

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Arbeidsmigratie in meervoud: naar een gedifferentieerd integratiebeleid voor migranten uit Midden- en Oost-Europa

Arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa naar Nederland is wenselijk voor het draaiend houden van verschillende economische sectoren in Nederland. Nederlandse werklozen zijn weinig gemotiveerd om het vaak tijdelijke, vuile en zware werk te verrichten. Er is sprake van verschillende arbeidsmigratiegroepen: de 'oievaarders', de 'transmigranten', de 'zoekers' en de 'vestigers'. Voor elke groep is een toegespitst integratiebeleid gewenst.

door *Godfried Engbersen*

De auteur is hoogleraar sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

GEDURENDE VELE ZOMERS TONEN WERKGEVERS en beleidsmakers zich bezorgd over de problemen rond bollenpellers, aardbeienplukkers, aspergestekers en ander oogstpersoneel.¹ De oogsten zijn groot, maar arbeiders zijn er weinig. De Nederlandse tuinbouw is een belangrijke sector van de Nederlandse economie en een belangrijke bron van werkgelegenheid. De tuinbouw heeft echter vaak problemen om laag- en ongeschoolde arbeidskrachten te werven. Het zijn vooral scholieren, huisvrouwen, illegalen en flinke contingenten Poolse seizoensarbeiders die werkzaam waren of zijn in de tuinbouw. Nederlandse werklozen zijn weinig gemotiveerd om het vaak tijdelijke, vuile en zware werk te verrichten. Een Amsterdams voor-

beeld maakt dat duidelijk. In 1990 weigerde de toenmalige minister De Vries een tewerkstellingsvergunning af te geven aan Oost-Europeanen, met als argument dat in eigen land – en zeker in Amsterdam – voldoende werkzoekenden aanwezig zijn die in staat zijn om dergelijk werk te verrichten. Dit leidde tot het opzetten van een ‘bloembollenproject’ waarbij verschillende organisaties betrokken waren. Het project had tot doel duizend Amsterdamse werkzoekenden te werven voor werkzaamheden in de regio Lisse (Amsterdam kende toen ongeveer 75.000 werkzoekenden). De volgende uitgangspunten stonden daarbij centraal: de deelnemers moesten minimaal twee maanden werk verrichten; na die periode zouden zij een voorkeursbehandeling krijgen bij het arbeidsbureau; het arbeidsbureau zou zorg dragen voor instroom van deze deelnemers in zijn projecten; er zou scholing plaatsvinden met baangarantie; en ten slotte zou er een intensieve persoonlijke begeleiding zijn bij het vinden van een baan.

Voor dit bloembollenproject werden dertig nieuwe projectbemiddelaars geworven en 15.000 werklozen aangeschreven. Het resultaat was 875 belangstellenden, van wie uiteindelijk 450 mensen in aanmerking kwamen voor werk. Deze werkwilligen werden soms tot vier keer toe opgeroepen voor een gesprek ter voorbereiding op het werk. Voor hen die niet direct aan het werk konden werd een speciale fitnessstraining opgezet. Op de werkplek zelf was sprake van intensieve begeleiding om uitval te voorkomen, terwijl de begeleider de Amsterdamse werknemers naar het werk bracht en ’s avonds weer ophaalde. Eind juli 1990 waren 285 werknemers werkzaam in de bollen.

In latere jaren zijn er vergelijkbare projecten geweest, hoewel minder luxe van opzet, en het resultaat was immer voorspelbaar. Nederlandse uitkeringsgerechtigden zijn weinig gemotiveerd om in de land- en tuinbouw te werken. Het activerende en meer verplichtende arbeidsmarktbeleid dat vanaf het midden van de jaren negentig vorm kreeg heeft daar amper verandering in gebracht. Ik noem nog een cijfer: in 2004 hebben 383 werklozen in de tuinbouw werk gevonden, terwijl er in datzelfde jaar ruim 20.000 werkvergunningen zijn afgegeven aan Midden- en Oost-Europeanen voor tijdelijk werk in de landbouw.

Het werk in de land- en tuinbouw wordt vooral gedaan door Midden- en Oost-Europeanen met en zonder reguliere arbeidscontracten. In de jaren negentig waren veel illegale vreemdelingen werkzaam in de land- en tuinbouw. Met de toetreding van diverse Midden- en Oost-Europese landen tot de Europese Unie in 2004 en 2007 zijn vooral reguliere arbeidsmigranten in deze sectoren werkzaam. Dit fenomeen is niet alleen zichtbaar in Nederland, maar ook in andere West-Europese landen en in de Verenigde Staten, waar vooral illegale Mexicanen dit werk doen. Indien landen

een bepaald welvaartsniveau hebben bereikt, is het heel moeilijk om de eigen bevolking voor dit werk te interesseren. Het activerende arbeidsmarktbeleid stuit op een aantal harde grenzen. Die grenzen zijn van *economische aard*: Nederlandse werkgevers willen geen langdurig werklozen als arbeidskracht die ongemotiveerd zijn en niet bereid zijn om bepaald

Nederlandse werklozen wensen geen werk te verrichten dat een te lage status heeft

soort werk te verrichten tegen een lage beloning. En ze zijn ook van *sociale aard*. Nederlandse werklozen wensen geen werk te verrichten dat een te lage status heeft. Het is interessant om te zien dat projecten van gesubsidieerde arbeid vooral werk bieden in de postindustriële

sector. Vies, vuil buitenwerk of productiewerk in fabrieken valt daar amper onder. Daar zijn buitenlandse werknemers voor nodig.

In deze bijdrage ga ik nader in op de recente arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa. Mijn bijdrage is gebaseerd op eigen onderzoek in negen Nederlandse gemeenten, waaronder twee grote steden (Rotterdam en Den Haag), drie middelgrote steden (Dordrecht, Breda en het Westland) en vier kleinere gemeenten (Moerdijk, Zundert, Oostland en Hillegom). In deze gemeenten zijn 164 Bulgaren, 112 Roemenen en 378 Polen geïnterviewd.² Polen hebben sinds mei 2007 vrij toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt, terwijl dat voor Bulgaren en Roemenen niet het geval is. Voor hen moet nog tot uiterlijk 1 januari 2014 een tewerkstellingsvergunning worden aangevraagd.

ARBEIDSMIGRATIE IN VIEREN

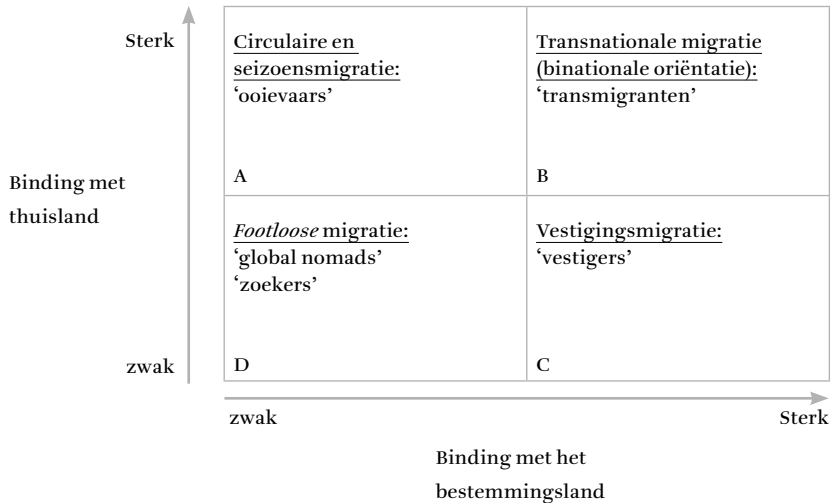
Deze nieuwe arbeidsmigratie vanuit Midden- en Oost-Europa is onderwerp geweest van diverse studies, vooral in Engeland, maar ook in Nederland. Uit al deze studies komt één bevinding sterk naar voren, namelijk een grote *diversiteit* aan migratiepatronen. Wie de literatuur overziet stuit op vier archetypische migratiepatronen. Ten eerste het patroon van circulaire migratie of seizoensmigratie. Dit patroon tekent zich vooral af bij laaggeschoolde arbeiders die elk jaar een tijd in het buitenland verblijven. Ze worden ook wel ‘ooievaars’ genoemd.³ Nederlandse uitzendbureaus spelen daarin een belangrijke rol. Recente Poolse cijfers wijzen uit dat van de 86.500 Poolse arbeiders die in Polen zijn gerekruteerd voor werk in het buitenland, maar liefst 44 procent (39.700) voor rekening kwam van Nederlandse uitzendbureaus. Nederland overtreft daarin landen als Duitsland (11.600), Engeland (7000) en Noorwegen (7000).

Ten tweede zijn er de arbeidsmigranten die middellang in een bestemmingsland verblijven. Zij hebben een gevestigde arbeids- en huisvestingspositie in het gastland, maar onderhouden ook sterke banden met het thuisland. Ze worden transnationale of binationale migranten genoemd.⁴ Ten derde zijn er de migranten die zich vestigen. Zij hebben hun partner en (eventueel) kinderen in het bestemmingsland en zijn erin geslaagd een stabiele arbeids- en huisvestingspositie te realiseren. En ten vierde wordt melding gemaakt van een categorie migranten die relatief *footloose* is. Het gaat deels om hoogopgeleide migranten – *global nomads* – die een tijdje in het buitenland willen wonen en werken, maar nog niet precies weten of zij zullen blijven, teruggaan of doormigreren naar een ander land. Zij zijn nog zoekende. Typerend voor deze groep is dat zij weinig verplichtingen en verantwoordelijkheden hebben jegens familieleden in het thuisland. Hun houding is ooit omschreven met het begrippenpaar ‘intentional unpredictability’.⁵

Opvallend is vooral het naast elkaar bestaan van deze patronen binnen de uitgebreide EU. Naar mijn overtuiging liggen aan deze vier typologieën twee dimensies ten grondslag. De eerste dimensie is *de mate waarin migranten verbonden zijn met het bestemmingsland*. Die binding kan zwak of sterk zijn. Indicatoren voor deze binding zijn, bijvoorbeeld, ingeschreven staan in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA), kennis van de Nederlandse taal en contacten met de Nederlandse bevolking, maar ook de aard van de arbeidsrelatie; heeft men een tijdelijke of een vaste baan? De tweede dimensie is *de mate waarin migranten verbonden blijven met het thuisland*. Ook deze dimensie loopt van zwak naar sterk. Indicatoren voor deze binding zijn, bijvoorbeeld, financiële en sociale verplichtingen in het thuisland, economische investeringsplannen, en het hebben van partner en kinderen in het thuisland.

Wanneer we deze twee dimensies combineren ontstaat een figuur met vier kwadranten (zie figuur 1): zwakke binding bestemmingsland – sterke binding thuisland (A), sterke binding bestemmingsland – sterke binding thuisland (B), sterke binding bestemmingsland – zwakke binding thuisland (C), zwakke binding bestemmingsland – zwakke binding thuisland (D). In figuur 1 zijn bij deze vier patronen van arbeidsmigratie (A t/m D) de bijbehorende typen migranten vermeld: circulaire of seizoensmigratie (A), transnationale migratie (B), vestigingsmigratie (C) en *footloose* migratie (D).

FIGUUR I
PATRONEN VAN ARBEIDSMIGRATIE EN CORRESPONDERENDE TYPEN
ARBEIDSMIGRANTEN NA DE UITBREIDING VAN DE EU



In recent Nederlands onderzoek onder 650 Poolse, Bulgaarse en Roemeense arbeidsmigranten is geprobeerd om deze typologie empirisch te funderen. De eerste uitkomsten bevestigen zowel de relevantie van de twee onderscheiden dimensies als die van de vier patronen van migratie. Ook zien we dat de geïnterviewde arbeidsmigranten in alle vier de kwadranten te plaatsen zijn.⁶

VERSCHILLENDE VORMEN VAN INTEGRATIE

Deze diversiteit van migratiepatronen kan, naast de afgenomen kosten voor reizen, vooral worden verklaard uit drie *institutionele* factoren. De eerste is het wegvallen van interne grenzen binnen de uitgebreide EU, waardoor burgers makkelijker op en neer kunnen reizen. De tweede factor is het veranderen van familierelaties in Midden- en Oost-Europa. De individualisering binnen familierelaties heeft ertoe geleid dat veel jonge mensen zonder familieverbindingen afreizen naar West-Europa. Velen migreren ongebonden naar West-Europese landen om daar hun geluk te beproeven. Een typerend gegeven is dat ongeveer de helft van de respondenten geen geld naar huis stuurde.

De derde en laatste cruciale factor is de werking van de stedelijke en agrarische arbeidsmarkten. Er is een structurele vraag naar goedkope, tijdelijke en flexibele arbeiders. Favell stelt dat Midden- en Oost-Euro-

peanen het nieuwe arbeidspooltariaat zijn van de West-Europese arbeidsmarkten.⁷ Zij nemen de marginale banen in, waarbij er ook interne onderscheidingen zijn. Zo hebben Bulgaren en Roemenen in Nederland nog steeds een werkvergunning nodig. Velen hebben die niet, waardoor zij vooral afhankelijk zijn van informele arbeid. Meer dan 50 procent van de Bulgaren in een Rotterdams onderzoek bleek afhankelijk van illegale arbeid.⁸ Zo heeft de uitbreiding van de EU geleid tot een nieuwe hiërarchie op de arbeidsmarkt, waarbij veel arbeiders uit Midden- en Oost-Europa vooral laaggeschoolde en tijdelijke banen innemen. Die tijdelijkheid is overigens een belangrijke verklaring voor terugkeermigratie en circulaire migratie. Alleen degenen die een stabiele arbeidspositie kunnen verwerven zullen blijven. Anderen maken vooral gebruik van de grote verschillen in loon tussen Nederland en het eigen land. Die verschillen maken het relevant om het verdiende loon vooral te investeren in het eigen land.

De onderscheiden migratiepatronen brengen verschillende vormen van integratie met zich mee. Bij een bepaalde groep nemen de bindingen met het eigen land af en zien we een toenemende oriëntatie op de Nederlandse samenleving. Opvallend zijn ook de Poolse instituties die in Nederland zijn opgezet of ontwikkeld (weekendscholen, kerken, kranten en winkels). Maar naast dit klassieke proces van vestiging, tekenen zich ook andere vormen van integratie af. Sommige groepen zijn vooral passanten en pendelaars en integreren door de aard van hun tijdelijke arbeid slechts partieel in Nederland. Zij doen een beroep op flexibele voorzieningen, zoals Polenhotels, campings en private pensions, en zijn deels afhankelijk van bonafide en malafide uitzendbureaus. Andere groepen raken economisch en sociaal-cultureel geïntegreerd, maar blijven sterk georiënteerd op het land van herkomst. Deze groepen zullen op termijn teruggaan. Dit patroon van ‘transnationalisme’ bevestigt overigens eerdere bevindingen dat transnationale betrokkenheid niet ten koste hoeft te gaan van integratie. Of scherper geformuleerd: zij die succesvol in Nederland zijn geïntegreerd, hebben ook meer financiële mogelijkheden om transnationaal actief te zijn. En ten slotte is er een groep die relatief wortelloos is. Deze groep heeft weinig binding met Nederland en is ook niet sterk verbonden met het thuisland. In ons onderzoek zijn wij de ongebonden *global nomads* amper tegengekomen, maar we vonden wel een relatief mobiele ‘onderklasse’ die moeite heeft om werk en huisvesting te vinden. Een voorbeeld daarvan zijn de Turks sprekende Bulgaren die vaak zonder werkvergunning naar Nederland afreizen om hun geluk te beproeven. Deze groep heeft zwakke bindingen met het land van herkomst en is in Nederland sterk afhankelijk van informele circuits.

De inpassing van grote groepen arbeidsmigranten in Nederland gaat in belangrijke mate vanzelf en geruisloos. Dat geldt vooral voor degenen die onder de patronen van transnationale migratie en vestigingsmigratie vallen. De andere twee patronen leveren echter een aantal sociale problemen die te maken hebben met gebrekkige huisvesting, uitbuiting, overlast en dak- en thuisloosheid.⁹

GEDIFFERENTIEERD INTEGRATIEBELEID

Het eerder aangehaalde voorbeeld van het activeren van werklozen in Amsterdam laat zien dat het heel moeilijk is om categorieën uitkeringsgerechtigden te laten werken in bepaalde sectoren van de economie, bijvoorbeeld de land- en tuinbouw. Toch is die laatste sector van belang voor de Nederlandse en regionale economie. Dat wordt ook onderkend door het Rijk. Naast de mainports Rotterdam en Schiphol en de brainport Eindhoven ziet de overheid vijf regionale *greenports* (Westland/Oostland, Aalsmeer, de Duin- en Bollenstreek, Venlo en Boskoop) als pijlers onder de economische ontwikkeling van Nederland. De betekenis van het Westland voor de regionale economie komt ook tot uitdrukking in het aantal banen. Cijfers over 2003 maken duidelijk dat er in de regio Westland bijna 7000 banen in de tuinbouw waren. Dat betreft 13 procent van het totaal aantal banen in deze regio.¹⁰ Veel van deze banen worden ingenomen door arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa (vooral Polen). Dat zal ook in de toekomst zo zijn.

Ons onderzoek laat overigens ook zien dat er een groep is van relatief jonge, hoogopgeleide Midden- en Oost-Europeanen die naar Nederland zijn gekomen om hoogwaardige arbeid te verrichten (ongeveer 9 procent van de totale onderzoeksgroep). Zij zijn overwegend actief in de zakelijke dienstverlening (IT) en aanpalende industrieën, hoewel er ook een aantal respondenten werkzaam is als architect, tandarts of manager. Door hun beheersing van de Engelse taal hebben ze toegang tot hoogopgeleide, deels internationale functies. Bijna de helft van hen heeft een vast contract en een derde van hen wil zich voorgoed in Nederland vestigen. Hun toekomstplannen hangen af van de professionele mogelijkheden die zij in Nederland hebben.

In de komende periode zullen wij de relatieve omvang van de verschillende migratiepatronen en bijbehorende integratiepatronen gaan vaststellen. Nu volsta ik met de constatering dat de typologie relevante aanknopingspunten biedt voor nationaal en lokaal *integratiebeleid*. Voor de korte en middellange termijn zal Nederland geconfronteerd worden met deze vier patronen van arbeidsmigratie, die in verschillende verhoudingen zullen voorkomen in Nederlandse gemeenten. In sommige gemeenten zal het

ene patroon domineren (bijvoorbeeld circulaire migratie in de gemeente Westland), terwijl vestigingsmigratie vooral voorkomt in de grote steden. De verschillende migratiepatronen leiden dus tot *verschillende integratiepatronen*: van tijdelijk verblijf en ‘onbekend’ verblijf tot definitieve vestiging. Het is van belang om daar rekening mee te houden in het (lokale) integratiebeleid. De ene groep is vooral gebaat bij adequate, tijdelijke huisvesting en het tegengaan van uitbuiting in de sferen van werk en huisvesting, terwijl voor andere groepen vrijwillige inburgeringsprogramma’s of terugkeerprogramma’s nodig zijn.

Integratie is een proces dat bij een substantiële groep Midden- en Oost-Europeanen vanzelf gaat, vooral bij de transnationale migranten en de vestigers. Andere groepen zijn slechts tijdelijk in Nederland. Verder is er een groep waarvan het verblijfperspectief onduidelijk is. Hun toekomst zal sterk afhangen van de mate waarin ze succesvol zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit geldt in het bijzonder voor Bulgaarse en Roemeense arbeidsmigranten die zonder werkvergunning in Nederland verblijven.

Noten

- 1 *onbedoelde gevolgen van beleid en kennis*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2009.
- 2 J. Burgers, S. van de Pol, E. Snel, G. Engbersen, M. Ilies, R. van der Meij en K. Rusinovic, *Arbeidsmigranten uit Polen, Bulgarije en Roemenië in West-Brabant. Sociale leefsituatie, arbeidspositie en toekomstperspectief*. Den Haag: Nicis Institute, 2011; E. Snel, J. Burgers, G. Engbersen, M. Ilies, R. van der Meij en K. Rusinovic, *Arbeidsmigranten uit Bulgarije, Polen en Roemenië in Rotterdam. Sociale leefsituatie, arbeidspositie en toekomstperspectief*. Den Haag: Nicis Institute, 2010; E. Snel, S. van de Pol, J. Burgers, G. Engbersen, M. Ilies, R. van der Meij en K. Rusinovic, *Arbeidsmigranten uit Bulgarije, Polen en Roemenië in Den Haag. Sociale leefsituatie, arbeidspositie en toekomstperspectief*. Den Haag: Nicis Institute, 2011.
- 3 J. Eade, S. Drinkwater en M. Garapich, *Class and ethnicity. Polish migrants in London*. Guildford: University of Surrey, Centre for Research on Nationalism, Ethnicity and Multiculturalism (CRO-NEM), 2006.
- 4 F. Düvell en D. Vogel, ‘Polish migrants. Tensions between sociological typologies and state categories’, in: Anna Triandafyllidou (red.), *Contemporary Polish migration in Europe. Complex patterns of movement and settlement*. Lewiston, NY: Edwin Mellen Press, 2006, pp. 267-289.
- 5 Eade e.a. 2006.
- 6 G. Engbersen, I. Grabowska-Lusinska en A. Leerkes, *The rise of liquid migration? Old and new patterns of migration after EU enlargement*. Paper presented at the Interdisciplinary Conference on Migration, Economic Change, Social Challenge, University College London, 6-9 april 2011.
- 7 A. Favell, ‘The new face of East-West migration in Europe’, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 34 (2008), nr. 5, pp. 735-752.
- 8 Snel e.a. 2010.
- 9 E. Snel, G. Engbersen, M. Ilies, R. van der Meij en J. Hamberg, *De schaduwzijde van de nieuwe arbeidsmigratie. Dakloosheid en overlast van Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten in Den Haag*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, 2011.
- 10 G. Gringhuis, ‘Regionale werkgelegenheid in Nederland in 2003’, *Sociaal-economische trends*, 2e kwartaal, 2005, pp. 30-37.