



Werk en uitkeringsgebruik van Oost-Europese arbeidsmigranten in Nederland
A.W. Strockmeijer

De arbeidsmarktpositie verklaart: Werk en uitkeringsgebruik van Oost-Europese arbeidsmigranten in Nederland

Anita Strockmeijer

In de vijftien jaar sinds de oostelijke uitbreiding zijn grote aantallen werknemers uit Oost-Europa in Nederland komen werken. Voordat de grens voor werknemers uit de oostelijke lidstaten openging, werkten bijna 100 duizend Oost-Europeanen in Nederland. In 2017 gaat het om 400 duizend werknemers uit Oost-Europa, ruim vijf procent van het totaal aantal werknemers in Nederland. Werk is voor het overgrote deel van de Oost-Europese arbeidsmigranten de belangrijkste reden om naar Nederland te komen, vooral vanwege het verwachte hogere inkomen. Soms wordt gesuggereerd dat ze niet alleen naar Nederland komen vanwege de banen en de lonen maar ook worden aangetrokken door de betere werknemersverzekeringen. Oost-Europeanen die in Nederland werken hebben als EU-burgers dezelfde aanspraak op een werkloosheidsuitkering als Nederlandse werknemers. In dit proefschrift staan de sociaaleconomische positie van Oost-Europese arbeidsmigranten en hun uitkeringsgebruik centraal, met als overkoepelende onderzoeksvraag van de dissertatie: *In welke mate verschillen de sociaaleconomische positie en het beroep op de Nederlandse Werkloosheidswet van Oost-Europese arbeidsmigranten van die van andere migrantengroepen en van Nederlandse werknemers, en welke factoren verklaren het verschil?*

De sociaaleconomische positie heeft betrekking op de plaats in de maatschappij en wordt in dit proefschrift geïnterpreteerd als de positie op de arbeidsmarkt. Een beeld van de sociaaleconomische positie ontstaat door te kijken naar werk in loondienst en de vraag of de positie verbetert bij een langer werkverleden (deelvraag 1), door te kijken of werkgevers bij krapte op de arbeidsmarkt een strategie voeren die perspectief biedt op een betere positie (deelvraag 2) en tenslotte, door patronen van werk in loondienst naar geen werk in loondienst in Nederland waar te nemen die duiden op een tijdelijk of juist een langer verblijf op de Nederlandse arbeidsmarkt (deelvraag 3). Het beroep op de Nederlandse Werkloosheidswet (WW) staat centraal in de deelvragen naar instroom in de WW-uitkering (deelvraag 4) en uitstroom uit de WW-uitkering (deelvraag 5). Door de sociaaleconomische positie mee te nemen in de analyse van het beroep op de WW wordt het uitkeringsgebruik in een breder perspectief geplaatst. Het uitkeringsgebruik wordt hiermee niet beschouwd als een geïsoleerde gebeurtenis maar als de uitkomst van een langer lopend proces.

Theoretisch kader

Elke deelvraag is in een afzonderlijk hoofdstuk uitgewerkt en beantwoord waarbij het gaat om uiteenlopende vraagstukken waarvoor verschillende theoretische benaderingen zijn gekozen.

De eerste studie van dit proefschrift (hoofdstuk 2) richt zich op de vraag welke positie Oost-Europese arbeidsmigranten innemen op de Nederlandse arbeidsmarkt, zowel in vergelijking met andere migrantengroepen als met Nederlandse werknemers, en in hoeverre zij als ze langer in Nederland werken een betere positie op de arbeidsmarkt realiseren. Deze vraag wordt onderzocht met een integraal databestand van alle werknemers die in Nederland in loondienst werken. Als arbeidsmigranten arriveren in het bestemmingsland, vervullen zij veelal banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt (Dagevos, 1998; Lusi & Bauder, 2010). De segmentatietheorie kan een verklaring bieden voor de positie van migranten op het minder aantrekkelijke, secundaire segment (Doeringer & Piore, 1971). De afbakening van de segmenten verschilt tussen studies, maar heeft voor migranten veelal betrekking op de aard van de werkzaamheden, de beloning, het dienstverband en ontwikkelmogelijkheden (Dagevos, 1998; Lusi & Bauder, 2010). Volgens de segmenteringstheorie is de barrière tussen het primaire en het secundaire segment groot, waarbij het voor werkenden uit het secundaire segment moeilijk is om het primaire segment te betreden. De grens tussen het primaire en secundaire segment is moeilijk doordringbaar, waardoor arbeidsmigranten veelal in het secundaire segment blijven 'steken' (Dagevos, 1998). Dat wil niet zeggen dat arbeidsmigranten niet mobiel zijn. Er is ook een andere benadering waarin de arbeidsmarktpositie van arbeidsmigranten wel verandert. Aan de hand van drie baantypen onderscheidt Parutis (2014) de baanovergangen van Oost-Europese arbeidsmigranten. Zij stelt dat arbeidsmigranten in eerste instantie genoegen nemen met een 'willekeurige baan' (*any job*), die een bron van inkomsten biedt om van te kunnen leven en waarmee ze een voet aan de grond krijgen in het bestemmingsland. Ze doen denken aan banen van het secundaire segment (Doeringer & Piore, 1971) uit de segmenteringstheorieën. Waarna ze hun arbeidspositie proberen te verbeteren (*better job*), en sommigen hun droombaan weten te realiseren (*dream job*). Dit komt overeen met de benadering van Chiswick e.a. (2005) die uitgaan van een stijging van de beroepsstatus naarmate arbeidsmigranten langer werkzaam zijn in het bestemmingsland.

In de tweede studie (hoofdstuk 3) is kwalitatief onderzoek verricht naar de vraag in welke mate en op welke wijze werkgevers in de groenteglastuinbouw hun personeelsstrategie aanpassen in tijden van krapte op de arbeidsmarkt en welke overwegingen hierbij doorslaggevend zijn. Een personeelsstrategie waarbij gebruik wordt gemaakt van vaste arbeidscontracten en tegelijkertijd wordt geïnvesteerd in medewerkers duidt Kalleberg (2003) aan als een *'high road'*-strategie. Een bedrijf dat zich primair richt op het verlagen van loonkosten, gebruik maakt van contractflexibiliteit en weinig tot geen ontwikkelmogelijkheden aan werkenden biedt, hanteert wat Kalleberg (2003) noemt een *'low road'*-strategie. Werkgevers zullen veelal kiezen voor een *'low road'*-strategie als het gaat om een arbeidsdeelmarkt waarvoor in het productieproces geen specifieke maar algemene vaardigheden nodig zijn. Die algemene vaardigheden brengen met zich mee dat medewerkers snel inwisselbaar zijn. Lutz & Sengenberger (1974) spreken in dat geval over een *Jedermanns*, of allemans, arbeidsdeelmarkt. Werkgevers calculeren in dat het verloop hoog is en investeren niet in hun medewerkers. Daardoor zijn de kosten gering als werknemers weer vertrekken en heeft zowel de werknemer als de werkgever bij verandering van arbeidsplaats weinig te verliezen. Het is denkbaar dat een *'high road'*-aanpak niet tot de financiële mogelijkheden hoort opdat de bedrijfsloyaliteit van de werknemer wordt vergroot en bijgevolg het verloop vermindert. Werkgevers zouden in zo'n situatie kunnen overgaan tot het langer vasthouden van werknemers door een organisatie-model toe te passen dat uitgaat van een psychologisch contract tussen de werkgever en de werknemer. Het model dat Dekker en Koster (2017) aanhalen in het licht van flexibilisering, gaat uit van een *'high cost, high trust'*-strategie, hetgeen verwijst naar een groot onderling vertrouwen tussen werkgever en werknemer. Een werkgever kan ook investeren in nieuwe technologie, waardoor het productieproces minder arbeidsintensief wordt en hij minder afhankelijk wordt van de inzet van beschikbare arbeidskrachten of het werk verplaatst naar (lagelonen)landen met een ruimer aanbod van arbeidskrachten (Ruhs & Anderson, 2012).

De derde studie (hoofdstuk 4) is een exploratief onderzoek naar de vraag in hoeverre de werkpatronen van arbeidsmigranten uit Oost-Europa wijzen op het bestaan van patronen van tijdelijke, circulaire en vestigingsmigratie. Dit door Oost-Europese arbeidsmigranten over een periode van vijf jaren te volgen en vast te stellen hoeveel maanden per jaar zij in Nederland werkzaam zijn. Uitbreiding van de Europese Unie heeft de discussie op gang gebracht of de aard van de huidige migratie afwijkt van de eerdere postkoloniale migratie, asielmigratie en migratie van gastarbeiders en hun gezinnen (Favell, 2008; Fermin, 2016; Glorius, Grabowska-Lusinska & Kuvik, 2013).

De ‘nieuwe’ vormen die zich nu in Europa manifesteren, zouden meer divers en veranderlijker zijn dan de ‘oude’ migratie (Snel, Engbersen & Leerkes, 2006) en zich kenmerken door tijdelijke en retournemigratie (Engbersen & Snel, 2013). Een nieuw stelsel van Europese migratie is in de maak (Favell, 2008). In het verleden was arbeidsmigratie vaak een eenmalige beslissing, waarna men na een korte of langere periode ofwel terugging ofwel in het gastland bleef. Tegenwoordig kunnen werknemers uit Oost-Europa komen en gaan. Er lijkt daarom minder sprake te zijn van vestigingsmigratie en meer van tijdelijke migratie en/ of circulaire migratie. Waarbij circulaire wordt omschreven als ‘temporary movements of a repetitive character either formally or informally across borders, usually for work, involving the same migrants’ (Wickramasekara, 2011). De migratiestromen van Oost- naar West-Europa waren voor verschillende wetenschappers aanleiding om de migratiestrategieën van Oost-Europese migranten te onderzoeken (Drinkwater & Garapich, 2015; Düvell & Vogel, 2006; Eade et al., 2007; Engbersen et al., 2011; Engbersen & Snel, 2013; Grabowska-Lusinska, 2013; Nijhoff & Gordano, 2016). Kenmerkend voor intra-EU-mobiliteit is de onzekerheid bij migranten over de verblijfsduur in het bestemmingsland (Bygnes & Erdal, 2017; Drinkwater & Garapich, 2015; Kleinepier, De Valk & Van Gaalen, 2015; Nijhoff & Gordano, 2016; Wolf, 2015). Migranten vinden het lastig om hun toekomst te plannen en twijfelen eraan of zij zullen blijven, terugkeren naar huis of naar een ander land gaan (Nijhoff & Gordano, 2016).

In de vierde studie (hoofdstuk 5) wordt instroom in de WW, de incidentie, onderzocht als antwoord op de vraag of Oost-Europese arbeidsmigranten vaker dan Nederlandse werknemers een beroep doen op de Nederlandse Werkloosheidswet en, zo ja, in hoeverre dit te verklaren valt uit verschillen in persoons- en baankenmerken. Factoren die van invloed zijn op baanverlies zijn onder meer de sector (Vrooman, 2009), het type contract (Van der Werff, Kroon & Heyma, 2016), leeftijd en hiermee gelieerd het arbeidsverleden (last in, first out) (Corpeleijn, 2009), opleiding, alsook geslacht dat in hoge mate gelieerd is aan de sector (Merens & Van den Brakel, 2014). De kans op geen werk analyseerden we afzonderlijk van de verkenning of deze personen een WW-uitkering ontvingen. Drempels om aanspraak op een uitkering te maken zijn het werkverleden van een werkloze werknemer, kennis over het uitkeringsstelsel (Wildeboer Schut & Hoff, 2007; Renema, 2018) en de administratieve procedures om een aanvraag in te dienen (Hernanz, Malherbet & Pellizzari, 2004). Vervolgens bezagen we de combinatie van beide stappen. De sociaaleconomische positie in de analyse te betrekken geeft daarmee mogelijk een verklaring voor de instroom in de WW

De vijfde en laatste studie (hoofdstuk 6) richt zich op de vraag in hoeverre de duur van het verblijf in de WW-uitkering en de reden van uitstroom tussen Oost-Europese en Nederlandse uitkeringsgerechtigden verschillen en door welke factoren deze verschillen worden verklaard. Volgens de economische baanzoektheorie (*job search theory*) (Mortensen, 1977) maakt de werkzoekende bij het accepteren van een nieuwe baan een afweging tussen de baten van verder zoeken, en dat men wellicht een baan vindt met een hoger loon dan het huidige aanbod, en de kosten in tijd en energie van het zoekproces zelf en de inkomsten die een werkzoekende misloopt door het huidige baanaanbod af te slaan (*opportunity costs*). Hoe hoger de werkloosheidsuitkering, hoe kleiner het inkomen dat men misloopt door langer te zoeken en dus hoe lager de *opportunity costs*. Het gevolg is dat een hogere werkloosheidsuitkering leidt tot een langere werkloosheidsduur (Van den Berg, 1990; Blau & Robins, 1986; Brown & Taylor, 2011; Mortensen, 1977). In dit economische zoekmodel is het zoekgedrag van een werkloze afhankelijk van weloverwogen keuzes van het individu, die verondersteld wordt op rationele wijze zijn of haar eigenbelang na te jagen. Verzekering van het risico van werkloosheid leidt er dan toe dat het risico op het voortduren van werkloosheid groter wordt (*moral hazard*) (Vandenbroucke & Luigjes, 2015). Als men aan het economische perspectief een sociaalpsychologisch perspectief toevoegt, kunnen ook andere factoren een rol spelen, zoals de sociale omgeving. De sociale-controletheorie stelt dat mensen, ook al zijn zij in staat fraude te plegen, dat veelal toch nalaten omdat hun sociale omgeving dat afdwingt (Brummelkamp, Kerckhaert & Engelen, 2013; Reelick, 2010). Is de binding met de sociale omgeving sterk, dan zullen er remmingen ontstaan en neemt de kans op normoverschrijdend gedrag af, terwijl bij een zwakke binding normoverschrijdend gedrag toeneemt. In het zoekmodel wordt verondersteld dat de stroom van banen die zich aandienen en het bijbehorende loon constant zijn over de tijd. Echter uit ander onderzoek is bekend dat een lange zoekperiode op zichzelf ook nadelige gevolgen kan hebben voor het aanbod van banen (Van den Berg, 1990; Groot, De Graaf-Zijl, Hop, Kok, Fermin, Ooms & Zwinkels, 2008). Het 'scarring model' (McFadyen & Thomas, 1997) en de hysteresetheorie (Keuzenkamp, Van de Ploeg, Kapteyn, 1989) voorspellen dat de kans op het vinden van een baan kleiner wordt, naarmate men langer werkloos is.

Bevindingen

Naar aanleiding van de vijf studies waarop het promotieonderzoek gebaseerd is, kunnen de volgende conclusies worden getrokken. Namelijk dat Oost-Europese arbeidsmigranten een structureel achtergestelde positie hebben op de Nederlandse arbeidsmarkt. Specifieker, zij vormen een migrantengroep waarvan de positie en de positieverbetering verschilt van andere groepen migranten. Het personeelsbeleid van werkgevers lijkt eraan bij te dragen hen gevangen te houden in een kwetsbare positie. De 'low-road'-strategie op een allemans arbeidsdeelsmarkt, waarbij uitzendbureaus zorgen voor (nieuw) aanbod van Oost-Europese arbeidsmigranten, draagt eraan bij dat de opwaartse mobiliteit van de reeds aanwezige Oost-Europese arbeidsmigranten op de Nederlandse arbeidsmarkt gering is. Dat Oost-Europese arbeidsmigranten voor hun huisvesting vaak afhankelijk zijn van uitzendbureaus lijkt een complicerende factor in het streven naar betere banen; een baan accepteren zonder tussenkomst van een uitzendbureau zou voor een groot aantal arbeidsmigranten dan het einde van een onderkomen betekenen.

De achtergestelde positie in combinatie met de bevinding dat een aanzienlijk deel structureel deel lijkt uit te gaan maken van de Nederlandse arbeidsmarkt en dit ook voor de toekomst nog wordt voorzien – door uitbreiding van de vraag naar Oost-Europese arbeidsmigranten en door de padafhankelijkheid van werkgevers bij de inzet van Oost-Europese arbeidsmigranten op een allemans arbeidsdeelsmarkt – zou kunnen betekenen dat er een nieuwe groep van werknemers op basis van herkomst aan het ontstaan is met een structureel achtergestelde positie op de arbeidsmarkt. De situatie van structurele ongelijkheid op de Nederlandse arbeidsmarkt duidt op segregatie van Oost-Europese arbeidsmigranten op de arbeidsmarkt ten opzichte van andere groepen migranten en Nederlandse werknemers.

Het onderzoek naar de sociaaleconomische positie van Oost-Europese arbeidsmigranten levert op dat zij overwegend een kwetsbare positie op de Nederlandse arbeidsmarkt hebben. Dat komt tot uiting in de analyses van het uitkeringsgebruik: ze hebben vier keer zoveel kans om hun baan te verliezen als Nederlandse werknemers. Het hogere baanverlies verklaart vervolgens waarom zij vaker instromen in de WW dan Nederlandse werknemers. Wie zich zorgen maakt over het grote WW-gebruik door Oost-Europese arbeidsmigranten zou zich dus vooral moeten afvragen hoe hen meer perspectief kan worden geboden op stabielere en beter betaald werk. Daar is des te meer reden voor omdat een aanzienlijk deel van hen voor langere tijd in Nederland zal blijven.

Het is de vraag of de veronderstellingen van beleidsmakers en werkgevers rondom Oost-Europese arbeidsmigranten wel voldoende overeenkomen met de werkelijkheid. Werkgevers en (lokale) overheden hebben veelal een korte termijn focus – er is weinig aanbod van bedrijfsgerichte opleiding en er worden geringe investeringen gedaan in het aanbieden van de Nederlandse taal – terwijl de lange(re) verblijfsduur van Oost-Europese redden geeft voor een langetermijnvisie gericht op een lange(re) werkrelatie en integratie in de Nederlandse samenleving.

Gezien de grote kans op baanverlies is de instroom van Oost-Europeanen in de werkloosheidsuitkering lager dan verwacht mocht worden en lager dan van Nederlandse werknemers.

Eenmaal in de WW-uitkering is hun verblijf korter en hun uitkering lager. Het effect van een kortere verblijfsduur en van een lagere uitkeringshoogte vermindert het totale uitkeringsbeslag. Tegelijkertijd heeft de grotere instroom in de WW vanuit werk, die voor Oost-Europese arbeidsmigranten hoger is dan voor Nederlandse werknemers, een positief effect op het totale uitkeringsbeslag. De combinatie van beide effecten leidt tot de conclusie dat het totale uitkeringsbeslag op de WW door Oost-Europese arbeidsmigranten niet sterk afwijkt van dat van Nederlandse werknemers.

De reden van de snellere uitstroom uit de WW is niet dat Oost-Europese arbeidsmigranten weer snel een nieuwe baan vinden. Zij vinden juist minder vaak een nieuwe werkgever dan Nederlandse werklozen. De kans op werkhervatting van Oost-Europese uitkeringsgerechtigden verschilt niet zo heel erg van die van Turkse en Marokkaanse, niet-westerse en westerse uitkeringsgerechtigden. Deze (arbeids)migranten werken bij de aanvraag van hun WW-uitkering minder vaak met intermediairs en hebben niet de mogelijkheid hun WW-uitkering te exporteren, wat naar verluidt redenen voor uitkeringsmisbruik zouden zijn. Omdat er sprake is van een overeenkomend lage werkhervatting onder verschillende migrantengroepen, lijkt moral hazard geen dominante verklaring voor de lagere werkhervatting door Oost-Europese arbeidsmigranten. Moral hazard zou ook tot uitdrukking kunnen komen in opgelegde maatregelen die leiden tot stopzetting van de WW-uitkering. Aan alle migrantengroepen wordt echter minder vaak een maatregel opgelegd dan aan Nederlanders. Mogelijk wordt controle op naleving bemoeilijkt doordat malafide tussenpersonen maskeren dat Poolse uitkeringsgerechtigden in het herkomstland verblijven terwijl zij in principe beschikbaar moeten zijn voor de Nederlandse arbeidsmarkt, maar de verschillen met de andere migrantengroepen zijn klein en geven geen aanleiding tot de veronderstelling dat het uitkeringsgebruik van Oost-Europese uitkeringsgerechtigden afwijkt, en, daar waar het afwijkt, omvangrijk is.