
Vergaderjaar 2011–2012

32 680

**Parlementair onderzoek Lessen uit recente
arbeidsmigratie**

Nr. 8

**DEELSTUDIE 1: CPB NOTITIE «ARBEIDSMIGRATIE UIT
OOST-EUROPA»**

NOTITIE ARBEIDSMIGRANTEN UIT OOST-EUROPA

1 Inleiding

De Tweede Kamer heeft het Centraal Planbureau (CPB) gevraagd een actuele raming op te stellen van de arbeidsmigratiestroom naar Nederland uit de Midden- en Oost-Europese landen (MOE-landen), met name Polen, Bulgarije en Roemenië, en de effecten daarvan op de Nederlandse economie en arbeidsmarkt. Voor eind 2011 moet het kabinet het Nederlandse standpunt betreffende de overgangperiode voor Roemenen en Bulgaren aan de Europese Commissie kenbaar maken. De analyse in deze notitie zal een bijdrage leveren aan het eindrapport van de tijdelijke commissie Lessen uit recente arbeidsmigratie. De raming geeft een beeld van de permanente migratie uit Polen, Bulgarije en Roemenië naar Nederland, dat is migranten die zich inschrijven in de gemeente waar ze verblijven en voornemens zijn minimaal 4 maanden in Nederland te verblijven. Bij gebrek aan betrouwbare gegevens, wordt tijdelijke migratie op een meer kwalitatieve manier besproken.

Tot uiterlijk 1 januari 2014 mag een overgangsregeling worden aangehouden. De huidige regeling voor Roemeense en Bulgaarse werknemers bestaat uit een tewerkstellingsvergunning in combinatie met een arbeidsmarkttoets. Komend najaar bericht het kabinet de Tweede Kamer over de besluitvorming over de vrije toetreding van Roemeense en Bulgaarse werknemers tot de Nederlandse arbeidsmarkt.

De raming die wordt gevraagd, is vergelijkbaar met een eerder uitgevoerde CPB-analyse voor het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 2004. Die analyse raamde migratiestromen uit de MOE-landen die op 1 mei 2004 zijn toegetreden tot de Europese Unie.¹ Op verzoek van de Tweede Kamer wordt ingegaan op de verschillen tussen de geraamde aantallen arbeidsmigranten en de gerealiseerde aantallen uit de analyse in 2004 door middel van een korte evaluatie.

Deze notitie presenteert:

- Een raming van de permanente migratiestromen uit Polen, Bulgarije en Roemenië en een kwalitatieve inschatting van het aantal tijdelijke migranten tot en met 2015. Om deze raming te onderbouwen wordt ingegaan op de relevante regelgeving, de werking van de arbeidsmarkt, de verwachtingen over de Nederlandse arbeidsmarkt en de determinanten van migratie en arbeidsstromen.
- Een evaluatie van de raming uit 2004 over migratiestromen uit Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië (MOE-8).

2 Huidige situatie en regelgeving

In de lidstaten van de Europese Economische Ruimte (EER) is vrij verkeer van werknemers een fundamenteel recht. Bij de toetreding van 10 nieuwe landen tot de EU op 1 mei 2004 zijn de wetten rondom het vrije verkeer gewijzigd. Het toetredingsverdrag biedt de *oude* 15 EU-lidstaten (EU-15) de mogelijkheid voor het invoeren van overgangsregelingen voor onderdanen van de op 1 mei 2004 toegetreden lidstaten, behalve Cyprus en Malta. Werknemers uit de MOE-8 kregen direct volledige toegang tot de arbeidsmarkten in Zweden, Ierland en het Verenigd Koninkrijk, die geen gebruik maakten van deze overgangsregelingen. De overige EU-15 lidstaten beperkten de toegang tot hun arbeidsmarkten. Werknemers uit

¹ Zie de CPB Notitie *Arbeidsmigratie uit de Midden- en Oost-Europese toetredingslanden* van 14 januari 2004. Deze notitie kan worden gedownload via <http://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/arbeidsmigratie-uit-de-midden-en-oost-europese-toetredingslanden.pdf>. De landen die daar werden bekeken zijn Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië. Op 1 mei 2004 zijn ook Malta en Cyprus toegetreden tot de Europese Unie. Deze twee landen zijn niet meegenomen in de analyse.

de MOE-8 kregen geleidelijk toegang tot de arbeidsmarkten in 8 EU-15 lidstaten tussen 2006 en 2008. In 2006 stelden Griekenland, Spanje, Portugal, Finland en Italië hun arbeidsmarkten open, gevolgd door Nederland en Luxemburg in 2007. In 2008 maakte ook Frankrijk vrij verkeer van werknemers uit de MOE-8 mogelijk. Bij het ingaan van de laatste twee jaar van de overgangperiode hieven België en Denemarken hun beperkingen op 1 mei 2009 op. Per 1 mei 2011 zijn alle beperkende maatregelen ook in Duitsland en Oostenrijk verdwenen.

Tabel 1: Overzicht regelgeving arbeidsmigratie uit de MOE-8

1 mei 2004	Toetreding MOE-8	Vrij verkeer van personen uit de MOE-8 met overgangsregeling: tewerkstellingsvergunning vereist in combinatie met een arbeidsmarkttoets
1 mei 2006	Versoepeling overgangsregeling MOE-8	Fasegewijze vrijstelling van de arbeidsmarkttoets per sector
1 januari 2007	Toetreding Bulgarije en Roemenië tot EU	Vrij verkeer van personen uit Bulgarije en Roemenië met overgangsregeling: tewerkstellingsvergunning vereist in combinatie met een arbeidsmarkttoets
1 mei 2007	Einde Nederlandse overgangsregeling MOE-8	Vervallen van tewerkstellingsvergunningplicht voor werknemers uit MOE-8
1 mei 2011	Einde overgangsregelingen in EU-15 voor werknemers uit MOE-8	Voor alle werknemers uit MOE-8 is nu vrij verkeer van werknemers mogelijk binnen de EU
najaar 2011	Besluitvorming betreffende overgangsregeling Bulgaren en Roemenen	Volgens EU-regelgeving kan tot uiterlijk 1 mei 2014 een overgangsregeling voor Bulgaren en Roemenen worden gehandhaafd.

In Nederland gold vanaf 1 mei 2004 een tweejarige overgangsregeling voor de MOE-8, waarbij een tewerkstellingsvergunning gecombineerd met een arbeidsmarkttoets noodzakelijk was om te mogen werken in Nederland. Vanaf 1 mei 2006 is die overgangsregeling verlengd en met betrekking tot de arbeidsmarkttoets versoepeld. Vanaf 1 mei 2007 is in Nederland volledig vrij verkeer van werknemers voor alle EU-25 lidstaten. Bij de invoering hiervan heeft het kabinet een aantal beleidsmaatregelen genomen met als doelstelling het tegengaan van oneerlijke concurrentie en het waarborgen van voldoende goede huisvesting.² geeft een overzicht van de relevante regelgeving van toepassing in Nederland tussen 2004 en 2011.

Bij de toetreding tot de EU van Bulgarije en Roemenië op 1 januari 2007 was er voor de EU-15 lidstaten opnieuw de mogelijkheid voor een overgangsregeling tot en met 31 december 2013. Het gebruik van deze overgangsregelingen is voor de EU-15 samengevat in Tabel 2. Finland en Zweden stelden hun arbeidsmarkten direct open. Sinds 1 januari 2009 geldt dit ook voor Griekenland, Portugal en Spanje; op 1 mei 2009 volgde Denemarken. Per 1 augustus 2011 heeft Spanje de grens voor Roemeense werknemers weer gesloten. De Spaanse regering meent dat de huidige druk op de Spaanse arbeidsmarkt te groot is. Het land doet daarmee een beroep op de clausule in het EU-toetredingsverdrag met Roemenië dat het vrije verkeer van werknemers tot uiterlijk 31 december 2013 aan banden kan leggen.

² Zie bijvoorbeeld de brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer van 1 augustus 2011 voor een bespreking van het gevoerde beleid over arbeidsmigranten uit de MOE-8.

Tabel 2: Overgangsregelingen in EU-15 voor Bulgaarse en Roemeense werknemers

Lidstaat	Overgangsregeling
België	Beperkte toegang tot en met 31 december 2011
Denemarken	Vrije toegang
Duitsland	Beperkte toegang tot en met 31 december 2013
Finland	Vrije toegang
Frankrijk	Beperkte toegang tot en met 31 december 2011
Griekenland	Vrije toegang
Ierland	Beperkte toegang tot en met 31 december 2011
Italië	Beperkte toegang tot en met 31 december 2011
Luxemburg	Beperkte toegang tot en met 31 december 2011
Nederland	Beperkte toegang tot en met 31 december 2013
Oostenrijk	Beperkte toegang tot en met 31 december 2013
Portugal	Vrije toegang
Spanje	Vrije toegang voor Bulgaarse werknemers, beperkte toegang voor Roemeense werknemers per 1 augustus 2011
Verenigd Koninkrijk	Beperkte toegang tot en met 31 december 2011
Zweden	Vrije toegang

Veranderingen van beleid en verschillen in de timing van het openstellen van de arbeidsmarkt tussen EU-15 lidstaten hebben een belangrijk effect op de raming van het aantal permanente migranten dat naar Nederland zal komen tot 2014. Daarna bepalen de aantrekkelijkheid van de Nederlandse economie ten opzichte van andere EU-15 lidstaten de te verwachten permanente migratiestromen. De determinanten van migratie worden in Sectie 4 besproken.

3 Gevolgen migratie voor Nederland

De bespreking van de huidige situatie en de regelgeving hierboven laat zien dat vrij verkeer van arbeid plaatsvindt op basis van EU-beleid. Een deelvraag van de Tweede Kamer was wat de gevolgen van migratie uit MOE-landen zijn voor de Nederlandse economie op middellange termijn. Deze vraag wordt beantwoord door de werking van de arbeidsmarkt uit te leggen en de gevolgen voor de welvaartsstaat en het onbenutte arbeidspotentieel in Nederland te beschouwen.

3.1 Werking van de arbeidsmarkt

Vrije arbeidsmigratie binnen de EU leidt tot hogere welvaart.³ Vrije arbeidsmigratie zorgt ervoor dat arbeid zo productief mogelijk wordt ingezet. Arbeidsmigranten helpen bij het oplossen van knelpunten op de arbeidsmarkt en nemen vaak genoegen met een relatief laag loon. Dit voordeel valt ten deel aan werkgevers en vervolgens door lagere prijzen van goederen en diensten aan de consumenten. Het voordeel van lagere prijzen is minder zichtbaar omdat het verdeeld wordt over een grote groep consumenten. In exporterende sectoren, zoals de tuinbouw, ontstaat een concurrentievoordeel ten opzichte van landen waar nog geen vrij verkeer van werknemers is toegestaan.

Behalve de voordelen zijn er ook risico's verbonden aan vrij verkeer van werknemers. Op de weinig flexibele West-Europese arbeidsmarkten kan verdringing optreden met enige onvrijwillige werkloosheid als gevolg, vooral onder lageropgeleiden. Daarnaast kunnen permanente arbeidsmigranten op de lange termijn toegang verkrijgen tot de verworvenheden van de Nederlandse welvaartsstaat. Vooral laaggeschoolden doen daar gemiddeld genomen een groter beroep op. De economieën van de MOE-landen zullen zich naar verwachting de komende jaren ontwikkelen

³ Soortgelijke argumenten zijn eerder op papier gezet op 3 april 2006 in de CPB Notitie *Vrij Verkeer Werknemers Nieuwe EU-Lidstaten*: <http://www.cpb.nl/publicatie/vrij-verkeer-werknemers-nieuwe-eu-lidstaten>. Hier lag de nadruk op de mogelijke toestroom van onder meer Poolse werknemers.

waardoor een groot deel van de immigratie tijdelijk zal zijn. De mogelijke nadelen op de wat langere termijn zullen daardoor waarschijnlijk beperkt zijn.

De voordelen van vrij verkeer zullen niet gelijk verdeeld zijn over de Nederlandse bevolking. Sommigen zouden zelfs nadelig worden getroffen. Nederlanders met beroepen die ook door arbeidsmigranten kunnen worden uitgeoefend ondervinden meer concurrentie. Door dit extra aanbod zullen de lonen op de middellange termijn gedrukt worden. Adequate naleving van CAO-lonen kan de omvang van de verdringing door arbeidsmigranten die lagere (of te lage) lonen accepteren beperken. Op de middellange termijn zal het extra arbeidsaanbod een remmende invloed op de CAO-lonen hebben. Deze nadelen zijn zichtbaar, omdat het aanwijsbare groepen werknemers betreft, bijvoorbeeld bouwvakkers en vrachtwagenchauffeurs. In het geval van tijdelijke migranten gaat het veelal om seizoensarbeiders in de land- en tuinbouw.

3.2 Welvaartsstaat

Immigratie van laagopgeleide werknemers kan bepaald werk voor Nederland behouden. Het is echter de vraag is of dat nuttig is. Een grote instroom van bijvoorbeeld laaggeschoolde werknemers die zich permanent in Nederland vestigen zet druk op het draagvlak van de welvaartsstaat.

Er werken twee tegengestelde krachten. Enerzijds is er angst dat permanente migranten «banen inpikken» of «kosten opleveren». Deze weerstand zal toenemen als meer migranten aanspraak maken op de verzorgingsstaat. Dit kan zich vertalen in een roep tot beperking van migratie maar ook in roep tot beperking van uitgaven aan migranten, bijvoorbeeld via het sociale stelsel. Voor seizoenswerkers is dit niet aan de orde, omdat zij relatief snel terugkeren naar het land van herkomst. Anderzijds zijn laagbetaalde migranten vaak netto-ontvangers van de voordelen van de welvaartsstaat. Samen met de autochtonen uit de lagere inkomensgroepen zullen ze daarom voorstander zijn van een uitbreiding van het sociale zekerheidsstelsel. In de praktijk leidt een toename van het aantal laagopgeleide migranten echter vooral tot een versobering van de welvaartsstaat.

Immigratie van hoogopgeleide werknemers vindt nu al plaats. Er bestaat concurrentie tussen EU-lidstaten om de knapste koppen binnen te halen. Deze migratie leidt tot een positieve bijdrage voor de Nederlandse economie, omdat deze werknemers specifieke kennis meebrengen die hier goed benut kan worden. Bovendien maken deze werknemers minder gebruik van de verzorgingsstaat, ze dragen eerder bij aan de houdbaarheid er van. Het beleid zal gericht moeten zijn op het creëren van een aantrekkelijk vestigingsklimaat en goede arbeidsomstandigheden.

3.3 Onbenut arbeidspotentieel in Nederland

Een deel van de potentiële Nederlandse beroepsbevolking heeft geen betaald werk. Het inzetten van deze groep mensen is een belangrijke politieke overweging geweest om van de overgangsregeling voor Bulgaarse en Roemeense werknemers gebruik te maken.⁴ Het onbenutte arbeidspotentieel in Nederland is onder te verdelen in drie categorieën:

⁴ Zie de brief van Minister Kamp aan de Tweede Kamer van 14 april 2011: *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*, Kamerstuk 29 407-118.

- *Werklozen*: Een groep van langdurige werklozen en ouderen is oververtegenwoordigd in deze groep. Langdurige werklozen en ouderen hebben vaak weinig prikkels om weer aan het werk te gaan.
- *Arbeidsongeschikten*: Recente beleidswijzigingen in het beleid prikkelen gedeeltelijk arbeidsgeschikte mensen een baan te accepteren. Wajongers zijn een zeer heterogene groep die zowel relatief kansloze als kansrijke potentiële arbeidskrachten bevat. Een deel van deze mensen kan deelnemen aan het arbeidsproces.
- *Niet deelnemers*: De groep van potentiële arbeidskrachten die zich nu niet beschikbaar stellen voor betaald werk is heterogeen. Zij bieden zich om allerlei redenen niet aan voor betaald werk. Beleid op het terrein van ouderenregelingen en «aanrechtsubsidies» prikkelen niet om actief te worden. De afbouw van dergelijke regelingen zal het arbeidsaanbod laten toenemen.

Het activeren van een deel van de mensen in elk van de categorieën is belangrijk, maar blijkt tot nu toe weinig succesvol te verlopen. De Nederlandse welvaartsstaat werkt sterk herverdelend en prikkelt diverse groepen weinig om werk te zoeken of te accepteren. Daarnaast is het voor een deel van de mensen die niet werken onmogelijk om het werk dat immigranten veelal uitvoeren te gaan doen. Het gaat bijvoorbeeld om zwaar werk in de bouw en landbouw waartoe men niet in staat is.

4 Determinanten van migratie

Voor een adequate raming van migratiestromen vanuit Polen, Bulgarije en Roemenië is het van belang de determinanten van migratie in kaart te brengen. Migranten uit nieuwe EU-lidstaten komen vaak met economische motieven naar Nederland.⁵ De belangrijkste determinanten worden hieronder kort besproken. Deze determinanten zijn vrij stabiel over de tijd en zullen in de raming constant worden verondersteld in de periode 2011–2015. Wel zijn ze met enige onzekerheid omgeven, waardoor de raming zal bestaan uit een interval met een minimum en maximum aantal te verwachten permanente migranten. De enige determinant die in de periode 2011–2013 wijzigt is het beleid van de landen van de EU-15 ten aanzien van migranten. Wijzigingen en timing van beleid zijn de belangrijkste factoren die onzekerheid veroorzaken in de raming tot het moment waarop de grenzen open moeten gaan voor Bulgaarse en Roemeense werknemers (dat is, tot 1 januari 2014).

Hoge lonen en lage werkloosheid

Relatief hoge lonen en lage werkloosheid in Nederland ten opzichte van de MOE-landen leiden tot meer migratie naar Nederland. In 2006 was het gemiddelde bruto uurloon in de MOE-8 ongeveer vier maal zo laag als in de EU-15. Voor Bulgarije en Roemenië was dit zelfs een factor 10. Gemiddelde werkloosheidscijfers zijn vergelijkbaar met de EU-15. Nederland heeft een lagere werkloosheid dan de EU-15 en dit maakt ons land daarom aantrekkelijker voor arbeidsmigranten.

Generieuze sociale zekerheid en goede arbeidsvoorwaarden

Goede arbeidsvoorwaarden en een uitgebreid stelsel van sociale verzekeringen spelen ook een rol in de beslissing van migranten. De generositeit van het sociale zekerheidsstelsel maken Nederland en een aantal andere EU-15 lidstaten aantrekkelijk voor migranten, in het bijzonder voor de laaggeschoolden onder hen. Empirische studies geven echter geen uitsluitsel over de aanzuigende rol van sociale zekerheidsstelsels.⁶

⁵ Zie het CPB rapport *Bestemming Europa* uit 2005 dat kan worden gedownload via <http://www.cpb.nl/publicatie/europese-verkenning-2-bestemming-europa-immigratie-en-integratie-de-europese-unie>.

⁶ Zie het CPB rapport *Bestemming Europa* uit 2005 dat kan worden gedownload via <http://www.cpb.nl/publicatie/europese-verkenning-2-bestemming-europa-immigratie-en-integratie-de-europese-unie>.

Kleine fysieke afstand

Fysieke afstand tussen herkomst- en bestemmingsland is een remmende factor op migratie. Wanneer de afstand kleiner is, zijn de migratiekosten waarschijnlijk lager en de kans op migratie hoger. De afstanden van de hoofdsteden van de MOE-landen tot Amsterdam zijn opgesomd in Tabel 3. Voor Poolse werknemers is Nederland goed bereikbaar. De afstand Warschau–Amsterdam bedraagt bijna 1100 kilometer. Bulgaarse en Roemeense werknemers zullen aanzienlijk verder moeten reizen. Zowel Sofia als Boekarest liggen op circa 1800 kilometer van Amsterdam.

Tabel 3: Afstanden tussen hoofdsteden van MOE-landen en Amsterdam

Afstand van Amsterdam tot ...	Afstand van Amsterdam tot ...	Afstand van Amsterdam tot ...	Afstand van Amsterdam tot ...
Bulgarije–Sofia	1743 km	Polen–Warschau	1096 km
Estland–Tallinn	1459 km	Roemenië–Boekarest	1795 km
Hongarije–Boedapest	1163 km	Slovenië–Ljubljana	989 km
Letland–Riga	1330 km	Slowakije–Bratislava	986 km
Litouwen–Vilnius	1371 km	Tsjechië–Praag	710 km

Kleine taal en culturele afstand

Grote verschillen met de Nederlandse taal en cultuur remmen de immigratie vanuit de MOE-landen. Polen en Tsjechen spreken vaak redelijk Duits, wat ze ook helpt in Nederland en natuurlijk vooral in Duitsland. Het Roemeens is een Romaanse taal, iets wat ze beter helpt in Spanje en Italië dan in Nederland. In het verleden zijn vooral Roemeense werknemers vaker richting Italië en Spanje vertrokken. De taal- en cultuurverschillen met Nederland zijn voor Bulgaarse en Roemeense werknemers groter dan voor werknemers uit Polen. Anders gezegd, de migratiekosten geassocieerd met taal- en cultuurverschillen zijn hoger voor mensen uit Bulgarije en Roemenië.⁷

Opleiding

Uit overzichtsstudies komt naar voren dat het gemiddelde opleidingsniveau in deze landen vergelijkbaar is met dat in Nederland. Uit dezelfde studies blijkt dat Bulgaren gemiddeld minder goed zijn opgeleid dan Polen en Roemenen. Dit beperkt hun inzet in beroepen die scholing vereisen, maar vergroot de concurrentie voor ongeschoold werk. Vooral in de land- en tuinbouw is relatief veel ongeschoold werk. Roemenen werken veelal in de meer gekwalificeerde beroepen, terwijl Bulgaren veel meer actief zijn aan de onderkant van de arbeidsmarkt of werkloos zijn.⁸ Een gebrek aan harmonisatie tussen opleidingen in herkomst- en bestemmingsland maken ook deel uit van de migratiekosten.

Groot netwerk

Een goed functionerend en bruikbaar netwerk van migranten in het land van bestemming, heeft een aanzuigende werking op nieuwe immigranten. Uit empirische studies blijkt dat dit een belangrijke determinant van migratiestromen is. Een netwerk van landgenoten zorgt voor hogere baankansen, en vermindert daarmee de risico's van migratie. Dit effect blijkt het sterkst te zijn voor migranten uit lagelonenlanden.⁹

Beleid

De vormgeving van het migratiebeleid in de overige EU-15 lidstaten is van belang voor de migrantenstroom naar Nederland. Immigratiebeleid kan beperkingen leggen op de toegang tot de arbeidsmarkt en/of sociale voorzieningen in het land van bestemming. Ook het verplicht stellen van tewerkstellingsvergunningen laat de transactiekosten van migratie toenemen, en dus neemt de kans op migratie af. Voor Nederland lijkt

⁷ Zie bijvoorbeeld M. Belot en S. Ederveen, Cultural barriers in migration between OECD countries, *Journal of Population Economics*, te verschijnen.

⁸ Snel, E., J. Burgers, G. Engbersen, M. Ilies, R. van der Meij en K. Rusinovic (2010). *Arbeidsmigranten uit Bulgarije, Polen en Roemenië in Rotterdam. Sociale leefsituatie en arbeidssituatie*. Den Haag: Nicis Institute.

⁹ Zie het CPB rapport *Bestemming Europa* uit 2005 dat kan worden gedownload via <http://www.cpb.nl/publicatie/europese-verkenning-2-bestemming-europa-immigratie-en-integratie-de-europese-unie>.

vooral het in Duitsland gevoerde beleid van belang. Nu Duitsland de grens voor Poolse werknemers per 1 mei 2011 heeft geopend, zal het aanbod van Poolse werknemers in Nederland naar verwachting eerder afnemen dan toenemen. Spanje voert vanaf 1 augustus 2011 een vergunningsplicht in voor nieuwe Roemeense werknemers (zie Tabel 2). Omdat voor 2011 circa 50% van de emigrerende Roemenen naar Spanje vertrok, zal de stroom van Roemenen naar de overige EU-15 lidstaten waarschijnlijk toenemen.

Sectorstructuur

De werkzaamheden die in Nederland gevraagd worden, zijn van belang voor het aanbod uit andere landen. Het aantal Tsjechen dat in Nederland is komen werken is bijvoorbeeld relatief laag, omdat de economieën beter te vergelijken zijn. Tsjechië heeft veel industrie en diensten. In Polen, Bulgarije en Roemenië zijn meer mensen werkzaam in de industrie en vooral in de land- en tuinbouwsector. Een deel van deze mensen zal worden aangetrokken door de hogere lonen die in Nederland worden betaald. Poolse werknemers zijn vooral actief in de land- en tuinbouwsector, en de bouwsector. Het aanbod uit Bulgarije en Roemenië bestaat voor een groter deel uit laaggeschoolde werknemers die actief zijn in de land- en tuinbouw.

Permanent of tijdelijk

Het te verwachten arbeidsaanbod uit Bulgarije en Roemenië bestaat vooral uit seizoensarbeid in de land- en tuinbouw. Dit zal waarschijnlijk vaker leiden tot tijdelijke migratie naar Nederland en minder tot permanente migratie, zoals van Poolse bouwvakkers. Doordat tijdelijke migranten wel belasting en sociale lasten betalen, maar daar waarschijnlijk geen gebruik van maken, leggen zij minder druk op de welvaartsstaat. Daar staat tegenover dat er een kans is dat tijdelijke migranten na verloop van tijd kunnen besluiten om permanent blijven.

5 Raming

In deze paragraaf wordt een raming gemaakt van het aantal permanente migranten tot en met 2015 en wordt het aantal tijdelijke migranten kwalitatief besproken.

5.1 Raming permanente immigranten

De raming van het aantal permanente immigranten uit Bulgarije en Roemenië is gevisualiseerd in Figuur 1 en maakt gebruik van de studie van het European Integration Consortium die de determinanten van immigratie in haar model meeneemt.¹⁰ De wijze waarop de raming tot stand is gekomen wordt in de volgende paragraaf besproken en in Appendix 2.

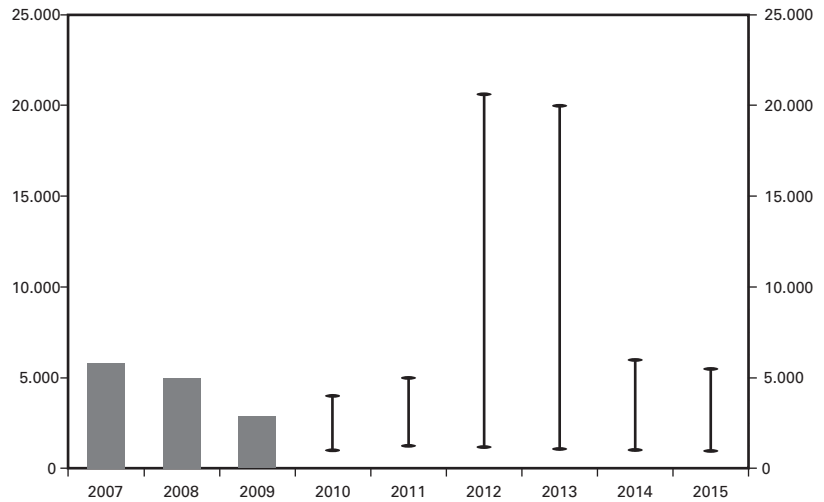
Voor de jaren 2007–2009 zijn de realisaties van het aantal permanente immigranten uit Bulgarije en Roemenië gegeven, terwijl voor de periode 2010–2015 de boven- en ondergrens van de raming worden gepresenteerd. Voor 2010 is er nog geen realisatie bekend en wordt volstaan met een raming. Voorts wordt verondersteld dat Nederland vanaf 1 januari 2012 vrij verkeer van Bulgaarse en Roemeense werknemers toestaat.

Het aantal permanente migranten uit Bulgarije en Roemenië ligt in 2010 en 2011 op maximaal 4 tot 5 duizend per jaar. Het minimum is in beide jaren duizend permanente migranten; dit blijft ongeveer gelijk tot 2015. In

¹⁰ European Integration Consortium, *Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arguments*, Final report, Nuremberg, 2009.

2012 en 2013 ligt het maximum op bijna 21 duizend migranten per jaar. Dit aantal daalt in 2014 naar ongeveer 6 duizend per jaar.

Figuur 1: Raming van het aantal permanente migranten uit Bulgarije en Roemenië naar Nederland

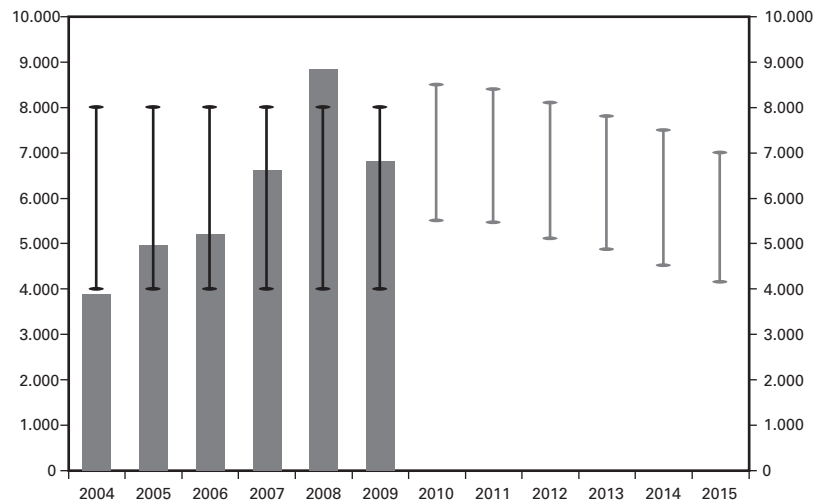


Noot: De balkjes zijn realisaties in de periode 2007–2009, de intervallen zijn ramingen voor de periode 2010–2015. De ondergrens van de raming voor de periode 2010–2015 is onder de veronderstelling dat alle EU-15 lidstaten de grenzen voor Bulgaarse en Roemeense werknemers openen. De bovengrens wordt in 2010 en 2011 bepaald op de huidige situatie en in 2012 en 2013 onder de veronderstelling dat Nederland vrij verkeer van Bulgaarse en Roemeense werknemers toestaat, Spanje de grenzen dichthoudt en andere landen hun beleid niet wijzigen. Vanaf 2014 is iedere EU-15 lidstaat verplicht de grenzen te open voor Bulgaarse en Roemeense werknemers.

De ondergrens van de ramingen van 2011–2015 is de uitkomst van berekeningen onder de aanname van vrij verkeer van werknemers in de gehele EU. De bovengrens correspondeert met de aanname dat grote EU-landen als Spanje, Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk en Italië hun grenzen gesloten houden tot 2014, terwijl Nederland haar grens per 1 januari 2012 openstelt voor Bulgaarse en Roemeense werknemers. Per 1 augustus 2011 is de Spaanse grens weer gesloten voor Roemeense werknemers. Voor ongeveer de helft van de Roemeense arbeidsmigranten was Spanje het land van bestemming. We veronderstellen dat de Spaanse grens tot 1 januari 2014 dicht blijft. Dit reflecteert zich in 2012 en 2013 in een grote stijging van de bovengrens van de potentiële permanente migratie naar Nederland vanuit Bulgarije en Roemenië. Vanaf 1 januari 2014 staat het Bulgaarse en Roemeense werknemers vrij in de EU-15 te werken. Hierdoor daalt het aantal permanente migranten naar ongeveer 6 duizend in 2014. Over de tijd neemt het migratiepotentieel uit Bulgarije en Roemenie, en daardoor de immigratie naar Nederland, waarschijnlijk langzaam verder af. Dit kan enerzijds worden verklaard door een dalend inkomensgat tussen de EU-15 en Bulgarije en Roemenië, wanneer deze landen profiteren van de interne markt en zich op economisch gebied verder ontwikkelen. Anderzijds speelt ook een over de tijd afnemende interesse van Bulgaren en Roemenen om te migreren: degenen die het liefst willen, doen dat als eerste.

Deze raming van het aantal Bulgaarse en Roemeense werknemers laat zien met hoeveel onzekerheid een dergelijke exercitie is omgeven. Het besluit van Spanje om de arbeidsmarkt voor Roemeense werknemers te sluiten heeft een potentieel groot gevolg voor het aantal migranten uit Roemenië richting Nederland (en andere EU-15 lidstaten) als Nederland besluit de barrières per 1 januari 2012 op te heffen. In het regeerakkoord is vastgelegd dat voor Roemeense en Bulgaarse werknemers een tewerkstellingsvergunning blijft gelden tot 1 januari 2014. Als deze afspraak blijft gelden, is de bovengrens niet van toepassing en zal het aantal Bulgaarse en Roemeense werknemers pas in 2014 toenemen tot ongeveer 6 duizend per jaar.

Figuur 2: Raming en realisatie van het aantal permanente immigranten uit Polen naar Nederland



Noot: De balkjes geven de werkelijke netto migratiestromen van permanente Poolse werknemers naar Nederland weer in de periode 2004–2009. De intervallen in die periode laten het minimum en het maximum van de CPB-raming uit 2004 zien onder de veronderstelling van vrij verkeer van werknemers uit alle MOE-8 landen in de EU-15 lidstaten. De intervallen voor de periode 2010–2015 geven de raming van het aantal permanente Poolse werknemers per jaar weer.

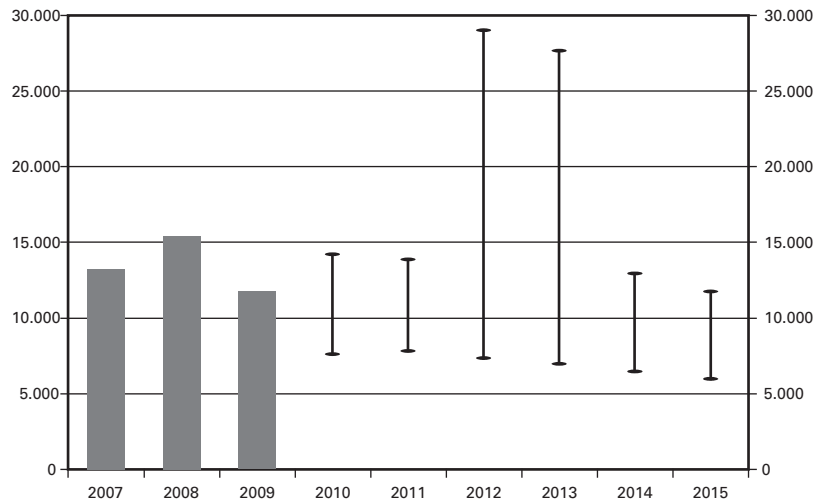
De raming van de netto immigratie van het aantal permanente Poolse werknemers tot 2015 wordt gepresenteerd in Figuur 2. Voor de periode 2004–2009 zijn zowel de realisaties gegeven als de ramingen die het CPB in 2004 heeft gemaakt. Voor de periode 2010–2015 zijn de boven- en ondergrens van de nieuwe raming gegeven. De raming zet de dalende trend ingezet in 2009 door. De dalende trend kan wederom worden verklaard door het dalende inkomensverschil tussen de EU-15 en Polen en de afnemende geneigdheid om te willen migreren. Tevens speelt mee dat Duitsland en Oostenrijk de barrières voor Poolse werknemers dit jaar hebben moeten opheffen. De raming laat zien dat per jaar tussen de 4 en 8½ duizend permanente Poolse immigranten zich in Nederland zullen vestigen in de periode 2011–2015.

Figuur 3 geeft de verwachte permanente netto immigratie vanuit de MOE-10. Dit zijn de MOE-landen die in 2004 zijn toegetreden plus Bulgarije en Roemenië. Voor de periode 2007–2009 zijn opnieuw de realisaties gegeven, en voor 2010–2015 de boven- en ondergrens van de raming.

De raming laat zien dat het minimum aantal permanente migranten per jaar op 7½ duizend ligt in 2010 en daalt naar ongeveer 6 duizend in 2015. Het maximum aantal te verwachten permanente migranten stijgt van 14 duizend in 2010 en 2011 naar 29 duizend in 2012, waarna het weer daalt naar iets meer dan 12½ duizend permanente migranten per jaar uit de MOE-10 in 2015.

De ondergrens van de raming correspondeert met het scenario van vrij verkeer van werknemers in de gehele EU. De bovengrens wordt gedomineerd door de ramingen van het aantal permanente migranten uit Bulgarije en Roemenië voor wie de grenzen opengaan. De hoge bovengrens in 2012 en 2013 wordt veroorzaakt door het sluiten van de Spaanse arbeidsmarkt voor Roemeense werknemers.

Figuur 3: Raming en realisatie van de permanente immigratie vanuit de MOE-10 naar Nederland



Noot: De balkjes geven de gerealiseerde netto migratiestromen van permanente MOE-werknemers naar Nederland weer in de periode 2007–2009. De balkjes voor de periode 2010–2015 geven de raming van het aantal permanente MOE-werknemers per jaar weer.

5.1.1 Methodiek

De ramingmethodiek van het aantal permanente immigranten uit de MOE-landen op de middellange termijn is een aangepaste versie van de methodiek gebruikt in de raming uit 2004. De evaluatie van de 2004-raming in de Appendix van deze notitie wijst uit dat de bovengrens van die ramingen circa 25% te laag was. In de huidige raming wordt hiervoor gecorrigeerd door de netwerkeffecten aan te passen met een correctiefactor gebaseerd op historische immigratiedata. Het opnieuw uitvoeren van de 2004-ramingen met deze correctie geeft boven- en ondergrenzen waarbinnen de realisaties van de actuele immigratie uit de MOE-8 vallen.

Middellange termijn migratiepotentieel

Het aanknopingspunt voor de huidige raming is de recente studie naar arbeidsmobiliteit in de EU na toetreding van de MOE-10 en het functioneren van de overgangsregelingen uit 2009 van het European Integration Consortium. Deze studie bevat de meeste recente raming van het aantal migranten vanuit de MOE-10 naar de EU-15. De immigratie is in de eerste

jaren het hoogst en neemt daarna geleidelijk af door de dalende inkomensverschillen tussen de EU-15 en de MOE-10. Tabel 4 geeft de projectie van het aantal immigranten uit de MOE-10 tot 2015 onder twee scenario's. Het eerste scenario gaat uit van de aanname dat de institutionele maatregelen niet veranderen. Dit betekent dat de overgangsregelingen blijven gehandhaafd. Het tweede scenario gaat uit van vrij verkeer van werknemers in de gehele EU. Uit de studie blijkt tevens dat tot 2020 het opheffen van de toegangsbeperkingen een additionele migratie van circa 500 duizend personen vanuit de MOE-10 naar de EU-15 teweegbrengt. De modelsimulaties van het European Integration Consortium zeggen echter niets over de bestemmingen van de migranten.

Tabel 4: Fasering van immigratie uit MOE-10 naar de EU-15 in duizenden personen

	2011	2012	2013	2014	2015
Handhaving status quo					
Totaal	360	340	320	300	280
MOE2	175	165	160	155	150
Onder vrij verkeer					
Totaal	430	405	380	355	330
MOE2	200	190	175	165	155

Bron: *European Integration Consortium, 2009*

Het aantal immigranten met bestemming Nederland

Recente gegevens wijzen uit dat circa 1,9% van de MOE-8-migranten en 0,5% van migranten uit Bulgarije en Roemenië in Nederland verblijven.¹¹ Op basis van netwerkeffecten, historische correctiefactoren en de schattingen onder de vrij verkeer aanname uit Tabel 4 worden op die manier circa 4 tot 8 duizend immigranten per jaar uit de MOE-8 verwacht en circa 1 tot 2 duizend immigranten per jaar uit Bulgarije en Roemenië.

Echter, voor Bulgarije en Roemenië zijn voor een aantal EU-15 landen tot uiterlijk eind 2013 overgangsregelingen van kracht. Onder de veronderstelling dat de verwachte stroom MOE-migranten wordt toegerekend aan de open landen, zouden op basis van netwerkeffecten circa 10% van de permanente Bulgaarse en Roemeense migranten naar Nederland komen, wat overeenkomt met circa 20 duizend migranten per jaar. Deze grote stijging wordt voornamelijk veroorzaakt door het sluiten van de Spaanse grens voor Roemeense werknemers. Dit introduceert extra onzekerheid in de raming van het aantal migranten uit Bulgarije en Roemenië dat naar Nederland komt. Wanneer Spanje als open land wordt beschouwd, daalt het Nederlandse aandeel tot 1,2%, wat overeenkomt met ongeveer 2 tot 3 duizend migranten per jaar.

De boven- en ondergrens van de raming zijn dus duizend en 20 duizend migranten uit Bulgarije en Roemenië per jaar. De grote onzekerheid wordt voornamelijk veroorzaakt door het beleid van overige EU-15 lidstaten ten aanzien van Bulgaarse en Roemeense migranten.

De ramingen van het migratiepotentieel laten een geleidelijke daling zien. De snelheid waarin de immigratie naar Nederland afneemt hangt in belangrijke mate af van het beleid van andere Europese landen. Naarmate meer landen in navolging van Spanje hun overgangstermijn verlengen, zal de migrantenstroom naar Nederland minder sterk dalen. Ook de conjunctuur beïnvloedt de ontwikkeling van het migratiesaldo.

¹¹ Eigen berekeningen op basis van European Integration Consortium, *Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arguments*, Final report, Nuremberg, 2009.

Deze raming laat ook meteen de invloed van het volledig vrijgeven van de arbeidsmarkten per 1 januari 2014 zien. Volgens de netwerkanalyse daalt het aantal Bulgaren en Roemenen dat zich in Nederland zal aanbieden naar 1–2 duizend. Soortgelijke argumenten hebben in 2004 ook het aantal MOE-8-immigranten dat naar Nederland kwam onderschat. Echter, volgens de huidige wetenschappelijke literatuur is dit de best beschikbare voorspeller.

5.2 Tijdelijke migranten

Een raming van het aantal tijdelijke migranten is niet mogelijk. In de Appendix wordt besproken waarom het op dit moment niet mogelijk is een betrouwbare raming te maken van tijdelijke migratie naar Nederland. Anders dan in de notitie van 2004, waarin wel cijfers zijn gepresenteerd, zullen we onze verwachtingen over de tijdelijke migratie alleen *kwalitatief* bespreken. Seizoenswerkers vormen een groot deel van het aantal tijdelijke migranten, maar het ontbreekt vooralsnog aan betrouwbare cijfers over het totale aantal tijdelijke migranten in Nederland. Het lijkt er bijvoorbeeld op dat er in de bouwsector ook veel migranten uit MOE-landen op tijdelijke basis werkzaam zijn. In het vervolg zullen we het aantal seizoenwerkers beschouwen.

In 2010 waren er ongeveer 100 duizend seizoenwerkers uit de MOE-landen actief in Nederland. Het definitief openstellen in 2011 van de arbeidsmarkten in de EU-15 voor werknemers uit de MOE-8 zal het aanbod van seizoenwerkers in Nederland afkomstig uit de MOE-8 waarschijnlijk doen dalen. Van de populatie seizoenwerkers actief in Nederland is ongeveer 80% van Poolse afkomst. Per 1 mei 2011 is voor hen ook de Duitse arbeidsmarkt vrij toegankelijk, waardoor een deel van hen zich waarschijnlijk in de toekomst niet langer in Nederland zal aanbieden. Het is mogelijk dat Bulgaarse en Roemeense werknemers de tijdelijke banen van de Poolse werknemers overnemen.

De vraag naar seizoensarbeid is niet te voorspellen. Wat we hebben geleerd van het openstellen van de arbeidsmarkt voor de MOE-8, is dat de vraag naar seizoensarbeid stijgt als het aanbod van seizoenwerkers stijgt.

Tabel 5 laat zien dat het aantal tijdelijke arbeidsmigranten uit de MOE-lidstaten een hoge vlucht heeft genomen sinds het openstellen van de grenzen in 2007, van 36 duizend in 2006 naar 66 duizend in 2007 en meer dan 100 duizend tijdelijke migranten vorig jaar. Op basis van deze ervaringen kan (bij vrij verkeer van werknemers) een lichte stijging van de vraag naar seizoensarbeid worden verwacht, wat zal resulteren in een lichte stijging van het aantal tijdelijke arbeidsmigranten.

Vooralsnog is Minister Kamp voornemens om Bulgaarse en Roemeense werknemers geen vrije toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt te geven, waardoor op korte termijn eerder een daling dan een stijging van het aantal seizoenwerkers is te verwachten.¹²

Tabel 5: Aantal seizoenwerkers uit MOE-landen in duizenden personen per jaar

jaar	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
aantal seizoenwerkers	4,4	5,5	9,4	10	15	18	36	66	90	89	101

Bron: CWI en CBS Statline

¹² Zie de brief van Minister Kamp aan de Tweede Kamer van 14 april 2011: *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*, Kamerstuk 29 407-118.

6 Conclusie

In de periode 2011–2015 wordt het aantal Bulgaarse en Roemeense werknemers dat permanent naar Nederland zal komen geraamd tussen de duizend en 20 duizend per jaar. De hoogte van de bovengrens wordt voornamelijk bepaald door het immigratiebeleid van andere EU-15 lidstaten. In het geval van Roemeense en Bulgaarse werknemers speelt het sluiten van de Spaanse grens in 2011 en de veronderstelling dat Nederland per 1 januari 2012 de grenzen opent een grote rol in het opschuiven van de bovengrens in 2012 en 2013.

Het aantal Poolse werknemers dat permanent naar Nederland zal migreren wordt geraamd tussen de 4 en 8½ duizend per jaar in de periode 2011–2015. Voor de MOE-10 is dit tussen de 6 en 29 duizend per jaar in de periode 2011–2015, afhankelijk van het beleid in andere EU-15 lidstaten en in Nederland. Vanaf 2014 – wanneer alle EU-15 lidstaten de grenzen moeten openen voor Bulgaarse en Roemeense werknemers – wordt per jaar een maximale immigratie van 6 duizend Bulgaarse en Roemeense werknemers geraamd en een maximale immigratie van 8½ duizend Poolse werknemers.

Voor het aantal tijdelijke migranten is geen raming gemaakt. Het openstellen van de Duitse arbeidsmarkt voor migranten uit de MOE-8 leidt waarschijnlijk tot een afname van het aantal Poolse werknemers dat zich in Nederland zal aanbieden voor seizoenswerk. Het is mogelijk dat deze groep wordt vervangen door tijdelijke migranten uit Bulgarije en Roemenië. Na het opstellen van de arbeidsmarkt voor Bulgaarse en Roemeense werknemers vanaf 1 januari 2014 wordt door het extra aanbod tijdelijke migranten wellicht ook extra vraag naar seizoenswerk in Nederland gecreëerd.

Een adequate timing voor het openstellen van de grenzen voor Bulgaarse en Roemeense werknemers hangt mede af van de stand van de conjunctuur en het beleid in andere landen. In een hoogconjunctuur is de vraag naar arbeid hoog. Op dat moment kunnen Nederlandse werknemers, die mogelijk worden verdrongen door goedkopere migranten, eenvoudiger een nieuwe baan vinden. Ook zal een drukkend effect van arbeidsmigratie op lonen verzacht worden, omdat een aantrekkende conjunctuur gepaard gaat met een opwaarts effect op lonen. Het beleid in andere landen is van grote invloed op de stroom richting Nederland. Het verleden heeft geleerd dat het Duitse beleid om de grenzen voor Poolse werknemers gesloten te houden heeft geleid tot een hogere immigratie van Poolse werknemers dan geraamd. Wanneer Nederland besluit de grenzen per 1 januari 2012 te openen, terwijl andere landen hun beleid ongewijzigd laten, zal dat in 2012 en 2013 kunnen leiden tot een verviervoudiging van het aantal permanente immigranten uit Bulgarije en Roemenië tot ruim 20 duizend.

Appendix 1: Evaluatie 2004-raming

De arbeidsmigratie uit de MOE-landen is sterk gestegen als gevolg van het openstellen van de Nederlandse arbeidsmarkt op 1 mei 2007 voor werknemers uit de MOE-8 die in 2004 zijn toegetreden tot de Europese Unie. De stijging van het aantal permanente arbeidsmigranten uit de MOE-8 bevindt zich aan de bovenkant van de CPB-raming uit 2004. In die schattingen werd een toename van het aantal migranten uit de MOE-8 met 4 duizend tot 8 duizend per jaar geraamd. Voor het seizoenswerk zijn

geen ramingen gemaakt. Er is destijds uitgegaan van de situatie dat het aantal seizoenswerkers in 2003 zou stijgen naar circa 10 duizend per jaar.

In de periode 1996–2003 is er een relatief stabiele instroom van ongeveer 1½ tot 2 duizend per jaar. Na de eerste uitbreiding van de EU in 2004 stijgt de netto migratie tot circa 5 tot 6 duizend immigranten per jaar. In 2007 vallen de beperkende maatregelen voor vrij werknemersverkeer weg voor de MOE-8. Dit leidt tot een netto migratie van circa 10 duizend permanente migranten. In 2009 wordt de stijgende trend van de immigratie gebroken. Mogelijk veroorzaakt door de verslechterde economische omstandigheden daalde het aantal immigranten in 2009 en steeg het aantal emigranten. Het saldo komt uit 12 duizend migranten uit de MOE-8 per jaar.

De 2004-raming is gemaakt onder de aanname van vrij verkeer van werknemers uit de MOE-8 naar de EU-15. Deze aanname is, zoals blijkt uit het overzicht in Sectie 2 onjuist. Volledig vrij verkeer van werknemers vond in Nederland bijvoorbeeld pas plaats vanaf 2007 en in andere landen, zoals Duitsland, nog later. De realisatie van 2007 zit aan de bovengrens van de raming. Dit is te verklaren door opening van de Nederlandse arbeidsmarkt. In de twee jaar daarna is het aantal immigranten echter circa 25% hoger dan de bovengrens van de raming uit 2004. De stijging in het permanente migratiesaldo is voornamelijk toe te schrijven aan de immigratie van Poolse werknemers die sinds 1 mei 2007 het recht van vrij werknemersverkeer genieten, zie Figuur 2 in de hoofdtekst. Deze hoger dan verwachte instroom is voor een groot deel toe te schrijven aan de beperkingen die Duitsland en Oostenrijk tot begin 2011 oplegden aan Poolse werknemers. Hierdoor bleven twee belangrijke arbeidsmarkten voor Poolse werknemers relatief gesloten, maar ging de Nederlandse arbeidsmarkt open. Voor de periode 2004–2006 is de raming niet van toepassing, omdat de aanname van vrij verkeer naar Nederland niet is voldaan. De realisaties vallen echter wel in het raminginterval.

Vrij werknemersverkeer per 1 mei 2007 voor de MOE-8 naar Nederland heeft geleid tot meer tijdelijke migratie.

Tabel 5 geeft de meest recente aantallen seizoenswerkers per jaar. Er zijn een aantal opvallende stijgingen in aantallen tijdelijke immigranten. In de eerste plaats vindt in 2004, na het toetreden van de MOE-8, een flinke stijging van tijdelijke immigranten plaats. Het aantal tewerkstellingsvergunningen afgegeven in 2004 beweegt analoog mee. In de aanloop naar het volledig vrijstellen van werknemersverkeer naar Nederland stijgt het aantal tijdelijke arbeidsmigranten in 2007 naar circa 65 duizend. In 2008 is het effect van het openstellen van de grens duidelijk zichtbaar. In 2009 loopt het aantal seizoenswerkers iets terug, hoogstwaarschijnlijk door verslechterende economische omstandigheden als gevolg van de crisis. In 2010 volgt een stijging tot ongeveer 100 duizend tijdelijke migranten.

Hoewel er geen raming van het seizoenswerk is gemaakt, ging het CPB er in 2004 vanuit dat het aantal seizoenswerkers zou stijgen naar 10 duizend in 2004. Het aantal geobserveerde tijdelijke arbeidsmigranten over de periode 2004–2010 wijkt behoorlijk af van het aantal tijdelijke migranten waar het CPB in 2004 vanuit ging. Drie belangrijke oorzaken zijn:

- *Wetenschappelijke literatuur*: deze richt zich op langdurige arbeidsmigranten, omdat over tijdelijke arbeidsmigranten geen betrouwbare gegevens beschikbaar zijn. In Nederland bijvoorbeeld zijn seizoenswerkers niet geregistreerd in de Gemeentelijke Basisadministratie.

- *Meetproblemen:* In 2004 waren veel ontwikkelingen over de arbeidsmigratie uit de MOE-8 te recent om betrouwbare en consistente statistiek mee te kunnen bedrijven. Er is gekozen het aantal tijdelijke arbeidsmigranten te baseren op het aantal verstrekte tewerkstellingsvergunningen. Bij het gebruik hiervan zijn kanttekeningen te plaatsen. Allereerst, hadden niet alle arbeidsmigranten uit de MOE-8 voor 1 mei 2007 een tewerkstellingsvergunning nodig om in Nederland te kunnen werken.¹³ Ten tweede, aan het aantal verstrekte tewerkstellingsvergunningen is niet te zien hoeveel migranten er daadwerkelijk aan de slag zijn gegaan. Als laatste, moet worden gecorrigeerd voor migranten die meer dan één tewerkstellingsvergunning per jaar aanvragen.
- *Poolse werknemers:* Voor zover er gegevens bekend zijn, lijkt het er op dat de groep tijdelijke werknemers uit de MOE-8 voor ongeveer 80% bestaat uit Poolse werknemers. Het gedrag van deze groep wordt onder andere bepaald door de toegankelijkheid van de Duitse en Oostenrijkse arbeidsmarkt. Ten tijde van de 2004-raming is verondersteld dat deze landen vrij verkeer van werknemers uit de MOE-8 zouden toestaan. Dit is pas in 2011 gerealiseerd.

Appendix 2: Totstandkoming van de raming

De analyse bestaat drie stappen. Eerst kijken we naar het lange termijn migratiepotentieel vanuit de MOE-landen naar de EU-15. Vervolgens bezien we de fasering van de totale migrantenstroom uit de MOE-landen naar de EU-15 in de tijd. Ten slotte wordt het verwachte aandeel dat naar Nederland zal komen bepaald. De drie stappen worden hieronder afzonderlijk besproken.

Potentieel

Een inschatting van het netto migratiepotentieel op de lange termijn is niet eenvoudig te maken. Er zijn verschillende methoden mogelijk: case studies, interviews, extrapolatie en econometrische analyse. In de 2004-notitie is beargumenteerd dat econometrische analyses de meest betrouwbare schattingen van het lange termijn migratiepotentieel geven. Interviews en case studies overschatten het potentieel vaak. Extrapolatie van historische migrantenstromen, zoals vanuit Zuid- naar Noord-Europa in de jaren zestig, geven een onderschatting.

Econometrische analyses schatten de invloed van inkomens- en arbeidsmarktverschillen op de migratiestroom, waarbij wordt gecorrigeerd voor andere factoren die van invloed kunnen zijn. Verschillen in uitkomsten van econometrische studies kunnen voor een groot deel worden verklaard door uiteenlopen schattingstechnieken en specificaties. Het beste aanknopingspunt voor de huidige raming is de studie van het European Integration Consortium, omdat het uitgaat van de meest recente cijfers voor inkomens- en arbeidsmarktverschillen en de econometrische technieken van voldoende kwaliteit zijn.

Fasering

De studie van het European Integration Consortium voorziet ook een fasering in de tijd van migranten vanuit de MOE-10 naar de EU-15. Dit is gedaan voor twee scenario's. Het eerste scenario gaat uit van de status quo, het tweede scenario gaat uit van vrij verkeer van werknemers in de EU. Over de verwachte allocatie van de migranten over EU-15 wordt niets gezegd.

¹³ Inwoners uit de MOE-8 hadden tot 1 mei 2007 een tewerkstellingsvergunning nodig om in Nederland te werken, tenzij ze beschikken over een paspoort van een van de «oude» EU-landen. Dit laatste komt voor bij degenen die in Nederland werken. Sommige uitzendbureaus die buitenlanders bemiddelen, werven bijvoorbeeld speciaal inwoners van Polen met een Duits paspoort. Er is in Polen een officieel erkende Duitse minderheid, die circa 300 duizend personen telt. Deze personen bezitten meestal de Duitse en de Poolse nationaliteit.

Nederland

Historische patronen van migratie uit MOE-landen wijzen uit dat de allocatie vrijwel constant is over de tijd. Dit lijkt te impliceren dat vooral netwerkeffecten bepalend zijn voor de bestemming van migranten. In de literatuur wordt deze historische verdeling als beste voorspeller gezien van de bestemming van nieuwe migranten. Uit de evaluatie van de 2004-raming blijkt dat het historische aandeel van MOE-migranten dat naar Nederland komt door de historische data wordt onderschat (onder de aanname van vrij verkeer). In de nieuwe berekeningen wordt hiervoor gecorrigeerd door een marge van 25% extra migranten aan te houden.

De boven- en ondergrenzen van de ramingen worden bepaald door het uitwerken van verschillende scenario's. Een typisch voorbeeld van het bepalen van de ondergrens van het aantal migranten dat naar Nederland komt is de aanname van vrij verkeer in de hele EU. Voor het bepalen van de bovengrens tot 2014 is de status quo aannemelijk. In de huidige raming gebruiken we voor de MOE-8 migranten de regelgeving van 2010 om de bovengrens aan te geven. De reden hiervoor is tweeledig: de huidige regelgeving van vrij verkeer in de MOE-8 is pas net van kracht, en de meest recente en betrouwbare migratiedata van alle EU-landen is van 2009.