

# Europese interne arbeidsmigratie

*Internationaal vergelijkend onderzoek naar de omvang en ontwikkeling van het vrij verkeer van werknemers in de EU-27, de gevolgen voor de oude en nieuwe lidstaten en de daaruit te trekken beleidslessen voor toekomstige vergelijkbare situaties*

**Lianne Ostermann (289287)**

Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Opleiding Bestuurskunde  
Master of Public Administration  
Masterprogramma Beleid en Politiek

\*\*\*\*\*

**Prof. dr. C.W.A.M. van Paridon**

Begeleidend docent Erasmus Universiteit Rotterdam

**Dr. M. Fenger**

Tweede lezer Erasmus Universiteit Rotterdam

\*\*\*\*\*

**Drs. A.S. van Mens**

Begeleider Ministerie van Buitenlandse Zaken

\*\*\*\*\*

Augustus 2008



## **Voorwoord**

Bij de keuze van een onderwerp voor het schrijven van mijn scriptie wilde ik eerst focussen op de toekomstige migratiestromen vanuit de twee nieuwste EU-lidstaten Roemenië en Bulgarije. De bedoeling was een scriptie te schrijven over de omvang van de migratiestromen en op deze manier een voorspellend geheel te maken. Ik kwam op dit idee door het zien en lezen van een krantenartikel over de onverwacht grote omvang van de Poolse arbeidsmigratie in 2004. Mijn gedachten waren dat als de stromen zo groot konden zijn vanuit Polen, dat dit ook het geval kon zijn bij Roemenië en Bulgarije (die op dit moment nog steeds te maken hebben met overgangsmaatregelen en dus beperkt worden in hun toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt).

Mijn interesse in dit onderwerp werd versterkt door mijn stage bij de Nederlandse ambassade te Sofia, Bulgarije. Daar was het onderwerp van toekomstige Bulgaarse migratiestromen naar Nederland ook erg actueel. Ik mocht hier zelfs een memorandum over schrijven, iets wat goed van pas kwam bij de research voor mijn scriptie! Ik merkte echter al snel dat het lastig was om de toekomstige migratiestromen vanuit Bulgarije te voorspellen. Veel factoren waren hierbij van belang en daarbij was het ook nog eens zo dat veel Bulgaarse experts die ik mocht spreken over dit onderwerp, aangaven dat het wel mee zou vallen met de migratie. Martijn Elgersma, de tweede man op de ambassade, en ik hadden sterk onze twijfels over deze bewering, maar wat kun je als verschillende experts je iets anders vertellen?

Daarom ben ik met Kees van Paridon en Andri van Mens, mijn stage- en scriptiebegeleider op de ambassade, wat meer gaan brainstormen over dit onderwerp. De migratiestromen van Bulgarije naar Nederland waren moeilijk te voorspellen en het was zo een gedetailleerd onderwerp dat het wellicht interessanter was om deze migratie in een groter perspectief te bekijken. Zo kwamen we weer uit bij de Poolse arbeidsmigratie na 2004 en al brainstormend vroegen we ons af of er wellicht iets te leren kon zijn van de migratie van Polen naar Nederland. Was dit land te vergelijken met Roemenië en Bulgarije? Konden migratiestromen vanuit Polen naar oude EU-lidstaten vergeleken worden met migratiestromen vanuit Roemenië en Bulgarije naar oude EU-lidstaten en zo ja, waar moest allemaal rekening mee gehouden worden wanneer grote migratie op het punt stond plaats te vinden? Wat waren de gevolgen en hoe konden de positieve aspecten gemaximaliseerd en de minder positieve aspecten geminimaliseerd worden?

Zo kwam ik uit op het onderwerp van mijn scriptie zoals hij nu is: de omvang en ontwikkeling van het vrij verkeer van werknemers in de EU-27, de gevolgen voor de oude en nieuwe lidstaten en de daaruit te trekken beleidslessen voor toekomstige vergelijkbare situaties. Polen staat nog steeds centraal als casus, maar het is natuurlijk veel interessanter om de gevolgen van het vrij verkeer van werknemers

voor de gehele EU in kaart te brengen. Hoewel deze scriptie daar wellicht te beperkt voor is, heb ik toch een poging ondernomen om dit voor elkaar te krijgen. De Poolse arbeidsmigratie is de meest extreme migratie binnen het vrij verkeer van werknemers ooit binnen de EU geweest. Voor verschillende landen, zowel oude als nieuwe lidstaten, wordt gekeken wat de gevolgen van deze migratie geweest zijn. Wanneer hier door de lidstaten lessen uit getrokken worden, zal door de verschillende lidstaten (wanneer zij daadwerkelijk iets met deze informatie zullen doen) geanticipeerd worden op de meest extreme vorm van arbeidsmigratie die plaats kan vinden binnen de Unie. En dan kan er toch niets meer mis gaan!

Ik wil graag verschillende mensen bedanken die me geholpen en ondersteund hebben bij het schrijven van deze scriptie. Allereerst uiteraard Kees van Paridon voor de scherpe kritiek vanaf dag één tot een dag voor inlevering van de scriptie. Daarnaast wil ik mijn tweede begeleider vanuit de Erasmus universiteit, Menno Fenger, bedanken voor zijn ontzettend snelle reactie op de conceptversie van deze scriptie. Mede door zijn snelle respons heb ik in augustus af kunnen studeren. Ook wil ik de mensen van de Nederlandse ambassade te Sofia bedanken voor een fijne stageperiode en het meedenken over mijn scriptie. Tenslotte wil ik alle andere mensen die hebben meegedacht en op wat voor manier dan ook hebben meegeholpen aan de totstandkoming van dit eindproduct bedanken voor de betrokkenheid en het enthousiasme!

Dan rest mij verder niets meer dan u veel leesplezier te wensen. Ik heb in ieder geval met plezier aan deze scriptie gewerkt.

Lianne Ostermann,

Breda, 20 augustus 2008

## Samenvatting

In deze scriptie staat het vrij verkeer van werknemers in de EU-27 centraal. De omvang, ontwikkeling en de gevolgen van het vrij verkeer van werknemers, in het bijzonder sinds toetreding van de MOE-landen<sup>1</sup> in 2004, zijn onderzocht. Er is gebruik gemaakt van onderzoek door middel van een internationaal vergelijkende casestudy en de case die hierbij geanalyseerd wordt is de Poolse arbeidsmigratie naar Nederland. Om de informatie echter van toepassing te laten zijn op de hele EU, zijn andere oude lidstaten in de analyse meegenomen. In de nabije toekomst zal het vrij verkeer van werknemers van toepassing zijn op alle aangesloten EU-lidstaten, waaronder ook de twee nieuwste lidstaten Roemenië en Bulgarije. Het doel van deze scriptie is om inzicht te krijgen in de omvang, ontwikkeling en de gevolgen van het vrij verkeer van werknemers, zodat zowel oude en nieuwe lidstaten kunnen leren voor toekomstig vergelijkbare situaties. In dit kader is het de bedoeling dat de minder positieve kanten van het vrij verkeer van werknemers geminimaliseerd worden en de positieve gevolgen gemaximaliseerd worden.

De doelstelling van het onderzoek luidt: *Inzicht krijgen in de omvang en ontwikkeling van het vrijverkeer van werknemers in de EU-27, de gevolgen voor zowel oude als nieuwe lidstaten en de daaruit te trekken beleidslessen voor toekomstige vergelijkbare situaties.* Om dit doel te bereiken zal is in deze scriptie gewerkt aan de volgende vraagstelling: *Hoe zien de omvang en ontwikkeling van het vrij verkeer van werknemers in de EU-27 eruit, wat zijn de gevolgen voor zowel oude als nieuwe lidstaten uit en wat zijn de daaruit te trekken beleidslessen voor toekomstige vergelijkbare situaties?* Door gebruik te maken van deelvragen wordt structuur aangebracht in het onderzoek. In het onderzoek zullen als (ontvangende) kernlanden Nederland, Duitsland, Ierland en Zweden centraal staan. Op Nederland zal de nadruk gelegd worden. De MOE-landen, en in het bijzonder Polen, zullen de landen van herkomst belichamen.

Hoofdstuk 1 zal een inleidende functie hebben. In hoofdstuk 2 worden de centrale begrippen van deze scriptie uiteengezet, te weten (arbeids)migratie en het vrij verkeer van werknemers. Hoofdstuk 3 omvat het theoretische gedeelte van het onderzoek. Dit hoofdstuk is opgedeeld in drie delen: een deel over de omvang en de ontwikkeling van migratiestromen, een deel over de gevolgen van migratie en een deel dat het conceptueel van het onderzoek behandelt. De verschillende leidende theorieën op het gebied van migratie zijn op te delen in neoklassieke migratietheorieën welke zich voornamelijk op de economische redenen van migratie richtten en in de nieuwere migratietheorieën waarin tevens andere redenen van migratie een belangrijke rol spelen. De verschillende theorieën vormen één van de bouwstenen voor het conceptueel model. Per theorie worden de oorzaken en gevolgen van migratie volgens de denkwijze van het model beschreven.

Een belangrijk deel van de centrale vraagstelling in het onderzoek richt zich op de omvang en ontwikkeling van het vrij verkeer van werknemers. De oorzaken van migratie hangen samen met de omvang en ontwikkeling van migratie; het al dan niet aanwezig zijn van bepaalde oorzaken bepaalt namelijk of de omvang en ontwikkeling van migratiestromen groot of klein zal zijn. Ten tweede zal gekeken worden wat elke theorie zegt over de gevolgen van migratie. Per theorie zullen eerst de oorzaken en daarna de gevolgen beschreven worden, zodat het verband tussen de twee helder is. De nadruk zal liggen op de gevolgen van migratie. De reden hiervoor is dat er in deze scriptie aan de hand van de gevolgen van het vrij verkeer van werknemers bekeken zal worden of er lessen te leren zijn uit deze gevolgen. De oorzaken van migratie worden echter ook behandeld, omdat bij een opgetreden gevolg bepaald kan worden wat de oorzaak was en er op deze oorzaak ingespeeld kan worden om bepaalde gevolgen te verminderen. De verschillende leidende theorieën op het gebied van migratie vormen samen met de *systems approach* van Kritz en Zlotnik (1992) en het proefschrift *Macroeconomic determinants of international migration in Europe* van Jennissen (2004) het conceptueel model van dit onderzoek. Om het model zo volledig mogelijk te maken is nog enige relevante praktijkinformatie toegevoegd. Opvallende aspecten uit de theorieën waren migratie als zelfregulerend verschijnsel, de *intervening obstacles* volgens Lee (1969) en de koloniale banden als veroorzaker van migratiestromen volgens de *world system theory* (Silvis & Van Rijswijk, 1999).

Na hoofdstuk 3 over de theoretische achtergrond van het onderzoek, staan in hoofdstuk 4 de onderzoeksmethoden centraal. In dit hoofdstuk worden de onderzoekselementen gedefinieerd. Ook wordt beschreven met wat voor soort onderzoek we te maken hebben. Omdat de MOE- en Poolse arbeidsmigratie naar oude EU-lidstaten behandeld zal worden, bestaat het onderzoek uit een internationaal vergelijkende *casestudy*. Daarnaast is er sprake van beschrijvend, evaluerend en trendonderzoek. De verschillende onderzoeksmethoden zullen documentanalyse, de analyse van bestaande statistieken en historisch en internationaal vergelijkend onderzoek omvatten. De perioden die onderzocht zullen worden zijn de periode 1991-2004 (voor toetreding van Polen tot de Europese Unie); de periode 2004-2007 (na toetreding van Polen tot de Europese Unie) en; de periode 2007 tot heden (wanneer restricties die sommige landen voor Polen hebben opgelegd opgeheven worden). Wat betreft migratiestromen vanuit Roemenie en Bulgarije zullen 2005 (voor toetreding tot de EU) en 2007 (na toetreding tot de EU) centraal staan. Afsluitend wordt nog iets gezegd over de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

In hoofdstuk 5 zijn de omvang en ontwikkeling van het vrij verkeer van werknemers binnen de EU behandeld. Beschreven is hoe het vrij verkeer van werknemers ontstaan is en wanneer welke landen mee zijn gaan doen. In dit kader zijn de overgangsmaatregelen behandeld welke de EU mogelijk maakt(e) voor oude lidstaten wanneer nieuwe lidstaten tot de Unie toetreden. Deze maatregelen stellen

het vrij verkeer van werknemers voor de nieuwe lidstaten uit en zorgen er op deze manier voor dat de arbeidsmarkt van de oude lidstaten niet overspoeld wordt door een grote stroom migranten (Europese Commissie, 2007). Het proces van toetreding van de MOE-landen is beschreven als ook het overgangsregime dat door oude lidstaten, waaronder ook Nederland, werd afgekondigd. In de laatste paragrafen is de omvang van de migratie van oost naar west sinds de val van de Muur beschreven. Door het gebruik van statistisch materiaal is duidelijk geworden dat de migratie sinds 2004 aanzienlijk toegenomen is en dat de Poolse migratie overheersend was en is (CPB, 2004).

Hoofdstuk 6 bestaat uit de beschrijving van de gevolgen van het vrij verkeer van werknemers binnen de EU-27. De Poolse arbeidsmigratie staat hierbij centraal. Allereerst worden de gevolgen van de Poolse arbeidsmigratie naar Nederland voor Polen beschreven. We zien dat door deze migratie de economische situatie van Polen is verbeterd (IPA, 2006). Daarnaast is de werkloosheid in Polen afgenomen. Een ander positief gevolg is de afname van reiskosten (Iglicka, 2006). Er zijn echter ook minder positieve gevolgen van de Poolse migratie voor Polen te benoemen, waaronder de zogenaamde *brain drain*, *skills drain* en *care drain* (Kaczmarczyk, 2006). Het verlies aan mankracht, kennis en vaardigheden heeft een groot effect op de Poolse economie. De migratie kan echter positief zijn wanneer de (hooggeschoolde) migranten besluiten om na enige tijd terug te keren en hun nieuw verworven kennis en vaardigheden investeren in de Poolse maatschappij, zo stelt het Pools Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2008). De migranten hebben tevens ervaring met werken in een multiculturele omgeving opgedaan (Pools Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2008). Daarnaast toont onderzoek dat veel geplande migratie van hooggeschoolde werknemers een tijdelijk karakter heeft (Kaczmarczyk, 2006). Ook geeft het Nederlandse Ministerie van Sociale Zaken aan dat er een eind gekomen is aan de groei van het aantal Poolse werknemers (NRC Handelsblad, 16 juni 2008). De Poolse arbeidsmigratie heeft ook gevolgen voor Nederland en andere oude EU-lidstaten, zoals Duitsland, Ierland en Zweden gehad. In Nederland en Ierland had men bijvoorbeeld niet gerekend op zo een grote toestroom aan Poolse arbeidskrachten. Nederland was dan ook niet voorbereid en dit uit(te) zich in negatieve gevolgen zoals slechte huisvesting van de migranten, problemen op het gebied van onderwijs voor Poolse kinderen en problemen op het gebied van integratie en participatie (Ecorys, 2006).

In hoofdstuk 7 zijn de eindconclusies van het hoofdstuk beschreven. De omvang, ontwikkeling en de verschillende gevolgen van het vrij verkeer van werknemers zijn nogmaals kort samengevat. In dit afsluitende hoofdstuk is tevens gekeken naar de invloed van restricties. De vraag die hierbij centraal stond was of er door de ingevoerde overgangsmaatregelen minder migratie naar landen met deze maatregelen plaatsvindt dan naar andere oude lidstaten. Het antwoord hierop bleek verrassend te zijn. Uit het onderzoek is gebleken dat de overgangsmaatregelen niet altijd de grootte van de migratiestroom naar een bepaald land reguleren. Er zijn andere zaken die de migratie kunnen

bevorderen of afzwakken. Zweden had geen restricties voor de MOE-landen en de migratie naar dit land vanuit de MOE-landen was niet zo groot. Nederland had daarentegen wel restricties voor migranten uit de MOE-landen (Ecorys, 2006) en de MOE-migratie naar Nederland is ondanks deze maatregelen enorm toegenomen. Daarnaast is het herstel van het evenwicht op de arbeidsmarkt (stelling volgens de neoklassieke theorieën) geëvalueerd. Hieruit zou geconcludeerd kunnen worden dat oude en nieuwe lidstaten zich geen zorgen hoeven te maken over de gevolgen van het vrij verkeer van werknemers: de arbeidsmarkt zal zich immers uiteindelijk herstellen (Surkyn, 1993). Uit het onderzoek is echter ook gebleken dat de gevolgen van het vrij verkeer van werknemers zich niet enkel op economisch gebied manifesteren, maar dat er tevens demografische, sociale en politieke gevolgen zijn. En deze gevolgen zijn helaas niet in evenwicht te krijgen met herstel van de arbeidsmarkt. Daarnaast is in dit laatste afsluitende hoofdstuk gereflecteerd op het theoretisch model uit hoofdstuk 3 en daarnaast zijn tevens de limitaties van het onderzoek beschreven. Vervolgens zijn aan de hand van de onderzoeksresultaten en op basis van de eindconclusies in dit laatste hoofdstuk een aantal (beleids)aanbevelingen gedaan. Deze luiden als volgt:

- Zowel oude als nieuwe lidstaten kunnen leren van de Poolse arbeidsmigratie.
- Nederland kan van de Poolse arbeidsmigratie leren op welke punten voor toekomstige vergelijkbare situaties een betere voorbereiding wenselijk zou zijn. Nederland heeft bijvoorbeeld een negatief imago gekregen bij Poolse werknemers door malafide uitzendbureaus. Dit terwijl de behoefte aan buitenlandse arbeidskrachten juist toeneemt (Agrarisch Dagblad, 27 mei 2008). Door de Arbeidsinspectie intensiever te laten controleren bij de behandeling van Polen en andere werknemers uit de MOE-landen kan dit wellicht voorkomen worden voor toekomstige situaties (Ministerie van SZW, 7 januari 2008). Daarnaast kan er op het gebied van geschikte huisvesting en op het gebied van het tegengaan van illegale arbeid<sup>1</sup> tijdig actie ondernomen worden bij andere en/of nieuwe op komst zijnde migratiestromen.
- Wat Polen vooral kan leren uit de Poolse arbeidsmigratie na 2004 wordt door Kaczmarczyk (2006) weergegeven. Kaczmarczyk (2006) stelt dat hervorming van de gezondheidszorg de enige manier is om medische professionals in eigen land te houden. Daarnaast wordt investering in scholing, training, arbeidsomstandigheden en verdiensten als een oplossing genoemd (Kaczmarczyk, 2006). Roemenië en Bulgarije doen er verstandig aan deze adviezen bedoeld voor Polen in te zetten in eigen land. Dit ter voorkoming van het vertrek van hooggeschoolde werknemers naar het buitenland.
- Een andere aanbeveling richt zich op de overgangsmaatregelen. Lidstaten moeten niet te veel focussen op de werking van deze restricties. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de Poolse arbeidsmigratie naar Zweden en Nederland na 1 mei 2004. Zweden heeft toentertijd als enige

---

<sup>1</sup> Dit ook ter bescherming van de migrant en zo gehoor te geven aan internationale verdragen omtrent de rechten van de mens.

lidstaat geen gebruik gemaakt van de overgangsmaatregelen (Ecorys, 2006) en de toestroom van Poolse arbeidsmigranten viel alleszins mee. Nederland maakte wel gebruik van een overgangsregime (Ecorys, 2006) en had te maken met een flinke toestroom van Poolse arbeidsmigranten. Wat hierin meegespeeld kan hebben is dat Zweden op het moment van de Poolse toetreding tot de EU weinig vacatures open had staan (Wadensjö, 2007) en Nederland daarentegen zat te springen om werknemers voor onder andere de land- en tuinbouw (Van den Berg, Brukman & Van Rij, 2007).

- Deze situatie op de arbeidsmarkt heeft de migratiestromen beïnvloed en is voorbijgegaan aan de al dan niet genomen overgangsmaatregelen. Een andere oorzaak die er voor zorgt dat de overgangsmaatregelen niet of nauwelijks doel treffen, is de aanwezigheid van illegale migratie; migratiestromen kunnen op de officiële manier gereguleerd worden, maar wat er illegaal gebeurt is moeilijker in de hand te houden. Ook is uit het onderzoek gebleken dat verschillende andere factoren de omvang van de migratiestromen kunnen bepalen. Daarom betekent geen restricties niet automatisch wel migratie en wel restricties betekent niet automatisch geen migratie (voor meer informatie en voorbeelden zie paragraaf 7.3).
- Migratiestromen zijn niet enkel te sturen door overgangsmaatregelen, maar door een heel scala aan andere factoren. Zo wordt in de vorige aanbeveling aangegeven dat het hebben van weinig openstaande vacatures er voor zorgt dat de migratiestroom hierdoor minder groot zou kunnen zijn (Wadensjö, 2007). Uiteraard kunnen andere factoren een migratiestroom op gang brengen, maar door als overheid de interveniëren op oorzaken van migratie, kan de migratie verminderd worden. De *dual labour market theory*, welke behandeld is in het theoretisch kader, benoemt enige oorzaken van migratie die beïnvloed zouden kunnen worden door de overheid. Volgens deze theorie zorgt de verminderde vruchtbaarheid in landen van bestemming voor een toename in de migratie naar deze landen. Ook de toename in geschoolde burgers is een oorzaak (Piore 1979). Wanneer overheden op dit gebied interveniëren, kunnen migratiestromen stuurbaar gemaakt worden.
- De stuurbaarheid van migratiestromen (Suurenbroek, 2001) is in het kader van het vrij verkeer van werknemers gewenst. Wanneer deze stromen stuurbaar gemaakt worden, kunnen op deze manier de gevolgen van de migratie beïnvloed worden. Positieve gevolgen kunnen zo gemaximaliseerd en minder positieve gevolgen kunnen geminimaliseerd worden.
- Een laatste aanbeveling richt zich op nieuw of verdiepend onderzoek. Over verschillende mogelijke gevolgen van het vrij verkeer van werknemers is nog niet veel onderzoek gedaan. Hierbij valt te denken aan de invloed van overmakingen door migranten op de landen van herkomst. In dit onderzoek was helaas niet de ruimte om een uitgebreide analyse van deze aspecten te maken, maar een nieuw of verdiepend onderzoek zou wellicht verder kunnen gaan met deze interessante onderwerpen.



# Inhoudsopgave

Voorwoord

Samenvatting

Inhoudsopgave

<b>Hoofdstuk 1 Inleiding</b>	<b>10</b>
1.1 EU geef ons a.u.b. onze loodgieter terug!	13
1.2 Doelstelling, vraagstelling en onderzoeksvragen	14
1.3 Afbakening onderzoeksveld	16
1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	16
1.5 Methodologische verantwoording	16
1.6 Leeswijzer	16
<b>Hoofdstuk 2 Centrale begrippen</b>	<b>19</b>
2.1 Migratie en arbeidsmigratie	19
2.2 Vrij verkeer van werknemers	20
2.3 Conclusie	20
<b>Hoofdstuk 3 Theoretisch kader</b>	<b>23</b>
3.1 Migratietheorieën	23
3.2 Neoklassieke migratietheorieën – oorzaken en gevolgen	24
3.3 Nieuwe migratietheorieën: de uitdaging van een veranderende realiteit	26
3.3.1 <i>New economics of labour migration – oorzaken</i>	26
3.3.2 <i>New economics of labour migration – gevolgen</i>	26
3.3.3 <i>Dual labour market theory – oorzaken en gevolgen</i>	26
3.3.4 <i>Dual labour market theory – gevolgen</i>	28
3.3.5 <i>Relative deprivation theory – oorzaken</i>	28
3.3.6 <i>Relative deprivation theory – gevolgen</i>	28
3.3.7 <i>World system theory – oorzaken</i>	29
3.3.8 <i>World system theory – gevolgen</i>	29
3.3.9 <i>Network theory – oorzaken</i>	30
3.3.10 <i>Network theory – gevolgen</i>	30
3.3.11 <i>Institutional theory – oorzaken en gevolgen</i>	30
3.4 Praktijkinformatie met betrekking tot het vrij verkeer van werknemers	31

3.4.1 Voordelen	31
3.4.2 Nadelen	32
3.4 Conceptueel model	33
3.4.1 Bouwstenen	34
3.4.2 Economische context	35
3.4.3 Demografische context	37
3.4.4 Sociale context	37
3.4.5 Politieke context	38
3.5 Resumé	38
<b>Hoofdstuk 4 Operationalisatie en onderzoeksmethoden</b>	<b>39</b>
4.1 Soort onderzoek	40
4.2 Onderzoekselementen	40
4.3 Internationaal vergelijkende casestudy	41
4.4 Onderzoeksmethode	42
4.4.1 Documentanalyse	43
4.4.2 Bestaande statistieken	43
4.4.3 Historisch en internationaal vergelijkend onderzoek	43
4.4.3.1 De periode 1991- 2004	44
4.4.3.2 De periode 2004-2007	44
4.4.3.3 De periode 2007 tot heden	45
4.5 Betrouwbaarheid en validiteit	45
4.5.1 Betrouwbaarheid en validiteit van de internationaal vergelijkende casestudy	46
4.5.2 Overige onderzoeksmethoden	46
4.6 Resumé	46
<b>Hoofdstuk 5 Omvang en ontwikkeling vrij verkeer werknemers</b>	<b>48</b>
5.1 Ontwikkeling vrij verkeer van werknemers	48
5.2 Overeenkomsten MED3 en MOE-landen	49
5.3 Toetreding en overgangsmaatregelen MOE-landen	49
5.4 Overgangsregime Nederland	50
5.5 Ontwikkeling en omvang migratie van oost naar west	51
5.6 Poolse arbeidsmigratie naar Nederland	51
5.7 Resumé	53

<b>Hoofdstuk 6 De gevolgen van het vrij verkeer van werknemers</b>	<b>54</b>
6.1 De gevolgen van Poolse migratie naar Nederland voor Nederland	54
6.1.1 Economische context	55
6.1.1.1 Arbeidspotentieel en opvullen vacatures	55
6.1.1.2 Loonontwikkeling: onderbetaling en drukkend effect	57
6.1.1.3 Verdringing lokale krachten	57
6.1.1.4 Uitgaande inkomensoverdrachten	58
6.1.2 Demografische context	58
6.1.3 Sociale context	59
6.1.3.1 Illegale arbeid	59
6.1.3.2 Onderwijs	60
6.1.3.3 Integratie en participatie	60
6.1.3.4 Huisvesting	61
6.1.3.5 Vorming netwerk en instituties	62
6.1.3.5 Sociale zekerheid en andere publieke voorzieningen	63
6.1.4 Politieke context	63
6.2 De gevolgen van Poolse migratie naar Nederland voor Polen	64
6.2.1 Economische context	65
6.2.1.1 Economische groei	65
6.2.1.2 Afname reiskosten	65
6.2.1.3 Uitgaande inkomensoverdrachten	66
6.2.1.4 Werkloosheid	66
6.2.1.5 Brain drain, skills drain en care drain	67
6.2.1.6 Tekort laaggeschoolde werknemers	67
6.2.1.7 Tekort hooggeschoolde arbeidskrachten	68
6.2.1.8 Tekort medisch personeel	69
6.2.1.9 Positieve geluiden	69
6.2.2 Demografische context	70
6.2.3 Sociale context	70
6.2.3.1 Sociale en publieke voorzieningen	71
6.2.3.2 Illegale arbeid	71
6.2.3.3 Onderbetaling	72
6.2.3.4 Huisvesting	73
6.2.3.5 Voorbeeld	73
6.2.4 Politieke context	74

6.3 Overige oude en nieuwe lidstaten	74
6.3.1 Duitsland	75
6.3.2 Ierland	76
6.3.3 Zweden	77
6.3.4 Roemenië en Bulgarije	78
6.4 Resumé	80
<b>Hoofdstuk 7 Conclusies en (beleids)aanbevelingen</b>	<b>81</b>
7.1 Centrale vraag	81
7.2 Omvang en ontwikkeling	82
7.3 Restricties	83
7.4 Gevolgen voor nieuwe lidstaten en bijbehorende conclusies	84
7.5 Gevolgen voor oude lidstaten en bijbehorende conclusies	85
7.6 Herstel evenwicht	86
7.7 Stuurbaarheid stromen	87
7.8 Reflectie theoretisch model	87
7.9 Limitaties en aanvullingen onderzoek	88
7.10 Beleids- en overige aanbevelingen	89
<b>Bronvermelding</b>	<b>92</b>

## Hoofdstuk 1 Inleiding

In dit onderzoek zal getracht worden antwoord te geven op de vraag hoe het vrij verkeer van werknemers zich, in het bijzonder sinds toetreding van de Midden- en Oost-Europese landen<sup>2</sup> (de MOE-landen), voor zowel oude als nieuwe lidstaten heeft ontwikkeld, wat de omvang van de migratie is (geweest), wat de gevolgen ervan zijn geweest en welke lessen hieruit getrokken kunnen worden voor toekomstige vergelijkbare situaties. Dit hoofdstuk heeft een inleidende functie. In paragraaf 1.1 zal de aanleiding voor het onderzoek beschreven worden. Daarna worden in paragraaf 1.2 achtereenvolgens de doelstelling, vraagstelling en de onderzoeksvragen uiteengezet, waarna in paragraaf 1.3 de afbakening van het onderzoeksveld wordt weergegeven. Vervolgens zal paragraaf 1.4 de relevantie van dit onderzoek beschrijven. In paragraaf 1.5 zal de methodologische verantwoording van het onderzoek centraal staan en tenslotte zal in paragraaf 1.6 de inhoud van deze scriptie uiteengezet worden met een leeswijzer.

### 1.1 EU geef ons a.u.b. onze loodgieter terug!

Polen zit met een groot tekort aan arbeidskrachten. ‘EU geef ons a.u.b. onze loodgieter terug’, zo luidt de noodkreet in Rzeczpospolita (1 juli 2005), een veelgelezen Poolse krant. Nederland ondervindt problemen op het gebied van de juiste behandeling en bescherming van Poolse arbeiders. De huisvesting van deze migranten valt vaak te wensen over, er is regelmatig sprake van onderbetaling en uitbuiting en illegale arbeid is nog steeds een issue dat de aandacht verdient. Het vrij verkeer van werknemers binnen de Europese Unie heeft veel veranderd voor de aangesloten lidstaten. Deze Europese interne arbeidsmarkt brengt namelijk verschillende gevolgen met zich mee. Op dit moment zijn deze gevolgen vooral voelbaar in één van de nieuwste lidstaten, Polen, en een aantal oude lidstaten die al enige tijd met een grote toestroom van voornamelijk Poolse arbeiders te maken hebben.

De toetreding van de MOE-landen tot de Europese Unie heeft in de oude lidstaten en nieuwe lidstaten van de EU tot een dynamisch publiek discours geleid. Oude lidstaten waren bij de toetreding van de MOE-landen bang voor grote toename van de migratiestromen vanuit deze landen. Hun landen waren wellicht niet voorbereid op de hoeveelheid (tijdelijke) immigranten. De MOE-landen waren op hun beurt bang voor de uitstroom van deze migranten. Dit zou een tekort aan arbeidskrachten kunnen betekenen en een verlies aan kennis en vaardigheden. De Europese Unie heeft, om de oude en nieuwe lidstaten te laten wennen aan de nieuwe situatie, de mogelijkheid tot het invoeren van overgangsmaatregelen ingesteld. Dit houdt in dat gedurende een in de Europese wetgeving vastgelegde periode, de oude en nieuwe lidstaten hun arbeidsmarkt kunnen beschermen. Deze

---

<sup>2</sup> De MOE-landen zijn Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slovenië, Slowakije, Tsjechië, Cyprus en Malta.

bescherming houdt in dat gedurende deze periode, het vrij verkeer van werknemers nog niet (geheel) van toepassing zal zijn op migratiestromen tussen deze landen.

In deze scriptie zal het vrij verkeer van werknemers centraal staan. De Poolse arbeidsmigratie naar Nederland zal geanalyseerd worden en om de informatie uit deze casus van toepassing te laten zijn op de hele EU, zullen andere oude lidstaten in de analyse meegenomen worden. In de nabije toekomst zal het vrij verkeer van werknemers van toepassing zijn op alle aangesloten EU-lidstaten, waaronder ook de twee nieuwste lidstaten Roemenië en Bulgarije. Wellicht kunnen deze pas toegetroden landen en de overige lidstaten leren van de Poolse arbeidsmigratie in de EU en kunnen de nadelen van het vrij verkeer van werknemers op deze manier geminimaliseerd worden en de voordelen gemaximaliseerd worden.

## **1.2 Doelstelling, vraagstelling en onderzoeksvragen**

Het doel van het onderzoek is om helder te krijgen hoe arbeidsmigratiestromen binnen de EU zich, sinds toetreding van de MOE-landen, hebben ontwikkeld, wat de omvang is (geweest) en wat de voor- en nadelen zijn (geweest) voor oude en nieuwe lidstaten. Op basis van deze informatie zal bepaald worden of er al dan niet beleidslessen te trekken zijn voor toekomstige vergelijkbare situaties. De doelstelling van het onderzoek luidt als volgt:

*Inzicht krijgen in de omvang en ontwikkeling van het vrij verkeer van werknemers in de EU-27, de gevolgen voor zowel oude als nieuwe lidstaten en de daaruit te trekken beleidslessen voor toekomstige vergelijkbare situaties.*

Om deze doelstelling te kunnen behalen, zal er antwoord moeten worden gegeven op de volgende centrale vraag:

*Hoe zien de omvang en ontwikkeling van het vrij verkeer van werknemers in de EU-27 eruit, wat zijn de gevolgen voor zowel oude als nieuwe lidstaten uit en wat zijn de daaruit te trekken beleidslessen voor toekomstige vergelijkbare situaties?*

Door gebruik te maken van deelvragen zal structuur aangebracht worden in dit onderzoek. De deelvragen luiden als volgt:

### *1. Wat is arbeidsmigratie en wat houdt het vrij verkeer van werknemers precies in?*

Definiëring van de centrale begrippen uit het onderzoek is essentieel om helder te krijgen waar precies over gepraat wordt. Deze beschrijvende deelvraag zorgt ervoor dat dit gebeurt.

2. *Wat heeft de theorie te vertellen over de omvang, de oorzaken en de gevolgen van arbeidsmigratie en hoe is deze informatie van toepassing op dit onderzoek?*

Alvorens uitspraken te kunnen doen over het vrij verkeer van werknemers en de omvang, oorzaken en gevolgen ervan, zal door het gebruik van de theorie bepaald moeten worden hoe arbeidsmigratie zich ontwikkeld, hoe deze migratiestromen verklaard kunnen worden en wat de theorie zegt over de mogelijke gevolgen. Door middel van deze onderzoekstheoretische vraag zal er inzicht gegeven worden in deze aspecten.

3. *Wat is de omvang van de interne Europese arbeidsmigratie sinds oprichting van het vrij verkeer van werknemers en in het bijzonder sinds toetreding van de MOE-landen (2004) en hoe heeft het verkeer zich sindsdien ontwikkeld?*

Met de beantwoording van deze beschrijvende deelvraag zal inzicht gegeven worden in de ontwikkeling van het vrij verkeer van werknemers en de omvang van de migratiestromen. Er zal aangetoond kunnen worden waarom de MOE-landen, en Polen in het bijzonder, gekozen zijn als onderzoeksobject. Daarnaast zal duidelijk worden waarom er geleerd kan worden uit de toetreding van de MOE-landen en hoe deze informatie nuttig kan zijn voor toekomstige vergelijkbare situaties.

4. *Welke gevolgen heeft het vrij verkeer van werknemers gehad voor Nederland en Polen? Zijn deze gevolgen vergelijkbaar met de gevolgen van het vrij verkeer van werknemers voor oude lidstaten Duitsland, Ierland en Zweden en nieuwe lidstaten Roemenië en Bulgarije?*

Deze twee onderzoekende vragen geven inzicht in de ontwikkeling van het vrij verkeer van werknemers en de daarbij horende interne Europese migratiestromen. Tevens geeft deze vraag antwoord op de vraag welke voor- en nadelen deze ontwikkeling met zich mee heeft gebracht en nog steeds brengt. Op basis van deze informatie kan bepaald worden waar de knelpunten zitten en kan vervolgens vastgesteld worden op welke punten er iets geleerd kan worden (zie deelvraag 3). Deze informatie kan als vergelijkingsmateriaal dienen voor toekomstige arbeidsmigratiestromen vanuit de nieuwste lidstaten, Roemenië en Bulgarije.

5. *Is er, met betrekking tot (toekomstige) interne Europese arbeidsmigratie, te leren van de arbeidsmigratie vanuit de MOE-landen naar oude lidstaten?*

Aan de hand van deze concluderende vraag kan bepaald worden of er op het gebied van toekomstige arbeidsmigratiestromen uit nieuwe lidstaten van de EU lering getrokken kan worden uit de informatie verkregen door beantwoording van deelvraag 3 en 4. Dit zowel voor oude als nieuwe lidstaten. Deze vraag geeft antwoord op het laatste gedeelte van de centrale vraagstelling van het onderzoek.

### **1.3 Afbakening onderzoeksveld**

Fawcett (1989) en Zlotnik (1992) geven aan dat een (internationaal) migratiesysteem bestaat uit een ontvangende kernregio en een paar specifieke landen van herkomst die met elkaar verbonden zijn door grote stromen van immigranten. In dit onderzoek zullen als (ontvangende) kernlanden Nederland, Duitsland, Ierland en Zweden centraal staan. Op Nederland zal de nadruk gelegd worden. De MOE-landen, en in het bijzonder Polen, zullen de landen van herkomst belichamen. De ontwikkeling van migratiestromen binnen de EU zal vanaf oprichting van de Europese Economische Ruimte (EER) beschreven worden, maar centraal zullen de migratiestromen sinds toetreding van de MOE-landen staan. Deze keuze is gemaakt, omdat de MOE-landen, voor toetreding van Roemenië en Bulgarije, onderdeel zijn van de meest recente uitbreiding van de EU. Ook zijn deze landen Midden- en Oost-Europese landen wat maakt dat zij te vergelijken zijn met de laatste twee toegetreden lidstaten. Daarnaast trekken voornamelijk werknemers uit Polen naar oudere lidstaten. Migratiestromen van werknemers uit de overige MOE-landen zijn gering en vanuit dit oogpunt genomen is Polen als onderzoeksobject erg interessant om als voorbeeld te stellen en lering uit te trekken. Resultaten van het onderzoek zullen wellicht op een later tijdstip toepasbaar zijn op nieuwe toetredende Oostbloklanden.

Wat betreft de selectie van onderzoeksobjecten op het gebied van oudere lidstaten is er gekozen voor Nederland, Duitsland, Ierland en Zweden. Het zou natuurlijk mooi zijn als alle oude EU-15 lidstaten de revue konden passeren, maar die ruimte zou eerder aanwezig zijn bij het schrijven van een proefschrift. Dit onderzoek is daar echter te klein voor. Als gevolg is er een logische selectie van EU-15 lidstaten gemaakt. De keuze is gemaakt op basis van omvang van de lidstaat (in termen van bevolkingsaantal) en het al dan niet hebben van restricties voor de MOE-landen en Roemenië en Bulgarije. Door te focussen op het verschil in het al dan niet hebben van restricties kan er bepaald worden of deze maatregelen al dan niet de gevolgen van het vrij verkeer van werknemers beïnvloeden.

### **1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie**

Er is reeds veel gezegd en gepubliceerd met betrekking tot het vrij verkeer van werknemers. In dit onderzoek zal echter getracht worden een stap verder te gaan dan de bestaande informatie door te voorzien in een uitgebreid overzicht van de gevolgen van het vrij verkeer van werknemers in de EU-27 voor zowel de oude als de nieuwe lidstaten. Daarnaast is Europese interne arbeidsmigratie op dit moment een zeer actueel onderwerp in de Europese politiek. Omdat de grenzen voor de twee nieuwste lidstaten, Roemenië en Bulgarije, in de nabije toekomst een keer volledig open zullen gaan, is het van belang om te leren van eerdere openstelling van grenzen voor MOE-landen. Ook voor andere toekomstige vergelijkbare situaties kan deze casus als voorbeeld dienen. Hoe zag de ontwikkeling eruit, wat was de omvang van de migratiestromen, wat waren de gevolgen, wat verliep goed, wat ging mis en wat kan hiervan geleerd worden? Dit zijn zeer nuttige vragen voor het uiteindelijke



maximaliseren van de voordelen en het minimaliseren van de nadelen van vrij verkeer van werknemers voor oude en nieuwe lidstaten.

### **1.5 Methodologische verantwoording**

In dit onderzoek zal getracht worden antwoord te geven op de vraag *Hoe zien de omvang en ontwikkeling van het vrij verkeer van werknemers in de EU-27 eruit, wat zijn de gevolgen voor zowel oude als nieuwe lidstaten uit en wat zijn de daaruit te trekken beleidslessen voor toekomstige vergelijkbare situaties?* Om dit te bewerkstelligen heeft er zowel een beschrijvend, als ook een evaluerend onderzoek plaatsgevonden. Het beschrijvende gedeelte is terug te vinden in de weergave van de omvang en ontwikkeling van het vrij verkeer van werknemers binnen de EU sinds haar oprichting. Vervolgens geeft het evaluerende gedeelte aan wat de gevolgen van het vrij verkeer van werknemers binnen de EU zijn en wordt hierin beoordeeld of er al dan niet beleidslessen uit deze gegevens te trekken zijn.

### **1.6 Leeswijzer**

Deze scriptie omvat de volgende hoofdstukken:

**Hoofdstuk 1:** Dit hoofdstuk heeft een inleidende functie. Allereerst wordt beschreven wat de aanleiding van het onderzoek geweest is. Daarna worden achtereenvolgens de doelstelling, vraagstelling en de onderzoeksvragen uiteengezet, waarna in de volgende paragraaf de afbakening van het onderzoeksveld wordt weergegeven. Daarna zullen de relevantie van het onderzoek en de methodologische verantwoording van het onderzoek centraal staan. Tenslotte zal de inhoud van de scriptie in de leeswijzer uiteengezet worden.

**Hoofdstuk 2:** In dit hoofdstuk zal antwoord gegeven worden op deelvraag 1 en zullen als gevolg de centrale begrippen uit het onderzoek uiteengezet worden. Er wordt ingegaan op de begrippen migratie en het vrij verkeer van werknemers. De wet- en regelgeving met betrekking tot het vrij verkeer van werknemers zal tevens behandeld worden.

**Hoofdstuk 3:** In dit hoofdstuk zal het theoretisch kader van het onderzoek gepresenteerd worden en zal de beantwoording van deelvraag 2 centraal staan. Verschillende theorieën omtrent migratie en migratiestromen zullen de revue passeren. De omvang, ontwikkeling en gevolgen van migratie zullen centraal staan en samen de basis vormen voor het conceptueel model van dit hoofdstuk.

**Hoofdstuk 4:** Hoe de gewenste informatie voor dit onderzoek verzameld en gemeten zal worden, wordt in hoofdstuk 4 beschreven. Verschillende databronnen en onderzoeksmethoden passeren de

revue en methoden ter voorkomen van valkuilen op het gebied van betrouwbaarheid en validiteit zullen behandeld worden.

**Hoofdstuk 5:** In hoofdstuk 5 zal het eerste gedeelte van de onderzoeksresultaten van het onderzoek gepresenteerd worden. De omvang en ontwikkeling van het vrij verkeer van werknemers in de EU-27 staat hierbij centraal. Gekeken zal worden hoe het vrij verkeer van werknemers zich sinds oprichting en vooral sinds toetreding van de MOE-landen ontwikkeld heeft. In dit hoofdstuk zal tevens beantwoording van deelvraag 3 plaatsvinden.

**Hoofdstuk 6:** In dit hoofdstuk staat het tweede gedeelte van de onderzoeksresultaten centraal en zal deelvraag 4 beantwoord worden. Het hoofdstuk zal verdeeld worden in een deel dat de gevolgen van de Poolse arbeidsmigratie voor Nederland beschrijft en een deel dat de gevolgen voor Polen zelf beschrijft. Vervolgens zullen de gevolgen van de Poolse arbeidsmigratie voor andere oude lidstaten (Duitsland, Ierland en Zweden) centraal staan, waarna gefocust zal worden op de twee nieuwste lidstaten: Roemenië en Bulgarije.

**Hoofdstuk 7:** Hoofdstuk 7 zal de conclusies van het onderzoek weergeven. De centrale vraagstelling van het onderzoek alsmede de verschillende deelvragen zullen hierbij een sturende rol spelen. Ook zal deelvraag 5 beantwoord worden. Daarnaast zal er gereflecteerd worden op het theoretisch kader en zullen de limitaties van het onderzoek besproken worden. Daarna zal afgesloten worden met een aantal beleids- en overige aanbevelingen.

## Hoofdstuk 2 Centrale begrippen

Dit hoofdstuk heeft tot doel een beeld te schetsen van de kernbegrippen van het onderzoek, waardoor een antwoord geformuleerd wordt op de eerste deelvraag. In paragraaf 2.1 zal een definitie gegeven worden van migratie en zullen de redenen waarom mensen migreren kort aangestipt worden. In hoofdstuk 3 zal hier uitgebreid op in gegaan worden. Het vrij verkeer van werknemers zorgt ervoor dat voor inwoners van EU-lidstaten migratie binnen de Europese Unie mogelijk gemaakt wordt. Het begrip vrij verkeer van werknemers en de bijbehorende wet- en regelgeving zal in paragraaf 2.2 behandeld worden. Om oude en nieuwe lidstaten beiden te laten wennen aan de nieuwe situatie bij toetreding van nieuwe lidstaten, zijn er door de EU overgangsmaatregelen ter bescherming van de arbeidsmarkt mogelijk gemaakt. Wat deze maatregelen precies inhouden en welke lidstaten er gebruik van hebben gemaakt valt onder de ontwikkeling van het vrij verkeer van werknemers en zal in hoofdstuk 4 beschreven worden. In paragraaf 2.3 zal afgesloten worden met een korte conclusie.

### 2.1 Migratie en arbeidsmigratie

Al eeuwenlang vindt er in de wereld om verschillende redenen migratie plaats. Vaak zijn deze redenen van sociaal-economische aard, zoals het zoeken naar werk en daarmee het verbeteren van inkomen. Daarnaast zijn er culturele redenen die te maken hebben met familiebanden, zoals huwelijkssluiting of gezinshereniging. Tevens kunnen er politieke redenen aan migratie ten grondslag liggen, zoals angst voor vervolging, gewapende conflicten of gebrek aan democratisch gehalte van een samenleving. Welke bestemming er door migranten wordt gekozen is afhankelijk van onder meer historische banden en van het migratiemotief. (NIDI, 2001)

ECONOMISCHE REDENEN	CULTURELE REDENEN	POLITIEKE REDENEN
Verbetering situatie, bv. - werk - hoger salaris	Familiebanden, bv. - huwelijkssluiting - gezinshereniging	Vluchten, bv. - angst voor vervolging - gewapende conflicten

*Figuur 2.1. Enige voorbeelden van redenen voor migratie (Bron: NIDI, 2001).*

Zoals reeds in de inleiding genoemd, brengt migratie allerlei ontwikkelingen met zich mee voor de landen waar vandaan en waar naartoe gemigreerd wordt. Dit uit zich in voor- en nadelen; positieve effecten en problemen. Duidelijk mag zijn dat de voordelen gemaximaliseerd dienen te worden en dat de nadelen zoveel mogelijk verwaarloosd dienen te worden. In dit onderzoek zal geprobeerd worden de gevolgen van migratie binnen de EU sinds het vrij verkeer van werknemers helder te krijgen, zodat op basis daarvan bepaald kan worden of hieruit beleidslessen te trekken zijn. Gekeken zal worden welke effecten de verschillende migratiestromen hebben gehad voor oude en nieuwe lidstaten, hoe

migratie binnen Europa sinds het vrij verkeer van werknemers is geëvolueerd en welke lessen de lidstaten en Europa kunnen trekken uit deze ontwikkelingen.

## 2.2 Vrij verkeer van werknemers

Het vrij verkeer van werknemers houdt in dat sinds 1 januari 1992 burgers uit alle landen van de Europese Unie en de Europese Economische Ruimte (EER) in iedere aangesloten lidstaat mogen werken (Europese Commissie, 2008). Het vrij verkeer van werknemers is ontstaan toen men werkte aan het tot stand brengen van een interne markt binnen de Europese Unie waarin goederen zonder belemmeringen verhandeld konden worden (Montesquieu Instituut, 2008). Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: Ministerie van SZW, 2004) geeft aan dat sinds begin jaren '80 is door de toegenomen internationalisering van de economie duidelijk gebleken dat 'een beperking van het vrij verkeer van personen tot economisch actieve EU burgers niet meer verenigbaar is met de praktijk en niet met de gedachte dat de EU ook een dimensie heeft die rechtstreeks betrekking heeft op de burger (Ministerie van SZW, 2004).' Het Hof van Justitie heeft als gevolg in haar jurisprudentie aanzet gegeven tot uitbreiding van het vrij verkeer van werknemers naar een algemeen recht van verplaatsing en verblijf van onderdanen van de lidstaten op het gehele grondgebied van de Unie. De lidstaten hebben dit door de invoering van het Unieburgerschap in het Verdrag van Maastricht (1992) bekrachtigd. Van belang is om het verschil tussen een EU-werknemer (die daadwerkelijk activiteiten in loondienst uitoefent) en een EU-burger helder te hebben (Ministerie van SZW, 2004). 'Het verblijfsrecht was geregeld in een aantal verschillende richtlijnen (voor werknemers, niet-werknemers, studenten, enz.). Deze richtlijnen zijn geïntegreerd in de nieuwe Richtlijn 2004/38/EG betreffende 'het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden'. Deze richtlijn moest vóór 30 april 2006 in de nationale wetgevingen geïmplementeerd zijn. Op grond van artikel 7 van Richtlijn 2004/38/EG heeft een burger van de Unie het recht om meer dan drie maanden in het gastland te verblijven, indien hij/zij in het gastland werknemer of zelfstandige is. Of indien hij/zij voor zichzelf en voor zijn/haar familieleden over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat deze tijdens hun verblijf ten laste komen van het sociale-bijstandstelsel van het gastland, en over een verzekering beschikt die de ziektekosten in het gastland volledig dekt<sup>3</sup> (FNV Brussel, 2005).' Het verblijfsrecht wordt behouden wanneer de werknemers arbeidsongeschikt wordt. Ook wanneer er sprake is van onvrijwillige werkloosheid (na een jaar gewerkt te hebben) of in het geval van het bereiken van de pensioenleeftijd behoudt de werknemer zijn/haar verblijfsrecht (artikel 7, lid 3 van Richtlijn 2004/38/EG). Wanneer burgers van de

---

<sup>3</sup> 'Het is de vraag of het verblijfsrecht ook geldt voor een niet-huwelijkse partner. In de Europese Richtlijn 2004/38/EG wordt alleen de echtgeno(o)t(e) vermeld. De richtlijn schrijft echter ook voor dat het verblijfsrecht ook van toepassing is op 'geregistreerde partners', indien de wetgeving van het gastland het geregistreerde partnerschap gelijkstelt aan het huwelijk. Het verblijfsrecht geldt ook voor familieleden van de EU-burger, die geen onderdaan zijn van de Europese Unie (derdelanders) (FNV Brussel, 2005)'.

Unie en hun familieleden geen onredelijke belasting vormen voor het sociale-bijstandstelsel van het gastland, behouden zij hun verblijfsrecht (FNV Brussel, 2005).

De gemeenschappelijke markt vormt het fundament van de EU en de lidstaten kozen hiermee voor een vergaande vorm van integratie: integratie van de nationale markten. De welvaart en stabiliteit in Europa zijn voor een groot deel afhankelijk van deze gemeenschappelijke markt. De basis van deze interne markt wordt gevormd door de vier vrijheden; het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal. Het vrij verkeer van werknemers is een onderdeel van het vrij verkeer van personen. Er bestaat een sterke onderlinge samenhang tussen de vier vrijheden. Het vrij verkeer van diensten kan bijvoorbeeld samengaan met het inzetten van werknemers in een andere lidstaat, bijvoorbeeld wanneer een bedrijf opgericht wordt welke diensten aanbiedt aan de klant en waar werknemers voor aangenomen moeten worden om deze diensten te kunnen verlenen (Ministerie van SZW, 2004).

Het vrij verkeer van werknemers wordt juridisch uiteengezet in het Verdrag tot Oprichting van de Europese Gemeenschap (V.E.G.). De volgende relevante rechten worden daarin benoemd:

- 'Iedere burger van de Unie heeft het recht op vrij verkeer op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, [...]' (artikel 18 V.E.G.);
- 'Het recht van werknemers binnen de Gemeenschap is vrij. [...]' (artikel 39 V.E.G.);
- 'Zelfstandigen en ondernemers beroepen zich op het vrije vestigingsrecht om zich in een lidstaat te vestigen voor een zelfstandige beroepsactiviteit' (artikel 43 V.E.G.);
- 'Door de vrijheid van dienstenverkeer kunnen ook zelfstandigen die zich niet in een lidstaat vestigen, er diensten verrichten' (artikel 49 V.E.G.).

Binnen het vrij verkeer van werknemers staat centraal dat werknemers binnen de Europese Unie, die afkomstig zijn uit andere lidstaten dan de lidstaat waar zij in loondienst zijn, aan dezelfde nationale wetgeving onderworpen zijn als nationale werknemers die afkomstig zijn uit de betreffende lidstaat. Daarmee genieten deze arbeidsmigranten dezelfde voordelen als de binnenlandse werknemers. Dit houdt tevens in dat arbeidsbemiddelingbureaus in het land van bestemming beschikbaar zijn voor iedere EU-burger (Europese Commissie, 2008). Het vrij verkeer van werknemers gaat als gevolg uit van het algemene beginsel van opheffing van alle vormen van discriminatie op grond van nationaliteit, direct of indirect, wat betreft in dienst nemen, beloning en andere arbeidsvoorwaarden, toegang tot huisvesting, toegang tot een beroepsopleiding voor volwassenen en het recht van de werknemer op gezinshereniging (Ministerie van SZW, 2004)<sup>4</sup>. Zonder onderscheid wordt dit recht toegekend aan 'permanente' werknemers, seizoenarbeiders, grensarbeiders of werknemers die arbeid in

---

<sup>4</sup> In artikel 39 lid 2 EG staat aangegeven dat het vrij verkeer van personen een verbod op discriminatie inhoudt. Er bestaan echter uitzonderingen op dit verbod. Zo wordt in artikel 39, lid 4 EG aangegeven dat het vrij verkeer van werknemers niet van toepassing is op 'betrekkingen in overheidsdienst'. Ook mogen lidstaten volgens lid 3 EG wegens redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid uitzonderingen maken op het vrij verkeer van werknemers. Lidstaten kunnen tevens een beroep doen op een dwingend algemeen belang (Expertisecentrum Europees Recht, 2008).

dienstverlening verrichten (Europese Commissie). Naast de genoemde rechten geniet de werknemer tevens het recht om in te gaan op een feitelijk aanbod tot tewerkstelling, het recht op toegang en verblijf in een andere lidstaat met het oog op het zoeken naar en/of verrichten van arbeid en het voortgezet verblijfsrecht in een andere lidstaat na er een betrekking te hebben vervuld (Ministerie van SZW, 2004). De basis van het vrij verkeer van werknemers is terug te vinden in artikel 39-42 EG-verdrag. Het is uitgewerkt in verordening 1612/68 betreffende het vrij verkeer binnen de Gemeenschap. Tevens bestaan er nog diverse verordeningen en richtlijnen over deelonderwerpen waarvan de belangrijkste richtlijn is 68/360/EEG inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der lidstaten en hun familie binnen de Gemeenschap (Ministerie van SZW, 2004).

### **2.3 Conclusie**

In dit hoofdstuk zijn de centrale begrippen van het onderzoek (migratie en het vrij verkeer van werknemers) beschreven. Door beschrijving van deze begrippen is antwoord gegeven op deelvraag 1. Migratie kan om verschillende redenen plaatsvinden. Allereerst kunnen er economische redenen aan ten grondslag liggen (zoals een hoger salaris). Ook kunnen culturele redenen (bijvoorbeeld huwelijksluiting) de oorzaak van de migratie vormen of de migratie kan politiek gekleurd zijn (zoals bij angst voor gewapende conflicten) (NIDI, 2001). Het vrij verkeer van werknemers houdt in dat sinds 1 januari 1992 burgers uit alle landen van de Europese Unie en de Europese Economische Ruimte (EER) in iedere aangesloten lidstaat mogen werken (Europese Commissie, 2008). Binnen het vrij verkeer van werknemers staat centraal dat werknemers binnen de Europese Unie, die afkomstig zijn uit andere lidstaten dan de lidstaat waar zij in loondienst zijn, aan dezelfde nationale wetgeving onderworpen zijn als nationale werknemers die afkomstig zijn uit de betreffende lidstaat. Daarmee genieten deze arbeidsmigranten dezelfde voordelen als de binnenlandse werknemers (Europese Commissie, 2007). De basis van het vrij verkeer van werknemers is terug te vinden in artikel 39-42 EG-verdrag. Het is uitgewerkt in verordening 1612/68 betreffende het vrij verkeer binnen de Gemeenschap. Tevens bestaan er nog diverse verordeningen en richtlijnen over deelonderwerpen waarvan de belangrijkste richtlijn is 68/360/EEG inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der lidstaten en hun familie binnen de Gemeenschap (Ministerie van SZW, 2004).

## Hoofdstuk 3 Theoretisch kader

Wat heeft de theorie te zeggen over de omvang, ontwikkeling en de gevolgen van migratiestromen? Die vraag staat centraal in dit hoofdstuk. Het hoofdstuk is opgedeeld in drie delen: een deel over de ontwikkeling en de omvang van migratiestromen, een deel over de gevolgen van migratie en een deel dat het conceptueel van het onderzoek behandelt. Als eerste zullen in paragraaf 3.1, 3.2. en 3.3 aan de hand van de verschillende leidende theorieën op het gebied van migratie per theorie de oorzaken van migratie behandeld worden. Deze informatie is handig voor de beantwoording van het eerste gedeelte van de centrale vraagstelling van het onderzoek, namelijk hoe de omvang en ontwikkeling van het vrij verkeer van werknemers er uit heeft gezien en nog steeds ziet. De oorzaken van migratie hangen samen met de omvang en ontwikkeling, het al dan niet aanwezig zijn van bepaalde oorzaken bepaald namelijk of de omvang en ontwikkeling van migratiestromen groot of klein zal zijn. Ten tweede zal gekeken worden wat elke theorie zegt over de gevolgen van migratie. Per theorie zullen eerst de oorzaken en daarna de gevolgen beschreven worden, zodat het verband tussen de twee helder is. Deze informatie zal gebruikt worden om in paragraaf 3.5 het conceptueel model te vormen. Voordat dit model gevormd wordt, zal in paragraaf 3.4 praktijkinformatie over de voor- en nadelen van het vrij verkeer van werknemers getoond worden. Deze informatie zal van belang zijn voor de bouw van het conceptueel model. In dit model zullen de gevolgen van migratie centraal staan. De reden hiervoor is dat er in deze scriptie aan de hand van de gevolgen van het vrij verkeer van werknemers bekeken zal worden of er lessen te leren zijn uit deze gevolgen. De oorzaken van migratie worden echter ook behandeld, omdat bij een opgetreden gevolg bepaald kan worden wat de oorzaak was en er wellicht op deze oorzaak ingespeeld kan worden om bepaalde gevolgen te verminderen. Het hoofdstuk zal afgesloten worden met een conclusie waarin de belangrijkste kernpunten nog eens op een rijtje zullen worden gezet. Het deel over de omvang en ontwikkeling van migratiestromen zal korter zijn dan het gedeelte over de gevolgen van migratie.

### 3.1 Migratietheorieën

Over het verloop en het proces van (internationale) migratie is veel geschreven. Arango (2000) geeft in zijn artikel *Explaining migration: a critical view* aan dat de pogingen tot theorievorming met betrekking tot migratie niet cumulatief zijn. Er is sprake van een keten van aparte, onverbonden theorieën in plaats van theorieën die elkaar aanvullen om tot een uiteindelijke totale theorie te komen (Massey et al., 1998). Massey et al. (1993) hebben in hun artikel *Theories of international migration: a review and appraisal* de huidige leidende migratietheorieën uiteengezet en getracht te integreren. Deze migratietheorieën zijn: neo-klassieke migratietheorie, *new economics of labour migration*, *dual labour market theory*, *relative deprivation theory*, *world systems theory*, *network theory* en *institutional theory* (Massey et al., 1993). De ontwikkeling van de verschillende theorieën heeft sinds

aanvang een fundamentele verandering ondergaan. De neoklassieke theorieën (Ravenstein, 1889, e.a.) richten zich voornamelijk op economische redenen van migratie. Loonverschillen zijn hierbij bepalend voor de individuele beslissing van de migrant om zijn/haar inkomen te maximaliseren (Massey et al., 1998). Andere nieuwere theorieën gaan echter uit van verschillende beweegredenen. Niet alleen de arbeidsmarkt is hierbij reden van keuze, maar ook andere markten spelen een beslissende rol. Hierbij valt te denken aan culturele en netwerkcomponenten. De keuze voor theorieën is gemaakt op basis van een artikel van Massey et al. (1993).

### 3.2 Neoklassieke migratietheorieën – oorzaken en gevolgen

De neoklassieke migratietheorieën zijn eind negentiende eeuw ontstaan en richten zich op economische redenen van migratie. De grondlegger van deze theorieën is de Engelsman E.G. Ravenstein (1889). Centraal staan macroniveau en rationele individuele beslissingen. Ravenstein (1889) dat de belangrijkste reden voor migratie bestaat uit verbetering van de materiële situatie waarin iemand verkeerd. Hij geeft echter aan dat migranten niet zomaar veel provincies/landen zullen doorreizen om aan werk te komen. Het is volgens hem niet zo dat wanneer er een tekort aan arbeidskrachten in het ene land is en er liggen een aantal andere landen tussen dit land en het land waar een overschot aan arbeidskrachten is, dat deze arbeidskrachten dan al de tussenliggende landen zullen doorreizen om uit te komen in het land waar de arbeid gewenst is. Afstand is dus ook een beslissende factor in de keuze om te migreren. W. Arthus Lewis' (1954), volgens Arango (2000) de directe opvolger van de neoklassieke theorie, beschrijft in zijn model van *Economic Development with Unlimited Supply of Labour* dat er een verschil in lonen van 30% moet bestaan om arbeidskrachten te laten vertrekken naar de regio met de hogere lonen (Lewis, 1954).

Everett S. Lee (1969) vult Ravensteins theorie aan. In zijn artikel *A theory of migration* geeft Lee aan dat in de landen van oorsprong en van bestemming push- en pullfactoren, neutrale factoren en zogenaamde *intervening obstacles* hun impact hebben op het besluitvormingsproces van de (toekomstige) migrant (Lee, 1969). *Push*factoren kunnen omschreven worden als de factoren die een versterkende invloed uitoefenen op de beslissing van mensen om te migreren. Hierbij ligt de focus op negatieve demografische en economische condities in het land van herkomst, waardoor mensen vertrekken vanuit overbevolkte landen of regio's met weinig kapitaal en met hoge werkloosheid, naar landen of gebieden met banen en/of hogere lonen (Morawska, 1989). Kort gezegd draait het in deze theorie om verschil in socio-economische situatie tussen regio's waardoor bepaalde factoren mensen als het ware 'wegduwen' (*push*) uit hun regio van oorsprong en andere factoren in de streek van bestemming die mensen aantrekken (*pull*). Vaak is er sprake van interactie tussen beide factoren (Geets et al., 2006). Er wordt hierbij uitgegaan van de veronderstelling dat het migratieproces controleer- en stuurbaar wordt gemaakt, wanneer de *push*- en *pull*factoren met elkaar in verband worden gebracht (Suurenbroek, 2001). Naast *push* en *pull* factoren heeft Lee het over neutrale factoren



en *intervening obstacles*, tussenliggende hindernissen die zwaar kunnen doorwegen op de uiteindelijk beslissing (Lee, 1969). Hierbij kan gedacht worden aan uitgangs- en toegangsregels welke migratie kunnen belemmeren of juist voorspoedigen (Geets et al., 2006). Tevens kan afstand een *intervening obstacle* zijn, bijvoorbeeld door hoge reiskosten. Wanneer uiteindelijk een grote migratiestroom naar een bepaald land op gang is gekomen, zullen vluchten goedkoper worden. Op deze manier zullen de reiskosten voor ‘latere’ migranten als *intervening obstacle* uiteindelijk verdwijnen.

In economische theorieën wordt migratie gezien als een zelfregulerend verschijnsel. Er wordt uitgegaan van een zichzelf herstellend evenwicht. Bij het afnemen van de vraag naar laaggeschoolde arbeid zal de migratie van deze arbeidskrachten namelijk spontaan teruglopen en zich zo aanpassen aan de veranderde economische omstandigheden. Migratie naar andere landen waar de vraag naar laaggeschoolde arbeid nog wel bestaat, zal dan het geval zijn. Zodra deze nieuwe markt verzadigd is, zal het evenwicht zich ook weer herstellen. Daarnaast vinden er naast migratiestromen ook kapitaalstromen plaats, namelijk door investeerders uit hoge loon landen die investeren in lage loon landen. Omdat er een kapitaalstroom de ene en een migratiestroom de andere kant op gaat, houdt deze stromen elkaar volgens Öberg (1997) in evenwicht. Vanuit deze visie wordt een grote stroom arbeidsmigranten naar een land dus positief bekeken: het evenwicht zal zich uiteindelijk herstellen (Surkyn, 1993). Deze informatie is van belang voor de gevolgen van het vrij verkeer van werknemers. Vanuit deze theorie bekeken zal het evenwicht op de arbeidsmarkt tussen oude en nieuwe lidstaten zich uiteindelijk herstellen en hoeven de lidstaten zich geen zorgen te maken over de effecten van het vrij verkeer van werknemers. Echter, zoals we in andere theorieën zullen zien, brengt migratie niet enkel economische gevolgen met zich mee. Het evenwicht op de arbeidsmarkt kan zich herstellen, maar hoe zit het met gevolgen op andere gebieden?

Naast herstel van het evenwicht op de arbeidsmarkt, brengt migratie volgens de neoklassieke migratietheorieën andere ontwikkelingen met zich mee (Jennissen, 2004). Allereerst zorgt migratie voor veranderingen in de demografische context van de zendende en ontvangende landen. Het gaat hierbij om een verjongend effect op de ontvangende landen; er trekken immers veel jonge arbeiders weg uit het land van herkomst wat aldaar een verouderend effect. Dit kan resulteren in een proces van vergrijzing in het land van herkomst (Hjarno, 1996). Daarnaast is het zo dat de vruchtbaarheid in een land door migratie kan groeien. Dit was bijvoorbeeld het geval met Marokkaanse en Turkse vrouwen die over het algemeen genomen meer kinderen hebben dan Nederlandse vrouwen (Penninx et al., 1994). De groep Oost-Europese gastarbeiders en partners is echter niet als vanzelfsprekend te vergelijken met Marokkaanse en Turkse gastarbeiders en partners en daarom is dit effect van migratie wellicht niet van toepassing op het vrij verkeer van werknemers. Dit bij voorbaat uitsluiten zonder het onderzocht te hebben is niet de bedoeling van wetenschappelijk onderzoek en daarom zal dit verband in het model meegenomen worden.

### 3.3 Nieuwe migratietheorieën: de uitdaging van een veranderende realiteit

Massey et al. (1998) geven aan dat de neoklassieke theorieën die door sociale wetenschappers ontwikkeld zijn om internationale migratie te analyseren en verklaren, ontstaan zijn in een industrieel tijdperk. De economische, demografische en politieke omstandigheden van dat moment, als ook de op dat moment bestaande technologie en sociale instituties, hebben de ontwikkeling van deze theorieën bepaald. Massey et al. (1998) stellen dat de neoklassieke theorieën lange tijd voldeden, maar dat door veranderingen en nieuwe omstandigheden in de huidige maatschappij, aanvullende theorieën vereist zijn. Zoals reeds aangegeven bestaan deze theorieën niet uit een nieuw paradigma, maar vormen ze eerder een kleurrijk, gevarieerd mozaïek (Massey et al., 1998). Massey et al. (1998) geven aan dat het in nieuwe migratietheorieën van belang is om macro- en micro-level te combineren dus niet alleen te kijken naar een economische ontwikkeling in een land, maar tevens naar de persoonlijke beweegredenen van de migrant te kijken. Achtereenvolgens zullen de volgende theorieën behandeld worden: *new economics of labour migration*, *dual labour market theory*, *relative deprivation theory*, *world system theory*, *network theory* en *institutional theory*.

#### 3.3.1 *New economics of labour migration - oorzaken*

Massey et al. (1998) beschrijven een *new economics of labour migration* die evenals de neoklassieke migratietheorieën de rationeel handelende actor centraal stelt. In dit model gaat men echter niet uit van een geïsoleerde individueel handelende actor, maar stelt men dat de beslissing om te migreren door grotere units van mensen die met elkaar verbonden zijn bepaald wordt. Deze groepen omvatten meestal gezinnen of huishoudens en soms gemeenschappen waarin mensen collectief handelen, niet alleen om hun inkomen te maximaliseren, maar ook om risico's (zoals werkloosheid, inkomensverlies en slechte oogsten) te minimaliseren en om consequenties die verbonden zijn met allerlei vormen van marktfalen (afgezien van die op de arbeidsmarkt) te voorkomen. Door familieleden (tijdelijk) te laten migreren, wordt de zekerheid van kapitaal voor de familie, het gezin of de gemeenschap vergroot. Voorbeelden van voorzieningen die in ontwikkelde landen aanwezig zijn en die mensen in onderontwikkelde landen ontberen zijn verzekerd zijn voor werkloosheid en aansprakelijkheid, het opbouwen van een pensioen, de mogelijkheid om geld te kunnen sparen en beleggen en jezelf verzekeren wanneer je zelfstandig ondernemer bent. (Massey et al., 1998).

#### 3.3.2 *New economics of labour migration - gevolgen*

De gevolgen van migratie volgens de *new economics of labour migration* worden door De Haas (2003) beschreven. Volgens hem kan migratie kan gezien worden als aan dat migratie gezien kan worden als een multi-lokale 'bestaansstrategie' van huishoudens met als positief gevolg 1) spreiding van risico's door diversificatie van inkomstenbronnen en 2) verhoging van inkomen om op deze manier 3) structurele, sociale, institutionele en economische ontwikkelingsobstakels, zoals slecht

functionerende kapitaalmarkten en ontoegankelijke publieke voorzieningen in het herkomstgebied te overwinnen (De Haas, 2003).

De *new economics of labour migration* omvat een aantal verbeteringen ten opzichte van de neoklassieke theorie. Arango (2000) vraagt zich echter af of deze theorie meer is dan een kritische, verfijnde variant van de neoklassieke theorie. Volgens Arango lijkt de context van de migratie die beschreven wordt zeer specifiek te zijn. Slechts een klein gedeelte van de wereld staat centraal, te weten een aantal plattelandsdorpen in New Mexico. De theorie is niet toepasbaar op de migratie van complete gezinnen en daarnaast is het zo dat de migratie alleen verklaard wordt vanuit het land van herkomst. Daarnaast zou volgens dit model het geld dat de migrant overmaakt aan achtergebleven vrienden en/of familie een positief effect op de macro-economische situatie van de zendende landen moeten hebben. In de literatuur is hier echter geen consensus over bereikt. Taylor (1999) geeft aan dat wanneer er grote *ups* en *downs* zijn bij arbeidsmigratie en het geld dat overgemaakt wordt door migranten, dit slechte gevolgen kan hebben voor het zendende land. Aanpassingsvermogen van de economie, ook wel inflatie genoemd, is hiervan het grootste negatieve gevolg.

### 3.3.3 *Dual labour market theory – oorzaken en gevolgen*

De *dual labour market theory* verdeelt de arbeidsmarkt in een primair en een secundair segment waar respectievelijk een kapitaalintensieve en een arbeidsintensieve manier van produceren centraal staan. Goede banen (welke zorgen voor sociale status, hoog inkomen en goede werkomstandigheden) zijn te vinden in het primaire segment, terwijl de slechtere banen zich in het tweede segment bevinden (Jennissen, 2004). Piore (1979) geeft aan dat in deze theorie migratie veroorzaakt wordt door een permanente vraag van rijke, goed ontwikkelde landen. Deze landen hebben een onderbezetting van arbeidskrachten in het secundaire segment wat veroorzaakt wordt door verminderde vruchtbaarheid en educatie. Minder kinderen betekent namelijk minder arbeidskrachten en goed onderwijs heeft als gevolg dat er weinig mensen zijn die in het secundaire segment willen werken. Daarnaast wordt het werk in het tweede segment vaak geassocieerd met een lagere sociale status en zijn er weinig mogelijkheden tot promotie. Loobuyck (2001) stemt hiermee in door aan te geven dat ‘eigen’ mensen vaak beter geschoold zijn, hogere ambities hebben en betere sociale voorzieningen verwachten. Ook vrouwenemancipatie en de toename van scheidingen in moderne samenlevingen zijn volgens de *dual labour market theory* oorzaak van migratie. Waren banen in het tweede segment eerst prima voor een vrouw om als parttimer in aan de slag te gaan, een gescheiden vrouw heeft vaak een goedverdienende fulltime baan nodig om rond te komen (Massey et al., 1993). Door een tekort aan laaggeschoolde arbeiders in een land stijgen de lonen voor dit werk wat meer migranten aantrekt.

#### 3.3.4 *Dual labour market theory - gevolgen*

Stijgende migratie zorgt voor veranderingen op demografisch en sociaal gebied welke weer kunnen zorgen voor veranderingen in het arbeidsaanbod. Zoals eerder aangegeven kan door migratie de vruchtbaarheid in een land omhoog gaan. Ook kan de vergrijzing tegengegaan worden. Migratie heeft volgens Gieseck et al. (1995) dan ook positieve gevolgen voor de economische ontwikkeling van de ontvangende landen. Maar hoe zit het met de landen van herkomst? Zij verliezen de werknemers.

#### 3.3.5 *Relative deprivation theory - oorzaken*

De *relative deprivation theory* is een theorie over sociale en politieke ontevredenheid (Runciman, 1966). Volgens de *relative deprivation theory* is de kans op migratie groter wanneer mensen zich bewust zijn van hun economisch ongelijke situatie ten opzichte van andere plaatsen en/of landen (Stark & Taylor, 1989). In simpele bewoordingen houdt het in dat iemand zich achtergesteld voelt doordat hij/zij in vergelijking met anderen iets niet heeft wat anderen wel hebben (Runciman, 1966). Tougas & Beaton (2002) geven in dit kader aan dat het bewezen is dat dit soort gevoelens behorend bij een groep een voorspeller zijn voor collectieve actie. Als gevolg kan gesteld worden dat wanneer meer mensen het idee hebben iets te missen wat anderen mensen bezitten, dat de kans op migratie groter is dan wanneer een individu dit gevoel heeft.

#### 3.3.6 *Relative deprivation theory - gevolgen*

Stark, Taylor & Yitzhaki (1986), Stark & Taylor (1989), Stark (1991) en Taylor (1992) geven aan dat wanneer sommige mensen uit een gemeenschap gaan migreren, het gevoel van *relative deprivation* bij de achtergebleven bewoners zal groeien. Voordat er namelijk sprake was van enige migratie vanuit de gemeenschap, was de ongelijkheid in lonen in de meeste arme plattelandsgebieden namelijk nauwelijks aanwezig. Mensen waren zich niet bewust van hun ongelijke situatie ten opzichte van anderen, want hun *reference group* (de gemeenschap) verkeerde in dezelfde situatie. Wanneer echter een aantal bewoners meer inkomen zullen genereren, zal dit andere bewoners aan het denken zetten en op deze manier zal het gevoel van *relative deprivation* en het als gevolg willen verbeteren van de situatie door migratie vergroot worden. Hierin zal echter ook een evenwicht plaatsvinden doordat het verschil in lonen zal dalen wanneer veel gezinnen iemand in het buitenland aan het werk hebben en op die manier een hoger inkomen genereren.

### 3.3.7 *World system theory - oorzaken*

De focus op macrosociale processen en het idee dat rijke landen arbeidsmigranten nodig hebben om voor lage lonen in bepaalde sectoren te werken wordt gedeeld door de *world system theory* (Arango). Er is sprake van een dominante kern en een daarvan afhankelijke periferie welke in een zogenaamd (wereld)systeem bestaan (Goldfrank, 2000). Wallerstein (1974), het brein achter dit model, beschrijft een verdeling van arbeid in het systeem welke leidt tot wederzijdse afhankelijkheid van deze twee regio's. De regio's zijn wat betreft ligging en cultuur verschillend: de ene regio richt zich op arbeidsintensieve productie terwijl de andere regio zich ontfermt over kapitaalintensieve productie (Goldfrank, 2000). Migratie verloopt vanuit het cultureel-perifeer gebied naar het centrum van het (wereld)systeem (de kern). In dit kader gaat migratie over ongelijkheid en dominantie. In het verleden bestond de dominante kern uit koloniale overheersers. Tegenwoordig bestaat deze kern uit buitenlandse investeerders, multinationals en neokoloniale regimes (Arango, 2000). Volgens Papademetriou & Martin (1991) is de *world system theory* alleen toepasbaar op een wereldsysteem. Voor dit onderzoek kan echter gebruik gemaakt worden van het idee van een dominante kern en een ondergeschikte periferie, vanwaar arbeidskrachten naar de kern zullen toestromen (Jennissen, 2004). Volgens deze theorie zullen laaggeschoolde arbeiders naar de kern komen; geschoolde arbeiders hebben immers vaak al werk.

### 3.3.8 *World system theory - gevolgen*

Door de komst van laaggeschoolde arbeiders naar de kern, zal er volgens de *world system theory* een toename van werkloosheid zijn in de oude lidstaten. Er zal namelijk weinig veranderen aan het aantal banen (er vertrekken namelijk geen bedrijven), terwijl er wel nieuwe arbeiders komen. Door werkloosheid zullen de lonen zakken. Arbeidsmigratie vanuit oude naar nieuwe lidstaten zal toenemen tot dat er uiteindelijk een evenwicht zal ontstaan op basis van het principe van vraag en aanbod. Lonen in rijkere landen zijn in eerste instantie hoger dan lonen in landen van herkomst, maar uiteindelijk zal er een overschot aan arbeiders in de rijkere landen zijn waardoor de lonen zullen dalen. In landen van herkomst zullen de lonen stijgen, omdat het arbeidersoverschot wordt opgelost! Uiteindelijk zullen lonen gelijk zijn, waardoor migratie niet meer nodig zal zijn.

### 3.3.9 *Network theory - oorzaken*

De netwerkbenadering sluit aan op de *new economics of migration*. De theorie richt zich op netwerken waarin de migrant verkeerd en welke bepalend zijn voor de migratie. Het gaat om inter-persoonlijke relaties die migranten of terugkerende migranten met familieleden, vrienden of landgenoten verbinden. Hatton & Williamson (2002) geven aan dat de migrant rekening houdt met de kosten van de migratie. Tevens wordt volgens hen immigratie in de hand gewerkt door informatie over het land van bestemming. De netwerken voorzien de migrant in informatie en financiële hulp, men kan een baan en huisvesting voor de migrant regelen en hulp bieden bij allerlei praktische zaken. Op deze manier worden de kosten van de migratie gereduceerd en wordt de migratie vergemakkelijkt (Massey et al., 1998). De drempel wordt zo verlaagd (Vranken, Timmerman & Van der Heyden, 2001). Het bijzondere van deze theorie is dat micro- en macroniveau met elkaar gecombineerd worden. Microniveau in de vorm van besluitvorming op individuele basis en macroniveau in de vorm van migratie op basis van netwerken (Faist, 1997).

### 3.3.10 *Network theory – gevolgen*

Arango (2000) geeft aan dat netwerken één van de meest bepalende factoren voor migratie omvatten. Migratie heeft als gevolg een vermenigvuldigende aard. Dit komt mooi naar voren in de term kettigmigratie. Een voorbeeld van deze vorm van migratie is gezinshereniging waarbij familie van bijvoorbeeld Turkse arbeidsmigranten naar Nederland of Duitsland komen afgereisd om zich daar te vestigen. Familienetwerken of lokale banden staan in deze migratie centraal. Arango (2000) geeft aan dat bestaande netwerken in een land bepalend zijn voor toekomstige migratiestromen. Hij geeft echter ook aan dat migratie niet eeuwig door kan blijven gaan. Er komt een keer een stop.

### 3.3.11 *Institutional theory – oorzaken en gevolgen*

*De institutional theory* gaat over de creatie van allerlei instituties op het gebied van migratie. Deze instituties zijn er vooral op gericht migranten te ondersteunen bij hun voornemen te vertrekken uit het land van herkomst. Gezien het geringe aantal uitgegeven visa en de door vele landen genomen restrictiemaatregelen om migrantenstromen te controleren, kan de hulp van instanties hierbij gewenst zijn. Bij het vrij verkeer van werknemers is echter geen sprake van visa of een quota op het gebied van toelatingsbeleid, dus deze theorie is op dit onderzoek als gevolg niet van toepassing. Echter is het wel zo dat wanneer er in het land van bestemming beschikking is over instituties welke de migrant kunnen helpen zijn/haar weg te vinden in het proces, dit de drempel voor de migrant om te migreren lager zal kunnen maken.

### 3.4 Praktijkinformatie met betrekking tot het vrij verkeer van werknemers

Tijdens het vooronderzoek van deze scriptie zijn de verschillende leidende theorieën op het gebied van migratie bestudeerd en is tevens gekeken naar een beperkte hoeveelheid aanvullende praktijkinformatie. Voor de bouw van het conceptueel model zijn de migratietheorieën een belangrijke component, maar relevante praktijkinformatie mag uiteraard ook niet ontbreken.

#### 3.4.1 Voordelen

Het Centraal Planbureau beschrijft in een notitie aan de Tweede Kamer op 3 april 2006 dat over het algemeen gesteld kan worden dat vrije arbeidsmigratie binnen de EU tot een hogere welvaart van de EU leidt. Als gevolg van ‘optimale allocatie’ kan arbeid namelijk zo productief mogelijk worden ingezet. Arbeidsmigranten kunnen helpen met het oplossen van knelpunten in de arbeidsmarkt. Daarnaast zijn zij vaak zeer productief en nemen zij genoegen met een relatief laag loon<sup>5</sup> (CPB, 2006). Dit voordeel valt ten deel aan de werkgevers waar arbeidsmigranten in dienst treden, maar vervolgens zal ook de consument van de voordelen kunnen genieten door de als gevolg lagere prijzen van goederen en diensten. Deze lagere prijzen zijn echter vaak minder zichtbaar, omdat er sprake is van verdeling over een grote groep consumenten, maar hoewel in kleine mate merkbaar; het is aanwezig.

Een ander pluspunt van het vrij verkeer van werknemers manifesteert zich op het gebied van exporterende sectoren, zoals de tuinbouw. In deze sectoren ontstaat door het aandeel van de arbeidsmigranten namelijk een concurrentievoordeel ten opzichte van landen waar nog geen vrij verkeer van werknemers is toegestaan (CPB, 2006). Dit voordeel wordt ook door de Sociaal-Economische Raad (SER) onderkend. Zij wijst in haar advies *Arbeidsmobiliteit in de EU* er op dat door vrije arbeidsmigratie verbetering van de concurrentiepositie van Europese bedrijven zal plaatsvinden. Door grotere mobiliteit van arbeid wordt namelijk bijgedragen aan een betere werking van de arbeidsmarkt en daarmee tegelijkertijd aan een betere concurrentiepositie voor het Europese bedrijfsleven (SER, 2001). Tevens geeft de SER in een adviesrapport aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan dat ‘arbeidsmobiliteit in brede zin (tussen banen, tussen beroepen, en in geografische zin) essentieel is voor een goede aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt (SER, 2001)’. De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid sluit zich hier bij aan in een brief aan de Tweede Kamer op 23 januari 2004. In deze brief geeft hij aan dat het vrij verkeer van werknemers ten goede komt aan de economische ontwikkeling van de nieuwe lidstaten en dat het een belangrijk signaal is voor de burgers aldaar. Daarnaast kunnen arbeidsmigratiestromen bepaalde vacatureknelpunten op de (Nederlandse) arbeidsmarkt verhelpen (TK 2006-2007, 29407, nr. 1). In de brief van de Staatssecretaris wordt aansluitend benoemd dat een vrij verkeer van werknemers in beginsel welvaartverhogend is voor het geheel van de Europese Unie, dus voor zowel oude als nieuwe

---

<sup>5</sup> Voor meer informatie: <http://www.nrcnext.nl/achtergrond/article855064.ece>.

lidstaten. Volgens de algemene migratietheorieën wordt arbeid daar verricht waar de marginale productiviteit het grootste is en van daaruit gezien heeft arbeidsmigratie als gevolg een welvaartsverhogend effect arbeidsmarkt (SER, 2001).

Omdat arbeidsmigranten volwassen zijn bij aankomst, betekent dit dat een verzorgingsstaat als Nederland niet heeft bijgedragen aan de kosten van hun opleiding waardoor arbeidsmigranten een bijdrage kunnen leveren aan de houdbaarheid van de publieke voorzieningen (CPB, 2007). Wat betreft de publieke voorzieningen in de welvaartsstaat van bestemming van de arbeidsmigrant vullen Roodenburg & Euwals (2003) aan dat vooral laaggeschoolde immigranten gemiddeld genomen geen positieve bijdrage leveren (Roodenburg & Euwals, 2003). Zij wijzen hierbij op de geschiedenis van de Turkse en Marokkaanse gastarbeiders die in de jaren zestig naar Nederland kwamen (Roodenburg & Euwals, 2003), maar geven tevens aan 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 (Roodenburg & Euwals, 2003).’ Als gevolg zal de immigratie daardoor tijdelijk zijn waardoor integratie van degenen die zich wèl permanent zullen vestigen door de kleinere culturele afstand zal worden bevordert (CPB, 2006). Het SER-advies sluit zich hierbij aan door aan te geven dat de mogelijke immigratiestromen voor in het bijzonder Nederland mee zullen vallen, doordat slechts een klein deel Nederland als bestemming zal kiezen (SER, 2001).

Als we focussen op de voordelen van het vrij verkeer van werknemers voor nieuwe lidstaten dan zien we dat er sprake kan zijn van een positieve invloed wanneer tijdelijke arbeidsmigratie door migranten uit nieuwe lidstaten het geval is en dat deze migranten vervolgens terugkeren naar het land van herkomst om daar het verdiende geld te consumeren dan wel te investeren (SER, 2001). Zoals reeds aangegeven in Hoofdstuk 1 is het voor de arbeidsmigrant zelf interessant om te migreren, omdat er zicht is op verbetering van de levensomstandigheden (CPB, 2007).

### 3.4.2 *Nadelen*

Naast de aanzienlijke hoeveelheid voordelen hebben migratie en het vrij verkeer van werknemers uiteraard ook nadelen. Wat betreft het land van aankomst zullen de voordelen niet gelijk verdeeld zijn over de bevolking; sommigen zullen nadelig getroffen worden (CPB, 2006). Ook kan er in het land van herkomst sprake zijn van een zogenaamd *brain* en *skills drain*<sup>6</sup> als gevolg van migratie (Ecorys, 2006). Boeri & Bruecker (2005) geven aan dat er op de weinig flexibele West-Europese

<sup>6</sup> In het rapport van Ecorys wordt een *brain drain* uitgelegd als ‘de emigratie van de meest getalenteerde, hoogopgeleide en gemotiveerde arbeidsmigranten uit arme landen met weinig ontplooiingsmogelijkheden naar rijke landen met veel ontplooiingsmogelijkheden’. Bij een *skills drain* is er sprake van een situatie waarin niet enkel de hoogopgeleide mensen vertrekken, maar aanwezige kennis en vaardigheden (*human capital*) in het land van herkomst afnemen door de migratie (Ecorys, 2006).



arbeidsmarkten verdringing op kan treden met enige onvrijwillige werkloosheid (met name onder lageropgeleiden) als gevolg (Boeri & Bruecker, 2005). In iets simpelere bewoordingen houdt dit in dat werknemers in landen van bestemming bang zijn voor het ‘inpijken’ van banen door migranten. Er zal meer concurrentie zijn voor Nederlanders met beroepen die ook door arbeidsmigranten kunnen worden uitgeoefend. Lonen zullen daardoor op de middellange termijn gedrukt worden. Dit kan enigszins voorkomen worden door een strenge naleving van de afspraken over Cao-lonen en op deze manier kan ook het drukkende effect op de lonen op korte termijn beperkt worden. Op de middellange termijn zal echter van het extra arbeidsaanbod toch een remmende invloed op de Cao-lonen uitgaan en die nadelen zijn vaak duidelijk zichtbaar omdat het aanwijsbare groepen werknemers betreft, zoals bouwvakkers, vrachtwagenchauffeurs en seizoensarbeiders (CPB, 2006). Naast angst voor lagere lonen, hebben werknemers in landen van bestemming vaak ook angst voor de mogelijke aanspraken die migranten kunnen maken op publieke voorzieningen (CPB, 2007). Roodenburg et al. (2003) vullen hierop aan dat vooral laaggeschoolde immigranten gemiddeld genomen geen positieve bijdrage leveren aan het krijgen van toegang tot verworvenheden van de welvaartsstaat (Roodenburg & Euwals, 2003). ‘De geschiedenis van de Turkse en Marokkaanse gastarbeiders die in de jaren zestig naar Nederland kwamen is hiervoor illustratief (Roodenburg & Euwals, 2003).’ Zoals aangegeven in de vorige subparagraaf zullen de economieën van Midden- en Oost-Europese landen zich naar verwachting de komende jaren beter ontwikkelen dan de Turkse en Marokkaanse economieën in de jaren zestig en zal migratie daardoor zeer waarschijnlijk tijdelijk van aard zijn (CPB, 2006).

### **3.4 Conceptueel model**

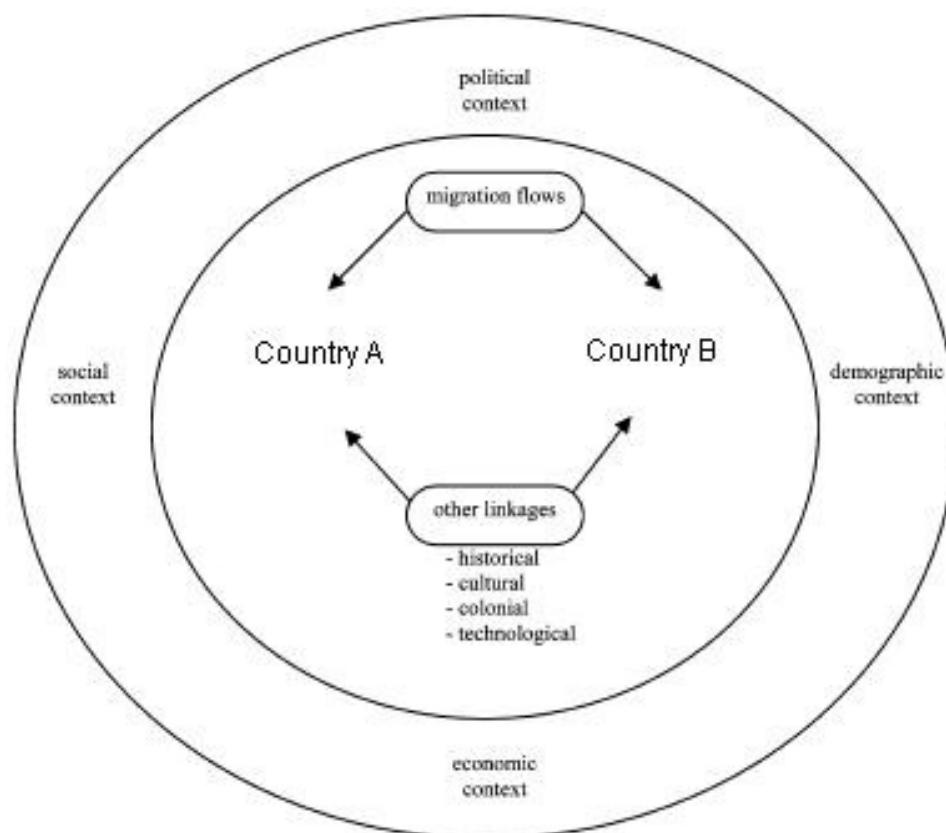
Nu in de vorige paragraaf de verschillende leidende theorieën op het gebied van migratie uiteengezet zijn, kan overgegaan worden tot beschrijving van het conceptueel model van dit onderzoek. Het conceptueel model zal zich focussen op de gevolgen van migratie, daar zal namelijk de grootste nadruk op liggen in het onderzoek. Omdat de oorzaken van migratie in verband staan met de gevolgen, zijn deze beschreven. Wanneer de gevolgen van het vrij verkeer bekend zijn kan namelijk gekeken worden wat de oorzaken zijn. Om de gevolgen te verminderen kan ingezet worden op het verminderen van de oorzaken.

Zoals beschreven vormen de modellen van Kritz & Zlotnik (1992) en Jennissen (2004) samen met de leidende theorieën op het gebied van migratie (Massey et al., 1993) de basis van het conceptueel model voor dit onderzoek. Kritz & Zlotnik (1992) hebben door de integratie van verschillende migratietheorieën een dynamisch systeemmodel van migratie op kunnen stellen. In dit model is er sprake van contexten waarin landen van herkomst en landen van bestemming zich bevinden. Deze contexten zijn bepalend voor het al dan niet plaatsvinden van migratie en luiden als volgt: een politieke, economische, sociale en demografische context. Voor dit onderzoek is de *systems approach* zeer interessant, omdat de contexten waarbinnen migratie plaatsvindt tevens van toepassing zijn op de

gevolgen van migratie. Jennissen (2004) heeft in zijn proefschrift *Macro-economic determinants of international migration in Europe* voortgebouwd op de *systems approach* en heeft een model opgezet dat de oorzaken en de gevolgen van migratie en de causaliteit tussen de verschillende contexten met elkaar in verband brengt. Het overzicht van de leidende theorieën op het gebied van migratie van Massey et al. (1993), en de gevolgen van migratie die in deze theorieën beschreven worden, de *systems approach* van Kritz & Zlotnik (1992) en het model van Jennissen (2004) vormen samen de bouwstenen voor het conceptueel model van dit onderzoek. Dit conceptueel model is van toepassing op het vrij verkeer van werknemers voor oude en nieuwe lidstaten binnen de EU-27.

### 3.4.1 Bouwstenen

Kritz & Zlotnik (1992), Portes (1989) en Fawcett & Arnold (1987) geven aan dat een dynamisch perspectief, te weten een *systems approach*, nodig is om de hedendaagse veranderende trends en patronen op het gebied van migratie te kunnen begrijpen. Het basisidee hiervan is dat er een migratiesysteem bestaat dat verbonden wordt door migratiestromen tussen twee of meer landen. Deze stromen vinden plaats in nationale contexten waarvan de politieke, economische, technologische en sociale dimensies de hele tijd aan het veranderen zijn. Deze dynamiek is grotendeels het gevolg van de migratiestromen zelf. Figuur 3.1 toont het *systems approach* model van Kritz & Zlotnik (1992).



Figuur 3.1. *Systems approach van (internationale) migratie (Bron: Kritz & Zlotnik, 1992).*

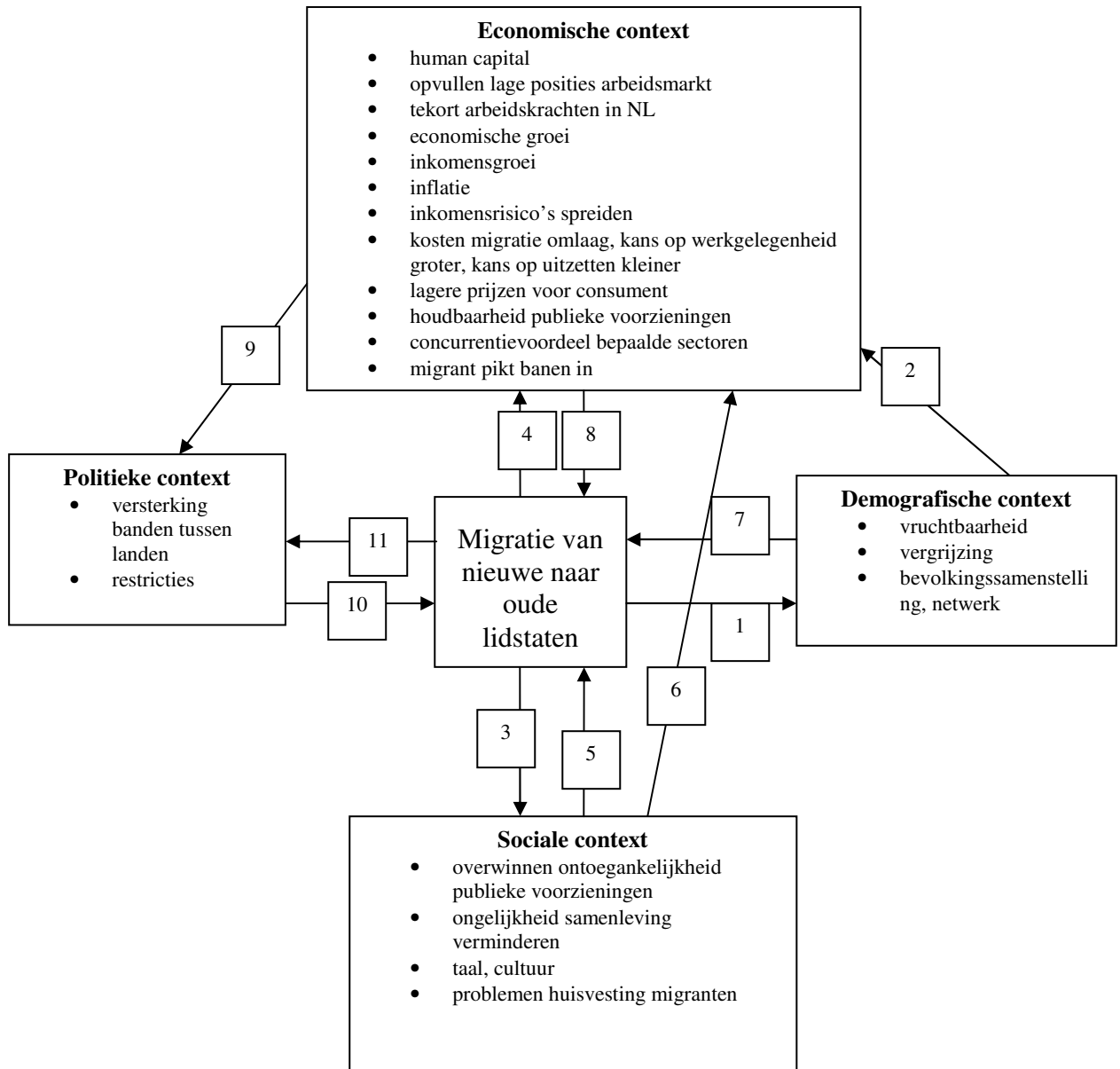
De migratiestromen tussen de twee landen kunnen in beide richtingen plaatsvinden. De ontvangende landen worden meestal gekarakteriseerd door hoge lonen en betere sociale voorzieningen. Migranten in deze landen sturen daarom vaak geld naar familieleden in de landen van herkomst. Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk benoemd is, hebben Kritz & Zlotnik (1992) het over verschillende contexten (politiek, economisch, technologisch en sociaal) waarin de zendende en ontvangende landen zich bevinden. Daarnaast geven zij aan dat landen connecties met elkaar hebben door historische, culturele, koloniale en technologische banden. Deze banden zijn ook bepalend voor migratie.

Jennissen (2004) heeft in zijn proefschrift voortgebouwd op de *systems approach* en heeft een model opgezet dat de oorzaken en de gevolgen van migratie en de causaliteit tussen de verschillende contexten met elkaar in verband brengt. In zijn proefschrift geeft Jennissen (2004) aan dat hij, in tegenstelling tot Kritz & Zlotnik, geen aparte demografische context signaleert. In zijn model valt deze categorie onder de categorie sociale context. In dit onderzoek zal een andere indeling van toepassing zijn. De verschillende contexten van Kritz & Zlotnik zullen blijven bestaan, maar de banden tussen landen zullen onder de politieke context vallen. Internationale relaties zijn immers een politieke aangelegenheid. Jennissen (2004) heeft zijn opvatting van contexten op basis van de leidende theorieën op het gebied van migratie in zijn proefschrift *Macro-Economic Determinants of International Migration in Europe* uiteengezet. De verschillende pijlen in het model van Jennissen staan voor directe, wederkerige en indirecte effecten (Jennissen, 2004). Jennissen richt zich in de verschillende contexten op de oorzaken van migratie. In dit onderzoek zullen de door Jennissen en Kritz en Zlotnik (1992) beschreven contexten van migratie de basis vormen van het conceptueel model, maar de focus zal liggen op de gevolgen van migratie. Het conceptueel model van dit onderzoek zal op de volgende pagina getoond worden.

### 3.4.2 *Economische context*

Er zijn verschillende pijlen die van en naar de economische context leiden. Allereerst is er een verband tussen pijl 1 en 2 te ontdekken en dit verband is afkomstig uit de neoklassieke theorieën. Het verband tussen de pijlen betekent dat door veranderingen in de demografische context (vruchtbaarheid en vergrijzing), veranderingen in de economische context plaatsvinden (*human capital*). Pijl 1 geeft tevens de *dual labour market theory* weer. Migratie zorgt in deze theorie voor veranderingen op demografisch (pijl 1) en sociaal (pijl 3) gebied. Deze veranderingen kunnen weer zorgen voor veranderingen in het arbeidsaanbod (pijl 2). Volgens Jennissen (2004) is deze eerste uitleg van de *dual labour market theory* echter niet realistisch. Een andere gevolg van migratie is dat in tijden van tekort aan werknemers, landen hun toegangsregels reduceren waardoor meer migratie op gang komt. Het aanbod c.q. de toevoer van laaggeschoolde arbeid wordt hierdoor groter waardoor veranderingen op demografisch gebied (pijl 1) plaatsvinden in het land van bestemming. Deze veranderingen brengen

weer veranderingen in de economische context (pijl 2) op gang. Pijl 2 geeft ook een aspect van de *network theory* weer. Deze pijl laat zien dat een reeds aanwezig netwerk van migranten in het land van bestemming zorgt voor lagere reiskosten, een grotere kans op werkgelegenheid en een verminderde kans op uitzetting. Pijl 4 in het model staat voor het geld dat de migrant overmaakt aan achtergebleven



*Figuur 3.2. Conceptueel model van de gevolgen<sup>7</sup> van het vrij verkeer van werknemers voor oude en nieuwe lidstaten in de EU-27.*

<sup>7</sup> Omdat de gevolgen van migratie in dit onderzoek centraal staan, zullen deze gevolgen door de pijlen in het model gevisualiseerd worden. De redenen van migratie worden niet uitgebeeld, de gevolgen staan immers centraal. Een oorzaak van migratie wordt wel uitgebeeld wanneer een gevolg van migratie tegelijkertijd deze oorzaak belichaamt.

vrienden en/of familie. Dit idee is afkomstig uit de *new economics of labour migration*. De overmakingen hebben een positief effect op de macro-economische situatie van de zendende landen. In de literatuur is hier echter geen consensus over bereikt. Taylor (1999) geeft aan dat wanneer er grote ups en downs zijn bij arbeidsmigratie en het geld dat overgemaakt wordt door migranten, dit slechte gevolgen kan hebben voor het zendende land. Aanpassingsvermogen van de economie, ook wel inflatie (pijl 4) genoemd, kan een gevolg zijn. Pijl 4 geeft tevens de in paragraaf 3.4.2 besproken *skills* en *brain drain* en het tekort aan arbeidskrachten in de nieuwe lidstaten aan. Daarnaast staat deze pijl voor de door migratie gerealiseerde lagere prijzen voor de consument, het concurrentievoordeel voor bepaalde sectoren en het bijdragen van de migrant aan de houdbaarheid van de publieke voorzieningen in de oude lidstaat aan. Een andere functie van pijl 4 is het laten zien van het verband tussen migratie en het inpikken van banen door migranten. Als laatste kan genoemd worden dat pijl 4 de *relative deprivation theory* weergeeft. Door overmakingen naar achtergebleven familie en/of vrienden stijgt het gemiddelde inkomen in het land van herkomst. Even als bij de *new economics of labour migration* is het echter de vraag of deze overmakingen tot positieve effecten en niet tot inflatie leiden (pijl 4).

#### 3.4.3 *Demografische context*

Pijl 1 leidt naar de demografische context en komt voort uit de *network theory*. Deze pijl geeft aan dat door migratie de bevolkingssamenstelling in het land van herkomst verandert. Hierdoor ontstaat een netwerk van migranten in het land van bestemming waardoor voor toekomstige migranten de drempel om te migreren verlaagd wordt (pijl 7). Zoals reeds aangegeven bij de economische context brengt dit netwerk positieve gevolgen met zich mee voor nieuwe migranten. Hierbij is te denken aan lagere reiskosten, grotere kans op werkgelegenheid en een verminderde kans op uitzetting. Dit wordt gevisualiseerd door pijl 2. Pijl 8 laat zien dat hierdoor weer meer migratie plaats zal vinden.

#### 3.4.4 *Sociale context*

Pijl 3 leidt naar de sociale context en is afkomstig uit de *new economics of labour migration*. Door migratie worden risico's op het gebied van inkomensverlies en marktfalen gespreid en ontoegankelijke publieke voorzieningen (pijl 3) kunnen hierdoor overwonnen worden. Pijl 3 staat ook voor de *network theory* waarin migratie zorgt voor een verandering in de sociale context. Doordat er een netwerk aan migranten in het land van bestemming aanwezig is, wordt de drempel voor nieuwe migranten lager gemaakt. Dit is te zien aan de causaliteit tussen pijl 3 en pijl 7. Pijl 6 laat zien dat door ontstaan van het netwerk van migranten in het land van bestemming, veranderingen in de economische context van dit land plaats vinden (lagere reiskosten, grotere kans op werkgelegenheid en een verminderde kans op uitzetting) en pijl 8 geeft aan dat hierdoor weer meer migratie plaats zal vinden. Pijl 3 geeft tevens aan

dat er problemen op het gebied van huisvesting voor de migrant in de plaats van bestemming kunnen ontstaan (zie paragraaf 3.4.1). Ook laat pijl 3 zien dat door overmakingen van migranten aan familie/vrienden de ongelijkheid tussen het land van bestemming en het land van herkomst verminderd wordt (*relative deprivation theory*).

#### 3.4.5 Politieke context

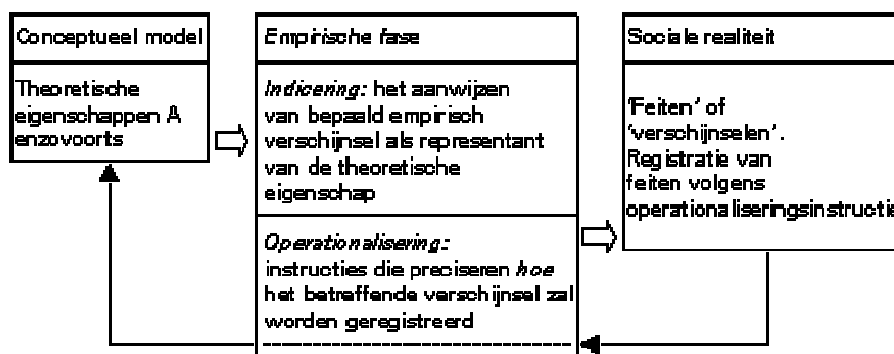
Grote migratiestromen versterken de materiële banden tussen landen. Wanneer het reizen tussen twee landen namelijk stijgt, zullen de vliegbkosten lager worden. Verlaging van deze kosten zorgt voor extra migratie. Dit wordt door het verband tussen pijl 9 en 10 uitgebeeld. Ook zijn er instituties in het land van bestemming die de migrant helpen zijn/haar bestaan op te bouwen. Deze instituties versterken de culturele banden tussen landen (pijl 11). Restricties kunnen de banden tussen landen verslechteren.

### 3.5 Resumé

In dit hoofdstuk is deelvraag 2 *Wat heeft de theorie te vertellen over de omvang, de oorzaken en de gevolgen van arbeidsmigratie en hoe is deze informatie van toepassing op dit onderzoek?* beantwoord. Allereerst zijn de verschillende leidende theorieën op het gebied van migratie beschreven. Deze theorieën zijn op te delen in neoklassieke migratietheorieën welke zich voornamelijk op de economische redenen van migratie richtten en in de nieuwere migratietheorieën spelen tevens andere redenen van migratie een belangrijke rol. De verschillende theorieën vormen één van de bouwstenen voor het conceptueel model wat aan het eind van dit hoofdstuk besproken is. Daarnaast worden de overige bouwstenen gevormd door de *systems approach* van Kritz en Zlotnik (1992) en het proefschrift van Jennissen (2004). Opvallende aspecten uit de theorieën waren migratie als zelfregulerend verschijnsel, de *intervening obstacles* volgens Lee (1969) en de koloniale banden als veroorzaker van migratiestromen volgens de *world system theory* (Silvis & Van Rijswick, 1999). In het conceptueel model staan de gevolgen van migratie centraal. Het is niet zo dat de oorzaken van migratie minder belangrijk zijn, maar aan de hand van de gevolgen van het vrij verkeer van werknemers voor zowel oude als nieuwe lidstaten zal gekeken worden of er lessen te leren zijn uit deze gevolgen. De oorzaken van migratie worden echter ook behandeld, omdat bij een opgetreden gevolg bepaald kan worden wat de oorzaak was en er wellicht op deze oorzaak ingespeeld kan worden om bepaalde gevolgen te verminderen.

## Hoofdstuk 4 Operationalisatie en onderzoeksmethoden

Nu de centrale begrippen uit het onderzoek beschreven zijn, het theoretisch kader de revue heeft gepasseerd en het conceptueel model duidelijk heeft gemaakt welke variabelen bestudeerd zullen worden, is de operationalisatie aan zet. Babbie (2004) beschrijft de operationalisering als het kiezen van de meetinstrumenten: hoe gaat de gewenste data verzameld worden en welke techniek zal hiervoor gebruikt worden. Voordat echter overgegaan kan worden tot de operationalisatie zullen eerst een aantal zaken helder moeten zijn. Allereerst zal in paragraaf 4.1 kort beschreven worden met wat voor soort onderzoek we in deze scriptie te maken hebben. Vervolgens zullen de onderzoekselementen beschreven worden (paragraaf 4.2) waarna overgegaan wordt tot de indicering (paragraaf 4.3). De indicering is volgens Segers (1987) ‘het aanwijzen van bepaald empirisch verschijnsel als representant van de theoretische eigenschap’ (zie figuur 4.1). Hierna zal volgens Segers de operationalisering beginnen door te preciseren hoe het betreffende verschijnsel zal worden geregistreerd. Dit zal allereerst gebeuren door in paragraaf 4.4 de onderzoeksmethode te kiezen. De onderzoeksmethode bestaat uit de manier waarop informatie verzameld gaat worden. Er kan gekozen worden uit kwalitatief en kwantitatief onderzoek welke ieder verschillende observatietechnieken hebben. Voor dit onderzoek zal gekozen worden voor een casestudy waarin gewerkt zal worden met de volgende databronnen: documentanalyse, onderzoek naar bestaande statistieken en historisch vergelijkend onderzoek. De keuze voor deze methoden zal later in dit hoofdstuk uiteengezet worden. In paragraaf 4.5 zullen de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek de revue passeren. Paragraaf 4.6 sluit af met een conclusie.



Figuur 4.1. De operationalisering volgens Segers (1987).

#### **4.1 Soort onderzoek**

In dit onderzoek heeft zowel een beschrijvend als evaluerend onderzoek plaatsgevonden. Het beschrijvende gedeelte is terug te vinden in de weergave van de ontwikkeling van het vrij verkeer van werknemers sinds oprichting en de gevolgen er van. Het onderzoek zal beschrijvend zijn, omdat gebeurtenissen en/of kenmerken van het onderwerp (het vrij verkeer van werknemers) beschreven zullen worden (Van Thiel, 2007). Vervolgens geeft het evaluerende gedeelte aan wat de gevolgen van het vrij verkeer van werknemers binnen de EU zijn en wordt hierin beoordeeld of er al dan niet beleidslessen uit deze gegevens te leren zijn. Naast beschrijvend en evaluerend kan het onderzoek onderverdeeld worden in de categorie trendonderzoek. In een trendonderzoek worden namelijk maatschappelijke ontwikkelingen gesignaleerd en geanalyseerd en worden er voorspellingen over de mogelijke gevolgen van dergelijke ontwikkelingen gedaan (Van Thiel, 2007).

#### **4.2 Onderzoekselementen**

Segers (1987) beschrijft dat de eerste stap die gezet wordt bij de operationalisatie van een onderzoek het vastleggen van de onderzoekselementen is. Om dit te doen is het voor de lezer en de onderzoeker handig om de vraagstelling van het onderzoek nog eens helder te hebben, deze luidt als volgt: *Hoe zien de ontwikkeling en de gevolgen van het vrij verkeer van werknemers in de EU-27 er voor zowel oude als nieuwe lidstaten uit en wat zijn de daaruit te trekken beleidslessen?* In het onderzoek staan de omvang, de ontwikkeling en de gevolgen van het vrij verkeer van werknemers centraal. De nadruk zal echter liggen op de gevolgen. De reden hiervoor is dat er in deze scriptie aan de hand van de gevolgen van het vrij verkeer van werknemers bekeken zal worden of er lessen te leren zijn uit deze gevolgen. De oorzaken van migratie worden echter ook behandeld, omdat bij een opgetreden gevolg bepaald kan worden wat de oorzaak was en er op deze oorzaak ingespeeld kan worden om bepaalde gevolgen te verminderen.

Essentieel voor het onderzoek is om helder te krijgen hoe de gevolgen van de migratiestromen van nieuwe naar oude lidstaten gemeten kunnen worden. Het conceptueel model heeft hier reeds een aanzet toe gegeven door de dimensies van de gevolgen van het vrij verkeer van werknemers te benoemen. Deze dimensies zijn de economische, sociale, demografische en politieke context waarin migratie plaats vindt. Deze dimensies zijn weer onderverdeeld in indicatoren. Babbie (2004) geeft aan dat een indicator een teken is van de aan- of afwezigheid van iets dat bestudeerd wordt. Als we de focus op dit onderzoek leggen dan kan vergrijzing een teken zijn van de aanwezigheid van migratie vanuit een nieuwe lidstaat naar een oude lidstaat (zie conceptueel model hoofdstuk 3). Het is echter wel lastig om vergrijzing als indicator te benoemen. Vergrijzing kan immers veel redenen hebben en door alleen te kijken naar het percentage vergrijzing in een land, kun je een vertekend beeld (bias) krijgen. Doel is echter om de verschillende indicatoren uit het conceptueel model met elkaar in



verband te brengen, zoveel mogelijk relevante informatie te verzamelen en aan de hand van dit geheel conclusies te trekken.

### **4.3 Internationaal vergelijkende casestudy**

In dit onderzoek zal de onderzoeksmethode casestudy ofwel gevalstudie gebruikt worden. Deze zal internationaal vergelijkend van aard zijn. De onderzoeksgroep zal Poolse arbeidsmigranten zijn. Middels historisch vergelijkend onderzoek (zie paragraaf 4.4.3) zal onderzocht worden hoeveel van deze Poolse arbeidsmigranten, sinds het ontstaan van het vrij verkeer van werknemers, migre(e)r(d) en wat de gevolgen er van waren en zijn. Er zijn verschillende redenen waarom er in de casestudy voor de Polen is gekozen. In eerste instantie is er gekozen voor migranten uit de MOE-landen als onderzoeksgroep, maar dit onderzoek is te klein om 10 verschillende lidstaten te onderzoeken. Deze ruimte zou eerder aanwezig zijn bij het schrijven van een proefschrift. Als gevolg is er om verschillende redenen gekozen voor Poolse arbeidsmigranten als onderzoeksgroep. In deze paragraaf zal kort uitgelegd worden waarom in eerste instantie de MOE-landen en in tweede instantie Poolse arbeidsmigranten interessant zijn voor dit onderzoek.

Allereerst zijn de migratiestromen binnen het vrij verkeer van werknemers sinds toetreding van de MOE-landen interessant, omdat zij, voor toetreding van Roemenië en Bulgarije, onderdeel zijn van de meest recente uitbreiding van de EU. Tevens zijn de MOE-landen Oost-Europese landen wat maakt dat zij te vergelijken zijn met de laatste twee toegetreden lidstaten. Als gevolg is deze toetreding interessant voor uitbreiding van het vrij verkeer van werknemers (met andere Oost-Europese landen) in de toekomst en voor de laatst toegetreden lidstaten. Daarnaast is het zo dat toen Zweden, Finland en Oostenrijk in 1995 toetraden er geen overgangsmaatregelen werden afgekondigd (Europese Commissie, 2007). Toen de MOE-landen in 2004 tot de EU wilden toetreden, werd dit door veel oude lidstaten voor 8 van deze 10 nieuwe lidstaten echter wel gedaan. Dit maakt deze 8 lidstaten een voorbeeldcasus voor nieuwe (Oost-Europese) toetredende lidstaten, zoals Roemenië en Bulgarije en andere landen in de toekomst.

Om in dit onderzoek migratie vanuit alle MOE-landen naar alle oude lidstaten te beschrijven zou iets te veel van het goede zijn. Daarom is er een keuze gemaakt voor te onderzoeken relevante oude lidstaten en te onderzoeken relevante nieuwe lidstaten. In de casestudy zullen migratiestromen van Polen naar Nederland centraal staan. Naast beschrijving van deze casus zal tevens informatie verzameld worden over nieuwe lidstaten Roemenië en Bulgarije en oude lidstaten Duitsland, Ierland en Zweden. Bekeken zal worden of de gevolgen van migratiestromen vanuit Polen naar Nederland uniek zijn of dat er veel overeenkomsten met de genoemde oude lidstaten zijn.

De keuze voor nieuwe lidstaten is gevallen op Polen, Roemenië en Bulgarije. Allereerst is de keuze voor Polen gemaakt, omdat voornamelijk werknemers uit Polen naar oudere lidstaten trekken. Migratiestromen van werknemers uit de overige MOE-landen zijn gering en vanuit dit oogpunt genomen is Polen als onderzoeksobject erg interessant om als voorbeeld te stellen en lering uit te trekken.

- Onderdeel meest recente EU-uitbreiding (voor Bulgarije en Roemenië)
- Vergelijkbaar met laatst toegetreden en in de toekomst toe te treden lidstaten
- Vanuit de MOE-lidstaten voornamelijk Poolse arbeidsmigratie naar oudere lidstaten

*Figuur 4.2. Keuze onderzoeksobject Polen.*

Wat betreft de selectie van onderzoeksobjecten op het gebied van oudere lidstaten zou het, zoals bij de MOE-landen, het natuurlijk mooi zijn als alle oude EU-15 lidstaten de revue konden passeren. Maar zoals reeds aangegeven is deze scriptie daar te klein voor. Als gevolg is er een logische selectie van EU-15 lidstaten gemaakt. Nederland is gekozen als klein land met maatregelen aan de poort voor de Polen en met restricties voor de Roemenen en Bulgaren. Nederland staat qua omvang in schril contrast met het grote Duitsland, maar wat betreft overgangsmaatregelen lopen zij gelijk. Ierland is gekozen als kleine lidstaat zonder restricties voor de Polen en wel met restricties voor de Roemenen en Bulgaren. Zweden is een kleine lidstaat met geen restricties. Door te focussen op het verschil in het al dan niet hebben van restricties kan er bepaald worden of deze maatregelen al dan niet de gevolgen van het vrij verkeer van werknemers beïnvloeden en kunnen hier conclusies uitgetrokken worden.

#### **4.4 Onderzoeksmethode**

In dit onderzoek heeft zowel een beschrijvend, als ook een evaluerend onderzoek plaatsgevonden. Het beschrijvende gedeelte is terug te vinden in de weergave van het verloop van de migratiestromen binnen de EU sinds het vrij verkeer van werknemers. Vervolgens geeft het evaluerende gedeelte aan wat de gevolgen van het vrij verkeer van werknemers binnen de EU zijn en wordt hierin beoordeeld of er al dan niet beleidslessen uit deze gegevens te trekken zijn.

Het onderzoek zal zich zowel op kwalitatieve als op kwantitatieve onderzoeksmethoden richten. Kwalitatief onderzoek richt zich op het verzamelen en analyseren van data voor sociaal wetenschappelijke doeleinden, zonder deze data om te zetten in numerieke gegevens (Babbie, 2004). In dit onderzoek zullen documentanalyse, analyse van bestaande statistieken en historisch vergelijkend onderzoek centraal staan.

#### 4.4.1 *Documentanalyse*

In dit onderzoek is er om verschillende redenen voor documentanalyse gekozen. Allereerst is er op het gebied van het vrij verkeer van werknemers ontzettend veel geschreven informatie voor handen. Bronnen zoals Eurostat, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Sociaal-Economische Raad (SER) zullen hiervoor geraadpleegd worden. Ook is er veel geschreven door onder andere het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), het Ministerie van Economische Zaken (EZ) en het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa). Daarnaast hebben wetenschappers zich verdiept in deze materie.

#### 4.4.2 *Bestaande statistieken*

Een andere onderzoeksmethode waar in dit onderzoek gebruik van zal worden gemaakt is de analyse van bestaande statistieken. In dit onderzoek zal geen nieuw statistisch onderzoek plaatsvinden, maar zullen reeds bestaande statistieken gebruikt worden. De bronnen die hiervoor geraadpleegd zullen worden, zijn gelijk aan de bronnen gebruikt voor de documentanalyse. Voor andere relevante bronnen die tijdens het onderzoek de revue passeren wordt uiteraard opengestaan. Een onderzoek dient ten allen tijde een open blik te hebben. De statistieken die in dit onderzoek zullen worden verzameld, hebben zowel individueel een grote waarde als dat zij ondersteunend van aard zijn. De documentanalyse en de statistische gegevens zullen elkaar aanvullen. Wat geschreven wordt, zal overeen moeten komen met wat in de cijfers naar voren komt.

#### 4.4.3 *Historisch en internationaal vergelijkend onderzoek*

Dit onderzoek zal historisch en internationaal vergelijkend van aard zijn. Historisch vergelijkend onderzoek bestaat uit het onderzoeken en analyseren van samenlevingen of groepen in samenlevingen gedurende een bepaalde tijdsperiode en in vergelijking met elkaar. Internationaal vergelijken betekent het vergelijken van verschillende (dimensies van) landen met elkaar. De migrantenstroom van nieuwe naar oude lidstaten die in de vorm van het vrij verkeer van werknemers tot stand komt, is de groep mensen die in dit onderzoek geanalyseerd zal worden. Centraal zullen Poolse migranten staan en gedurende verschillende tijdsperiodes sinds het ontstaan van het vrij verkeer van werknemers zal onderzocht worden hoeveel van hen migreren en wat de gevolgen hiervan zijn/waren. De volgende periodes staan centraal:

- de periode 1991-2004 (voor toetreding van Polen tot de Europese Unie);
- de periode 2004-2007 (na toetreding van Polen tot de Europese Unie) en;
- de periode 2007 tot heden (wanneer restricties die sommige landen voor Polen hebben opgelegd opgeheven worden).

In de volgende subparagraaf zal het belang van deze periodes toegelicht worden.

Naast Poolse arbeidsmigratie, zullen Bulgaarse en Roemeense migratiestromen naar oude lidstaten centraal staan. De tijdstippen die hierbij een rol spelen zijn:

- 2005 (voor toetreding tot de EU) en;
- 2007 (na toetreding tot de EU).

Daarnaast zou het interessant zijn om als tijdstip voor Roemenië en Bulgarije 2009 te kiezen. Op dat moment namelijk zullen de restricties die sommige landen hebben voor werknemers uit deze landen grotendeels opgeheven worden. Wat de gevolgen hiervan zullen zijn is in het kader van dit onderzoek interessant om te onderzoeken, maar helaas is dit tijdstip nog niet aan de orde op het moment van uitvoering van dit onderzoek.

#### 4.4.3.1 De periode 1991- 2004

De periode 1991-2001 is in de casus van de Poolse migratie naar Nederland erg interessant, omdat er op dat tijdstip voor Polen nog geen sprake was van vrij verkeer van werknemers. In deze periode was Polen namelijk nog geen lid van de Europese Unie. Werknemers die op dat moment binnen de Europese Economische Ruimte (EER)<sup>8</sup> wilden gaan werken, moesten het algemene toelatingskader volgen (in Nederland was dit de Wet Arbeid Vreemdelingen). Dit hield in dat er voor werken in loondienst in landen van de EU een tijdelijke tewerkstellingsvergunning nodig was (CBS, 2000)<sup>9</sup>. Deze vergunningen werden enkel afgegeven wanneer er binnen de EER geen passend arbeidsaanbod aanwezig was. Eerst moest er door de werkgever in het eigen land naar arbeidskrachten gezocht worden. Als dit niet lukte dan kon de werkgever binnen de EER zoeken en wanneer hij hier ook niet in slaagde, kon hij pas een vergunning aanvragen voor iemand van buiten de EER (CBS, 2000).

#### 4.4.3.2 De periode 2004-2007

In het jaar 2004 zijn de MOE-landen toegetreden tot de Europese Unie. Dit zou betekenen hebben dat op dat moment het vrij verkeer van werknemers voor deze landen, en voor Polen in het bijzonder, zou gaan gelden. Het kabinet Kok II had hier in 2001 ook voor gekozen (TK, 2000-2001, 23987, nr.5). Verschillende overwegingen hebben deze keuze echter doen veranderen (Ministerie van SZW, 2004). Hier zal in hoofdstuk 5 dieper op ingegaan worden. Besloten is dat er per 1 mei 2004 sprake zou zijn

---

<sup>8</sup> Sinds 1994 is het vrije verkeer van personen uitgebreid tot de landen van de Europese Vrijhandels Associatie (EVA), met uitzondering van Zwitserland. Deze landen (Noorwegen, IJsland en Liechtenstein) vormen sindsdien met de landen van de Europese Unie samen de zogenoemde Europese Economische Ruimte (CBS, 2000).

<sup>9</sup> Wanneer Poolse werknemers beschikken over een paspoort van één van de 'oude' EU-landen, hoeven zij geen tewerkstellingsvergunning aan te vragen. Zij hebben in dit geval namelijk naast de Poolse tevens de Duitse nationaliteit en Duitse werknemers vallen onder de EER. Uit het rapport van Ecorys (2006) blijkt dat 'sommige uitzendbureaus die buitenlanders bemiddelen, werven 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. De tewerkstellingsvergunningen worden verleend door de Centrale organisatie werk en inkomen (CWI) (Evaluatie werknemersverkeer MOE-landen, 2006).

van overgangsmaatregelen. Het stelsel van tewerkstellingsvergunningen, zoals in de Wet Arbeid Vreemdelingen, werd in stand gehouden, maar de arbeidsmarkttoets (de toets op de beschikbaarheid van prioriteitgenietend arbeidsaanbod binnen de EU/EER) kwam te vervallen. Wel werd er nog gebruik gemaakt van de (lichte) toets op arbeidsvoorwaarden- en omstandigheden. Dit is een administratieve controle bij binnenkomst. Er werd echter ook besloten dat wanneer voor mei 2005 de grenswaarde van 22.000 tewerkstellingsvergunningen dreigde te worden overschreden, het kabinet haar besluit zou heroverwegen<sup>10</sup> (Ministerie van SZW, 2004). De eerste termijn van de overgangsmaatregelen voor MOE-migranten die in Nederland aan de slag wilden gaan liep af op 1 mei 2006. Vanaf dat moment werden stapsgewijs sectoren waarin het moeilijk was om de vacatures op te vullen, opengesteld. Vanaf september 2006 waren reeds 18 sectoren opengesteld, waaronder de detailhandel, de land- en tuinbouw en de horeca (Europese Commissie, 2007).

#### 4.4.3.3 De periode 2007 tot heden

Per 1 mei 2007 zijn de grenzen opengegaan voor werknemers uit de MOE-landen die in 2004 tot de EU zijn toegetreden. Op EURES, het Europees portaal voor beroepsmobiliteit, wordt concreet aangegeven wat dit precies betekent voor de MOE-landen Estland, Letland, Litouwen, Tsjechië, Hongarije, Polen, Slowakije en Slovenië. Voor deze landen betekent de openstelling dat voor hun migranten hen geen restricties meer bestaan en dat werkgevers geen tewerkstellingsvergunning meer hoeven aan te vragen voor werkzoekenden uit hun land. Voor werkzoekenden van deze landen geldt dat zij nu onder dezelfde voorwaarden mogen werken als werknemers uit Nederland zelf (EURES, 2008). Bij volledig vrij verkeer van werknemers zijn werkgevers van arbeidsmigranten vrijgesteld van het aanvragen van tewerkstellingsvergunningen. De arbeidsmigranten mogen dan maximaal zes maanden in Nederland blijven om op zoek te gaan naar een baan. Wanneer een baan gevonden is, kan de migrant een verblijfsvergunning aanvragen voor een jaar (wanneer de werkperiode korter dan een jaar is) of voor vijf jaar (wanneer de werkperiode langer dan een jaar is) (CPB Nieuwsbrief, 2005).

## 4.5 Betrouwbaarheid en validiteit

Om de exactheid en accuraatheid van een onderzoek te vergroten zijn er verschillende punten waar wetenschappers bij het doen van onderzoek op moeten letten (Babbie, 2004). De betrouwbaarheid en de validiteit van het onderzoek staan hierbij centraal.

---

<sup>10</sup> ‘Gelet op de veranderde economische omstandigheden sindsdien, de maatschappelijke discussie over dit onderwerp en de wijzigingen in de opvattingen in de politiek, de positie van de buurlanden, alsook de grote onzekerheden in de ramingen van de te verwachten arbeidsmigratie naar Nederland, heeft het huidige kabinet aanleiding gezien een nadere afweging te maken (Ministerie van SZW, 2004)’.

#### 4.5.1 *Betrouwbaarheid en validiteit van de internationaal vergelijkende casestudy*

Van Thiel (2007) geeft aan dat de meeste problemen op het gebied van betrouwbaarheid en validiteit veroorzaakt worden door het geringe aantal onderzoekseenheden (aantal *cases*). Er zijn echter verschillende mogelijkheden ontwikkeld om dit op te lossen. Allereerst helpt triangulatie (Hakvoort, 1995). Dit houdt in dat op meerdere manieren informatie wordt verzameld waardoor het onderwerp van studie vanuit verschillende invalshoeken bekeken wordt. Op deze manier wordt de verzamelde informatie valide, men meet wat men wil weten en heeft hiervoor de juiste hoeveelheid informatie verzameld.

Om het probleem van geringe eenheden tegen te gaan, stellen Swanborn (1996), Yin (1994) en King et al. (1994) voor om binnen de casus subeenheden te onderscheiden. Van Thiel (2007) sluit hierbij aan door aan te geven dat het niet verstandig is om bij internationaal vergelijkend onderzoek uitsluitend landen met elkaar te vergelijken. Dit zou namelijk een te grote onderzoekseenheid zijn. Zij stelt voor om bijvoorbeeld per sector of per taakveld. Ook noemt zij als voorbeeld om verschillende meetmomenten te gebruiken. Dit zal in dit onderzoek gedaan worden. Daarnaast kan volgens Van Thiel de betrouwbaarheid van de casestudy vergroot worden door de resultaten op juistheid te laten beoordelen door relevante anderen, zoals externe experts. Dit zal in dit onderzoek gebeuren door drs. van Mens, Prof. dr. van Paridon en Dr. Fenger.

#### 4.5.2 *Overige onderzoeksmethoden*

Geen voordeel zonder een nadeel, wordt wel eens gezegd en zo is het ook het geval met de overige onderzoeksmethoden. Het eerste nadeel is te vinden in documentanalyse waarbij de onderzoeker gebonden is aan wat er geschreven is. Relevante zaken welke gesproken, maar niet geschreven zijn, worden niet in deze onderzoeksmethode meegenomen. Daarnaast kan de onderzoeker niet zeker zijn van de accuraatheid van de documenten. Dit is tevens het geval bij historisch en internationaal vergelijkend onderzoek en de analyse van bestaande statistieken. Wanneer verschillende bronnen dezelfde gegevens centraal stellen, zal het geloof van de onderzoeker met betrekking tot of het gaat om de geschikte bron groeien. De vraag is echter of dit geloof terecht is. Immers, wellicht zijn er andere bronnen welke niet door andere onderzoekers aangehaald worden relevant Babbie (2004).

### 4.6 **Resumé**

In dit hoofdstuk heeft de operationalisatie van het onderzoek centraal gestaan. Er is uiteengezet welke onderzoeksmethoden gebruikt zullen worden om de gewenste informatie te kunnen verzamelen. In dit onderzoek zal getracht worden antwoord te geven op de vraag *'Hoe zien de omvang en ontwikkeling van het vrij verkeer van werknemers in de EU-27 eruit, wat zijn de gevolgen voor zowel oude als nieuwe lidstaten uit en wat zijn de daaruit te trekken beleidslessen voor toekomstige vergelijkbare situaties?'*. Om dit te bewerkstelligen zal zowel een beschrijvend, als ook een evaluerend onderzoek

plaatsvinden. Het beschrijvende gedeelte is terug te vinden in de weergave van de omvang en ontwikkeling van het vrij verkeer van werknemers binnen de EU sinds haar oprichting. Vervolgens geeft het evaluerende gedeelte aan wat de gevolgen van het vrij verkeer van werknemers binnen de EU zijn en wordt hierin beoordeeld of er al dan niet beleidslessen uit deze gegevens te trekken zijn. De databronnen die gebruikt zullen worden zijn documentanalyse, de analyse van bestaande statistieken en internationaal historisch en internationaal vergelijkend onderzoek. Aan het einde van het hoofdstuk zijn aandachtspunten op het gebied van betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek uiteengezet. In de volgende twee hoofdstukken zal verder gegaan worden met de onderzoeksresultaten uiteengezet worden.

## Hoofdstuk 5    Omvang en ontwikkeling vrij verkeer werknemers

In dit hoofdstuk zullen de omvang en de ontwikkeling van het vrij verkeer van werknemers beschreven worden. Allereerst zal in paragraaf 5.1 kort beschreven worden hoe het vrij verkeer van werknemers zich vanaf oprichting ontwikkeld heeft: welke landen er vanaf het begin bijzaten en welke landen later toetraden. Ook de ontwikkeling van overgangsmaatregelen zal behandeld worden. Deze overgangsmaatregelen spelen immers een belangrijke rol bij de migratie vanuit MOE-landen naar oude lidstaten. Daarna zullen in paragraaf 5.2 de overeenkomsten tussen de MED3<sup>11</sup> en de MOE-landen centraal staan. Uit deze informatie zal blijken waarom grote migratiestromen verwacht worden vanuit de MOE-landen. In paragraaf 5.3 zullen de toetreding van en de daarbij horende overgangsmaatregelen voor 8 van de 10 MOE-landen beschreven worden. Aansluitend zal in paragraaf 5.4 het overgangsregime van Nederland behandeld worden, waarna in paragraaf 5.5 gefocust zal worden op de ontwikkeling en omvang van migratie van oost naar west. In paragraaf 5.6 staat de Poolse arbeidsmigratie naar Nederland centraal. Vervolgens zal afgesloten worden met een kort resumé.

### 5.1    Ontwikkeling vrij verkeer van werknemers

Sinds oprichting van het vrij verkeer van werknemers (samen met het vrij verkeer van goederen, diensten en kapitaal binnen een interne markt in het V.E.G.) heeft dit begrip veranderingen ondergaan. Bij de oprichting werd het vrij verkeer van werknemers gezien als het vrij verkeer van privé-personen als economisch subject, zowel als werknemers of als dienstverlener. Later is hier verandering in gebracht door verblijfsrecht geleidelijk aan ook toe te staan aan nieuwe categorieën Europese burgers, namelijk renteniers, studenten, werklozen en werkzoekenden. De familieleden van deze verblijfsgerechtigden kregen tevens verblijfsrecht. Dit nieuwe juridische kader wordt ook wel het burgerschap van de Unie genoemd (Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2006).

Het vrij verkeer van werknemers heeft zich sinds oprichting qua omvang uitgebreid. Eerst waren er slechts zes landen lid van de Unie, later werden dit er geleidelijk aan steeds meer. In 1973 vond de eerste uitbreiding plaats met de toetreding van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken. In 1981 trad Griekenland toe en bij deze toetreding was er voor het eerst sprake van zogenaamde overgangsmaatregelen. Ook bij de toetreding van Spanje en Portugal in 1986 was er sprake van een overgangsregime (Europese Commissie, 2007). Deze overgangsmaatregelen houden in dat oude lidstaten bij de toetreding van nieuwe lidstaten hun arbeidsmarkt kunnen beschermen tegen een grote stroom migranten (CPB, 2005). Toen Zweden, Finland en Oostenrijk in 1995 toetraden tot de Unie

---

<sup>11</sup> De MED3 landen zijn de mediterrane landen Griekenland, Portugal en Spanje op het ogenblik van hun toetreding tot de EU.



werden geen overgangsmaatregelen afgekondigd. Bij de MOE-landen was dit echter weer wel het geval. De MOE-landen hebben dan ook veel overeenkomsten met Griekenland, Spanje en Portugal ook wel de MED3 landen, de andere landen waar overgangsmaatregelen voor zijn afgekondigd. In 1995 traden Zweden, Finland en Oostenrijk toe tot de Unie en weer werden geen overgangsmaatregelen afgekondigd (Europese Commissie, 2007). De eerstvolgende uitbreiding na deze landen was de uitbreiding van de Unie met de MOE-landen.

## **5.2 Overeenkomsten MED3 en MOE-landen**

Griekenland, Portugal en Spanje hadden op het moment van hun toetreding tot de EU verschillende overeenkomsten met de MOE-landen. Deze landen waren evenals de MOE-landen op het moment van toetreding nog geen lid van de Europese Economische Ruimte waarbinnen het vrij verkeer van werknemers al mogelijk was. Ook hadden de MED3 evenals veel MOE-landen (waaronder vooral Polen) te kampen met een hoog werkloosheidspercentage en grote inkomensverschillen met andere landen. Omdat zij geografisch gezien dichtbij de oude lidstaten lagen en daarnaast een belangrijk migratieverleden met oude lidstaten hadden, was er vanuit deze staten een angst voor een grote stroom migranten vanuit de nieuwe lidstaten. De overgangsmaatregelen waar de MED3 mee te maken kregen waren in totaal zes jaar voor Griekenland en zeven jaar voor Spanje en Portugal, wat later teruggeschroefd werd naar zes jaar toen bleek dat er geen buiten proportionele migratie plaatsvond. Werknemers die zich op het moment van toetreding al op de arbeidsmarkt van een lidstaat bevonden, konden beroep doen op het gemeenschapsrecht (Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2006). Dit betekende dat deze werknemers op grond van eerder gemaakte afspraken toegelaten waren tot de arbeidsmarkt van de lidstaat en deze afspraken konden niet ongedaan worden door de toetreding van de nieuwe lidstaat tot de EU. De werknemers kon daarom blijven werken in de oude lidstaat. De genoemde overgangsmaatregelen waren uitsluitend van toepassing op de arbeidsmarkt en niet op de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling (bijvoorbeeld inzake arbeidsvoorwaarden) en voor het recht op gezinshereniging (Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2006).

## **5.3 Toetreding en overgangsmaatregelen MOE-landen**

Op 1 mei 2004 nam de Raad van Kopenhagen het besluit om de tien MOE-landen toe te laten tot de EU. Deze toetreding werd geconsolideerd in het Verdrag van Athene van 16 april 2004, het Toetredingsverdrag en in de samengaannde Akte die de toetredingsvoorwaarden vastlegt (de Toetredingsakte). Voordat de MOE-landen werden toegelaten tot de EU was er een uitgebreid publiek discours gaande over het al dan niet afschermen van de arbeidsmarkten van de oude lidstaten tegen een grote groep werkzoekende uit de MOE-landen. Voor de MOE-landen was deze houding moeilijk te accepteren. Zij voelden deze discussie als een afwijzing van hun burgers als volwaardige EU-burgers. Toch hebben verschillende oude lidstaten gebruik gemaakt van de Europese wetgeving op het

gebied van het vrij verkeer van werknemers en de mogelijkheid tot het instellen van overgangsmaatregelen voor nieuwe lidstaten gezinshereniging (Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2006). Deze maatregelen hadden als taak om de enorme toevloed van migranten te voorkomen ten einde hogere werkloosheid onder de laaggeschoolden in de huidige EU-landen te voorkomen (CPB, 2005). Door deze maatregelen kregen zowel oude als nieuwe lidstaten de kans om te wennen aan de nieuwe situatie en zich voor te bereiden en aan te passen aan de grenzen die voor nieuwe lidstaten volledig open zullen gaan in de toekomst. Werknemers uit Cyprus en Malta werden vrijgesteld van deze maatregelen. Werknemers uit de overige nieuwe lidstaten (Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië) moesten gehoor geven aan deze restricties (Europese Commissie, 2007).

#### **5.4 Overgangsregime Nederland**

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in Nederland had eind 2003 het CPB gevraagd een raming op te stellen van het te verwachten aantal arbeidsmigranten uit acht<sup>9</sup> van de nieuwe lidstaten (CPB, 2005). Het toenmalige kabinet heeft ‘gelet op de veranderde economische omstandigheden sindsdien, de maatschappelijke discussie over dit onderwerp en de wijzigingen in de opvattingen in de politiek, de positie van de buurlanden, alsook de grote onzekerheden in de ramingen van de te verwachten arbeidsmigratie naar Nederland (TK, 2000-2001, 23987, nr.5)’ zich genoodzaakt gezien overgangsmaatregelen te hanteren voor acht<sup>12</sup> van de nieuwe lidstaten (TK, 2000-2001, 23987, nr.5). Wel werd vestiging vanaf 1 mei 2004 makkelijker voor arbeidsmigranten komende uit één van de MOE-landen (CPB, 2005). De eerste termijn van de overgangperiode liep af op 1 mei 2006 (Europese Commissie, 2007). Vanaf mei 2006 werden de overgangsmaatregelen versoepeld en werden sectoren waarin het moeilijk was de vacatures op te vullen, voor werknemers uit de nieuwe lidstaten toegankelijk gemaakt<sup>13</sup>. In 2007 werd de Nederlandse arbeidsmarkt voor werknemers vanuit de MOE-lidstaten volledig opengesteld. Andere lidstaten zoals Ierland, Zweden en Groot-Brittannië hebben geen gebruik gemaakt van de overgangsmaatregelen. Vijf andere lidstaten, Finland, Portugal, Spanje, Griekenland en Italië, kozen er evenals Nederland voor om in 2006 af te zien van verdere overgangsmaatregelen (Europese Commissie, 2007). Frankrijk, België en Italië besloten om of hun quota voor MOE-landen werknemers te verhogen of om werknemers met specifieke kwalificaties toe te laten tot hun arbeidsmarkt (Kaczmarczyk, 2005).

---

<sup>12</sup> 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 (CPB, 2004)

<sup>13</sup> Sectoren zoals de detailhandel, de land- en tuinbouw en de horeca werden vanaf september 2006 opengesteld (Europese Commissie, 2007).

## 5.5 Ontwikkeling en omvang migratie van oost naar west

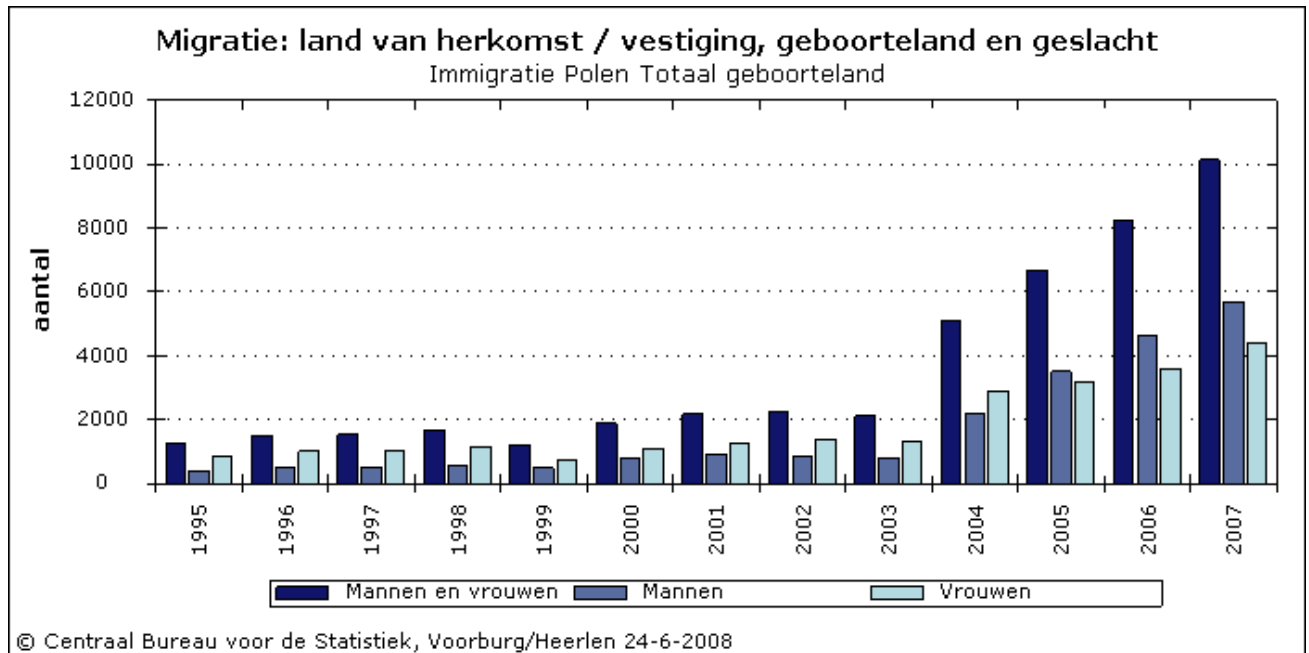
Op het moment dat de Muur in 1989 ten val kwam, kwamen direct ongeveer 30.000 migranten afkomstig uit de Midden- en Oost Europese landen, de zogenaamde MOE-landen, naar de EU (CPB, 2004). Deze migranten ontvluchtten de armoede en werkloosheid als gevolg van herstructurering van de economieën van Centraal- en Oost-Europa en zorgden voor een grote migratiegolf (CBS, 2005). Na deze piek nam het aantal migranten snel af. Vanaf de jaren '90 migreerden er volgens schattingen jaarlijks zo'n 50.000 mensen vanuit de tien MOE-landen naar de EU. Volgens gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CPB, 2004) woonde in 2002 naar schatting ruim 100.000 mensen met de nationaliteit uit één van de MOE-landen in de huidige EU-15. Van deze 100.000 mensen was 70%, 70.000 mensen, afkomstig uit de 8 landen die in 2004 zijn toegetreden tot de EU (CPB, 2004).

De migratie vanuit de MOE-landen naar de EU bedroeg in de jaren voorafgaand aan 2004 ongeveer 1.000 migranten per jaar. Naast migranten die zich om verschillende redenen langer in de EU gevestigd hebben, zijn er ook arbeidsmigranten uit de MOE-landen die korter dan 4 maanden bleven (CPB, 2004). Dit aantal wordt door de *Labour Force Survey* van Eurostat geschat op 300.000 aan het eind van de jaren negentig (*Labour Force Survey*, 1995). Het doel van deze werknemers was om tijdelijk en laagbetaalde seizoensarbeid in de land- en tuinbouw uit te voeren<sup>14</sup>. Sinds 1998 (val van de Muur) is de emigratie uit Polen gestegen en na mei 2004 is er een versterking van deze *outflow* van Poolse werknemers zichtbaar (IOM, 2008). Deze emigratie brengt verschillende gevolgen met zich mee welke in het volgende hoofdstuk besproken zullen worden.

## 5.6 Poolse arbeidsmigratie naar Nederland

Veel Polen zijn in de loop van de eeuwen gemigreerd. Tijdens de val van de Muur leefden er ongeveer 10 tot 17 miljoen Polen in het buitenland. In Nederland leefden op dat moment ook al veel Polen, namelijk 30 tot 40 duizend personen. Deze Polen waren vaak genaturaliseerd en leefden goed geïntegreerd in de Nederlandse samenleving (Ecorys, 2006). In dit onderzoek is voor Polen als casus gekozen, omdat er een disproportioneel groot aantal migranten uit dit land naar andere EU-lidstaten zijn gemigreerd. Het CPB (2004) geeft aan dat sinds 2000 het aantal migranten uit MOE-landen tussen 1.500-2.000 per jaar groeide. Driekwart van hen was van Poolse komaf. De motieven van deze migranten zijn verschillend: van huwelijksluiting tot arbeidsmigratie (CPB, 2004). Het CBS laat tevens de migratiecijfers van Polen naar Nederland zien in figuur 5.1.

<sup>14</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 (CPB, 2004).



*Figuur 5.1. Migratie Poolse werknemers naar Nederland in de periode 1995-2007 (Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek).*

Ondanks overgangsmaatregelen is de arbeidsmigratie vanuit Polen naar Nederland in 2004 flink toegenomen. Sinds 1 mei 2004 werken 30.000 werknemers uit de acht nieuwe lidstaten met een vergunning in Nederland. Hiervan heeft 90% een Pools paspoort (Europese Commissie, 2007). De meest geschikte statistische bron voor dit onderzoek zijn cijfers van het CWI. Deze cijfers laten namelijk zien hoeveel tewerkstellingsvergunningen er zijn afgegeven. Andere data zoals CBS-data die afgeleid zijn van de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) zijn minder geschikt, omdat slechts een beperkt deel van de MOE-migranten zich laat registreren in het GBA. Wanneer de migrant namelijk voor een korte periode komt werken in Nederland, is het voor deze migrant vaak niet de moeite om zich bij een gemeente in te laten schrijven. Het aantal verstrekte tewerkstellingsvergunningen is daarentegen een goede representatie van de omvang van de Poolse arbeidsmigratie naar Nederland. Bij deze methode zijn echter ook kanttekeningen te plaatsen. Allereerst is aan het aantal verstrekte tewerkstellingsvergunningen niet te zien hoeveel migranten daadwerkelijk aan de slag zijn gegaan. Daarnaast kan dezelfde migrant meerdere keren per jaar een vergunning aanvragen (Ecorys, 2006). Deze laatste twee kanttekeningen moeten bij het analyseren van de cijfers over het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen meegenomen worden. Van 2004 naar 2005 is de migratie vanuit Polen naar Nederland echter zo erg toegenomen dat dit wel een gevolg moet zijn van de toetreding van de MOE-landen tot de EU. Er werden in 2004 24.442 tewerkstellingsvergunningen afgegeven door Nederland aan werknemers uit de acht nieuwe lidstaten. Dit staat gelijk aan 0.2% van de beroepsbevolking. In 2005 was dit getal aanzienlijk lager, namelijk 14.612 tewerkstellingsvergunningen: oftewel 0.1% van de Nederlandse beroepsbevolking (Europese

Commissie, 2006). Het grote aantal vergunningen dat in 2004 werd afgegeven kan gerelativeerd worden. Door het grote aantal seizoenarbeiders komt dit aantal namelijk slechts overeen met ongeveer 30.000 volledige werkjaren (Europese Commissie, 2003). In het rapport van Ecorys (2006) wordt gezegd dat er naast een toename van het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen, er vanaf 2004 ook een toename van het aantal zelfstandigen dat zich vanuit MOE-landen in Nederland vestigt laat zien. Corpeleijn (2007) geeft aan dat ‘hoewel hoewel de economische situatie en de werkloosheid in het thuisland een rol speelt’ [...] ‘deze factoren niet voldoende om de groei van het aantal werknemers uit de MOE-landen te verklaren (Corpeleijn, 2007)’. ‘Andere factoren die meespelen zijn de ontwikkelingen in de Nederlandse tuinbouw<sup>15</sup>, de opmars van de internationale arbeidsbemiddeling door uitzendbureaus en door EURES en de versoepeling van het toelatingsbeleid wat resulteerde in het vrijwerknemersverkeer ((Eerste) evaluatie flankerend beleid vrij verkeer van werknemers MOE-landen).

## 5.7 Resumé

In dit hoofdstuk hebben de omvang en ontwikkeling van het vrij verkeer van werknemers binnen de EU centraal gestaan. Hiermee is antwoord gegeven op deelvraag 3: *Wat is de omvang van de Europese interne arbeidsmigratie sinds oprichting van het vrij verkeer van werknemers en in het bijzonder sinds toetreding van de MOE-landen (2004) en hoe heeft het verkeer zich sindsdien ontwikkeld?* Beschreven is hoe het vrij verkeer van werknemers ontstaan is en wanneer welke landen mee zijn gaan doen. In dit kader zijn de overgangsmaatregelen behandeld welke de EU mogelijk maakt(e) voor oude lidstaten wanneer nieuwe lidstaten tot de Unie toetreden. Deze maatregelen stellen het vrij verkeer van werknemers voor de nieuwe lidstaten uit en zorgen er op deze manier voor dat de arbeidsmarkt van de oude lidstaten niet overspoeld wordt door een grote stroom migranten. Griekenland, Spanje en Portugal, ook wel de MED3 landen genoemd, waren de eerste landen die te maken kregen met overgangsmaatregelen. De eerstvolgende uitbreiding van landen die ook met restricties te maken kregen, was de uitbreiding met de MOE-landen. Het proces van toetreding van de MOE-landen is beschreven als ook het overgangsregime dat door oude lidstaten, waaronder Nederland, werden afgekondigd. In de laatste paragrafen is de omvang de migratie van oost naar west sinds de val van de Muur beschreven. Door het gebruik van statistisch materiaal is duidelijk geworden dat de migratie sinds 2004 aanzienlijk toegenomen is en dat de Poolse migratie overheersend is. In het volgende hoofdstuk zullen de gevolgen van het vrij verkeer van werknemers en in het bijzonder van Poolse arbeidsmigratie naar Nederland centraal staan.

<sup>15</sup> Hiermee worden ‘de moeilijk vervulbare vacatures in de land- en tuinbouw in het begin van de jaren ’90 en de bijdrage van het project Seizoensarbeid in het werven van seizoenarbeiders uit Polen (Van den Berg, N., Brukman, R. & Van Rij, C., 2007)’ bedoeld.

## **Hoofdstuk 6 De gevolgen van het vrij verkeer van werknemers**

In dit hoofdstuk zullen de onderzoeksresultaten centraal staan. Er zal getracht worden een volledige overzicht te geven van de verschillende gevolgen van het vrij verkeer van werknemers voor zowel oude als nieuwe lidstaten. De casus Poolse arbeidsmigratie naar Nederland zal hierbij centraal staan. Na beschrijving van de gevolgen van de Poolse arbeidsmigratie voor zowel Nederland als Polen, zal onderzocht worden of deze gevolgen vergelijkbaar zijn met de gevolgen voor andere oude en nieuwe lidstaten. Met deze informatie zullen in hoofdstuk 7 conclusies met betrekking tot de gevolgen van het vrij verkeer van werknemers in de EU-27 getrokken kunnen worden. In dit hoofdstuk zullen allereerst de gevolgen van de Poolse arbeidsmigratie voor Nederland beschreven worden in paragraaf 6.1. Paragraaf 6.2 zal zich richten op de gevolgen van de Poolse arbeidsmigratie voor Polen zelf. Om de in de casus verzamelde gegevens van toepassing te laten zijn op het gehele vrije verkeer van werknemers binnen de EU en niet enkel op de migratie vanuit Polen, zullen in paragraaf 6.3 andere lidstaten in de analyse betrokken worden. Naast Nederland, zullen oude lidstaten Duitsland, Zweden en Ierland de revue passeren. In paragraaf 6.4 is ruimte voor de nieuwe lidstaten Roemenië en Bulgarije. Paragraaf 6.5 zal afsluiten met een resumé.

### **6.1 De gevolgen van Poolse migratie naar Nederland voor Nederland**

Poolse werknemers en die in de periode voor 2007 in Nederland in loondienst wilden komen werken dienden in het bezit te zijn van een tewerkstellingsvergunning (twv). In tabellen 4.5 en 4.6 van het CWI (te zien in: Ecorys, 2006) is te zien dat in 2004 het aantal tewerkstellingsvergunningen aanzienlijk is gestegen in verhouding tot het aantal vergunningen dat in 2003 is uitgegeven. Het jaar 2005 laat een verdere toename zien. Sectoren die de meeste vergunningen afgaven en als gevolg de meeste migranten als werknemer ontvingen waren de land- en tuinbouw sector en de zakelijke dienstverlening (zie Ecorys, 2006: tabel 4.6). Ook de vleesindustrie, het wegvervoer, de bouwnijverheid (vooral in 2005), overige industrie en de binnenvaart hebben veel vergunningen uit gegeven. Voor deze sectoren was eerst een volledige vrijstelling voor Poolse en overige MOE-migranten ingesteld, maar toen deze later werd ingetrokken, daalde het aantal migranten in de transport- en vleesindustrie meteen (Ecorys, 2006). Zo is te zien dat door de Nederlandse restrictiemaatregelen betreffende Poolse en overige MOE-migratie in 2004 en de jaren daarna (tot 2007) geen extreme vormen aannam (Ecorys, 2006). Dit wordt bevestigd door een studie van het Europese samenwerkingsverband van Europese immigratiediensten (GDISC). Deze studie richt zich op arbeidsmigratie binnen en naar Europa in de periode 2002-2005 en uit onderzoek blijkt dat er sinds de toetreding van de MOE-landen tot de EU op 1 mei 2004 een grote stroom migranten van nieuwe naar oude lidstaten op gang is gekomen. Deze migratie was ongelijk verdeeld over de oude lidstaten en kon deels verklaard worden door de restrictiemaatregelen welke al dan niet door oude lidstaten

afgekondigd werken (GDISC, 2006). In het rapport van Ecorys (2006) wordt beschreven dat het niet bekend is waarom de toestroom van migranten per land zo veel verschilt. Factoren die van invloed kunnen zijn betreffen de vraag naar arbeid, de economische situatie, werkloosheid, de taal, aanwezigheid van netwerken en/of de behoefte van werknemers aan flexibel personeel (bijvoorbeeld vanwege een streng ontslagrecht) (Ecorys, 2006). Uiteraard speelden de restrictiemaatregelen ook een belangrijke rol. In de volgende subparagrafen zullen de gevolgen van de Poolse arbeidsmigratie in de periode 1991 tot heden beschreven worden. De gevolgen voor Nederland zullen centraal staan en deze zullen per context (economisch, demografisch, sociaal en politiek) uiteengezet worden.

### 6.1.1 *Economische context*

Arbeidsmigratie vanuit Polen naar Nederland brengt op economisch gebied verschillende gevolgen met zich mee. Deze gevolgen manifesteren zich op het gebied van het arbeidspotentieel en opvullen van vacatures, loonontwikkeling: onderbetaling en drukkend effect, verdringing van lokale krachten en uitgaande inkomensoverdrachten. Achtereenvolgens zullen deze onderwerpen behandeld worden.

#### 6.1.1.1 Arbeidspotentieel en opvullen vacatures

Het Centraal Planbureau beschrijft in een notitie aan de Tweede Kamer op 3 april 2006 dat over het algemeen gesteld kan worden dat vrije arbeidsmigratie binnen de EU tot een hogere welvaart van de EU leidt. Als gevolg van ‘optimale allocatie’ kan arbeid namelijk zo productief mogelijk worden ingezet. Arbeidsmigranten kunnen helpen met het oplossen van knelpunten in de arbeidsmarkt. Daarnaast zijn zij vaak zeer productief en nemen zij genoegen met een relatief laag loon (CPB, 2006). De Raad voor Werk en Inkomen (2006) stelt in hun Arbeidsmarktanalyse 2006 dat langdurig openstaande, moeilijk vervulbare vacatures een groot verlies aan economisch potentieel betekenen. De Raad geeft aan dat ‘zelfs bij een optimale arbeidstoeleiding van de arbeidsreserve en een even optimale inzet van werkenden zullen er vacatures overblijven die niet met binnenlands aanbod vervuld kunnen worden (RWI, 2006)’. Volgens de Raad kunnen deze vacatures op verschillende manieren opgevuld worden, waaronder door het vrij verkeer van werknemers binnen de EU. Van belang bij dit beleid is om verdringing door ongelijke beloning voor gelijk werk voorkomen en het opsporen van illegale arbeid (RWI, 2006). Tijdens een werkbezoek aan Polen in maart constateerde minister-president Balkenende dat Nederland voorlopig niet zonder Poolse werknemers kan. Tegelijkertijd is de arbeidsmarkt in Polen aan het verbeteren en zijn de lonen aan het stijgen (Volkskrant, 25 maart 2008). Als de Poolse werknemers terug willen keren naar Polen dan zullen er meer Nederlanders aan het werk moeten, aldus Balkenende (Elsevier, 25 maart 2008). Minister Donner van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gaf in december 2007 reeds aan dat het werven van Oost-Europese werknemers de Nederlandse economie zou schaden. Vacatures zouden hierdoor niet vervuld kunnen worden en de kans dat bedrijven hun activiteiten naar het buitenland zouden gaan verplaatsen, werd aanzienlijk groter (Elsevier, 12 december 2007). De komst van Poolse werknemers naar Nederland is op

economisch gebied meer dan gewenst. Sinds 1991 tot op heden hebben deze migranten bijgedragen aan het opvullen van vacatures die door werkgevers niet met Nederlandse arbeidskrachten opgevuld konden worden. Uit interviews met branche- en werkgeversorganisaties en de sector casestudies komt het beeld naar voren dat in een aantal arbeidsmarktsectoren (zoals de land- en tuinbouw, bouw en binnenvaart) werkgevers moeite ondervinden bij het werven van Nederlandse arbeidskrachten voor laaggekwalificeerd, lichamelijk zwaar en slecht betaald werk, waarbij meestal ook sprake is van lange werkdagen en onregelmatige werktijden. Deze werkgevers geven aan in toenemende mate geconfronteerd te zijn met moeilijk vervulbare vacatures, en willen daarom graag MOE-migranten inzetten (Ecorys, 2006). Poolse werknemers worden als erg positief ervaren door Nederlandse werkgevers. Ze werken hard, klagen niet veel en leveren goed werk af, blijkt uit een interview met verschillende werkgevers (Ecorys, 2006). In het artikel *Vakbekwaam en werklustig: wie wil de Pool nu niet?* uit het NRC Handelsblad (11 december 2007) wordt de contentheid van de Nederlandse werkgever over de Poolse arbeidsmigrant bevestigd: ‘gemeenten signaleren problemen, maar Polen zijn geliefd bij werkgevers’. ‘Een Oost-Europese arbeider is 25 procent productiever dan een Nederlander.’ Overwerk wordt vaak geen probleem gevonden en ook op het gebied van vakmanschap (vooral schilders, stukadoors en rietdekkers) is de Nederlandse werkgever erg te spreken (NRC Handelsblad, 11 december 2007).

Zoals reeds beschreven was er in de periode 1991 tot 2007 geen sprake van (volledig) verkeer van werknemers voor Polen waardoor de migratie uit dit land geen extreme vormen aannam. In 2004 was er echter een toename in arbeidsmigratie en het aantal uitgegeven tewerkstellingsvergunningen te zien (Ecorys, 2006). De reden hiervoor was dat Polen op dat moment tot de EU toetrad en als gevolg onder de Europese regelgeving van het vrij verkeer van werknemers viel. Op dit moment was er sprake van een (lichte) arbeidsmarkttoets. In sommige sectoren vond echter een gedeeltelijke vrijstelling van de arbeidsmarkttoets plaats en dit heeft bij de toename van de Poolse arbeidsmigratie naar Nederland vanaf 2004 zeker een belangrijke rol gespeeld (Ecorys, 2006). Omdat er in 2001 en ook na de Poolse toetreding in 2004 nog tewerkstellingsvergunningen nodig waren voor Poolse werknemers, zorgde deze administratieve regeling echter voor ongenoegen bij de Nederlandse werkgevers. Het aanvragen van de vergunningen nam relatief veel tijd in beslag en bracht tevens administratieve lasten met zich mee. Ook leidde de regeling tot inflexibiliteit, omdat het op korte termijn lastig is om nog een vergunning te krijgen bij het CWI en werknemers aan het werk te zetten. Wanneer een arbeidsmarkttoets verricht diende te worden kon de totale periode tot het verkrijgen van een vergunning tussen de 5 en 10 weken liggen<sup>16</sup>. Door deze periode moest de werkgever, om tijdig vergunningen te kunnen aanvragen, al voor de toekomst kunnen bepalen hoe vraag en aanbod eruit

---

<sup>16</sup> Dit inclusief wervingsinspanningen, tijdige vacaturemelding. Wanneer geen arbeidsmarkttoets diende te worden aangevraagd, duurde de procedure ongeveer 2 weken (Ecorys, 2006).



zouden komen te zien. Uit deze informatie kan worden afgeleid dat door een arbeidsmarkttoets de kans op het invullen van een vacature door een MOE-migrant door de werkgever behoorlijk verlaagd werd. Meer dan 5 weken procedure maakte het voor de werkgever niet interessant om deze mensen in te willen huren. Een termijn van 2 weken was echter te overzien, dit is bij een Nederlandse werknemers namelijk ook de normale termijn (Ecorys, 2006)<sup>17</sup>.

#### 6.1.1.2 Loonontwikkeling: onderbetaling en drukkend effect

De Poolse arbeidsmigratie naar Nederland heeft effect op de loonontwikkeling in Nederland. Er is echter sprake van een wisselend beeld. Uit interviews met branchevertegenwoordigers blijkt dat de meeste werkgevers loon conform cao uitbetalen. Vaak gaat het hierbij om het minimumloon of een loon dat zich net iets daarboven bevindt. Poolse arbeidskrachten zijn daarom goedkoop voor Nederlandse werkgevers. De loonbetaling is soms echter nog lager dan het minimumloon en dat is uiteraard niet de bedoeling. Uit onderzoek is gebleken dat arbeidsmigranten er over het algemeen genomen geen grote problemen mee hebben om een lager loon te ontvangen dan eigenlijk gepast zou zijn in relatie tot hun vooropleiding en competenties. Dit gegeven is wellicht terug te voeren op het feit dat de lonen in Nederland sowieso vele malen hoger liggen dan die in Polen. In dit geval zal er voor de Poolse arbeidsmigrant al snel sprake zijn van een behoorlijke loonstijging, ook al wordt de migrant op het Nederlandse minimumloon of zelfs daaronder uitbetaald. Doordat sommige werkgevers Polen lager dan het minimumloon uitbetalen is er sprake van illegaal gedrag en dit zou uiteindelijk kunnen leiden tot een drukkend effect op de lonen van Nederlandse werknemers. In het rapport van Ecorys (2006) wordt aangegeven dat de benodigde gegevens om hierover iets te zeggen ontbreken. (Ecorys, 2006).

#### 6.1.1.3 Verdringing lokale krachten

Seizoensarbeiders uit de nieuwe EU-lidstaten vervullen vaak onopgevulde vacatures in Nederland. Deze banen omvatten vaak werkzaamheden waar Nederlandse arbeiders voor passen. Dit betekent dat er niet of nauwelijks sprake is van de verdringing van lokale krachten (NRC Handelsblad, 16 juni 2008). Het tegenovergestelde is het geval: de MOE-landers zorgen er voor dat moeilijk op te vullen vacatures vervuld worden. In het Financieel Dagblad van 5 juni 2008 is te lezen dat het opdrogen van Poolse arbeidskrachten een negatieve invloed zou hebben op de Nederlandse economie. ‘Zonder deze werknemers stagneert de productie in onder andere de metaal, bouw en logistieke dienstverlening. Met als gevolg dat bedrijven met hun productie uitwijken naar het buitenland of illegale arbeid inzetten (Financieel Dagblad, 5 juni 2008)’. Dit is positief voor de economie in Nederland. In het rapport van

---

<sup>17</sup> Hierbij dient opgemerkt te worden dat de ontwikkeling in de afgelopen jaren laat zien, dat het totale aantal tewerkstellingen is toegenomen, terwijl het aantal vrijstellingen daarbinnen is gedaald (Ecorys, 2006).

UNIZO (2005) wordt aangegeven dat enkel voor de tuinbouwsector en misschien voor de slachterijen in Nederland sprake is geweest van een verdringingseffect.

#### 6.1.1.4 Uitgaande inkomensoverdrachten

Uit het rapport van Ecorys (2006) blijkt dat arbeidsmigranten uit MOE-landen over het algemeen tijdelijk in Nederland verblijven. De migranten doen in Nederland weinig uitgaven, veel van het verdiende arbeidsloon wordt opgepot voor uitgaven in het thuisland. Dat het verdiende loon door MOE-migranten nauwelijks in Nederland besteed wordt heeft een beperkt effect gehad op de Nederlandse betalingsbalans. Uit cijfers van de Nederlandsche Bank blijkt dat er sinds 2004 geen duidelijke breuk in uitgaande inkomensoverdrachten aan te tonen is welke verband zou kunnen houden met de aanwezigheid van een grote groep migranten uit MOE-landen (zie Ecorys, 2006: figuur 5.1).

#### 6.1.2 *Demografische context*

Door het vrij verkeer van werknemers is de bevolkingssamenstelling in Nederland veranderd. Het aantal Polen dat in Nederland woont is aanzienlijk toegenomen. Veel van deze arbeidskrachten vestigen zich echter niet voor langere tijd in Nederland. Zij komen hier tijdelijk werken, vaak slechts voor een aantal maanden, om vervolgens terug te keren naar hun eigen land. Van de ruim honderdduizend Polen die in 2004 op enig moment legaal in Nederland werkten, woonde slechts één op de tien in Nederland (dat wil zeggen dat zij zich hadden ingeschreven in het bevolkingsregister) (De Beer, 2007). Ondanks de tijdelijke aard van de arbeidsmigratie, is er sinds 2004 een toename van in Nederland wonende Polen te zien. De toename van arbeidsmigranten was namelijk zo groot dat het (tijdelijke) vertrek van de ene Pool werd opgevuld met de aankomst van een andere Pool. Het is echter wel zo dat deze tijdelijke bewoners weinig substantieel zullen veranderen met betrekking tot demografische processen zoals het vruchtbaarheidsniveau en vergrijzing. Volgens de Verenigde Naties zijn migranten de oplossing voor vergrijzing. In het model *Population Division* (Verenigde Naties, 2000) kan uitgerekend worden hoeveel migranten landen jaarlijks nodig hebben om hun bevolkingssomvang en leeftijdsstructuur op peil te houden. De Polen zouden een goede oplossing voor de vergrijzing in Nederland kunnen zijn. Er zijn echter verschillende tegenargumenten te geven en één daarvan is dat Polen zelf ook aan het vergrijzen is. Daarnaast maakte het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid halverwege 2008 bekend dat het aantal werknemers en kleine zelfstandigen uit Polen en andere Oost-Europese lidstaten niet verder toeneemt (NRC Handelsblad, 16 juni 2008). Ook is de arbeidsmarkt in Polen aan het verbeteren en zijn de lonen aan het stijgen (Volkskrant, 26 maart 2008). Al met al is het wellicht niet zo een goed idee om Polen als oplossing voor de vergrijzing in Nederland te zien. Naast vergrijzing kan migratie invloed hebben op het vruchtbaarheidscijfer in een land. Zoals gezegd blijven de Poolse werknemers voor beperkte tijd in Nederland en laten zij vaak hun

gezin niet overkomen. Veel invloed op de vruchtbaarheidscijfers in Nederland zal hun tijdelijke migratie als gevolg niet hebben.

### 6.1.3 *Sociale context*

Ondanks het gunstige effect van Poolse arbeidsmigratie naar Nederland voor de Nederlandse economie, hangen er op sociaal gebied nogal wat nadelen aan deze ontwikkeling. Op sociaal gebied zijn er door de Poolse migratie naar Nederland verschillende gevolgen opgetreden op de volgende gebieden: illegale arbeid, onderwijs, integratie en participatie, huisvesting, vorming netwerk en instituties.

#### 6.1.3.1 Illegale arbeid

Er kan gesteld worden dat door het vrij verkeer van werknemers en de daarbij horende restrictiemaatregelen die in 2004 door Nederland voor Poolse migranten werden afgekondigd, hebben gezorgd voor een toename van het aantal illegaal Poolse arbeidsmigranten in Nederland. In het kader van het vrij verkeer van werknemers kan illegale tewerkstelling van Poolse migranten plaats vinden doordat de werkgever geen tewerkstellingsvergunning aanvraagt, terwijl hij hier wel tot verplicht is. Deze vorm van illegale tewerkstelling is volgens het rapport van Ecorys (2006) echter nauwelijks toegenomen<sup>18</sup> en was voor de toetreding van 2004 reeds aanwezig. In een werkdocument van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid *Naleving van de Wet arbeid vreemdelingen*, gepubliceerd in 2005, wordt de illegale tewerkstelling in Nederland op dat moment op 66.750 tot 89.000 personen geschat. Daarbij wordt aangegeven dat 40% van deze illegaal tewerkgestelde vreemdelingen volgens schatting afkomstig uit de MOE-landen zijn (Ecorys, 2006). Het Ministerie van Sociale Zaken meldde in januari 2006 dat Nederland tussen de 26.000 en 36.000 illegale werknemers telde uit de acht nieuwe lidstaten<sup>19</sup> (Europese Commissie, 2007). Naast de illegale tewerkstelling van Polen en andere MOE-migranten welke in het kader van het vrij verkeer van werknemers plaatsvindt (door geen tewerkstellingsvergunning aan te vragen), kan er illegale tewerkstelling plaatsvinden in het kader van het vrij verkeer van diensten. Het vrij verkeer van diensten maakt het voor Poolse zelfstandigen mogelijk om hun diensten zonder tewerkstellingsvergunning aan te bieden aan Nederlandse bedrijven. De illegaliteit vindt echter plaats wanneer in deze situatie door de werkgever geen dienst van de MOE-migrant wordt afgenomen, maar er sprake is van een normale werknemer-werkgever relatie. Op papier wordt dan iets anders aangegeven dan wat in de praktijk gebeurt. Arbeidsmigranten laten zich in Nederland registreren als zzp'er (zelfstandig ondernemer zonder personeel), maar gaan vervolgens aan de slag als

---

<sup>18</sup> Waarbij geen twv is aangevraagd, terwijl de werkgever wel hiertoe verplicht was (Ecorys, 2006).

<sup>19</sup> Aldus het onderzoek *Naleving van de Wet arbeid vreemdelingen*: een eerste onderzoek onder werkgevers in opdracht van het Ministerie uitgevoerd door het bureau Regioplan Beleidsonderzoek (Werkdocument SZW, nr. 352, december 2005).

reguliere arbeidsmigrant. Het voordeel voor hen is hierbij dat zij niet gebonden zijn aan cao's en het minimumloon. De respondenten (zie Ecorys, 2006) wijten de toename van het aantal constructies met zelfstandigen toe aan het overgangsregime. Naast bovenstaande vormen van illegale arbeid is het in dit kader mogelijk dat een Poolse zelfstandige aangeeft zelfstandig te zijn, maar geen belasting afdraagt. Het idee dat volgt uit deze cijfers is dat de overgangsmaatregelen tegen de achtergrond van de mogelijkheden die zijn gecreëerd door het vrije verkeer van diensten en het vrije verkeer van vestiging, deze vorm van illegale tewerkstelling hebben gestimuleerd (Ecorys, 2006).

#### 6.1.3.2 Onderwijs

In het artikel *Grotere immigratie uit Polen zichtbaar op basisscholen* geeft Iris Pronk aan dat het aantal kinderen op de basisschool steeds vaker van Poolse komaf blijkt te zijn. Zo vertelt zij dat een Rotterdamse basisschool sinds kort 25 kinderen uit Polen en Bulgarije er bij heeft gekregen. Het jaar daarvoor zaten er slechts twee Poolse kinderen op de hele school. Dit aantal is sinds de volledige opening van de arbeidsmarkt voor Polen behoorlijk toegenomen. Schooldirecteur Marjan de Willigen geeft aan dat de kinderen van Oost-Europese arbeidsmigranten bij aankomst geen woord Nederlands spreken. Dit is tevens van toepassing op hun ouders, waardoor de communicatie moeizaam verloopt. In het artikel wordt aangegeven dat steeds meer Nederlandse basisscholen, als gevolg van de grote toestroom immigranten uit Oost-Europa, geconfronteerd worden met de aanmelding van Oost-Europese kinderen (Trouw, de Verdieping, 28 november 2007). Ook Giralis geeft aan dat steeds meer scholen geconfronteerd worden met de aanmelding van Poolse kinderen van wie de ouders in Nederland werken. Hierbij gaat het vaak om de instroom van enkele kinderen die nog geen Nederlands spreken. De vraag is hoe het beste deze kinderen op te vangen (Giralis, 2008). Het artikel *Wie geeft de Poolse kinderen schoolkinderen les?* (Volkskrant, 24 september 2007) sluit zich met een passende titel aan.

#### 6.1.3.3 Integratie en participatie

Uit een casestudy in het rapport van Ecorys blijkt dat de integratie en participatie van MOE-migranten laag te noemen is<sup>20</sup>. Er zijn volgens het rapport van Ecorys twee redenen te noemen voor deze lage participatie, namelijk de tijdelijke aard van de migratie en het ontstaan van (met name) Poolse gemeenschappen. Doordat de migratie tijdelijk van aard is, lijkt er sprake te zijn van een zekere desinteresse zowel van Poolse als Nederlandse kant. De migranten zullen immers na een aantal maanden weer vertrekken naar het land van herkomst dus integratie is niet zozeer gewenst. Magdalena Domanska, woonachtig in Rotterdam en voorzitter van het lokale Nederlands-Pools Centrum voor

---

<sup>20</sup> In deze case-study is er onderzoek gedaan naar de aanwezigheid van grote groepen Poolse arbeidsmigranten in de Duin- en Bollenstreek en naar welke gevolgen deze aanwezigheid met zich mee heeft gebracht voor zowel de omwonenden als de migranten zelf. Samenvattend kan gezegd worden dat er wel degelijk gevolgen waren op voornamelijk de arbeidsmarkt, huisvesting en de beleving van burgers (Ecorys, 2006).

Cultuur en Educatie, stoort zich echter aan het wat ‘eenzijdige beeld’ dat van de Poolse arbeidsmigranten wordt geschetst. Volgens haar willen Polen wel integreren, maar weten ze vaak niet hoe. De migranten spreken de Nederlandse taal niet en weten niet bij wie ze moeten zijn (NRC Handelsblad, 11 december 2007). De gemeente Rotterdam speelt hierin geen helpende rol en daarom is Domanska in augustus 2007 begonnen met de Poolse School (Szkola w Rotterdamie) waar onder andere taallessen worden georganiseerd en culturele activiteiten.

De tweede reden waarom Poolse migranten veelal niet of nauwelijks participeren en integreren in de Nederlandse maatschappij is omdat zij vaak dicht bij elkaar wonen, in hotels of op bungalowparken, en zij zich redelijk afgesloten bevinden van de omringende wereld. Hiervan was al sprake voordat de overgangsmaatregelen van 2004 werden afgekondigd (Ecorys, 2006). Dit is met de tijdelijkheid van de arbeidsmigratie in verband te brengen. Er is weinig behoefte om energie in Nederlandse contacten te steken: veel makkelijker is het om met soortgenoten op te schieten. Er is sprake van het ontstaan van eigen voorzieningen, zoals kerken, winkels, vervoer en horeca. Mensen spreken met elkaar in de eigen taal. Deze institutievorming blijft bestaan naarmate Polen frequenter terugkeren (Ecorys, 2006). Over het algemeen genomen klinkt bovenstaand verhaal plausibel en zou men denken dat dit geen problemen oplevert. De Polen hebben immers hun eigen wereld, blijven een tijdje in Nederland en gaan vervolgens weer terug naar Polen. Nederlandse werkgevers kunnen gebruik maken van het Poolse arbeidsaanbod en hoeven verder niet veel met hen van doen te hebben. Echter is dit een vertekend beeld. Er is namelijk gebleken dat er zeker wel een probleem te vinden is in het gegeven dat Polen weinig integreren in de Nederlandse samenleving. In december 2007 is als gevolg voor de eerste maal een zogenaamde Poolse top gehouden. Op deze top bespraken veertig gemeenten de toenemende problemen met arbeidsmigranten uit Oost-Europa (NRC Handelsblad, 11 december 2007). In 2008 vond er in juni een volgende top plaats om de huidige problemen rondom de Poolse arbeiders in Nederland te bespreken.

#### 6.1.3.4 Huisvesting

Op het gebied van huisvesting van Poolse arbeidsmigranten manifesteren zich op meerdere plaatsen in Nederland problemen<sup>21</sup>. Veel gemeentes hebben niet de capaciteit om voor de grote stroom arbeidsmigranten adequate huisvesting te regelen. Gemeentes geven echter aan dat de werkgever ook een verantwoordelijkheid heeft hierin. Het ontbreken van een deugdelijke huisvesting is namelijk (op basis van de Wet arbeid vreemdelingen) een weigeringsgrond voor het verstrekken van een twv. Toch wordt er bij een aanvraag voor een twv beperkt getoetst op huisvesting. Wel is er door de Vereniging van Internationale Arbeidsbemiddelaars (VIS) een SKIA-keurmerk ontwikkeld, waarin is vastgelegd dat leden dienen te zorgen voor passende huisvesting en sociale begeleiding voor tewerkgestelde

---

<sup>21</sup> Dit blijft uit interviews met vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties en de casestudy Duin- en Bollenstreek van het rapport van Ecorys (2006)).

arbeidsmigranten (Ecorys, 2006). Ondanks dit initiatief manifesteert zich op het gebied van huisvesting nog een scala aan problemen. Veel migranten verblijven zoals eerder beschreven in bungalowparken, campings (in tenten en caravans), in hotels of in schuren van boerenbedrijven (Ecorys, 2006). In vakantiehuisjes op het recreatiepark Patersven bij Zundert (Noord-Brabant) zijn seizoensarbeiders uit Oost-Europa en voornamelijk uit Polen ondergebracht. Maurice Geuskens, een vaste bewoner van Patersven en secretaris van de Vereniging van Eigenaren, schat dat ‘tenminste duizend’ Oost-Europeanen het park bevolken. Problemen manifesteren zich op het gebied van verzamelen van huisvuil, zegt Geuskens: ‘Het huisvuil moet hier in een zak, die kost twee euro. Dat vinden die Polen te veel geld. Dus gooien ze het huisvuil in de tuin. Vaste bewoners spreken hen daar op aan, maar ze luisteren niet.’ Het belangrijkste knelpunt is volgens hem de huisvesting. ‘Zo’n woning is bestemd voor maximaal zes personen. Ze zitten daar met acht, negen man. Dat zorgt voor een aanslag op hun privacy, voor spanningen. In een half jaar zijn hier twee zelfmoorden gepleegd.’ Dit wordt bevestigd door Jerzy Gorawski, een Poolse arbeidsmigrant die in het park Patersven woont. Ondanks dat het behelpen is met zo velen in één woning voelt hij zich er redelijk thuis. ‘Maar op tal van plaatsen is het slechter’, geeft hij aan. Daarmee bedoelt hij Bergen op Zoom waar er eerder dat jaar een in slechte staat verkerend huis werd gesloten waar in meer dan twintig Polen waren ondergebracht! ‘Als je zo dicht op elkaar zit, geeft dat irritatie’, vindt Gorawski. ‘Ik wou dat Nederlanders wat meer begrip kregen voor onze situatie. En dat ze niet alleen over ons klagen.’ (NRC Handelsblad, 11 december 2007) Ook PvdA-voorzitter van de deelgemeente Charlois in Rotterdam heeft het over overbewoning in de deelgemeente: ‘Tien matrassen in een eengezinswoning, dat is geen uitzondering (NRC Handelsblad, 11 december 2007)’. Naast overlast voor omwonenden en een vervelende situatie van overbewoning voor Poolse arbeidsmigranten, voldoen deze vormen van huisvesting in de meeste gevallen niet aan de geldende voorschriften voor hygiëne en brandveiligheid (Ecorys, 2006).

#### 6.1.3.5 Vorming netwerk en instituties

In de literatuur uit het hoofdstuk twee is reeds gebleken dat migratie kan zorgen voor het ontstaan van migratienetwerken en instituties in het land van bestemming. Deze netwerken en instituties kunnen de drempel om te migreren voor nieuwe migranten lager maken. Als we deze kennis toepassen op de casus van de Poolse arbeidsmigratie dan zien we dat er in Nederland gespecialiseerde uitzendbureaus zijn ontstaan. Deze uitzendbureaus spelen een belangrijke rol bij de werving en tewerkstelling van Poolse arbeidsmigranten. Zij regelen naast werk vaak ook huisvesting en andere zaken voor de migranten (CBS, 2006). Zoals in de vorige subparagraaf reeds beschreven is, leven Poolse arbeidsmigranten vaak dicht bij elkaar. Op deze plaatsen is er in toenemende mate sprake van het ontstaan van netwerken migranten met (tijdelijke) eigen voorzieningen, zoals kerken, winkels, vervoer en horeca. Deze instituties hebben een grote aantrekkingskracht op nieuwe arbeidsmigranten. De migranten komen graag naar Nederland, omdat er werk te vinden is maar ook omdat er landgenoten en

vertrouwde instituties aanwezig zijn. Migranten die voor korte duur naar Nederland komen nemen veelal niet hun partner mee, maar een derde van de immigranten die een tijdens de overgangperiode een tewerkstellingsvergunning voor drie jaar had, nam zijn of haar partner mee. Kanttekening is hierbij echter dat van de groep immigranten die een tewerkstellingsvergunning voor drie jaar had, slechts een beperkt deel (tussen de 4 en 12%) na afloop van de vergunning in Nederland bleven (Ecorys, 2006).

#### 6.1.3.5 Sociale zekerheid en andere publieke voorzieningen

Er zijn op het gebied van sociale zekerheid en andere publieke voorzieningen twee gevolgen van de Poolse arbeidsmigratie naar Nederland te onderscheiden. Allereerst dragen Poolse migranten door hun werk premies af aan de sociale zekerheid. Dit is positief voor de Nederlandse economie. Daarnaast is het mogelijk dat deze migranten zelf gebruik maken van de sociale zekerheid. In het rapport van Ecorys (2006) staat beschreven dat MOE-migranten beperkt beroep doen op de sociale zekerheid in Nederland. Zij dragen wel premies af, maar er valt niet met zekerheid te stellen of er uitkomsten van beide ontwikkelingen positief of negatief zijn (Ecorys, 2006). Er zijn geen exacte cijfers beschikbaar over de omvang van de door MOE-migranten afgedragen sociale premies (European Migration Network, 2006). Ook is er geen duidelijkheid over in welke mate MOE-migranten de afgelopen jaren beroep hebben gedaan op ziektekostenvoorzieningen in Nederland. Door het college voor zorgverzekeraars wordt aangegeven dat veel migranten niet de moeite nemen om zich aan te melden, omdat ze toch maar voor korte tijd zullen blijven (Ecorys, 2006).

#### 6.1.4 Politieke context

Het is lastig om te beschrijven wat de effecten van de overgangsmaatregelen van het vrij verkeer van werknemers geweest zijn voor de internationale betrekkingen tussen Polen en Nederland. Er is in dit kader niet veel concrete informatie te vinden en politieke gevolgen kunnen heel breed geïnterpreteerd worden. Met betrekking tot het vrij verkeer van werknemers kunnen echter twee uit het oog springende punten genoemd worden. Ten eerste hebben de overgangsmaatregelen voor enige spanning tussen Nederland en Polen gezorgd. Een ander aspect betreft een positief punt, namelijk de contentheid van de Poolse burger over de Poolse toetreding tot de Unie.

De Europese Commissie heeft in de tijd van het vaststellen van de overgangsmaatregelen voor Polen naar Nederland herhaaldelijk haar verbazing geuit over het Nederlandse besluit tot instelling van restricties. Dit wordt aangegeven in het rapport van Ecorys (2006) en is gebaseerd op meningen van geïnterviewde respondenten en berichten uit de media. Of er echt sprake was van kritiek kan lastig gesteld worden, maar de verbazing was aanwezig. Deze verbazing is waarschijnlijk afkomstig uit de sterk positieve rol van de Nederlandse regering onder leiding van premier Kok voor Europa. Deze rol hield tevens in dat Nederland volledig achter een integrale, open Europese arbeidsmarkt zonder

beperkingen stond. Deze houding is in strijd met de overgangsmaatregelen die vanaf 2004 werden afgekondigd. Nederland was hier echter niet het enige land in. De toetreding van Polen tot de EU in het algemeen heeft er uiteraard voor gezorgd dat er tussen sprake is van meer samenwerking op tal van gebieden.

In het rapport *The Social Perception of the Results of Poland's EU Membership* van het Institute of Public Affairs<sup>22</sup> (2006) is gebleken dat de toetreding van Polen volgens de Poolse publieke opinie goed geweest voor de banden tussen Polen en de andere EU-lidstaten. De Poolse burger heeft het gevoel dat de positie van Polen binnen de EU is verbeterd. Een aantal jaar geleden waren Polen er van overtuigd dat de twee belangrijkste spelers in de EU, Frankrijk en Duitsland, niet open stonden voor een prominentere positie van Polen in het geheel van de lidstaten. Nu is de publieke opinie overtuigd van een positievere houding van deze landen naar Polen toe. Ondanks deze perceptie in Polen en het verbeterde idee over de integratie, zijn veel er van overtuigd dat de oude lidstaten meer profiteren van de uitbreiding van de EU dan dat Polen dat doet (IPA, 2006).

## **6.2 De gevolgen van Poolse migratie naar Nederland voor Polen**

Internationale migratie speelt een belangrijke rol in de geschiedenis en het proces van sociaal-economische ontwikkeling van Polen. Desondanks, werden migratierelateerde zaken op een paar uitzonderingen daargelaten niet of nauwelijks in het publieke discours besproken. Hier kwam verandering in met de op komst zijnde toetreding van Polen tot de Europese Unie. Deze toetreding bracht een levendig debat op gang. Sinds de start van dit debat, heeft er een verandering in de focus plaatsgevonden tekorten op de arbeidsmarkt en het verlies van hooggeschoolde personen (Kaczmarczyk<sup>23</sup>, 2006)? In dit gedeelte van de onderzoeksresultaten besteden we aandacht aan de gevolgen van de Poolse arbeidsmigratie voor Polen zelf. Deze zullen op het niveau van de verschillende contexten (economische, demografische, sociale en politieke context) beschreven worden. Voor de toetreding vroeg men zich af wat voor gevolgen de toetreding zou hebben voor de verwachte Poolse migratiestroom naar andere EU-landen, nu richt de discussie zich op de gevolgen voor Polen zelf. Wat zijn de gevolgen van de grote emigratie uit Polen voor de Poolse economie en samenleving? Wat te doen met tekorten op de arbeidsmarkt? Het Poolse Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2008) geeft aan dat er in de afgelopen jaren een verandering van enthousiasme

---

<sup>22</sup> Het rapport *The Social Perception of the Results of Poland's EU Membership* is in samenwerking met het Poolse Ministerie van Buitenlandse Zaken geschreven door experts van het Institute of Public Affairs (IPA), de leidende onafhankelijke Poolse denktank. De gebruikte data zijn afkomstig uit vragenlijsten welke verzameld zijn door het Center for Social Opinion Research (CBOS), het ISP en de Eurobarometer gedurende de jaren 1994-2006.

<sup>23</sup> Het rapport van Kaczmarczyk is geschreven bij het Center for International Relations. Het CIR is een onafhankelijke, non-gouvernementele denktank. Het rapport *Highly skilled migration from Poland and other CEE countries – myths and reality* is gepubliceerd in samenwerking met het German Marshall Fund of the United States in het project 'Transatlantic Security Challenges and Dilemmas for the European Migration Policy'.



over de Poolse migratie naar ongerustheid over de mobiliteit van de Polen en de nadelen ervan heeft plaatsgevonden (Pools Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2008).

### 6.2.1 Economische context

In een notitie van het CPB van 21 mei 2007 wordt aangegeven dat ‘als ontwikkelde landen de beste en meest gezonde arbeidsmigranten uit ontwikkelingslanden toelaten, omdat zij er netto profijt van hebben, het bijna vanzelfsprekend lijkt dat de ontwikkelingslanden er slechter van worden’. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de landen van herkomst enkel nadelen van de emigratie ondervinden. Dit is echter niet het geval. Uit een rapport van het *Institute of Public Affairs* (2006) blijkt dat Poolse burgers met gemixte gevoelens en onzekerheid over wat er zou gebeuren na 1 mei 2004 tot de EU toetraden. Aan de ene kant hoopten zij op een versnelde economische groei en een verlaging van de werkloosheid (die 20% bereikte in 2002!). Aan de andere kant waren zij bang voor prijsverhoging en als gevolg daarvan slechtere levensomstandigheden. De ontevredenheid over de hoge werkloosheid in Polen zorgde ervoor dat het openstellen van de arbeidsmarkt door sommigen, en later door alle EU-lidstaten, door veel Polen gezien werd als een grote kans en één van de belangrijkste voordelen van het EU-lidmaatschap. Uit onderzoek (IPA, 2006) is gebleken dat na 1 mei 2004 iemand uit de naaste familiekring van één op de zeven Polen vertrokken was om in één van de EU-lidstaten te werken. De verschillende voor- en nadelen van emigratie vanuit Polen manifesteren zich op economisch gebied in de volgende categorieën: economische groei (paragraaf 6.4.1.1), afname reiskosten (paragraaf 6.4.1.2), uitgaande inkomensoverdrachten (paragraaf 6.4.1.3), werkloosheid (paragraaf 6.4.1.4), *brain drain*, *skills drain* en *care drain* (paragraaf 6.4.1.5).

#### 6.2.1.1 Economische groei

De Poolse toetreding tot de EU zorgde voor een periode van economische groei in Polen. Het eerste jaar van het lidmaatschap werd door de Poolse burger beoordeeld als positief voor deze groei en in 2006, twee jaar na de toetreding, werden de positieve effecten nog meer zichtbaar. De sector die volgens de Poolse burgers op economisch gebied het meest profiteert van de toetreding is de landbouwsector (als gevolg van directe subsidies) (Institute of Public Affairs, 2006). Ook inkomensoverdrachten die door gemigreerde Polen naar het thuisland gestuurd worden, hebben voor deze economische groei gezorgd (Ecorys, 2006). Ook zijn de buitenlandse investeringen (FDI) in Polen toegenomen (Polish Information and Foreign Investment Agency).

#### 6.2.1.2 Afname reiskosten

De toegenomen Poolse arbeidsmigratie naar Nederland heeft er voor gezorgd dat er een toename in het aantal goedkope vluchten van en naar Polen is ontstaan. Meteen na toetreding van Polen tot de EU begonnen vliegmaatschappijen goedkope vluchten op dit traject aan te bieden. Tevens nam het aantal vluchten naar overige migratiebestemmingen Ierland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk toe. De

toename van het aantal vluchten van en naar Polen kan gezien worden als een indicator van het stijgen van de arbeidsmigratie van Polen (Iglicka, 2006). Poolse werknemers stappen steeds vaker op het vliegtuig. De Pools-Hongaarse vliegmaatschappij *Wizz Air* vliegt sinds juni 2007 drie keer per week tussen Eindhoven en Katowice. Met bijna 14.000 passagiers lag de bezettingsgraad per vlucht op 80 procent (Nu.nl).

#### 6.2.1.3 Uitgaande inkomensoverdrachten

De Poolse migranten die in Nederland komen werken, sturen een groot deel van hun verdiende loon terug naar het thuisland. Het verdiende geld is in Polen namelijk veel meer waard dan in Nederland. Daarnaast hebben veel migranten een gezin/familie thuis (Ecorys, 2006) waar zij het geld naartoe sturen. Onderzoek van de *Worldbank* (2008) wijst uit dat de uitgaande inkomensoverdrachten naar Polen in periode 2000-2006 elk jaar zijn gestegen. Iglicka (2006) bevestigt dit door aan te geven dat de overmakingen tussen de eerste helft van 2004 en de eerste helft van 2005 met 60% zijn gestegen. In 2006 omvatten deze overdrachten 1.3% van het BNP (Worldbank, 2008). Het Poolse Ministerie van Economische Zaken geeft aan dat de overmakingen een enorm bedrag omvatten en dat dit een positieve impact heeft op het consumptiegedrag van de Poolse burgers en op de economische groei van het land ([www.workpermit.com](http://www.workpermit.com)). Dit heeft weer een stimulerend effect op de arbeidsmarkt en het stijgen van de lonen ([www.workpermit.com](http://www.workpermit.com)). De heer Janusz Grzyb, directeur van het departement Migratie van het Poolse Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2008) noemt de uitgaande inkomensoverdrachten de bron van de dagelijkse consumptie van veel Polen. Volgens hem zijn deze overdrachten als zeer positief te bestempelen. Door het Poolse Ministerie van Economische Zaken wordt gezegd dat de inkomensoverdrachten gestuurd door Poolse migranten ongeveer zes biljoen euro per jaar is ([www.workpermit.com](http://www.workpermit.com)). In het rapport *Migration and Remittances: Eastern Europe and the Former Soviet Union* van de Worldbank (2007) wordt beschreven dat door verbetering van de situatie in EU-8 landen er voor Poolse werknemers minder redenen om te migreren zullen zijn (Worldbank, 2007).

#### 6.2.1.4 Werkloosheid

Arbeidsmigratie wordt gezien als een middel om de werkloosheid in een land te verminderen. Het IOM (2008) geeft aan dat Duitsland, voordat er sprake was van het vrij verkeer van werknemers, bilaterale verdragen met Polen afsloot om het land te helpen met vermindering van werkloosheid (IOM, 2008). De toetreding van Polen tot de EU heeft er ook voor gezorgd dat werkloosheid gedaald is. Poolse werknemers die eerst wellicht werkloos waren, hebben door het vrij verkeer van werknemers de kans gekregen in andere EU-lidstaten aan de slag te gaan. Door het Center for International Relations (2006) wordt aangegeven dat de werkloosheid in Polen in het begin van 2004 20% omvatte en daarna gezakt is naar 17% in januari 2006. In het grootste MOE-land is dit echter nog

een groot percentage. De gemiddelde werkloosheid in de EU was in 2006 8,5% en Polen zit daar ver boven.

#### 6.2.1.5 *Brain drain, skills drain en care drain*

Zoals eerder gesteld, kan arbeidsmigratie van nieuwe naar oude lidstaten leiden tot een zogenaamde *brain* en *skills drain*. Dit houdt in dat laag- en hooggeschoolde arbeidskrachten migreren naar het buitenland en hun kennis en vaardigheden met zich mee nemen, waardoor het land van herkomst met een tekort aan *human capital* komt te zitten (Ecorys, 2006). Polen is nooit een belangrijk immigratieland geweest waardoor tekorten op de arbeidsmarkt al snel problematischer zijn dan tekorten in een land waar wel sprake is van immigratie van een redelijke omvang (Kaczmarczyk, 2006). De Poolse overheid geeft aan dat Poolse werkgevers er moeite mee hebben geschikte werknemers te vinden. Naast een *brain drain* en *skills drain* is er tevens sprake van een *care drain* wat inhoudt dat medisch personeel (artsen, verplegers, tandartsen) migreert waardoor er een tekort aan dit soort arbeidskrachten ontstaat (Kaczmarczyk, 2006).

#### 6.2.1.6 Tekort laaggeschoolde werknemers

In de periode na 1 mei 2004 zijn er door Nederlandse werkgevers die Poolse arbeidsmigranten in dienst wilden nemen voornamelijk tewerkstellingsvergunningen voor laaggekwalificeerd werk aangevraagd (Ecorys, 2006). Een ontwikkeling die hiermee gepaard is gegaan, is het ontstaan van een tekort aan werknemers in Polen. In een bericht van het Algemeen Dagblad van 21 maart 2006 wordt geschreven dat er geen werknemers in Polen te vinden zijn die Europees gesubsidieerde bouwprojecten uit kunnen voeren. Er is een groot tekort aan bouwvakkers en aannemers ontstaan. Ook zijn er niet voldoende koks, uitbeners in slachthuizen en ingenieurs, aldus Starczewska, directeur economische expertise bij de Poolse werkgeversorganisatie Lewiatan (Algemeen Dagblad, 21 maart 2006). Vooral in de grote steden in Polen is het lastig om gespecialiseerd personeel te kunnen vinden. De werkloosheid is daar erg laag en de goede arbeidskrachten zijn reeds gemigreerd naar het buitenland om daar te werken (Algemeen Dagblad, 21 maart 2006). Ook in het rapport van het Center for International Relations (Iglicka, 2006) wordt aangegeven dat door de toetreding van Polen tot de EU, in het begin van 2006 bouwbedrijven in Polen een tekort aan arbeiders hadden. Ook de motor- en meubelindustrie lijden onder deze ontwikkeling. *EU geef ons a.u.b. onze loodgieter terug*, zo luidt de noodkreet in Rzeczpospolita (1 juli 2005). Door de loonverschillen werken veel Polen liever in het buitenland (Iglicka, 2006).

Omdat er in de periode na 1 mei 2004 voornamelijk vergunningen zijn aangevraagd voor vacatures voor laaggeschoolde functies op de Nederlandse arbeidsmarkt, zou men kunnen stellen dat er geen sprake is van een zogenaamde brain drain. Bij een *brain drain* is immers sprake van de *outflow* van hooggeschoolde arbeidskrachten en in het rapport van Ecorys (2006) wordt aangegeven dat er sinds

2004 vergunningen voor hooggeschoolde arbeid zijn afgegeven, maar dat dit aantal beduidend lager is dan het aantal vergunningen voor laaggeschoolde arbeiders. In dit rapport wordt echter ook aangegeven dat veel migranten lagere functies vervullen dan waar zij toe in staat zijn. Dit betekent dat er Poolse arbeidsmigranten zijn die in Nederland lagere functies vervullen dan waar zij voor opgeleid zijn. Het gevolg hiervan is dat Polen niet enkel laaggeschoolde arbeiders verliest, maar dat tevens de kennis en vaardigheden van hooggeschoolde arbeidskrachten verloren gaan. Deze arbeiders migreren namelijk ook en gaan laaggeschoolde vacatures vervullen, terwijl zij hier te hoog voor gekwalificeerd zijn. Op deze manier is er niet slechts een *outflow* van *human capital*, maar wellicht ook een verlies. Wanneer iemand zijn/haar kennis jaren niet traint en/of bijhoudt kan deze namelijk verminderen en wellicht uiteindelijk verloren gaan (Ecorys, 2006).

Een gevolg van het tekort aan arbeidskrachten in Polen is dat de Poolse overheid werknemers uit andere landen wil aantrekken. In het rapport *Free Movement of Workers Two Years After the Enlargement: Myths and Reality* (Iglicka, 2006) wordt aangegeven dat de Poolse overheid de arbeidsmarkt open wil stellen voor werknemers uit de Oekraïne, Roemenië en Bulgarije. Tot 200.000 Oekraïner zouden legaal seizoensarbeid in Polen kunnen gaan verrichten. Tot dan toe werkten ze voornamelijk illegaal in Polen (Iglicka, 2006). Starczewska geeft aan hoe cynisch de situatie in haar land is. Terwijl haar landgenoten elders naar werk zoeken, is er in het land zelf een tekort aan werknemers. Ondanks de werkloosheid in Polen, gaf veertien procent van de Poolse werkgevers in 2005 aan problemen te ondervinden bij de zoektocht naar geschikt personeel. In het eerste kwartaal van 2004 was dit nog acht procent (Algemeen Dagblad, 21 maart 2006).

#### 6.2.1.7 Tekort hooggeschoolde arbeidskrachten

Niet enkel de migratie van laaggeschoolde arbeidskrachten zorgt voor problemen op de Poolse arbeidsmarkt, ook de migratie van hooggeschoolde arbeiders zorgt voor een tekort aan werknemers van dit kaliber. In het rapport *Highly skilled migration from Poland and other CEE countries – myths and reality* van het Center for International relations (2006) wordt aangegeven dat er sinds 1990 veel wetenschappers naar het buitenland zijn vertrokken om daar te gaan werken. De factoren die hen pushten waren bij migranten uit alle MOE-landen hetzelfde, namelijk laag inkomen en slechte arbeidsomstandigheden, laag prestige en sociale status van wetenschap en onderwijs, slecht uitgeruste werkkamers en laboratoria, beperkte toegang tot literatuur, gebrek aan onderzoeksfondsen en beperkte mogelijkheden om bredere wetenschappelijke kringen te contacteren (Kaczmarczyk, 2006). De migratie van Poolse wetenschappers is in de afgelopen jaren afgenomen, maar blijft een serieus probleem voor de Poolse maatschappij. Uit een studie van Hryniewicz, Jalowiecki & Mync (1997) blijkt dat veel Poolse wetenschappers die migreren goede banden met de wetenschappelijke wereld in Polen blijven houden. Wanneer zij in het buitenland zitten, kunnen zij nog steeds een grote invloed op de wetenschappelijke activiteiten in Polen uitoefenen en kennis en technologieën uitwisselen. Er is

echter een gebrek aan beleid dat er voor zorgt dat deze wetenschappers uiteindelijk weer terug willen komen naar Polen. Vertrek van studenten wordt als positief gezien. Zij kunnen immers terugkeren met nieuwe kennis en bijdragen aan meer productiviteit in Polen (Kaczmarczyk, 2006).

#### 6.2.1.8 Tekort medisch personeel

Door het CPB wordt gesteld dat veel landen die te maken hebben met emigratie lijden onder een *outflow* van medisch personeel. Zij kunnen in hun eigen behoefte voorzien en vervolgens zien zij ook nog eens een deel van de door henzelf opgeleide mensen vertrekken naar ontwikkelde landen (CPB, 2007). In Polen is deze situatie aan de orde. Werkaanbiedingen van West-Europese werkgevers zorgen voor ervoor dat veel Poolse zorgprofessionals migreren. Deze aanbiedingen zijn over het algemeen genomen namelijk vele malen beter te kwalificeren dan de kansen die zij in het eigen land krijgen<sup>24</sup>.

De *outflow* van artsen en verplegers vorm een groot probleem op zowel lokaal als regionaal niveau. De slechte situatie in de Poolse gezondheidszorg zorgt er voor dat de migratie toe zal blijven nemen (Kaczmarczyk, 2006). Niet alleen het uitzicht op hogere lonen en betere arbeidsomstandigheden zorgt er voor dat Poolse zorgprofessionals naar West-Europa vertrekken, veel vrouwelijke zorgprofessionals gaan vanwege een andere reden uit Polen weg. De *London School of Economics* geeft in 2007 aan dat in drie jaar tijd een miljoen Poolse vrouwen het land heeft verlaten. Naast arbeidsmigratie is een andere reden huwelijksmigratie. Doordat veel Poolse vrouwen verpleegster of lerares zijn, dreigt de zorg voor ouderen en kinderen door migratie van deze vrouwen in een crisis terecht te komen (Elsevier, 18 december 2007).

#### 6.2.1.9 Positieve geluiden

Positieve geluiden zijn er echter ook. Ondanks het verlies van mankracht, kennis en vaardigheden door migratie kan deze migratie positief zijn wanneer de migranten besluiten om na tijdelijke migratie terug te keren naar Polen. Het Poolse Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2008) geeft hierbij aan dat de migranten nieuwe talenkennis kunnen hebben opgedaan. Ook hebben zij ervaring opgedaan met werken in een multiculturele werkomgeving en in het buitenland opgedane kennis kan ten goede komen aan de Poolse samenleving (Pools Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2008). Daarnaast toont onderzoek het tijdelijke karakter van de geplande migratie van hooggeschoolde werknemers (waaronder ook medisch personeel). Het percentage Poolse artsen en verplegers dat permanent wil migreren (van het totaal aantal werknemers dat wil migreren) is 25% (Kaczmarczyk, 2006). Daarnaast maakte het Nederlandse Ministerie van Sociale Zaken bekend dat er een eind

---

<sup>24</sup> Een voorbeeld: een Poolse 'resident' (i.e. een aan een medische universiteit afgestudeerde Pool, verzekerd van een vaste baan bij de overheid) kan een salaris van PLN 1,637 verdienen terwijl hij 20 malen meer kan verdienen wanneer hij/zij in het buitenland zou gaan werken (Kaczmarczyk and Okólski, 2005).

gekomen is aan de groei van het aantal Poolse werknemers in Nederland (NRC Handelsblad, 16 juni 2008)<sup>25</sup>.

### 6.2.2 *Demografische context*

Migratie kan op demografisch gebied in zowel de landen van bestemming als in de landen van herkomst verschillende gevolgen met zich meebrengen. Allereerst leidt migratie tot verandering in de bevolkingssamenstelling van een land. Daarnaast kan migratie zorgen voor verandering in de vruchtbaarheid, vergrijzing en verjonging van de samenleving. De vruchtbaarheid in Polen is aan het afnemen. Volgens de Online landenpublicatie Polen van de EVD (2008) komt dit door het lage geboortecijfer en de gestegen stroom emigranten. Poolse vrouwen krijgen bovendien steeds vaker op latere leeftijd kinderen. Het gemiddelde aantal kinderen per gezin bedraagt 1,27 (EVD, 2008). Dit cijfer is erg laag. In Europa is een geboortecijfer van 2,1 kinderen per vrouw het aantal dat er voor zorgt dat het bevolkingsaantal stabiel zal blijven en niet af zal nemen. Het lage geboortecijfer in Polen heeft als gevolg dat de vergrijzing in het land toeneemt. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in Polen bevestigt dit door aan te geven dat het geboortecijfer in Polen aan het dalen is en de bevolking aan het verouderen en het de omvang van de bevolking aan het krimpen is (Pools Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2008). In 2005 (niet lang na de toetreding van Polen tot de EU) werd dit proces al gesignaleerd (IPA, 2001). Ook de ongezonde levensstijl van veel Polen is hier debet aan. In 2030 zal volgens voorspellingen 25% van de Poolse bevolking gepensioneerd zijn (EVD, 2008). Het geschatte inwoneraantal bedraagt dan 35 miljoen, ten opzichte van 38,1 miljoen inwoners in 2007 (EVD, 2008).

### 6.2.3 *Sociale context*

Op sociaal gebied zijn er verschillende gevolgen van de Poolse arbeidsmigratie naar Nederland te onderscheiden. Allereerst wordt in het publieke discours vaak de zogenaamde *euro-orphanhood* aangehaald, wat inhoudt dat migratie er voor zorgt dat kinderen zonder één van de ouders opgroeien. Ook de partner is voor langere tijd alleen en dit wordt gezien als een negatief bijeffect van migratie (Pools Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2008). Een ander negatief gevolg van het vrij verkeer van werknemers in Nederland is het ontstaan van illegale arbeid in de vorm van schijnconstructies van nep-zzp'ers en illegale tewerkstelling doordat de werkgever geen twv aanvraagt. Illegaal aan het werk zijn, maakt de positie van de arbeidsmigrant kwetsbaar. Hij/zij zal echter niet snel aangifte van misstanden doen, gezien de positie van de migrant al een misstand op zich is. Vervolgens kan de migrant te maken krijgen met uitbuiting, slechte arbeidsomstandigheden, onderbetaling, te veel gemaakte overuren (welke soms zelfs niet uitbetaald worden) en gebrekkige

---

<sup>25</sup> Het aantal werknemers uit Roemenië en Bulgarije neemt nog wel toe (NRC Handelsblad, 16 juni 2008).

huisvesting. Deze misstanden zijn overigens niet alleen voor illegale migranten een gevaar: ook migranten die alles volledig volgens het boekje doen, kunnen uitgebuit en slecht behandeld worden.

Dat er zich op het gebied van de positie van Poolse arbeiders in Nederland veel problemen manifesteren, wordt duidelijk door een persbericht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 1 januari 2008. Hierin wordt beschreven dat de Arbeidsinspectie reeds aangegeven heeft dat zij in 2008 intensiever gaan controleren bij de behandeling van Polen en andere werknemers uit de MOE-landen. ‘Zoals minister Donner van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in december 2007 in de Tweede Kamer heeft aangekondigd, komen er extra inspecties naar mogelijke onderbetaling, te lange werktijden en slechte werkomstandigheden (Ministerie van SZW, 2008).’

In deze paragraaf zullen we dieper ingaan op de volgende gevolgen: sociale en publieke voorzieningen, illegale arbeid, onderbetaling en huisvesting. Ook zal een voorbeeld uit de praktijk ter illustratie behandeld worden. De gevolgen van het vrij verkeer van werknemers zijn vooral vervelend voor de Poolse migrant zelf, maar uiteraard zijn deze nadelen ook een probleem voor de Nederlandse overheid.

#### 6.2.3.1 Sociale en publieke voorzieningen

Een positief gevolg van het vrij verkeer van werknemers is dat de Poolse migrant toegang krijgt tot de Nederlandse sociale en publieke voorzieningen. De Nederlandse wetgeving zorgt er voor dat arbeidsmigranten die in Nederland naar werk komen zoeken gedurende de eerste drie maanden van hun verblijf in Nederland geen recht hebben op sociale bijstand (Fernhout, Groenendijk & Minderhoud, 2007). Wanneer de migrant echter aan het werk is, heeft hij/zij dezelfde rechten als de Nederlandse werknemer wat inhoudt dat de migrant gebruik mag maken van de Nederlandse sociale en publieke voorzieningen.

#### 6.2.3.2 Illegale arbeid

Eerder is beschreven dat sommige arbeidsmigranten zich in Nederland laten registreren als zelfstandige zonder personeel (zzp'er), terwijl dit een schijnconstructie is. Op deze manier kan de migrant namelijk dezelfde diensten aanbieden als een reguliere arbeidskracht, enkel nu kan het voor een lager loon dan de cao of het minimumloon voorschrijven. De migrant is immers eigen baas. Diverse geïnterviewden geven aan dat er in toenemende mate sprake is van deze schijnconstructie (Ecorys, 2006). Wellicht krijgt de zogenaamde zzp'er sneller werk, doordat zijn/haar loon lager is dan de concurrent, maar er is ten eerste sprake van een illegale constructie en ten tweede wordt de migrant op deze manier uitgebuit. De kans voor andere migranten om hetzelfde werk te kunnen doen, wordt kleiner naarmate het loon van de zzp'er lager zal zijn dan die van de reguliere migrant. Uiteindelijk heeft deze constructie een drukkend effect op de lonen in de sector waar deze situatie plaatsvindt. Een



werkgever zal immers sneller kiezen voor het lagere loon dan voor hoger. De respondenten wijten de toename van deze schijnconstructies aan het overgangsregime (Ecorys, 2006). In het rapport van het *Institute of Public Affairs* (2006) wordt aangegeven dat volgens verklaringen van familie-/gezinsleden van de migranten, het grootste gedeelte van de migranten legaal aan het werk zijn. Toch is het overgrote gedeelte van de mensen die geïnteresseerd in economische migratie naar één van de EU-lidstaten, er toe bereid om illegaal aan het werk te gaan (Institute of Public Affairs, 2006). Geïnterviewde respondenten (Ecorys, 2006) geven aan dat het aantal illegaal tewerkgestelde migranten (zonder twv terwijl deze wel aangevraagd had moeten worden) sinds de overgangsregeling nauwelijks beïnvloed is. De schijnconstructies van zelfstandigen is volgens hen daarentegen wel toegenomen sinds 2004 en de loonkosten zijn daarmee gepaard veel lager dan het geval is bij reguliere werknemers. Helaas ontbreken de benodigde gegevens en ook de specifieke kwantitatieve analyses om conclusies over de looneffecten te kunnen trekken (Ecorys, 2006).

### 6.2.3.3 Onderbetaling

Arbeidsmigranten horen volgens de betreffende wet- en regelgeving hetzelfde loon te verdienen als hun Nederlandse collega's. In Nederland zijn er verschillende meldpunten waar werkgevers, werknemers en sociale partners meldingen van misstanden kunnen doen. Werknemers zijn soms echter bang om bij aangifte hun baan te verliezen. Ook kan bewijsvoering ontbreken en soms zijn de niet de juiste handhavingmethoden aanwezig om de misstanden aan te pakken ((Eerste) Evaluatie flankerend beleid vrij verkeer van werknemers MOE-landen, 2008). Illegale arbeid brengt nadelen met zich mee voor de migrant, maar zorgt evenals schijnconstructies van nep-zzp'ers voor een drukkend effect op de loonontwikkeling.

In een onderzoek van ABU<sup>26</sup> uit 2008 wordt gemeld dat er ongeveer vijfduizend malafide uitzendorganisaties in Nederland actief zijn. Deze uitzendbureaus werken met illegale werknemers, dragen geen belasting en premies af, leven de cao voor uitzendkrachten niet na en overtreden de WML<sup>27</sup> en de Arbeidstijdenwet verrichten ((Eerste) Evaluatie flankerend beleid vrij verkeer van werknemers MOE-landen, 2008). Het ANP bericht op 14 maart 2006 over miljoenenfraude met Poolse werknemers. Ruim tweehonderd Poolse werknemers werden met valse papieren als zeelui ingezet, terwijl ze in werkelijkheid onderhoudswerk aan schepen deden. Door de zogenaamde matrozen voor het werk dat zij deden te laag uit te betalen, de helft van het salaris zwart uit te betalen en belastingen en premies te ontduiken, is er voor een bedrag van 8 miljoen fraude gepleegd (ANP, 14 maart 2006).

<sup>26</sup> *Factsheet* ABU, behorende bij Notitie *De Uitzendbranche, de normen en de werknemers uit Midden- en Oost-Europa*, 31 januari 2008.

<sup>27</sup> Om het 'kaf van het koren' te scheiden is de zogenaamde NEN-4400-1-norm in het leven geroepen. Dit is een betrouwbaarheidskeurmerk voor alle ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen en voor (onder)aannemers van werk. Het certificaat geeft aan dat de (personeels)administratie op orde is, dat er tijdig belastingen en sociale verzekeringspremies worden betaald en dat de medewerkers gerechtigd zijn om in Nederland arbeid te verrichten ((Eerste) Evaluatie flankerend beleid vrij verkeer van werknemers MOE-landen, 2008).



#### 6.2.3.4 Huisvesting

Er is een tekort aan huisvesting in Nederland voor werknemers uit Polen. Dit tekort zorgt naast overlast voor de omwonenden voor onveilige situaties voor de migrant zelf ((Eerste) Evaluatie flankerend beleid vrij verkeer van werknemers MOE-landen, 2008). Uit een bericht van Gemeente Den Haag (19 juni 2008) blijkt dat er bij overbewoning en illegale bewoning soms sprake is van wel tien man op een bovenetage van 60 vierkante meter. Dit leidt tot onveilige situaties en overlast in wijken met een goedkope woningvoorraad (Gemeente Den Haag, 19 juni 2008). Er zijn beleidsmaatregelen ingezet om de situatie van huisvesting voor migranten te verbeteren, maar deze blijken (nog) onvoldoende effect te hebben. Met het oog op deze en andere problemen hebben 53 gemeenten tijdens de eerste Polentop in december 2007 in Rotterdam aangedrongen op aanvullende maatregelen ((Eerste) Evaluatie flankerend beleid vrij verkeer van werknemers MOE-landen, 2008).

#### 6.2.3.5 Voorbeeld

Een voorbeeld van de misstanden bij Poolse uitzendkrachten is de schandalige behandeling van ongeveer 25 Poolse uitzendkrachten die werkzaam zijn bij het glastuinbouwbedrijf Aardse uit Sappemeer. De uitzendbureaus waar deze uitzendkrachten bij aangesloten zijn maken tal van overtredingen, zo meldt het de CNV Dienstenbond op haar website. De volgende misstanden zijn in casu ontdekt:

- Vaste contracten worden niet gegeven ook al heeft de uitzendkracht hier recht op. Deze contracten worden ontdoken door de werknemers van het ene naar het andere bureau over te plaatsen.
- Er is geen loondoorbetaling gedaan bij uitzendkrachten die al langer dan 78 weken werkzaam zijn. Zij krijgen alleen de gewerkte uren betaald, wat in strijd is met de wet.
- Arbeidskrachten worden onderbetaald.
- Er wordt vermoed dat er langdurig geen pensioenpremie is afgedragen.
- Een aantal reserveringen (ongeveer 10% van het loon) zijn niet betaald.

Als klap op de vuurpijl heeft de werkgever van de migranten samen met het desbetreffende uitzendbureau de Poolse uitzendkracht die voor zijn rechten op kwam ontslagen (CNV Dienstenbond, 6 juni 2008). CNV-bestuurder Siegbert van der Velde: 'Het is een grof schandaal. Het signaal dat men afgeeft is dat Poolse werknemers die voor hun rechten opkomen er onherroepelijk uit worden geschopt. De rest is nu erg bang. Het is mond houden of wegwezen. Aardse en de eigenaar van de uitzendbureaus verschuilen zich achter elkaar als het er om gaat wie de verantwoordelijkheid hiervoor draagt (CNV Dienstenbond, 6 juni 2008).'

#### 6.2.4 *Politieke context*

De Poolse burgers waren blij met de toetreding van Polen tot de EU. Zij waren namelijk ontevreden over het hoge werkloosheidspercentage in hun land (IPA, 2006). Wat de politieke verhoudingen tussen Nederland en Polen betreft, heeft het al dan niet direct implementeren van het vrij verkeer van werknemers een belangrijke rol gespeeld. De implementatie door de oude EU-lidstaten gaf aan de nieuwere staten het signaal dat zij ook echt volwaardig lid van de Unie zijn. Nederland is hier echter niet meteen tot over gegaan, terwijl tijdens het kabinet Kok II in 2001 hier wel voor gekozen was (TK, 2000-2001, 23987, nr.5). Het Poolse vertrouwen in Nederland kan door deze actie geschaad zijn (Ministerie van Sociale Zaken, 2004). De toetreding van Polen tot de EU heeft echter gezorgd voor grotere economische groei en lagere werkloosheid waardoor de Polen en de Poolse overheid waarschijnlijk erg blij zijn met de toetreding. Minder positief is echter dat Nederland in Polen bekendstaat als een land waar werknemers op grote schaal uitgebuit worden (Novum, 29 juni 2008). De vraag is echter of dit de internationale betrekkingen tussen Polen en Nederland schaadt. Het is eerder nadelig voor de Nederlandse economie, omdat de Nederlandse positie op de arbeidsmarkt hierdoor slechter wordt (Novum, 29 juni 2008). Polen kunnen er voor kiezen in andere lidstaten te gaan werken en Nederland links te laten liggen (Agrarisch Dagblad, 27 mei 2008).

#### 6.3 Overige oude en nieuwe lidstaten

Nu de gevolgen van het vrij verkeer van werknemers voor Polen en Nederland duidelijk zijn geworden, zal de focus verlegd worden naar andere landen. De vraag is of deze gevolgen te generaliseren zijn naar het geheel van de EU lidstaten. Zijn Polen en Nederland individuele cases of zijn dezelfde processen als gevolg van het vrij verkeer van werknemers in andere landen te ontdekken? Poolse migratie naar oude lidstaten Duitsland, Ierland en Zweden zal onder de loep genomen worden. Zijn er dezelfde gevolgen van Poolse migratie naar deze lidstaten te ontdekken als bij Poolse migratie naar Nederland het geval was? Of is hier juist geen sprake van en hoe komt dit? Daarnaast zullen de gevolgen van het vrij verkeer van werknemers voor de nieuwste lidstaten Roemenië en Bulgarije geanalyseerd worden. Zijn deze gevolgen te vergelijken met de gevolgen voor Polen? Deze twee nieuwe lidstaten beschikken nog niet over volledig vrij verkeer van werknemers. Dit was tevens de situatie voor Polen in 2004 en toch bracht toetreding van Polen tot de EU grote migratiestromen vanuit dit land op gang. Is dit ook zo bij Roemenië en Bulgarije?

De meeste EU-15 lidstaten hebben bij de toetreding van Polen restrictief toelatingsbeleid toegepast. Er waren op dat moment echter drie landen in de EU die geen restricties hebben toegepast, namelijk het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Zweden (Ecorys, 2006)<sup>28</sup>. Iglicka (2006) vat de gevolgen van het

<sup>28</sup> ‘Wel hebben zowel het Verenigd Koninkrijk als Ierland een registratieplicht gesteld alsmede beperkingen aan de toegang tot sociale voorzieningen en uitkeringen. Bij deze beperkingen geldt als uitgangspunt dat het mogelijk is om naar werk te

openen van de arbeidsmarkt voor MOE-migranten door Ierland en Zweden samen. Zij zegt dat de verwachte ‘vloed’ van migranten niet heeft plaatsgevonden. Uiteraard is er wel een behoorlijke toename van migranten uit de MOE-landen plaatsgevonden, maar zoals eerder gezegd, omvat deze toename ook de migranten die voorheen illegaal aan het werk waren. De migranten doen nauwelijks beroep op de publieke en sociale voorzieningen en betalen premies en belastingen. De migratie lijkt tijdelijk te zijn. Er is nog geen duidelijk bewijs dat de migranten zich permanent willen settelen. De migranten verdringen niet de lokale bevolking. Vaak is van het tegenovergestelde sprake. De migranten vervullen vacatures die niet of nauwelijks vervuld worden door de lokale bevolking (Iglicka, 2006).

### 6.3.1 Duitsland

Na de toetreding van Polen tot de Europese Unie was Duitsland de meest populaire migratiebestemming voor Poolse werknemers (IPA, 2006). Duitsland had echter geen vrij verkeer van werknemers voor MOE-landen, maar had reeds voor toetreding van de MOE-landen bilaterale verdragen met enkele van deze landen afgesloten waardoor onder andere Poolse werknemers voor een bepaalde duur (meestal twee jaar) in Duitsland konden werken (Ecorys, 2006). Zo was het voor tijdelijke migranten, gastwerknemers en seizoensarbeiders mogelijk om, ondanks de overgangsmaatregelen, in Duitsland aan de slag te gaan (CPB, 2004). Hooggeschoolde buitenlandse werknemers hadden toegang tot de arbeidsmarkt door middel van een green card. Al deze regelingen zorgden er na 2004 voor dat er behoorlijk wat Polen naar Duitsland migreerden (Ecorys, 2006). Duitsland laat al gedurende langere tijd Poolse werknemers toe tot de arbeidsmarkt. De bilaterale verdragen zijn dan ook door Duitsland afgesloten met Polen om het land te helpen met verminderen van de werkloosheid (IOM, 2008). Daarnaast bestaat er een grote groep Polen met een dubbele nationaliteit in de vorm van een Duits paspoort. Voor deze werknemers geldt net als voor andere EU-burgers het vrij verkeer van werknemers en wanneer zij migreren naar Duitsland of een andere oude EU-lidstaat, wordt dit niet gezien als MOE-migratie (Pool, 2003). In het bericht *Berlin maintains restrictions on workers from eastern Europe* (EUobserver, 17 juli 2008) staat dat Duitsland de restricties wil vasthouden aan de restricties tot 2011. Duitsland wil dit doen, omdat openstelling van de arbeidsmarkt de verdringing van lokale krachten kan betekenen. De toegangsregels voor hooggeschoolde werknemers zullen daarentegen versoepeld worden (EUobserver, 17 juli 2008). De vraag is echter of het in stand houden van de overgangsmaatregelen wel zo verstandig is. De Duitse regering neemt aan dat in het bijzonder laaggeschoolde arbeiders uit de laatst toegetreden lidstaten tot dalende lonen en stijgende spanningen op de arbeidsmarkt zullen zorgen. Daarnaast denkt de regering dat door de geografisch nabije ligging van de acht nieuwe lidstaten er een grote toestroom van

---

zoeken, maar dat het niet mogelijk is aanspraak te maken op inkomensgerelateerde uitkeringen. MOE-migranten dienen zelfvoorzienend te zijn (Home Office, 2004). In Zweden is dit laatste niet het geval (Ecorys, 2006).’

werknemers uit deze landen zal plaatsvinden. Duitsland vindt daarbij dat de huidige bilaterale verdragen voorzien in de nodige arbeidsmigratie tussen de MOE-landen en Duitsland. De Duitse regering vergeet hierbij echter dat laaggeschoolde arbeidskrachten nodig zijn in Duitsland om de vergrijzing tegen te gaan. Daarnaast gaat het op dit moment beter met de Poolse arbeidsmarkt, de economie en werkloosheid en daarom zullen de migratiestromen vanuit die land hoogstwaarschijnlijk niet zo massaal zijn als de Duitse overheid voorspeld. Daarnaast laten recente data zien dat Duitsland zijn leidende positie op het gebied van land van bestemming moet delen met het Verenigd Koninkrijk. Hoe meer tijd er overheen gaat, hoe groter het risico zal zijn dat de MOE-landen als bron van jonge, gemotiveerde en gekwalificeerde arbeidskrachten voor Duitsland verloren zal gaan (Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut, 2006).

### 6.3.2 *Ierland*

Ierland is één van de populairste MOE-bestemmingen en heeft er voor gekozen om direct per 1 mei 2004 de arbeidsmarkt open te stellen voor migranten uit de MOE-landen. Deze migranten moesten zich wel laten registreren en tevens was een beroep op bijstand voor de MOE-migrant de eerste twee jaar van het verblijf niet mogelijk (Ecorys, 2006)<sup>29</sup>. De immigratie vanuit de MOE-landen naar Ierland heeft tussen april 2004 en april 2005 een piek bereikt met bijna 70 000 personen op een totale bevolking van 4.13 miljoen (UNIZO<sup>30</sup>, 2005). Ierland is een klein land en deze aantallen zijn dan ook enorm (Ecorys, 2006). Van deze 70.000 personen was 38% (26 400) afkomstig uit Centraal en Oost-Europa. Van deze 26.400 migranten is 17% afkomstig uit Polen en 9% uit Litouwen. De overige zes MOE-landen omvatten 12% van deze migratie. Deze cijfers zijn aan de voorzichtige kant en liggen vermoedelijk hoger (UNIZO, 2005)<sup>31</sup>. Daarnaast laten deze cijfers zien dat in vergelijking met de voorgaande jaren, de migrantenaantallen uit de MOE-landen na 1 mei 2004 zijn verveelvoudigd. Dit werd in augustus 2004 uitgesproken door de Ierse overheid door aan te geven dat er op dat moment sprake was van een vertienvoudiging van het aantal verblijfsvergunningaanvragen ten opzichte van het eerste kwartaal van 2004 (Ecorys, 2006). Een niet te verwaarlozen aspect van deze toename is de registratie van illegale werknemers die reeds in Ierland aanwezig waren. Deze werknemers werkten voor 1 mei 2004 zwart en zijn zich gaan registreren toen het vrij verkeer van werknemers hen hier de mogelijkheid toe gaf. Als gevolg is er in de cijfers een grote toename te zien, maar veel van deze

---

<sup>29</sup> 'De aanwezigheid van internationale arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa in Ierland is geen recente ontwikkeling; Ierse werkgevers en overheidinstanties werven al sinds 1999 actief werknemers uit Midden- en Oost-Europese landen. Vanuit de overheid heerst de idee dat migranten van essentieel belang zijn geweest bij het handhaven van de hoge en snelle economische groei die Ierland het laatste decennium kenmerkt (Killeen, 2005).'

<sup>30</sup> UNIZO is een Belgische Unie van Zelfstandige Ondernemers ([www.unizo.be](http://www.unizo.be)).

<sup>31</sup> Ambassades van de verschillende landen ramen het aantal van hun landgenoten in Ierland hoger. Hierbij worden cijfers genoemd van meer dan 100 000 Polen, meer dan 30 000 Litouwers, een 30 000 Slowaken en Esten. Ook heel wat migranten worden illegaal te werk gesteld en deze migratie komt daarom niet in de officiële cijfers naar tot uitdrukking (UNIZO, 2005).

migranten waren fysiek al in Ierland aanwezig en tevens tewerkgesteld (illegaal) (Igllicka, 2006). Volgens het Ierse Ministerie van *Labour Affairs* brengt de MOE-migratie geen negatieve effecten met zich mee op het gebied van werkloosheid en lonen (Killeen, 2005). De werkloosheid is in de afgelopen jaren laag gebleven (Ecorys, 2006). Ook UNIZO geeft aan dat de Ierse beslissing om de arbeidsmarkt open te stellen positieve sociaal-economisch effecten als gevolg heeft gehad (UNIZO, 2005). Dit wordt door de overheid bevestigd. De minister van *Labour Affairs* gaf in 2005 aan dat er ‘geen significante neveneffecten zijn opgetreden als gevolg van de MOE-migratie (Killeen, 2005)’ (Ecorys, 2006). Daarnaast kan geconcludeerd worden dat de MOE-migratie naar Ierland dezelfde kenmerken vertoont als de migratie naar Nederland. Veel immigranten vullen de vacatures op waar Ierse werknemers het liefste voor passen. De sector die de meeste migranten absorbeert is de bouwsector en de immigranten hebben bepaalde knelpuntvacatures weggewerkt. Ook zijn veel werkgevers evenals in Nederland erg te spreken over de capaciteiten, efficiëntie en werkethiek van de migranten. Enige problemen die zich voordeden hadden te maken met het niveau van kwalificatie en gebrekkige kennis van de Engelse taal. Een verschil met Nederland is dat zwart werk door MOE-migranten wordt beperkt, doordat deze migranten legaal aan het werk gesteld kunnen worden (UNIZO, 2005).

### 6.3.3 *Zweden*

Zweden is het enige land dat het vrij verkeer van werknemers direct op MOE-migranten van toepassing liet zijn bij de toetreding van de MOE-landen. De enige ‘beperking’ die dit land per 1 mei 2004 had, was de registratie voor MOE-werknemers die langer dan 3 maanden in Zweden werkten. Verder werden en worden deze werknemers precies hetzelfde behandeld als Zweedse werknemers. Deze werknemers maakten bijvoorbeeld net als de Zweedse werknemers aanspraak op inkomensgerelateerde uitkeringen (Ecorys, 2006). Iets wat in Ierland en het Verenigd Koninkrijk niet het geval was (Home Office, 2004). Sinds de toetreding van de MOE-landen tot de EU is de migratie vanuit de MOE-landen naar Zweden. Deze toename vond zowel in 2004, 2005 en vooral in 2006 plaats. Dat deze toename in 2005 en 2006 bleef doorgaan geeft aan dat deze toename niet enkel het resultaat is van een hogere registratie van migranten, maar dat er een werkelijke toename van het aantal migranten heeft plaatsgevonden. De immigratie vanuit de MOE-landen naar Zweden vormt echter nog steeds een klein deel van de totale immigratie naar Zweden. De immigratie vanuit de MOE-landen wordt voornamelijk door Poolse migratie gevormd. Polen is dan ook het grootste MOE-land en een buurland van Zweden aan de andere kant van de Baltische Zee. Na Poolse migratie, is de MOE-migratie uit Litouwen het grootste (Wadensjö, 2007). Naast een toename in migranten, heeft er een toename van 70% in aanvragen van verblijfsvergunningen (zo’n 21.800 aanvragen) vanuit de MOE-landen plaatsgevonden (European Citizen Action Service, 2005). Werknemers werken net als in Nederland voornamelijk in de transportsector, de dienstensector, en in de land-, tuin- en bouwsector. Over het algemeen genomen wordt de uitbreiding van de EU met de MOE-landen door de Zweedse bevolking niet als problematisch ervaren. De Eurobarometersteekproef gaf aan dat slechts 7% van de

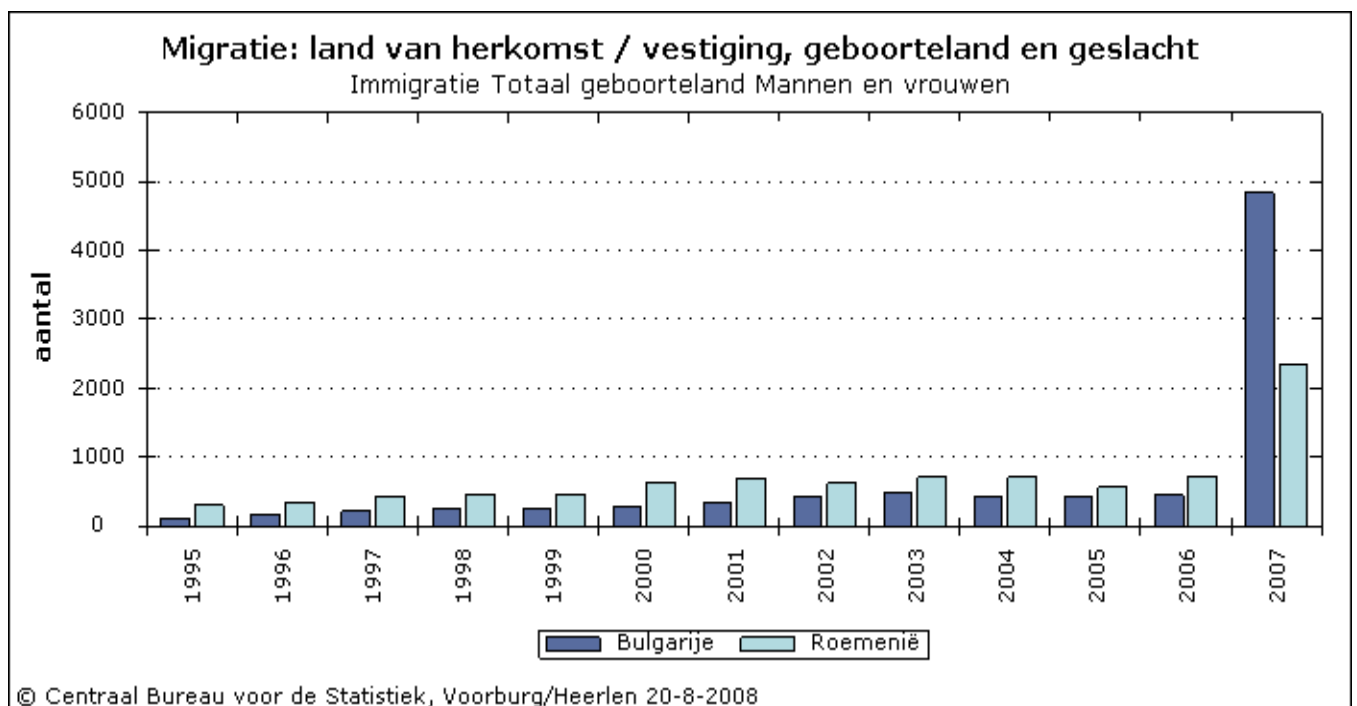
Zweedse bevolking immigratie als zorgwerkend ervoer (Traser, 2005). Daarnaast is het net als in Nederland zo dat weinig MOE-migranten gebruik maken van de sociale zekerheid (Ecorys, 2006). De migratie vanuit MOE-landen naar Zweden ligt lager dan menigeen in de EU had vermoed. De reden hiervoor is waarschijnlijk dat Zweden geen enkele directe buitengrens met nieuwe EU-lidstaten heeft<sup>32</sup>. Dit betekent dat het voor de minder gegoede migrant lastiger is om naar Zweden te migreren (UNIZO, 2005). Doyle, Hughes & Wadensjö (2006) vullen aan dat de werkloosheid in Zweden in de periode voor toetreding en op het moment van toetreding van de MOE-landen relatief vergeleken met de rest van de Unie relatief laag was. De arbeidsmarkt was echter niet zo sterk als die in Ierland. Die zou een andere verklaring kunnen zijn voor de beperkte migratie vanuit de MOE-landen naar Zweden. Ook de Zweedse taal zou een barrière gevormd kunnen hebben. Ierland en het Verenigd Koninkrijk hadden hier een voordeel mee (Doyle, Hughes & Wadensjö, 2006). Wadensjö (2007) voegt hier aan toe dat er weinig vacatures beschikbaar waren. De Zweedse werkloosheid is dan ook laag vergeleken met de werkloosheid in andere EU-landen. In 2007 begon de werkloosheid in Zweden echter te groeien wat kan zorgen voor een toenemende migratiestroom naar dit land. Volgens Wadensjö (2007) maken immigranten uit de MOE-landen niet veel gebruik van de publieke en sociale voorzieningen in Zweden.

#### 6.3.4 Roemenië en Bulgarije

Tussen de twee nieuwste lidstaten Roemenië en Bulgarije zit een wereld van verschil. Zo is de werkloosheid in Bulgarije 6,8% in 2008 (Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken België, 2008) terwijl dit in Roemenië slechts 5% in 2008 bedraagt (EVD, 2008). De landen hebben daarnaast een ander historisch verleden en zoals te zien is in figuur 6.1 vindt er meer migratie vanuit Bulgarije naar Nederland plaats dan vanuit Roemenië. Zoals eerder gesteld in hoofdstuk 3 kunnen arbeidsmigratie en het vrij verkeer van werknemers als negatief gevolg hebben dat er in landen van herkomst een zogenaamde *brain drain* plaats vindt. Hierdoor kan een tekort aan werknemers komen te ontstaan (CPB, 2007). Wat betreft deze *brain drain* en dit tekort aan werknemers geeft de Economische Voorlichtingsdienst (EVD, 2008) aan dat er de laatste jaren in Bulgarije reeds sprake is van een *brain drain*, doordat steeds meer Bulgaren kiezen voor een studieverblijf in het buitenland. Die trend verplaatst zich ook naar werknemers. Een deel van de hoger opgeleide Bulgaren trekt, ondanks de barrières om in andere EU-lidstaten te werken, toch naar het buitenland. De EVD (2008) geeft aan dat er hervormingen van de Bulgaarse arbeidsmarkt noodzakelijk zijn om het verwachte grote tekort aan werknemers te voorkomen (De Volkskrant, 11 december 2007).

<sup>32</sup> Slechts met enkele nieuwe EU-lidstaten zoals Polen, Litouwen en Letland bestaan er maritieme verbindingen (veerboot) (UNIZO, 2005).

Het vrij verkeer van werknemers is op dit moment nog niet voor Roemeense en Bulgaarse werknemers van toepassing. Wanneer dit wel het geval zal zijn, wordt het voor arbeidsmigranten vanuit deze landen makkelijker om in andere EU-lidstaten te gaan werken. Nu zijn er op het gebied van een *brain drain* al problemen in Bulgarije en dit kan alleen maar erger worden wanneer de grenzen volledig worden opengesteld voor de twee nieuwste lidstaten. Positieve gevolgen van migratie worden gezien in de overmakingen door de migranten. Volgens de *Agency for Bulgarians Abroad* is dit (naast buitenlandse investeringen en Europese fondsen) één van de belangrijkste inkomsten van het land (Rangelova & Vladimirova, 2004). Een ander positief gevolg is de hogere kwalificaties waar migranten mee terug komen. Als minder positief wordt de investering in educatie gezien. Deze investering zal door migratie niet terug verdiend worden. Daarnaast kunnen de overmakingen door migranten inflatie als gevolg hebben, doordat deze bedragen enkel voor consumptie gebruikt worden. Een sociaal gevolg heeft te maken met de invloed van de migratie op kinderen. In veel gevallen laten ouders hun kinderen achter bij familieleden en in belangrijke perioden in de ontwikkeling van het kind kunnen de ouders ver weg zijn. Positief is echter dat de kinderen kunnen delen in de verbeterde economische status van het gezin (Rangelova & Vladimirova, 2004).



*Figuur 6.1. Migratie Roemenen en Bulgaren naar Nederland in de periode 1995-2007 (Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2008).*

## 6.4 Resumé

In dit hoofdstuk is deelvraag 4 beantwoord. Allereerst zijn de gevolgen van de Poolse arbeidsmigratie voor Nederland en Polen geanalyseerd. Uit deze analyse is gebleken dat de Poolse arbeidsmigratie voor zowel oude en nieuwe lidstaten positieve als ook negatieve gevolgen met zich mee brengt. De positieve gevolgen voor Nederland zijn de bijdrage aan de economische groei van Nederland en de opvulling van moeilijk vervulbare vacatures. Nederlandse werkgevers zijn over het algemeen genomen erg tevreden over de Poolse arbeidskrachten. Minder positieve gevolgen manifesteren zich voornamelijk op sociaal gebied. De huisvesting van de migranten is vaak niet in orde, er vindt regelmatig onderbetaling plaats en ook illegale arbeid is een issue dat de aandacht blijft verdienen. Wat de gevolgen van de Poolse arbeidsmigratie voor Polen betreft, kan gezegd worden dat door de migratie ook in Polen wordt bijgedragen aan de economische situatie. Daarnaast is er sprake van vermindering van de werkloosheid en de geldbedragen die door de migranten naar achtergebleven familieleden en/of vrienden overgemaakt worden, zijn goed voor zowel voor economie als de Poolse burgers zelf. Minder positieve gevolgen uit(t)en zich in een zogenaamde *brain drain*, *skills drain* en *care drain*. In dit hoofdstuk is niet enkel naar Poolse arbeidsmigratie naar Nederland gekeken, maar zijn tevens oude lidstaten Duitsland, Ierland en Zweden in de analyse betrokken. Tenslotte zijn de twee nieuwste lidstaten Roemenië en Bulgarije behandeld. Meer informatie hierover is te lezen in de eindconclusies in het volgende hoofdstuk.



## Hoofdstuk 7 Conclusies en (beleids)aanbevelingen

Uit de in hoofdstuk 5 en 6 gepresenteerde onderzoekresultaten kunnen verschillende conclusies getrokken worden. De vraagstelling van dit onderzoek is richtinggevend in deze conclusies; deze vraag geeft immers aan welke informatie met het onderzoek verzameld dient te worden. Ook de van de vraagstelling afgeleide deelvragen zullen sturing geven aan de eindconclusies en zullen in deze paragraaf beantwoord worden. Daarnaast zal overige relevante informatie weergegeven worden.

### 7.1 Centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt: *‘Hoe zien de ontwikkeling en de gevolgen van het vrij verkeer van werknemers in de EU-27 er voor zowel oude als nieuwe lidstaten uit en wat zijn de daaruit te trekken beleidslessen?’* Uit het onderzoek is gebleken dat het vrij verkeer van werknemers sinds oprichting een ontwikkeling heeft doorgemaakt. Steeds meer landen zijn toegetreden tot de EU en vallen nu onder het regime van het vrij verkeer van werknemers. Sommige landen zijn direct toegelaten tot het vrij verkeer van werknemers, andere landen hadden te maken met restricties. De gevolgen van het vrij verkeer van werknemers zijn divers en worden in dit onderzoek ingedeeld in twee categorieën, namelijk gevolgen voor de oude lidstaten en gevolgen voor de nieuwe lidstaten. Daarnaast wordt gefocust op de omvang en ontwikkeling van de migratiestromen binnen het vrij verkeer van werknemers. Ook wordt gekeken naar de gevolgen van de migratiestromen. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat er zowel positieve als negatieve gevolgen aan te duiden zijn. Ook is gebleken dat zowel oude als nieuwe lidstaten kunnen leren van de ontwikkelingen binnen het vrij verkeer van werknemers. Zo kan men de Poolse arbeidsmigratie welke in grote getale plaats heeft gevonden, als casus nemen om lering uit te trekken. Hier zal later uitgebreid op ingegaan worden.

Wanneer we focussen op de positieve en negatieve gevolgen van het vrij verkeer van werknemers is de vraag echter of deze polen elkaar in evenwicht houden. Zijn er genoeg voordelen om de nadelen te compenseren? Bij aanvang van het onderzoek werd op basis van inzichten uit de theorie bepaald dat de lidstaten zich geen zorgen hoeven te maken over de gevolgen van het vrij verkeer van werknemers, omdat het evenwicht op de arbeidsmarkt zichzelf uiteindelijk zal herstellen. In deze paragraaf zullen we op basis van de onderzoeksresultaten bepalen of dit zo is. Naast gevolgen voor de arbeidsmarkt, brengt het vrij verkeer van werknemers overige economische, sociale, demografische en politieke gevolgen met zich mee. Verhouden deze gevolgen zich in evenwicht tot elkaar of is er sprake van een problematische situatie?

## 7.2 Omvang en ontwikkeling

Sinds oprichting van het vrij verkeer van werknemers (samen met het vrij verkeer van goederen, diensten en kapitaal binnen een interne markt in het Verdrag tot Oprichting van de Europese Gemeenschap) heeft dit begrip veranderingen ondergaan. Bij de oprichting werd het vrij verkeer van werknemers gezien als het vrij verkeer van privé-personen als economisch subject, zowel als werknemers of als dienstverlener. Later is hier verandering in gebracht door verblijfsrecht geleidelijk aan ook toe te staan aan nieuwe categorieën Europese burgers, namelijk renteniers, studenten, werklozen en werkzoekenden. De Familieleden van deze verblijfsgerechtigden kregen tevens verblijfsrecht. Dit nieuwe juridische kader wordt ook wel het burgerschap van de Unie genoemd (Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2006).

Het vrij verkeer van werknemers heeft zich sinds oprichting qua omvang uitgebreid. Eerst waren er slechts zes landen lid van de Unie, later werden dit er geleidelijk aan steeds meer. In 1973 vond de eerste uitbreiding plaats met de toetreding van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken. In 1981 trad Griekenland toe en bij deze toetreding was er voor het eerst sprake van zogenaamde overgangsmaatregelen. Ook bij de toetreding van Spanje en Portugal in 1986 was er sprake van een overgangsregime (Europese Commissie, 2007). Deze overgangsmaatregelen houden in dat oude lidstaten bij de toetreding van nieuwe lidstaten hun arbeidsmarkt kunnen beschermen tegen een grote stroom migranten (CPB, 2005). Toen Zweden, Finland en Oostenrijk in 1995 toetraden tot de Unie werden geen overgangsmaatregelen afgekondigd. Bij de MOE-landen was dit echter weer wel het geval. De MOE-landen hebben dan ook veel overeenkomsten met Griekenland, Spanje en Portugal ook wel de MED3 landen, de andere landen waar overgangsmaatregelen voor zijn afgekondigd. In 1995 traden Zweden, Finland en Oostenrijk toe tot de Unie en weer werden geen overgangsmaatregelen afgekondigd. De eerstvolgende uitbreiding na deze landen was de uitbreiding van de Unie met de MOE-landen.

Ook de omvang van de migratiestromen in het kader van het vrij verkeer van werknemers heeft zich sinds oprichting ontwikkeld. Vooral de migratiestromen vanuit de MOE-landen naar oude lidstaten heeft sinds 2004 een aanzienlijke toename en bijbehorende consequenties met zich mee gebracht. Poolse migratie overheerste in deze en de drijfveren van deze migranten waren voornamelijk economisch gekleurd. Verbetering van het inkomen en de welvaartspositie was echter niet de enige reden van de Poolse migrant om te migreren. Mogelijke andere factoren die van invloed zijn geweest, zijn de vraag naar arbeid in het land van bestemming, de economische situatie aldaar, de werkloosheid, de taal, de aanwezigheid van netwerken en de behoefte van werknemers aan flexibel personeel (bijvoorbeeld vanwege een streng ontslagrecht) (Ecorys, 2006). (Doyle, Hughes & Wadensjö, 2006) sluiten zich hierbij aan door aan te geven dat het nastreven van een hoger inkomen niet de enige *pullfactor* van migratie is. De situatie op de arbeidsmarkt in het land van bestemming en

het land van herkomst zijn ook belangrijke factoren. Zo was op het moment van de uitbreiding van de EU met de 10 MOE-landen het werkloosheidsniveau in de toetredende landen in verhouding tot die van Zweden, Ierland en andere oude lidstaten behoorlijk hoog. De Ierse arbeidsmarkt had op dat moment een erg goede positie. De Zweedse arbeidsmarkt echter niet. Er waren weinig vacatures beschikbaar en ondanks het gegeven dat Zweden als enige land geen restrictiemaatregelen afgekondigd had voor de MOE-landen, vond er niet veel migratie plaats naar dit land (Doyle, Hughes & Wadensjö, 2006).

### 7.3 Restricties

In het theoretisch kader wordt gerefereerd naar Lee (1969) die het over *intervening obstacles*, zoals uitgangs- en toegangsregels heeft. Dit is interessant voor het onderzoek naar de gevolgen van het vrij verkeer van werknemers. Klopt het dat de genomen overgangmaatregelen door verschillende oude lidstaten, waaronder Nederland, de migratie vanuit net toetredende MOE-landen obstrueren? Vindt er door de ingevoerde overgangmaatregelen minder migratie naar deze landen plaatsvondt dan naar andere oude lidstaten? De restricties waar Nederland voor gekozen heeft in 2004 hebben er voor gezorgd dat de migratiestromen uit Polen niet extreem was. Wel wordt in het rapport van Ecorys (2006) aangegeven dat de illegale arbeid door MOE-migranten in Nederland toegenomen is. Daarom is de vraag of de genomen restricties hun doel hebben gediend. De toename van illegale migratie, omdat de legale manier niet voor elke migrant mogelijk is, is waarschijnlijk een vervelend neveneffect van de overgangmaatregelen. Dat in meerdere landen sprake was van deze situatie is te zien aan de toename van MOE-migranten in Polen op het moment van de toetreding van deze landen tot de Unie. Iglicka (2006) geeft in deze aan dat deze werknemers voor 1 mei 2004 zwart werkten in Ierland en zich zijn gaan registreren toen het vrij verkeer van werknemers hen hier de mogelijkheid toe gaf. Als gevolg is er in de cijfers een grote toename van MOE-migranten te zien, maar veel van deze migranten waren fysiek al in Ierland aanwezig en tevens tewerkgesteld (illegaal) (Iglicka, 2006). Restricties kunnen hun doel bereiken, maar dan zal er tegelijkertijd op het gebied van illegale migratie hard aan de slag moeten gaan. Wanneer restricties namelijk zorgen voor een toename van illegale migratie, belichamen deze maatregelen slechts een farce.

Een ander interessant punt op het gebied van restricties is de vraag of de restricties (los van de illegale migratie die al dan niet plaats kan vinden als gevolg van het instellen van deze maatregelen) ook daadwerkelijk zorgen voor een verminderde toestroom van migranten. Zoals in de vorige paragraaf al beschreven is, wordt migratie ook door andere zaken bepaald en hoeft het soms niet uit te maken of een land al dan niet restricties heeft ingesteld (bijvoorbeeld Zweden). Zo is uit dit onderzoek gebleken dat de overgangmaatregelen niet altijd de grootte van de migratiestroom naar een bepaald land reguleren. Zoals in de vorige paragraaf beschreven is, zijn er andere zaken die de migratie kunnen bevorderen of afzwakken. Zweden had geen restricties voor de MOE-landen (Ecorys, 2006) en de

migratie naar dit land vanuit de MOE-landen was niet zo groot (Wadensjö, 2007). Nederland had daarentegen wel restricties voor migranten uit de MOE-landen (Ecorys, 2006) en de MOE-migratie naar Nederland is ondanks deze maatregelen enorm toegenomen. Zo verdubbelde het aantal Polen van 2001 op 2006 bijna van 17 duizend naar 30 duizend (CBS, 2007). Corpeleijn (2007) beschrijft dat hoewel de economische situatie en de werkloosheid in het thuisland een rol spelen, deze factoren niet voldoende zijn om de groei van het aantal werknemers uit de MOE-landen te verklaren. Andere factoren die mee hebben gespeeld bij de toename van Poolse arbeidsmigratie naar Nederland zijn ‘de ontwikkelingen in de Nederlandse tuinbouw<sup>12</sup>, de opmars van de internationale arbeidsbemiddeling door uitzendbureaus en door EURES en de versoepeling van het toelatingsbeleid wat resulteerde in het vrij werknemersverkeer (Van den Berg, Brukman & Van Rij, 2007)’.

#### **7.4 Gevolgen voor nieuwe lidstaten en bijbehorende conclusies**

Als we kijken naar de economische situatie van Polen dan zien we dat het vrij verkeer van werknemers hier in positieve zin aan heeft bijgedragen. Na een periode van lage economische groei, begon in 2003 het economische klimaat in Polen te verbeteren. Deze trend versterkte zich in de navolgende jaren<sup>33</sup> (IOM, 2008). Inkomensoverdrachten die Poolse migranten naar achtergebleven familie en/of vrienden stuurden zijn één veroorzaker van deze economische groei (Ecorys, 2006). Daarnaast is de werkloosheid in Polen afgenomen. De toegenomen migratie vanuit Polen heeft hieraan bijgedragen. Het IOM (2008) geeft aan dat Duitsland bilaterale verdragen met Polen afsloot om het land te helpen met vermindering van werkloosheid (IOM, 2008). Poolse werknemers die eerst wellicht werkloos waren, hebben door het vrij verkeer van werknemers de kans gekregen in andere EU-lidstaten aan de slag te gaan. Een ander positief gevolg is de afname van reiskosten. Door de toegenomen Poolse arbeidsmigratie zijn verschillende vluchten in Europa van en naar Polen goedkoper geworden (Iglicka, 2006). Minder positieve gevolgen van Poolse migratie zijn te vinden in de *brain drain*, *skills drain* en *care drain* (Kaczmarczyk, 2006). Het verlies aan mankracht, kennis en vaardigheden heeft een groot effect op de Poolse economie. De migratie kan echter positief zijn wanneer de (hooggeschoolde) migranten besluiten om na enige tijd terug te keren en hun nieuw verworven kennis en vaardigheden investeren in de Poolse maatschappij, zo stelt het Poolse Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2008). De migranten hebben tevens ervaring met werken in een multiculturele omgeving opgedaan (Pools Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid). Daarnaast toont onderzoek dat veel geplande migratie van hooggeschoolde werknemers een tijdelijk karakter heeft (Kaczmarczyk, 2006). Ook geeft het Nederlandse Ministerie van Sociale Zaken aan dat er een eind gekomen is aan de groei van het aantal Poolse werknemers (NRC Handelsblad, 16 juni 2008). De arbeidsmigratie van Polen naar Nederland en andere EU-lidstaten is in het begin enorm, maar neemt later af. Het vrij verkeer van werknemers heeft gezorgd voor een economische boost in

<sup>33</sup> Er was sprake van 3.8% economische groei in 2003, 5.3% in 2004 en 3.5% in 2005. Verandering in de economische situatie is voornamelijk te onderscheiden door te vergelijken met de jaren 2001-2002 (1.1 en 1.4% groei) (IOM, 2008).

Polen, waardoor het voor de gemigreerde werknemers wellicht interessant is om uiteindelijk terug te keren. We zien in ieder geval dat de migratie niet zorgt voor een negatieve spiraal maar dat Polen te maken heeft met een economische groei en verminderde werkloosheid (IPA, 2006) (Ecorys, 2006). Echter is het wel van belang voor Polen om te reageren op veranderingen in de samenleving. Zoals is gebleken uit de onderzoeksresultaten is het tekort aan arbeidskrachten van allerlei kaliber een belangrijk issue. Polen zal beleid moeten ontwikkelen om deze werknemers in eigen land te houden of bij migratie het aantrekkelijk te maken om terug te komen. Kaczmarczyk (2006) geeft hierin aan dat een hervorming van de gezondheidszorg de enige manier zou zijn om migratie tegen te gaan. Dit samengaan met scholing, training, arbeidsomstandigheden en verdiensten zijn de oplossing voor nieuw beleid (Kaczmarczyk, 2006).

Migratie in het kader van het vrij verkeer van werknemers hoeft niet problematisch te zijn, maar landen dienen hun ogen open te houden en iets te doen met de informatie verkregen uit eerdere situaties. Roemenië en Bulgarije kunnen een goed voorbeeld nemen aan Polen. Migratie uit deze landen naar Nederland neemt nog wel toe (en op dit moment is er nog geen volledig vrij verkeer van werknemers!) (NRC Handelsblad, 16 juni 2008). Nu de toestroom van Poolse werknemers naar Nederland gestopt is, is het voor de twee nieuwste lidstaten van belang om te analyseren hoe Polen om is gegaan met de uitstroom van werknemers en hun voorzorgsmaatregelen te nemen. De bevolkingsafname en vergrijzing in Polen is onder andere het gevolg van de toegenomen arbeidsmigratie. De overheid zal op dit gebied in actie moeten komen om verergering van deze situatie te voorkomen en de huidige problemen op te lossen. Door Kaczmarczyk (2006) wordt aangegeven dat hervorming van de gezondheidszorg de enige manier is om medische professionals in eigen land te houden. Daarnaast wordt investering in scholing, training, arbeidsomstandigheden en verdiensten als een oplossing genoemd (Kaczmarczyk, 2006). Roemenië en Bulgarije doen er verstandig aan deze adviezen bedoeld voor Polen in te zetten in eigen land.

## **7.5 Gevolgen voor oude lidstaten en bijbehorende conclusies**

Ook Nederland en andere oude lidstaten kunnen lering trekken uit de casus van de Poolse arbeidsmigratie. Allereerst had men in Nederland en Ierland niet gerekend op zo een grote toestroom aan Poolse arbeidskrachten. Nederland was dan ook niet voorbereid en dit uit(te) zich in negatieve gevolgen zoals slechte huisvesting voor de migranten, problemen op het gebied van onderwijs voor Poolse kinderen, problemen op het gebied van integratie en participatie <sup>34</sup> (Ecorys, 2006). Deze situatie kan zich gaan herhalen wanneer de grenzen voor Roemenië en Bulgarije volledig open zullen

---

<sup>34</sup> Hierbij moet gezegd worden dat het in het kader van het vrij verkeer van werknemers niet mogelijk is om Europese migranten tot inburgering te verplichten. Wel is het zo dat de overheid zich had kunnen voorbereiden op de genoemde problemen op sociaal gebied. Wat betreft huisvesting had er bijvoorbeeld een spreidingsbeleid vanuit de overheid plaats kunnen vinden.

gaan. Echter, als de Nederlandse overheid lering heeft getrokken uit de Poolse arbeidsmigratie, dan zal zij zich nu beter voorbereiden op de toekomstige migratiestromen uit Roemenië en Bulgarije. Wat betreft herstel van het evenwicht op de arbeidsmarkt is op dit moment sprake. Zoals eerder beschreven neemt het aantal Poolse werknemers in Nederland niet meer toe. Dit zorgt echter voor problemen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Het Nederlandse kabinet illustreert dit door aan te geven dat deze werknemers hard nodig zijn om het werk in bijvoorbeeld de land- en tuinbouw, bouw en transport gedaan te krijgen (NRC Handelsblad, 16 juni 2008). Ook in HRM Panorama<sup>35</sup> van april 2008 wordt bericht over een recent onderzoek dat uitwijst dat Nederland voorlopig afhankelijk is van Poolse werknemers. Deze werknemers zijn nodig om de tekorten op de Nederlandse arbeidsmarkt te dichten. Het Agrarisch Dagblad (27 mei 2008) bevestigt dit. Nederland heeft een negatief imago gekregen bij Poolse werknemers door malafide uitzendbureaus. Dit terwijl de behoefte aan buitenlandse arbeidskrachten juist toeneemt (Agrarisch Dagblad, 27 mei 2008). Dit is een ander punt waar de Nederlandse overheid beter op voorbereid had moeten zijn. De Arbeidsinspectie geeft aan intensiever te gaan controleren bij de behandeling van Polen en andere werknemers uit de MOE-landen (Ministerie van SZW, 7 januari 2008). Wanneer zij dit eerder hadden gedaan hadden veel misstanden wellicht voorkomen kunnen worden.

## **7.6 Herstel evenwicht**

In het theoretisch kader van het onderzoek werd gesproken over een herstel van het evenwicht op de arbeidsmarkt. Volgens de neoklassieke theorieën is migratie namelijk een zelfregulerend verschijnsel (Jennissen, 2004). Hieruit zou geconcludeerd kunnen worden dat oude en nieuwe lidstaten zich geen zorgen hoeven te maken over de gevolgen van het vrij verkeer van werknemers: de arbeidsmarkt zal zich immers uiteindelijk herstellen (Surkyn, 1993). Gebleken is echter dat de gevolgen van het vrij verkeer van werknemers zich niet enkel op economisch gebied manifesteren, maar dat er tevens demografische, sociale en politieke gevolgen zijn. De arbeidsmarkt kan zich dus herstellen en dit blijkt ook zo te zijn volgens berichtgeving van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2008). Het Ministerie geeft namelijk aan dat er halverwege 2008 een eind is gekomen aan de groei van het aantal Poolse werknemers in Nederland (NRC Handelsblad, 16 juni 2008). De neoklassieke theorieën hebben op die gebied gelijk: vraag- en aanbod hebben zich op de arbeidsmarkt aan elkaar aangepast. Uit het onderzoek is echter ook gebleken dat er voornamelijk op sociaal gebied minder positieve gevolgen plaats vinden door de Poolse arbeidsmigratie naar Nederland. Dit gevolgen zijn niet op te lossen met het herstel van de arbeidsmarkt. Daarnaast kan er wel sprake zijn van een eind in de groei van Poolse werknemers in Nederland, de migratiestroom naar Nederland en andere oude lidstaten is groot genoeg geweest om Polen met een groot tekort aan zowel hoog- als laaggeschoolde arbeiders op te zadelen.

---

<sup>35</sup> HRM Panorama is een informatiebulletin over ontwikkelingen op het gebied van Personeel&Organisatie.

### 7.7 Stuurbaarheid stromen

In het theoretisch kader heeft Suurenbroek (2001) het over de stuurbaarheid van migratiestromen door het met elkaar in verband brengen van *push*- en *pull*factoren van migratie. De vraag is natuurlijk of deze stuurbaarheid van migratiestromen überhaupt gewenst is. In het kader van het vrij verkeer van werknemers kan gesteld worden dat stuurbaarheid van migratiestromen gewenst is. Verschillende lidstaten proberen de stromen immers al te reguleren door overgangsmaatregelen. Om de *push*- en *pull*factoren met elkaar in verband te brengen, zullen de oorzaken van de migratie duidelijk moeten zijn. Wanneer deze kenbaar zijn gemaakt, kan er immers geanticipeerd worden op deze oorzaken en geprobeerd worden deze te verminderen en wellicht zelfs te voorkomen. Zo worden verschillende factoren die van invloed kunnen zijn op de grootte van de migratiestroom benoemd in de *Evaluatie werknemersverkeer MOE-landen*. Het gaat hier om de vraag naar arbeid de economische situatie, werkloosheid, de taal, aanwezigheid van netwerken of de behoefte van werknemers aan flexibel personeel (Ecorys, 2006). Van den Berg, Brukman & Van Rij (2007) hebben de mogelijke redenen van de toename van Poolse arbeidsmigratie naar Nederland bekend gemaakt. En ook voor andere landen zijn de oorzaken beschreven. Ook de *dual labour market theory*, welke behandeld is in het theoretisch kader, benoemt oorzaken van migratie die beïnvloed zouden kunnen worden door de overheid. Volgens deze theorie zorgt de verminderde vruchtbaarheid in landen van bestemming voor een toename in de migratie naar deze landen. Ook de toename in geschoolde burgers is een oorzaak. Wanneer overheden op dit gebied interveniëren, kunnen migratiestromen stuurbaar gemaakt worden.

### 7.8 Reflectie theoretisch model

In hoofdstuk 2 is ter theoretische ondersteuning van het onderzoek een analysemodel voor de gevolgen van migratie opgesteld. Dit model is vormgegeven aan de hand van de relevante bestaande theorieën op het gebied van migratie en eigen inzichten van de schrijver van deze scriptie. Inherent aan een model is dat het een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid is. In een model wordt getracht de werkelijkheid weer te geven, maar uiteraard kan de werkelijkheid soms onvoorspelbaar zijn en de inzichten uit de theorie negeren. Het analysemodel van dit onderzoek is in dit onderzoek getoetst aan de werkelijkheid van het vrij verkeer van werknemers binnen de EU. De vraag is nu natuurlijk of het analysemodel uit hoofdstuk 2 volledig van toepassing is op het vrij verkeer van werknemers of kunnen er op basis van de onderzoeksresultaten aspecten aangepast worden? Met andere woorden: komen de gevolgen van migratie genoemd in het model overeen met de gevolgen van het vrij verkeer van werknemers?

Het theoretisch model komt grotendeels overeen met de gesignaleerde werkelijkheid in casu de Poolse arbeidsmigratie. Niet alle gevolgen die in het model genoemd worden zijn van toepassing op de Poolse arbeidsmigratie. Zo is er bij de onderzoeksresultaten niets gezegd over de rol van een

migrantennetwerk om de kans op uitzetting van een nieuwe migrant te verkleinen. Wellicht is dit aspect meer van toepassing op migratie vanuit derdelanden naar de EU. Binnen de EU en het vrij verkeer van werknemers kan namelijk geen sprake zijn van uitzetting. Het theoretisch model laat alle mogelijke gevolgen van migratie zien en dit betekent dat er bij migratie geen sprake hoeft te zijn van alle gevolgen.

Daarnaast is er in dit hoofdstuk reeds commentaar gegeven op sommige aspecten uit het conceptueel model. Zo is gebleken dat restricties niet perse migratiestromen hoeven te verminderen; er kan immers sprake zijn van illegale migratie. Ook kan er in een land zonder restricties niet of nauwelijks sprake zijn van migratie. Andere oorzaken liggen hier dan aan ten grondslag. Een ander aspect uit het theoretisch kader wat niet vermeld is in het conceptueel model (het is immers een oorzaak van migratie) is afstand als *intervening obstacle* (Geets, 2006). Uit de onderzoeksresultaten is gebleken dat afstand een rol kan spelen bij migratie, maar dat dit niet de belangrijkste factor hoeft te zijn. Zo zien we dat de migratie naar Ierland en het Verenigd Koninkrijk bespoedigd wordt door de Engelse taal en de positie van de arbeidsmarkt op het moment van MOE-toetreding tot de Unie. Ook het idee van een koloniaal verleden als veroorzaker voor migratie tussen landen gaat niet altijd op. Dit idee komt voort uit de *world system theory* en volgens deze theorie zouden landen zonder koloniaal verleden, zoals bijvoorbeeld Duitsland, niet of nauwelijks migranten aantrekken. Het tegenovergestelde is echter het geval bij Duitsland dus deze theorie gaat niet voor elk land op.

## 7.9 Limitaties en aanvullingen onderzoek

Ondanks sterke afbakening bij aanvang van het onderzoek, is tijdens het onderzoek gebleken dat het vrij verkeer van werknemers een breed onderwerp met veel mogelijk te onderzoeken aspecten is. De verschillende gevolgen van het vrij verkeer van werknemers zijn talrijk en elk van deze gevolgen zou in een scriptie met de omvang van dit onderzoek de revue kunnen passeren. Deze gewaarwording hoeft echter niet als limitatie van dit onderzoek gezien worden: het onderzoek geeft zo volledig mogelijk informatie over de gevolgen van het vrij verkeer van werknemers voor alle EU-27 lidstaten. Als gevolg wordt in een totaaloverzicht voorzien wat wellicht in andere onderzoeken waarin op één enkel aspect gefocust wordt, niet gerealiseerd kan worden. Niet enkel Polen en Nederland passeren de revue, maar er wordt tevens een vergelijking gemaakt met andere Europese landen zodat de onderzoeksresultaten op de EU in zijn geheel van toepassing kunnen zijn en niet op een klein gedeelte ervan. Toch is gebleken dat er in dit onderzoek te weinig ruimte was om erg uitgebreid in te kunnen gaan op de verschillende gevolgen van het vrij verkeer van werknemers. Het onderzoek is als gevolg redelijk algemeen gebleven, wat aan de ene kant weer als voordeel heeft dat alle mogelijke gevolgen de revue zijn gepasseerd. De *ins* en *outs* van elk gevolg zijn kort en krachtig belicht wat zorgt voor een volledig beeld van de consequenties van het vrij verkeer van werknemers binnen de EU-27. Voor nieuw uitgebreider onderzoek kunnen echter verschillende gevolgen verder geanalyseerd worden en



wellicht als onderwerp zelf centraal staan. Er is ontzettend veel informatie geschreven over het vrij verkeer van werknemers en daarom zou een studie naar elk gevolg op zich ontzettend interessante uitkomsten opleveren. Helaas was er in dit onderzoek niet de ruimte om zo uitgebreid op alle aspecten in te kunnen gaan, daarom is er voor gekozen alle gevolgen kort en tegelijkertijd zo volledig mogelijk te beschrijven. Een ander gevolg van de grote hoeveelheid beschikbare informatie met betrekking tot het vrij verkeer van werknemers heeft er voor gezorgd dat er in het onderzoek geen interviews zijn afgenomen. Verschillende respondenten gaven aan dat veel informatie op internet en in andere documenten te vinden is, wat een interview als onderzoeksmethode voor dit onderzoek niet noodzakelijk maakte. Daarom is er voor gekozen om deze manier van onderzoek uit de onderzoeksmethoden te schrappen.

### **7.10 Beleids- en overige aanbevelingen**

In de verschillende paragrafen van dit hoofdstuk zijn aanbevelingen voor toekomstig vergelijkbare situaties gedaan. De belangrijkste aanbevelingen zullen ter verduidelijking in deze paragraaf puntsgewijs beschreven worden. Sommige van deze aanbevelingen zullen richten zich op het verbeteren van bestaand beleid, andere aanbevelingen richten zich op nieuw en/of verdiepend onderzoek.

- Zowel oude als nieuwe lidstaten kunnen leren van de Poolse arbeidsmigratie.
- Nederland kan van de Poolse arbeidsmigratie leren op welke punten voor toekomstige vergelijkbare situaties een betere voorbereiding wenselijk zou zijn. Nederland heeft bijvoorbeeld een negatief imago gekregen bij Poolse werknemers door malafide uitzendbureaus. Dit terwijl de behoefte aan buitenlandse arbeidskrachten juist toeneemt (Agrarisch Dagblad, 27 mei 2008). Door de Arbeidsinspectie intensiever te laten controleren bij de behandeling van Polen en andere werknemers uit de MOE-landen kan dit wellicht voorkomen worden voor toekomstige situaties (Ministerie van SZW, 7 januari 2008). Daarnaast kan er op het gebied van geschikte huisvesting en op het gebied van het tegengaan van illegale arbeid<sup>36</sup> tijdig actie ondernomen worden bij andere en/of nieuwe op komst zijnde migratiestromen.
- Wat Polen vooral kan leren uit de Poolse arbeidsmigratie na 2004 wordt door Kaczmarczyk (2006) weergegeven. Kaczmarczyk (2006) stelt dat hervorming van de gezondheidszorg de enige manier is om medische professionals in eigen land te houden. Daarnaast wordt investering in scholing, training, arbeidsomstandigheden en verdiensten als een oplossing genoemd (Kaczmarczyk, 2006). Roemenië en Bulgarije doen er verstandig aan deze adviezen bedoeld voor Polen in te zetten in eigen land. Dit ter voorkoming van het vertrek van hooggeschoolde werknemers naar het buitenland.

---

<sup>36</sup> Dit ook ter bescherming van de migrant en zo gehoor te geven aan internationale verdragen omtrent de rechten van de mens.

- Een andere aanbeveling richt zich op de overgangsmaatregelen. Lidstaten moeten niet te veel focussen op de werking van deze restricties. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de Poolse arbeidsmigratie naar Zweden en Nederland na 1 mei 2004. Zweden heeft toentertijd als enige lidstaat geen gebruik gemaakt van de overgangsmaatregelen (Ecorys, 2006) en de toestroom van Poolse arbeidsmigranten viel alleszins mee. Nederland maakte wel gebruik van een overgangsregime (Ecorys, 2006) en had te maken met een flinke toestroom van Poolse arbeidsmigranten. Wat hierin meegespeeld kan hebben is dat Zweden op het moment van de Poolse toetreding tot de EU weinig vacatures open had staan (Wadensjö, 2007) en Nederland daarentegen zat te springen om werknemers voor onder andere de land- en tuinbouw (Van den Berg, Brukman & Van Rij, 2007).
- Deze situatie op de arbeidsmarkt heeft de migratiestromen beïnvloed en is voorbijgegaan aan de al dan niet genomen overgangsmaatregelen. Een andere oorzaak die er voor zorgt dat de overgangsmaatregelen niet of nauwelijks doel treffen, is de aanwezigheid van illegale migratie; migratiestromen kunnen op de officiële manier gereguleerd worden, maar wat er illegaal gebeurt is moeilijker in de hand te houden. Ook is uit het onderzoek gebleken dat verschillende andere factoren de omvang van de migratiestromen kunnen bepalen. Daarom betekent geen restricties niet automatisch wel migratie en wel restricties betekent niet automatisch geen migratie (voor meer informatie en voorbeelden zie paragraaf 7.3).
- Migratiestromen zijn niet enkel te sturen door overgangsmaatregelen, maar door een heel scala aan andere factoren. Zo wordt in de vorige aanbeveling aangegeven dat het hebben van weinig openstaande vacatures er voor zorgt dat de migratiestroom hierdoor minder groot zou kunnen zijn (Wadensjö, 2007). Uiteraard kunnen andere factoren een migratiestroom op gang brengen, maar door als overheid de interveniëren op oorzaken van migratie, kan de migratie verminderd worden. De *dual labour market theory*, welke behandeld is in het theoretisch kader, benoemt enige oorzaken van migratie die beïnvloed zouden kunnen worden door de overheid. Volgens deze theorie zorgt de verminderde vruchtbaarheid in landen van bestemming voor een toename in de migratie naar deze landen. Ook de toename in geschoolde burgers is een oorzaak (Piore 1979). Wanneer overheden op dit gebied interveniëren, kunnen migratiestromen stuurbaar gemaakt worden.
- De stuurbaarheid van migratiestromen (Suurenbroek, 2001) is in het kader van het vrij verkeer van werknemers gewenst. Wanneer deze stromen stuurbaar gemaakt worden, kunnen op deze manier de gevolgen van de migratie beïnvloed worden. Positieve gevolgen kunnen zo gemaximaliseerd en minder positieve gevolgen kunnen geminimaliseerd worden.
- Een laatste aanbeveling richt zich op nieuw of verdiepend onderzoek. Over verschillende mogelijke gevolgen van het vrij verkeer van werknemers is nog niet veel onderzoek gedaan. Hierbij valt te denken aan de invloed van overmakingen door migranten op de landen van herkomst. In dit onderzoek was helaas niet de ruimte om een uitgebreide analyse van deze

aspecten te maken, maar een nieuw of verdiepend onderzoek zou wellicht verder kunnen gaan met deze interessante onderwerpen.

## Bronvermelding

### Literatuur

- Arango, J. (2000) Explaining migration. In: International Social Science Journal, Volume 52, Number 165, September 2000, pp. 283-296(14)
- Baarda, D.B. & Goede, M.P.M. de. (2001). *Basisboek Methoden en Technieken. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*. Groningen, Houten: Wolters Noordhoff b.v. Derde herziene druk.
- Babbie, E. (2007). *The practice of social research*. Belmont CA: Wadsworth Publishing Company. Eleventh edition.
- Beer, P. de (2007). 'De twee polen van arbeidsmigratie', in: *Demos* jrg. 23 nr.6, juli 2007, 1-5.
- Berg, N. van den, Brukman, R. & Van Rij, C. (2007). *De Europese grenzen verlegd. (Eerste) evaluatie flankerend beleid vrij verkeer van werknemers MOE-landen*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Boeri, T. en H. Bruecker, 2005. European Migration, in: *Economic Policy*, October 2005, 629-703.
- Corpeleijn, A. (2007). Onderzoeksnotitie: Werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 2007-23, 177-182.
- CBS (2005). Bevolkingstrends. *Statistisch kwartaalblad over de demografie van Nederland*. Jaargang 53, 4<sup>e</sup> kwartaal 2005, 104-109. Heerlen, Voorburg: CBS.
- CBS (2006). Bevolkingstrends. *Statistisch kwartaalblad over de demografie van Nederland*. Jaargang 54, 3<sup>e</sup> kwartaal 2006, 33-39. Heerlen, Voorburg: CBS.
- CBS (2007). Bevolkingstrends. *Statistisch kwartaalblad over de demografie van Nederland*. Jaargang 55, 4<sup>e</sup> kwartaal 2005, 104-109. Heerlen, Voorburg: CBS
- Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (2006). *Analyserapport Migratiestromen uit de nieuwe lidstaten van de Europese Unie naar België. Trends en vooruitzichten*. Brussel: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.
- CPB, *Arbeidsmigratie uit de Midden- en Oost-Europese toetredingslanden*. CPB Notitie, Den Haag, 2004.
- CPB, *Veroveren Polen de Nederlandse arbeidsmarkt?* CPB Notitie, Den Haag, 2005.
- CPB, *Vrij verkeer werknemers nieuwe EU-lidstaten*. CPB Notitie, Den Haag, 2006.
- CPB, *Toekomstverkenning arbeidsmigratie*. CPB Notitie, Den Haag, 2007.
- Doyle, Hughes & Wadensjö (2006). *Freedom of Movement for Workers from Central and Eastern Europe. Experiences in Ireland and Sweden*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
- European Migration Network (2006). *Impact of Immigration on Europe's Societies*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Eurostat (1995). *Labour force survey 1995*.

Faist, T. (1997). The Crucial Meso-Level, in: Hammar, T., Brochmann, G., Tamas, K. & Faist, T., *International Migration Immobility and Development*. Oxford: Berg.

Fawcett, J.T. & Arnold, F. (1987). Explaining diversity: Asian and Pacific immigration systems, in: *Pacific bridges: The new immigration from Asia and the Pacific Islands*, New York: Center for Migration Studies, 453-473.

Fawcett, James T. (1989). Networks, linkages, and migration systems, in: *International Migration Review* 23: 671-680.

Financieel Dagblad (2008). 'Zie de Polen als volwaardige werknemers', 5 juni 2008.

FNV Brussel (2005) *Vrij verkeer van werknemers binnen de Europese Unie*. Brussel: Stichting FNV Pers.

Geets, J., Pauwels, F., Wets, J., Lamberts, M. & Timmerman, C. (2006). *Nieuwe migranten en de arbeidsmarkt*. Leuven/Antwerpen: Katholieke Universiteit Leuven.

General Directors' Immigration Services Conference (2007). *Intra-European Workforce Flows. Qualitative and Quantitative Findings*. Vienna – Rijswijk.

Gieseck, A., Heilemann, U. & Von Loeffelholz, H. (1995). Economic implications of migration into the Federal Republic of Germany, 1988-1992, in: *International Migration Review*, 29 (3), 693-710.

Goldfrank, Walter L. (2000). Paradigm Regained? The Rules of Wallerstein's World- System Method, in: *Journal of World-Systems Research*. Vol. 6. N. 2 150-195.

Haas, H.G. de (2003). *Migration and Development in Southern Marocco. The Disparate Socio-Economic Impacts of Out-Migration on the Todgha Oasis Valley*. Grafische Communicatie, Rotterdam.

Hakvoort, J.L.M. (1995). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft: Uitgeverij Eburon.

Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut (2006). *Die EU-Osterweiterung und die Arbeitnehmerfreizügigkeit: Sind längere Zugangsbeschränkungen sinnvoll für Deutschland?* Kurzdossier, jaargang 4, juli 2006.

Hatton, Timothy J. and Williamson, Jeffrey G. (2002). *What Fundamentals Drive World Migration?*, NBER Working Paper 9159.

Heering, E.L. & Esveldt, I. (2001) Het waarheen en waarom van internationale migratie. Motieven en bestemmingen van migranten nader belicht., in: *Demos*, jaargang 17.

Hjarnø, J. (1996). International migration, fertility, lifestyles, and social structure, in: *Yearbook of Population Research in Finland*, 33, 119-135.

Hryniewicz, J., Jałowicki B. & Mync, A. (1997). *Ruchliwość pracowników naukowych w latach 1994-1997*. Warszawa: Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego.

Iglicka, K. (2005). *The Impact of the EU Enlargement on Migratory Movements in Poland*. Warschau: Center for International Relations.

Iglicka, K. (2006). *Free Movement of Workers Two Years After the Enlargement: Myths and Reality*. Warschau: Center for International Relations.

Institute of Public Affairs (2006). *The Social Perception of the Results of Poland's EU Membership*.

International Organisation for Migration (2008). *Permanent or Circular Migration? Policy Choices to Address Demographic Decline and Labour Shortages in Europe*. Budapest: International Organisation for Migration.

Irish Minister for Labour Affairs – Mr. Killeen (2005). 'Ireland's experience with the full opening of the labour market to nationals of the EU-10 Accession States', speech at Interparliamentary Conference, Free Movement of workers within the European Union.

Jennissen, R.P.W. (2004). *Macro-economic determinants of international migration in Europe*. Dutch University Press, Amsterdam.

Kaczmarczyk, P., Okólski, M. (2005). *Migracje specjalistów wysokiej klasy w kontekście członkostwa Unii Europejskiej*, Warsaw: UKiE.

Kaczmarczyk, P. (2006). *Highly skilled migration from Poland and other CEE countries – myths and reality*. Warschau: Center for International Relations.

King, G., Keohane, R.O. & Verba, S. (1994). *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton University Press.

Kritz, M., Lim, L. L. & Zlotnik, H. (1992). *International Migration Systems. A Global Approach*. Oxford: Clarendon Press.

Lee, E.S. (1969). A theory of migration, in: Jackson, J.A., *Migration*, Cambridge University press

Lewis, W.A. (1954). *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*. Manchester School of Economic and Social Studies, 22: 139-91.

Loobuyck, P. (2001). *Vreemdelingen over de (werk)vloer; het debat over arbeidsmigratie en de migratiestop in kaart*. Academia Press, Gent.

Mansoor, A. & Quillin, B. (2007). *Migration and Remittances. Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Washington: The Worldbank.

Massey, E.S., Arango, J., Hugo G., Kouaouci, A., Pellegrino, A. & Taylor, J.E. (1993). Theories of international migration: a review and appraisal, in: *Population and Development review* 19, 3 (1993) 431-466.

Massey, E.S., Arango, J., Hugo G., Kouaouci, A., Pellegrino, A. & Taylor, J.E., (1998). *Worlds in motion. Understanding International Migration at the End of the Millennium*. Oxford: Clarendon Press.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2004). *Uitbreiding van de EU: voor- en nadelen van een direct vrij verkeer van werknemers*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Morawska, E. (1989). Labor Migrations of Poles in the Atlantic World Economy, 1880-1914, in: *Comparative Studies in Society and History* 1989 (31), nr. 2, 237.

- Öberg, S. (1997). Theories on inter-regional migration: an Overview. In: *People, jobs and mobility in the new Europe*, Chichester: Wiley, 3-22.
- Papademetriou, D. G. & P. L. Martin. (1991). *The Unsettled Relationship: Labor Migration and Economic Development*. New York: Greenwood Press.
- Penninx, R., Schoorl, J.J. & Van Praag, C.S. (1994). *The impact of international migration on receiving countries: The case of the Netherlands*, The Hague: NIDI.
- Piori, M.J. (1979). *Birds of Passage: Migrant Labor in Industrial Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pool, C. (2003). Hedendaagse migratie van Polen naar Nederland, in: *Justitiële verkenningen*, jaargang 29, nr. 4., 2003.
- Raad voor Werk en Inkomen (2006). *Arbeidsmarktanalyse 2006*.
- Rangelova, R. & Vladimirova, K. (2004). Migration from central and eastern Europe: the case of Bulgaria, in: *SEER SouthEast Europe Review for Labour and Social Affairs (SEER SouthEast Europe Review for Labour and Social Affairs)*, issue: 03 / 2004, pages: 730.
- Ravenstein, E.G. (1889). The laws of migration, in: *Journal of the Statistical Society* 52 (1889) 214 – 301.
- Roodenburg, H., Euwals, R. & Ter Rele, H. (2003). *Immigration and the Dutch Economy*, CPB Special Publication, No. 47.
- Runciman, W.E. (1966). *Relative Deprivation and Social Justice: A Study of attitudes to Social Inequality in Twentieth-Century England*. Berkeley: University of California Press.
- Rzeczpospolita, no 152 (7141), 1 July 2005.
- Stark, Oded, J., Taylor, J. Edward, & Yitzhaki, Shlomo (1986). "Remittances and inequality." *The Economic Journal* 96: 722-740.
- Stark, Oded & Taylor, J.E. (1989) Relative deprivation and international migration, in: *Demography* 26: 1-14.
- Stark, Oded (1991). *The Migration of Labor*. Cambridge: Basil Blackwell.
- Segers, J.H.G. (1987). *Methoden voor de sociale wetenschappen*. Assen: Van Gorcum.
- SER (2001). *Arbeidsmobiliteit in de EU*. Den Haag: SER.
- Surkyn, J. (1993). *Migratiegeschiedenis en regionale herkomstverschillen bij Turkse vrouwen in Vlaanderen en Brussel*. Brussel: VUB Centrum voor sociologie, 1993, p.3.
- Suurenbroek, F. (2001). *Binnenlandse migratie naar en uit Amsterdam (1870 – 1890)*. Amsterdam: Centrum voor de Geschiedenis van Migranten.
- Swanborn, P.G. (1996). *Case-study's. Wat, wanneer en hoe?* Amsterdam/Meppel: Boom.
- Taylor, J.E. (1992). Remittances and inequality reconsidered: Direct, indirect, and intertemporal effects, in: *Journal of Policy Modeling* 14: 187-208.

Taylor, J.E. (1999) The new economics of labour migration and the role of remittances in the migration process, in: *International Migration* 37(1), 63-88.

Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.

Tougas F. & Beaton, A.M. (2002). Personal and Group Relative Deprivation. Connecting the 'I' to the 'We', in: *Relative Deprivation: Specification, Development, and Integration*. Cambridge University Press.

Traser, J. (2005). *Who's afraid of EU enlargement?, Report on the Free Movement of Workers in Eu-25*. European Citizen Action Service, Brussel, 2005.

Tweede Kamer, *Uitbreiding van de Europese Unie*. Vergaderjaar 2000-2001, 23987, nr.5. Den Haag.

UN Population Division (2000). *Replacement migration: Is it a solution to declining and ageing populations?* New York: United Nations.

UNIZO (2005). *UNIZO-standpunt vrij verkeer van werknemers in de EU: knelpunten wegwerken en sociale dumping vermijden*. Brussel: UNIZO.

Vranken, J., Timmerman, C. & Van der Heijden, K. (2001). *Komende generaties. Wat weten we (niet) over allochtonen in Vlaanderen?* Leuven/Leusden: Acco, 2001,78.

Wallerstein, I. (1974). *The modern World System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. New York: Academic Press.

Wadensjö, E. (2007). *Migrants from Eastern Europe in the Swedish Labour Market*. Second IZA Workshop: EU Enlargement and the Labor Market 20-21 September 2007, Bonn.

Yin, R. (1994). *Case study research: design and methods*. [Applied Social Research Methods Series]. Thousand Oaks, SAGE.

Zlotnik, H. (1992). Empirical identification of international migration systems, in: *International Migration Systems: A Global Approach*. Oxford: Clarendon Press, 19-40.

## Websites

Agrarisch Dagblad (2008). *Poolse werknemers laten Nederland links liggen*. <http://www.agd.nl/1053480/Nieuws/Artikel/Poolse-werknemers-laten-Nederland-links-liggen.htm>, geraadpleegd op 20 augustus 2008.

Algemeen Dagblad (2006). *Oók problemen bij Poolse arbeidsmarkt*. <http://www.ad.nl/economie/article223349.ece>, geraadpleegd op 20 augustus 2008.

ANP (2006). *Miljoenenfraude met Polen in Rotterdam*. <http://www.zibb.nl/10163947/Nieuwsbericht/miljoenenfraudemetpoleninrotterdam.htm>, geraadpleegd op 20 augustus 2008.

CNV (2008). *Schandalige behandeling Poolse uitzendkrachten*. [http://www.cnv.nl/home/nieuws/artikel/29391/?tx\\_ttnews%5Byear%5D=2008&tx\\_ttnews%5Bmonth%5D=06&cHash=46f53b58d8](http://www.cnv.nl/home/nieuws/artikel/29391/?tx_ttnews%5Byear%5D=2008&tx_ttnews%5Bmonth%5D=06&cHash=46f53b58d8), geraadpleegd op 20 augustus 2008.

Elsevier (2007). *Donner: Weren van Polen heeft geen zin*. <http://www.elsevier.nl/web/10150301/Nieuws/Nederland/Donner-Weren-van-Polen-heeft-geen-zin.htm>, geraadpleegd op 20 augustus 2008.



- Elsevier (2007). *Poolse vrouwen 'vluchten' massaal weg uit Polen*.  
<http://www.elsevier.nl/web/show?id=75198&contentid=151075>, geraadpleegd op 20 augustus 2008.
- Elsevier (2008). *Balkenende: We hebben de Polen gewoon nodig*.  
<http://www.elsevier.nl/web/10186918/Nieuws/Europese-Unie/Balkenende-We-hebben-de-Polen-gewoon-nodig.htm>, geraadpleegd op 20 augustus 2008.
- EUobserver (2008). *Berlin maintains restrictions on workers from eastern Europe*.  
<http://euobserver.com/851/26503>, geraadpleegd op 20 augustus 2008.
- Europese Commissie (2007)  
[http://ec.europa.eu/nederland/documents/factsheet\\_uitbreiding\\_2007.pdf](http://ec.europa.eu/nederland/documents/factsheet_uitbreiding_2007.pdf)
- EURES (2008). *Het Europees portaal voor beroepsmobiliteit*.  
<http://www.europa.eu.int/eures/home.jsp?lang=nl>, geraadpleegd op 20 augustus 2008.
- EVD (2007). *Online landenpublicatie Polen. Polen: bevolking*.  
<http://www.evd.nl/home/landen/publicatie/lob.asp?landen=Polen&rubrieken=niet%20pro&sorteercode=niet%20leeg&bron=evd&iaantal=150&sortering=sorteercode&location=/home/landen/landenpagina/land.asp?land=Polen#bouwsteenanchor>, geraadpleegd op 20 augustus 2008.
- Expertisecentrum Europees Recht (2008) *Vrij verkeer van werknemers*.  
[http://www.minbuza.nl/ecer/nl/dossiers/factsheets/fs\\_interne\\_markt\\_xinhoudx/vrij\\_verkeer\\_van\\_werknemers.html](http://www.minbuza.nl/ecer/nl/dossiers/factsheets/fs_interne_markt_xinhoudx/vrij_verkeer_van_werknemers.html), 20 augustus 2008.
- Fernhout, Prof. dr. R., Groenendijk, Prof. dr. K. & Minderhoud, Dr. P. (2007). *Report on the Free Movement of Workers in the Netherlands in 2006*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Gemeente Den Haag (2008). *Meer maatregelen nodig voor arbeidsmigranten*.  
<http://www.denhaag.nl/smartsite.html?id=64257>, geraadpleegd op 20 augustus 2008.
- Giralis (2008). *Onderwijs aan Poolse kinderen*.  
<http://www.giralis.nl/?id=902>, geraadpleegd op 20 augustus 2008.
- Grzyb, J. (2008). *Influence of Polish migration on the labour market*.  
[http://www.kbs-frb.be/uploadedFiles/KBS-FRB/Files/Verslag/Janusz%20Grzyb\(1\).pdf](http://www.kbs-frb.be/uploadedFiles/KBS-FRB/Files/Verslag/Janusz%20Grzyb(1).pdf), geraadpleegd op 20 augustus 2008.
- Home Office (2004). *Consequences of EU Enlargement*.  
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmhaff/435/435we02.htm,2004>.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2008). *Extra controles op misstanden bij behandeling Polen*. Persbericht, 7 januari 2008.
- Novum (2008). *Pleidooi voor maatregelen op Polentop*.  
<http://www.polonia.nl/?p=1306>, geraadpleegd op 20 augustus 2008.
- NRC Handelsblad (2007). *Vakbekwaam en werklustig: wie wil de Pool nu niet?*  
[http://www.nrc.nl/achtergrond/article1857145.ece/Vakbekwaam\\_en\\_werklustig\\_wie\\_wil\\_de\\_Pool\\_niet](http://www.nrc.nl/achtergrond/article1857145.ece/Vakbekwaam_en_werklustig_wie_wil_de_Pool_niet), geraadpleegd op 20 augustus 2008.

NRC Handelsblad (2008). *Einde aan groei aantal Poolse werknemers.*

[http://www.nrc.nl/binnenland/article1917764.ece/Eind\\_aan\\_groei\\_aantal\\_Poolse\\_werknemers](http://www.nrc.nl/binnenland/article1917764.ece/Eind_aan_groei_aantal_Poolse_werknemers), geraadpleegd op 20 augustus 2008.

Nu.nl (2007). *'Nederlandse Polen' ontdekken vliegen met prijsvechter.*

[http://www.nu.nl/news/1267943/30/'Nederlandse\\_Polen'\\_ontdekken\\_vliegen\\_met\\_prijsvechter.html](http://www.nu.nl/news/1267943/30/'Nederlandse_Polen'_ontdekken_vliegen_met_prijsvechter.html), geraadpleegd op 20 augustus 2008.

Polish Information and Foreign Investment Agency (2008). *FDI on the increase in Poland in 2008.*

[http://www.paiz.gov.pl/nowosci/?id\\_news=1879&lang\\_id=12](http://www.paiz.gov.pl/nowosci/?id_news=1879&lang_id=12), geraadpleegd op 20 augustus 2008.

Trouw (2007). *Zijn de Poolse migranten een vloek of een zegen?*

<http://weblogs2.nrc.nl/discussie/2007/12/11/zijn-de-poolse-migranten-een-vloek-of-een-zegen/>, geraadpleegd op 20 augustus 2008.

Trouw, de Verdieping (2007). *Grotere immigratie uit Polen zichtbaar op basisscholen.*

[http://www.trouw.nl/deverdieping/opvoeding\\_onderwijs/article856001.ece/Grotere\\_immigratie\\_uit\\_Polen\\_zichtbaar\\_op\\_basisscholen](http://www.trouw.nl/deverdieping/opvoeding_onderwijs/article856001.ece/Grotere_immigratie_uit_Polen_zichtbaar_op_basisscholen), geraadpleegd op 20 augustus 2008.

Volkskrant (2007). *Wie geeft de Poolse schoolkinderen les?*

[http://www.volkskrant.nl/binnenland/article464027.ece/Wie\\_geeft\\_de\\_Poolse\\_schoolkinderen\\_les](http://www.volkskrant.nl/binnenland/article464027.ece/Wie_geeft_de_Poolse_schoolkinderen_les), geraadpleegd op 20 augustus 2008.

Volkskrant (2008). *Balkenende: Nederland kan niet zonder de Polen.*

[http://www.volkskrant.nl/binnenland/article519210.ece/Balkenende\\_Nederland\\_kan\\_niet\\_zonder\\_de\\_Polen](http://www.volkskrant.nl/binnenland/article519210.ece/Balkenende_Nederland_kan_niet_zonder_de_Polen), geraadpleegd op 20 augustus 2008.

Workpermit.com (2007). *Remittances sent home by migrant workers boosts Poland's economy.*

[http://www.workpermit.com/news/2007\\_03\\_02/poland/remittances\\_migrant\\_worker\\_money.htm](http://www.workpermit.com/news/2007_03_02/poland/remittances_migrant_worker_money.htm), geraadpleegd op 20 augustus 2008.

Worldbank (2008). *Migration and Remittances Factbook.*

<http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1181678518183/Poland.pdf>, geraadpleegd op 20 augustus 2008.