

Datum : 3 april 2006
Aan : Tweede Kamer

Vrij verkeer werknemers nieuwe EU-lidstaten

Vrij verkeer van werknemers binnen de EU leidt tot een hogere welvaart van de EU. Ook voor Nederland zijn er op de korte termijn voordelen van vrij verkeer, zoals het verminderen van knelpunten op de arbeidsmarkt, lagere prijzen voor de consumenten en het versterken van de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse bedrijven. Daarnaast zijn er echter ook nadelen zoals lagere lonen en mogelijk zelfs enige verdringing in de sectoren waarin de arbeidsmigranten gaan werken, en op de lange termijn het mogelijke beroep van migranten op de publieke voorzieningen. De voor- en nadelen zullen bovendien niet gelijk verdeeld zijn over de Nederlandse bevolking. Bepaalde groepen Nederlandse werknemers kunnen erop achteruit gaan, met name de werknemers die nu werkzaam zijn in de sectoren waarin de arbeidsmigranten gaan werken. Welke timing van de invoering van vrij verkeer is optimaal? De nadelen op de lange termijn zijn geen argument tegen snelle invoering omdat ze niet vermeden kunnen worden. De momenteel aantrekkende Nederlandse arbeidsmarkt is een argument voor snelle invoering: de voordelen kunnen sneller gerealiseerd worden en de groepen die erop achteruitgaan hebben meer kansen zich aan de negatieve gevolgen te onttrekken.

Voert Nederland per 1 mei 2006 vrij verkeer van werknemers met de nieuwe Midden- en Oost-Europese (MOE) lidstaten in? Uiterlijk 2011, maar waarschijnlijk al per 2009 zal Nederland vrij verkeer moeten invoeren. De vraag is dus niet *of* we vrij verkeer invoeren, maar *wanneer* we vrij verkeer invoeren.

Over het algemeen kan gesteld worden dat vrije arbeidsmigratie binnen de EU leidt tot een hogere welvaart van de EU. Vrije arbeidsmigratie zorgt ervoor dat arbeid zo productief mogelijk wordt ingezet ('optimale allocatie'). Ook voor Nederland heeft vrij verkeer voordelen: de arbeidsmigranten helpen met het oplossen van knelpunten in de arbeidsmarkt, en de arbeidsmigranten zijn zeer productief en nemen genoegen met een relatief laag loon. Dit voordeel valt ten deel aan Nederlandse werkgevers, en vervolgens door lagere prijzen van

goederen en diensten aan de consumenten. Het voordeel van de lage prijzen is vaak minder zichtbaar omdat het verdeeld wordt over een grote groep consumenten. In exporterende sectoren, zoals de tuinbouw, ontstaat een concurrentievoordeel tegenover landen waar nog geen vrij verkeer is toegestaan.

Behalve de voordelen zijn er ook risico's verbonden aan vrij verkeer. In de over het algemeen weinig flexibele West-Europese arbeidsmarkten kan verdringing optreden met enige onvrijwillige werkloosheid als gevolg, met name onder lageropgeleiden.¹ Daarnaast kunnen arbeidsmigranten op de lange termijn toegang verkrijgen tot de verworvenheden van de Nederlandse welvaartsstaat, en vooral laaggeschoolden immigranten leveren daar gemiddeld genomen geen positieve bijdrage aan. De geschiedenis van de Turkse en Marokkaanse gastarbeiders die in de jaren zestig naar Nederland kwamen is hiervoor illustratief.² Daar staat tegenover dat de economieën van de Midden- en Oost-Europese landen zich naar verwachting de komende jaren beter zullen ontwikkelen dan de Turkse en Marokkaanse economieën in de jaren zestig en zeventig. Een groter deel van de immigratie zal daardoor tijdelijk zijn, vergelijkbaar met de ervaringen met de Spaanse en Italiaanse gastarbeiders. De kleinere culturele afstand zal integratie van degenen die zich wél permanent in Nederland vestigen bevorderen. De mogelijke nadelen op lange termijn zullen daardoor waarschijnlijk beperkt zijn. Bovendien zijn deze onvermijdelijk omdat vrij verkeer hoe dan ook gaat plaatsvinden.

De voordelen van vrij verkeer zullen niet gelijk verdeeld zijn over de Nederlandse bevolking; sommigen kunnen nadelig worden getroffen. Nederlanders met beroepen die ook door arbeidsmigranten kunnen worden uitgeoefend ondervinden meer concurrentie. Daardoor zullen de lonen op de middellange termijn gedrukt worden. Een strenge naleving van de afspraken over CAO-lonen kan de omvang van de verdringing door arbeidsmigranten die lagere lonen accepteren enigszins beperken, en het kan ook het drukkende effect op de lonen op korte termijn beperken. Maar op de middellange termijn zal van het extra arbeidsaanbod toch een remmende invloed op de CAO-lonen uitgaan. Deze nadelen zijn vaak duidelijk zichtbaar omdat het aanwijsbare groepen werknemers betreft, zoals bouwvakkers, vrachtwagenchauffeurs en seizoensarbeiders.

Wat is de optimale timing voor het toelaten van vrij verkeer voor werknemers: zo snel mogelijk of juist later? Omdat we binnen enkele jaren vrij verkeer moeten toelaten zijn de mogelijk nadelige effecten op de lange termijn minder relevant voor de vraagstelling.³ Dat vrij verkeer voordelen oplevert in de vorm van goedkopere productie en lagere prijzen vormt een argument voor snelle invoering. In een aantrekkelijke economie kunnen de voordelen makkelijker

¹ Boeri, T. en H. Bruecker, 2005, European Migration, *Economic Policy*, October 2005, pp. 629-703.

² Roodenburg, H., R. Euwals, H. ter Rele, 2003, Immigration and the Dutch Economy, CPB Special Publication, No. 47.

³ Uiteraard is dit wel relevant voor andere vraagstellingen, bijvoorbeeld bij de kennismigratie vanuit niet-EU lidstaten.

gerealiseerd worden dan in een stagnerende economie. Daarnaast kunnen Nederlandse werknemers die negatief worden getroffen, zich in een aantrekkende economie makkelijker onttrekken aan de negatieve gevolgen van dat vrije verkeer.

De Nederlandse arbeidsmarkt vertoont momenteel tekenen van herstel. Volgens de meeste recente CPB-prognoses zal de werkgelegenheid in arbeidsjaren in 2006 met 1¼% toenemen, gevolgd door een groei van 1¾% in 2007. De werkloosheid daalt naar 6% in 2006 en 5% in 2007. Het drukkende effect van arbeidsmigratie op de lonen zal verzacht worden omdat van de aantrekkende conjunctuur juist een opwaarts effect op de lonen zal uitgaan, en werknemers die een andere baan willen zoeken vanwege de concurrentie van de arbeidsmigranten zullen daartoe meer kansen hebben.

Een additioneel argument voor snelle invoering van vrij verkeer is de beperkte effectiviteit van een eventuele verlenging van de overgangsregeling. Weliswaar kan door vrij verkeer uit te stellen meer tijd worden verkregen om zaken als regelgeving en opleidingen van werknemers aan te passen. Maar via dienstenverkeer, zelfstandigen zonder personeel, inwoners van de nieuwe lidstaten met een Duits paspoort, en illegale arbeid heeft goedkope arbeid uit de nieuwe lidstaten ook nu al ruimschoots toegang tot de Nederlandse markt. Met name de tuinbouw heeft dit al laten zien. Voor individuele werkgevers zijn aan deze hybride situatie niet onbelangrijke administratieve en procedurele kosten (in geld en doorlooptijd) verbonden die kunnen worden uitgespaard als vrij verkeer wordt toegestaan. Ook dat levert uiteindelijk een maatschappelijk kostenvoordeel op.

Tot slot, wat zijn de gevolgen van vrij verkeer per 1 januari 2007? Ecorys raamt een toestroom in het eerste jaar van vrij verkeer van 37 000 tot 44 000 tijdelijke arbeidsmigranten (minder dan een jaar), en 16 000 tot 19 000 permanente arbeidsmigranten (minstens een jaar).⁴ De geleverde arbeid van tijdelijke en permanente arbeidsmigranten tezamen zal tussen de 23 500 en 28 000 arbeidsjaren liggen. Dat is een toename tegenover de huidige situatie van 13 500 tot 18 000 arbeidsjaren, ofwel 0,2 tot 0,3% van het totaal aantal gewerkte arbeidsjaren in Nederland. Alhoewel de raming met enige onzekerheid is omgeven is het duidelijk dat het niet om hele grote aantallen zal gaan zodat de gevolgen voor de Nederlandse arbeidsmarkt als geheel beperkt zullen blijven.

⁴ Ecorys, 2006, Evaluatie werknemersverkeer MOE-landen. De raming is gebaseerd op de veronderstelling dat belangrijke landen als Duitsland en Oostenrijk de overgangsregeling handhaven. Een eerdere raming (CPB, 2004) gaf een lagere toestroom omdat de raming gebaseerd was op de veronderstelling dat de andere EU landen vrij verkeer zouden invoeren.