

LOKAAL BESTUUR EN DE UITBREIDING VAN EUROPA

DE BESTUURLIJKE AANPAK VAN DE ARBEIDSMIGRATIE UIT MIDDEN- EN OOST-EUROPA

De uitbreiding van de Europese Unie heeft geleid tot een toenemende interne mobiliteit in Europa. De nieuwe, omvangrijke arbeidsmigratie uit Polen, Roemenië en Bulgarije naar Nederland is daar een voorbeeld van. Die arbeidsmigratie neemt verschillende vormen aan en leidt tot verschillende patronen van integratie: 1) tijdelijke, circulaire migratie, 2) footloose migratie, 3) transnationale migratie en 4) vestigingsmigratie. Vooral de eerste twee patronen leveren diverse lokale problemen op rond registratie, huisvesting, irregulier werk en overlast. Het lokaal bestuur probeert de komst van deze nieuwe EU-burgers te kanaliseren door innovatief lokaal beleid en door het beïnvloeden van hogere beleidsniveaus. Steden als Rotterdam en Den Haag zijn zeer succesvol geweest in het mede vormgeven van het nationale beleid tegenover arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Dat geldt in veel mindere mate voor het beïnvloeden van het Europese beleid.

Godfried Engbersen en
Erik Snel

Prof. dr G.B.M. Engbersen en
dr E. Snel zijn respectievelijk
hoogleraar en universiteit docent
aan de afdeling Sociologie van de
Erasmus Universiteit Rotterdam.

Niettemin pogen steden aandacht te vragen voor de schaduwzijden van de nieuwe arbeidsmigratie. Daarbij gaat het vooral om de aanwezigheid van EU-burgers die niet werken en niet in staat zijn om zichzelf te onderhouden.

Inleiding

De uitbreiding van de Europese Unie in 2004 en 2007 is één van de belangrijkste politieke innovaties geweest in het begin van de eenentwintigste eeuw. De Europese Unie werd met tien landen uitgebreid en deze uitbreiding heeft substantiële arbeidsmigratie

teweegebracht. Miljoenen Midden- en Oost-Europeanen vertrokken naar West-Europa om daar te werken. De omvang van de migratiestromen was niet voorzien (Black, Engbersen, Okolski, & Panțiru, 2010). Dat gold ook voor de arbeidsmigratie richting Nederland. Schattingen wijzen uit dat er in 2008 maar liefst tussen de 260.000 en 305.000 Midden- en Oost-Europeanen in Nederland waren (Van der Heijden, Cruyff, & Van Gils, 2011). Veel Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten schrijven zich echter niet in in

Onvoorzien migratiestromen

de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA), maar wonen en werken wel in Nederland. Deze ongedocumenteerde populatie stelt lokale overheden voor nieuwe problemen (vooral op het gebied van huisvesting), omdat zij geen inzicht hebben in de aard en omvang van het aantal Midden- en Oost-Europeanen in hun gemeente. De nieuwe arbeidsmigratie maakt opnieuw duidelijk hoe moeilijk internationale migratie is te voorzien en te reguleren. Voor Bulgaren en Roemenen geldt bijvoorbeeld nog een overgangsregime tot januari 2014. Tot die tijd hebben deze groepen een tewerkstellingsvergunning (TWV) nodig om in Nederland te mogen werken. Uit diverse studies blijkt echter dat velen zonder TWV naar Nederland komen en actief worden in de informele economie (Snel et al., 2010).

In dit artikel stellen we twee vragen aan de orde. Ten eerste: wat is de aard

van de arbeidsmigratie vanuit Oost- en Midden-Europa? Is er vooral sprake van tijdelijke arbeidsmigratie of pendelmigratie waarbij arbeiders (steeds) terugkeren naar het land van herkomst of hebben we te maken met vestingmigratie zoals het geval is geweest bij de Turkse en Marokkaanse gastarbeiders? Ten tweede: wat zijn de gevolgen van de nieuwe arbeidsmigratie voor het lokale bestuur? Het vraagstuk van de nieuwe arbeidsmigratie biedt een interessante strategische casus voor de implicaties van beslissingen die op hogere beleidsniveaus (Europa, nationale staat) worden genomen voor het lokaal bestuur. De toegenomen interne mobiliteit in Europa heeft onder andere geleid tot een europeanisering van het stedelijk beleid. Daarnaast zien we dat steden nadrukkelijk ook de nationale beleidsagenda proberen te beïnvloeden. Tegelijkertijd ontwikkelen gemeenten nieuwe initiatieven om de sociale gevolgen van de komst van migranten uit Midden- en Oost-Europa het hoofd te bieden.

We beginnen dit artikel met een duiding van de aard van de nieuwe arbeidsmigratie. Vervolgens gaan we nader in op de uitdagingen voor het lokaal bestuur. Wij baseren ons daarbij op de uitkomsten van een intensief onderzoek in Rotterdam, Den Haag, Dordrecht, Breda, Moerdijk, Zundert, Westland, Katwijk, Hillegom, Pijnacker en Landsingerland. In deze elf gemeenten zijn 654 Poolse, Roemeense en Bulgaarse arbeidsmigranten geïnterviewd (Engbersen, Iliès, Leerkes, Snel, & Van der Meij, 2011).¹ In dit onderzoek stond de maatschappelijke positie van Polen, Bulgaren en Roemenen centraal, evenals de relaties tussen patronen van arbeidsmigratie en integratie. De resultaten van dit onderzoek zijn besproken in zes openbare bijeenkomsten met lokale betrokkenen (politici, bestuurders, werkgevers,

arbeidsbemiddelingorganisaties en huisvesters). In dit artikel zullen we ook gebruikmaken van enkele inzichten uit deze bijeenkomsten. Verder maken we nog gebruik van een onderzoek naar dakloosheid van Polen in de gemeente Den Haag (Snel et al., 2011).

Arbeidsmigratie in vieren

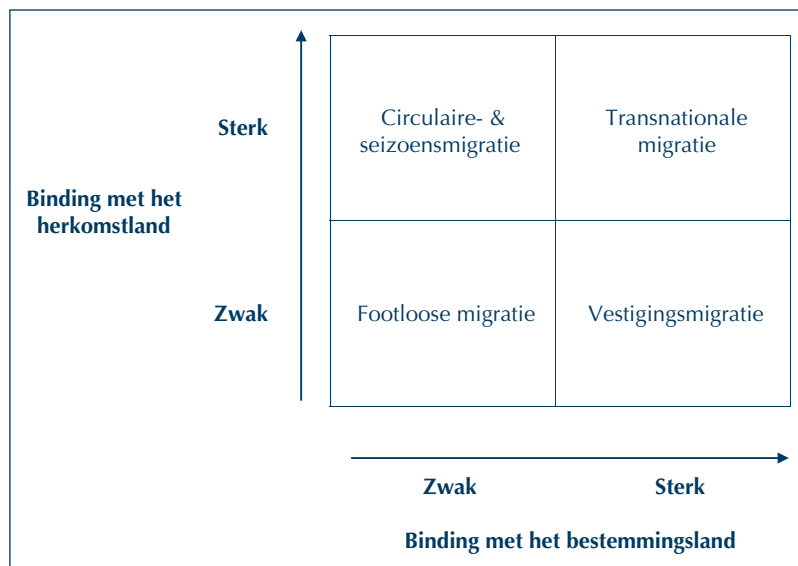
Een centrale uitkomst van het onderzoek is dat we te maken hebben met uiteenlopende patronen van arbeidsmigratie (Düvell & Vogel, 2006; Eade, Drinkwater, & Garapich, 2006). Deze *diversiteit* is het gevolg van de open grenzen binnen de EU waardoor op en neer reizen veel makkelijker is geworden. Een tweede factor is de specifieke werking van Europese arbeidsmarkten (zowel in Nederland als in de landen van herkomst) die verschillende mogelijkheden biedt aan verschillende groepen arbeidsmigranten (Black et al., 2010). Als gevolg daarvan is het rationeel voor groepen arbeidsmigranten

om – soms meerdere keren – tijdelijk in Nederland te werken en daarna terug te gaan naar het herkomstland. Voor migranten die in Nederland een stabiele baan weten te verwerven loont het de moeite om zich in Nederland te vesti-

Circulaire migratiestromen

gen. Een derde factor vormen de transnationale banden die arbeidsmigranten onderhouden met hun thuisland en de daaruit voortvloeiende verplichtingen. Deze bindingen en verplichtingen werken terugkeer in de hand (Vertovec, 2007).

De diversiteit in arbeidsmigratie weerspiegelt zich in *vier ideaaltypische patro-*



Figuur 1: Patronen van arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa na de uitbreiding van de EU in mei 2004 en januari 2007

nen van *arbeidsmigratie*. Deze vier patronen zijn afgeleid van twee dimensies van migratie en integratie, namelijk 1) de mate van binding met bestemmingsland en 2) de mate van binding met het herkomstland. Die bindingen kunnen 'zwak' of 'sterk' zijn (zie figuur 1). Het eerste patroon is *tijdelijke, circulaire migratie*. Arbeidsmigranten die onder dit patroon vallen onderhouden weinig contacten met Nederlanders, spreken amper Nederlands en werken vooral om het verdiende geld in het herkomstland te investeren. Ze sturen gemid-

Transnationale bindingen

deld ruim 5400 euro per jaar naar huis. Het zijn vaak arbeidsmigranten die in het land van herkomst een partner en/of kinderen hebben. Ze doen vaak seizoenwerk in de land- en tuinbouw, maar verrichten ook geschoolde handarbeid.

Het tweede patroon is *transnationale of binationale migratie*. Dit patroon betreft migranten die relatief goed geworteld zijn in Nederland en tegelijkertijd sterke banden hebben met het thuisland. Deze migranten hebben naar verhouding veel contacten met Nederlanders (ze spreken ook Nederlands), maar onderhouden ook hun contacten met het herkomstland. Zij sturen veel geld op (gemiddeld zo'n 3900 euro). Dit migratiepatroon zien we vooral bij hoogopgeleide respondenten en, in wat mindere mate, bij respondenten met een middelbare opleiding. Ze zijn

in Nederland vooral werkzaam in een middelbaar beroep en hebben een goed inkomen. Zij zijn vaak al wat langer in Nederland en hebben er vaak een partner, maar (nog) geen kinderen. De verwachting is dat zij op termijn teruggaan of doormigreren naar een ander land.

Een derde patroon is *vestigingsmigratie*: dit migratiepatroon is vooral zichtbaar bij hogeropgeleiden, die al langere tijd in Nederland zijn, en die tijdens het interview aangaven voor langere tijd (meer dan vijf jaar) in Nederland te willen blijven. Deze groep stuurt relatief weinig geld naar het herkomstland (gemiddeld zo'n 700 euro). Het betreft vooral personen die kinderen in Nederland hebben en waarbij de partner niet (meer) in het land van herkomst woont. Zij zijn vaak werkzaam in relatief hogere beroepen.

Het vierde patroon is dat van *footloose migratie*. Dit migratiepatroon tekent zien af bij migranten die nog relatief kort in Nederland zijn. Zij zijn nog weinig geworteld in de Nederlandse samenleving, spreken slecht Nederlands, hebben geen Nederlandse vrienden en een onzekere arbeidspositie (velen hebben geen TWV). Ze onderhouden echter ook geringe contacten met het thuisland en sturen amper geld op. Zij hebben vooral, maar niet uitsluitend, een lage opleiding. Footloose migranten zijn relatief vaak *single* en op wat jongere leeftijd naar Nederland gekomen. Dit is ook een verklaring voor de geringe bindingen met het thuisland. Deze groep kent nog weinig familiale verplichtingen. Net als de 'vestigers' stuurt deze groep weinig geld naar het herkomstland: gemiddeld zo'n 800 euro per jaar.²

Andere uitkomsten van het onderzoek waren dat slechts een minderheid van de Roemeense en Bulgaarse respondenten (36 procent) beschikt over de ver-

eiste werkvergunning (TWV); de helft van hen heeft geen TWV. De overigen hadden geen TWV nodig (bijvoorbeeld omdat ze als zelfstandige actief zijn) of wisten niet of ze in het bezit zijn van een TWV. Ruim de helft van de Roemenen zonder TWV verricht informeel werk, bij de Bulgaren zonder TWV is dit zelfs driekwart (Engbersen et al., 2011, p. 12). Verder blijkt dat de meerderheid van de Poolse respondenten werk heeft gevonden via een uitzendbureau. Er is vaak sprake van georganiseerde arbeidsmigratie door (Nederlands) rekruteringsbureaus die al in het thuisland plaatsvindt. Onderdeel daarvan zijn 'all inclusive' arrangementen, waarbij zowel tijdelijk werk als tijdelijke huisvesting (bijvoorbeeld in een 'Polenhotel') door het uitzendbureau wordt geregeld. Voor Bulgaren spelen vooral informele, sociale netwerken een belangrijke rol bij het vinden van werk en huisvesting in Nederland. Huisvesting via woningcorporaties vindt amper plaats.

Arbeidsmigratie en nieuwe rollen voor lokaal bestuur

De nieuwe arbeidsmigratie vindt plaats in een andere institutionele context dan die van gastarbeidersmigratie uit de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw, namelijk die van een uitbreiding van de Europese Unie. Voor de Marokkaanse en Turkse gastarbeiders waren er – anders dan voor de huidige EU-arbeidsmigranten – na 1973 geen open grenzen meer waardoor pendelmigratie (Engbersen, Snel, & De Boom, 2010) niet langer mogelijk was. Het gevolg is geweest dat Turken en Marokkanen zich massaal in West-Europa en Nederland vestigden (Sassen, 1999). Ten tweede is de Nederlandse verzorgingsstaat, in het bijzonder de sociale zekerheid en bijstandsbeleid, in de afgelopen decennia

fundamenteel herijkt. De toegang tot de sociale zekerheid is selectiever geworden en de bijstand is gedecentraliseerd. Slechts burgers die lokaal geworteld zijn verwerven toegang tot de bijstand of andere lokale vangnetvoorzieningen ('woonplaatscriterium'). Ten derde is de sociale huisvestingssector sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw verzelfstandigd. Daardoor is de mogelijkheid van sturing door natio-

Afname van sturing door lokaal bestuur

nale en lokale overheden in de sfeer van de sociale huisvesting gering geworden. Ook worden arbeidsmigranten nu nadrukkelijk zelf verantwoordelijk gehouden voor hun huisvesting. Werkgevers hebben daarvoor slechts een 'morele verantwoordelijkheid' (Kamerstukken II, 2010-2011).

Ten slotte is het nationale arbeidsmigratiebeleid gedifferentieerder en selectiever geworden. Een voorbeeld daarvan is het feit dat voor Roemenen en Bulgaren nog steeds een overgangsregime geldt waardoor zij geen vrije toegang hebben tot de arbeidsmarkt. Ook heeft minister Kamp het recentelijk lastiger gemaakt voor werkgevers om aan deze twee groepen een tewerkstellingsvergunning te geven. Niettemin reizen Bulgaren en Roemenen toch af naar Nederland en worden actief in lokale, informele economieën. Deze institutionele veranderingen hebben de mogelijkheden van sturing door lokale overheden – met als uitzondering de

toelating tot de bijstand – zeer beperkt. We zien dan ook dat gemeenten, naast hun klassieke regierol op terreinen als werk en huisvesting, twee nieuwe rollen ontwikkelen.

Ten eerste een *activistische rol* waarbij zij hogere beleidsniveaus zoals 'Den Haag' (nationale overheid) en 'Brussel' (EU) systematisch confronteren met lokale problemen van hedendaagse arbeidsmigratie, zoals malafide arbeidsconstructies, irreguliere huisvesting, overlast en dakloosheid. De Haagse

'Tsunami van Polen'

wethouder Norder sprak in dit verband ooit van een 'tsunami van Polen', waarmee hij vooral aandacht wilde vragen voor dakloze Polen. De gemeenten Den Haag en Rotterdam zijn zeer actief geweest om het landelijke beleid te beïnvloeden. Daarbij hebben ze vooral gewezen op de negatieve implicaties van de tijdelijke, circulaire migratie en de footloose migratie. Dan gaat het vooral over sociale problemen als overbewoning, overlast en dakloosheid. De twee andere migratiepatronen leveren amper integratieproblemen op. De acties van Rotterdam en Den Haag hebben aanwijsbaar invloed gehad op het 'MOE-landers'-beleid van de opeenvolgende ministers Van der Laan, Middelkoop en Kamp, in het bijzonder op de aanpak van malafide werkgevers, huiseigenaren en uitzendbureaus, evenals op het verruimen van mogelijkheden voor gemeenten om arbeidsmigranten tijdelijk te huisvesten (Van Puymbroeck, Van de Pol, & Oosterlynck, 2011; Kamerstukken II,

2010-2011; 2011-2012). Ook is door de Nederlandse regering het thema van inburgering voor nieuwe EU-burgers aan de orde gesteld op een EU-bijeenkomst van de Integratieministers in april 2010 in Spanje. Verder tekent zich ook een europeanisering van het stedelijke beleid af. Zo heeft de stad Rotterdam in samenwerking met Gent een lobby ontwikkeld om op Europees niveau aandacht te vragen voor de lokale gevolgen van oost-westmigratie. De stad Gent ging daarbij overigens veel verder dan Rotterdam door zelfs in direct diplomatiek overleg te treden met vertegenwoordigers van Slowakije, Bulgarije en Roemenië (Van Puymbroeck et al., 2011).

Ten tweede is er voor gemeenten een *innovatieve rol* weggelegd. Het is opvallend te zien hoe ver bepaalde gemeenten zijn met het ontwikkelen van nieuw beleid en specifieke programma's om de diversiteit van de nieuwe arbeidsmigratie te kanaliseren en te faciliteren. De gepresenteerde typologie kan hen daarbij van dienst zijn. Natuurlijk verschilt de verdeling tussen de patronen van arbeidsmigratie van gemeente tot gemeente. Grote steden hebben meer te maken met footloose migratie en vestigings- en transnationale migratie dan gemeenten als Westland of Zundert waar vooral tijdelijke arbeidsmigranten werkzaam zijn.

Wie de reeks van beleidsinnovaties overziet, neemt waar dat het merendeel daarvan betrekking heeft op het mogelijk maken van flexibele huisvesting (bijvoorbeeld 'Polenhotels' of gebruikmaken van corporatiewoningen en lege kantoorpanden). Verder wordt in de grote steden gewerkt aan het vormgeven van vrijwillig terugkeerbeleid voor dakloze arbeidsmigranten. Ook zijn er vrijwillige inburgeringprogramma's

voor 'MOE-landers' die zich willen vestigen in Nederland. Ons onderzoek wijst overigens uit dat veel transnationale migranten en vestigingsmigranten voor eigen rekening commerciële cursussen Nederlands volgden. Wie een stabiele baan wil verwerven dient immers – met uitzondering van werk voor internationale bedrijven – Nederlands te kennen.

Voor al de beleidsinnovaties geldt dat er geen lokale blauwdrukken zijn. Ze zijn contextafhankelijk en dienen te worden ontwikkeld in samenwerking met relevante – deels buitenlandse – partners. Welke kwaliteitseisen moeten aan huisvesting worden gesteld? Hoe sober en goedkoop mag deze zijn? Hoe vorm te geven aan vrijwillig 'terugkeerbeleid' en 'inburgeringsbeleid' voor EU-burgers? Interessant zijn ook de lokale initiatieven die ontwikkeld worden rond registratie van arbeidsmigranten in het GBA. Voor het ontwikkelen van rationeel lokaal beleid is inzicht in de omvang, diversiteit en dynamiek van de groep arbeidsmigranten van groot belang. In de gemeente Westland wordt nu bijvoorbeeld samengewerkt met werkgevers en worden arbeidsmigranten actief benaderd om tot adequate registratie te komen, terwijl de gemeente Den Haag actief aansluiting zoekt bij zelforganisaties van arbeidsmigranten (waaronder kerken) om inschrijving in het GBA te bevorderen.

Conclusie

De toenemende interne mobiliteit in Europa heeft niet alleen economische en sociale gevolgen, maar ook belangrijke repercussies voor lokaal bestuur. We zien dan ook dat de toestroom van Midden- en Oost-Europeanen een belangrijk beleidsthema is geworden in grote, middelgrote en kleine steden die daarmee te maken hebben. De be-

leidsarrangementen die zich op lokaal niveau uitkristalliseren zijn een poging om de meervoudige, hedendaagse arbeidsmigratie te kanaliseren. Daarbij worden verschillende accenten en prioriteiten gelegd op terreinen als registratie, huisvesting, aanpak malafide uitzendbureaus, terugkeerbeleid en inburgering. Maar de invloed van het lokaal bestuur is op veel terreinen begrensd door Europese en nationale re-

Europeanisering van lokaal bestuur

gelgeving en door de liberalisering van de arbeidsbemiddelingsbranche en de verzelfstandiging van de woningcorporaties. In reactie daarop proberen gemeenten hun regierol te versterken en daarnaast vooral ook het nationale en (deels) Europese beleid te beïnvloeden waardoor zij meer mogelijkheden verwerven op lokaal niveau voor de regulering van de nieuwe arbeidsmigratie en vooral voor het bestrijden van de schaduwzijden ervan.

Noten

- 1 Het onderzoek resulteerde in zeven tussenrapporten over de positie van Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten in de betreffende gemeenten, een samenvattende studie waarin alle resultaten op een rij werden gezet (Engbersen et al., 2011). De studies zijn te downloaden op: http://www.nicis.nl/Wat_doen_wij/Onderzoek/Lopende_onderzoeken/Welzijn_Integratie/Arbeidsmigranten_uit_Midden_en_Oost_Europa_sociale_leeftijd_situatie_en_arbeidspositie.
- 2 Deze vier patronen van arbeidsmigratie komen niet in gelijke mate voor. Het onderzoek van Van der Heijden et al. (2011) maakte het mogelijk om onze populatie te wegen met een bepaalde

'wegingsfactor', waarbij niet-GBA-geregistreerde respondenten relatief veel gewicht hebben gekregen, zodanig dat de GBA-registratiegraad na weging overeenkwam met de door Van der Heijden et al. (2011) (geschatte) registratiegraad onder Polen, Bulgaren en Roemenen in Nederland. Uit de analyse komt dan naar voren dat het patroon van circulaire migratie bij 23 procent van de migranten voorkomt, transnationale migratie bij 13 procent, vestigingsmigratie bij 22 procent, en footloose migratie bij 41 procent van de arbeidsmigranten uit Bulgarije, Roemenië en Polen.

Literatuur

- Black, R., G. Engbersen, M. Okolski & C. Panțiru (Eds.) (2010). *A Continent Moving West? EU Enlargement and Labour Migration from Central and Eastern Europe*. Amsterdam: AUP.
- Düvell F. & D. Vogel (2006). Polish Migrants: Tensions between Sociological Typologies and State Categories. In Anna Triandafyllidou (Ed.), *Contemporary Polish Migration in Europe. Complex Patterns of Movement and Settlement* (pp. 267-289). Lewiston, NY: Edwin Mellen Press.
- Eade J., Drinkwater, S., & M. Garapich (2006). *Class and Ethnicity: Polish Migrants in London*. CRONEM. Guildford: University of Surrey.
- Engbersen, G., Snel, E., & J. de Boom (2010). A Van full of Poles': Liquid Migration from Central and Eastern Europe. In R. Black et al. (Eds.), *A Continent Moving West? EU enlargement and labour migration from Central and Eastern Europe* (pp. 115-140). Amsterdam: AUP.
- Engbersen, G., M. Ilies, A. Leerkes, E. Snel & R. van der Meij (2011). *Arbeidsmigratie in vieren. Bulgaren en Roemenen vergeleken met Polen*. Den Haag: Nicis Institute.
- Favell, Adrian (2008). The new face of East-West migration in Europe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 34(5), 735-752.
- Heijden, P.G.M. van der, Cruyff, M. & G. van Gils (2011). *Aantallen geregisteerde en niet-geregisteerde burgers uit Moe-landen die in Nederland verblijven*. Utrecht: UU.
- Kamerstukken II, 2010-2011, 29 407, nr. 116, Maatregelen arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa. Kamerstukken II 2011-2012, 29407, nr. 130, Arbeidsmigratie uit EU-landen.
- Puymbroeck, N. van, Pol, S. van de & S. Oosterlynck (2011). Oost-West mobiliteit en de bestuurlijke europeanisering van steden. Een vergelijkende studie van de cases Gent en Rotterdam. *Tijdschrift voor Sociologie*, 32(3-4), 291-326.
- Sassen, S. (1999). *Guests and Aliens*. New York: The New Press.
- Snel, E., Burgers, J., Engbersen, G., Ilies, M., Meij, R. van der, & K. Rusinovic (2010). *Arbeidsmigranten uit Bulgarije, Polen en Roemenië in Rotterdam. Sociale leefsituatie, arbeidspositie en toekomstperspectief*. Den Haag: Nicis Institute.
- Snel, E., Engbersen, G., Ilies, M., Meij, R. van der, & J. Hamberg (2011). *De schaduwzijde van de nieuwe arbeidsmigratie. Dakloosheid en overlast van Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten in Den Haag*. Rotterdam: EUR.
- Vertovec, S. (2007). Super-diversity and its implications. *Ethnic and Racial Studies*, 29(6), 1024-1054.