

Onderzoeksnotitie: Werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten

André Corpeleijn*

Meer en meer werknemers uit de nieuwe lidstaten van de Europese Unie, vooral Polen, werken in Nederland. Sommige werknemers staan geregistreerd als inwoner van een Nederlandse gemeente, andere als wonend in het land van herkomst. Beide groepen zijn sterk gegroeid sinds 2000. In deze bijdrage wordt deze groei geanalyseerd. Begin 2007 woonden in Nederland 43.000 personen van 15 tot 65 jaar die zijn geboren in een van de lidstaten die in 2004 zijn toegetreden. Deze groep is twee keer zo groot als in 2000, en is vooral na de toetreding sterk gegroeid. De arbeidsparticipatie van deze bevolkingsgroep is laag, ongeveer de helft heeft betaald werk. De werkloosheid is hoog. De werkenden uit deze groep werken voornamelijk in de dienstensector, meestal in een vaste baan. Daarnaast zijn er de tijdelijke werknemers die niet in Nederland wonen. Ook deze groep is sinds 2000 sterk toegenomen en bestaat vrijwel geheel uit Polen. De toename van deze groep houdt verband met ontwikkelingen in de tuinbouw, en met de internationale arbeidsbemiddeling van gespecialiseerde uitzendbureaus. In 2004 ging het om ongeveer 70.000 werknemers, die een deel van het jaar werkzaam waren. Sindsdien is deze tijdelijke arbeid verder toegenomen, vermoedelijk onder andere door versoepeling van het toelatingsbeleid en door de gunstige conjunctuur.

Trefwoorden: immigratie, tijdelijke werknemers, nieuwe EU-landen

Inleiding

De arbeidsmigratie vanuit Oost-Europa naar Nederland heeft een kort verleden en een onzekere toekomst. In de jaren zestig van de vorige eeuw kwamen de arbeidsmigranten uit landen rond de Middellandse Zee, niet uit Oost-Europa. Toen in de jaren negentig Poolse seizoenarbeiders massaal in Duitsland gingen werken, voerde Nederland een restrictief toelatingsbeleid. Sinds de eeuwwisseling echter is het aantal werknemers uit Oost-Europa dat in Nederland werkt sterk toegenomen.

De werknemers en migranten uit Oost-Europa die in Nederland wonen en/of werken, onderscheiden zich van andere buitenlandse werknemers en allochtonen. Er zijn culturele verschillen, bijvoorbeeld wat betreft de taal en de godsdienst. Een deel van deze werknemers is niet permanent in Nederland gevestigd, maar vindt hier onderdak voor de duur van het werk. Veel van deze werknemers

werken via uitzendbureaus, waardoor deze nieuwe vorm van gastarbeid een speciaal karakter heeft. Het aantal Oost-Europese werknemers op de Nederlandse arbeidsmarkt is relatief klein, maar de laatste jaren sterk gegroeid.

De landen waar het in deze bijdrage over gaat zijn de acht Oost-Europese landen die op 1 mei 2004 zijn toegetreden tot de Europese Unie: Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Estland, Letland, Litouwen en Slovenië. Buiten beschouwing blijven Malta en Cyprus, die op dezelfde dag zijn toegetreden, en ook Roemenië en Bulgarije, die sinds 1 januari 2007 tot de Europese Unie behoren. In feite is Polen van alle nieuwe lidstaten veruit het belangrijkste voor de Nederlandse arbeidsmarkt.

De toetreding tot de Europese Unie van de genoemde Oost-Europese landen leidde niet onmiddellijk tot vrij verkeer van werknemers. In de meeste oude EU-landen kwam er

¹ André Corpeleijn is verbonden aan het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). E-mail: acrn@cbs.nl.

een overgangsregeling. Alleen in het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Zweden konden werknemers uit de nieuwe landen na 1 mei 2004 vrij gaan werken (Ecorys, 2006). In Nederland werd in mei 2004 een overgangsmaatregel van kracht, die inhield dat de tewerkstellingsvergunning voor deze werknemers gehandhaafd bleef. Deze overgangsmaatregel werd twee jaar later verlengd. Wel werden de vergunningen op steeds ruimere schaal verleend. Op 1 mei 2007 werden de beperkingen op het vrije verkeer van werknemers uit de genoemde acht nieuwe lidstaten opgeheven.

De werknemers uit de nieuwe EU-landen die in Nederland werken, worden in deze bijdrage onderscheiden in (1) werknemers die tijdelijk hier verblijven en in het land van herkomst wonen, en (2) werknemers die officieel hier wonen, dus ingeschreven staan in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Dit onderscheid is reëel, ook al zijn overgangen tussen beide categorieën mogelijk. De eerste groep is misschien het meest gezichtsbepalend voor de Oost-Europese werknemers in Nederland. De tweede groep behoort formeel tot de Nederlandse bevolking, zoals andere buitenlanders die zich in Nederland gevestigd hebben. Buitenlanders worden alleen ingeschreven in de GBA als zij zich voor een periode van minstens vier maanden in Nederland vestigen.

In deze bijdrage wordt nagegaan hoe beide categorieën werknemers zich sinds 2000 hebben ontwikkeld, en welke factoren daarbij een rol speelden. Ook zullen de migranten en werknemers uit Oost-Europa worden vergeleken met andere werknemers en bevolkingsgroepen in Nederland, in het bijzonder met niet-westerse allochtonen.

Werknemers uit de nieuwe lidstaten die in Nederland wonen

In deze paragraaf worden achtereenvolgens bezien de groei van de bevolking afkomstig uit de nieuwe EU-landen sinds 2000, de arbeidsparticipatie van deze bevolkingsgroep, en de banen van de werknemers uit deze landen die in Nederland wonen.

De bevolkingsgroep waar het hier om gaat is betrekkelijk klein, ook in vergelijking met grote migrantengroepen (Turken, Marokka-

nen, Surinamers), maar is wel snel gegroeid de laatste jaren. Begin 2007 stonden 43.000 migranten uit de nieuwe lidstaten in de leeftijd van 15 tot 65 jaar ingeschreven in de GBA (tabel 1). Ten opzichte van 2000 is dit een verdubbeling. Deze bevolkingsgroep groeit als gevolg van migratie. De toetreding in 2004 heeft onmiddellijk geleid tot meer inschrijvingen in de GBA van personen die in de nieuwe lidstaten zijn geboren. Na enige tijd zijn overigens ook de uitschrijvingen gaan toenemen. Het *saldo* van de migratie ligt sinds de toetreding op een hoger niveau dan voorheen. Dit betekent dus meer groei.

Een ruime meerderheid van de genoemde migrantengroep, bijna driekwart, is geboren in Polen. De meeste anderen zijn afkomstig uit Hongarije of Tsjechië. Het grote aandeel van de Polen, vooral ook onder de recente migranten, is verklaarbaar. Niet alleen is Polen met 38 miljoen inwoners veruit het grootste land van de acht nieuwe lidstaten. Ook hebben in Polen (en Litouwen) meer mensen migratieplannen dan bijvoorbeeld in Tsjechië of Hongarije. In Polen verwacht 7 procent van de bevolking in de volgende vijf jaar naar een ander EU-land te verhuizen, dat is meer dan twee keer zoveel als gemiddeld in de EU (Vandenbrande et al., 2006).

Een bijzonderheid van de migranten uit de nieuwe lidstaten is dat deze groep relatief veel vrouwen telt: 64 procent begin 2007. Dit hangt samen met de geringe arbeidsmigratie in het verleden en met de huwelijksmigratie: de zogenaamde Poolse bruiden (Pool, 2003). Een groot deel van deze migranten woont al lang in Nederland, ook al is de migratie de laatste jaren toegenomen.

Tabel 1 Personen van 15 tot 65 jaar ingeschreven in de GBA, geboren in de nieuwe EU-lidstaten¹, per 1 januari (bron: CBS, 2007)

	2000	2004	2007
	x 1000		
Mannen	6	8	15
Vrouwen	15	20	28
Totaal	21	28	43
w.o geboren in Polen	13	18	31

1 De acht Oost-Europese landen die in 2004 zijn toegetreden, exclusief Slovenië.

De arbeidsparticipatie van deze bevolkingsgroep is laag. In september 2004 had ongeveer de helft van de migranten uit de nieuwe lidstaten in de leeftijd van 15 tot 65 jaar werk. Van de mannen was dat 56 procent, en van de vrouwen 47 procent. De arbeidsparticipatie van deze migrantengroep blijkt hiermee aanzienlijk lager te zijn dan die van de totale Nederlandse bevolking (zie figuur 1).

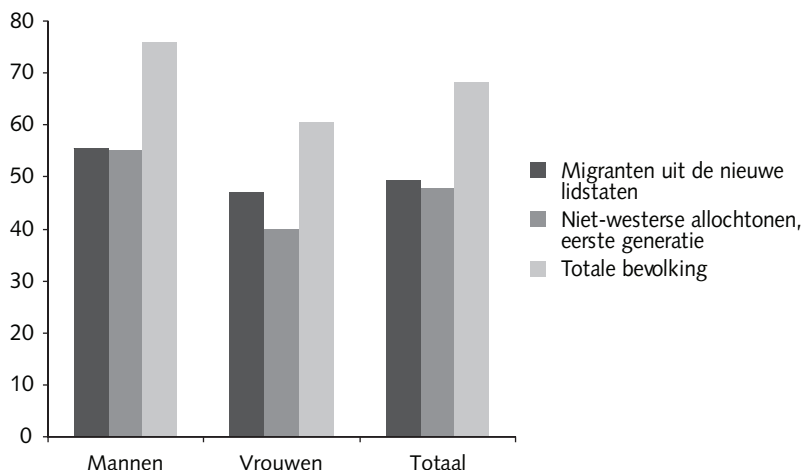
Interessant is de arbeidsparticipatie van deze migranten te vergelijken met die van andere migrantengroepen uit minder ontwikkelde landen, in het bijzonder de niet-westerse allochtonen die in het buitenland zijn geboren (eerste generatie). De arbeidsparticipatie van deze groepen loopt uiteen. Bovenaan staan de Surinamers, op enige afstand gevolgd door de Antillianen, daarna de Turken, Marokkanen en andere groepen, waaronder asielmigranten uit onder meer Afghanistan en Irak. Bij de vrouwen zijn de verschillen tussen deze groepen zeer groot: de arbeidsparticipatie van Surinaamse vrouwen is twee keer zo hoog als die van bijvoorbeeld Turkse vrouwen. Bij de mannen zijn er kleinere, maar toch aanzienlijke verschillen. De arbeidsparticipatie van de migranten uit Oost-Europa blijkt lager te zijn dan die van Surinamers en Antillianen, maar hoger dan die van Turken en Marokkanen (zie figuur 2). Per saldo verschilt de

arbeidsparticipatie van de migranten uit Oost-Europa niet veel van het gemiddelde van de genoemde niet-westerse groepen (zie figuur 1).

De lage arbeidsparticipatie van migranten is vaak een gevolg van meerdere factoren: werkloosheid, taalproblemen, migratiemotieven en culturele factoren. Deze factoren spelen ook een rol bij de migranten uit Oost-Europa. De werkloosheid onder de migranten uit Oost-Europa is hoger dan onder de autochtonen, en dit verschil is de laatste jaren groter geworden (CBS, 2007). Bekend is verder dat een groot deel van de nieuwkomers uit Oost-Europa geen Nederlands spreekt, en ook niet veel Duits of Engels, waardoor de communicatie moeilijk is (Ecorys, 2006).

Bij de migranten uit de nieuwe lidstaten is verder van belang dat een deel van deze groep oorspronkelijk niet als arbeidsmigrant naar Nederland is gekomen, maar bijvoorbeeld wegens gezinsvorming. Betaald werk is dan niet de eerste prioriteit. De arbeidsparticipatie van gezinsvormende migranten is in eerste instantie laag, en stijgt in de loop van de tijd (Sprangers et al., 2004).

Ook culturele factoren kunnen van invloed zijn. De arbeidsparticipatie van vrouwen is in Polen veel lager dan in Nederland. Misschien is dus voor Poolse vrouwen die in Nederland zijn gaan wonen, arbeidsparticipatie minder



Figuur 1 Werkenden in procenten van de bevolking 15 tot 65 jaar, september 2004 (bronnen: CBS, 2006 en CBS, Statline)

vanzelfsprekend dan voor veel vrouwen die in Nederland zijn opgegroeid.

Ten slotte worden enige gegevens vermeld over de banen van de migranten uit Oost-Europa. Het gaat hier in grote meerderheid om werknemers met een vaste baan, die in verschillende bedrijfstakken werken, dus niet om seizoenarbeiders of uitzendkrachten. In september 2004 werkte 14 procent via een uitzendbureau. Dit is dus een klein deel van de groep, al is het aandeel van de uitzendkrachten aanzienlijk hoger dan bij alle werknemers in Nederland (4 procent), en ook hoger dan bij andere allochtone groepen. Voor de vrouwelijke werknemers uit Oost-Europa is de gezondheids- en welzijnszorg een belangrijke bedrijfstak. Voor een deel zal het hier gaan om Poolse verpleegkundigen en verzorgenden die in de voorgaande jaren zijn aangekomen (De Lange & Pool, 2004).

Tijdelijke werknemers uit de nieuwe lidstaten

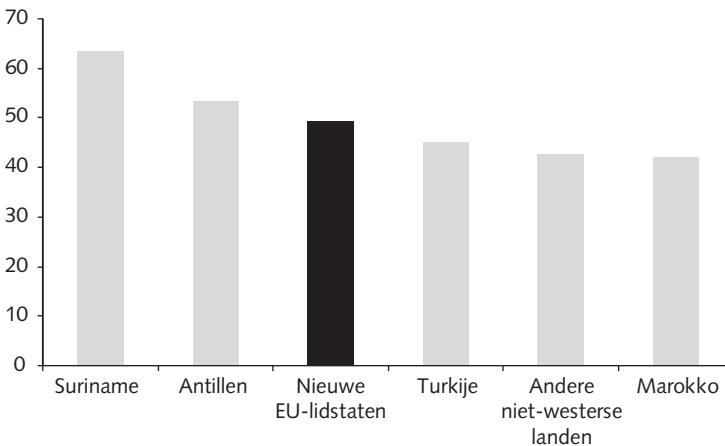
Behalve de werknemers die officieel in Nederland wonen, zijn er de tijdelijke werknemers die niet tot de bevolking worden gerekend. Deze tijdelijke werknemers zijn voornamelijk seizoenarbeiders en uitzendkrach-

ten. Ook deze tijdelijke arbeid is sinds 2000 flink toegenomen, zowel vóór als na de toetreding. In deze paragraaf worden de ontwikkelingen sinds 2000 geschetst, voor zover de gegevens dit mogelijk maken.

De groei van de tijdelijke arbeid vanuit Oost-Europa in de laatste paar jaar kan men in verband brengen met de gunstige conjunctuur. Sinds 2003 is bijvoorbeeld het aantal vacatures sterk opgelopen. Maar ook in het begin van het decennium nam het aantal tijdelijke werknemers uit Oost-Europa al sterk toe, hoewel het aantal vacatures in Nederland daalde.

De groei in het begin van het decennium hangt samen met een kentering in het toelatingsbeleid ten aanzien van seizoenarbeiders uit Oost-Europa, en met de werving van 'Polen met een Duits paspoort'. Laatstgenoemde groep kon vrij in Nederland werken, dus zonder tewerkstellingsvergunning. De officieel erkende Duitse minderheid in Polen is klein, en telt circa 300.000 personen (Auswärtiges Amt, 2006). Van de Polen die in Nederland werken behoort een groot deel tot deze groep.

De inschakeling van tijdelijke werknemers uit Oost-Europa is in Nederland begonnen in de land- en tuinbouw, en heeft zich naar andere



Figuur 2 *Arbeidsparticipatie*¹ van migranten uit de nieuwe lidstaten en uit niet-westerse landen naar geboorteland, september 2004 (bron: CBS, 2006 en CBS, Statline)

1 Werkenden in procenten van de bevolking van 15 tot 65 jaar.

sectoren uitgebreid. De jaren negentig vormden de aanloopfase. Bij Nederlandse tuinbouwbedrijven bestond een moeilijk te vervullen vraag naar seizoenarbeiders, werknemers uit Polen boden zich aan, maar de benodigde vergunningen hiervoor waren aanvankelijk moeilijk te krijgen. Het project seizoenarbeid van de Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland samen met de Centrale organisatie werk en inkomen bracht sinds 2002 meer seizoenarbeiders uit Polen naar Nederland (Ecorys, 2006). Daarnaast gingen Nederlandse uitzendbureaus zich richten op internationale arbeidsbemiddeling, en openden hiervoor vestigingen in Oost-Europese landen. De uitzendbureaus hadden een voorkeur voor Polen met een Duits paspoort, die legaal in Nederland konden werken zonder tewerkstellingsvergunning. Deze rekrutering in Oost-Europa heeft zich in korte tijd snel ontwikkeld.

Het seizoenwerk in de land- en tuinbouw is nog altijd belangrijk voor de Polen die tijdelijk in Nederland werken. Volgens een schatting werkten in 2004 meer dan 25.000 Polen in de Nederlandse land- en tuinbouwsector. Dit betreft werken gedurende een deel van het jaar, meestal slechts enkele maanden. Voor het grootste deel gebeurt dat met een tewerkstellingsvergunning, maar er zijn in deze sector ook 10.000 Polen met een Duits paspoort, die dus geen vergunning nodig hebben (Ter Beek et al., 2005). Geschat wordt dat de helft van deze 'Duitse Polen' in deze sector werkt via een uitzendbureau.

Tijdelijke werknemers uit Oost-Europa werken niet uitsluitend of voornamelijk in de agrarische sector. Het leeuwendeel van de tewerkstellingsvergunningen betreft de agrarische sector, maar de Polen met een Duits paspoort werken grotendeels buiten de agrarische sector.

Het totale aantal banen van tijdelijke werknemers uit Oost-Europa, met of zonder vergunning, is in 2000-2004 verdrievoudigd. In 2004 ging het om 97.000 banen (tabel 2). Er zijn duidelijk twee hoofdgroepen, namelijk de agrarische sector en de uitzendbanen. Het aandeel van de agrarische sector is substantieel, maar in 2004 toch niet meer dan een kwart. Zoals al opgemerkt, wordt een deel van de uitzendkrachten ingeleend door tuinbouwbedrijven, maar de meeste Oost-Europese uitzendkrachten werken buiten de agrarische sector.

Tabel 2 *Banen en arbeidsvolume van werknemers wonend in een van de Oost-Europese lidstaten (bron: CBS, 2006)*

	2000	2003	2004
	<i>x 1000 banen</i>		
Landbouw en visserij	11	16	23
Industrie en bouwnijverheid	1	2	2
Handel en horeca	3	5	4
Overige commerciële diensten	2	6	6
Niet-commerciële diensten	0	0	0
Uitzendkrachten ¹	15	58	62
Totaal	33	88	97
w.o. met woonland Polen	33	87	95
	<i>x 1000 arbeidsjaren</i>		
Arbeidsvolume, totaal	7	22	22

1 De uitzendkrachten zijn opgenomen als aparte groep en niet ingedeeld bij de bedrijfstak van de inlener.

Het genoemde aantal van 97.000 banen in 2004 correspondeert met een lager aantal werknemers (72.000). Ruim een kwart van deze werknemers had in dat jaar meerdere banen in Nederland. Van de werknemers is 37 procent vrouw. Het aandeel van de vrouwen is dus aanzienlijk, maar veel lager dan bij de werknemers uit Oost-Europa die zijn opgenomen in de GBA. De gemiddelde leeftijd van de tijdelijke werknemers is 32 jaar.

Zoals al aangegeven, gaat het bij deze tijdelijke werknemers overwegend om banen van korte duur. De gemiddelde duur van de banen was in 2004 iets korter dan drie maanden. De banen in de agrarische sector duren gemiddeld korter dan de uitzendbanen. Door de korte duur van de banen bedroeg het totale arbeidsvolume van deze tijdelijke werknemers in 2004 ongeveer 22.000 arbeidsjaren. Dat is dus veel minder dan de aantallen personen of banen.

Na 2004 is de tijdelijke arbeid van Polen in Nederland verder toegenomen, zoals blijkt uit de verleende tewerkstellingsvergunningen. De gunstige conjunctuur stimuleerde een soepeler toelatingsbeleid. In 2006 werden tientallen sectoren verder opengesteld voor werknemers uit de acht nieuwe lidstaten. De tewerkstellingsvergunning bleef nog wel vereist, maar deze werd sneller en gemakkelijker verleend, namelijk zonder arbeidsmarkttoets. Hiermee verviel voor werkgevers de verplichting

ting om eerst te zoeken naar personeel uit Nederland of andere 'oude' EU-landen. In 2006 werden ruim twee keer zoveel tewerkstellingsvergunningen verleend voor werknemers uit Polen als in 2004. Ook in de eerste maanden van 2007 werden op veel ruimere schaal dan voorheen tewerkstellingsvergunningen afgeleverd. In hoeverre de opening van de grenzen per 1 mei 2007 tot een verdere groei van de tijdelijke arbeid leidt, is nog onduidelijk.

Slotopmerkingen

Het voorafgaande laat zien dat monitoring van de werknemers uit Oost-Europa niet eenvoudig is. De aantallen banen, personen en arbeidsjaren lopen sterk uiteen doordat het hier voor een belangrijk deel om kortdurende banen gaat. Een verdere complicatie is dat veel van deze werknemers niet geregistreerd staan in de GBA, en dus bijvoorbeeld ook niet voorkomen in de migratiestatistieken. Nu deze werknemers geen tewerkstellingsvergunning meer nodig hebben om in Nederland te werken, zal het moeilijker worden deze ontwikkelingen te volgen.

Punten die nader onderzoek verdienen, zijn de lage arbeidsparticipatie en de hoge werkloosheid van de migranten uit Oost-Europa die in Nederland wonen. Een vraagpunt is ook in welke mate tijdelijke werknemers in Nederland gaan wonen. Dit gebeurt niet op grote schaal, gezien het nog altijd beperkte aantal inschrijvingen in de GBA van Oost-Europeanen, maar exacte informatie op dit punt ontbreekt.

De sterke groei van het aantal seizoenwerkers en uitzendkrachten uit Polen sinds 2000 is toe te schrijven aan een combinatie van factoren. De economische situatie en de hoge werkloosheid in Polen spelen een rol, maar zijn niet voldoende om de groei te verklaren.

Andere factoren zijn de ontwikkelingen in de Nederlandse tuinbouw, de opmars van de internationale arbeidsbemiddeling door uitzendbureaus, en de versoepeling van het toelatingsbeleid van de Nederlandse overheid. Er zijn migratienetwerken ontstaan. Nederland is voor een deel van de Polen dichterbij gekomen door de komst van de uitzendbureaus en door de busdiensten tussen Polen en Nederland. De groei van deze vorm van tijdelijke arbeid lijkt nog niet voorbij, al blijft deze afhankelijk van onzekere factoren.

Literatuur

- Auswärtiges Amt (2006). Beziehungen zwischen Polen und Deutschland, Die deutsche Minderheit (www.auswaertiges-amt.de).
- Beek, H.M. ter, J.W.M. Mevissen, J. Mur & C. Pool (2005). *Poolshoogte. Onderzoek naar juridische constructies en kostenvoordelen bij het inzetten van Poolse arbeidskrachten in drie sectoren*. Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen.
- CBS (2007). Statline (www.cbs.nl).
- CBS (2006). Migranten en werknemers uit de Oost-Europese lidstaten van de Europese Unie. *Bevolkingstrends*, 54 (3), 33-39.
- Ecorys (2006). *Evaluatie werknemersverkeer MOE-landen*. Rotterdam: Ecorys.
- Lange, T. de & C. Pool (2004). Vreemde handen aan het bed. De werving van Poolse verpleegkundigen in Nederland. *Migrantenstudies*, 20 (3), 130-144.
- Pool, C. (2003). Hedendaagse migratie van Polen naar Nederland. *Justitiële Verkenningen* 29 (4), 63-80.
- Sprangers, A., A. Zorlu, J. Hartog & H. Nicolaas (2004). Immigranten op de arbeidsmarkt. CBS, *Sociaal-economische trends*, 2004 (2), 27-37.
- Vandenbrande, T., L. Coppin, P. van der Hallen, P. Ester, D. Fouarge, A. Fasang, S. Geerdes & K. Schömann (2006). *Mobility in Europe. Analysis of the 2005 Eurobarometer survey on geographical and labour market mobility*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.