebben naar werk, maar niet direct beschikbaar zijn (= tweede groep semiwerklozen).
4. Mensen die in deeltijd werken, meer uren willen werken en hiervoor direct beschikbaar zijn (= onderbenutte deeltijders).

In Nederland behoren in het vierde kwartaal van 2023 in totaal 1.157 duizend mensen tot het onbenut arbeidspotentieel, waaronder 349 duizend werklozen, 289 duizend semiwerklozen en 519 duizend onderbenutte deeltijders<sup>16</sup>. In de gehele EU-27 betreft het een onbenut arbeidspotentieel van 27 miljoen mensen, waaronder 13 miljoen werklozen, acht miljoen semiwerklozen en zes miljoen onderbenutte deeltijders. Om het onbenut arbeidspotentieel internationaal te kunnen vergelijken, kan het worden uitgedrukt als percentage van de bevolking tussen de 15 en 75 jaar (zie figuur 7). Met 8,7% ligt Nederland dan boven het EU-gemiddelde van 8,0%. Nederland heeft weliswaar een lage werkloosheid, maar heeft wel veel onderbenutte deeltijders. Nederland heeft namelijk het hoogste percentage (3,9%) onderbenutte deeltijders van de 27 landen die behoren tot Europese Unie. Nederland is wereldkampioen deeltijdwerk en ongeveer een op de acht deeltijdwerkers wil meer uren werken<sup>17</sup>. Er liggen dus nog kansen voor werkgevers om dit binnenlands arbeidspotentieel beter te benutten.

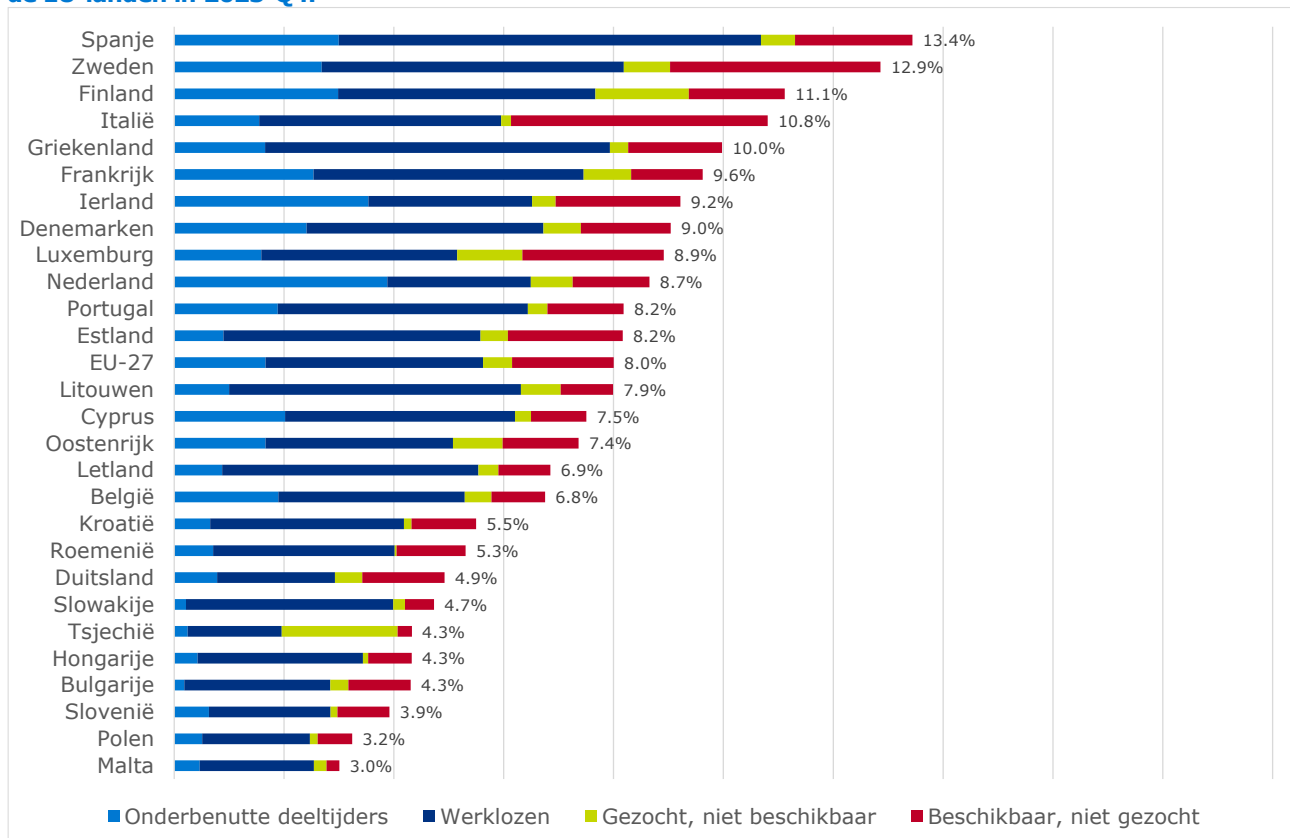
---

<sup>15</sup> Bron: [Eurobarometer, Intra-EU labour mobility after the pandemic](#), december 2022.

<sup>16</sup> Daarbij moet worden opgemerkt dat deze bijna 1,2 miljoen mensen geen 1,2 miljoen full time equivalent (fte) vertegenwoordigen, omdat ze soms deels beschikbaar zijn. Deeltijdwerkers die meer uren willen werken kunnen zo'n 70 duizend fte extra werken. Overigens zijn er ongeveer net zoveel werkenden die minder uren willen werken dan werkenden die meer uren willen werken.

<sup>17</sup> Zie het artikel [In Nederland willen weinig deeltijdwerkers meer uren werken](#).

**Figuur 7 Onbenut arbeidspotentieel uitgedrukt als percentage van de bevolking tussen de 15 en 75 jaar in de EU-landen in 2023-Q4.**



Bron: Eurostat/bewerkt door UWV

## 2.5. Europees aanbod voor Nederlands tekortberoepen

Uit werkgeversonderzoek van UWV blijkt dat werkgevers met moeilijk vervulbare vacatures vaker in het buitenland personeel werven (7%) dan werkgevers zonder moeilijk vervulbare vacatures (2%).<sup>18</sup> Verder blijkt uit internationaal onderzoek dat er binnen Europa nog veel arbeidsaanbod beschikbaar is. Door de European Labour Authority (ELA) is namelijk, met inbreng van UWV en Eures Nederland, onderzoek gedaan naar tekort- en overschotberoepen in Europa dat op 18 april 2024 is gepubliceerd<sup>19</sup>. Door UWV zijn op basis van dit ELA-onderzoek aanvullende analyses uitgevoerd, waarbij is nagegaan of er voor de Nederlandse tekortberoepen overschotten zijn in andere landen<sup>20</sup>. Het uitgangspunt van de analyse is, dat door grensoverschrijdende mobiliteit op basis van mismatches, er op Europese schaal zowel tekorten als overschotten kunnen worden verminderd. Zowel het herkomstland als het ontvangende land is - wat betreft de vermindering van mismatches - belanghebbend en het negatieve aspect van een *brain drain* is in dergelijke gevallen niet van toepassing. De desbetreffende vaardigheden zijn immers overvloedig in het herkomstland.

Het betreft een analyse voor de 27 EU-landen, aangevuld met Zwitserland en Noorwegen. Door 29 landen zijn over het jaar 2023 lijsten met tekortberoepen aangeleverd en door 24 landen lijsten met overschotberoepen. Van de in totaal 436 beroepen volgens de internationale beroepsindeling ISCO, zijn er in 2023 in Nederland 194 tekortberoepen en is er één overschotberoep. Bij de resterende 241 beroepen is er noch sprake van een tekort noch van een overschot of is onbekend of er een tekort of overschot is vanwege ontbrekende gegevens. Voor de 194 Nederlandse tekortberoepen zijn er gemiddeld in zes andere Europese landen ook tekorten. Voor de overige 22 onderzochte landen zijn voor deze Nederlandse tekortberoepen geen tekorten of is dit onbekend.

Voor 64% van deze 194 tekortberoepen is er in minstens één ander Europees land een overschot aan personeel. Voor 125 Nederlandse tekortberoepen is er dus elders in Europa een overschot aan arbeidsaanbod. Bij laders & lossers is dit zelfs in 12 landen. Per tekortberoep is bekend welke landen dit zijn. Bijvoorbeeld stukadoors in Denemarken en Hongarije. Of gespecialiseerd verpleegkundigen in Roemenië. Dit betekent echter nog niet dat zij in Nederland willen komen werken of dat hun diploma's en vaardigheden passen bij de eisen die in Nederland worden gesteld.

<sup>18</sup> Zie [Wervingsmethoden van werkgevers](#), juni 2023

<sup>19</sup> Zie Eures Report on Labour Shortages and surpluses 2023 en ook de UWV-publicatie m.b.t. het onderzoek over 2022 te weten UWV, [Vaak arbeidsaanbod in Europa voor Nederlandse tekortberoepen](#), juni 2023.

<sup>20</sup> Er zijn overigens vijf Europese landen (Italië, Ierland, Polen, Malta en Zwitserland) die wel meedoen aan het ELA-onderzoek maar geen overschotberoepen melden, maar alleen tekortberoepen. Zeker de ontbrekende gegevens in Italië, waar sprake is van een ruime arbeidsmarkt, kunnen de analyses vertekenen.

Voor de overige 36% van de Nederlandse tekortberoepen, oftewel 69 beroepen, bestaat in geen enkel ander Europees land een overschot. Meestal zijn er ook in andere landen tekorten voor deze beroepen. Bijvoorbeeld het beroep lassers & snijders is in 21 landen een tekortberoep, voor loodgieters & pijpfitters in 20 landen en voor vrachtwagenchauffeurs in 19 landen. Maar ook enkele ict-beroepen zoals systeemanalisten en netwerkspecialisten en enkele medische beroepen zoals huisartsen, tandartsen en verpleegkundigen behoren tot deze subset van 69 Nederlandse tekortberoepen. Dit wil niet zeggen dat er voor deze beroepen helemaal geen arbeidsaanbod beschikbaar is in Europa. Zo zijn er landen waar geen overschot geldt, maar ook geen tekort. Daar liggen misschien ook nog mogelijkheden voor Nederlandse werkgevers. Mensen kunnen namelijk ook bij een evenwichtige arbeidsmarktsituatie of zelfs bij tekorten in het eigen land besluiten om in een ander land te gaan werken. Bijvoorbeeld omdat de arbeidsvoorwaarden of arbeidsomstandigheden er beter zijn (zie paragraaf 2.3).

Verder is nog gekeken naar het beroepsniveau van de tekortberoepen in Nederland, mede in relatie tot de overschotten elders in Europa (zie tabel 1). Daarbij is de ISCO-indeling naar beroepsniveau gehanteerd, die oploopt van beroepen met overwegend eenvoudige taken (beroepsniveau 1) tot beroepen met overwegend zeer complexe c.q. gespecialiseerde taken (beroepsniveau 4). Alle 436 ISCO-beroepen zijn ingedeeld volgens deze categorisering. Allereerst blijkt dat de verdeling van de Nederlandse tekortberoepen naar beroepsniveau sterk lijkt op de verdeling van de Europese tekortberoepen. De Nederlandse tekortberoepen wijken qua niveau nauwelijks af van de Europese tekortberoepen. Bij ongeveer de helft van de Nederlandse tekortberoepen gaat het om complexe of zeer complexe taken en bij de andere helft om eenvoudige tot weinig complexe taken.

**Tabel 1 Verdeling van Nederlandse tekortberoepen naar beroepsniveau in 2023**

| Beroepsniveau ISCO                   | Tekortberoepen in Europa |             | Tekortberoepen in Nederland |             | Tekortberoep in NL waarbij in Europa nergens een overschot is |             |
|--------------------------------------|--------------------------|-------------|-----------------------------|-------------|---|-------------|
|                                      | Aantal                   | %           | Aantal                      | %           | Aantal  | %           |
| Beroepsniveau 1: eenvoudige taken    | 30                       | 8%          | 11                          | 6%          | 1   | 1%          |
| Beroepsniveau 2: weinig complexe     | 161                      | 44%         | 80                          | 41%         | 25  | 36%         |
| Beroepsniveau 3: complexe taken      | 76                       | 21%         | 45                          | 23%         | 20  | 29%         |
| Beroepsniveau 4: zeer complexe taken | 100                      | 27%         | 58                          | 30%         | 23  | 33%         |
| <b>Totaal</b>                        | <b>367</b>               | <b>100%</b> | <b>194</b>                  | <b>100%</b> | <b>69</b>   | <b>100%</b> |

Bron: ELA/UWV

Er is echter wel samenhang tussen het beroepsniveau en het aanwezige arbeidsaanbod elders in Europa. Hoe hoger het beroepsniveau van het Nederlandse tekortberoep, hoe minder vaak er een overschot elders in Europa is. Voor de Nederlandse tekortberoepen op het laagste beroepsniveau zijn er veel landen met personeelsoverschotten (gemiddeld drie landen), terwijl voor de Nederlandse tekortberoepen op het hoogste beroepsniveau er weinig landen zijn met personeelsoverschotten (gemiddeld één land). Op het laagste beroepsniveau is er slechts één beroep waarvoor nergens in Europa een personeelsoverschot is, namelijk fastfoodbereiders.

Van de 69 Nederlandse tekortberoepen waarvoor in geen enkel Europees land een overschot is, zijn er 20 beroepen met complexe taken en 23 beroepen met zeer complexe of gespecialiseerde taken. Voorbeelden van deze beroepen op het hoogste beroepsniveau, waarvoor nergens in Europa overschotten worden gemeld, zijn: tandartsen, juristen, elektrotechnisch ingenieurs, applicatieprogrammeurs, accountants, weg- en waterbouwkundigen e.d.

## 2.6. Conclusie Nederlandse personeelstekorten in een Europese context

Na Duitsland en Tsjechië heeft Nederland de grootste krapte van Europa. In Nederland zijn er veel openstaande vacatures en weinig werklozen. Wel heeft Nederland internationaal gezien erg veel onderbenutte deeltijders. Ruim een half miljoen deeltijders willen meer uren werken en zijn daarvoor direct beschikbaar. Kennelijk lukt het ondanks de krapte niet om dit potentieel volledig te benutten.

In 19 van de 27 landen in de EU is de krapte afgelopen vijf jaar toegenomen. Meestal was er sprake van een lichte toename, maar in Nederland nam deze het hardst toe. De toegenomen krapte in Europa komt o.a. omdat de arbeidsvraag sneller is gegroeid dan het arbeidsaanbod. Er is veel uitgaande migratie van Zuid- en Oost-Europa naar Noordwest-Europa, waardoor de beroepsbevolking in Nederland en andere landen in Noordwest-Europa redelijk op peil bleef. Door de grote verschillen in krapte tussen landen en de verschillen in lonen, blijft migratie voor werkgevers een aantrekkelijke manier om personeelstekorten in Nederland te verminderen en voor migranten attractief om er in salaris op vooruit te gaan.

Voor werkgevers die over de grens kijken biedt Europa meestal voldoende wervingsmogelijkheden. In 2023 is er voor 64% van de 194 Nederlandse tekortberoepen in minstens één ander Europees land een overschot aan personeel. Qua beroepsniveau lijken de Nederlandse tekortberoepen op de tekortberoepen in Europa. De analyse wijst verder uit dat voor de Nederlandse tekortberoepen op het laagste beroepsniveau er veel landen zijn met personeelsoverschotten, terwijl voor de Nederlandse tekortberoepen op het hoogste beroepsniveau er weinig landen zijn met personeelsoverschotten. Hoe hoger het beroepsniveau van het Nederlandse tekortberoep, hoe minder vaak er een overschot elders in Europa is.

---

In veel landen is er een tekort aan ict'ers, medisch en technisch personeel. Voor deze beroepen is het veel lastiger om mensen in Europa te vinden die in Nederland willen komen werken. Voor 69 Nederlandse tekortberoepen (zoals voor accountants, lassers en verplegend personeel) is er in 23 andere Europese landen geen overschot gemeld. Omdat ook andere landen zoals Duitsland, België, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk interesse hebben in dit schaarse arbeidsaanbod, geldt hiervoor een steeds grotere concurrentiestrijd. Maar dat is zeker niet voor alle beroepen het geval. Er zijn nog veel mogelijkheden om gebruik te maken van dit overvloedig arbeidspotentieel in de rest van Europa.

De analyse over personeelsoverschotten en personeelstekorten in diverse landen heeft voordelen, maar ook beperkingen. Het grootste voordeel is het uitgangspunt dat door grensoverschrijdende mobiliteit op basis van mismatches, er op Europese schaal zowel tekorten als overschotten kunnen worden verminderd. Zowel het herkomstland als het ontvangende land is - wat betreft de vermindering van mismatches - belanghebbend en het negatieve aspect van een *brain drain* is niet van toepassing. De desbetreffende vaardigheden zijn immers overvloedig in het herkomstland.

Als belangrijke beperking van de analyse kan allereerst het methodische aspect worden genoemd. Immers niet alle personeelstekorten en -overschotten per beroep zijn in de 29 deelnemende Europese landen op een consistente, betrouwbare en valide manier gemeten. Ten tweede is internationale mobiliteit niet uitsluitend gerelateerd aan de mismatches in de diverse landen. Mensen zullen ook bij een evenwichtige arbeidsmarktsituatie of zelfs bij tekorten in het herkomstland, besluiten om in een ander land te gaan werken. Bijvoorbeeld omdat de arbeidsvoorwaarden of arbeidsomstandigheden in Nederland beter zijn. Voor veel Oost- en Zuid-Europeanen is "meer geld verdienen" het belangrijkste motief om te emigreren. Het motief om in een ander land te gaan werken zal worden ingegeven door het verschil in aantrekkelijkheid van het werk in het herkomstland en in het land van bestemming.

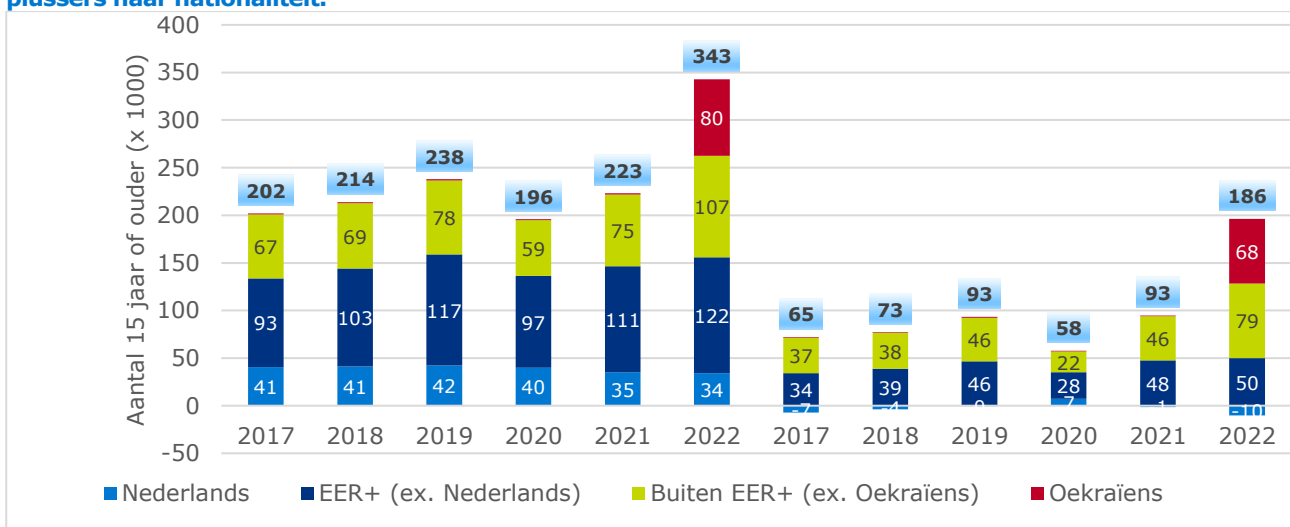


# 3. Soorten migratie en de positie op de arbeidsmarkt

## 3.1. Stijgende trend in (netto-)migratie

Immigratie vertoont afgelopen jaren een opwaartse trend doordat migratiebeperkingen binnen Europa zijn weggefallen en er grote welvaartsverschillen zijn tussen de verschillende Europese landen. De immigratie van 15-plussers ligt in 2017 tot en met 2021 op ruim 200 duizend per jaar en de netto-immigratie op zo'n 50 à 100 duizend per jaar (zie figuur 8)<sup>21</sup>. Tijdens de coronacrisis daalde de immigratie tijdelijk door de mobiliteitsbeperkende maatregelen en het deels stilliggen van de economie. Na afloop van de lockdowns leidde echter een verhoogde economische groei tot een extra toename van het aantal immigranten in 2022<sup>22</sup>. Bovendien speelde de oorlog in Oekraïne een grote rol bij de zeer hoge immigratie in 2022. Dit zijn in 2022 de top vijf van nationaliteiten bij immigranten van 15 jaar of ouder in Nederland: Oekraïens (80 duizend), Nederlands (34 duizend), Pools (25 duizend), Roemeens (14 duizend) en Indiaas (12 duizend).

**Figuur 8 Ontwikkeling immigratie (linkerkant) en netto-migratie (rechterkant) naar Nederland van 15-plussers naar nationaliteit.**



Bron: CBS/bewerkt door UWV

Netto-migratie is het saldo van immigratie en emigratie (zie rechterkant van figuur 8). In Luxemburg en Zweden is deze netto-migratie relatief het hoogst, maar in Nederland is er ook sprake van een positief en bovengemiddeld migratiesaldo (net zoals in Duitsland, België en Spanje).<sup>23</sup> De netto-migratie verdubbelde tussen 2021 en 2022 van 93 duizend tot 186 duizend, vooral vanwege de oorlog in Oekraïne. Er kwamen in 2022 80 duizend mensen met de Oekraïense nationaliteit van 15 jaar of ouder naar Nederland en er vertrokken er weer 12 duizend, hetgeen leidde tot een migratiesaldo van 68 duizend. Verder nam ook de netto-migratie van andere mensen van buiten de EER+ flink toe, namelijk van 46 duizend in 2021 tot 79 duizend in 2022. Dit heeft deels ook met de oorlog in Oekraïne te maken. De netto-migratie nam met circa negen duizend toe met vluchtelingen van 15 jaar of ouder uit Oekraïne die een niet-Oekraïense nationaliteit hebben en met drie duizend extra Russen. Verder nam de netto-migratie van Indiërs, Turken en Syriërs met telkens vier duizend toe.

Verder valt in figuur 8 op dat de bruto immigratiecijfers veel sterker worden bepaald door mensen uit de EER+ dan de netto immigratiecijfers. De *emigratie* van mensen met een nationaliteit van buiten de EER+ is namelijk veel geringer dan van mensen binnen de EER+. Migranten van binnen de EER+ gaan vaak terug naar hun land van herkomst, terwijl migranten van buiten de EER+ vaak voor langere tijd in Nederland blijven. De top vijf van nationaliteiten bij netto-

<sup>21</sup> Immigratie betreft vestiging van personen vanuit het buitenland in Nederland. Om als immigrant te kunnen worden geteld dienen deze personen ingeschreven te worden in de gemeentelijke bevolkingsregisters. Vanaf oktober 1994 wordt men ingeschreven als men verwacht minimaal vier maanden in Nederland te blijven. Bij emigratie geldt vanaf deze datum een verwachte verblijfsduur in het buitenland van ten minste acht maanden. Emigratie bevat ook administratieve correcties. Het werkelijke aantal mensen dat naar Nederland komt of Nederland verlaat is hoger, omdat mensen ook voor een kortere periode naar Nederland kunnen komen (denk aan seizoensarbeid) of Nederland kunnen verlaten. Netto-migratie is het saldo van immigratie en gecorrigeerde emigratie.

<sup>22</sup> Per 2 juli 2024 heeft CBS migratiecijfers over 2023 gepubliceerd, echter deze bevatten nog geen opsplitsingen naar leeftijd e.d. en er zijn ook geen nieuwe emigratiecijfers beschikbaar. Uit de totaalgegevens blijkt dat de immigratie in 2023 met circa een zesde is gedaald t.o.v. 2022, vooral door de daling van het aantal Oekraïense vluchtelingen. Zie het CBS-artikel [Minder immigranten in 2023, vooral minder Oekraïense vluchtelingen](#).

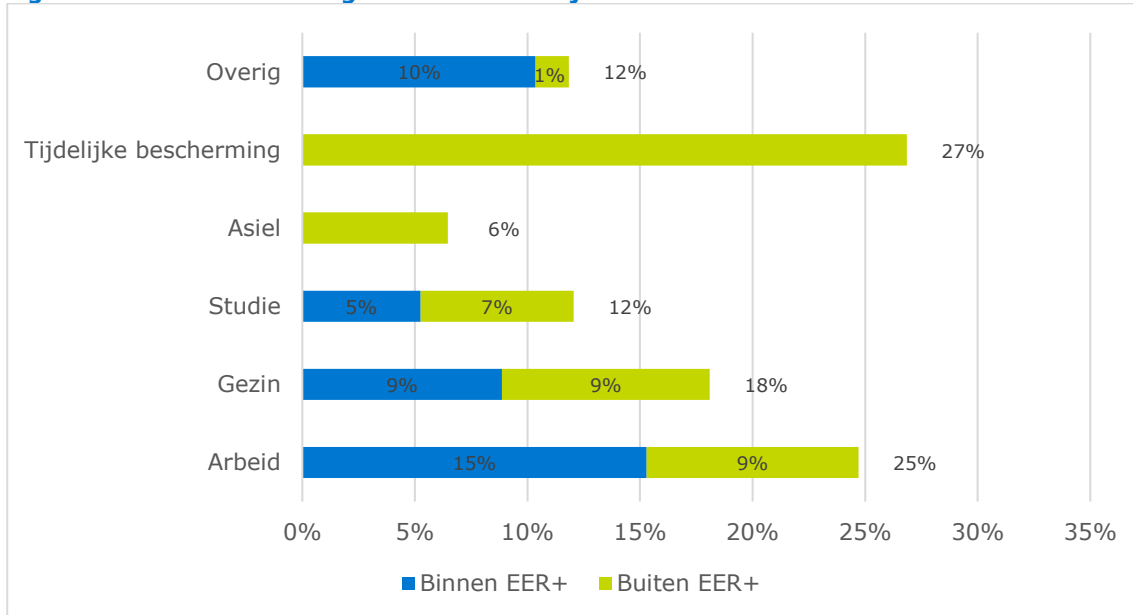
<sup>23</sup> Zie het [Migration Data Portal](#). De cijfers hebben betrekking op 2021.

migratie ziet er daarom in 2022 anders uit dan die bij de bruto-migratie: Oekraïens (68 duizend), Syrisch (11 duizend), Pools (10 duizend), Indiaas (9 duizend) en Turks (9 duizend).

### 3.2. Migratiemotieven en arbeidsparticipatie

Het motief voor migratie c.q. de regeling die migratie mogelijk maakt, kan sterk variëren<sup>24</sup>. Van de ruim 300 duizend immigranten in 2022 met de niet-Nederlandse nationaliteit, komt een kwart vanwege het motief "arbeid" naar Nederland (zie figuur 9). Het grootste deel van deze arbeidsmigranten komt vanuit de EER+. Dit is mogelijk via het vrij verkeer van werknemers en zelfstandigen of via de detacheringsrichtlijn<sup>25</sup>. Gezinsmigratie is ook een vaak voorkomend motief (18%), in gelijke porties verdeeld over mensen van binnen en buiten de EER+. Studiëmigratie vormt 12% van de immigratie, waarbij vooral het deel van buiten de EER+ stijgend is. Asiel speelt slechts een bescheiden rol bij migratie (6% van het totaal). Wel blijven vluchtelingen, die een verblijfsstatus krijgen, veel langer in Nederland dan mensen die voor werk of studie komen. Tot slot waren er in 2022 veel immigranten vanuit Oekraïne die gebruik konden maken van de tijdelijke beschermingsmaatregel. Velen van hen hadden weliswaar niet het motief om in Nederland te gaan werken, maar een groot deel ging feitelijk wel betrekkelijk snel aan het werk (zie paragraaf 3.6).

**Figuur 9 Motieven van immigranten van 15-75 jaar of ouder met de niet-Nederlandse nationaliteit in 2022.**



Bron: CBS/bewerkt door UWV

Verder blijkt uit figuur 9 dat 9% van de immigranten van 15 tot 75 jaar met de niet-Nederlandse nationaliteit als motief "arbeid" heeft en van buiten de EER+ afkomstig is. Dit zijn vrijwel uitsluitend kennismigranten. Aan een kennismigrant wordt een verblijfsvergunning verleend als de werkgever voldoet aan het salariscriterium voor kennismigranten dat jaarlijks wordt vastgesteld. Dit bedraagt bij mensen van 30 jaar of ouder in 2024 € 5.331. De aanvragen worden door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) binnen twee weken behandeld. De IND kan UWV vragen of het salaris marktconform is, dat wil zeggen dat het salaris gebruikelijk is voor de functie in de sector<sup>26</sup>. Voor immigranten binnen de EER+ is de kennismigrantenregeling niet nodig, want voor hen geldt immers het vrij verkeer van werknemers en het recht om zich als zelfstandige te vestigen. Deze Europese "kennismigranten" kunnen overigens meestal wel in aanmerking komen voor belastingvrijstelling, de zogenaamde 30%-regeling<sup>27</sup>.

Er komen nauwelijks (1%) overige arbeidsmigranten, dus geen kennismigranten, van buiten de EER+ naar Nederland.<sup>28</sup> Dit zijn mensen waarvoor door de werkgever een werkvergunning moet worden aangevraagd om naar Nederland te kunnen komen. Er zijn in Nederland geen versoepelde regelingen om vakkrachten (zoals verpleegkundigen of installatiemonteurs) van buiten de EER+ naar Nederland te halen. Een werkvergunning wordt alleen verleend als er voor de functie geen arbeidsaanbod in Nederland en/of de EER+ aanwezig is, waarmee de vacature kan worden vervuld. Het inkomen van deze vakkrachten voldoet veelal niet aan het salariscriterium voor de

<sup>24</sup> In dit deel over migratiemotieven gaat het telkens om mensen met de niet-Nederlandse nationaliteit, omdat bij Nederlanders het migratiemotief onbekend is.

<sup>25</sup> De European Labour Authority laat in een [rapport van 2023](#) zien dat er tal van mogelijkheden zijn waardoor mensen van buiten de EER+ die aan de randen van Europa worden binnengehaald, vervolgens ook in andere lidstaten aan de slag kunnen op basis van de EU-detacheringsrichtlijn. Nederland is een van de lidstaten die het meest gebruik maakt van dit soort constructies. Volgens het [rapport De staat van migratie 2023](#) werden er in 2022 89.630 unieke werknemers gemeld door buitenlandse dienstverrichters, waarvan 22.440 buiten EER+ (exclusief wegtransport).

<sup>26</sup> In 2022 zijn afgerond 110 verzoeken om advies door UWV ontvangen om te toetsen of het salaris marktconform is.

<sup>27</sup> Volgens het [Global Tax Evasion Report 2024](#) van EU Tax Observatory is in Nederland in 2021 deze 30%-regeling 92 duizend keer toegepast en is er geen enkel ander EU-land waar een dergelijke regeling zo vaak is gebruikt.

<sup>28</sup> In vergelijking tot België, Duitsland en Frankrijk heeft Nederland veel kennismigranten van buiten de EU en weinig overige arbeidsmigranten  
Bron: [De staat van migratie 2023](#).

kennismigrantenregeling en er zal dus moeten worden getoetst of er "prioriteitsgenietend aanbod" in de EER+ aanwezig is. Het is daarom voor werkgevers op voorhand onzeker of de gevraagde vergunning zal worden verleend en de procedure duurt gelet op de voorwaarden van de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV) enkele maanden. Daarnaast is vaak belemmerend voor toelating tot de Nederlandse arbeidsmarkt, dat de kwalificaties van de arbeidsmigrant niet voldoen aan de eisen die in Nederland gelden. Bekendste voorbeeld zijn de obstakels die er zijn bij de erkenning van buitenlandse diploma's voor functies in de zorg.

Immigranten die voor werk naar Nederland komen zijn niet allemaal meteen aan het werk en een deel van de immigranten die om andere redenen (gezin, studie, asiel) naar Nederland komen zullen naast hun studie of gezin (ook) aan het werk zijn. Tabel 2 geeft antwoord op deze feitelijke arbeidsparticipatie na een verblijfsduur van één jaar van immigranten. De hoofdconclusie is dat precies de helft aan het werk is als werknemer of zelfstandige. Het aandeel van mensen van binnen de EER+ (56%) is daarbij hoger dan het aandeel van buiten de EER+ (40%). Van de mensen die voor arbeid naar Nederland komen is binnen een jaar 84% aan het werk. Dit is hoger dan de algehele netto participatiegraad in Nederland (zie paragraaf 1.6). Bij gezinsmigranten is dit aandeel lager, zeker bij gezinsmigranten van buiten de EER+ waar minder de helft binnen een jaar aan het werk is (zie paragraaf 3.7). Studiemigranten hebben soms een bijbaantje, want zo'n een op de tien studiemigranten is binnen een jaar aan het werk. In tegenstelling tot de gezinsmigranten zijn hierbij juist de mensen van buiten de EER+ vaker in Nederland aan het werk dan de mensen van binnen de EER+. Tot slot is van de immigranten die vanwege asiel naar Nederland komen 6% na een jaar aan het werk. Deze zeer lage arbeidsparticipatie voor asielzoekers heeft te maken met diverse oorzaken (zie paragraaf 3.6).

**Tabel 2 Arbeidsparticipatie na een verblijfsduur van een jaar van migranten van 15 tot 75 jaar in 2021, exclusief diegenen die binnen een jaar niet meer in Nederland wonen.**

| Migratiedoel | Binnen EER+ | Buiten EER+ | Totaal |
|--------------|-------------|-------------|--------|
| Totaal       | 56%         | 40%         | 50%    |
| Arbeid       | 84%         | 85%         | 84%    |
| Gezin        | 69%         | 46%         | 58%    |
| Studie       | 7%          | 17%         | 11%    |
| Asiel        | n.v.t.      | 6%          | 6%     |

Bron: CBS/bewerkt door UWV

### 3.3. Veel laagbetaald werk bij arbeidsmigranten

Buitenlandse arbeidskrachten hebben vaker tijdelijke contracten, zijn vaker onvrijwillig in deeltijd werkzaam en zijn vaker onder hun onderwijsniveau werkzaam, dan mensen die in Nederland geboren zijn<sup>29</sup>. Op veel aspecten hebben migranten een zwakkere arbeidsmarktpositie<sup>30</sup>. Onder andere verrichten zij vaker laagbetaald werk, zeker migranten uit de Europese Unie. Op basis van CBS-cijfers is bepaald voor welk deel van het aantal banen hooguit 130% van het minimumloon wordt verdiend. Dit betreft 2,0 miljoen banen, oftewel 23% van het totaal aantal banen voor werknemers. Dit aandeel ligt echter voor mensen met de Nederlandse nationaliteit veel lager (20%) dan voor mensen die een nationaliteit hebben uit een ander EU-land (45%) of voor mensen met een nationaliteit van buiten de EU-27 (34%). Er zijn enkele sectoren die een nog schevere verdeling hebben (zie tabel 3). Dit geldt onder meer voor de sector verhuur & overige zakelijke diensten (waar uitzendbedrijven onder vallen), de sector landbouw, bosbouw & visserij en de sector vervoer & opslag (inclusief logistiek). Zo verdient 67% van de mensen met een nationaliteit van een ander EU-land en in de sector verhuur en overige zakelijke diensten werkzaam is, maximaal 130% van het minimumloon. Bij Nederlanders die in deze sector werken is dit percentage veel lager, namelijk 36%. Bij de landbouw is dit respectievelijk 60% en 28%.

Om te bepalen welk aandeel migranten hebben in het vervullen van laagbetaald werk, is ook bekeken welk deel van deze laagbetaalde banen met niet-Nederlanders wordt ingevuld (dus dezelfde data maar dan anders gepercenteerd). Dit percentage ligt op 18%, namelijk 13% voor mensen met een niet-Nederlandse nationaliteit binnen de EU-27 en nog eens 5% voor mensen met een niet-Nederlandse nationaliteit buiten de EU-27. In de sector verhuur en overige zakelijke diensten heeft zelfs 43% een niet-Nederlandse nationaliteit, bestaande uit 36% met de nationaliteit van een van de andere landen binnen de EU-27 en nog eens 7% van buiten de EU-27. Bij de landbouwsector is dit 38% (respectievelijk 32% binnen EU-27 en 5% buiten EU-27).

<sup>29</sup> Zie de publicatie [Indicators of Immigrant Integration](#) (OECD/EC, 2023)

<sup>30</sup> Zie voor een scala aan indicatoren, ongecorrigeerde en gecorrigeerde voor achtergrondkenmerken, de [Monitor gelijkwaardige kansen 2023](#) en het bijbehorende dashboard van SZW.

**Tabel 3 Aandeel banen van werknemers in 2022, die tot maximaal 130% van het geldende wettelijk minimumloon of minder verdienen, naar nationaliteit en sector.**

|                                       | Alle nationaliteit en | Nederlandse nationaliteit | Nationaliteit EU-27 (ex. Nederlands) | Nationaliteit buiten EU-27 |
|---------------------------------------|-----------------------|---------------------------|--------------------------------------|----------------------------|
| Horeca                                | 52%                   | 50%                       | 64%                                  | 72%                        |
| Verhuur en overige zakelijke diensten | 45%                   | 36%                       | 67%                                  | 53%                        |
| Handel                                | 38%                   | 38%                       | 37%                                  | 41%                        |
| Landbouw, bosbouw en visserij         | 35%                   | 28%                       | 60%                                  | -                          |
| Vervoer en opslag                     | 17%                   | 16%                       | 28%                                  | 26%                        |
| Industrie                             | 16%                   | 16%                       | 15%                                  | 15%                        |
| Gezondheids- en welzijnszorg          | 12%                   | 12%                       | 19%                                  | 32%                        |
| Specialistische zakelijke diensten    | 11%                   | 11%                       | 12%                                  | 11%                        |
| Informatie en communicatie            | 9%                    | 10%                       | 9%                                   | 5%                         |
| Onderwijs                             | 8%                    | 7%                        | 14%                                  | 19%                        |
| Alle economische activiteiten         | 23%                   | 20%                       | 45%                                  | 34%                        |

Bron: CBS/bewerkt door UWV

Samenvattend worden 18% van alle laagbetaalde banen van werknemers ingevuld door mensen met een niet-Nederlandse nationaliteit. Ter vergelijking: van alle niet-laagbetaalde banen van werknemers, dus alles boven 130% van het minimumloon, ligt dit percentage banen van werknemers met een niet-Nederlandse nationaliteit op 7%. Mensen met een niet-Nederlandse nationaliteit zijn flink oververtegenwoordigd in laagbetaald werk en dit geldt bij uitstek voor mensen vanuit een ander EU-land. Bovendien kan worden vastgesteld dat bijna de helft (45%) van de werknemers in Nederland, die een nationaliteit hebben van een van de 27 EU-landen (exclusief Nederlanders) laagbetaald werk verricht.

Het grote aandeel van migranten in laagbetaald werk blijkt ook uit een aanvullend citaat uit de publicatie *Migratie als motor* (Denkwerk, juni 2023): "Sommige binnenlandse sectoren leunen sterk op buitenlandse arbeid. Migrant werkers over het algemeen in andere sectoren dan mensen die in Nederland zijn geboren. De oneerbiedige stelling dat ze werk doen wat de rest van Nederland niet wil doen, lijkt waar. Ze zijn sterk overgerepresenteerd in arbeidsintensieve sectoren zoals de landbouw, kassen, distributiecentra, slachterijen en schoonmaak. Het lijkt erop dat deze sectoren enkel nog in Nederland bestaan bij de gratie van buitenlandse arbeid. Naar schatting is 80% van de werknemers in de kassen buitenlands. In de slachterijen is dat ook zo'n 80%, in de distributiecentra telt het op tot 60% en in de schoonmaak 60-80%. Het overgrote deel van de arbeidsmigranten die Nederland aantrekt komt dus terecht in laagwaardige arbeidsintensieve sectoren."

### 3.4. De betekenis van studiemigranten op de arbeidsmarkt

De afgelopen 15 jaar kwamen steeds meer internationale studenten naar Nederland om te studeren<sup>31</sup>. Duitsland is hierbij veruit het vaakst voorkomende herkomstland<sup>32</sup>. In het wetenschappelijk onderwijs (wo) waren er in collegejaar 2022-2023 86 duizend internationale studenten, oftewel 25% van het totaal. Bij eerstejaars wo-studenten was er afgelopen vijf jaar een groei van 44% en is in het studiejaar 2022-2023 zelfs 41% een internationale student (31 duizend eerstejaars). De hoogste onderwijsinstroom bij internationale studenten betreft de studierichting journalistiek, gedrag en maatschappij: dit is meer dan alle bèta- en medische studierichtingen bij elkaar opgeteld. Bij het hbo is een kleiner gedeelte internationale student (12% van de eerstejaars), maar ook hier gaat het om jaarlijks behoorlijke aantallen (12 duizend eerstejaars internationale studenten in 2022-2023). Studiemigratie in het mbo is zeer gering en wordt verder buiten beschouwing gelaten.

Door het toenemend aantal internationale studenten, neemt ook het aantal toe dat mogelijk beschikbaar is voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Afgestudeerden uit de EER+-landen hebben vrije toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Afgestudeerden uit landen van buiten de EER+ kunnen na een zoekjaar met versoepeld beleid in Nederland blijven, als ze werk als kennismigrant hebben gevonden.<sup>33</sup> Gelet op het fors groeiende aantal eerstejaars internationale studenten is de verwachting dat de instroom op de Nederlandse arbeidsmarkt in de nabije toekomst verder zal toenemen.

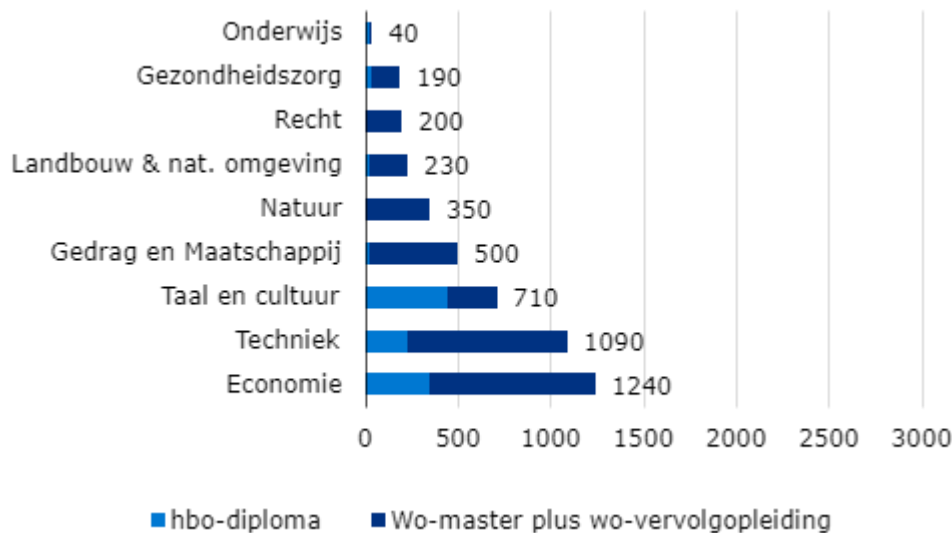
<sup>31</sup> Een internationale student is een student met een niet-Nederlandse nationaliteit en een niet-Nederlandse vooropleiding. Studenten met een onbekende nationaliteit en staatlozen worden ook beschouwd als internationale studenten. De bron voor de gegevens over internationale studenten is het CBS.

<sup>32</sup> Buiten EER+ is de top 3: 1. China, 2. VS 3. India; bron: [De staat van migratie 2023](#).

<sup>33</sup> De regeling "zoekjaar hoger opgeleiden" stelt afgestudeerden en gepromoveerden van Nederlandse onderwijsinstellingen in staat om na hun studie, wetenschappelijk onderzoek of promotie een jaar lang in Nederland te verblijven en hier werk te vinden of een bedrijf op te richten. De regeling staat ook open voor afgestudeerden/gepromoveerden van buitenlandse onderwijsinstellingen genoemd in de top-200 van internationale ranglijsten. Wie vanuit het zoekjaar overstapt naar een baan als kennismigrant komt bovendien in aanmerking voor een verlaagd salariscriterium van € 2.801 (2024) bruto per maand. Houders van een zoekjaarvergunning worden beschouwd als potentiële kennismigranten.



**Figuur 10 Aantal internationale hbo- en wo-studenten die in 2018-2019 zijn afgestudeerd en die een jaar later aan het werk zijn in Nederland, naar studierichting.**



Bron: CBS/bewerkt door UWV

Bij internationale wo-studenten die in het studiejaar 2018-2019 de studie gediplomeerd hebben verlaten, is 32% een jaar later in Nederland aan het werk. Bij internationale hbo-afgestudeerden ligt dit percentage iets lager (25%). Dit betekent dat er één jaar na hun afstudeerjaar in 2018-2019 ruim 1.100 internationale hbo'ers zijn ingestroomd op de Nederlandse arbeidsmarkt en bijna 3.500 internationale wo'ers. Dit geeft nog niet heel veel verlichting aan de nijpende tekorten in de richtingen techniek, natuur, gezondheidszorg en onderwijs (zie figuur 10).

De instroom en het behoud van goed opgeleide internationale studenten op de Nederlandse arbeidsmarkt kan verlichting geven aan de huidige en toekomstige personeelstekorten en een stimulans geven aan de ontwikkeling van de Nederlandse kenniseconomie. Dit blijkt ook uit een recente studie van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt naar de blijfkansen van afgestudeerde internationale studenten en de impact op de arbeidsmarkt (ROA, 2024). Zo is bijvoorbeeld de blijfkans van internationale bachelor-studenten techniek en ict momenteel 30%. Wanneer zij allemaal in Nederland zouden blijven, neemt de arbeidsmarktinstroom toe met 4.200 (+6%). Bij internationale master-studenten techniek en ict is de huidige verblijfkans 40% en wanneer zij allemaal in Nederland zouden blijven, stijgt de arbeidsmarktinstroom zelfs met 10.950 (+25%). Hogere verblijfkansen zullen leiden tot een reductie van de krapte op de arbeidsmarkt in de techniek en ict.

Volgens de CPB-publicatie *Economische effecten van internationalisering in het hoger onderwijs en mbo* zijn de baten aanzienlijk hoger dan de kosten en is er een positief rendement op de komst van internationale studenten. Het saldo van opbrengsten en kosten tijdens en na de studie is zowel voor studenten uit EER-landen als uit niet-EER-landen positief, maar het saldo is voor studenten uit niet-EER-landen wel veel groter. Dit komt onder meer door het ontbreken van de rijksbijdrage, de hogere blijfkans en het hogere aantal gewerkte uren van niet-EER-studenten. De netto contante waarde van een inkomende student uit een EER-land is gemiddeld € 27.700 (hbo), dan wel € 37.900 euro (wo). Een inkomende student uit een niet-EER-land levert de overheid gemiddeld € 65.500 (hbo) op, dan wel € 94.300 euro (wo).

Gelet op de huidige, hoge instroom van eerstejaars studenten zal de arbeidsmarktinstroom in de toekomst verder toenemen. Wanneer internationale afgestudeerden langere tijd in Nederland verblijven en de mix van studierichtingen verschuift in de richting van beter renderende (bèta-)opleidingen, zal naar verwachting het financieel rendement op onderwijsinvesteringen voor de overheid nog verder stijgen<sup>34</sup>.

### 3.5. Diverse regelingen voor migranten buiten EER+

Er zijn diverse regelingen voor mensen buiten de Europese Economische Ruimte en Zwitserland (EER+) om in Nederland te kunnen werken (voor asiel zie paragraaf 3.6 en voor gezinsmigratie zie paragraaf 3.7). Mensen kunnen worden toegelaten voor reguliere arbeid in loondienst, voor seizoenarbeid of lerend werken, overplaatsing binnen een onderneming, als essentieel startup-personeelslid, als kennismigrant, als houder van een Europese blauwe kaart, (gast)docent, arts in opleiding of als onderzoeker in de zin van richtlijn (EU) 2016/801.<sup>35</sup> Om in Nederland te kunnen werken is een verblijfsvergunning van de IND nodig als de arbeid langer dan drie maanden duurt en de arbeidsmigrant in Nederland wil gaan wonen, al dan niet in combinatie met een tewerkstellingsvergunning dan wel advies van UWV over de toelating tot de arbeidsmarkt die door UWV kan worden afgegeven. Voor het verkrijgen van een tewerkstellingsvergunning moet "een wezenlijk Nederlands belang" worden gediend, dit wil zeggen dat de werkgever in

<sup>34</sup> Eén jaar en tien jaar na afstuderen zijn er grote verschillen in de arbeidsmarktpositie per opleidingsrichting. Dit is o.a. bepaald a.d.h.v. de zoekduur tot een substantiële baan, vast werk, uurloon en jaarkomen. Zie [Studie en Werk 2022 \(SEO\)](#) en de eerdere studies van [UWV naar de arbeidsmarktpositie van opleidingen](#).

<sup>35</sup> Zie de publicatie van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) [Naar Nederland komen om te werken](#).

Nederland en elders in Europa geen geschikt personeel heeft kunnen vinden. Doel van deze toets is om aanwezig aanbod in Nederland en de EER+ voorrang krijgt op toegang tot de arbeidsmarkt. Op deze hoofdregel heeft de wetgever vele uitzonderingen gemaakt. Voor specifieke (kortdurende) werkzaamheden is soms geen werkvergunning nodig. Soms is er een werkvergunning nodig, maar zonder arbeidsmarkttoets. In dat geval is er wel een toets op specifieke voorwaarden zoals die in de WAV-regelgeving zijn opgenomen, waaronder altijd een toets op loon en huisvesting.

In totaal kwamen in 2021 18.495 mensen via een dergelijke regeling voor werk van buiten de EER+ in Nederland werken (exclusief meekomende gezinsmigranten of asielmigranten).<sup>36</sup> Uit tabel 4 blijkt dat van de diverse regelingen voor werk de Nederlandse (reguliere) kennismigrantenregeling verreweg de meest voorkomende manier is om van buiten de EER+ in Nederland te komen werken. Hiervan maakten in 2021 bijna 10 duizend mensen gebruik<sup>37</sup>. Dit is iets meer dan de helft van het totaal aantal mensen dat gebruik maakt van een regeling voor werk voor mensen buiten de EER+. In tabel 4 is verder te zien dat het aantal sinds 2017 een stijgende trend vertoont (m.u.v. coronajaar 2020). Om naar Nederland te komen, heeft een kennismigrant van buiten de EER+ een zogenaamde referentwerkgever nodig die hem of haar naar Nederland haalt. Bovendien geldt een minimum salarisniveau, dat voor kennismigranten van 30 jaar of ouder in 2024 € 5.331 bedraagt. Zo zoeken bijvoorbeeld hightechbedrijven actief naar buitenlandse ingenieurs vanwege het tekort op de Nederlandse arbeidsmarkt, zoals bijvoorbeeld ASML die circa 60% van het personeel in het buitenland werft.

De Europese blauwe kaart geldt slechts voor 130 immigranten in 2021 (ook weer exclusief gezinsmigranten). Deze Europese kennismigrantenregeling is voor werkgevers minder aantrekkelijk omdat de inkomensnorm nog hoger ligt dan bij de Nederlandse kennismigrantenregeling en bovendien moet de werknemer aantonen hoger opgeleid te zijn. Voor de werknemers is deze regeling echter aantrekkelijker dan de Nederlandse regeling omdat het de werknemer een (beperkt) recht op mobiliteit binnen de EU geeft. Er is een nieuwe EU-richtlijn voor de Europese blauwe kaart opgesteld, die afhankelijk van de uitwerking en implementatie in Nederland, de aantrekkelijkheid voor werkgevers en werknemers zal kunnen beïnvloeden<sup>38</sup>.

**Tabel 4 Immigranten van buiten de EER+ die via een regeling om te kunnen werken naar Nederland zijn gekomen en op 31 december 2021 nog in Nederland wonen.**

|                                      | 2017          | 2018          | 2019          | 2020          | 2021          |
|--------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Arbeid via werkgever of werkervaring | 1.445         | 1.750         | 2.175         | 1.170         | 1.055         |
| Blue Card                            | 45            | 60            | 110           | 110           | 130           |
| ICT-vergunning                       | 2.885         | 3.590         | 3.685         | 1.375         | 1.840         |
| Kennismigrantenregeling              | 6.760         | 8.140         | 9.130         | 5.525         | 9.910         |
| Wetenschappelijk onderzoeker         | 2.465         | 2.735         | 2.860         | 1.940         | 2.940         |
| Zelfstandigen                        | 505           | 500           | 575           | 395           | 340           |
| Overig                               | 790           | 920           | 1.575         | 1.120         | 2.280         |
| <b>Totaal</b>                        | <b>14.900</b> | <b>17.695</b> | <b>20.110</b> | <b>11.645</b> | <b>18.495</b> |

Bron: CBS/bewerkt door UWV

De EU-regeling voor wetenschappelijk onderzoeker betrof in 2021 ruim 2.900 mensen en dit is bijna net zo hoog als in pre-coronajaar 2019. Het bruto maansalaris moet minimaal gelijk zijn aan het minimumloon. Verder is er de mogelijkheid van een ICT-vergunning (*Intra Corporate Transferee*), waarbij een werknemer werkt bij een bedrijf buiten de Europese Unie. Deze werknemer wordt overgeplaatst als trainee, leidinggevende of specialist naar een vestiging in Nederland. Het aantal mensen met een ICT-vergunning vertoont sinds 2017 een dalende trend en komt in 2021 uit op ruim 1.800 mensen. Daarnaast zijn er de diverse regelingen voor arbeid via een werkgever of werkervaring, waarvoor een UWV-toetsing plaatsvindt aan de voorwaarden van de Wet Arbeid Vreemdelingen. Dit aantal vertoont sinds 2017 een dalende trend en bedroeg in 2021 1.055 mensen. Het bevat slechts 6% van het totaal aantal mensen dat via een regeling voor werk van buiten de EER+ in Nederland komt werken.

Er zijn bij CBS ook gegevens bekend over de uurlonen van deze immigranten van buiten de EER+ en de sectoren waarin ze werken. Ten behoeve van de betrouwbaarheid van de gegevens, met name bij regelingen waar minder vaak van gebruik wordt gemaakt, worden door CBS daarbij de jaren 2014 t/m 2021 opgeteld. Een aanvullend criterium is dat de immigranten op 31 december 2021 nog in Nederland wonen. Bij 61% van de mensen die gebruik maken van een van deze regelingen ligt het uurloon op € 25 of meer (zie figuur 11). Van diegenen die gebruik maken van een Europese blauwe kaart is dit zelfs 93% en bij mensen die gebruik maken van de (reguliere) Nederlandse kennismigrantenregeling

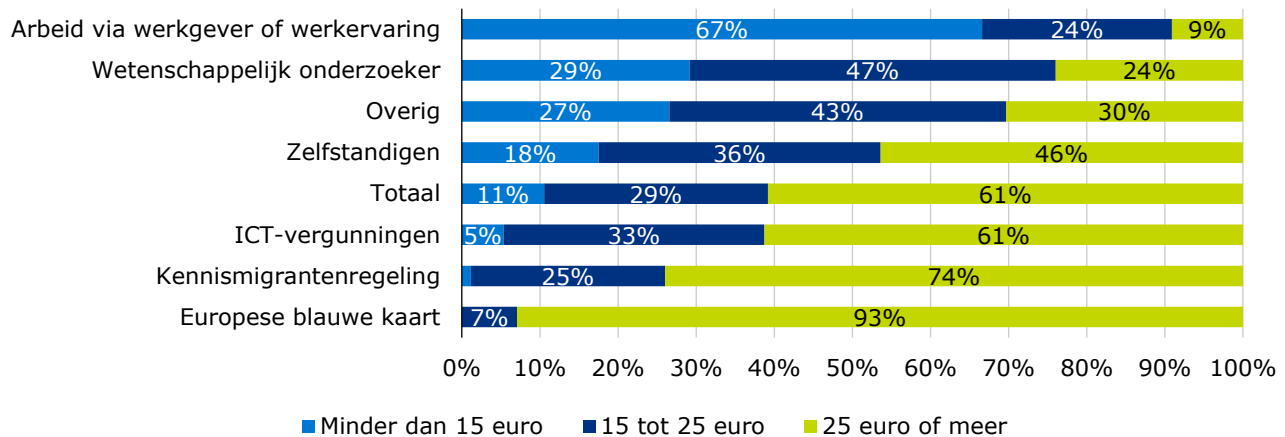
<sup>36</sup> De 30%-regeling is er voor werknemers die van buiten Nederland komen, tijdelijk in Nederland werken, meer dan € 46.107 per jaar verdienen en aan alle voorwaarden voldoen. Dit kunnen ook mensen zijn binnen de EER+ (m.u.v. grensarbeiders). Per 1 januari 2024 is de regeling versoepeld. Voor expats die voldoen aan de voorwaarden is de eerste 20 maanden 30% belastingvrij, de 20 maanden daarna is 20% belastingvrij en de laatste 20 maanden 10% belastingvrij (totaal nog steeds vijf jaar een belastingvoordeel).

<sup>37</sup> Daarnaast zijn er in 2021 nog 7.415 meegekomen gezinsleden die gebruik maken van deze reguliere kennismigrantenregeling. Bij de ICT-vergunningen is dit 1.640, bij wetenschappelijk onderzoeker 725, bij zelfstandigen 230, bij de Europese blauwe kaart 120, arbeid via werkgever of werkervaring 215 en overig 400 meegekomen gezinsleden. Opgeteld zijn dit er 10.745 in 2021.

<sup>38</sup> Bron: Universiteit Nijmegen [Arbeidsmigratie van buiten de EU als oplossing voor personeelstekorten: Europese en nationale regulering en perspectieven](#), prof. Mr. T. de Lange, december 2022.

74%<sup>39</sup>. Slechts een klein gedeelte van deze werknemers verdient € 15 of minder. De salarissen zijn veel hoger dan van arbeidsmigranten die vanuit Europa naar Nederland komen (zie paragraaf 3.3).

**Figuur 11 Uurloon van immigranten in loondienst, met een nationaliteit van landen buiten EER+ met een arbeidsmotief die in 2014 t/m 2021 naar Nederland zijn gekomen en op 31 december 2021 nog in Nederland wonen, naar soort regeling.**



Bron: CBS/bewerkt door UWV

Naast het uurloon is de sector bekend waar zij werken (zowel werknemers als zelfstandigen). Hierbij enkele resultaten:

- Kennismigrantenregeling: 30% zakelijke dienstverlening, 28% ict-sector, 15% handel, vervoer en horeca, 12% industrie en 10% financiële sector.
- Vergunning *Intra Corporate Transferee (ICT)*: 59% in de ict-sector.
- Regeling voor wetenschappelijk personeel: 74% bij de overheid.
- Diverse regelingen via werkgever of werkervaring: 78% bij de sector handel, vervoer en horeca (vooral vanwege de regeling voor koks voor de Aziatische horeca, die per 1 januari 2022 is gestopt).
- Bij alle regelingen opgeteld heeft 25% betrekking op de zakelijke dienstverlening, 25% ict-sector, 19% handel, vervoer & horeca, 10% industrie, 10% overheid en 8% financiële dienstverlening. De sectoren landbouw, bouw, verhuur en handel van onroerende goederen en cultuur & recreatie maken nauwelijks gebruik van deze regelingen voor mensen buiten EER+.

### 3.6. Arbeidsinpassing asielzoekers en statushouders is gering

In 2022 zijn 27,5 duizend mensen vanwege een asielaanvraag naar Nederland gekomen en dit was 28% hoger dan in 2021. Het inwilligingspercentage van eerste asielaanvragen was volgens de nationale definitie in 2022 69%<sup>40</sup>. Daarnaast zijn er in 2022 108.500 duizend mensen (alle leeftijden) in Nederland komen wonen die tijdelijke bescherming genoten vanwege de oorlog in Oekraïne (waaronder 104.500 mensen met de Oekraïense nationaliteit). In 2022 was de immigratie naar Nederland daarom uitzonderlijk hoog (zie paragraaf 3.1).

De mensen uit Oekraïne vinden veel sneller een plek op de Nederlandse arbeidsmarkt dan asielzoekers of statushouders. Volgens CBS werkte op 1 november 2023 55% van de circa 78 duizend 15- tot 65-jarige vluchtelingen met de Oekraïense nationaliteit in loondienst in Nederland. De arbeidsparticipatie is dus nog hoger want dit is exclusief diegenen die als zelfstandige werkzaam zijn. Velen van hen waren toen ongeveer 1,5 jaar in Nederland. De meeste Oekraïense vluchtelingen in loondienst waren werkzaam als oproepkracht (26%), uitzendkracht (39%), of hadden een ander tijdelijk dienstverband (30%). Vanwege de bijzondere status hebben vluchtelingen uit Oekraïne geen tewerkstellingsvergunning (TWV) nodig en mogen daardoor direct in Nederland werken nadat de werkgever hiervan melding heeft gemaakt bij UWV.

De arbeidsinpassing van asielzoekers en statushouders verloopt veel moeilijker. In paragraaf 3.2 is reeds beschreven dat van de immigranten die vanwege asiel in 2021 naar Nederland kwamen 6% na een jaar aan het werk is. Dit betreft mensen van 15 tot 75 jaar, exclusief diegenen die binnen een jaar niet meer in Nederland wonen.

In een rapport van regioplan is uitgezocht wat de oorzaken zijn van de geringe arbeidsinpassing van asielzoekers.<sup>41</sup> Kort samengevat zijn deze als volgt:

<sup>39</sup> Niet iedereen heeft een hoog uurloon, want het kan ook gaan om kennismigranten onder de 30 jaar of kennismigranten met een verlaagd salariscriterium.

<sup>40</sup> Bron: *De staat van migratie 2023*.

<sup>41</sup> Zie *Belemmeringen van asielzoekers bij het toetreden tot de arbeidsmarkt* van Regioplan (april 2023).

- Er mag maximaal 24 weken worden gewerkt in een periode van 52 weken, hetgeen voor zowel de werkgever als de asielzoeker demotiverend werkt<sup>42</sup>.
- Werkgevers moeten een tewerkstellingsvergunning aanvragen als zij een asielzoeker in dienst willen nemen, waarbij wachttijden en onbekendheid met de procedures een rol spelen.
- De zogenaamde "regeling eigen bijdrage" zorgt voor een geringe financiële prikkel om te werken en financiële onzekerheid over eventuele terugbetalingen.
- Er is een gebrek aan ondersteuning bij toeleiding naar arbeid.
- Er zijn problemen bij het verkrijgen van een Burgerservicenummer en door verlopen identiteitsbewijzen.
- Velen hebben een beperkte beheersing van de Nederlandse taal, psychische problematiek gerelateerd aan de vluchtgeschiedenis en moeilijkheden rond de aansluiting tussen de cultuur van de asielzoekers en de Nederlandse culturele context.

Voor statushouders geldt niet de 24-wekeneis en ook niet de vereiste van een tewerkstellingsvergunning. Het aantal verleende verblijfsvergunningen neemt sinds 2020 weer toe<sup>43</sup> en daarmee het aantal statushouders. De arbeidsinpassing van statushouders is echter beperkt. Een eerste mogelijke reden is dat statushouders worden verdeeld over de gemeentes louter naar rato van het inwonersaantal en niet op basis van arbeidsmarktkenmerken. In Zwitserland zijn goede ervaringen opgedaan met een verdeelmodel mede op basis van kenmerken aan de vraag- en aanbodzijde<sup>44</sup>. Plaatsing van statushouders naar gemeenten, ook op basis van een mogelijke match met de arbeidsmarkt, zou de arbeidsinpassing misschien kunnen verbeteren.

Verder houden een aantal belemmeringen aan wanneer asielzoekers een verblijfsstatus hebben gekregen (zie hierboven). Velen zijn gedurende de asielprocedure vervreemd geraakt van de arbeidsmarkt en ontvangen een (bijstands-)uitkering. Recente vluchtelingen uit de vijf grootste herkomstlanden (Syrië, Somalië, Iran, Irak, Afghanistan) komen veel vaker in de bijstand dan gemiddeld.<sup>45</sup> Het aandeel met een bijstandsuitkering is het hoogst onder personen geboren in Syrië. Met 50% is dit aandeel in het eerste kwartaal 2022 12 keer zo groot als gemiddeld. Van de vijf herkomstgroepen ontvingen Iraanse migranten het minst vaak bijstand (22%), maar dit percentage was wel bijna twee keer hoger dan het percentage bij overige niet-Europese migranten.

De bijstandsafhankelijkheid neemt echter af met de verblijfsduur. Van de statushouders die in 2019 een verblijfsvergunning kregen, heeft 2,5 jaar later 20% een baan en ontvangt 69% een uitkering. Naarmate de verblijfsduur langer is, verbetert de arbeidsinpassing bij statushouders, maar deze blijft toch tamelijk laag. Van het vergunningscohort 2014 heeft 45% van alle 18- tot 65-jarige statushouders 7,5 jaar later een baan en ontvangt 35% een (bijstands-)uitkering. Deze 45% ligt nog steeds ruimschoots onder de netto participatiegraad van mensen die in Nederland of in een ander EU-land zijn geboren (respectievelijk 74% en 77%; zie figuur 2).

De arbeidsdeelname van asielzoekers en statushouders is al met al erg gering en lager dan die van vluchtelingen uit Oekraïne, terwijl veel problemen vergelijkbaar zijn. Een essentieel verschil tussen beide groepen vluchtelingen is de beginfase, waar de ene groep snel en gemakkelijk toegang tot de Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt kreeg en de andere groep in het AZC wacht op een beslissing op de asielaanvraag.

### 3.7. Arbeidsparticipatie van gezinsmigranten is laag maar stijgend

Bij gezinsmigratie kan sprake zijn van gezinsvorming of gezinshereniging. EU-burgers kunnen bij hun echtgenoot of echtgenote gaan wonen, op grond van eigen EU-rechten. Wanneer migranten niet van plan zijn in het gastland te werken, werk te zoeken of te studeren, dan kan de echtgenoot, echtgenote of geregistreerd partner er gaan wonen als "persoon ten laste". De regels voor "personen ten laste" kunnen per land verschillen of soms zijn geregistreerde partners uitgesloten. Na een verblijf van vier maanden in het EU-gastland, moet men zich over het algemeen inschrijven bij de bevolkingsadministratie.

In de regelgeving Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV) is voor mensen van buiten de EER+ bepaald of partners mogen werken in Nederland en zo ja onder welke voorwaarden. Een partner van een kennismigrant mag zonder werkvergunning werken. De partners van een arbeidsmigrant (bijv. een kok Aziatische horeca of een verpleegkundige) mag alleen werken als de werkgever een tewerkstellingsvergunning heeft, die zal worden getoetst aan de arbeidsmarkt.

In 2021 zijn 23.780 gezinsmigranten van binnen de EER+ naar Nederland gekomen, waarvan 3.885 mensen een jaar later niet meer in Nederland woonden. Van deze overgebleven 19.895 gezinsmigranten waren er 13.785 één jaar later aan het werk als werknemer of als zelfstandige. Dus ruim twee op de drie (69%) gezinsmigranten vanuit de Europese Economische Ruimte plus Zwitserland, was een jaar later aan het werk (zie figuur 12). Dit is iets lager dan de

<sup>42</sup> Op 29 november 2023 is de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Raad van State) in zijn uitspraak tot het oordeel gekomen dat de 24-weken-eis in strijd is met de Opvangrichtlijn en dat deze eis onverbindend is (ECLI:NL: RVS: 2023:4341). Dit heeft tot gevolg dat de 24-weken-eis niet meer door UWV mag worden toegepast. In de brief van 29 november 2023 aan de Tweede Kamer - Kamerstukken II 2023-2024, 35680, nr. 407- heeft de minister van SZW aangegeven dat als gevolg hiervan de regelgeving zal worden aangepast en dat UWV vooruitlopend op deze wijziging de 24-weken-eis niet meer zal toepassen.

<sup>43</sup> Deze alinea is gebaseerd op [Asiel en Integratie 2023](#) van het CBS.

<sup>44</sup> Er wordt gerefereerd naar GeoMatch dat is ontwikkeld door prof. Hangartner en vluchtelingen op basis van een algoritme verdeeld over de kantons. Hierbij wordt bijvoorbeeld rekening gehouden met de gesproken taal van de vluchtelingen en de taal dat in het ontvangend kanton veelal wordt gesproken. Vanwege deze regionale verschillen in gesproken taal in Zwitserland zou de effectiviteit van het model wel hoger kunnen zijn dan in andere landen waar dit niet het geval is, zoals Nederland.

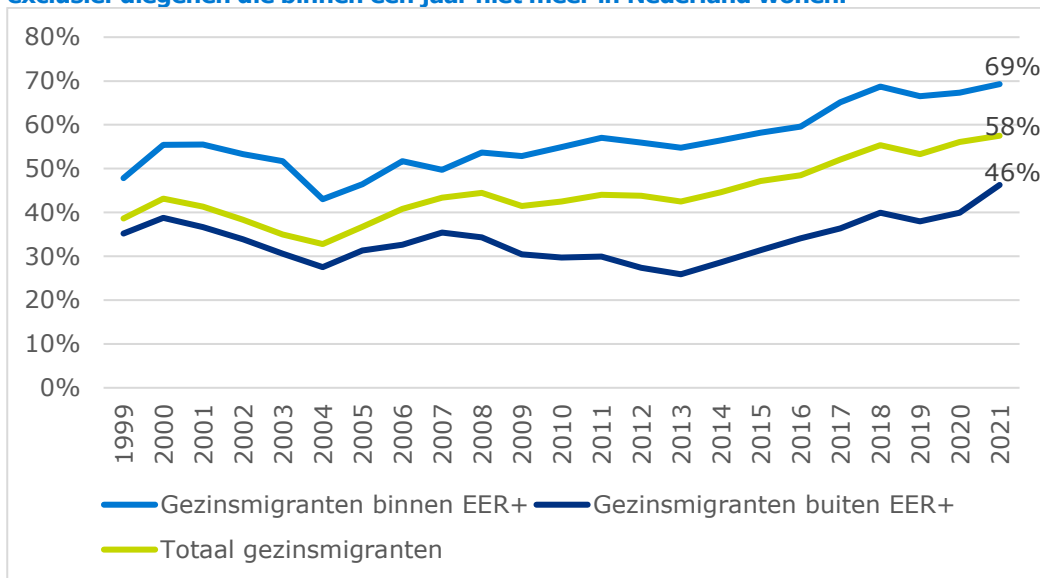
<sup>45</sup> CBS, [Verschillen in bijstandsafhankelijkheid tussen herkomstgroepen](#), 30-10-2023

arbeidsparticipatie van mensen die in Nederland zijn geboren of in een ander EU-land zijn geboren en hier al langer verblijven (zie paragraaf 1.6).

Voor gezinsmigranten van buiten de EER+ is de arbeidsparticipatie aanzienlijk lager dan bij gezinsmigranten van binnen de EER+. In 2021 was 46% van de gezinsmigranten van buiten de EER+ na een verblijfsduur van een jaar aan het werk. In absolute aantallen kwamen er in 2021 22.045 gezinsmigranten van buiten de EER+, waarvan er 1.185 binnen een jaar niet meer in Nederland woonden. Van de overblijvende 20.860 gezinsmigranten van buiten de EER+, waren er 9.655 aan het werk als werknemer of zelfstandige.

Wanneer beide groepen gezinsmigranten (tussen de 15 en 75 jaar) worden opgeteld dan gaat het in 2021 om 45.825 gezinsmigranten, waarvan er 5.070 binnen een jaar niet meer in Nederland woonden. Van de mensen die nog steeds in Nederland woonden, waren er 23.440 (58%) een jaar later aan het werk als werknemer of zelfstandige. De arbeidsparticipatie van gezinsmigranten is dus laag, zeker voor diegenen die buiten de Europese Economische Ruimte of Zwitserland kwamen. Wel is er een duidelijk stijgende trend in de arbeidsparticipatie van gezinsmigranten tussen 2013 en 2021.

**Figuur 12 Arbeidsparticipatie na een verblijfsduur van een jaar van gezinsmigranten van 15 tot 75 jaar, exclusief diegenen die binnen een jaar niet meer in Nederland wonen.**



Bron: CBS/bewerkt door UWV

### 3.8. Conclusie soorten migratie en positie op de arbeidsmarkt

Migratie vertoont een stijgende trend en de netto-migratie verdubbelde tussen 2021 en 2022, vooral vanwege de oorlog in Oekraïne. Vluchtelingen uit Oekraïne vonden vrij snel hun weg naar de arbeidsmarkt, terwijl dit voor asielzoekers en statushouders veel moeilijker gaat. Er is een groot aantal belemmeringen die arbeidsinpassing in de weg staan, waarbij de lange procedures voor asielzoekers zeker een belangrijke factor is. Het afschaffen van de 24-wekeneis voor asielzoekers en het actiever integreren van statushouders zou kunnen helpen. Ook bij gezinsmigranten blijft de arbeidsdeelname achter, zeker bij diegenen die van buiten de EER+ komen. Positief is echter dat de arbeidsparticipatie van gezinsmigranten een stijgende trend vertoont.

Bijna de helft van de EU-burgers (exclusief Nederlanders) verricht laagbetaald werk. Sommige sectoren (uitzendwerk, landbouw, logistiek) zijn sterk afhankelijk van de inzet van deze Europese immigranten.

De instroom van goed opgeleide internationale studenten op de Nederlandse arbeidsmarkt kan verlichting geven aan de huidige en toekomstige personeelstekorten en een stimulans geven aan de ontwikkeling van de Nederlandse kenniseconomie. Gelet op de huidige, hoge instroom van eerstejaars studenten zal de arbeidsmarktinstroom in de toekomst verder toenemen. Een onderzoek van ROA laat zien dat een hogere verblijfskans van afgestudeerde internationale studenten, zal leiden tot een veel hogere arbeidsmarktinstroom. Dit is met name van belang voor opleidingsrichtingen waarvoor in Nederland schaarste geldt. Volgens een onderzoek van het Centraal Planbureau is een redelijk korte verblijfsduur al voldoende om tot een hoog financieel rendement voor de overheid te komen. Wanneer internationale afgestudeerden langere tijd in Nederland verblijven en de mix van studierichtingen verschuift in de richting van beter renderende (bèta-)opleidingen, zal naar verwachting het financieel rendement nog verder stijgen.

Sinds 2017 maken steeds meer mensen van buiten de EER+ gebruik van de kennismigrantenregeling. Mensen die gebruik maken van de reguliere kennismigrantenregeling of van aanverwante regelingen (regeling voor wetenschappelijk personeel, ICT-vergunning, Europese blauwe kaart) hebben meestal een sterke arbeidsmarktpositie en hoge lonen. De diverse regelingen voor arbeid via een werkgever of werkervaring voor mensen, waarbij een UWV-



---

toetsing plaatsvindt aan de voorwaarden van de Wet Arbeid Vreemdelingen, worden sinds 2017 steeds minder vaak gebruikt. Het bevat in 2022 slechts 1% van het totaal aantal migranten met een niet-Nederlandse nationaliteit.

## 4. Migratie als oplossing voor krapte?

De arbeidsmarkt deint mee met de conjuncturele golven en de huidige, afgekoelde economie vermindert de krapte. Bij een krappe arbeidsmarkt zijn er aanpassingsmechanismen zoals een hoger loon die ervoor zorgen dat het arbeidsaanbod toeneemt en de arbeidsvraag afneemt. De dalende krapte in de loop van 2023 zou dus kunnen voortzetten. Tegelijkertijd spelen structurele factoren een rol, zoals de stagnerende groei van het binnenlandse arbeidsaanbod. De Nederlandse participatiegraad is al erg hoog en het effect van langer doorwerken zal waarschijnlijk in de toekomst uitgewerkt raken. De afgelopen decennia is het arbeidsaanbod vergroot door het fiscaal ontmoedigen van het prepensioen en het ophogen van de pensioengerechtigde leeftijd. Nu het effect van langer doorwerken binnen afzienbare tijd uitgewerkt zal raken, lijkt de ontwikkeling van het arbeidsaanbod steeds afhankelijker te worden van arbeidsmigratie.

Migratie vertoont een duidelijk opwaartse trend en in 2022 kwamen ook nog veel Oekraïense vluchtelingen naar Nederland. Weliswaar is de grote instroom van Oekraïense vluchtelingen achter de rug en is de migratie in 2023 weer iets gedaald: migratie blijft omvangrijk en van grote invloed op de Nederlandse arbeidsmarkt. Veel werkgevers hebben de afgelopen jaren hun moeilijk vervulbare vacatures ingevuld met buitenlandse arbeidskrachten. Migratie heeft de afgelopen jaren belangrijke delen van de economie draaiende gehouden en mede dankzij de komst van buitenlandse ingenieurs, ict'ers, diverse specialisten en onderzoekers bleef Nederland concurrerend en innovierend. Maar is een alsmaar toenemende arbeidsmigratie wel gewenst of zijn er andere oplossingen?

Een belangrijk nadeel van veel arbeidsmigratie voor laaggekwalificeerde arbeid is, dat het een rem zet op de groei van de arbeidsproductiviteit. Omdat migranten vooral terecht komen in sectoren met een lage arbeidsproductiviteit (uitzendwezen, agrarische sector, detailhandel, horeca) en minder in sectoren met een hoge arbeidsproductiviteit (onroerend goed, industrie, financiële dienstverlening), verandert logischerwijs de sectorstructuur en blijft de productiviteitsgroei beperkt. Wanneer er voldoende (goedkoop) personeel voorhanden is in sectoren met een lage arbeidsproductiviteit, is er minder prikkel om te investeren in nieuwe (arbeidsbesparende) technologische innovatie. Dus de inschakeling van veel migranten voor laaggekwalificeerd werk zorgt ervoor dat Nederland afhankelijk blijft van veel arbeidskrachten (uit het buitenland). Daarentegen kan de inschakeling van migranten voor hooggekwalificeerd werk juist een bijdrage leveren aan technologische innovatie c.q. aan een hogere arbeidsproductiviteit. Er zijn dan minder arbeidskrachten nodig, zonder dat het ten koste gaat van de welvaart.

Ten tweede zit er misschien toch nog rek in de beschikbaarheid van het binnenlandse arbeidsaanbod. Dat kan o.a. door meer uren te werken. Van de 41 OESO-landen behoort de Nederlandse arbeidsparticipatie uitgedrukt in fte slechts tot de internationale middenmoot. Verder is in paragraaf 2.4 te lezen, dat er nog ruim een half miljoen deeltijders zijn die meer uren willen werken. Het aandeel onderbenutte deeltijders is in Nederland het hoogste van de EU-27. Bovendien zijn er nog veel deeltijders die onder bepaalde voorwaarden meer uren zouden willen werken. Zo zeggen bijna twee op de drie vrouwen die in deeltijd werken, meer uren te willen werken als een bepaalde situatie zich voor zou doen of als aan bepaalde voorwaarden zou worden voldaan. Dan gaat het om het beter afstemmen van werktijden op het privéleven, dichterbij huis werken, goedkope kinderopvang, een baan vinden met het gewenste aantal uren of als bijvoorbeeld het huishoudinkomen onvoldoende is<sup>46</sup>.

Naast verhoging van het aantal werkuren per werkende kan het binnenlandse arbeidsaanbod worden vergroot door een toename van de participatiegraad. Weliswaar is de participatiegraad in Nederland over de gehele linie al erg hoog, maar er zijn specifieke groepen waar dit geenszins het geval is. Dan gaat het bijvoorbeeld om gedeeltelijk arbeidsongeschikten, asielzoekers, statushouders en gezinsmigranten. Een groot gedeelte van de migranten van buiten de EER+ is niet aan het werk. Hoe kan hun arbeidsinpassing worden verbeterd? Er zijn in 2022 nog één miljoen zogenaamde "geregistreerde werkzoekenden UWV".<sup>47</sup> Bij geregistreerde werkzoekenden gaat het vooral om bijstandsgerechtigden en voor een kleiner deel om mensen met een WW-uitkering of een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering. Driekwart hiervan staat ingeschreven voor een beroep met eenvoudige of weinig complexe taken oftewel ISCO-beroepsniveau één of 2. Voor werkgevers kan daarbij de afweging worden gemaakt tussen het inpassen van dit binnenlands arbeidsaanbod of de inzet van buitenlands arbeidsaanbod. Voor laaggekwalificeerd werk is er veel arbeidsaanbod aanwezig binnen Europa (zie paragraaf 2.5) en geldt er vrij verkeer van werknemers.

Arbeidsmigratie heeft onder meer als nadeel dat het er ook voor kan zorgen dat geregistreerde werkzoekenden en het onbenut arbeidspotentieel langer onbenut blijven. Arbeidsmigratie drukt immers de arbeidsvoorwaarden en vermindert

<sup>46</sup> Zie CBS [Emancipatiemonitor 2022](#).

<sup>47</sup> Het onbenut arbeidspotentieel wordt vastgesteld door middel van de Enquête Beroepsbevolking van het CBS. Dit onbenutte arbeidspotentieel heeft weinig overlap met de geregistreerde werkzoekenden c.q. uitkeringsgerechtigden in Nederland. Geregistreerde Werkzoekenden UWV (GWU) omvat alle personen tussen de 15 en 75 jaar die als werkzoekende bij UWV staan geregistreerd met een uitkering WW, bijstand, Wajong, WGA of WAO en die dienstverlening van UWV of gemeenten ontvangen, en personen met een actief cv op werk.nl. In 2022 was 20% van de mensen dat behoort tot het onbenut arbeidspotentieel ook een geregistreerde werkzoekende en omgekeerd behoort 22% van de geregistreerde werkzoekenden tot het onbenut arbeidspotentieel. Geregistreerde werkzoekenden bieden zich vaak niet aan op de arbeidsmarkt vanwege bijvoorbeeld ziekte/ arbeidsongeschiktheid, zorg voor het huishouden of om andere redenen. Zie [Arbeidsparticipatie en afstand tot de arbeidsmarkt, 2022 \(cbs.nl\)](#)

---

de prikkel voor werkgevers om attractief werk aan te bieden. De calculerende burger die nog niet of slechts gedeeltelijk participeert, zal daardoor minder geneigd zijn om zich beschikbaar te stellen wanneer dit wordt afgezet tegen een uitkering of vrije tijd. Vanuit de overheid en de maatschappij kunnen deze opties tegen elkaar worden afgezet.

Een heel andere oplossingsrichting is het beperken van de vraag om de krapte te verminderen. Deze oplossing tegen krapte wordt in een recent ESB-artikel bepleit door medewerkers van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.<sup>48</sup> Het vergt een helder beeld van wat voor economie Nederland wil hebben. Volgens de auteurs kan de arbeidsvraag worden geremd door normering of hogere prijzen bij bepaalde activiteiten. Ook het afschaffen van de zogenaamde fossiele subsidies leidt tot een vermindering van de arbeidsvraag. Dan kunnen er doelen worden gehaald door juist minder te doen. Ook zouden volgens de auteurs de ambities soms naar beneden toe moeten worden bijgesteld en moeten er keuzes worden gemaakt bij de opgaven die als maatschappelijk meest relevant worden gezien. Verder kan de arbeidsvraag worden geremd door minder bevolkingsgroei. De bevolking groeit momenteel vooral door de stijgende netto-migratie. "Arbeidsmigranten verdienen geld, krijgen kinderen en worden oud, wonen in huizen en maken gebruik van publieke diensten, wat ook weer de (toekomstige) arbeidsvraag verhoogt." Door het verminderen van arbeids- en gezinsmigratie groeit de bevolking minder hard, waardoor de economische groei en de krapte zal afnemen. Maar wat betekent minder economische groei voor de welvaart in Nederland? En in hoeverre leidt het bijstellen van maatschappelijke ambities tot een aantasting van de duurzaamheid en het welzijn van mensen? Kortom, dit vergt een politieke afweging.

Er zijn diverse oplossingen mogelijk voor krapte met elk voor- en nadelen, waarbij de belangen verschillen voor werkzoekenden, werkgevers en de maatschappij als geheel. Migratie lijkt maatschappelijk en economisch gezien vooral zinvol om tekorten te verkleinen in cruciale tekortberoepen<sup>49</sup>, met name als het gaat om hooggekwalificeerd personeel (techniek, ict, zorg, onderwijs). Voor overige beroepen en sectoren zijn er mogelijk andere oplossingen, zoals het onbenut arbeidspotentieel benutten of arbeidsbesparende technologie inzetten. Echter hard wetenschappelijk bewijs ten faveure van de ene of andere oplossing is niet voorhanden.

---

<sup>48</sup> SZW, *De oplossing voor langdurige krapte is minder arbeidsvraag*, 26 oktober 2023.

<sup>49</sup> UWV operationaliseert het begrip cruciale tekortberoepen door toepassing van een aantal criteria. Het moet dan gaan om langdurige krapte, het betreft geen ongeschoold werk, er worden ook in de toekomst knelpunten verwacht en ten slotte wordt er nergens in Europa voor deze beroepen een personeelsoverschot gerapporteerd.

---

# Literatuurlijst

- Adviesraad Migratie, [Naar een toekomstgericht migratiebeleid](#), augustus 2023.
- Adviesraad Migratie, [Verkenning Arbeidsmigratie: Oplossing voor economie en demografie?](#), december 2023.
- CBS, [Arbeidsparticipatie en afstand tot de arbeidsmarkt 2022](#) (oktober 2023)
- CBS, [Asiel en Integratie 2023](#), 2023.
- CBS, [Emancipatiemonitor 2022](#).
- CBS, [Meer dan de helft van de Oekraïense vluchtelingen in loondienst](#), 1 april 2024.
- CBS, [Minder immigranten in 2023, vooral minder Oekraïense vluchtelingen](#), 2 juli 2024.
- CBS, [Statline](#), 2023.
- CBS, [Verschillen in bijstandsafhankelijkheid tussen herkomstgroepen](#), 30 oktober 2023.
- Centraal Planbureau, [Economische effecten van internationalisering in het hoger onderwijs en mbo](#), 2019.
- Centraal Planbureau, [Groeï beroepsbevolking gaat sterk afvlakken - ESB](#), 13 oktober 2022.
- Denkwerk, [Migratie als motor](#), juni 2023.
- Eurostat, [database](#), 2023.
- European Labour Authority (ELA), [EURES report on Labour shortages and surpluses 2023](#), April 2024.
- Europese Unie, [Eurobarometer, Intra-EU labour mobility after the pandemic](#), december 2022.
- EU Tax Observatory, [Global Tax Evasion Report 2024](#), oktober 2023.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, [De staat van migratie 2023](#), september 2023.
- OESO, [Economic Policy Reforms 2023: Going for Growth](#), 2023.
- Regioplan, [Belemmeringen van asielzoekers bij het toetreden tot de arbeidsmarkt](#), april 2023.
- ROA, [Leven lang ontwikkelen in Nederland](#), 2022.
- ROA, [De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2028](#), december 2023.
- ROA, [Blijfkansen van afgestudeerde internationale studenten uit het Nederlandse hoger onderwijs en hun impact op arbeidsmarktramingen](#), juni 2024.
- SEO, [Arbeidsmarktkrapte. Een integraal beeld van aard, omvang en oplossingen](#), september 2023.
- SZW, [De oplossing voor langdurige krapte is minder arbeidsvraag](#), 26 oktober 2023
- SZW, [Monitor gelijkwaardige kansen](#), 2024.
- Universiteit Nijmegen, [Arbeidsmigratie van buiten de EU als oplossing voor personeelstekorten: Europese en nationale regulering en perspectieven](#), december 2022.
- UWV, [Spanningsindicator: de arbeidsmarkt niet langer zeer krap](#), 5 april 2024.
- UWV, [Vaak arbeidsaanbod in Europa voor Nederlandse tekortberoepen](#), juni 2023.
- UWV, [In Nederland willen weinig deeltijdwerkers meer uren werken](#), april 2023.
- UWV, [Wervingsmethoden van werkgevers](#), juni 2023.

# Colofon

## **Uitgave**

UWV-afdeling Arbeidsmarktinformatie en -advies

## **Postadres**

Postbus 58285  
1040 HG Amsterdam

## **Inlichtingen**

[Michel.vansmoorenburg@uwv.nl](mailto:Michel.vansmoorenburg@uwv.nl)

## **Auteur**

Michel van Smoorenburg

## **Met medewerking van**

Roeland Aardewijn (Strategie en Beleid)  
Andrea Agterberg (Strategie en Beleid)  
Gerald Ahn (Arbeidsmarktinformatie en -advies)  
Liesbeth van Amersfoort (Arbeid Juridische Dienstverlening)  
Niels Lieman (Beleidsadvies en Communicatie)  
Irma Vijverberg (Eures)  
Menno de Vries (Kenniscentrum)  
Sake Wagenaar (Arbeidsmarktinformatie en -advies)

Volg ons



UWV © 2024

