

# Arbeidsmigratie uit de Midden- en Oost-Europese toetredingslanden

Ruud de Mooij en Hans Roodenburg

Centraal Planbureau

## 1 Inleiding<sup>1</sup>

Per 1 mei 2004 wordt de Europese Unie uitgebreid met tien nieuwe lidstaten uit voornamelijk Midden- en Oost-Europa. In de maatschappelijke discussie over de uitbreiding wordt veelvuldig gesproken over de verwachte migratie uit deze landen naar Nederland. Gevreesd wordt voor een forse toestroom met belangrijke consequenties voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Nederland overweegt daarom, net als een aantal andere EU-landen, overgangstermijnen te hanteren ten aanzien van het vrij verkeer van werknemers.

Het CPB heeft een analyse gemaakt van de verwachte migratiestroom indien Nederland direct na de uitbreiding zou overgaan op vrij verkeer van personen. Tevens is gekeken naar de effecten voor de Nederlandse economie en -arbeidsmarkt. Daarbij is het uitgangspunt dat een aantal van de landen om ons heen overgangstermijnen zal hanteren ten aanzien van het vrij verkeer van werknemers.

Hieronder volgen de uitkomsten van de analyse. Deze is enerzijds gebaseerd op recent onderzoek naar de migratie-effecten van de komende uitbreiding van de EU, en anderzijds op eigen analyses naar de economische effecten van immigratie. We concentreren ons op de toetreding van 8 lidstaten uit Midden- en Oost-Europa (MOE 8 = Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Slovenië, Estland, Letland, Litouwen) en laten de kleine landen Cyprus en Malta buiten beschouwing. Voor Cyprus en Malta speelt de discussie over het al dan niet hanteren van overgangstermijnen niet, omdat de EU besloten heeft tot een direct vrij verkeer van werknemers met deze landen. Ook Bulgarije en Roemenië, die pas later zullen toetreden tot de EU, blijven buiten de analyse.

## 2 Omvang immigratie

### Historie immigratie

Na de val van de Muur in 1989 kwam een forse migratiestroom op gang. Zo migreerden in 1990 circa 300.000 personen vanuit de MOE-landen in de richting van de EU. De jaren daarna nam het aantal migranten snel af. Geschat wordt dat sinds het midden van de jaren '90 jaarlijks zo'n 50.000 mensen vanuit de tien MOE-landen naar de EU zijn gekomen. In 2002 woonde naar schatting ruim 1 miljoen mensen met de nationaliteit uit één van de tien MOE-landen in de huidige EU-15. Circa 70% van hen is afkomstig uit de 8 landen die in 2004 toetreden tot de EU.

<sup>1</sup> Dit artikel is een bewerking van de CPB (2004). De notitie bevat op een aantal plaatsen meer specifieke informatie, referenties en cijfers en is te downloaden op <http://www.cpb.nl/nl/pub/notitie/14jan2004>.

In Nederland waren in 2002 zo'n 14.400 mensen geregistreerd als immigrant met de nationaliteit uit één van de MOE-landen. Dit zijn personen die zich in Nederland vestigen met een verblijfsduur van ten minste 4 maanden. Het aantal migranten uit de MOE 8 groeide sinds 2000 met tussen de 1.500 en 2.000 per jaar. Circa driekwart van hen is afkomstig uit Polen. Het motief van deze immigranten is verschillend: van gezinshereniging en huwelijkssluiting tot arbeidsmigratie. Het aantal arbeidsmigranten bedroeg de afgelopen jaren zo'n 1.000 per jaar.

Naast migranten die zich langer in de EU gevestigd hebben, zijn er ook mensen uit de MOE-landen die tijdelijk in de EU werkzaamheden verrichten (en dus korter dan 4 maanden in ons land verblijven). Op basis van het Labour Force Survey van Eurostat wordt hun aantal geschat op circa 300.000 aan het eind van de jaren '90. Deze werknemers verrichten veelal tijdelijke, laagbetaalde seizoensarbeid in de land- en tuinbouw.<sup>2</sup> We zullen ze hieronder daarom aanduiden als seizoenswerkers.

Volgens het CWI nam het aantal verstrekte tewerkstellingsvergunningen in Nederland de afgelopen jaren toe van een kleine 4.500 in 2000 naar 9.400 in 2002. In 2003 zijn er in de eerste drie kwartalen reeds 10.500 vergunningen verleend. Het aantal seizoenswerkers is een deelverzameling van het aantal tewerkstellingsvergunningen wordt in 2002 geschat op 8.500. Verreweg het grootste deel van deze tijdelijke immigranten is in de zomermaanden werkzaam in de tuinbouw. In 2003 treedt vermoedelijk een stijging op naar circa 10.000.

Behalve legale MOE-migranten, is er ook een aantal MOE-ers dat illegaal in de EU verblijft. Hun aantal in Nederland wordt door de IND (2003) geschat op tussen de 25.000 en 33.000 (waarbij het gaat om circa 10.000 arbeidsjaren). Voor andere landen hebben we geen gegevens voorhanden, maar aangenomen mag worden dat illegale migranten overal zullen voorkomen.

### **Toetreding tot de EU**

Tot op dit moment is het algemene toelatingskader voor arbeid in loondienst van toepassing op arbeidsmigranten uit de toetredende landen. Dit betekent dat een tijdelijke tewerkstellingsvergunning vereist is. Indien vrij verkeer van werknemers van toepassing zou worden, zijn immigranten uit de MOE-landen vrijgesteld van zo'n vergunning. Migranten mogen dan maximaal zes maanden in Nederland blijven om op zoek te gaan naar een baan. Als een MOE-migrant een baan vindt, kan hij een verblijfsdocument aanvragen voor de duur van maximaal vijf jaar.

Zo'n nieuw regime ten aanzien van arbeidsmigratie uit de MOE-landen kan gevolgen hebben voor het aantal immigranten dat naar de huidige EU-lidstaten zal komen. Er zijn diverse studies gedaan naar deze gevolgen. Hieronder gaan we in op de lessen die we daaruit kunnen trekken voor wat betreft de verwachte immigratie naar Nederland. We splitsen de analyse op in drie stappen. Allereerst bekijken we het lange termijn migratiepotentieel in de richting van de

<sup>2</sup> Het aantal arbeidsjaren dat met deze tijdelijke arbeid gepaard gaat wordt geschat op circa een kwart van het aantal personen dat een tewerkstellingsvergunning krijgt.

EU-15 na de uitbreiding. Vervolgens bezien we de fasering van de migratiestroom in de tijd. Ten slotte gaan we in op het verwachte aandeel dat naar Nederland zal komen.

### **Migratiepotentieel op lange termijn**

Een aantal studies heeft geprobeerd een inschatting te maken van het netto migratiepotentieel op langere termijn als gevolg van de EU-uitbreiding.<sup>3</sup> Daarbij zijn verschillende methoden gehanteerd, onder meer interviews en econometrische analyse. Resultaten uit interviews kunnen soms het beeld geven dat Europa zal worden overstroomd met migranten uit de MOE-landen na de toetreding. Tussen de 10 en 30 procent van de MOE-inwoners geeft aan wel interesse te hebben om naar de EU te emigreren. In de praktijk blijkt echter een zeer klein deel van de geïnteresseerden daadwerkelijk te migreren. Zo bleek achteraf dat circa 5% van de Oost-Duitsers die had aangegeven te willen migreren naar West-Duitsland ook daadwerkelijk deze stap had genomen. Ook het aantal mensen dat zich daadwerkelijk voorbereidt op emigratie is aanzienlijk lager dan het aantal dat zegt dit te willen. Op basis van dergelijke aanvullende informatie schatten Fassmann en Hintermann (1997) het feitelijke migratiepotentieel op basis van interviews op circa 2% van de MOE-bevolking. Dit zou neerkomen op 1,5 miljoen immigranten vanuit de 8 MOE-toetreders.

In diverse econometrische studies wordt de invloed geschat van inkomens- en arbeidsmarktverschillen op de migratiestroom, waarbij wordt gecontroleerd voor andere factoren. De gevonden elasticiteiten worden vervolgens toegepast op de MOE-landen om het migratiepotentieel te bepalen. De verschillende studies zijn niet altijd direct met elkaar vergelijkbaar, onder meer omdat ze betrekking hebben op uiteenlopende bron- en bestemmingslanden. Om de effecten vergelijkbaar te maken hebben wij de resultaten van tien verschillende studies geëxtrapoleerd naar het lange termijn effect voor de migratiestroom vanuit de MOE-8 naar de EU-15. De resultaten zijn terug te vinden in CPB (2004). Daaruit blijkt dat de geschatte migratie sterk uiteen loopt, zo tussen de 0,5 en 8,2 miljoen. Een uitgebreide analyse van Brucker (2003) naar deze verschillen suggereert dat de meeste zijn terug te voeren op uiteenlopende econometrische schattingsmethoden- en specificaties. Zo kunnen de hoge schattingen bijvoorbeeld worden verklaard uit het feit dat er in deze studies niet is gecorrigeerd voor specifieke karakteristieken van bronlanden; een aanname die geen stand houdt op grond van statistische toetsen. De conclusie op basis van de econometrische studies is dat het verwachte migratiepotentieel uit de MOE-8 zo tussen de 2 en 3 miljoen bedraagt. De gemiddelde verwachte waarde uit de diverse studies is 2,6 miljoen; de mediaan ligt iets lager op 1,9 miljoen. Het gemiddelde van 2,6 miljoen komt neer op ongeveer 0,7% van de huidige EU-bevolking.

<sup>3</sup> Bij lange termijn moet worden gedacht aan een periode langer dan 10 jaar.

### Fasering in de tijd

In Brucker (2003) wordt het patroon van de immigratie over de tijd onderzocht. Daaruit komt naar voren dat de immigratie in de eerste jaren het hoogst is en daarna geleidelijk zal afnemen. Dit komt door een afname van de bevolkingsomvang in de MOE-landen (van circa 75 miljoen in 2000 naar ongeveer 70 miljoen in 2030), een verwachte verkleining van de inkomensverschillen tussen de EU en de MOE-landen, en omdat remigratie geleidelijk aan belangrijker zal worden.

De resultaten van Brucker suggereren voor de eerstkomende twee jaar een netto immigratiestroom van de MOE-8 naar de EU-15 van tussen de 210.000 en 280.000 per jaar. Daarna zal hun aantal geleidelijk afnemen tot 140.000 in 2010. In 2025 wordt een omslagpunt bereikt en zal de remigratie de immigratie overtreffen, waardoor de netto immigratie negatief wordt. De schatting van Brucker voor het lange termijn migratiepotentieel is met 2,9 miljoen iets hoger dan de mediane en gemiddelde schattingen die in de literatuur worden gevonden. Als we hiervoor corrigeren, krijgen we een projectie van het aantal immigranten zoals weergegeven in tabel 1. De eerste twee jaar wordt het aantal immigranten dat naar de EU-15 komt geraamd op tussen de 190.000 en 260.000 per jaar. Daarna loopt het aantal terug naar circa 130.000 in 2010.

<b>Tabel 1 Fasering van immigratie (in 1000 personen) uit de MOE-8 naar de EU-15 over de tijd (bij volledig vrij verkeer van personen in 2004 in alle EU-landen)</b>							
jaar	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Projectie	190	260	260	230	200	160	130

Bron: eigen berekening op basis van Brucker (2003), gecorrigeerd voor het gemiddelde van de studies uit CPB (2004)

### Bestemming van de immigranten

Er is een aantal factoren van invloed op de bestemming van immigranten, waaronder inkomensverschillen, arbeidsmarktsituatie, afstand, omvang van de arbeidsmarkt, sociale zekerheidsstelsel, netwerkeffecten, etc. Deze factoren zullen invloed hebben op het aantal MOE-migranten dat voor Nederland zal kiezen als vestigingsplaats. Historische patronen wijzen evenwel uit dat de verdeling van immigranten over bestemmingslanden vrij constant is over de tijd. Dit suggereert dat vooral netwerkeffecten bepalend zijn voor bestemming van migranten (hoewel bovenstaande factoren gecorreleerd kunnen zijn met deze historische immigratie). De historische verdeling van immigratie uit de MOE-landen wordt daarom vaak gezien als de beste voorspeller van de bestemming van nieuwe migratiestromen.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Het gaat hierbij om de *relatieve* aandelen van MOE-migranten in de verschillende EU-lidstaten. Weliswaar spelen ook seizoensarbeiders en illegale immigranten mogelijk een rol voor netwerken, maar dit aspect is voor alle EU-landen relevant. We hebben geen aanwijzingen dat Nederland in dit opzicht sterk afwijkt van andere landen en baseren onze toedeling daarom op de officiële historische immigratiecijfers.

Op basis van gegevens over nationaliteit blijkt dat in 1998 circa 1,3% van alle MOE-migranten in Nederland verblijft.<sup>5</sup> Wanneer we de verwachte MOE-immigranten in de komende jaren toedelen op basis van netwerkeffecten, dan suggereert dit percentage samen met de schattingen uit tabel 1 dat er in de eerste twee jaar tussen de 3.000 en 4.000 immigranten per jaar naar Nederland zullen komen. Tegen 2010 zou deze netto instroom zijn gehalveerd tot zo'n 2.000 immigranten per jaar. Het gaat daarbij om migranten die zich voor langere tijd in Nederland vestigen (d.w.z. langer dan 4 maanden).

Deze schatting gaat ervan uit dat alle EU-lidstaten vrij verkeer van werknemers zullen implementeren. Echter, Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, België, Spanje en Finland zullen naar het zich laat aanzien gebruik maken van een overgangstermijn teneinde de immigratiestroom te reguleren. Welke invloed zullen deze overgangstermijnen hebben op het aantal immigranten dat naar Nederland zal komen?

In beginsel kunnen overgangstermijnen in andere landen op drie manieren invloed uitoefenen op de bestemming van immigranten. Ten eerste zouden migratiestromen kunnen worden verlegd naar lidstaten waar vanaf het begin wel een liberaal toelatingsregime geldt. Dit zou betekenen dat het aantal immigranten naar Nederland bij vrij werknemersverkeer groter zal zijn dan de eerdergenoemde schatting. Ten tweede zouden migranten enige jaren kunnen wachten omdat ze niet op korte termijn, maar wel na enkele jaren naar de EU-lidstaat van hun voorkeur kunnen gaan. Dit zal het eerste effect weer wat mitigeren. Datzelfde mitigerende effect geldt voor een derde alternatief: migranten kunnen ook via andere kanalen proberen zich in de lidstaten te vestigen die een overgangstermijn hanteren. Zo sluit Duitsland haar arbeidsmarkt niet volledig af voor arbeidsmigranten, maar reguleert ze de instroom met behulp van bilaterale akkoorden omtrent tijdelijke immigranten, gastwerknemers en seizoensarbeid. Een fors aantal MOE-migranten kan op die manier toch naar Duitsland. Hetzelfde geldt voor andere landen die een overgangstermijn overwegen. Voorts geldt dat er voor sommige MOE-migranten alternatieven zijn zoals pendelarbeid of illegale migratie.

### **Raming van het aantal immigranten**

Het belang van elk van de bovenstaande alternatieven is niet op voorhand duidelijk. Brucker (2003) hanteert de veronderstelling dat de overgangstermijnen alleen zullen leiden tot uitstel van de migratiebeslissing naar het land van voorkeur. De persistentie in de migratieaandelen over de tijd ondersteunt deze veronderstelling. Indien we deze veronderstelling zouden hanteren, dan zouden naar schatting 3.000 á 4.000 migranten naar Nederland komen in de eerste jaren na de uitbreiding.

Een andere extreme veronderstelling stelt dat de gehele stroom die in 2004 voor de EU wordt verwacht, kan worden toegerekend aan de open landen. Indien we dit zouden doen op basis van netwerkeffecten, zou dat betekenen dat niet 1,3% maar 8,4% van alle MOE-migranten

<sup>5</sup> Uit interviews in de MOE-landen blijkt dat ongeveer 2,8% van de potentiële migranten uit Polen, Tsjechië, Slowakije en Hongarije zegt naar Nederland te willen komen. Van hen zegt 37% voor Duitsland te zullen kiezen, terwijl 24% de voorkeur geeft aan Oostenrijk, zie Fassmann en Hintermann (1997).

de komende jaren naar Nederland zou komen.<sup>6</sup> Dit vergroot de stroom tot tussen de 16.000 en 22.000 in de eerste twee jaar.<sup>7</sup>

De beide extreme veronderstellingen lijken niet realistisch. Met name zullen de regelingen in landen die een overgangsregeling hanteren van belang zijn voor het aantal migranten dat toch voor die landen zal kiezen. Het is dan ook waarschijnlijk dat de uitkomst tussen de extremen zal liggen. Een deel van de potentiële immigranten zal voor het voorkeursland kiezen; een ander deel zal wachten of pendelen; en een deel zal voor de open landen kiezen. Op grond van het bovenstaande lijkt een aantal van tussen de 5.000 en 10.000 immigranten per jaar in 2004 en 2005 een plausibele raming voor het geval Nederland geen overgangstermijn zou hanteren. In vergelijking met de netto MOE-instroom die we laatste jaren hebben ervaren van circa 1.500 á 2.000 per jaar (waarvan circa 1.000 arbeidsmigrant), betekent dit een additioneel effect van het openstellen van de grenzen van tussen de 3.500 en 8.500 immigranten per jaar. Hierbij zij opgemerkt dat dit aantal het meest waarschijnlijk is op grond van de huidige inzichten. In het licht van de onzekerheden die bij deze raming een rol spelen, kunnen hogere aantallen niet worden uitgesloten.

Wat gebeurt er na 2005? Tabel 1 voorspelt een geleidelijke daling van het aantal immigranten dat naar de EU zal komen na de eerste drie jaar na toetreding. In 2010 zou de netto immigratie nog maar de helft zijn van de aanvankelijke instroom. Op grond van deze analyse zou ook de immigratie naar Nederland geleidelijk halveren. Echter, de snelheid waarin de immigratie naar Nederland zal afnemen over de tijd hangt in belangrijke mate af van het beleid in andere Europese landen. Naarmate meer landen hun overgangstermijn zullen verlengen, zal de migratiestroom naar Nederland minder sterk dalen. Dit geldt te meer omdat een veranderde bestemming van migranten in de eerste paar jaar ook gevolgen kan hebben voor de toekomstige bestemmingskeuze van immigranten als gevolg van netwerkeffecten. Indien landen hun overgangstermijn na twee jaar niet verlengen, zal het aantal immigranten naar Nederland wat sterker dalen. In verband met de wat grotere migratiestroom in de eerste paar jaar in combinatie met netwerkeffecten, lijkt een eerdergenoemde daling naar 2.000 immigranten in 2010 aan de lage kant en moet eerder worden gedacht aan tussen de 3.000 en 6.000 immigranten.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Ervan uitgaande dat gedurende de eerste twee jaar een overgangstermijn zou gelden in Duitsland, Oostenrijk, Frankrijk, België, Finland en Spanje.

<sup>7</sup> Circa 15% van de huidige MOE-migranten zit in de (vermoedelijk) open landen, waarvan 1,3% in Nederland, d.w.z. 8,4% van het aantal in de open landen. Deze veronderstelling ten aanzien van de volledige toedeling aan de open landen wordt gehanteerd in een rapport van de IND (2003). Dat rapport komt tot een nog hogere raming dan hier gepresenteerd, omdat de immigranten worden toegedeeld op basis van de omvang van de arbeidsmarkt (en niet op basis van netwerkeffecten) en omdat ook de migratie uit Bulgarije en Roemenië wordt meegenomen. Wij geven de voorkeur aan de historische migratie als sleutel voor de toedeling op empirische gronden. Een alternatief is om de toedeling te baseren op basis van de interviewresultaten uit Fassmann en Hintermann (1997). In dat geval komen we op een aandeel van 8,5% voor Nederland indien alle immigranten worden toegedeeld aan de open landen.

<sup>8</sup> Overigens zal de ontwikkeling van de immigratie in de tijd ook worden beïnvloed door de conjunctuur.

### 3 Economische effecten

#### Kenmerken immigranten

De economische effecten van de immigratie uit de Midden- en Oost-Europese toetredingslanden zullen in hoge mate afhankelijk zijn van de kenmerken van de immigranten en hun gedrag op de Nederlandse arbeidsmarkt. Hoe groot zal de arbeidsmarktdeelname van de immigranten zijn? Op welk segment van de arbeidsmarkt zullen zij zich vooral richten? Hoe groot zal hun bereidheid zijn om aangeboden werk te accepteren?

Allereerst de arbeidsmarktdeelname. Op basis van gegevens over aantallen en arbeidsdeelname van meereizende gezinsleden van arbeidsmigranten uit de betrokken landen komen we tot een schatting van de participatiegraad van 80% in de eerste 24 maanden.

Dan het arbeidsmarktsegment, waar de immigranten zich op zullen richten. Uit CWI-gegevens over de afgegeven werkvergunningen blijkt dat het overgrote deel van de personen afkomstig uit Polen, het grootste van de toetredingslanden, actief is in het onderste segment van de arbeidsmarkt, dat wil zeggen laag- en ongeschoold werk. Het is de vraag of dit beeld na mei 2004 zal veranderen. Zullen ook hoger opgeleiden, die in de MOE-landen in ruime mate aanwezig zijn, naar het Westen migreren? Uit onderzoek van Kreyenfeld (1999) blijkt dat etnische Duitsers die uit Midden- en Oost-Europa naar de Bondsrepubliek migreerden er niet in slaagden hun menselijk kapitaal in het Westen te verzilveren. Aangenomen mag worden dat het gros van de migranten die naar Nederland komen vooralsnog zal zijn aangewezen op het onderste segment van de arbeidsmarkt

Wat betreft de bereidheid van de immigranten om aangeboden werk te aanvaarden speelt hun terugvalpositie (*fallback* positie) een belangrijke rol. Onder de thans geldende regels voor het vrij verkeer van personen in de EU heeft iemand uit een ander EU-land het recht gedurende een half jaar hier naar werk te zoeken. Heeft hij of zij eenmaal werk gevonden dan wordt een verblijfsvergunning verstrekt voor de duur van het dienstverband als dit korter duurt dan een jaar, of voor vijf jaar als het dienstverband minstens een jaar duurt. Zolang men in bezit is van een verblijfsvergunning heeft men dezelfde rechten op sociale zekerheid als andere ingezetenen. Lukt het echter niet om na binnenkomst in Nederland aan de slag te komen, dan maakt de immigrant geen aanspraak op een verblijfsvergunning en ook niet op een uitkering (*in casu* bijstand) en zal hij of zij veelal terugkeren naar het land van herkomst, waar doorgaans hoge werkloosheid heerst en de lonen op een aanzienlijk lager niveau liggen dan in Nederland. Deze terugvalpositie is dus aanzienlijk slechter dan die van Nederlandse ingezetenen, die immers vaak aanspraak kunnen maken op een werkloosheids- of bijstandsuitkering. Door de armoedeval is aanvaarding van een baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt voor ingezetenen, louter financieel gezien, vaak weinig aantrekkelijk. We kunnen daarom concluderen dat de financiële prikkel om een baan te aanvaarden bij de immigranten beduidend sterker is dan bij ingezetenen.

### **Effecten op lange termijn**

Voor de effecten van immigratie op lange termijn wordt verwezen naar Roodenburg et al. (2003). Kort samengevat concludeert deze studie dat de winst van immigratie voor de ingezetenen gering, c.q. verwaarloosbaar is. Weliswaar neemt de productie toe, maar het grootste deel van de opbrengst valt toe aan de immigranten (in de vorm van loon) en aan buitenlandse kapitaalverschaffers. Een en ander geldt onder de veronderstelling dat het effect van immigratie op de collectieve sector neutraal is. Dit hoeft echter niet het geval te zijn. De kans op voordeel voor het ontvangende land – op lange termijn bezien - is groter, naarmate de immigranten jonger zijn (bij voorkeur rond de 25 jaar) en beter presteren op de arbeidsmarkt (in termen van participatie en inkomen). Als de arbeidsmarktprestaties gemiddeld genomen achterblijven bij die van de ingezetenen slaat de winst voor de publieke sector al gauw om in een verlies. Immigratie kan voorts leiden tot een herverdeling van inkomens tussen ingezetenen. Een toestroom van immigranten die vooral concurreren met laagopgeleiden heeft, ook op lange termijn, een negatief effect op de lonen van laagopgeleiden en een positief effect op de lonen van hoogopgeleiden.

### **Effecten op korte termijn**

De economische processen die leiden tot de geschetste effecten op lange termijn hebben tijd nodig om hun werk te doen. Het extra arbeidsaanbod dat het gevolg is van een immigratieschok zal niet onmiddellijk door de arbeidsmarkt kunnen worden geabsorbeerd, tenzij betrokkenen geplaatst worden op moeilijk vervulbare vacatures.

Welke arbeidsmarktgedrag zullen de betrokken immigranten vertonen? In eerste instantie kunnen deze immigranten, zoals eerder werd opgemerkt, geen aanspraak maken op een uitkering en dus zou het extra arbeidsaanbod zich niet, zoals in de variant, behoeven te vertalen in een tijdelijke verhoging van het aantal uitkeringen. Niettemin is een stijging van het aantal werkloosheids- en bijstandsuitkeringen wel degelijk mogelijk. Een belangrijk punt hierbij is de terugvalpositie van de immigranten, die zoals we hierboven hebben gezien een prikkel om werk te accepteren oplevert, die sterker is dan bij ingezetenen. Dit heeft twee effecten op het arbeidsmarktgedrag van de immigranten die doorwerken op de ontwikkeling van het aantal werkloosheids- en bijstandsuitkeringen: (i) de immigranten zullen bereid zijn werk te aanvaarden waarvoor ingezetenen zich niet aanbieden; (ii) de immigranten zullen ingezetenen verdringen in het onderste segment van de arbeidsmarkt. Voor zover immigranten terecht komen op moeilijk vervulbare vacatures zal een stijging van de werkloosheid en daarmee ook het aantal werkloosheids- en bijstandsuitkeringen achterwege blijven. Voor zover verdringing optreedt zal de werkloosheid onder ingezetenen en daarmee het aantal werkloosheids- en bijstandsuitkeringen stijgen.

Hoe groot zullen beide effecten zijn? Het lijkt aannemelijk dat ook in de komende tijd moeilijk vervulbare vacatures zullen bestaan, zelfs als rekening wordt gehouden met een minder gunstige conjunctuur en recent in gang gezet activeringsbeleid. We nemen aan dat eerst deze vacatures worden vervuld alvorens immigranten zich aanbieden voor andere banen. Wat betreft



de immigranten die niet op moeilijk vervulbare vacatures terecht komen, gaan we, gezien het grote verschil in terugvalpositie, uit van volledige verdringing van ingezetenen. Het aantal werkloosheids- en bijstandsuitkeringen zal dienovereenkomstig stijgen. Op basis van de geraamde omvang van de additionele immigratie in de eerste 24 maanden volgens de hoge en de lage raming in par. 2, en gebruik makend van de arbeidsaanbodvariant met het model JADE (CPB, 2003) kunnen we een schatting maken van de effecten op het aantal werkloosheids- en bijstandsuitkeringen in de eerstkomende jaren. We nemen aan dat de immigratiestroom halverwege 2004 op gang komt. Verder gaan we, conform het voorgaande, uit van een participatiegraad van 80%, de bezetting van maximaal 5 duizend moeilijk vervulbare vacatures en volledige verdringing van ingezetenen door de immigranten die geen moeilijk vervulbare vacatures gaan vervullen. Of de veronderstelde bezetting van moeilijk vervulbare vacatures gerealiseerd zal worden is onzeker. Daarom zijn, bij wijze van gevoeligheidsanalyse, ook effecten berekend uitgaande van de veronderstelling dat in het geheel geen moeilijk vervulbare vacatures door de immigranten worden bezet. De resultaten van een en ander staan in tabel 2.

Voor alle duidelijkheid: de effecten in tabel 2 hebben betrekking op de additionele immigratie in de eerste twee jaar na de openstelling. Dit zijn dus de effecten van onmiddellijke openstelling in mei 2004 in vergelijking met een overgangstermijn van twee jaar, gedurende welke het vrij verkeer van personen niet zou worden toegepast. De tabel geeft voor verschillende varianten (lage/hoge immigratieraming, mate van bezetting moeilijk vervulbare vacatures) per jaar het additionele aantal werkloosheids- en bijstandsuitkeringen<sup>9</sup> in dat jaar als gevolg van deze additionele immigratie.

<b>Tabel 2</b>		<b>Effect op het aantal werkloosheids- en bijstandsuitkeringen</b>					
		2004	2005	2006	2007	2008	2009
additionele immigratie per jaar	bezetting moeilijk vervulbare vacatures	mutaties in duizend uitkeringen					
laag (3,5 duizend)	maximaal 5 duizend	0	0	0	0	0	0
laag (3,5 duizend)	geen	1	3	4	3	2	1
hoog (8,5 duizend)	maximaal 5 duizend	0	3	4	1	0	0
hoog (8,5 duizend)	geen	3	8	9	6	4	3

Het aantal werkloosheids- en bijstandsuitkeringen gaat in de lage immigratievariant niet omhoog als we veronderstellen dat maximaal 5 duizend moeilijk vervulbare vacatures door de immigranten zullen worden bezet. In de andere varianten neemt het aantal werkloosheids- en bijstandsuitkeringen tijdelijk toe. Deze toename bereikt een maximum in 2006 en loopt daarna terug richting nul. Uitgaande van de hoge immigratieraming en zonder bezetting van moeilijk

<sup>9</sup> Het directe budgettaire effect bedraagt netto (rekening houdend met belastingen en premies) gemiddeld circa 7,5 miljoen euro per duizend uitkeringen en bruto circa 12,5 miljoen euro per duizend uitkeringen.

vervulbare vacatures bedraagt het aantal additionele uitkeringen in dat jaar 9 duizend, wat overeenkomt met een netto budgettair beslag van circa 70 miljoen euro<sup>10</sup>.

## 4 Conclusies

Het aantal immigranten dat na de toetreding van de 8 Midden- en Oost-Europese landen naar Nederland zal komen wordt geraamd op tussen de 5 duizend en 10 duizend per jaar voor de periode medio 2004 – medio 2006. Het gaat daarbij om mensen die zich in Nederland vestigen en ten minste 4 maanden hier zullen verblijven. Deze raming betreft de meest waarschijnlijke uitkomst op basis van de huidige inzichten. In het licht van een aantal onzekerheden, kan een hogere uitkomst niet worden uitgesloten. Het is niet op voorhand duidelijk of het aantal seizoenswerkers zal stijgen of dalen door het implementeren van vrij werknemersverkeer. Opgeteld zullen in de periode medio 2004 – medio 2006 naar schatting tussen de 5 en 10 duizend migranten, en 10 duizend seizoenswerkers uit Midden- en Oost-Europa naar ons land komen in geval van vrij werknemersverkeer.

Gezien hun ongunstige terugvalpositie bij het betreden van de arbeidsmarkt (geen recht op een bijstandsuitkering) hebben de betrokken immigranten een relatief sterke prikkel om een baan te accepteren. Het is aannemelijk dat een deel van hen terecht zal komen op moeilijk vervulbare vacatures, die ondanks de ruime arbeidsmarkt nog steeds bestaan. Voor het overige zullen zij ingezetenen van de arbeidsmarkt verdringen, wat tijdelijk leidt tot meer werkloosheids- en bijstandsuitkeringen.

Het aantal additionele werkloosheids- en bijstandsuitkeringen is het grootst in 2006 en loopt daarna terug richting nul. Uitgaande van de hoge immigratieraming en zonder bezetting van moeilijk vervulbare vacatures bedraagt het aantal additionele uitkeringen in dat jaar 9 duizend, wat overeenkomt met een budgettair beslag van circa 70 miljoen euro netto, dat wil zeggen gecorrigeerd voor belastingen en premies.

Op lange termijn is de winst van immigratie voor de ingezetenen gering, c.q. verwaarloosbaar. Weliswaar neemt de productie toe, maar het grootste deel van de opbrengst valt toe aan de immigranten en buitenlandse kapitaalverschaffers. Een en ander geldt onder de veronderstelling dat het effect van immigratie op de collectieve sector neutraal is. Aangezien de immigranten voornamelijk actief worden in laagbetaalde banen is een substantieel positief budgettair effect op lange termijn niet aannemelijk.

## Referenties

Brücker, H., 2003, *Potential Migration from Central and Eastern Europe, an update*

<sup>10</sup> Het bruto budgettair beslag bedraagt circa 120 miljoen euro.

CPB, 2003, *JADE A model for the Joint Analysis of Dynamics and Equilibrium*, CPB Document No 30, The Hague

CPB, 2004, Arbeidsmigratie uit de Midden- en Oost-Europese toetredingslanden, 14 januari.

Eurostat, 1995, Labour force survey 1995.

Fassmann, H. en C. Hintermann, 1997, Migrationspotential Ostmitteleuropa, Institut für Stadt- und Regionalforschungberichte no. 15.

IND, 2003, De gevolgen van de EU-uitbreiding voor arbeidsmigratie naar Nederland.

Kreyenfeld, M., 1999, Labour market performance of ethnic Germans in Western Germany, University of Rostock.

Roodenburg, H., R. Euwals en H. ter Rele, 2003, *Immigration and the Dutch Economy*, CPB, The Hague.