Centraal Planbureau

Op weg naar Europa: verwachte migratie naar Nederland

In deze studie analyseren wij wat een verdere uitbreiding van de EU betekent voor migratie naar Nederland. Dit doen we op basis van de eerdere EU-uitbreidingen tussen 2004 en 2013. Voor de drie meest vergevorderde kandidaat-lidstaten verwachten wij dat er tien jaar na toetreding ongeveer 36.000 extra migranten in Nederland zijn.

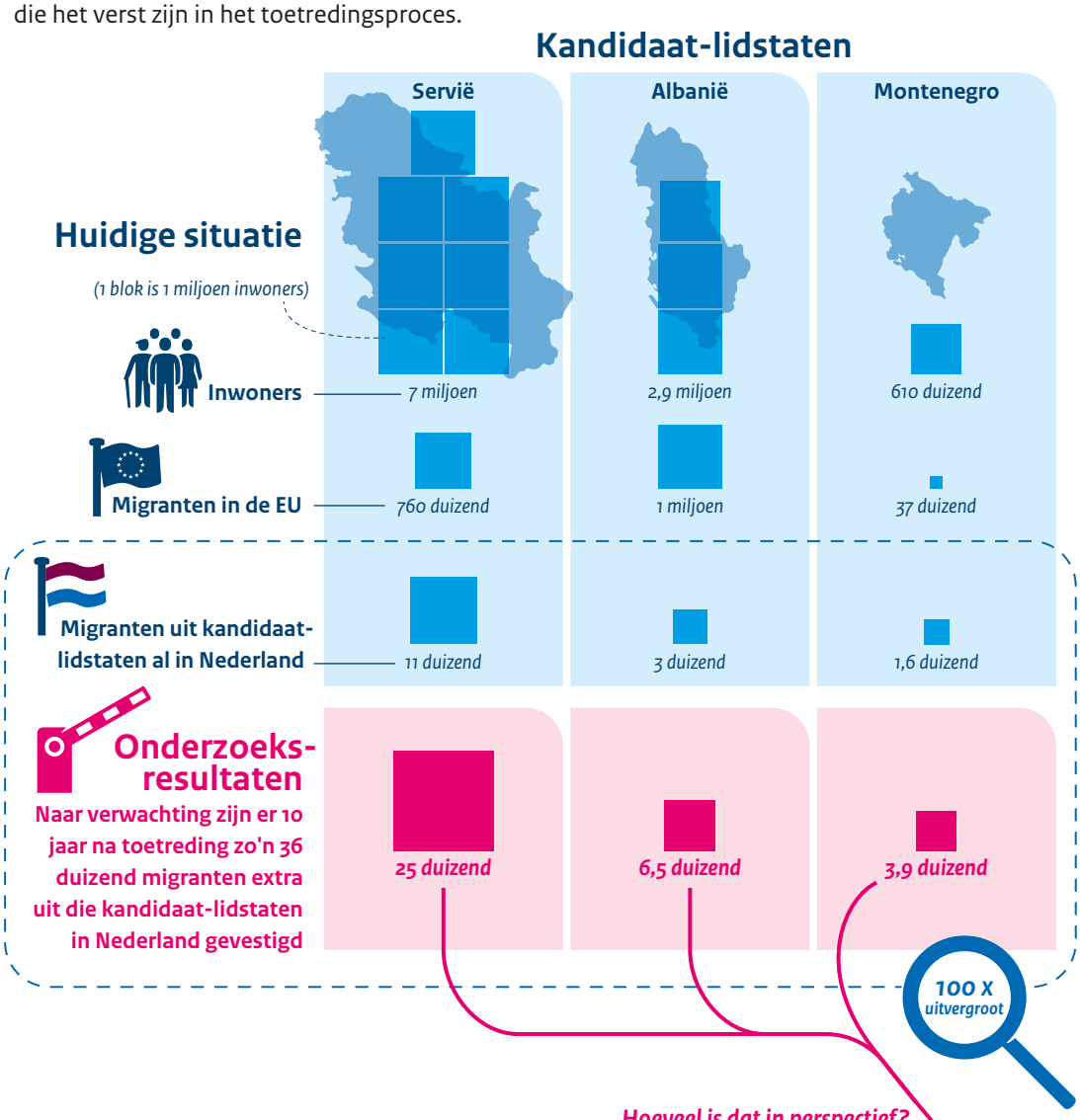
Onze schattingen kennen aanzienlijke onzekerheden. Door de relatief kleine bevolking van de betrokken landen blijft het verwachte effect beperkt in verhouding tot de totale migratie naar Nederland.

CPB - december 2025

Konstantin Sommer, Adelina Sharipova, Beau Soederhuizen, Maarten van 't Riet, Gerdien Meijerink, Merve Mavus Kütük

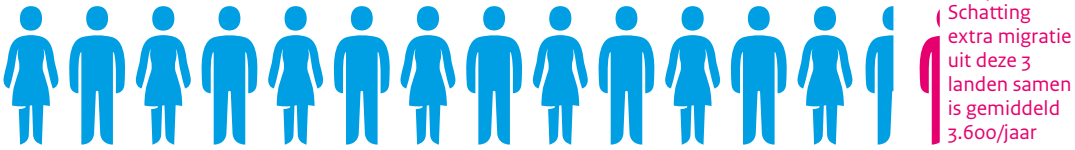
Immigratie na EU-uitbreiding

Wat is het effect van verdere EU-uitbreiding op migratie naar Nederland? Het CPB onderzocht dit voor zeven kandidaat-lidstaten met een focus op de drie meest kansrijke. Dat zijn de landen die het verst zijn in het toetredingsproces.



Hoeveel is dat in perspectief?

Het Nederlandse migratiesaldo (immigratie - emigratie) was in 2023 ongeveer 135.000/jaar



Onzekerheden

De resultaten geven een idee van de mogelijke omvang. Er zijn ook onzekerheden. **Statistisch:** onze schattingen voor het effect uit eerdere uitbreidingen zijn niet exact. **Aannames:** mogelijk verloopt het effect van uitbreidingen vandaag anders dan bij eerdere uitbreidingen. **Beleid:** veranderingen in beleid, bijvoorbeeld rond uitzendwerk, kunnen migratie beïnvloeden.

© Centraal Planbureau, Den Haag 2025

Samenvatting

Dit onderzoek laat zien wat het verwachte effect is van de eventuele uitbreiding van de Europese Unie op de omvang van migratie naar Nederland. We richten ons op de mogelijke omvang van migratie uit de drie kandidaat-lidstaten die vergevorderd zijn in het EU- toetredingsproces: Albanië, Montenegro en Servië. Daarnaast bekijken we de mogelijke gevolgen van uitbreiding met minder vergevorderde kandidaat-lidstaten (Bosnië-Herzegovina, Noord-Macedonië, Moldavië en Oekraïne).

We gebruiken internationale migratiedata om de effecten van EU-uitbreiding op migratie naar Nederland te onderzoeken. Deze data omvatten informatie over migranten die ten minste een jaar in een land zijn geregistreerd: kortdurende of migranten die binnen een jaar heen en weer verhuizen blijven daarom buiten beschouwing.

Voor onze analyse baseren we ons op inzichten uit eerdere uitbreidingsrondes. De toetreding van nieuwe landen tot de EU leidde tot meer migratie binnen de EU. We schatten het effect op migratie van toenmalige kandidaat-lidstaten naar de bestaande EU-landen uit eerdere uitbreidingsrondes (2004, 2007 en 2013). Op basis hiervan maken wij een inschatting voor elke huidige kandidaat-lidstaat hoeveel extra migratie naar de huidige EU te verwachten is bij toetreding.

De verwachte cumulatieve stijging van het aantal migranten in Nederland tien jaar na toetreding ligt rond de 6,5 dzd voor Albanië, rond de 4 dzd voor Montenegro en rond de 25 dzd voor Servië. Deze inschatting betreft de extra toename in het totaal aantal migranten in Nederland na tien jaar, niet het jaarlijkse migratiesaldo. Het migratiesaldo (immigratie naar Nederland min emigratie vanuit Nederland, binnen een jaar) zou voor Albanië in de eerste tien jaar dus gemiddeld rond de 650 per jaar zijn, voor Montenegro rond de 400 en voor Servië rond de 2500. Omdat Servië meer inwoners heeft dan de andere landen, is het verwachte effect voor dat land het grootst.

De verwachte extra migratie uit deze drie landen is beperkt vergeleken met de totale migratie naar Nederland. In 2023 verbleven meer dan 3 mln personen die in het buitenland geboren zijn (eerste generatie) in Nederland (CBS, 2024) en het migratiesaldo was ongeveer 135 dzd in 2023.[1] Onze schatting voor de drie meest waarschijnlijke kandidaat-lidstaten is gemiddeld rond 4 dzd per jaar. Dit ligt aanzienlijk lager dan de huidige migratiecijfers.

Het verwachte migratie-effect voor Moldavië en Noord-Macedonië lijkt op dat van Albanië en Montenegro, terwijl dat voor Bosnië-Herzegovina hoger wordt ingeschat. Dat komt door de al grote Bosnische gemeenschap in Nederland. Voor Oekraïne is het beeld door de oorlog veel onzekerder. In onze schatting voor dat land baseren wij ons op een scenario waarin het land zich niet meer in oorlog zou bevinden. De resultaten voor Oekraïne zijn door de grote bevolking het hoogst.

Onze schattingen van migratie-effecten bij EU-toetreding kennen verschillende onzekerheden door de gekozen methode, de kenmerken van kandidaat-lidstaten en beleidsveranderingen. Omdat al veel mensen uit sommige landen, zoals Albanië, in de EU wonen, vallen de geraamde effecten relatief groot uit; migratienetwerken kunnen migratie versterken, maar een deel van het potentieel kan al benut zijn. Demografische trends, geografische en culturele factoren, economische verschillen en technologische ontwikkelingen kunnen de werkelijke migratie verder vergroten of beperken, en de uiteindelijke uitkomsten hangen bovendien sterk af van beleid in zowel binnen- als buitenland (bijv. toelatingsregels, arbeidsmarkt- en integratiebeleid). In deze studie onderzoeken we ook het effect van overgangsmaatregelen die tijdelijk het

[1] Zie het CBS-artikel, Hoeveel migranten komen naar Nederland? (link). Het migratiesaldo (immigratie minus emigratie) ligt al langer rond de 100 duizend, met uitzondering van 2022, waar het migratiesaldo boven de 200 dzd lag vanwege de toename in Oekraïense vluchtelingen.

vrije verkeer van werknemers uit nieuwe kandidaat-lidstaten beperken; als alleen Nederland zo'n maatregel zou invoeren, zou dit het migratie-effect aanzienlijk kunnen verlagen. Verder geldt dat onze schatting alleen migranten meeneemt die minimaal een jaar blijven, waardoor kort verblijf en doorreis buiten beeld blijven. Cijfers van het CBS en Mavus Kütük et al (2025) tonen dat veel EU-migranten binnen één tot twee jaar vertrekken.[2] Niet-geregistreerde personen blijven eveneens buiten de analyse.

De gevolgen van migratie op de Nederlandse economie hangen af van kenmerken als leeftijd, inkomen en de sector waarin de migranten gaan werken. Deze kenmerken hebben invloed op de verblijfsduur van migranten (Mavus Kütük et al., 2025) en op de bredere economische effecten van immigratie op de Nederlandse economie (Soederhuizen et al., 2025). Na eerdere EU-uitbreidingen stegen vooral de aandelen migranten in het uitzendwerk en in de bouw. Er kwamen ook meer jongere- en arbeids- en familiemigranten naar Nederland dan voor toetreding. Bij een toetreding van nieuwe EU-lidstaten is het waarschijnlijk dat een groot deel van de migranten ook weer jong is, actief op de arbeidsmarkt of familie volgt.

[2] Zie het CBS-artikel, Immigranten van de laatste 10 jaar blijven langer in Nederland (link).

1 Inleiding

Dit onderzoek heeft als doel om beleidsmakers een breed en onderbouwd beeld te geven van het verwachte effect van EU-uitbreiding op migratie naar Nederland. Recent is het proces om een aantal landen uit Oost- en Zuid-Europa toe te laten treden tot de EU versneld. Als deze landen tot de EU zouden toetreden, geldt het vrije verkeer van werknemers en diensten ook voor hen. Hierdoor kunnen zij gemakkelijker naar andere EU-landen, waaronder Nederland, emigreren. Om te weten om hoeveel migranten dat potentieel zou kunnen gaan, heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het CPB gevraagd dit te onderzoeken.

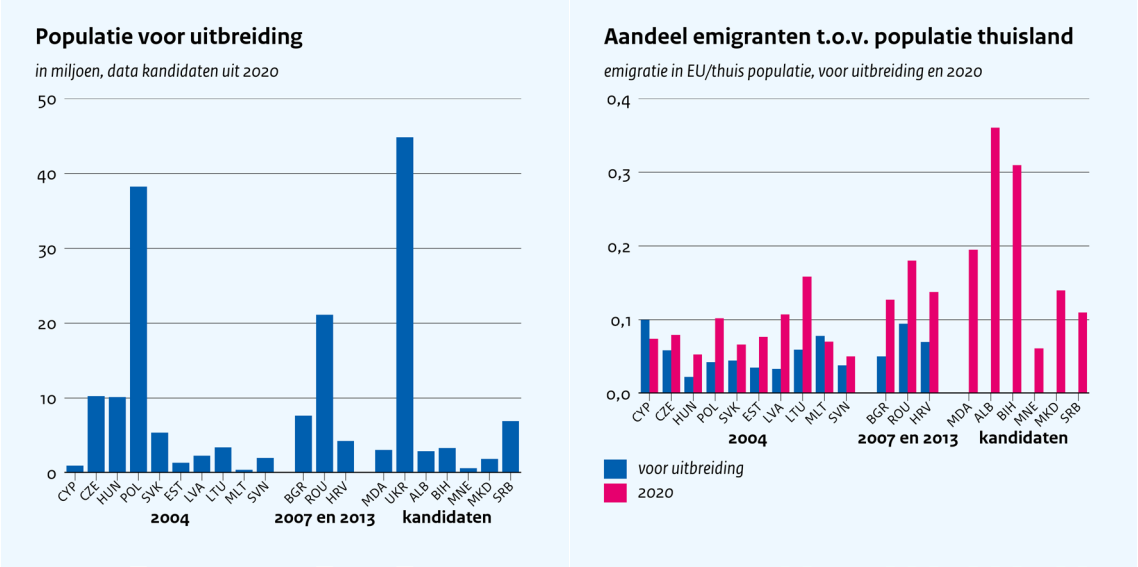
Brede economische en demografische ontwikkelingen binnen de EU zijn bepalend voor het aantal arbeidsmigranten dat naar Nederland komt. Factoren zoals vergrijzing, verschillen in welvaartsniveau en arbeidsmarktkrapte beïnvloeden in welke mate mensen bereid en in staat zijn om te migreren. In de literatuur staan diverse redenen tot migratie uitgebreid beschreven (zie o.a. Mayda (2010); Ortega & Peri (2013), de Haas et al. (2019), Van Stiphout-Kramer et al. (2024)). Voor inwoners van landen in de Westelijke Balkan spelen naast economische factoren ook structurele factoren, zoals de mate van corruptie in hun land, een rol bij de beslissing om te emigreren (OECD, 2022). Daarnaast speelt de relatieve aantrekkelijkheid van Nederland ten opzichte van andere bestemmingslanden, zoals Duitsland, België, Frankrijk en Denemarken, een rol: arbeidsmarktbeleid, lonen en sociale voorzieningen beïnvloeden mede de keuze van migranten. EU-uitbreiding biedt natuurlijk ook kansen voor Nederland. Dit kan variëren van het aantrekken van laag- en hoogopgeleide arbeidskrachten tot het opvangen van tekorten in strategische sectoren, zoals de zorg, techniek of ICT.

In onze analyse laten we de mogelijke welvaartseffecten van migratie buiten beschouwing. Het grootste deel van migratie wordt aangestuurd door de vraag naar personeel van Nederlandse werkgevers (Van Stiphout-Kramer et al., 2024) en draagt daarmee bij aan de economie in Nederland. Een diverse samenleving en beroepsbevolking kunnen economische en sociale voordelen hebben. De laatste tijd is er echter discussie over de vraag of migratie leidt tot problemen bij de verdeling van schaarse middelen, met name huisvesting of de overheidsfinanciën, en tot problemen met de sociale cohesie. In deze studie gaan we niet in op deze aspecten, maar richten we ons uitsluitend op het effect van de toekomstige EU-uitbreidingen op de komst van extra migranten. Er wordt in onze hoofdanalyse ook geen onderscheid gemaakt tussen migratiemotieven, wegens gebrek aan gegevens over alle EU-landen.

We baseren ons voor de analyse van het effect van migratie vanuit kandidaat-lidstaten op eerdere EU-uitbreidingen, met name die van 2004, 2007 en 2013. Door te kijken naar de migratie uit die periodes, kunnen lessen worden getrokken over de omvang, samenstelling en het motief van migratie. Deze inzichten gebruiken wij voor het inschatten van toekomstige migratieveranderingen. In onze studie gebruiken wij het woord “schatten” zowel voor het bestuderen van het effect uit de eerdere uitbreidingen als ook voor het berekenen van het verwachte effect in de toekomst.

In 2004 zijn tien lidstaten toegetreden tot de EU, waaronder Polen, Tsjechië, Slovenië en Slowakije. Met deze uitbreiding kwamen er meer dan 74 mln nieuwe EU-burgers bij (zie figuur 1.1 links). Een nieuwe uitbreiding vond plaats in 2007 met Bulgarije en Roemenië en in 2013 met Kroatië. Figuur 1.1 (rechts) laat zien dat steeds meer mensen uit die nieuwe EU-landen binnen de EU zijn gemigreerd. Zo is het aandeel Poolse migranten in de EU gestegen van 4 naar 10%, voor Litouwse migranten van 6 naar 15% en voor Roemeense migranten van 9 naar 18%. Uitzonderingen zijn Cyprus en Malta waar het aandeel migranten in de EU ten opzichte van de populatie over tijd is afgenomen.

Figuur 1.1 Populatie in nieuwe en kandidaat-lidstaten en aandeel migranten in EU ten opzichte van populatie in thuisland



Bron: (European Commission. Joint Research Centre., 2024; Standaert & Rayp, 2022; United Nations, 2024) en eigen berekening. In de figuur rechts zijn de aandelen migranten ten opzichte van de populatie een jaar voor toetreding en in 2020 weergegeven. Voor betere vergelijkbaarheid gebruiken wij het aantal migranten in de hele huidige EU. Wij laten Oekraïne hierbuiten, omdat de getallen voor Oekraïne sinds 2020 sterk zijn veranderd. Landen zijn weergegeven met iso-codes. De afkortingen zijn CYP (Cyprus), CZE (Tsjechië), HUN (Hongarije), POL (Polen), SVK (Slowakije), EST (Estland), LVA (Letland), LTU (Litouwen), MLT (Malta), SVN (Slovenië), BGR (Bulgarije), ROU (Roemenië), HRV (Kroatië), MDA (Moldavië), UKR (Oekraïne), ALB (Albanië), BIH (Bosnië en Herzegovina), MNE (Montenegro), MKD (Noord-Macedonië), SRB (Servië).

De bevolking van de kandidaat-lidstaten is, met uitzondering van Oekraïne, veel kleiner dan het inwoneraantal van de landen die in de periode 2004-2013 bij de EU kwamen, maar het aandeel dat al naar de EU geëmigreerd is, ligt aanzienlijk hoger. Het eerste feit geeft al aan dat het te verwachten effect bij een verdere uitbreiding vandaag lager zou zijn dan bij een eerdere uitbreiding. Het feit dat er al meer mensen in de EU verblijven voor toetreding, kan tot een hoger of lager effect ten opzichte van de eerdere uitbreiding leiden. Van sommige kandidaat-lidstaten, zoals Albanië, wonen al relatief veel mensen in EU-landen, nog voordat het land officieel lid is geworden. Hierdoor kan toetreding tot meer migratie leiden, omdat al bestaande migratienetwerken (zoals familieleden of vrienden die al in de EU wonen) migratie makkelijker maken. Dit is in onze schattingen meegenomen. Het zou ook kunnen dat het migratiepotentieel van deze landen al grotendeels is benut: veel mensen die wilden migreren, hebben dat al gedaan. In dat geval zou toetreding tot minder migratie kunnen leiden dan door ons geschat. In paragraaf 2.3 gaan wij hierop verder in.

De Nederlandse overheid heeft overgangsmaatregelen als belangrijk instrument om de migratie naar Nederland te beïnvloeden. In deze studie behandelen we de mogelijke effecten van overgangsmaatregelen op migratie naar Nederland. Binnen de overgangsmaatregelen hebben landen die reeds tot de EU behoren de mogelijkheid om voor maximaal zeven jaar de grenzen gesloten te houden voor nieuw toe te treden kandidaat-lidstaten; dit is bij voorgaande EU-uitbreidingen zo ingezet, maar daarover zou vanuit de Europese Commissie nu anders kunnen worden besloten. Het besluit tot het invoeren van overgangsmaatregelen moet gemotiveerd worden bij de Europese Commissie, bijvoorbeeld vanuit druk op de arbeids- of woningmarkt of sociale voorzieningen. Na de maximale periode vervallen de restricties en kunnen migranten alsnog naar Nederland verhuizen. Naast overgangsmaatregelen zou de Nederlandse overheid migratie naar Nederland ook kunnen beperken, bijvoorbeeld door haar beleid aan te passen, bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt. Ook in Europees verband zou meer coördinatie kunnen worden gezocht, vooral om migratie van derdelanders naar de EU en Nederland af te remmen.

De huidige EU-lidstaten kunnen ook inzetten op het nu al aantrekken van buitenlandse arbeidskrachten. Dat kan door de landsgrenzen al voor toetreding open te stellen voor bepaalde sectoren, actief in kandidaat-lidstaten te werven of door migratiesamenwerkingen of partnerschappen aan te gaan.

Er zijn al in het verleden CPB studies gedaan naar de omvang van de migratie na verschillende EU-toetredingen. Het CPB heeft hiervoor in 2004 en 2011 een inschatting gemaakt. De 2004-studie was vlak voor de aanstaande EU-uitbreiding (CPB, 2004). Op basis van een literatuuronderzoek met een verdeling van verschillende schattingen voor de hele EU over de individuele EU-lidstaten werd een bescheiden toename van de extra migratie geschat. Tijdelijke arbeidsmigratie, voor minder dan vier maanden verblijfsduur, bleef ook toen buiten beschouwing. De schattingen uit deze studie bleken uiteindelijk lager dan de daadwerkelijke migratie. Dit kwam vooral doordat de CPB-studie voornamelijk op te lage schattingen van andere instituten was gebaseerd. Daarnaast speelden overgangsmaatregelen, die per land verschilden in duur en strengheid, een belangrijke rol. Door gefaseerde openstelling ontstonden sterke netwerkeffecten, die geleid hebben tot meer migratie dan verwacht. De aanleiding voor de 2011-studie was dat er een standpunt bepaald moest worden omtrent een eventuele verlenging van de overgangsmaatregelen voor Roemenen en Bulgaren (Ter Weel, 2011). Een andere aanleiding was de waargenomen sterke stijging van seizoenarbeiders in de periode 2005-2010. Meetproblemen maakten ook in 2011 een betrouwbare schatting van tijdelijke migratie zeer lastig. In 2018 heeft het CPB verder terugkijkend onderzoek gedaan naar de migratie-effecten van meerdere EU-uitbreidingen (Rojas-Romagosa & Bollen, 2018). De studies komen terug in het kader Schattingen voor EU-uitbreiding 2004–2013 in paragraaf 2.5, waarin we de impact van de eerdere EU-uitbreidingen in 2004, 2007 en 2013 behandelen.

Dit onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 bespreken wij onze bevindingen over de mogelijke effecten van een EU-uitbreiding met de meest kansrijke kandidaat-lidstaten. Deze bevat ook het kader Schattingen voor EU-uitbreiding 2004–2013. In hoofdstuk 3 gaat het over de effecten van minder kansrijke kandidaten. Wij vullen deze bevindingen in hoofdstuk 4 aan met kenmerken van migranten, zoals de sector waarin zij werkzaam zijn, en staan stil bij de rol van detacheringsconstructies. In de bijlage geven wij meer informatie over onze gebruikte methode en laten wij extra resultaten zien.

2 Het verwachte effect voor landen met hoge toetredingskans: Albanië, Montenegro en Servië

2.1 Methode

In dit onderzoeksrapport maken we onderscheid tussen kandidaat-lidstaten met een hoge en lage toetredingskans voor de komende jaren. Het EU-toetredingsproces verloopt in fasen van kandidaatstelling, onderhandelingen over EU-wetgeving (het acquis) en goedkeuring van een toetredingsverdrag. Om te bepalen hoever landen zijn gevorderd in hun toetredingsproces, kijken we naar hun status in de onderhandelingsfase.[3] In de onderhandelingsfase opent de EU voor elk belangrijk onderwerp een hoofdstuk. Elk hoofdstuk vereist dat een kandidaat-lidstaat bepaalde voorwaarden in overeenstemming brengt met de EU-regelgeving of -vereisten, bijvoorbeeld op het gebied van milieubeleid, overheidsuitgaven of corruptie.[4] Hoe meer hoofdstukken zijn geopend en afgesloten, hoe verder een land is gevorderd in het toetredingsproces. Volgens dit criterium zijn Montenegro, Servië en Albanië het verst gevorderd en maken dus grote kans op toetreding,[5] terwijl Bosnië en Herzegovina, Noord-Macedonië, Oekraïne en Moldavië een kleinere kans hebben om in de komende jaren toe te treden. Georgië en Turkije nemen we niet mee in onze analyse, omdat de onderhandelingen met deze twee landen zijn stopgezet,[6] en Kosovo laten wij buiten beschouwing omdat het officieel nog geen kandidaat-lidstaat is.

Wij gebruiken de effecten van de EU-uitbreidingen tussen 2004 tot 2013 om te schatten wat de mogelijke gevolgen zijn van toekomstige uitbreidingen. In het kader na paragraaf 2 beschrijven wij hoe we het effect van de eerdere uitbreidingen op migratie van nieuwe naar bestaande lidstaten hebben geschat. Met deze schatting bepalen wij vervolgens voor elke kandidaat-lidstaat hoeveel extra mensen naar de huidige EU-lidstaten zouden migreren na toetreding tot de EU. Daarbij houden wij rekening met de verwachte bevolkingsgroei/-afname in de kandidaat-lidstaten in de komende tien jaar. Dit geeft ons de verwachte stijging in migratie voor de huidige EU. In dit hoofdstuk staat migratie uit Albanië, Montenegro en Servië centraal.

De geraamde stijging van het aantal migranten verdelen we daarna over de afzonderlijke EU-lidstaten. Dat doen we op drie manieren, elk gebaseerd op een andere aanname over de keuze van migranten voor hun bestemming. De eerste manier is bestaande netwerken. Migranten vestigen zich vaak in landen waar al meer mensen uit hun herkomstland wonen, omdat ze daar een netwerk hebben wat het migreren makkelijker kan maken. Op basis hiervan verdelen wij de nieuwe migranten naar rato van het huidige aandeel migranten dat al in het bestemmingsland woont (aanname 'aandeel kandidaten'). In de uitbreidingen van 2004-2013 verliep migratie niet volledig via dat patroon, onder meer door verschillen in arbeidsmarktkansen tussen bestemmingslanden. De tweede manier baseert zich op de rato van het huidige aandeel migranten uit de lidstaten die tussen 2004 en 2013 toegetreden zijn (aandeel 04-13 landen). Hierachter zit de aanname dat de

[3] Hiervoor kijken wij naar de afgeronde hoofdstukken van het acquis. The New Union Post heeft 5 november 2025 een artikel gepubliceerd over de afgeronde hoofdstukken, How far are candidate countries along the path of EU accession negotiations? (link).

[4] Alle onderwerpen van het acquis die in hoofdstukken worden geopend en afgesloten zijn te vinden bij de Europese Commissie (link).

[5] Op dit moment is er verder van uitgegaan dat de toetreding van Albanië en Montenegro in de komende jaren waarschijnlijker is dan voor Servië (European Commission, 2025).

[6] Jaarlijks Enlargement Package. Link

verdeling net zo gaat verlopen als voor mensen uit eerdere uitbreidingen. De derde manier combineert de eerste twee manieren. Wij kijken daarbij zowel naar het aandeel van mensen uit kandidaat-lidstaten dat zich al in bestemmingslanden bevindt als ook naar de verandering van migratieaandelen na de vorige uitbreiding. Wij doen dit door het aandeel van mensen uit de kandidaat-lidstaten te vermenigvuldigen met de verandering van het aandeel van mensen uit de nieuwe lidstaten in de tien jaar na toetreding. Deze schatting presenteren wij als hoofdschatting.

Onze methode laat zich goed beschrijven met het voorbeeld van een van de kandidaat-lidstaten. Wij kiezen hiervoor het grootste land onder de drie kansrijke landen: Servië. Er waren in 2020 ongeveer 760 dzd mensen uit Servië in de EU gevestigd.[7] Op basis van de schattingen van het effect van EU-uitbreiding op migratie en de verwachte verandering in de populatie van Servië in de komende tien jaar, schatten wij een stijging van migranten uit Servië naar de EU tien jaar na toetreding van ongeveer 734 dzd mensen. In de volgende stap schatten we in hoeveel van deze mensen naar Nederland zouden komen. In onze hoofdschatting gebruiken wij hiervoor het aandeel van mensen uit Servië dat op dit moment in Nederland woont ten opzichte van alle in de EU gevestigde mensen uit Servië, dit is ongeveer 1,5%. In deze hoofdschatting nemen wij aan dat dit aandeel hetzelfde patroon volgt als bij de uitbreidingen tussen 2004 en 2013. Het aandeel van mensen uit nieuwe lidstaten in Nederland ten opzichte van de hele huidige EU is in de eerste tien jaar na toetreding 2,3 keer zo groot geworden. Wij schatten dus voor Nederland een stijging in het aantal mensen uit Servië dat tien jaar na toetreding in Nederland gevestigd is van 743 dzd vermenigvuldigd met 1,5% (aandeel momenteel in Nederland aanwezig) en de factor 2,3 (toename aandeel eerdere uitbreiding). Dit komt neer op ongeveer 25 dzd nieuwe migranten.

De resultaten bevatten een onzekerheidsmarge. Deze onzekerheidsinterval geeft niet de volledige onzekerheid rond de schattingen weer, maar laat zien in welke mate aannames over de effecten van eerdere uitbreidingen doorwerken in onze uitkomsten. Wij presenteren een 95% betrouwbaarheidsinterval, waarbij de uitkomst met 95% zekerheid in dit interval ligt wanneer uitsluitend de onzekerheid van het effect van de eerdere uitbreiding varieert. Andere factoren van onzekerheid in onze analyse beschrijven wij in paragraaf 2.3.

De gepresenteerde schattingen geven de cumulatieve stijging in het aantal migranten in Nederland tien jaar na toetreding aan. De getallen geven dus niet aan hoeveel migranten er jaarlijks naar Nederland zullen komen uit de nieuwe lidstaten, maar het totale aantal extra migranten na tien jaar. Omdat wij naar een cumulatief effect kijken, houden wij dus ook rekening met retourmigratie, d.w.z. met mensen die na een aantal jaren weer naar hun herkomstland teruggaan. Onze schatting geeft overigens alleen de migratiestijging door een EU-toetreding weer. Andere motieven worden niet meegenomen.

Onze schatting houdt beperkt rekening met tijdelijke migratie, maar kan geen uitspraken doen over de migratie van niet-geregistreerde personen. Tijdelijke migratie, of seizoensarbeid, was een belangrijke factor in migratie naar de EU na de uitbreidingen van 2004-2013. Strockmeijer et al. (2018) laten bijvoorbeeld zien dat van alle migranten, migranten uit Oost-Europa de kortste werkperiodes in Nederland hebben, maar ook dat een substantieel deel van hen langdurig in Nederland verblijft. Török (2017) laat verder zien dat deze patronen verschillen per land van herkomst. Dit maakt het moeilijk om precies te voorspellen hoe deze patronen zich bij een uitbreiding van nieuwe kandidaat-lidstaten zouden ontwikkelen. Wij houden rekening met sommige tijdelijke migratiepatronen, doordat in de cumulatieve toename van het aantal migranten ook retourmigratie is opgenomen. Wij houden vanwege databeperkingen geen rekening met migranten die binnen een jaar aankomen en weer vertrekken. Het is alleen mogelijk om een schatting te maken van het aantal mensen dat zich in Nederland registreert (Basisregistratie Personen of BRP).

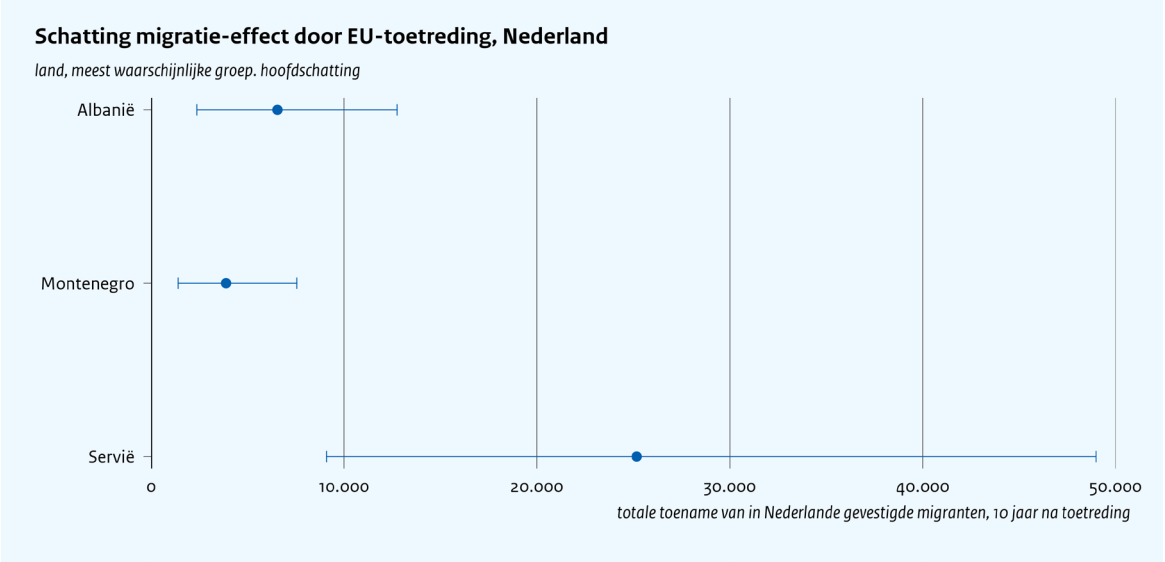
[7] Wij gebruiken hier data uit 2020, omdat dit de laatst beschikbare data zijn die wij voor de schattingen gebruiken. Dit komt doordat migratiecijfers uit andere landen niet recenter beschikbaar zijn.

2.2 Hoofdresultaten

De verwachte stijging in het aantal migranten in Nederland tien jaar na toetreding ligt rond de 6,5 dzd voor Albanië, 4 dzd voor Montenegro en rond de 25 dzd voor Servië. Dit laten wij zien in figuur 2.1, waar wij deze schattingen onder de hoofdschattingsaanname laten zien. Omdat Albanië en Montenegro kleinere landen zijn dan Servië, en omdat er relatief weinig mensen uit deze landen in Nederland wonen, is het geraamde effect voor deze landen relatief laag. Omdat Servië een grotere bevolking heeft is het aangetoonde effect hoger.

Andere verdelingen van migranten over de huidige EU-lidstaten hebben een groot invloed op de verwachte verandering in migratie naar Nederland. Er wonen nu weinig mensen uit Albanië in Nederland, maar relatief veel mensen uit de landen die tussen 2004 en 2013 tot de EU zijn toegetreden. Daarom verschillen de schattingen voor Albanië sterk tussen de twee aannames die op deze gegevens gebaseerd zijn. Het effect voor Albanië wordt voor Nederland bijvoorbeeld groter als we aannemen dat migranten zich op een vergelijkbare manier over de EU verdelen als bij eerdere uitbreidingen. Voor Servië is dat ook zo, maar voor Montenegro niet. Dat komt doordat er in Nederland relatief meer mensen uit Montenegro wonen dan in andere EU-lidstaten. Wij presenteren de schattingen onder deze andere aannames in de bijlage: figuren A.1 en A.2

Figuur 2.1 Schatting migratie door EU-toetreding van Albanië, Montenegro en Servië cumulatief over tien jaar



Figuurnoot: De figuur toont het geraamde aantal mensen per kandidaat-lidstaat dat zich tien jaar na toetreding in Nederland zal hebben gevestigd. De schatting per land is gebaseerd op de aanname die het huidige aandeel van migranten uit kandidaat-lidstaten in Nederland t.o.v. de hele EU combineert met de verandering in het aandeel van migranten uit de 2004-2013-landen tien jaar na toetreding. Voor meer informatie hierover, zie bijlage A1.2.

2.3 Onzekerheden rond de schatting

Onze schattingen zijn gebaseerd op verschillende aannames en gaan gepaard met meerdere vormen van onzekerheid. Ten eerste is er statistische onzekerheid, die voortkomt uit de gebruikte berekeningen. Deze onzekerheid kunnen wij enigszins kwantificeren. Wij geven dit weer in de betrouwbaarheidsintervallen rond onze berekende effecten, die we in figuur 1.1 presenteren. De methodekeuze speelt ook een rol: onze aanpak kan verschillen van andere studies, bijvoorbeeld door het gebruik van een andere empirische benadering of van andere datasets. Zulke verschillen kunnen leiden tot variatie in de uiteindelijke uitkomsten. Onze

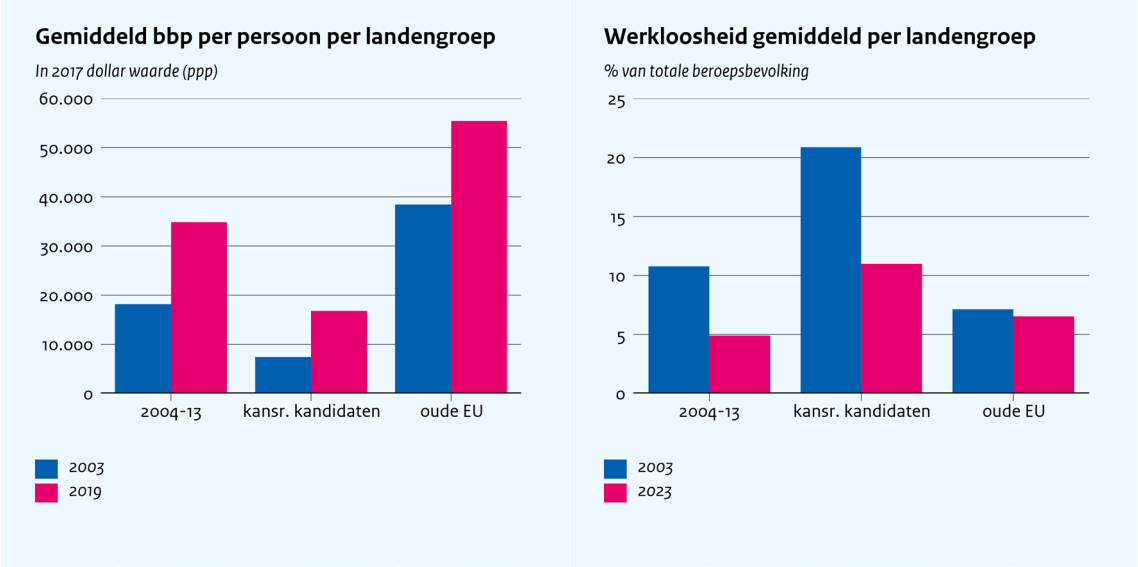
methode volgt de gangbare benadering uit de literatuur, maar bevat enkele verfijningen ten opzichte van eerdere studies, zoals het opnemen van bijkomende controlevariabelen en het gebruik van jaarlijkse data. Voor een gedetailleerde bespreking van de empirische specificatie van het zwaartekrachtmodel verwijzen we naar de bijlage.

Onze methode leidt ertoe dat het geraamde effect relatief groot is voor landen waarvan reeds veel mensen naar de EU zijn geëmigreerd. In het geval van Albanië is het aandeel inwoners dat al in de EU verblijft aanzienlijk hoger dan voor landen bij eerdere uitbreidingrondes (zie figuur 1.1). Omdat onze schatting uitgaat van procentuele wijziging in migratie, valt het totale geraamde effect relatief hoog uit voor landen waar al een groot deel van de bevolking naar de EU is geëmigreerd. Dit sluit aan bij de wetenschappelijke literatuur die migratienetwerken aanwijst als versterkende factor (Beine, 2016; Beine et al., 2016). Tegelijkertijd kan dit ook betekenen dat een groot deel van het migratiepotentieel al benut is, waardoor de uiteindelijke stijging na toetreding kleiner kan uitvallen dan onze schatting suggereert. Enquêtes laten zien dat migratie-intenties in de regio nog steeds hoog zijn: in 2018 gaf ongeveer een derde van de jongeren in de Westelijke Balkan en 43 % van de jongeren in Albanië aan een 'sterke' of 'zeer sterke' migratiewens te hebben (Gallup, 2018; Lavrič, 2018), al is het onzeker in hoeverre deze intenties zullen worden gerealiseerd.

Er zijn meerdere demografische en geografische redenen waardoor de situatie van toetreding vandaag anders is dan bij eerdere uitbreidingen. Hierdoor kunnen de geraamde effecten ook anders uitpakken. De huidige context verschilt op meerdere punten. Het grootste verschil ligt, zoals net besproken, in het grotere aandeel van mensen dat vandaag al, voor toetreding, uit kandidaat-lidstaten naar de EU verhuisd is, zie figuur 1.1. De bevolking in de kandidaat-lidstaten vergrijst, wat het migratiepotentieel kan beperken, ook via een krimpende beroepsbevolking (Smith et al., 2024). Daarnaast liggen kandidaat-lidstaten verder van Nederland en spelen culturele verschillen mogelijk een grotere rol.

Naast de demografische en geografische factoren, kunnen ook economische factoren leiden tot meer of minder migratie dan door ons geraamd. Het huidige gemiddelde bbp per persoon in kandidaat-lidstaten ligt lager dan bij de eerder toegetreden lidstaten tussen 2004 en 2013, wat tot meer migratie kan leiden. De huidige werkloosheid is in de kandidaat-lidstaten echter vergelijkbaar met toen, zie figuur 2.2, wat dus geen groter of kleiner effect impliceert. Verder maken technologische ontwikkelingen, zoals betere communicatiemogelijkheden internationale migratie makkelijker.

Figuur 2.2 Bbp per persoon is vandaag lager in de meest kansrijke kandidaat-lidstaten dan het voor toetreding van nieuwe lidstaten in 2004-2013 was; de werkloosheid is vergelijkbaar



Bron: Penn World Table 11.0 van Feenstra et al. (2015) en World Bank (2025).

Ook kan de Nederlandse vraag naar buitenlandse arbeidskrachten migratie beïnvloeden. Bij arbeidsmarktkrapte kan migratie sterker toenemen, bij een minder krappe arbeidsmarkt juist minder. Een toename uit nieuwe lidstaten kan bovendien substitutie veroorzaken, waarbij migratie uit andere landen afneemt doordat dezelfde arbeidsvraag wordt ingevuld. Omdat onze analyse de binnenlandse vraag naar arbeid niet voorspelt, kan dit bijdragen aan verschillen tussen de geraamde en de feitelijke migratie.

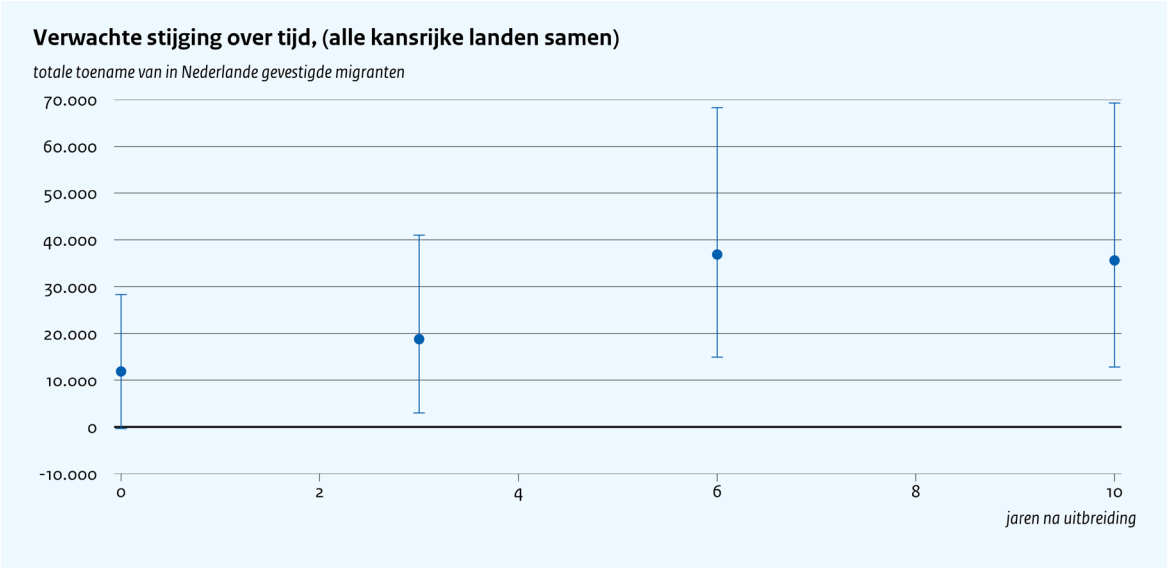
Tot slot kan toetreding nieuwe uitzend- en detacheringsconstructies faciliteren, waardoor migratie uit derde (niet-EU) landen mogelijk stijgt. Mensen die in nieuwe lidstaten gevestigd zijn (maar daar oorspronkelijk niet vandaan komen), kunnen dan visavrij of via uitzendbureaus naar ander EU landen migreren. De omvang van dit effect is moeilijk in te schatten en dergelijke constructies kunnen nu al bestaan.

2.4 Tijdspad

Het aantal migranten dat naar Nederland komt, zal over meerdere jaren gespreid zijn. Dit laten wij zien in figuur 2.3 waar wij de geraamde verandering in het aantal migranten uit de drie kansrijkste kandidaat-lidstaten in de eerste tien jaar na toetreding laten zien. Om tot deze schatting te komen, analyseren we weer de uitbreiding tussen 2004 en 2013 en kijken we hoeveel meer mensen uit de nieuwe lidstaten na een bepaald aantal jaren in de oude EU-landen gevestigd waren. Daardoor kunnen we een schatting maken voor de kandidaat-lidstaten. We doen dit voor de drie kansrijkste landen samen. De verdeling over EU-lidstaten is weer gebaseerd op de *hoofdschatting verdelingsaanname*. Daarin nemen we aan dat het aandeel mensen dat zich in Nederland ten opzichte van andere huidige EU-lidstaten vestigt, samenhangt met zowel het huidige aandeel mensen uit dit land in Nederland alsook met de verandering van dit aandeel in eerdere uitbreidingen.

Het aantal migranten dat na toetreding naar Nederland kan komen, stijgt in de eerste zes jaren en blijft vanaf dan redelijk constant. Na drie jaar verwachten wij dat ongeveer de helft van de extra migranten in Nederland is en na zes jaar bijna het totale aantal. Tussen zes en tien jaar na toetreding verandert het aantal nog nauwelijks.

Figuur 2.3 Verwachte stijging van migranten in Nederland binnen tien jaar na toetreding kansrijke lidstaten



Figuurnoot: De figuur geeft het geraamde aantal mensen uit Albanië, Montenegro en Servië aan dat in verschillende jaren na toetreding extra in Nederland zal gevestigd zijn. Deze schatting is gedaan op basis van het effect van de uitbreidingen van 2004-13. Voor meer informatie hierover, zie bijlage A1.2.

2.5 Het mogelijke effect van overgangsmaatregelen

Bij de toetreding van een land tot de Europese Unie kunnen overgangsmaatregelen worden ingevoerd, die tijdelijk het vrije verkeer van werknemers beperken. Overgangsmaatregelen kunnen per lidstaat verschillen, maar hebben in het verleden vaak het hele vrije verkeer beperkt met uitzonderingen voor werknemers in bepaalde sectoren. Elk lidstaat kan een aanvraag doen bij de Europese Commissie om zulke maatregelen individueel in te voeren. Bij de eerdere uitbreidingen konden landen deze maatregelen tot maximaal zeven jaar in stand houden. Hierbij geldt de regel van 2+3+2 jaren. De verlengingen dienen gemotiveerd te worden met de verwachting van verstoring van de arbeidsmarkt bij volledig vrij verkeer.[8] De Europese Commissie dient bij nieuwe uitbreidingen nog een uitspraak te doen over de mogelijkheden en inrichting van overgangsmaatregelen.

Er zijn weinig studies die een kwantitatief effect van overgangsmaatregelen geven. Een reden is dat de duur van de maatregelen verschilde tussen de bestemmingslanden. Er was ook sprake van uitzonderingen voor bepaalde bedrijfstakken, of er waren quota (zie Van Hees et al., 2025). Fertig & Kahanec (2015) vormen, min of meer, een uitzondering. Ze schatten een econometrisch model voor migratie van Oost-Europese landen naar de EU als geheel met twee beleidsopties voor toegang tot de arbeidsmarkt: status quo of liberalisatie. Het resultaat wordt in kwalitatieve termen gegeven: bij geen openstelling zal er 'bescheiden' extra migratie zijn en bij liberalisatie zal er een 'gematigde toename' zijn. Die gematigde toename zal er vooral de eerste jaren zijn, en verdwijnt daarna. De totale toename van de migratie (over de periode 2010-20) wordt geschat op 1,7% van de bevolking van de herkomstlanden. Dit komt goed overeen met andere schattingen, bijvoorbeeld de 1,8% uit de studie van Holland et al. (2011).

Een onderschatting van de extra migratie in de CPB-studie van 2004 kwam deels doordat overgangsmaatregelen niet waren meegenomen. De toenmalige ex-ante schatting van de extra migratie bij

[8] Zie European Commission (2011) en Mantu et al (2025) voor een overzicht over deze maatregelen in eerdere uitbreidingen.

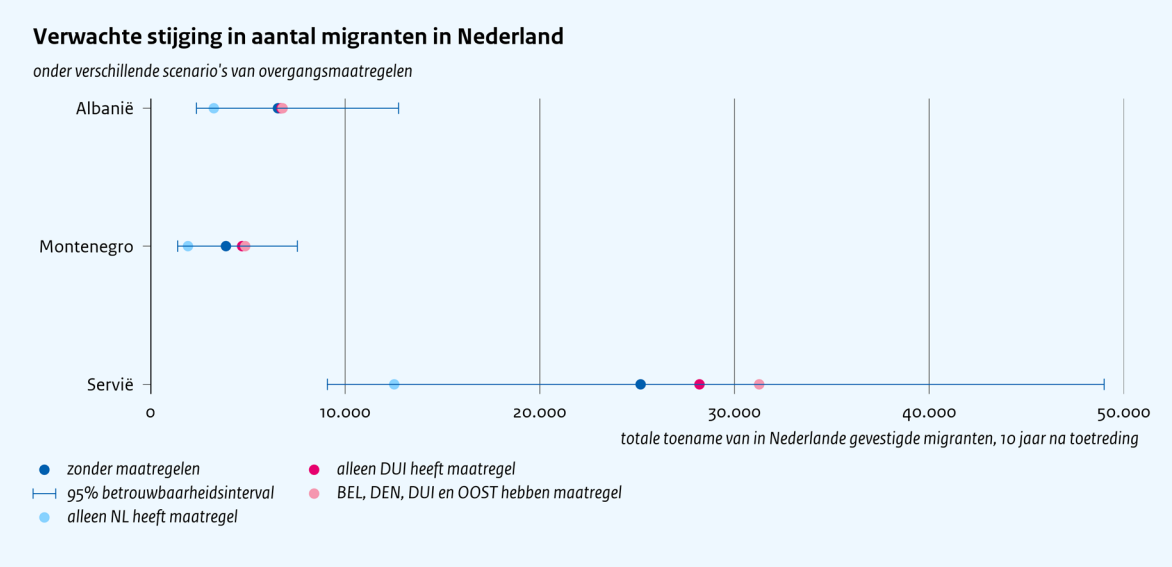
de toetreding in 2004 van de acht Midden- en Oost-Europese landen bedroeg 3 tot 4 dzd extra migranten per jaar voor de eerste jaren (CPB, 2004). Achteraf bleken dat er enkele duizenden meer. In de CPB-studie van 2011 wordt dit verschil verklaard door de aanname dat er gelijktijdig vrij verkeer van werknemers naar alle EU15 landen zou zijn (Ter Weel, 2011). Dit was niet het geval: voor Duitsland en Oostenrijk waren er tot 2011 overgangsmaatregelen van kracht, terwijl dat voor Nederland tot 2007 was. Doordat Nederland de grenzen eerder openstelde, kwamen er meer migranten naar Nederland. Dit geldt echter niet alleen voor de periode waarin de overgangsmaatregelen nog actief waren in Duitsland en Oostenrijk, ook daarna trokken meer migranten naar Nederland. Dit komt met name doordat er netwerkeffecten optraden.

Wij proberen het effect van zulke overgangsmaatregelen bij een toekomstige uitbreiding te schatten in verschillende scenario's. Omdat wij ons hier baseren op de overgangsmaatregelen uit eerdere uitbreidingen nemen wij impliciet aan dat die weer op een vergelijkbare manier ingevoerd worden. Dat betekent vooral dat die maatregelen alleen het vrije verkeer van personen en niet van diensten beperken. In het eerste scenario nemen wij aan dat alleen Nederland een overgangsmaatregel invoert en in het tweede scenario dat alleen Duitsland een maatregel invoert, maar Nederland niet, en in het derde scenario dat een club van 'strengere landen', te weten Duitsland, Oosterrijk, België en Denemarken een maatregel invoert. Dit geeft een idee van hoe deze maatregelen effect hebben op migratie naar Nederland. Om tot deze schatting te komen, kijken wij in hoeverre het effect van de uitbreiding tussen 2004 en 2013 verschilde voor de landen die als laatste hun overgangsmaatregelen beëindigden, vergeleken met alle anderen landen. Voor het scenario dat Nederland geen maatregel invoert, maar andere landen wel, verdelen wij die migranten die niet naar de landen met een overgangsmaatregel gaan over de rest van de EU. Dit doen wij met dezelfde verdeelsleutel als voorheen, alleen dan gecorrigeerd voor de aandelen van lidstaten met overgangsmaatregelen.

Als alleen Nederland een overgangsmaatregel invoert, zal het aantal mensen dat naar Nederland komt sterk afnemen. Deze schatting presenteren wij in figuur 2.4. De figuur laat zien dat het aantal mensen dat naar Nederland komt met ongeveer de helft zou afnemen als alleen Nederland een maatregel invoert. Het migratie-effect is niet nul omdat er mensen zijn die hun migratiebeslissing uitstellen. Daarnaast gaan wij ervan uit dat een overgangsmaatregel zoals bij de eerdere uitbreidingen ook uitzonderingen voor bepaalde sectoren zou hebben.

Wanneer een club van 'strenge landen' overgangsmaatregelen invoert, leidt dat tot een beperkte toename van migranten naar Nederland. Als Nederland als enige géén overgangsmaatregelen invoert, wordt het effect nog groter (dit scenario is niet weergegeven in de figuur). Dit gebeurde in 2004 bij het Verenigd Koninkrijk en Ierland, die direct vrij verkeer toestonden. Doordat veel migranten uit de nieuwe lidstaten daarheen trokken, ontstonden sterke migratienetwerken die tot meer migratie leidden (zie bijvoorbeeld Kahanec et al., 2009). Het geraamde effect voor Nederland kan groter worden wanneer landen waar nu relatief veel migranten wonen, zoals Italië, waar veel Albanezen wonen, overgangsmaatregelen invoeren. Ten slotte, wanneer alleen Duitsland overgangsmaatregelen invoert, ligt het aantal migranten dat naar Nederland komt voor Albanië en Montenegro dicht bij het scenario van club van 'strenge landen' en voor Servië iets daaronder.

Figuur 2.4 Verwacht aantal migranten dat vanwege de toetreding extra in Nederland gevestigd zou zijn onder de verschillende overgangsmaatregelen



Figuurnoot: De figuur toont voor elke kandidaat-lidstaat het geraamde aantal extra inwoners in Nederland tien jaar na toetreding, onder verschillende aannames over welke landen het langst overgangsmaatregelen hanteren. Deze schattingen zijn gebaseerd op verschillen in effecten tussen landen met lange en korte overgangsperioden tijdens de uitbreidingen van 2004–2013 (zie bijlage A1.2). In de legenda staan: Nederland (NL), Duitsland (DUI), België (BEL), Denemarken (DEN) en Oostenrijk (OOST).

Momenteel is er ook sprake van een *gradual integration approach,* waarbij al voor toetreding sommige delen van de EU-vrijheden worden opengesteld voor kandidaat-lidstaten. Dit zou de motivatie voor kandidaat-lidstaten verhogen om aan EU-eisen te voldoen en al voor toetreding tot meer economische groei kunnen leiden (Lehne et al., 2025). Het zou ook migratieveranderingen over tijd kunnen spreiden en bestemmingslanden de mogelijkheid geven om al van tevoren werknemers voor belangrijke sectoren aan te trekken. Hierdoor worden ook de effecten op de kandidaat-lidstaten over tijd verspreid, waardoor er bijvoorbeeld minder kennismigranten in een keer vertrekken (zogenoemde braindraineffecten). Als zulke regelingen voor de hele huidige EU ingevoerd worden, zouden zij waarschijnlijk alleen tijdens de overgangsperiode effect hebben op de migratieomvang naar Nederland en niet op de lange termijn.

Schattingen voor EU-uitbreiding 2004–2013

Onze schatting van de migratie-effecten van toekomstige EU-uitbreidingen is gebaseerd op de feitelijke migratie na de uitbreidingsrondes van 2004–2013. Migratie is hierbij gedefinieerd als mensen die hun plaats van registratie veranderd hebben en voor ten minste een jaar in het nieuwe land blijven. In mei 2004 werden tien nieuwe landen lid van de EU: Cyprus, Tsjechië, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slowakije en Slovenië. Deze uitbreiding was de grootste uitbreiding van de EU. Daarna zijn er nog twee kleinere uitbreidingen geweest in 2007 toen Bulgarije en Roemenië lid werden, en in 2013 toen Kroatië lid werd.

Om het effect van eerdere EU-uitbreidingen op migratie tussen de lidstaten te schatten, maken we gebruik van een zwaartekrachtmodel. We bouwen voort op de bestaande onderzoekaanpak van eerdere studies zoals Rojas-Romagosa & Bollen (2018), maar breiden deze uit met recentere en meer gedetailleerde data en verfijnen de empirische specificatie om de effecten nauwkeuriger te kunnen identificeren. We analyseren hiervoor een paneldataset met jaarlijkse migratiegegevens tussen landenparen over de periode 1960–2019 van Standaert & Rayp (2022) en combineren dit met informatie uit meerdere internationale migratiebronnen. Wij gebruiken de analyse om rekening te houden met de richting van migratie (van nieuwe naar oude lidstaten), om het effect gespreid over tijd te schatten, en om het effect van overgangsmaatregelen te bestuderen. De volledige econometrische specificaties en schattingsmethode staan beschreven in bijlage A.

Onze analyse schat het effect van het vrij verkeer van personen door EU-toetreding, andere oorzaken van migratie tussen huidige en kandidaat-lidstaten zitten niet in deze schatting. Toetreding tot de EU vermindert de institutionele barrières, waardoor personen zich vrij kunnen bewegen binnen de EU. Er zijn echter ook veel andere oorzaken van migratie tussen de huidige en kandidaat-lidstaten, die losstaan van de EU-toetreding. Dit is bijvoorbeeld het geval voor gezinshereniging of werving van arbeidsmigranten, die ook had plaatsgevonden ongeacht de toetreding.

De resultaten laten zien dat de 2004, 2007 en 2013 EU-toetredingen tot positieve en statistisch significante stijgingen van migratie van nieuwe naar oude lidstaten hebben geleid. Het geschatte effect wijst erop dat tien jaar na de toetreding, de cumulatieve stijging in migratie van nieuwe naar oude lidstaten tot ongeveer 103% opliep. Dit effect gebruiken wij voor onze schattingen als basis voor het te verwachtende effect voor kandidaat-lidstaten als deze nu zouden toetreden. Terwijl meteen na toetreding al een significante stijging in de hoeveelheid mensen uit nieuwe in oude lidstaten te zien is, stijgt deze verder na drie en zes jaar, maar stagneert in de daaropvolgende periode tussen de zes en tien jaar. De resultaten van de onderliggende regressie zijn te vinden in kolom 2 van tabel A.1.

Perspectief van eerdere schattingen

Onze resultaten komen overeen met de CPB-studie uit 2018, maar wijzen op een sterker effect. Rojas-Romagosa & Bollen (2018) rapporteren een migratiestijging van 48% van nieuwe naar oude EU-lidstaten, wat het gemiddelde over de hele periode na toetreding weerspiegelt. Dit effect is lager dan ons schatting, die de stijging na tien jaar meet. Wanneer wij het gemiddelde effect schatten, komt dit uit op een stijging van ongeveer 70%. Deze resultaten zijn te vinden in kolom 1 van tabel A.1. De verschillen zijn vooral te verklaren door de gebruikte data en empirische specificaties: hun analyse is gebaseerd op een dataset met vijf tijdsperioden (1960-2000, vijfjaar-intervallen) en minder controlevariabelen, terwijl wij een jaarlijkse bilaterale dataset van 1960-2019 gebruiken en meer variabelen, zoals handelsakkoorden en WTO-lidmaatschappen, in onze specificatie meenemen. Een andere studie, van Caliendo et al. (2021), vindt dat tien jaar na toetreding 33% meer migranten uit nieuwe lidstaten naar de oude EU-lidstaten verhuisd zijn. Dit model, dat specifiek gericht is op de uitbreiding van 2004, schat de migratie op ongeveer 1,5% van de bevolking van de nieuwe lidstaten, wat iets lager is dan eerdere schattingen van Holland et al. (2011). Hun methode verschilt sterk van de onze, omdat hun schattingen zijn gebaseerd op simulaties van de wereld, wat hun uitkomsten minder causaal maakt.

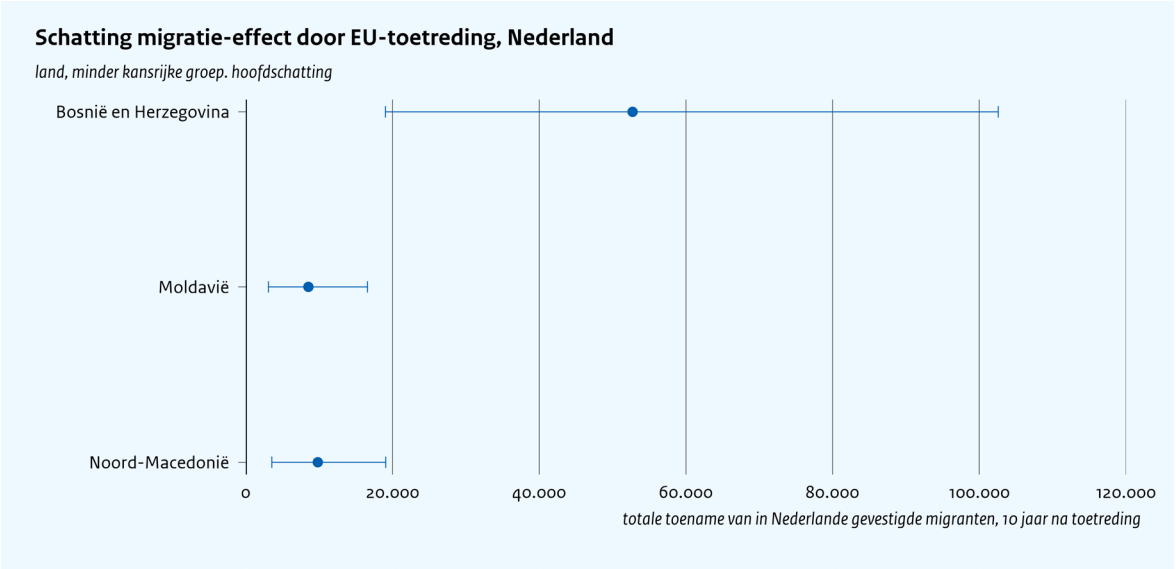
3 Landen met lagere toetredingskans: Bosnië-Herzegovina, Noord-Macedonië en Moldavië en Oekraïne

In dit hoofdstuk analyseren wij de mogelijke migratie-effecten van de toetreding van landen met een lage huidige toetredingskans. Bosnië-Herzegovina, Noord-Macedonië en Moldavië zitten wel in het toetredingsproces, maar zijn aanzienlijk minder ver dan de hiervoor besproken kandidaat-lidstaten. Bosnië-Herzegovina staat, vergeleken met de andere landen, nog het meest aan het begin van het toetredingsproces. We bespreken hier ook Oekraïne: vanwege de oorlog is het nog onzekerder wat de migratie-effecten van Oekraïne naar Nederland zouden kunnen zijn.

3.1 Bosnië, Noord-Macedonië en Moldavië

We schatten dat er ongeveer evenveel migranten uit Moldavië en Noord-Macedonië naar Nederland zullen komen als uit Albanië en Montenegro; uit Bosnië-Herzegovina zullen meer migranten komen. Voor Bosnië schatten wij ongeveer 50 dzd extra mensen die tien jaar na EU-toetreding naar Nederland komen, terwijl de aantallen voor Moldavië en Noord-Macedonië onder de 10 dzd per land liggen. Dat komt doordat er nu al een grote Bosnische gemeenschap in Nederland is. Van Bosnië en Herzegovina is er, zoals van Albanië eerder, al een groot aandeel van de bevolking naar de EU geëmigreerd. Dit kan leiden tot minder migratie, als er uiteindelijk minder mensen zijn die nog zullen emigreren na toetreding. Als dit het geval is, is ons geraamde effect mogelijk te groot.

Figuur 3.1 Schatting van migratie-effect EU-toetreding van Bosnië-Herzegovina, Moldavië en Noord-Macedonië



Figuurnoot: De figuur toont het geraamde aantal mensen per kandidaat-lidstaat dat zich tien jaar na toetreding in Nederland zal hebben gevestigd. De schatting per land is gebaseerd op de aanname die het huidige aandeel van migranten uit kandidaat-lidstaten in Nederland t.o.v. de hele EU combineert met de verandering in het aandeel van migranten uit de 2004-2013-landen tien jaar na toetreding. Voor meer informatie hierover, zie bijlage A.1.2.

3.2 Oekraïne

In deze paragraaf bespreken we de mogelijke toetreding van Oekraïne tot de EU, iets wat met nog veel meer onzekerheid is omgeven. In 2023 heeft de Europese Commissie besloten om de toetredingsonderhandelingen met Oekraïne te starten.[9] Daarbij heeft de EC steun uitgesproken voor de situatie waarin Oekraïne zich bevindt. Vanwege de oorlog met Rusland is toetreding nog onzekerder, en daarom besteden wij afzonderlijk aandacht aan Oekraïne.

Oekraïne wijkt het sterkst af van alle kandidaat-lidstaten in migratiepatronen en context. Waar voor andere landen de analyse kan steunen op eerdere uitbreidingen en reguliere arbeids- en gezinsmigratie, geldt dat niet voor Oekraïne. De Russische invasie van 2022 heeft geleid tot uitzonderlijke omstandigheden die de huidige migratie sterk beïnvloeden. Omdat er geen precedent is van een land dat tot de EU toetrad terwijl het in oorlog was, is het moeilijk het mogelijke migratie-effect van een toekomstige toetreding goed te schatten. Wel biedt de huidige aanwezigheid van Oekraïners in Nederland inzicht in bestaande netwerken die op termijn migratie na EU-toetreding kunnen beïnvloeden.

De huidige Oekraïense migranten in Nederland vallen onder de tijdelijke beschermingsrichtlijn en zijn daardoor geen reguliere arbeids- of gezinsmigranten. Naar schatting verbleven per 31 augustus 2025 5,6 mln Oekraïners als vluchteling in het buitenland, voornamelijk in Europa. In Nederland waren dit ongeveer er 130.020 (United Nations High Commissioner for Refugees, 2025b).

Om tot een schatting voor Oekraïne te komen, veronderstellen wij dat het land alleen na het einde van de oorlog zou toetreden. Wij doen de aanname dat een deel van de mensen die nu met tijdelijke bescherming in Nederland verblijft, zal teruggaan naar Oekraïne. Wij schatten het effect dan op dezelfde

[9] Bij de aankondiging van de toetredingsonderhandelingen tussen de EU en Oekraïne is expliciet stilgestaan bij de ontwikkelingen in het land dat zich nog in oorlog bevindt (link).

manier als voor de andere kandidaat-lidstaten, maar de resultaten zijn nog onzekerder door verschillende factoren.

De intentie om terug te keren hangt samen met verschillende factoren, waaronder hun arbeidsparticipatie in het bestemmingsland. Dit wordt bijvoorbeeld aangetoond in Mavus Kütük et al., (2025). Migranten met betaald werk blijven doorgaans langer dan degenen zonder baan. Oekraïense vluchtelingen hebben geen werkvergunning nodig, wat hun toegang tot de arbeidsmarkt vergemakkelijkt. Volgens nieuwe cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (2025) werkte op 1 mei 2025 ongeveer 61%van hen in Nederland in loondienst, tegenover 57% een jaar eerder. Tegelijkertijd gaf in augustus 2024 61% aan op termijn te willen of te hopen terug te keren naar hun thuisland (United Nations High Commissioner for Refugees, 2025a). De relatief hoge arbeidsparticipatie kan ertoe leiden dat een aanzienlijk deel van de Oekraïense vluchtelingen, vooral degenen met werk, langer in Nederland zullen blijven.

De verwachte terugkeer van Oekraïense vluchtelingen hangt in sterke mate af van het verloop van de oorlog. United Nations High Commissioner for Refugees (2025a) heeft een scenarioanalyse uitgevoerd op basis van zogenoemde *agent-based modelling* om de terugkeer van vluchtelingen naar Oekraïne te voorspellen. Daarbij worden verschillende scenario's onderscheiden over het verdere verloop van de oorlog, zoals een overwinning van Oekraïne, een fragiele vrede met concessies, een gedeeltelijk staakt-het-vuren, een voortzetting van de oorlog en een beëindiging van de oorlog onder voorwaarden van de Russische Federatie. In het scenario van een fragiele vrede met concessies wordt geschat dat 64% van alle Oekraïense vluchtelingen naar Oekraïne zal terugkeren. Voor Nederland ligt dit aandeel op 71%.

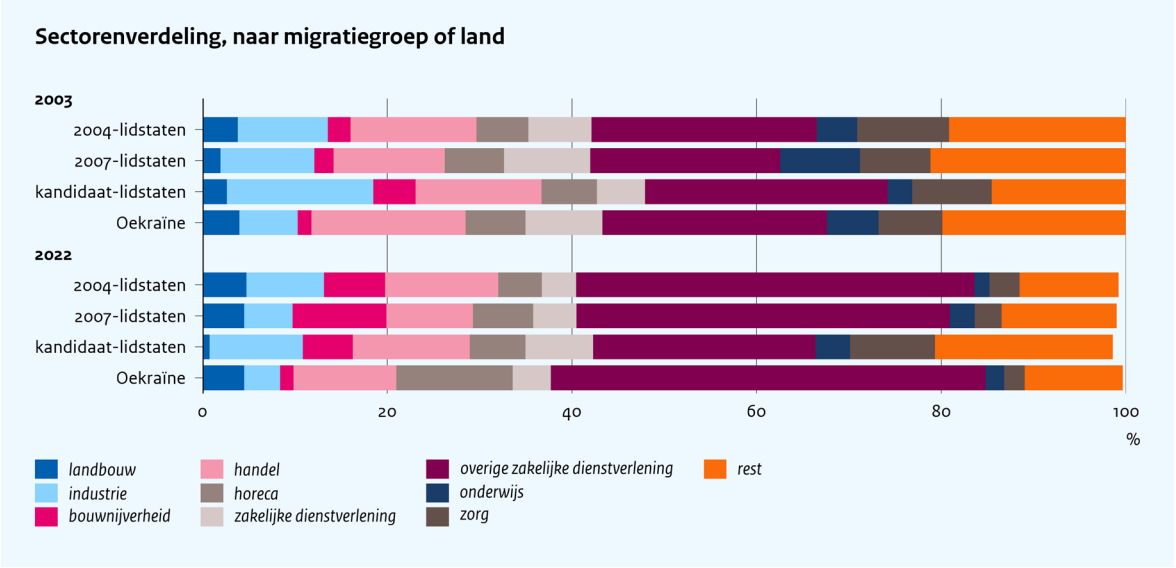
De schatting van het migratie-effect voor Oekraïne gaat gepaard met aanzienlijke onzekerheid. We nemen op basis van het scenario van de United Nations High Commissioner for Refugees (2025a) aan dat na het einde van de oorlog ongeveer 68 dzd Oekraïners uit Nederland terugkeren. Vervolgens schatten wij dat na toetreding tot de EU na tien jaar 97 dzd mensen naar Nederland zijn verhuisd. Het saldo hiertussen, ongeveer 29 dzd, is dus de geraamde extra stijging van Oekraïners die na het einde van de oorlog en EU-toetreding in Nederland verblijven. Het 95% betrouwbaarheidsinterval rond de schatting van 97 dzd personen varieert echter sterk, van ongeveer 50 tot 200 dzd personen. In een alternatief scenario waarin wij aannemen dat geen van die gevluchte Oekraïners Nederland zou verlaten, ligt onze schatting bij 250 dzd, in een scenario waarin wij aannemen dat alle gevluchte Oekraïners na de oorlog zouden teruggaan, ligt de schatting bij 50 dzd mensen. Deze resultaten onderstrepen dat de toekomstige migratie uit Oekraïne in hoge mate afhankelijk zal zijn van het verdere verloop van de oorlog en de mate van stabiliteit in de jaren daarna.

4 Kenmerken van migranten

De gevolgen van migratie uit kandidaat-lidstaten voor Nederland hangen af van migratiekenmerken, zoals leeftijd, inkomen en de sector waarin zij werken. Deze kenmerken van migranten hebben invloed op bijvoorbeeld de verblijfsduur van migranten (Mavus Kütük et al., 2025) en de economische effecten (Soederhuizen et al., 2025). Om een beeld te krijgen, vergelijken wij de migratiekenmerken uit reeds toegetreden lidstaten met die van de kandidaat-lidstaten, waarbij gezegd moet worden dat de migratiekenmerken en de gevolgen hiervan kunnen verschillen. Hiervoor kijken wij naar de ontwikkelingen ten opzichte van 2003, het jaar voordat de eerste toetreding van Oost-Europese lidstaten had plaatsgevonden.

Na eerdere EU-uitbreidingen zijn migranten vooral meer via uitzendbureaus gaan werken. Dit is te zien in figuur 4.1. Ook is er een lichte stijging te zien in de bouw. Voor de speciale casus van Oekraïne zien wij opvallend genoeg dezelfde ontwikkeling. Daarentegen is voor de huidige kandidaat-lidstaten een dergelijke stijging tussen 2003 en nu niet waarneembaar, maar dat zou dus mogelijk na toetreding wel kunnen gebeuren. Dit kan ook een vraageffect zijn, namelijk dat bedrijven een voorkeur hebben voor uitzendkrachten en dat met de toetreding tot de EU deze stap makkelijker wordt. Het is mogelijk dat het Nederlandse beleid zich meer zal richten op het beperken van uitzendwerk, wat zou kunnen betekenen dat er minder migranten in deze sector zullen werken.

Figuur 4.1 Migranten uit toegetreden lidstaten zijn over tijd meer via uitzendbureaus gaan werken



Bron: CBS microdata, bewerking door het CPB. De groep van kandidaat-lidstaten betreft de volgende zes landen: Albanië, Bosnië en Herzegovina, Noord-Macedonië, Servië, Moldavië en Montenegro

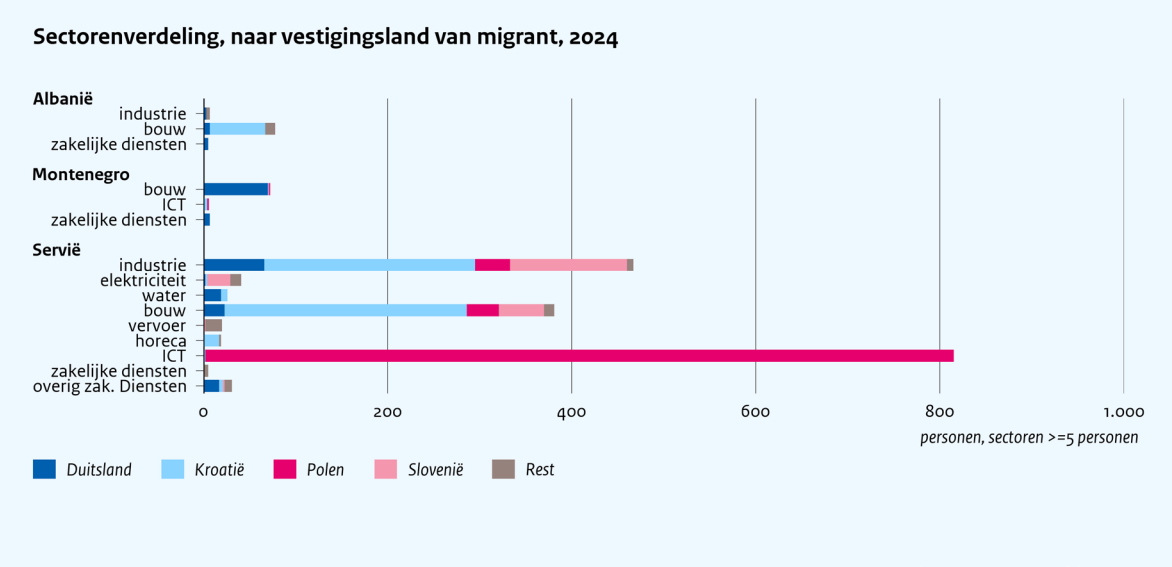
Ook werken er al gedetacheerde arbeidskrachten uit kandidaat-lidstaten in Nederland. Gedetacheerde werknemers zijn tijdelijk werkzaam in een ander land, terwijl ze in dienst blijven van hun bedrijf in het thuisland. Zij hebben door hun werkzaamheden al een band met Nederland opgebouwd. Het ligt daarom voor de hand dat zij na een mogelijke EU-toetreding sneller de stap zetten om zich blijvend in Nederland te vestigen. Hoewel het ook mogelijk is dat via detacheringen arbeidskrachten uit niet-EU landen (derdelanders) in Nederland komen werken, laten statistieken zien dat er vooral uit EU-landen gedetacheerde arbeidskrachten in Nederland werken. Uit een studie van SEO blijkt dat Nederland één van de belangrijkste bestemmingslanden is van buitenlandse gedetacheerde werkers in de EU (Bussink et al., 2022). Figuur 4.2 laat zien dat dit, in 2024, vooral geldt voor Servische arbeidskrachten. Zij werken vooral in de industrie (470

personen), de bouw (380) en de ICT (820). Vaak gebeurt dit via arbeidsconstructies waarbij detachering plaatsvindt via Polen en Kroatië en in mindere mate via Slovenië. Voor Albanese en Montenegrijnse werknemers geldt dat detacheringen vooral in de bouw voorkomen, meestal via Kroatië en Duitsland (in beide gevallen rond de 75 personen).

Er bestaan zorgen over de arbeidsomstandigheden van gedetacheerde arbeidsmigranten. De Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de EU (WagwEU) geeft de spelregels voor EU-detacheringen in Nederland. De Adviesraad Migratie stelde in 2004 al dat door de betrokkenheid van meerdere landen er onduidelijkheid kan bestaan waarvan misbruik gemaakt wordt (Adviesraad Migratie, 2004). Hiervan zijn gedetacheerde arbeidsmigranten de dupe. Vooral voor gedetacheerde arbeidskrachten van buiten de EU ontbreekt het aan arbeidsrechtelijke bescherming. Zij zijn in Nederland terechtgekomen via 'sluiproutes' of 'schijnconstructies'. De Raad spreekt ook van arbeidsuitbuiting.

In een grootschalig onderzoek uit 2022 heeft de OESO ook de sociaaleconomische kenmerken van de landen in de Westelijke Balkan, en van de mensen die daarvandaan zijn gemigreerd, onderzocht. In OECD (2022) laten de auteurs zien dat het gemiddelde opleidingsniveau van mensen uit de Westelijke Balkan lager is dan in de OESO. Voor migranten uit Servië en Montenegro is het opleidingsniveau van recente emigranten hoger dan dat van mensen die eerder zijn geëmigreerd, terwijl voor Albanië het tegenovergestelde geldt. Het onderzoek laat ook zien dat mensen uit de Westelijke Balkan vaak overgekwalificeerd zijn voor het soort werk dat zij in het vestigingsland verrichten. Dat biedt ook een mogelijkheid voor beleid om deze uitkomsten te verbeteren, met positieve gevolgen voor zowel migranten alsook de Nederlandse economie.

Figuur 4.2 Vooral veel Servische arbeidskrachten zijn in Nederland werkzaam in de ICT-sector en via bedrijven in Polen en Kroatië



Bron: meldloketgegevens ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bewerking CPB. De figuur toont arbeidskrachten met de nationaliteit uit landen als Albanië, Montenegro of Servië die in Nederland werkzaam zijn op detacheringsbasis, via welk vestigingsland de werkzaamheden worden verricht en in welke sector. Alleen sectoren met meer dan 5 personen uit de desbetreffende vestigingslanden.

Sinds de toetreding van de nieuwe lidstaten zijn migranten naar Nederland op diverse kenmerken veranderd, zoals leeftijd, opleiding en werksector. Al voor de toetreding van landen in 2004 en 2007 lag het aandeel migranten in de werkzame leeftijd (15-65 jaar) hoog. In de landen die in 2004 en 2007 tot de EU toetraden, behoorde in 2003 respectievelijk 84% en 89% van de bevolking tot de leeftijdsgroep van 15 tot 65 jaar. Na de toetreding steeg dit aandeel tot 92% in beide landengroepen in 2022. Ook is sinds de toetreding het

aandeel van mannen onder de migranten uit de nieuwe lidstaten toegenomen. Als laatste zijn migranten na toetreding tot de EU vooral met het motief arbeid naar Nederland gekomen (zie figuren A.3 tot A.5).[10]

De migranten uit kandidaat-lidstaten zijn gemiddeld iets ouder, vaker een man, en vaker in Nederland op basis van asiel dan de migranten uit eerdere uitbreidingen voor hun toetreding. De migranten zijn gemiddeld ouder, omdat velen van hen al langer in Nederland wonen. Door de oorlog in voormalig Joegoslavië[11] zijn er in de jaren negentig al veel mensen uit deze landen naar Nederland gekomen, waardoor de populatie andere kenmerken heeft dan de populatie uit nieuwe lidstaten voor hun toetreding. Hierdoor zijn er bijvoorbeeld aanzienlijk meer asielmigranten uit kandidaat-lidstaten in Nederland. Uit Oekraïne zijn er veel mensen die op dit moment een tijdelijke beschermingsstatus hebben door de oorlog in hun land. Na toetreding is het waarschijnlijk dat het aandeel van arbeidsmigratie zal toenemen, zoals dat ook na eerdere uitbreidingen is gebeurd. Daardoor zal ook het aandeel aan mensen in de werkzame leeftijd stijgen.

[10] Hier speelt ook mee dat over tijd meer en wellicht betere informatie beschikbaar is gekomen over migranten, van wie eerder het migratiemotief onbekend was. Echter zien wij onder de nieuwe migranten die naar Nederland gekomen zijn ook vooral meer personen met het motief arbeid of gezin.

[11] Nu Slovenië, Kroatië, Bosnië en Herzegovina, Noord-Macedonië, Montenegro, Servië en Kosovo

5 Referenties

Adviesraad Migratie. (2004, Maart). *Geen derderangsburgers—De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving*. https://www.adviesraadmigratie.nl/publicaties/publicaties/2024/03/13/adviesrapport-geen-derderangsburgers.-de-risicos-voor-gedetacheerde-arbeidsmigranten-en-de-nederlandse-samenleving

Anderson, J. E., & Van Wincoop, E. (2003). Gravity with gravitas: A solution to the border puzzle. *American Economic Review*, *93*(1), 170–192.

Baier, S. L., & Bergstrand, J. H. (2007). Do free trade agreements actually increase members' international trade? *Journal of International Economics*, *71*(1), 72–95.

Baier, S. L., & Bergstrand, J. H. (2021). *NSF-Kellogg Institute Database on Economic Integration Agreements* [Dataset]. https://sites.nd.edu/jeffrey-bergstrand/database-on-economic-integration-agreements/

Beine, M. (2016). The role of networks for migration flows: An update. *International Journal of Manpower*, *37*(7), 1154–1171. https://doi.org/10.1108/IJM-01-2016-0013

Beine, M., Bertoli, S., & Fernández-Huertas Moraga, J. (2016). A Practitioners' Guide to Gravity Models of International Migration. *The World Economy*, *39*(4), 496–512. https://doi.org/10.1111/twec.12265

Bertoli, S., & Fernández-Huertas Moraga, J. (2013). Multilateral resistance to migration. *Journal of Development Economics*, *102*, 79–100. https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2012.12.001

Bussink, H., Heyma, A., & Vervliet, T. (2022). *Posted workers to the Netherlands* [SEO Economisch Onderzoek].

CBS. (2024). *Migrantenmonitor 2023*. Centraal Bureau voor de Statistiek. https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2024/43/migrantenmonitor-2023

CBS. (2025). *Ruim 6 op de 10 Oekraïense vluchtelingen in loondienst*. Centraal Bureau voor de Statistiek. https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/39/ruim-6-op-de-10-oekraiense-vluchtelingen-in-loondienst

Chilton, A., & Woda, B. (2022). The expanding universe of bilateral labor agreements. *Theoretical Inquiries in Law*, *23*(2), 1–64. https://doi.org/10.1515/til-2022-0010

CPB. (2004). *Arbeidsmigratie uit de Midden- en Oost-Europese toetredingslanden* [CPB Notitie]. Centraal Planbureau (CPB). https://www.cpb.nl/publicatie/arbeidsmigratie-uit-de-midden-en-oost-europese-toetredingslanden

De Haas, H., Czaika, M., Flahaux, M., Mahendra, E., Natter, K., Vezzoli, S., & Villares-Varela, M. (2019). International Migration: Trends, Determinants, and Policy Effects. *Population and Development Review*, *45*(4), 885–922. https://doi.org/10.1111/padr.12291

European Commission. (2011). Frequently asked questions: The end of transitional arrangements for the free movement of workers on 30 April 2011. *European Commission Press Corner. Memo*, *11*(259). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo_11_259

European Commission. (2025). *2025 Enlargement Package shows progress towards EU membership for key enlargement partners*. https://enlargement.ec.europa.eu/news/2025-enlargement-package-shows-progress-towards-eu-membership-key-enlargement-partners-2025-11-04_en

European Commission. Joint Research Centre. (2024). *Atlas of migration 2024*. Publications Office. https://data.europa.eu/doi/10.2760/5025638

Feenstra, R. C., Inklaar, R., & Timmer, M. P. (2015). The Next Generation of the Penn World Table. *American Economic Review*, *105*(10), 3150–3182. https://doi.org/10.1257/aer.20130954

Felbermayr, G., Larch, M., Yalcin, E., & Yotov, Y. V. (2024). On the heterogeneous trade and welfare effects of GATT/WTO membership. *Review of World Economics (Weltwirtschaftliches Archiv)*, *160*(3), 983–1008.

Fertig, M., & Kahanec, M. (2015). Projections of potential flows to the enlarging EU from Ukraine, Croatia and other Eastern neighbors. *IZA Journal of Migration*, *4*(1), 6. https://doi.org/10.1186/s40176-015-0029-8

Freeman, R., & Lewis, J. (2021). Gravity model estimates of the spatial determinants of trade, migration, and trade-and-migration policies. *Economics Letters*, *204*, 109873. https://doi.org/10.1016/j.econlet.2021.109873

Gallup. (2018). *Potential Net Migration Index*. https://news.gallup.com/migration/interactive.aspx

Holland, D., Fic, T., Rincon-Aznar, A., Stokes, L., & Paluchowski, P. (2011). Labour mobility within the EU-The impact of enlargement and the functioning of the transitional arrangements. *National Institute of Economic and Social Research*, *2978*.

Kahanec, M., Zaiceva, A., & Zimmermann, K. F. (2009). Lessons from Migration after EU Enlargement. In M. Kahanec & K. F. Zimmermann (Eds.), *EU Labor Markets After Post-Enlargement Migration* (pp. 3–45). Springer Nature Link.

King, R., & Gëdeshi, I. (2023). Editorial Introduction: New Trends in Migration in the Western Balkans. *Central and Eastern European Migration Review*, *12*(2). https://doi.org/10.54667/ceemr.2023.27

Lavrič, M. (2018). Youth Emigration from the Western Balkans: Factors, Motivations, and Trends. In *Emigration from the Western Balkans* (pp. 18–27). Aspen Institute.

Lehne, S., Nechev, Z., & Grieveson, R. (2025). Access Before Accession: Rethinking the EU's Gradual Integration. *Carnegie Europe*. https://carnegieendowment.org/research/2025/08/access-before-accession-rethinking-the-eus-gradual-integration?lang=en

Mantu, S., Kakabadze, E., Kartal, B., & de Lange, T. (2025). Rethinking EU enlargement and options for accelerating access to the labour market of the Member States. *DignityFIRM Comparative Working Paper Series*, *WP4*.

Mavus Kütük, M., Phan, N., van Stiphout-Kramer, B., & Bijwaard, G. (2025). *Blijven of vertrekken? Een analyse van de verblijfsduur van arbeidsmigranten*. Centraal Planbureau (CPB).

Mayda, A. M. (2010). International migration: A panel data analysis of the determinants of bilateral flows. *Journal of Population Economics*, *23*(4), Article 4. https://doi.org/10.1007/s00148-009-0251-x

OECD. (2022). *Labour Migration in the Western Balkans: Mapping Patterns, Addressing Challenges and Reaping Benefits Mapping Patterns, Addressing Challenges and Reaping Benefits*. OECD. https://doi.org/10.1787/af3db4f9-en

Ortega, F., & Peri, G. (2013). The effect of income and immigration policies on international migration. *Migration Studies*, *1*(1), 47–74. https://doi.org/10.1093/migration/mns004

Rojas-Romagosa, H., & Bollen, J. (2018). Estimating migration changes from the EU's free movement of people principle. *CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis*, *385*.

Santos Silva, J. M. C., & Tenreyro, S. (2006). The log of gravity. *Review of Economics and Statistics*, *88*(4), 641–658.

Santos Silva, J. M. C., & Tenreyro, S. (2022). The Log of Gravity at 15. *Portuguese Economic Journal*, *21*(3), 423–437. https://doi.org/10.1007/s10258-021-00203-w

Smith, D., Huang, T., & Dlugosch, D. (2024). *Assessing the impact of long-term global demographic changes on the Dutch economy and trade* (1830th ed., OECD Economics Department Working Papers) [OECD Economics Department Working Papers]. https://doi.org/10.1787/57318ff6-en

Soederhuizen, B., Meijerink, G., Van Sonsbeek, J.-M., van Stiphout-Kramer, B., Verlaat, T., & Stalenberg, R. (2025). *De economische effecten van arbeidsmigratie*. Centraal Planbureau (CPB).

Standaert, S., & Rayp, G. (2022). *Where did they come from, where did they go?: Bridging the gaps in migration data*. Ghent University, Faculty of Economics and Business Administration. https://wps-feb.ugent.be/Papers/wp_22_1045.pdf

Strockmeijer, A., De Beer, P., & Dagevos, J. (2018). Blijven of terugkeren?: Wat werkpatronen van Oost-Europese arbeidsmigranten ons kunnen leren over de aard van de hedendaagse migratie. *Mens & Maatschappij*, *93*(1), 5–29. https://doi.org/10.5117/MEM2018.1.STRO

Ter Weel, B. (2011). *Arbeidsmigranten uit Oost-Europa*. Centraal Planbureau (CPB). https://www.cpb.nl/en/publication/arbeidsmigranten-uit-oost-europa

Török, I. (2017). Migration Patterns and Core–Periphery Relations from the Central and Eastern-European Perspective. *European Review*, *25*(3), 388–405. https://doi.org/10.1017/S1062798717000059

United Nations. (2024). World Population Prospects 2024: Methodology of the United Nations population estimates and projections. *United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division*.

United Nations High Commissioner for Refugees. (2025a). *Forecasting refugee return to Ukraine amid ongoing war and uncertainty*. https://data.unhcr.org/en/documents/details/117421

United Nations High Commissioner for Refugees. (2025b). *Operational Data Portal [Dataset]*. https://data.unhcr.org/

Van Hees et al. (2025). *Labour Migration and EU Enlargement: Reconciling Dutch and Western Balkan Priorities*. Clingendael Report. https://www.clingendael.org/publication/labour-migration-and-eu-enlargement-reconciling-dutch-and-western-balkan-priorities

Van Stiphout-Kramer, B., Hendriks, B., Meijerink, G., Van der Plaat, M., & Van Sonsbeek, J.-M. (2024). *Economische dynamiek en migratie*. Centraal Planbureau (CPB).

World Bank. (2025). *World Bank Development Indicators [Dataset]*. https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators

Yotov, Y. V., Piermartini, R., Monteiro, J.-A., & Larch, M. (2016). *An Advanced Guide to Trade Policy Analysis: The Structural Gravity Model*. WTO. https://doi.org/10.30875/abc0167e-en

A Bijlage: Methodologische toelichting

A1.1 Stap 1: schatten van het zwaartekrachtmodel van migratie

Het zwaartekrachtmodel vormt de kern van deze empirische analyse en is een veelgebruikte methode om internationale stromen, zoals handel of migratie, te verklaren. De theoretische basis van het model voor migratie ligt in het zogenoemde *Random Utility Model (RUM)*, waarbij individuen hun migratiebestemming kiezen op basis van de verwachte baten en kosten die met migratie gepaard gaan (Beine et al., 2016; Bertoli & Fernández-Huertas Moraga, 2013). Migratiebeslissingen worden dus beïnvloed door bilaterale migratiekosten, zoals geografische afstand, taal, historische banden en institutionele factoren, waaronder internationale akkoorden.

Het zwaartekrachtmodel ontleent zijn naam aan de klassieke natuurkundige wet van Newton. Het idee hierbij is dat de aantrekkingskracht tussen twee massa's (in dit geval twee landen) recht evenredig is met hun massa en omgekeerd evenredig met de afstand tussen hen. In economische termen betekent dit dat grotere landen meer migratie aantrekken, terwijl grotere geografische of institutionele barrières migratie ontmoedigen.

A1.1.1 Basisspecificatie

We beginnen met een basismodel waarin enkel het algemene effect van de 2004-2007-2013 uitbreidingen op migratie tussen zowel oude en nieuwe lidstaten wordt geschat. De structurele specificatie van het zwaartekrachtmodel voor migratie luidt als volgt:

(1)

$$M_{ij,t} = exp\left[\beta_1 EU_ENLA_{ij,t} + \alpha_1 WTO_{ij,t} + \alpha_2 BLA_{ij,t} + \alpha_3 TA_{ij,t} + \zeta_{i,t} + \eta_{j,t} + \theta_{ij}\right] \times \varepsilon_{ij,t}$$

waarbij $M_{ij,t}$ het gestandaardiseerde aantal migranten weergeeft van oorsprong/herkomstland i naar bestemmingsland j in jaar t. Wij standaardiseren het aantal migranten bij de populatie in het oorsprongsland conform Beine et al. (2016). De variabele $EU_ENLA_{ij,t}$ is de variabele waarin we hier geïnteresseerd zijn, en geeft aan of een EU-uitbreiding van toepassing is. Wanneer beide landen EU-lid zijn vanaf het jaar van toetreding neemt deze de waarde 1 aan, anders de waarde 0. De controlevariabelen $WTO_{ij,t}$, $BLA_{ij,t}$, en $TA_{ij,t}$ staan respectievelijk voor lidmaatschap van de Wereldhandelsorganisatie van beide landen, de aanwezigheid van bilaterale arbeidsmigratieakkoorden en andere handelsakkoorden (Baier & Bergstrand, 2021; Chilton & Woda, 2022; Felbermayr et al., 2024). De *fixed effects* $\zeta_{i,t}$ en $\eta_{j,t}$ vangen alle landspecifieke, tijdsafhankelijke kenmerken op (zoals economische groei, inflatie, bevolkingsomvang of beleidsveranderingen). Deze landspecifieke effecten zorgen ervoor dat de schattingen niet worden vertekend door algemene mondiale trends of door veranderingen in het migratieklimaat van specifieke landen, en worden in de literatuur de multilaterale resistentietermen genoemd (Anderson & Van Wincoop, 2003). De bilaterale *fixed effect* θ_{ij} corrigeert op zijn beurt voor tijdsonafhankelijke kenmerken tussen een landenpaar, zoals de geografische afstand, taal, of koloniale banden (Baier & Bergstrand, 2007).

De parameters worden geschat met de *Poisson Pseudo Maximum Likelihood* (PPML)-schatter. Deze schatter is sinds Santos Silva & Tenreyro (2006) de standaard in handels en migratie onderzoek. De schatter is robuust is voor heteroscedasticiteit en nulwaarnemingen in de migratiedata. Deze schattingsmethode garandeert consistente resultaten, ook bij vele landparen zonder geregistreerde migratie. Hierbij volgen we

The Advanced Guide to Trade Policy Analysis (Yotov et al., 2016) en gebruiken zoals al eerder genoemd de structurele specificatie met *three-way fixed effects*, die zowel tijdsinvariante als tijdsafhankelijke determinanten van migratiekosten volledig absorbeert.

In onze analyse controleren wij ook voor andere integratie-akkoorden tussen landen. Hiervoor gebruiken we data over handelsakkoorden van Baier & Bergstrand (2021), bilaterale arbeidsakkoorden van Chilton & Woda (2022), en informatie over het lidmaatschap van de GATT/WTO, die we handmatig hebben samengesteld. Het is belangrijk om voor deze andere vormen van beleidswijzigingen te controleren, omdat deze migratiepatronen ook kunnen beïnvloeden. Door ze afzonderlijk op te nemen, kunnen we het specifieke effect van de EU-uitbreiding op migratie zuiverder meten. Bevolkingsgegevens zijn afkomstig uit de Penn World Tables 10.01 (Feenstra et al., 2015) en worden gebruikt om migratie te normaliseren naar de bevolkingsgrootte van het oorsprongsland (conform Beine et al. (2016)).

A1.1.2 Effect voor migratie van nieuwe naar oude lidstaten

Om te onderzoeken of de effecten van de EU-uitbreidingen verschillen tussen de nieuwe en de oude lidstaten, breiden we het model uit. Dit doen wij door een interactieterm tussen de EU-uitbreidingsdummy en een indicator voor migratie van de nieuwe naar de oude lidstaten toe te voegen. De specificatie voor de richting van het migratie-effect luidt als volgt:

(2)

$$M_{ij,t} = exp\big[\beta_1 EU_ENLA_{ij,t} + \beta_2\big(EU_ENLA_{ij,t} \times NO_{ij,t}\big) + \alpha_1 WTO_{ij,t} + \alpha_2 BLA_{ij,t} + \alpha_3 TA_{ij,t} + \zeta_{i,t} + \eta_{j,t} + \theta_{ij}\big] \times \varepsilon_{ij,t}$$

waarbij β_1 het algemene effect van de nieuwe EU-uitbreidingen op migratie meet ongeacht de richting, terwijl de interactieterm $EU_ENLA_{ij,t} \times NO_{ij,t}$ het specifieke effect van EU-uitbreiding op migratie van nieuwe naar oude lidstaten vastlegt. Daarom interpreteren we β_1 als het gemiddelde effect van de nieuwe EU-uitbreidingen, terwijl β_2 het extra effect vastlegt voor migratie van nieuwe naar oude lidstaten.[12]

A1.1.3 Hoofdspecificatie

Om na te gaan hoe migratie zich in de tijd na de toetreding ontwikkelt, schatten we tot slot ook de zogenaamde gespreide effecten (*phased-in effects*) van de EU-uitbreidingen. Deze specificatie houdt rekening met vertraagde effecten van de toetredingen en meet de verschillen in de effecten op het moment van de toetredingen, en respectievelijk drie, zes en tien jaar later (*lags*). De vergelijking luidt als volgt:

(3)

$$\begin{aligned} M_{ij,t} = \exp\big[&\beta_1 EU_ENLA_{ij,t} + \beta_2\big(EU_ENLA_{ij,t} \times NO_{ij,t}\big) + \beta_3\big(EU_ENLA_{ij,t-3} \times NO_{ij,t-3}\big) \\ &+ \beta_4\big(EU_ENLA_{ij,t-6} \times NO_{ij,t-6}\big) + \beta_5\big(EU_ENLA_{ij,t-10} \times NO_{ij,t-10}\big) + \alpha_1 WTO_{ij,t} \\ &+ \alpha_2 BLA_{ij,t} + \alpha_3 TA_{ij,t} + \zeta_{i,t} + \eta_{j,t} + \theta_{ij}\big] \times \varepsilon_{ij,t} \end{aligned}$$

De totale of *gespreide* impact van de 07-13 EU-uitbreidingen van nieuwe naar oude lidstaten wordt vervolgens berekend als de som van deze vertraagde effecten: $\beta_{10\,jaar} = \beta_2 + \beta_3 + \beta_4 + \beta_5$. Deze aanpak maakt het mogelijk om te analyseren of de migratie-effecten zich geleidelijk manifesteren, bijvoorbeeld doordat migratiebeslissingen tijd vergen. Deze aanpak is gebaseerd op Freeman & Lewis (2021).

[12] Wij definiëren de variabele EU_ENLA vanaf vergelijking (2) zo dat het de migratie van nieuwe naar oude lidstaten niet meeneemt. Het totale effect van nieuwe naar oude lidstaten is dus volledig door β_2 gegeven en niet door $\beta_1 + \beta_2$.

A1.1.4 Resultaten van schatting van effect uitbreiding 2004-13

Tabel A. 1 Resultaten van schatting van effect uitbreiding 2004-2013

Variabele	Directionele effecten (1)	Gespreide effecten over tien jaar (3)
WTO	0.324*** (0.054)	0.326*** (0.065)
BLA	0.137** (0.054)	0.141** (0.063)
Tas non-EU	0.057 (0.038)	0.057 (0.046)
Oude EU	0.619*** (0.145)	0.402*** (0.093)
EU_ENLA	0.011 (0.128)	0.067 (0.131)
EU_ENLA*NO (nieuw → oud)	0.533*** (0.162)	0.281* (0.148)
lag_EU_NO_3	—	0.138** (0.059)
Lag_EU_NO_6	—	0.293*** (0.083)
Lag_EU_NO_10	—	-0.004 (0.062)
Nr. observaties	1,054,426	884,947

Tabelnoot: Robuuste standaardfouten tussen haakjes. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.*

Kolom 1 geeft de resultaten van vergelijking (2) aan en kolom 2 van vergelijking (3). De procentuele toename in het aantal migranten dat vanwege de toetreding meer van nieuwe naar oude lidstaten gevestigd is, wordt berekend volgens de formule: (*exp*(β)-1) x 100. Toegepast op kolom 1 betekent dit: (*exp*(0.533) -1) x 100 = 70.4% en voor kolom 2: $\beta = 0.281 + 0.138 + 0.293 - 0.004 = 0.708$, wat neerkomt op: $(exp(0.708) - 1)\ x\ 100\ =\ 103\%$ na tien jaar.[13] Het effect uit de gespreide regressie is hoger omdat het eerste effect het gemiddelde over alle jaren na toetreding aangeeft en omdat dit effect in de eerste jaren lager dan na 10 jaren is. Het effect na tien jaar is wat wij in onze schattingen voor het te verwachtende effect voor kandidaten gebruiken. Het effect uit kolom 1 kan gebruikt worden om onze resultaten met Rojas-Romagosa & Bollen (2018) te vergelijken.

A1.2 Stap 2: Gebruik van geschatte coëfficiënten voor inschatting van toekomstige migratie-effecten

Na het schatten van de coëfficiënten berekenen wij de verwachte toename van migratie vanuit elke kandidaat-lidstaat naar de EU als geheel. Vervolgens verdelen we deze extra migratie over de afzonderlijke huidige EU-lidstaten. Het totale effect voor de hele EU is gebaseerd op drie getallen: het geschatte effect van de eerdere uitbreiding op migratie naar de EU, of dus β; het aantal mensen dat vandaag uit een kandidaat-lidstaat in de EU woont, of dus het bestaande netwerk MIG_{kl}^{EU}; en de verwachte verandering in de populatie van de kandidaat-lidstaat, $\widehat{N_{kl}}$. De verandering in de populatie moet meegenomen worden om consistent te blijven met onze schattingen waarin het effect op migratie uitgedrukt wordt als aandeel van de thuispopulatie, zoals in de literatuur wordt aanbevolen (Beine et al., 2016). Het is verder ook theoretisch belangrijk om mee te

[13] Wij meten in alle gevallen de effecten na tien jaar, behalve voor de toetreding van Kroatië. Doordat wij de schattingen tot 2020 doen, betekent dit voor Kroatië dat wij dus eigenlijk 7 jaar na toetreding meten.

nemen omdat er in een kleinere populatie ook minder migratiepotentieel is. Het effect op de hele EU wordt dan berekend als:

$$\widehat{MIG_{kl}^{EU}} = MIG_{kl}^{EU} * \beta * \widehat{N_{kl}}$$

Wij verdelen alle migranten die naar de EU komen over lidstaten op drie manieren. Zoals in de hoofdtekst beschreven, liggen er verschillende aannames achter elke verdeling. De migranten verandering per bestemmingsland is dan $\widehat{MIG_{kl}^{EU}}$ keer een verdelingssleutel, α_{kl}^{bl}, die zowel van de kandidaat-lidstaat als ook van het bestemmingsland, bl, afhangt. De verdeling op basis van het aandeel migranten uit kandidaat-lidstaten in de bestemmingslanden wordt berekend door het aantal migranten uit een kandidaat-lidstaat, MIG_{kl}^{bl}, te delen door het totale aantal in de EU, MIG_{kl}^{EU}. Hierbij gebruiken wij data uit het jaar 2020. Voor de andere twee verdelingen hebben wij verder informatie nodig over het aantal migranten uit de landen uit eerdere EU uitbreiding van 2004-13 in de EU-lidstaten zowel voor de uitbreiding als ook tien jaar na toetreding,[14] $MIG_{EU0413,voor}^{EU}$ en $MIG_{EU0413,na}^{EU}$. Voor de tweede verdeling gebruiken wij het aandeel van de nieuwe lidstaten als aandeel aan de EU tien jaar na toetreding. Voor de derde verdeling combineren wij het aandeel kandidaat-lidstaten in Nederland vandaag met de verandering in het aandeel van nieuwe lidstaten in de tien jaar na toetreding. In tabel 7-2 vatten wij de berekeningen voor alle drie verdelingen samen.

Wij gebruiken meerdere bronnen voor de onderliggende data. Het aantal mensen uit kandidaat-lidstaten dat vandaag in de EU is, komt van (European Commission. Joint Research Centre., 2024), de populatie veranderingen tussen nu en de toekomst komen uit (United Nations, 2024). Informatie over het aantal mensen uit nieuwe lidstaten in de EU en in individuele lidstaten komt zoals de regressie data uit (Standaert & Rayp, 2022), deze gebruiken wij ook voor data over migratie uit kandidaat-lidstaten voor alle EU-lidstaten behalve Nederland, voor Nederland gebruiken wij CBS microdata voor extra informatie. [15]

Tabel A. 2 Berekening van effect voor bestemmingsland voor de drie aannames

Aanname over verdeling	Berekening van effect voor bestemmingsland
Aandeel kandidaat-lidstaten	$MIG_{kl}^{EU} * \beta * \widehat{N_{kl}} * \frac{MIG_{kl}^{bl}}{MIG_{kl}^{EU}}$
Aandeel 2004-2013 landen	$MIG_{kl}^{EU} * \beta * \widehat{N_{kl}} * \frac{MIG_{EU0413,na}^{bl}}{MIG_{EU0413,na}^{EUoud}}$
Aandeel kandidaat-lidstaten en 2004-2013-verandering	$MIG_{kl}^{EU} * \beta * \widehat{N_{kl}} * \frac{MIG_{kl}^{bl}}{MIG_{kl}^{EU}} * \frac{MIG_{EU0413,na}^{bl}}{MIG_{EU0413,na}^{EU}} / \frac{MIG_{EU0413,voor}^{bl}}{MIG_{EU0413,voor}^{EU}}$

Wij berekenen β als een combinatie van de coëfficiënten uit vergelijking (3), samen met de respectievelijke standaardfout en het betrouwbaarheidsinterval. Zoals beschreven gebruiken wij de regressie om het effect in tien jaar na de toetreding te schatten. De som van de coëfficiënten tot het bepaalde jaar geeft dan het effect na zoveel jaren aan. Omdat de regressie in constante elasticiteitsvorm is, moet men erna nog de logaritme van de som nemen en 1 aftrekken om de procentuele stijging te bekomen. De

[14] Wij gebruiken altijd het aandeel aan alle huidige EU-lidstaten. Voor Kroatië gebruiken wij het aantal migranten in 2020.

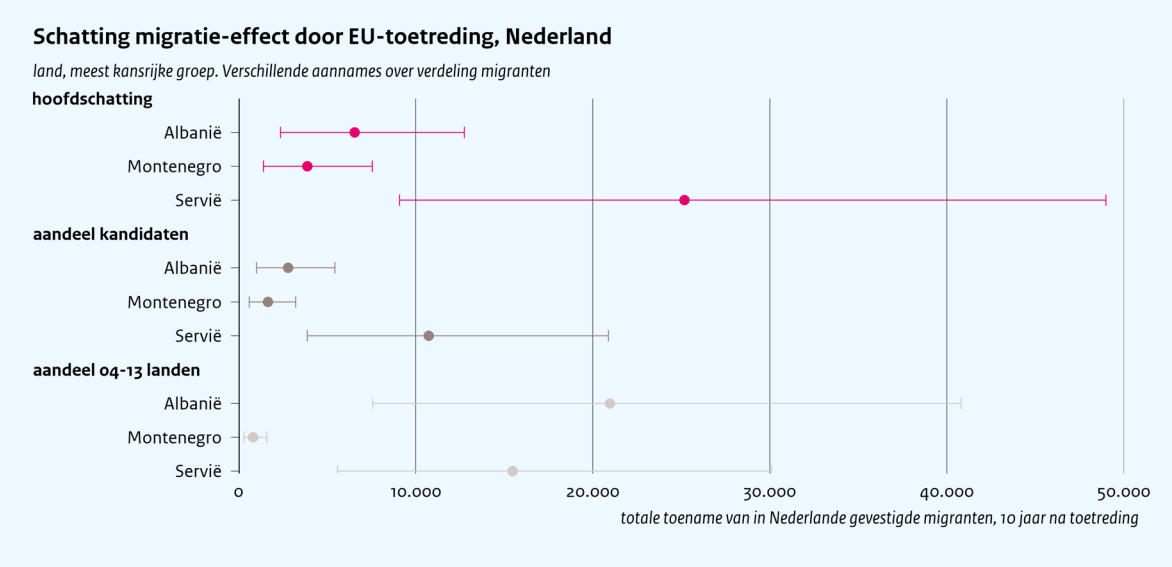
[15] De landen Joegoslavië en Tsjechoslowakije zijn weggelaten uit de hoofdanalyses aangezien zij ophielden te bestaan en opsplitsen in nieuwe lidstaten. Voor de robuustheid van deze studie hebben wij de analyses ook met deze landen uitgevoerd en de resultaten zijn vergelijkbaar (beschikbaar op aanvraag).

standaardfout voor dit effect is dan makkelijk te berekenen als de vierkantswortel van $\widehat{\theta'}\hat{\Sigma}\hat{\theta}$, waar $\hat{\theta}$ de geschatte coëfficiënten vector en $\hat{\Sigma}$ de respectievelijk geschatte variantie-covariantie matrix is. Het betrouwbaarheidsinterval is dan simpelweg $X * \log(\beta - 1.96 * SE) * \widehat{N_{kl}}$, waar X het effect zoals berekend is in tabel A.2.

Om het effect van overgangsmaatregelen te bepalen gebruiken wij een aangepaste schatting van het effect uit eerdere uitbreidingen. Wij schatten hierbij het effect apart voor de landen die in elke uitbreiding het laatst hun overgangsmaatregelen hebben stopgezet. Dit doen wij door een interactie tussen onze uitbreidingsdummy en een dummy dat één is voor de groep landen die hun grens als laatst openstelden toe te voegen. Zoals in de hoofdregressie voegen wij ook hier weer een variabele toe om het effect tien jaar na toetreding te schatten.[16] Wij berekenen dan het verschil tussen landen met en zonder maatregelen als $\frac{\beta_7}{\beta_{totaal}}$ waar de onderste term het totale effect aangeeft en de bovenste term het effect alleen voor de landen die na 7-jaar pas de overgangsmaatregelen op stoppen zetten. Deze schaalfactor multipliceren wij dan met onze schatting om het effect voor een land te schatten dat in een komende uitbreiding het laatst zijn grenzen opent.

A1.3 Schattingen met andere verdelingsaannames

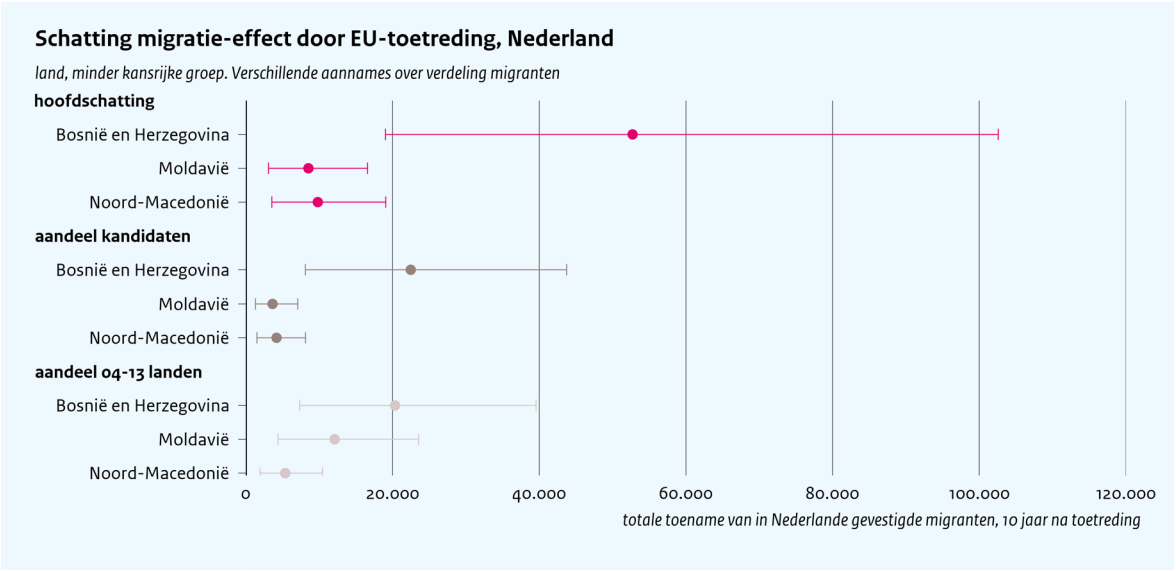
Figuur A. 1. Schatting migratie door EU-toetreding Albanië, Montenegro en Servië cumulatief over tien jaar met verschillende aannames



Figuurnoot: De figuur toont het geraamde aantal mensen per kandidaat-lidstaat dat zich tien jaar na toetreding in Nederland zal hebben gevestigd. De schatting per land is gebaseerd op drie verschillende aannames over de verdeling van migranten over de huidige EU-lidstaten. De aanname met betrekking tot *het aandeel van de kandidaat-lidstaten* verdeelt de mensen proportioneel op basis van hun huidige aandeel van mensen uit dit land in Nederland als percentage van alle mensen uit het land in de huidige EU. De aanname met betrekking tot het *aandeel van de 04-13-landen* verdeelt migranten volgens het huidige aandeel van mensen uit de landen die tussen 2004 en 2013 zijn toegetreden. De aanname met betrekking tot de *hoofdschatting* combineert het huidige aandeel van kandidaat-lidstaten met de verandering in het aandeel van mensen uit de 04-13-landen tussen hun toetreding en tien jaar erna. Voor meer informatie hierover, zie bijlage A1.2.

[16] In deze regressie nemen wij Cyprus en Malta niet mee, omdat landen geen overgangsmaatregelen voor mensen uit deze landen hadden.

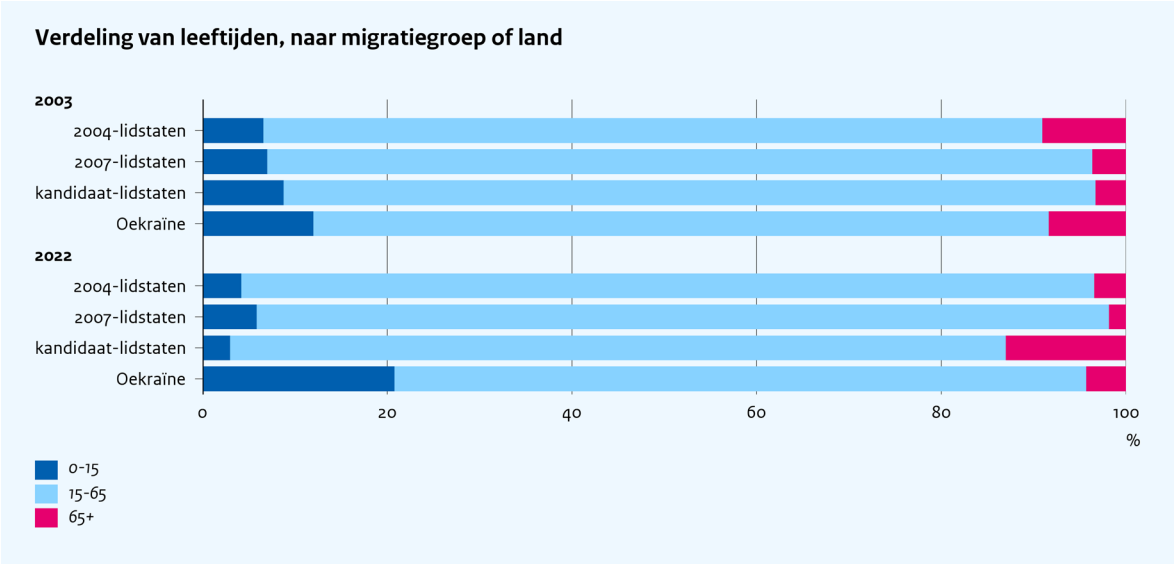
Figuur A. 2. Schatting van migratie- effect EU-toetreding van Bosnië-Herzegovina, Moldavië en Noord-Macedonië met verschillende aannames



Figuurnoot: De figuur toont het geraamde aantal mensen per kandidaat-lidstaat dat zich tien jaar na toetreding in Nederland zal hebben gevestigd. De schatting per land is gebaseerd op drie verschillende aannames over de verdeling van migranten over de huidige EU-lidstaten. De aanname met betrekking tot *het aandeel van de kandidaat-lidstaten* verdeelt de mensen proportioneel op basis van hun huidige aandeel van mensen uit dit land in Nederland als percentage van alle mensen uit het land in de huidige EU. De aanname met betrekking tot het *aandeel van de 04-13-landen* verdeelt migranten volgens het huidige aandeel van mensen uit de landen die tussen 2004 en 2013 zijn toegetreden. De aanname met betrekking tot de *hoofdschatting* combineert het huidige aandeel van kandidaat-lidstaten met de verandering in het aandeel van mensen uit de 04-13-landen tussen hun toetreding en tien jaar erna. Voor meer informatie hierover, zie bijlage A1.2.

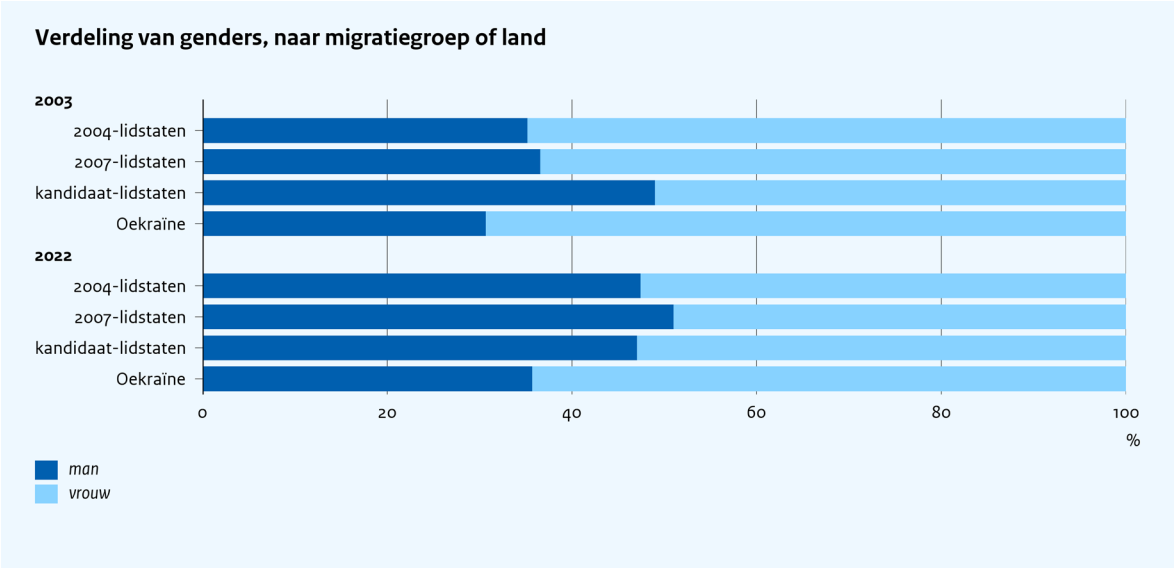
A1.4 Extra kenmerken

Figuur A. 3. Leeftijd migranten uit toegetreden lidstaten over tijd lager



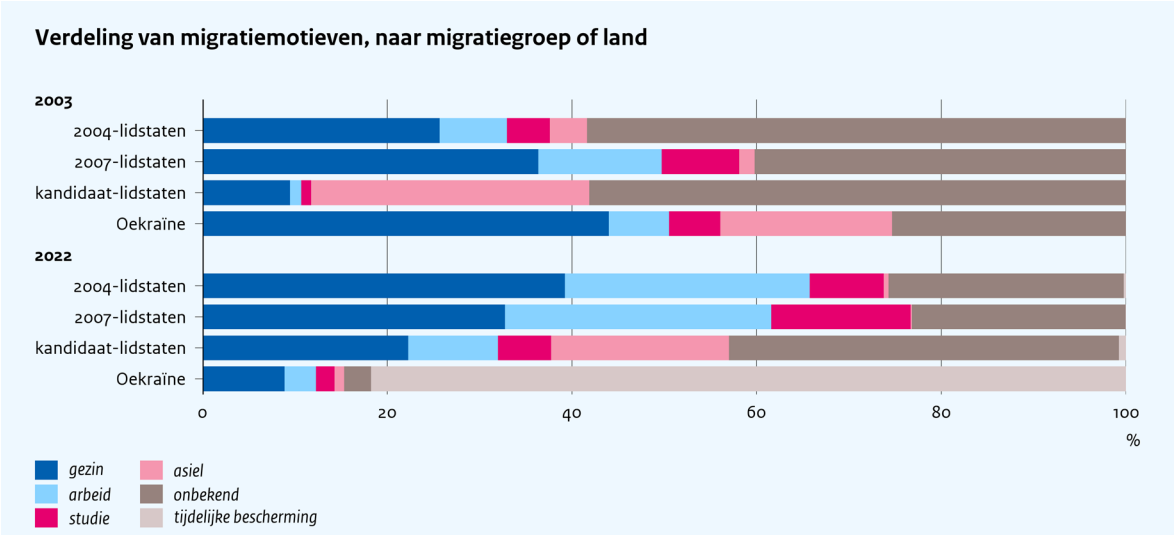
Figuurnoot: CBS microdata, bewerking CPB. De figuur toont de verdeling van migranten in Nederland naar leeftijdsgroep en herkomstland of groep herkomstlanden. De drie leeftijdsgroepen 0-15, 15-65 en 65+ zijn gemaakt om de beroepsbevolking (15-65) te onderscheiden van de niet-beroepsbevolking.

Figuur A. 4. Aandeel mannen onder migranten uit toegetreden lidstaten over tijd toegenomen



Figuurnoot: CBS microdata, bewerking CPB. De figuur toont de verdeling van migranten in Nederland naar gender, zoals geregistreerd in de Basisregistratie Personen (BRP), en herkomstland of groep herkomstlanden.

Figuur A. 5. Migranten uit toegetreden lidstaten zijn over tijd meer voor werk en gezinshereniging gekomen



Figuurnoot: CBS microdata, bewerking CPB. De figuur toont de verdeling van migranten in Nederland naar migratiemotief en herkomstland of groep herkomstlanden. De motieven zijn zoals geregistreerd door het CBS, dit betreft het motief zoals aangegeven bij de aanvraag voor een verblijfsvergunning voor niet-EU migranten of afgeleide migratiedoelen voor EU-migranten (link).

A1.5 Effecten voor hele EU

Met onze methode kunnen we ook een indicatie geven van het verwachte effect voor de EU als geheel. Hiervoor gebruiken we dezelfde aanpak en schatten we de migratieverandering op basis van ons geschatte effect van de uitbreidingen van 2004 tot 2013. Wij doen het alleen zonder de migranten daarna over lidstaten te verdelen. Deze schatting is nog steeds onderhevig aan aanzienlijke onzekerheid, aangezien de situatie

vandaag de dag in sommige opzichten verschilt van die destijds. Dit komt vooral doordat veel mensen uit de kandidaat-lidstaten al zijn geëmigreerd (naar de EU).

Voor de kandidaat-lidstaten zou het geschatte effect een grote impact kunnen hebben. Voor de meest kansrijke groep schatten we dat het aantal migranten dat zich tien jaar na toetreding in de huidige EU zou hebben gevestigd, ongeveer 1,75 mln zou bedragen. Voor Albanië gaat dit over een effect van rond de 1 mln, voor Montenegro rond de 40 dzd, en voor Servië rond de 700 dzd. Voor Albanië is het effect het hoogst, omdat wij een relatieve verandering schatten, zoals uitgelegd in paragraaf 2.3. Voor Albanië zal het effect waarschijnlijk lager zijn dan van ons geschat, omdat er al een groot deel van de Albanese bevolking in de EU verblijft en er ook arbeidskrachten in het thuisland nodig zijn. Voor de minder kansrijke groep zonder Oekraïne schatten we dit aantal op ongeveer 1,8 mln. Deze cijfers zijn groot in verhouding tot de bevolking in de respectieve landen en impliceren voor sommige landen een hoger emigratiecijfer als percentage van de binnenlandse bevolking dan voor het land met het hoogste vertrekcijfer na de eerdere uitbreiding (Roemenië, met bijna 9 % van de bevolking die toen naar de EU vertrok (King & Gëdeshi, 2023)). Dit komt weer door het al grote aandeel van mensen uit de kandidaat-lidstaten dat vandaag al in de EU gevestigd is, zoals beschreven in paragraaf 2.3.