

3 LOKAAL BELEID TUSSEN MIGRATIE EN MOBILITEIT. HET VERHAAL VAN ROTTERDAM, STOCKHOLM EN WENEN

Mark van Ostaijen, Peter Scholten en Erik Snel

3.1 INLEIDING

In de context van het recente vluchtelingenvraagstuk zou men bijna vergeten dat de snelst groeiende ‘migratiecategorie’ over de voorbije tien jaar uit Midden- en Oost-Europese landen afkomstig was. Daarbij staat ‘migratiecategorie’ tussen aanhalingstekens, omdat het gaat om Europese burgers die feitelijk gebruikmaken van hun recht op vrij verkeer binnen de Europese Unie. Vanuit Europees perspectief gaat het daarbij niet om ‘migranten’, maar om ‘mobiele Europese burgers’. Dit wil echter niet zeggen dat deze groep geen betekenis zou hebben voor migratiediversiteit. In omliggende landen, zoals het Verenigd Koninkrijk en tot voor kort ook Duitsland, staat in het maatschappelijke en politieke debat over migratie juist deze groep (vooral uit landen als Polen, Hongarije, Bulgarije, Roemenië en de Baltische Staten) centraal. Ook in Nederland zien we dat een verband wordt gelegd tussen deze categorie en migratiediversiteit (Jennissen et al. 2015).

In dit hoofdstuk schetsen we eerst de contouren van recente Europese mobiliteit en migratie, en hoe die neerslaat in drie Europese steden (Rotterdam, Stockholm en Wenen). We geven beknopt weer wat de *aard* en *omvang* van Midden- en Oost-Europese migratie is in deze stedelijke regio’s. Een belangrijke bevinding is dat deze migratie diverser is dan de gangbare beeldvorming in Nederland suggereert. Daarnaast zorgt de meervoudigheid en diversiteit binnen deze migrantenpopulatie voor een grote verscheidenheid aan *consequenties* op stedelijk niveau. Ten slotte zullen we identificeren welke stedelijke *beleidsresponsen* er geformuleerd zijn op de consequenties van intra-EU mobiliteit.

Meer in het algemeen kunnen we stellen dat het Europese principe van ‘vrij verkeer’, in combinatie met de uitbreiding van de EU, lokale gevolgen heeft in de ontvangende landen.¹ Om dit zo scherp mogelijk in beeld te krijgen, zoomen we in dit hoofdstuk in op drie steden die het afgelopen decennium te maken hebben gehad met een aanzienlijke toestroom vanuit Midden- en Oost-Europa: Rotterdam (Nederland), Stockholm (Zweden) en Wenen (Oostenrijk). We kijken daarbij naar issues op het gebied van toegang (reguleren van toestroom), ontvangst (informatie- en communicatievoorziening), verblijf & vestiging (huisvesting, overlast en registratie), verbinding (taal, participatie en onderwijs), alsmede vertrek (al dan niet vrijwillige terugkeer). We stellen daarbij de vraag in hoeverre er sprake is van meer circulaire en tijdelijke mobiliteit, of van permanente vestiging, en wat voor type migranten het betreft. Vervolgens beschrijven we welke consequenties dit heeft en in hoeverre dit het stedelijke beleid heeft beïnvloed op het gebied van toe-

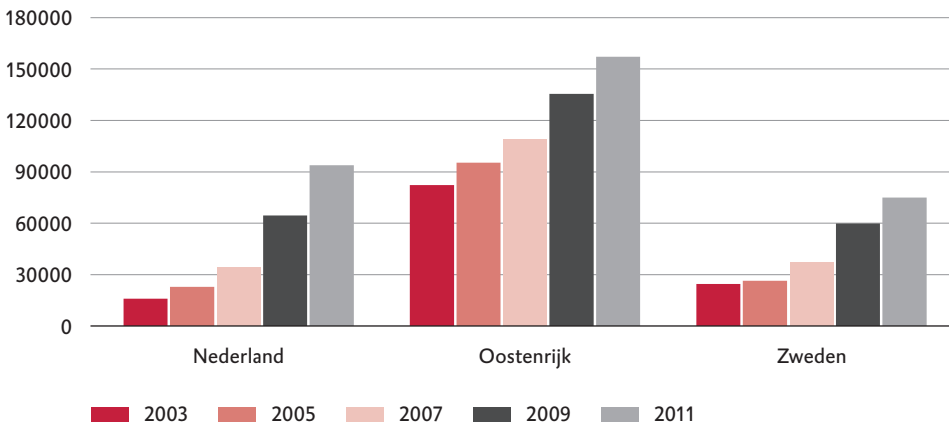
gang, ontvangst, verblijf & vestiging, verbinding en vertrek. Daarmee vormt bovenstaande een antwoord op onze hoofdvraag: welke impact heeft Midden- en Oost-Europese migratie, als onderdeel van het Europese mobiliteitsbeleid, op de urban governance in Rotterdam, Wenen en Stockholm?

3.2 HET EUROPESE PARADIGMA VAN VRIJ VERKEER

Migratie is van alle tijden, maar migratie als onderdeel van een Europees mobiliteitsbeleid is relatief nieuw. Dit beleid faciliteert een Europese ‘grenzeloze’ zone om ‘vrij verkeer’ van goederen, diensten, kapitaal en personen te stimuleren. Dit vrije verkeer was altijd al één van de uitgangspunten van de EU, maar dit principe kreeg groter belang met de recente uitbreidingen met nieuwe lidstaten (in 2004 en in 2007) en leidde tot een nieuwe Oost-West-migratie binnen Europa.²

Al voor de EU-uitbreiding van 2004 was er sprake van enige immigratie vanuit Midden- en Oost-Europa naar landen als Nederland, Oostenrijk en Zweden. Al deze landen ontvingen vluchtelingen vanuit Hongarije (1956), Tsjecho-Slowakije (1968) en Polen (1981). Vooral in Oostenrijk, en specifiek in Wenen, was er al voor de val van het IJzeren Gordijn sprake van intensief grensverkeer vanuit Hongarije en Tsjecho-Slowakije, landen die immers tot de Eerste Wereldoorlog een gezamenlijk staatsverband met Oostenrijk vormden. Nederland kende eind vorige eeuw al een zekere instroom van ‘Poolse bruiden’, die met Nederlanders trouwden, en vooral van Poolse arbeiders die in de Nederlandse tuinbouw werkten. Begin jaren negentig zouden er al zo’n 50.000 Polen naar Nederland zijn gekomen om hier in de kassen te werken (Dagevos 2011: 31). Na de EU-uitbreiding in 2004 nam de migratie vanuit Midden- en Oost-Europa een hoge vlucht (zie figuur 1).

Figuur 1 Absolute aantallen Midden- en Oost-Europeanen in Nederland, Oostenrijk en Zweden (2003-2011)



Bron: Gegevens uit Fassmann et al. (2014) (eigen bewerking)

Zoals figuur 1 laat zien is het aantal Midden- en Oost-Europeanen sinds 2003 in alle drie ontvangende landen sterk gestegen, in Nederland relatief nog het sterkst. Oostenrijk herbergde ook voorheen al relatief veel Midden- en Oost-Europeanen, mede door de geschiedenis van de Oostenrijks-Hongaarse monarchie. Het aantal Midden- en Oost-Europeanen in Oostenrijk is tussen 2003 en 2011 bijna verdubbeld (van 82.000 naar 157.000). In Zweden verdrievoudigde het aantal Midden- en Oost-Europeanen in dezelfde periode (van ruim 24.000 naar 75.000). In Nederland was in dezelfde jaren sprake van bijna een verzesvoudiging van het aantal Midden- en Oost-Europese ingezetenen (van krap 16.000 in 2003 tot 94.000 in 2011). Over het geheel genomen nam het aantal Midden- en Oost-Europeanen in dezelfde periode in de andere 'oude' lidstaten van de EU toe van 1,1 tot 4,5 miljoen (Fassman et al. 2014). Deze gegevens slaan echter enkel op migranten die zich formeel bij een gemeente hebben ingeschreven, terwijl diverse studies laten zien dat veel Midden- en Oost-Europeanen zich niet laten registreren. Zo schatten Van der Heijden et al. (2013) dat er in 2010 al 340.000 Midden- en Oost-Europeanen in Nederland aanwezig waren, tijdelijk of permanent, en al dan niet geregistreerd – bijna drie keer zo hoog als het aantal formeel in GBA ingeschreven Midden- en Oost-Europeanen in dat jaar.

3.3 DE DIVERSITEIT VAN EU-ARBEIDSMIGRANTEN IN ROTTERDAM, STOCKHOLM EN WENEN

Een cruciale vraag, naast de aantallen, betreft de aard van de nieuwe Oost-West-migratie in Europa. In hoeverre is bij de migratie van Midden- en Oost-Europeanen sprake van een tijdelijk verschijnsel of van een permanente vestiging in de ontvangende landen, zoals bij de 'gastarbeiders' in de jaren zestig en zeventig? Terugkijkend op de geschiedenis van gastarbeidersmigratie in Europa stellen sommige auteurs dat de permanente vestiging van deze arbeidsmigranten, en de komst van hun families, pas plaatsvond nadat de werving formeel was beëindigd en de grenzen *de facto* voor hen waren gesloten (Engbersen 2012). Als dit klopt, kan men verwachten dat de huidige arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa zich in mindere mate permanent vestigen dan de vroegere gastarbeiders.

Aanvankelijk dachten onderzoekers dan ook dat Midden- en Oost-Europese arbeidsmigratie primair een tijdelijk fenomeen zou zijn. Gesproken werd van 'incomplete migratie'³ (werk in het buitenland zonder vestiging), 'liquid migration'⁴ en 'intentional unpredictability',⁵ aangezien migranten veelal niet weten of en wanneer ze terugkeren of naar een ander land gaan, en houden hun opties open.

Anderen nuanceren echter dit idee van tijdelijke arbeidsmigratie en wijzen erop dat, naast tijdelijke en circulaire migratie, Midden- en Oost-Europese arbeidsmigratie ook resulteert in permanente vestiging. Zo beziet Friberg (2012) in een studie over Polen in Noorwegen permanente vestiging als een derde fase in het migratieproces, na eerdere fasen van tijdelijk werk en regelmatig op en neer reizen ('transnational commuting'). Eade et al. (2007) observeren diverse migratiestrategieën.

gieën in een studie over Polen in het Verenigd Koninkrijk. Sommige migranten zijn gekarakteriseerd als ‘hamsters’: ze werken tijdelijk in het buitenland om geld te vergaren, anderen zijn gekenmerkt als ‘ooievaars’, circulaire migratie van op en neer reizen tussen werk in het buitenland en het gezin thuis, naast de definitieve vestigers, de ‘blijvers’. In een latere studie constateren ook Engbersen et al. (2013) verschillende migratiepatronen onder Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten in Nederland. Ongeveer een kwart (23%) van de door hen onderzochte Midden- en Oost-Europeanen kan getypeerd worden als tijdelijke en circulaire migranten. En bijna evenveel (22%) hebben zich langdurig of permanent gevestigd in Nederland. Een grotere groep (41%) wordt getypeerd als ‘footloose migrants’: diegenen die weinig binding hebben met Nederland, maar ook niet (meer) met het herkomstland. Ten slotte onderscheiden zij de categorie ‘binationals’: diegenen die sterke bindingen hebben met zowel Nederland als het herkomstland (13%).

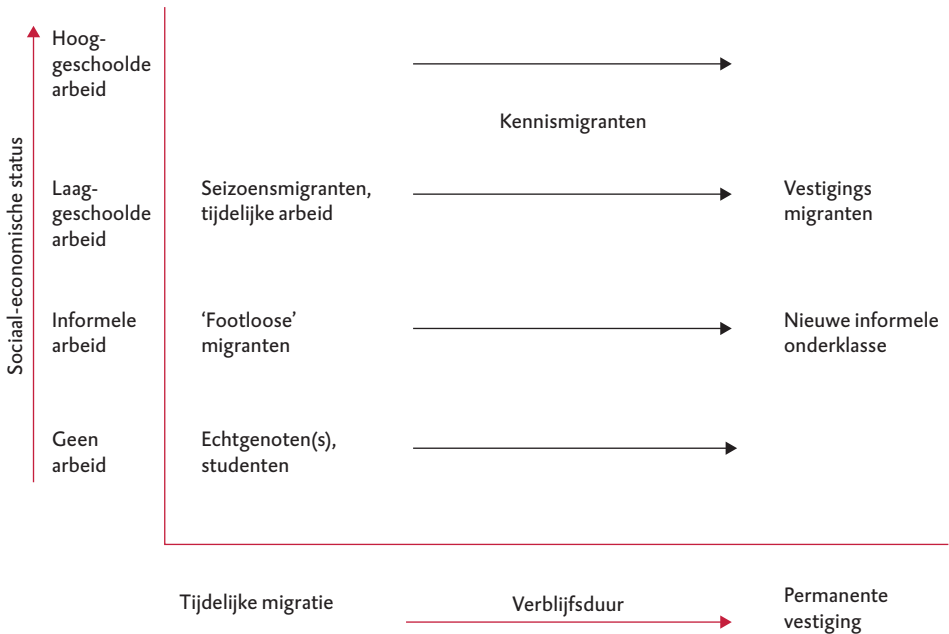
Er is dus veel meer diversiteit onder Midden- en Oost-Europese migranten dan de gangbare beeldvorming over deze categorie (‘de Poolse loodgieter’) suggereert. Behalve tijdelijke migranten zijn er ook migranten die zich permanent vestigen en hun plekje op de arbeidsmarkt vinden, mede omdat velen redelijk tot goed geschoold zijn. Onderzoek onder Midden- en Oost-Europese migranten in drie Europese steden (Rotterdam, Stockholm en Wenen) geeft een nadere invulling van de diversiteit onder deze migranten. Mede op basis van het onderzoek van Engbersen et al. (2013) en op basis van semigestructureerde interviews met stakeholders uit de drie steden kwamen de onderzoekers tot de volgende typologie van verschillende ‘typen migranten’ (vgl. Sert 2014) (zie figuur 2).

Onderstaande typologie, weergegeven in figuur 2, onderscheidt twee centrale assen: de verblijfsduur van migranten (variërend van tijdelijkheid naar permanente vestiging) en hun sociaaleconomische status (variërend van hoog- en laaggeschoold werk via informele arbeid naar degenen die niet werken). Er blijken zowel belangrijke overeenkomsten als verschillen te zijn in de typen intra-EU-migranten tussen de drie steden (Rotterdam, Stockholm, Wenen).

In alle drie de steden verricht een aanzienlijk deel van de Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten *laag- of ongeschoold handwerk* in sectoren als de industrie, land- en tuinbouw en de bouw, maar tevens in dienstensectoren, zoals toerisme, schoonmaak en verpleging. In Wenen blijkt seizoenwerk minder vaak voor te komen, afgezien van de gastronomie, waarin veel Hongaren en Slowaken werken. In Nederland werken veel Midden- en Oost-Europeanen in de land- en tuinbouw, vooral in de kassen van het Westland (zoals arbeidsmigranten die in Rotterdam of Den Haag wonen, maar in het Westland werken). Ook in Zweden kwamen veel Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten terecht in laaggeschoold werk in de bouw en de landbouw (als seizoenswerker). Zweden was voor hen aantrekkelijk vanwege de economische voorspoed en omdat Zweden (net als het Verenigd

Koninkrijk en Ierland) de arbeidsmarkt al direct in 2004 vrijgaf voor burgers uit de nieuwe EU-lidstaten. Dat veel Midden- en Oost-Europeanen laaggeschoold hand-
arbeid verrichten, past in het gangbare beeld van deze categorie.

Figuur 2 'Typen migranten' onder Midden- en Oost-Europeanen



Bron: Scholten en Van Ostaijen (2018)

Maar er zijn ook arbeidsmigranten die niet in dit beeld passen. Zo vonden Engbersen et al. (2011; 2013) dat vooral Roemeense arbeidsmigranten relatief vaak op universiteiten, professionele organisaties of bij internationale instellingen (vooral in Den Haag) werken. Ook in Zweden blijken arbeidsmigranten deels gekwalificeerd werk te doen. Tussen 2004 en 2007 arriveerden vierhonderd artsen uit Midden- en Oost-Europa in Zweden. In Oostenrijk komt dit minder vaak voor, daar lijken hogere beroepen grotendeels gereserveerd voor Oostenrijkers, terwijl Midden- en Oost-Europeanen bijna uitsluitend in *blue collar*-beroepen werken.

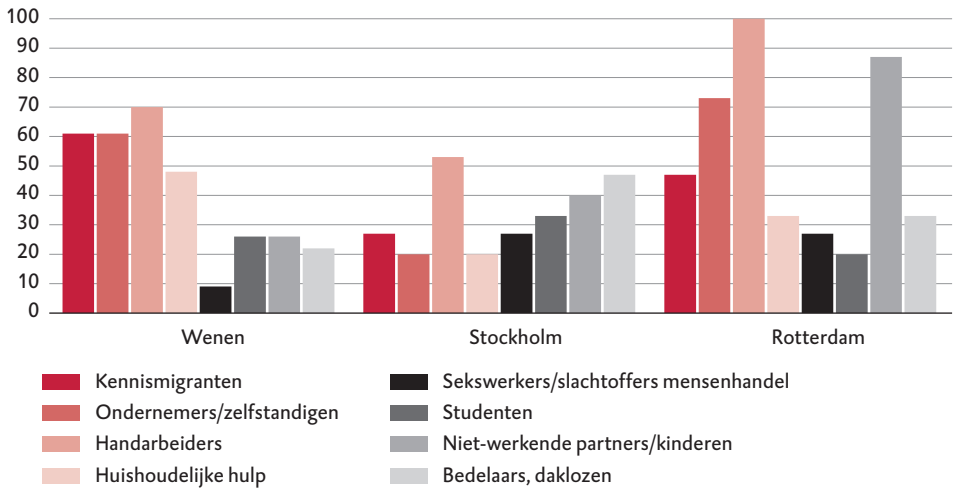
Een minder zichtbare categorie arbeidsmigranten zijn degenen die in het huishouden werken (als zorgverleners, *nannies* of schoonmakers). Met name in Oostenrijk zijn er berichten over duizenden Midden- en Oost-Europese vrouwen die voor ouderen zorgen (Sert 2014). Ook in Stockholm zouden veel Midden- en Oost-Europese vrouwen in de gezondheidszorg werken, al ontbreken betrouwbare gegevens. In Nederland zijn er (nog) minder berichten dat vrouwen uit Midden- en Oost-Europa zorg verlenen in huishoudens (behalve als werkster). Weer een andere categorie zijn sekswerkers en slachtoffers van mensenhandel (wederom

vooral vrouwen) waarover ook weinig betrouwbare cijfers voor handen zijn. Volgens gegevens van de Oostenrijkse politie is meer dan de helft van de geregistreerde sekswerkers in Wenen afkomstig uit Midden- en Oost-Europa (vooral Hongarije en Roemenië). Voor Rotterdam en Stockholm ontbreken zulke gegevens, maar stakeholders melden wel dat het aantal sekswerkers uit Midden- en Oost-Europa sinds de uitbreiding van de EU groeit. Een andere categorie betreft *bedelaars en daklozen*. Vooral in de grote Zweedse steden zoals Stockholm en Gotenborg vormen Midden- en Oost-Europese bedelaars een zichtbare dagelijkse realiteit. Ook in Wenen zijn dakloze Midden- en Oost-Europeanen een gevoelig publiek issue, maar er zijn geen cijfers over bekend, net als in Rotterdam (Snel et al. 2015).

Minder problematische categorieën betreffen *studenten en niet-werkende partners en kinderen* van arbeidsmigranten. Alle drie de steden melden aanzienlijke aantallen studenten uit Midden- en Oost-Europa op hun universiteiten en hogescholen. In Oostenrijk zouden in 2012 bijna 13.000 studenten uit Midden- en Oost-Europa op een universiteit zijn ingeschreven, van wie driekwart in Wenen. In Rotterdam en Stockholm liggen deze cijfers aanzienlijk lager, maar ook daar komt een groeiend aantal studenten uit Midden- en Oost-Europa. Kwamen aanvankelijk de meeste arbeidsmigranten alleen naar West-Europa, inmiddels is ook sprake van een groeiende familiemigratie en als gevolg daarvan een eveneens groeiend aantal niet-werkende partners en kinderen van Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten. In Rotterdam steeg het aantal kinderen afkomstig uit Midden- en Oost-Europa tussen 2005 en 2014 van 590 tot 2800, van wie twee derde in de leerplichtige leeftijd (Seidler et al. 2015). In Wenen waren bijna 8000 kinderen afkomstig uit Midden- en Oost-Europa geregistreerd. Arbeidsmigranten zijn dus niet alleen meer alleenstaande jonge mannen of vrouwen, maar in toenemende mate ook gezinnen met kinderen.

Om de relevantie van die verschillende typen te kunnen duiden zijn er binnen het IMAGINATION-onderzoek lokale stakeholders geïnterviewd (professionals die in hun werk te maken hebben met Midden- en Oost-Europese migranten). Hen werd onder meer gevraagd in welke mate de diverse typen migranten (afgebeeld in figuur 2) die in het onderzoek worden onderscheiden, belangrijk zijn in hun dagelijkse werkzaamheden en overwegingen. De uitkomsten staan weergegeven in figuur 3.

Figuur 3 Mate waarin diverse Midden- en Oost-Europese typen migranten belangrijk zijn voor lokale stakeholders in hun dagelijkse werkpraktijk (N= 113)



Bron: Enengel en Reeger (2015) (IMAGINATION online survey 2014)

De bovenstaande figuur toont het percentage van de lokale stakeholders dat een bepaald type heeft aangemerkt als ‘belangrijk voor zijn/ haar werkpraktijk’. Het laat zien dat lokale ‘stakeholders’ uiteenlopende accenten leggen in hun aandacht voor Midden- en Oost-Europese migranten. In alle drie de steden is de aandacht in sterke mate gericht op (geschoolde en ongeschoolde) handarbeiders. Daarnaast is er in Wenen vooral aandacht voor kennismigranten, terwijl de aandacht in Rotterdam vooral gericht is op (niet-werkende) gezinsleden en zelfstandigen onder de Midden- en Oost-Europeanen. Ten slotte is er in Stockholm meer aandacht voor daklozen en bedelende Midden- en Oost-Europeanen. Die aandacht is in de andere steden minder, maar, en dat geldt voor alle typen, hier kunnen we niet uit afleiden of dat ook betekent dat deze categorie daar minder vaak voorkomt. In ieder geval toont figuur 3 dat er meer diversiteit aan lokale percepties is rondom intra-EU mobiliteit dan het stereotype van de tijdelijke arbeidsmigrant zou suggereren. Juist deze diversiteit in mobiliteitspatronen vormt een belangrijke achtergrond voor beleid, hetgeen in de volgende paragrafen wordt besproken.

3.4 STEDELIJKE CONSEQUENTIES VAN INTRA-EU MOBILITEIT

In deze paragraaf schetsen we de stedelijke consequenties van het Europese mobiliteitsprincipe in respectievelijk Rotterdam, Wenen en Stockholm. Hierbij bundelen we enkele belangrijke bevindingen in deze steden gebaseerd op eerder onderzoek.⁶ We focussen daarbij op de vraagstukken van huisvesting, registratie, arbeidsmarkt, taal, onderwijs en integratie; thema’s die in alle steden zijn onderzocht.

In Rotterdam was *huisvesting* al vrij vroeg een belangrijk issue. Mede omdat sociale woningbouw in Nederland veelal gepaard gaat met inschrijfprocedures en lange wachttijden, zijn vele (tijdelijke) EU-migranten aangewezen op private of particuliere verhuur. Dit maakt het mogelijk voor lokale pandeigenaren om het aantal bedden per vierkante meter op te schroeven, wat resulteert in overbewing, te dure huisvesting of overlast (Snel et al. 2011). Om dergelijke problemen het hoofd te bieden experimenteert Rotterdam met *short stay*-voorzieningen en vergemakkelijkte ze de procedures rondom tijdelijke faciliteiten. Op een vergelijkbare wijze spelen huisvestingsissues in Wenen, aangezien ook in Oostenrijk sociale woningbouw pas toegankelijk is voor personen met een officiële registratie waarbij iemand moet kunnen aantonen ten minstens twee jaar te verblijven in Oostenrijk. Dit zorgt ervoor dat het grote aandeel (25%) sociale woningbouw in Wenen lange tijd onbereikbaar blijft voor (tijdelijke) mobiele burgers, waardoor private verhuur of zelfs dakloosheid soms onvermijdelijk is (Enengel en Reeger 2015). Ook in Stockholm werd de huisvestingssituatie als nijpend ervaren en werd het stadsbestuur gedwongen om maatregelen te nemen. Het stadsbestuur in Stockholm heeft daarom recentelijk besloten om het aantal bedden dat beschikbaar is voor een periode van vijf nachten, te verdubbelen. Daarnaast heeft men de eerste pogingen ondernomen om dakloze EU burgers onderdak te bieden, vooral tijdens de winterkoudeperiode. Daarmee hoopt men een antwoord te hebben gevonden op de acute vraag naar noodhulp voor binnenaccommodaties tijdens de winter (Zelano et al. 2015).

Naast huisvesting werd registratie, of specifiek, *non-registratie* gezien als een belangrijk issue in Rotterdam. Een belangrijke factor daarin is de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA), die niet voldoende is ingericht op de flexibele groep mobiliteitswerkers, zo werd geoordeeld. Men is in Nederland volgens de Wet GBA namelijk pas verplicht zich in te schrijven na een verblijf van vier maanden. Hierdoor worden vele (al dan niet tijdelijke) 'inwoners' niet formeel geregistreerd, waardoor Rotterdam belastingen en financiën misloopt (Gemeente Rotterdam 2008; 2009). Eenzelfde verplichting bestaat er in Oostenrijk, waardoor ook Wenen, een stad die met haar ligging in Centraal-Europa veel dagelijkse forenzen uit onder meer Hongarije en Slowakije aantrekt, problemen ervaart met non-registratie (Reeger en Enengel 2015). Ondanks het feit dat er hoge boetes staan op non-registratie, wordt ook Wenen geconfronteerd met grote groepen flexibele en niet-geregistreerde EU-burgers. Het zorgt voor ambigue praktijken en semilegale arbeidsmarktposities, die de kwetsbaarheid van EU-burgers in Wenen vergroot. Ook in Zweden en Stockholm is non-registratie een issue, al verschilt de nationale wetgeving enigszins. Zo moet een EU-burger in Zweden geregistreerd staan in het nationale bevolkingsregister om een persoonlijk sociaalzekerheidsnummer te verkrijgen.⁷ Maar de Zweedse registratiewet stelt dat iemand pas geregistreerd kan worden als deze persoon zich heeft gevestigd in Zweden. En men is 'gevestigd' in

Zweden als ‘iemand zijn of haar nachtrust voor minstens één jaar in Zweden heeft doorgebracht’ (Zelano et al. 2016). Dit zorgt ook in Stockholm voor ambigue praktijken en voor drempels waardoor vele EU-burgers zich niet laten registreren.

Daarnaast zijn *arbeidsmarkt-issues* geagendeerd in Rotterdam, maar – zo werd geoordeeld – die vielen doorgaans niet onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Zo stonden issues als onderbetaling, fraude, verdringing op de arbeidsmarkt en (het sluiten van) malafide uitzendbureaus wel op de Rotterdamse agenda, maar er kon maar beperkt tegen worden opgetreden (Van Ostaijen et al. 2016). Ook in Oostenrijk is de primaire aandacht voor arbeidsmarktissues op het nationale niveau belegd. Desondanks heeft Wenen wel op stedelijk niveau het Vienna Employment Promotion Fund (WAF) in het leven geroepen om nieuwkomers te voorzien van meertalige informatie over werk en biedt het training en individuele subsidies aan om de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. In Stockholm zijn arbeidsmarktissues – net zoals in Rotterdam – niet direct opgepakt als een lokaal vraagstuk.

Net als in andere steden, speelde ook in Rotterdam het issue van *overlast*, zoals dakloosheid en criminaliteit.⁸ Hiervoor ontwikkelde Rotterdam een lokaal terugkeerbeleid voor dakloze EU-migranten die geen uitzicht hadden op een stabiel toekomstperspectief. Daarnaast werd in Rotterdam een Bedelverbod van kracht waardoor bedelarij uit het stadscentrum werd geweerd (Gemeente Rotterdam 2013). Niet alleen in Rotterdam, maar ook in Wenen mondde het debat over dakloosheid en bedelarij uiteindelijk uit in nieuwe wetgeving. Als reactie op de vele vormen van ongewenste bedelpraktijken besloot het Weense stadsbestuur in 2010 tot een wet waarin commercieel, agressief of georganiseerd bedelen en het bedelen voor kinderen onder de 14 jaar oud, werd verboden. Ook Stockholm werd geconfronteerd met straatmuzikanten, ‘illegale vestiging’ (tenten) en bedelarij. Inmiddels is ook daar een wet aangenomen waarbij straatmuziek is geoorloofd, zolang daar geen geld mee wordt verdiend. Tegelijkertijd is het verboden om zich in de openbare ruimte te vestigen (Zelano et al. 2016).

Ten slotte zag Rotterdam zich geconfronteerd met allerlei issues in de sfeer van *taal, onderwijs en integratie*, het domein waarvoor geen verplichte maar alleen vrijwillige faciliteiten mogen worden aangeboden aan EU-burgers. Zodoende biedt Rotterdam gratis (of tegen een gereduceerd tarief) taalcursussen aan voor EU-migranten op vrijwillige basis (Gemeente Rotterdam 2013). Daarnaast noteerde Rotterdam groeiende aantallen kinderen van EU-migranten waardoor in de stad een aantal speciale klassen is ontwikkeld voor niet-Nederlands sprekende jeugd (Gemeente Rotterdam 2009; 2013)⁹. Tegelijkertijd confronteert de tijdelijke aanwezigheid van deze kinderen schoolbesturen met didactische en organisatorische uitdagingen.

Dezelfde uitdagingen worden ook in Wenen ervaren, waarbij in Wenen onder de noemer van *European Middle Schools* de economische en culturele contacten van de buurlanden worden belicht. Scholieren krijgen daarin meertalig onderwijs om het begrip te vergroten over ‘grensoverschrijdend samenleven’ (Reeger en

Enengel 2015). Tevens houdt de stad een proactief taalbeleid, waarbij ze migranten (met welke achtergrond dan ook) vanaf het begin voorziet van coaching, een Weens onderwijsinformatiepakket en taalvouchers. Voor ‘zij-instromers’, zoals tieners van mobiele burgers zijn er nieuwe trainingscursussen ontwikkeld (Nieuw in Wenen), waarbij er aandacht is voor de Duitse taal, arbeidsmarktvaardigheden en individuele counseling. In tegenstelling tot de Weense praktijk worden in Stockholm de consequenties van EU-mobiliteit veelal geplaast in ‘staand beleid’. Dat houdt in dat er een veelvoud aan trajecten is waar migranten recht op hebben, zonder dat ze specifiek gelabeld of gericht zijn op EU-burgers. Zo kan, ter illustratie, eenieder die in Zweden is geregistreerd, in aanmerking komen voor het traject ‘Zweeds voor immigranten’ en schrijft de Onderwijswet voor dat ieder kind op school het recht heeft om onderwezen te worden in zijn of haar moedertaal. De uitvoering hiervan is echter niet zonder problemen en leidt ook tot spanningen bij ervaren lokale onderwijsprofessionals (Zelano et al. 2016). Onderstaande tabel vat alle stedelijke gevolgen in vergelijkend opzicht samen.

Tabel 1 Samenvatting stedelijke gevolgen

Stedelijke gevolgen	Rotterdam	Wenen	Stockholm
Huisvesting	Illegale pandeigenaren Noodzaak van <i>short stay</i> -voorzieningen	Noodzaak tijdelijke huisvestingslocaties	Verruiming mogelijkheden tot tijdelijke accommodaties
Registratie	Non-registratie en ambigue arbeidsmarktpraktijken	Non-registratie en ambigue arbeidsmarktpraktijken	Non-registratie en ambigue arbeidsmarktpraktijken
Arbeidsmarkt	Verdringing, fraude en malafide uitzendbureaus	Beleid voor vergroten kansen op arbeidsmarkt (WAF)	-
Overlast	Dakloosheid en criminaliteit	Bedelarij	‘Publieke vestiging’ bedelarij
Taal, onderwijs	Taalachterstanden Schakelklassen in het primair onderwijs	Taalachterstanden	Staand beleid

Bovenstaande toont de verschillende gevolgen van EU-mobiliteit in de onderzochte steden. Opvallend is dat de steden belangrijke overeenkomsten vertonen: thema’s als huisvesting, overlast en non-registratie spelen in alle drie de steden. Er bestaat vooral verschil in de wijze *waarop* de gevolgen zich manifesteren. In Rotterdam lijkt er vooral veel aandacht te zijn voor aspecten van tijdelijk verblijf en vertrek. Zo staan vooral registratie en huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten centraal, gecombineerd met terugkeer van (overlastgevende) migranten. In Wenen gaat het vooral om verblijf & vestiging en verbinding, daar waar het de gevolgen in de sfeer van huisvesting, Duitse taal en arbeidsmarkt betreft. In Stock-

holm is er op stedelijk niveau aandacht voor huisvesting, maar dan vooral in relatie tot dakloosheid en overlast, wellicht doordat issues al gauw een meer nationale aangelegenheid zijn, zoals taal, dat wordt ingepast binnen staand beleid.

Heel duidelijk is wel dat de consequenties van intra-EU mobiliteit in de drie onderzochte Europese steden complexer zijn dan het beeld van de tijdelijke arbeidsmigrant die zichzelf prima kan redden. In de sferen van huisvesting, registratie, overlast, taal en onderwijs blijken zich in alle drie de steden consequenties voor te doen die uiteindelijk hebben geleid tot aanvullende maatregelen. Soms gaat het daarbij om 'flexibele' maatregelen om te kunnen reageren op nieuwe en vaak onvoorspelbare mobiliteitspatronen, zoals aanpassingen in de gezondheidszorg, het bouwen van 'Polenhotels' en diverse maatregelen om mobiliteit op de arbeidsmarkt te vergroten. Soms gaat het echter ook, in tegenspraak met het Europese paradigma van 'vrij verkeer', om (niet-verplichtende) maatregelen gericht op integratiebevordering op een langere termijn, zoals ook vaak van toepassing op andere 'migranten'.

3.5 LOKAAL BELEID TUSSEN MIGRATIE EN MOBILITEIT: HET VERHAAL VAN DRIE STEDEN

In deze paragraaf zoomen we in op een aantal specifieke governance-vraagstukken in Rotterdam, Wenen en Stockholm bij intra-EU mobiliteit. Deze cases belichten verscheidene aspecten van beleid voor toegang, ontvangst, verblijf & vestiging, verbinding en vertrek, en illustreren hoe deze steden omgaan met de dilemma's die intra-EU mobiliteit kan oproepen. Dit doen we aan de hand van de casuïstiek van toegang en terugkeer in Rotterdam, taal en onderwijs in Wenen en gezondheidszorg in Stockholm.

Casus 1: toegang en terugkeer in Rotterdam

De Rotterdamse benadering van intra-EU mobiliteit is een heel specifieke ten aanzien van zowel toegang als vertrek. Rotterdam kent al sinds 2006 een 'selectief vestigingsbeleid', wat inhoudt dat mensen die in een vijftal Rotterdamse wijken met een 'opeenstapeling van sociale, economische en fysieke problemen' willen gaan wonen, dat alleen kunnen als ze een vestigingsvergunning hebben gekregen. Dit beleid werd mogelijk gemaakt door de Wet Bijzondere Maatregelen Grootstedelijke problematiek (Wbmgp), die in de wandelgangen wel 'de Rotterdamwet' wordt genoemd. Vooral omdat deze wet op aandrang van Rotterdam tot stand kwam en omdat Rotterdam lange tijd de enige gemeente was die van de in de wet geboden maatregelen gebruikmaakte. Een vestigingsvergunning wordt alleen afgegeven indien het huishouden een inkomen uit werk heeft (of uit studiefinanciering, AOW of vervroegd pensioen) óf als het huishouden al minimaal zes jaar in Rotterdam woonachtig is. De bedoeling was om 'kwetsbare' personen en huishoudens uit deze 'kwetsbare' wijken, alle gelegen in het zuidelijke deel van de stad, te weren, waaronder ook de relatieve nieuwkomers onder hen. Het idee was dat het

weren van deze 'kwetsbare' groepen de leefbaarheid en veiligheid in de aangewezen buurten ten goede zou komen. Daarmee was het Rotterdamse selectieve vestigingsbeleid zeker niet specifiek tegen intra-EU-migranten gericht, maar indirect wel tegen nieuwkomers – althans voor zover zij geen betaald werk hadden.

De 'Rotterdamwet' (I en II)¹⁰ en het selectieve vestigingsbeleid bestaan nu tien jaar en zijn onlangs geëvalueerd (Hochstenbach et al. 2015). De evaluatie laat zien dat het beleid het gestelde doel in zoverre heeft bereikt, dat het aantal niet-werkenden in de aangewezen buurten inderdaad is teruggelopen. Wel lijkt er in de instroom in deze buurten sprake te zijn van een groeiend aantal werkenden met een gering inkomen. Helaas zegt het onderzoek niets over de (etnische) achtergrond van deze werkende nieuwkomers in de aangewezen buurten 'op Zuid'. Maar aangezien het gaat om wijken met veel goedkope, particuliere huurwoningen, die erg in trek zijn bij Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten omdat ze relatief goedkoop en toegankelijk zijn, mag men aannemen dat het bij de nieuwkomers in deze buurten deels om Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten gaat. Het onderzoek laat verder zien dat de leefbaarheid en veiligheid in de aangewezen buurten de afgelopen tien jaar niet zijn verbeterd, in tegenstelling tot de beleidsintentie. Daarnaast komen personen en huishoudens die niet voldoen aan de criteria voor een vestigingsvergunning veelal terecht in andere relatief kwetsbare wijken, hetzij nabijgelegen buurten dan wel in de periferie van de stad.

Naast aandacht voor toegang kent Rotterdam ook een heel specifieke benadering van vertrek, en dan vooral in relatie tot specifieke typen intra-EU-migranten. In Rotterdam (maar ook in Den Haag) vroeg het stadsbestuur al vrij vroeg publieke aandacht voor het probleem van dakloosheid en bedelarij van EU-burgers. Zo zou ook Den Haag te maken hebben met een "tsunami aan Oost-Europeanen" terwijl het in Rotterdam een kwestie was van "dweilen met de kraan open".¹¹ Om die issues het hoofd te bieden hebben beide gemeenten stevig ingezet om overlast door bedelarij en dakloosheid aan te pakken. Zo introduceerden beide steden het begrip 'regiobinding' als strikter toegangscriterium voor de daklozenopvang. Alleen daklozen die nu kunnen aantonen dat ze de afgelopen twee jaar inwoner waren van Rotterdam of Den Haag (en daarmee regiobinding hebben), komen daarmee in aanmerking voor opvang. Dakloze EU-migranten ontberen vaak deze regiobinding waardoor verdringing van de Nederlandse daklozen en een eventueel aanzuigende functie worden voorkomen.¹² Het gevolg is dat een groeiende groep dakloze Midden- en Oost-Europeanen op de straat, portieken of kraakpanden was aangewezen.

Om daarnaast ook de overlast op straat te voorkomen werd er door de gemeentelijke diensten ingezet om bedelarij in de openbare ruimte te verbieden. Dit resulteerde in het Rotterdamse bedelverbod, waardoor bedelarij in het stadscentrum werd geweerd (Gemeente Rotterdam 2013). Maar daarmee was het probleem niet opgelost, want er was nog steeds sprake van langdurige of permanente 'vestigings' zonder voldoende middelen van bestaan (Gemeente Rotterdam 2015). Zodoende werd er tevens ingezet op een lokaal terugkeerbeleid voor 'perspectief-

arme EU-arbeidsmigranten' (Gemeente Rotterdam 2015: 21). Om hieraan tegemoet te komen ontwikkelde de gemeente Rotterdam vier werkwijzen van lokaal terugkeerbeleid:

- 1) Vrijwillige terugkeer. Met hulp van de Poolse organisatie Barka werkt Rotterdam samen in adequate zorg en opvang in het herkomstland.
- 2) Vrijwillige terugkeer van 'niet-rechthebbende EU-migranten met ernstige medische problematiek'.¹³
- 3) Gedwongen terugkeer van 'veelplegers'. Hierbij wordt het verblijfsrecht van een EU-burger ontzegd (BROV: beëindiging recht op verblijf).¹⁴
- 4) Gedwongen terugkeer van 'criminele vreemdelingen' (beëindiging o.b.v. ongewenst verklaring OVR).

Zo waren er 99 vrijwillige terugkeerders, 42 medische terugkeerders, 11 gedwongen BROV-terugkeerders en 31 OVR-terugkeerders in 2014 in Rotterdam (Gemeente Rotterdam 2015). En deze vorm van lokaal terugkeerbeleid werd niet alleen toegepast in Rotterdam, maar vindt tevens in andere steden plaats, zoals Den Haag,¹⁵ Utrecht, Amsterdam, Arnhem, Eindhoven en ook Antwerpen. Al deze steden werken daarvoor samen met de Pools-christelijke stichting Barka waarbij vrijwillige terugkeer aan EU-burgers (vooral uit Midden- en Oost-Europese landen) mogelijk wordt gemaakt. De werkwijze van Barka bestaat erin dat medewerkers door de stad lopen en op zoek gaan naar mensen die op straat leven. Zij spreken deze mensen aan en proberen inzicht te vergaren in de leefsituatie en de kansen die deze persoon heeft op een duurzaam verblijf in Nederland. Concludeert men dat het beter is om naar het herkomstland te remigreren, dan staat Barka bij in de transfer en bemiddelt in de opvang bij (Poolse) familie of reintegratiehuizen.¹⁶ Het lokale terugkeerbeleid in Nederland kent daarmee een sterke *bottom-up* ontwikkeling. Ontstaan in Utrecht vanuit de lokale noodzaak om overlast, bedelarij en dakloosheid het hoofd te bieden haakten steeds meer steden (eerst vanuit de G4, daarna breder) aan in de samenwerking met Barka. Inmiddels is 'vrijwillig terugkeerbeleid' geen lokale aangelegenheid meer, maar is het opgeschaald naar het Rijk en financieel ondergebracht bij het toenmalige ministerie van Veiligheid en Justitie. Hierdoor is Barka inmiddels een landelijke, *nationale* partner in het *lokale* terugkeerbeleid van gemeenten als antwoord op een *Europees* mobiliteitsvraagstuk.

Casus 2: taal en onderwijs in Wenen

In Wenen wordt de noodzaak van de kennis van de Duitse taal onderschreven. Immers, een taalachterstand zorgt voor allerlei vormen van uitsluiting, kwetsbaarheid en achterstelling. Maar net zoals in andere landen zijn EU-burgers in Oostenrijk niet verplicht om de taal te leren, waardoor dergelijke initiatieven lastig te ontplooiën zijn, vooral door de grote groepen flexibele forenzen die op dagelijkse of (twee)wekelijkse basis in Wenen verblijven. Desondanks is de Weense gemeente gestart met het prijswinnende¹⁷ programma Start Coaching Vienna, dat gerund

wordt door de Dienst Integratie & Diversiteit om nieuwkomers zo snel mogelijk ‘vaste grond’ onder de voeten te geven in Wenen (Enengel en Reeger 2015).¹⁸ Start Coaching Vienna is ooit begonnen als een welkomstraject voor *Third Country Nationals*, maar is inmiddels uitgebreid naar EU-burgers. Op het moment dat nieuwkomers zich registreren bij de gemeente wordt hun de mogelijkheid geboden tot individuele counseling door gemeenteambtenaren in hun moedertaal. Bij deze vorm van consultatie worden de noden en wensen van de nieuwkomer in kaart gebracht (dagopvang, taalcursussen) en wordt gezien hoe de gemeente daar een bemiddelende rol in kan vervullen. Het traject bestaat uit verschillende modules en na enige tijd ontvangt de nieuwkomer een voucher voor taalcursussen (EU-burgers t.w.v. €150 en *Third Country Nationals* t.w.v. €300) te besteden bij veertig Duitse taalaanbieders. Op speciale evenementen (‘informatiemodules’) wordt informatie geboden op het gebied van arbeidsmarkt (carrière counseling door het eerder genoemde WAFF), samenleven (mogelijkheden tot interactie met landgenoten), gezondheid, onderwijs, dagopvang, huisvesting en over de opstart van een eigen bedrijf (individuele counseling). Deze plenaire evenementen worden in 20 tot 25 talen iedere tweede zaterdag van de maand gehouden in samenwerking met gemeentelijke diensten, de Kamer van Koophandel, verschillende maatschappelijke organisaties en consultants.

Ondanks het feit dat het programma ambitieus is en veel kansen biedt, blijkt het ook in Wenen lastig om de doelgroep adequaat te benaderen. Een belangrijke achilleshiel in de effectiviteit van het project is dat nieuwkomers zich hiervoor pas kandideren bij registratie, waardoor belangrijke groepen nieuwkomers, namelijk de niet-geregistreerden (zoals semipermanente groepen) hiervan uitgesloten blijven. Dit wordt ook onderkend door stakeholders in Wenen, aangezien er ieder jaar ‘maar’ 700 (en in totaal 3500) deelnemers zijn voor dit programma op een geregistreerde populatie van meer dan 130.000 EU-burgers in Wenen (Enengel en Reeger 2015). Desondanks heeft de gemeente taalonderwijs als belangrijk issue aange merkt en subsidieert een veelvoud van taal- en onderwijsmogelijkheden. Zo is er gratis taalonderwijs voor jongeren onder de 21 jaar, zijn er specifieke taaltrajecten voor moeders (Mums learn German) en tieners met trajecten als Sprache Plus, New in Vienna en het Jugend College met als doel de kansen op de arbeidsmarkt te vergoten. Ten slotte is Wenen ook aangehaakt op het nationale project Lerncafés, waarbij in gratis naschoolse training en tutoring wordt voorzien. Dit project, dat door Caritas in 2007 in Graz is gelanceerd, is er op gericht om de Duitse taalvaardigheden van scholieren te verbeteren. Inmiddels is het project met 36 cafés actief in heel Oostenrijk, waarvan vier *Lerncafés* in Wenen.

Casus 3: gezondheidszorg in Stockholm

In het algemeen is gezondheidszorg voor EU-burgers een lastig vraagstuk, zo blijkt uit verschillend onderzoek.¹⁹ EU-burgers zijn niet altijd op de juiste wijze verzekerd voor ziekte of ongevallen, terwijl er soms wel acute hulp noodzakelijk is. De toegankelijkheid van zorg is veelal ook afhankelijk van de mate waarin EU-burgers

geregistreerd staan in de ontvangende lidstaat, waardoor ambigue praktijken voor niet-geregistreerde of tijdelijke EU-burgers ontstaan. Zo schrijft de wet in Zweden voor dat asielzoekers en ‘ongedocumenteerde individuen’ altijd toegang hebben tot noodvoorzieningen op het gebied van tand- en gezondheidszorg. EU-burgers onder de 18 hebben zelfs hetzelfde recht op gezondheidszorg als Zweedse kinderen, wat betekent dat deze kinderen in Stockholm ‘gratis’ zorg ontvangen. Zo maakt Stockholm zich hard om gezondheidszorg als mensenrecht aan eenieder toe te kennen²⁰ (Zelano et al. 2016).

Over het algemeen wordt het vraagstuk van EU-burgers in Zweden en Stockholm nauwelijks gepercipieerd als een specifiek vraagstuk van migranten uit Midden- en Oost-Europa. Veel initiatieven of beleidsvoorstellen zijn erop gericht om *alle* burgers te adresseren, zonder daarmee het vraagstuk als EU-mobiliteitsvraagstuk te bestempelen. Dat zorgt ervoor dat kwesties rondom gezondheid veelal als een algemeen en nationaal vraagstuk worden gezien. Daarop zijn echter twee uitzonderingen. Ten eerste heeft de gemeente Stockholm een *hotline* EU-migrantengroep geopend, een contactpunt waar burgers klachten en zorgen konden uiten over EU-burgers. Volgens de stad waren de meeste burgers die contact opnamen (driehonderd contacten in vier maanden) ‘oprecht bezorgd’ over de gezondheidssituatie van migranten.

Ten tweede is Stockholm samen met Gotenburg en Malmö het project Better Health gestart om vrouwelijke en kwetsbare Roma EU-burgers te informeren over zaken gerelateerd aan seksuele gezondheid.^{21,22} Maar daarmee zijn alle gezondheidskwesties uiteraard niet opgelost en is er veel ruimte voor maatschappelijke partijen om in het ‘gat’ te springen van de Zweedse mainstreaming benadering. Zo heeft bijvoorbeeld de maatschappelijke organisatie Läkare i Världen in Stockholm een kliniek geopend waarin ze zorg en counseling aanbiedt met de maatschappelijke organisaties Crossroads en Ny Gemenskap. Dit initiatief behelst een zorgloket voor de urgentste kwesties waar EU-burgers twee uur per week terecht kunnen. Onder de meest urgente kwesties bevinden zich vooral ook ongewenste zwangerschappen waarvoor de mogelijkheid tot abortus wordt aangeboden. Dit traject wordt echter alleen voortgezet als de vrouwen in kwestie deelnemen aan een cursus voor geboortebepaling. Deze aanpak is niet onopgemerkt gebleven, want inmiddels financiert het Zweedse Agentschap voor Jeugd en Maatschappij de organisatie Läkare i Världen (per 2015) om de informatieverschaffing over gezondheid en ziektepreventie richting Roma EU-burgers in Stockholm te verbeteren. Het toont hoe het gezondheidsbeleid in Stockholm wordt beïnvloed door de aanpak op nationaal niveau, waarbij de specifieke behandeling van EU-burgers van ondergeschikt belang lijkt. Misschien dat juist hierdoor *civil society* organisaties zoals Crossroads, Ny Gemenskap en Läkare i Världen weten in te springen op de acute noden van EU-burgers om maatwerk te leveren, daar waar nodig.

3.6 DE ROL VAN STEDEN IN MULTI-LEVEL GOVERNANCE

Bovenstaande casussen laten het belang zien van de lokale beleidspraktijk ten aanzien van intra-EU-migranten of ‘mobiele EU-burgers’. Waar het Europese paradigma van vrij verkeer een verruimende werking heeft op toestroom, zien we dat diverse lokale overheden vaak zelf het initiatief nemen op het gebied van verblijf & vestiging, verbinding en soms ook toegang en vertrek van intra-EU-migranten. Dit roept de vraag op in welke mate en op welke wijze dergelijke initiatieven samenhangen of op elkaar afgestemd zijn. Is hier sprake van een paradigmaconflict tussen Europees en lokaal (en nationaal) niveau, of is hier sprake van gecoördineerd gezamenlijk optreden van verschillende beleidsniveaus, oftewel multi-level governance?

In het onderzoek naar de drie steden is gekeken naar de ‘verticale’ relaties tussen lokaal, nationaal en Europees beleid. Hierbij valt op dat, ondanks de verschillen, de steden een belangrijke rol hebben gehad in de ontwikkeling van verticale multi-level governance-relaties ‘van onderop’. Pogingen van steden om tot multi-level governance te komen vormen veelal een reactie op het ontbreken van een Europese benadering van de mogelijke vestiging en verbinding van intra-EU-migranten. Binnen het Europese vrije-verkeerparadigma is het niet toegestaan om verplichtende integratiemaatregelen op te leggen aan Europese burgers, aangezien dit een schending zou vormen van het recht op vrij verkeer. Echter laat het onderzoek zien dat de Europese Commissie ook afwezig was bij niet-verplichtende strategieën om bijvoorbeeld vestiging en verbinding in goede banen te leiden. Vooral in de fase direct na de opheffing van de transitieperiodes voor intra-EU mobiliteit was er feitelijk sprake van een hiaat in omgangsbeleid voor intra-EU-migranten. Gezien de grote diversiteit binnen intra-EU mobiliteit werd deze hiaat verschillend zichtbaar in de onderzochte steden. Waar in Stockholm het accent lag op daklozen en bedelaars, in Rotterdam op huisvesting van (al dan niet tijdelijke) arbeidsmigranten, lag dat in Wenen met name op de toegang van arbeidsmigranten tot bijvoorbeeld gezondheidszorg en taal.

Vanuit de steden is, in toenemende mate ook gezamenlijk met nationale overheden, druk uitgeoefend op EU-niveau om maatregelen gericht op de inclusie van intra-EU-migranten te bevorderen. Vooral in Nederland zien we al in de periode 2008-2010 pogingen van diverse gemeenten om hun krachten te bundelen om landelijke en Europese aandacht voor intra-EU mobiliteit te genereren (zoals bij de zogenaamde ‘Polen-toppen’ vanaf 2007 waarbij Rotterdam en Den Haag een initiërende rol vervulden). In 2012 gebruikte de Rotterdamse burgemeester Aboutaleb ook nog het Europese Comité van de Regio’s als een platform voor agendavorming, in een poging om de aandacht van de EU te vestigen op de stedelijke consequenties van intra-EU mobiliteit. Maar ook in 2013 presenteerden de migratieministers van Nederland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk gezamenlijk een brief aan de Europese Commissie waarin ze vragen om maatregelen ter bevordering van de inburgering van intra-EU-migranten (Mikl-Leitner et al. 2013).

Hier zien we dat de druk die oorspronkelijk van het lokale niveau kwam, nu via het nationale niveau op EU-niveau terecht komt. In 2015 volgt opnieuw een brief aan de Commissie, ditmaal van ministers van Sociale Zaken uit Nederland, Zweden, België, Frankrijk, Oostenrijk, Duitsland en Luxemburg, over de zogenoemde ‘posted workers’. Deze *bottom-up*-initiatieven hebben echter nog niet geleid tot de ontwikkeling van een Europese beleidsbenadering gericht op de inclusie van intra-EU-migranten. Wel heeft de Europese Commissie diverse ‘zachte’ maatregelen aangekondigd, gericht op de uitwisseling van *best practices* ten aanzien van lokale inclusie. Bovendien zien we in ons onderzoek dat in Zweden een dergelijke *bottom-up*-pressie vanuit lokale overheden veel minder sterk is. Bij veel van de onderwerpen waarvoor in Rotterdam en Wenen aanvullend beleid gevraagd is, wordt in Zweden gewerkt met aanscherpingen van algemeen ‘staand’ beleid dat betrekking heeft op alle Europese burgers.

Naast de lokale initiatieven tot verticale multi-level-interacties is er ook een variëteit aan horizontale en transnationale governance relaties tot stand gekomen op interstedelijk niveau. Met stichting Barka is een vorm van transnationale samenwerking ontstaan tussen onder meer Nederland en Polen rondom de vrijwillige terugkeer van intra-EU-migranten. Vergelijkbaar zien we nu ook initiatieven van onder meer de Nederlandse ambassades in landen als Polen, Roemenië en Bulgarije om gericht informatie te geven aan personen die migratie naar Nederland overwegen. Al met al toont het onderzoek een variëteit aan horizontale en verticale multi-level governance-relaties. Deze relaties vinden plaats tussen lokale en nationale overheden, en in mindere mate tussen lokale en Europese overheden.

3.7 CONCLUSIES

Een uitstapje naar Wenen, Stockholm en Rotterdam laat veel meer complexiteit zien dan het Europese paradigma van tijdelijke mobiliteit doorgaans toont. Niet alleen blijkt er een grotere diversiteit aan ‘typen’ intra-EU-migranten te zijn, ook is er meer diversiteit in mobiliteitspatronen. Juist vanwege de specifieke context van het Europese principe van vrij verkeer, ontstijgt deze migratiecategorie het onderscheid tussen tijdelijke en permanente migratie. In tegenstelling tot migratie van buiten de EU, de zogenoemde ‘derdelanders’, is de verblijfsduur bij intra-EU-migranten vaak onvoorspelbaar. Naast tijdelijke en permanente migranten is er ook sprake van een significante ‘tussencategorie’, die voor een middellange termijn zal blijven.

Deze complexiteit in mobiliteitspatronen en stedelijke gevolgen heeft vervolgens ook belangrijke gevolgen voor beleid, voor de lokale governance. In Stockholm zien we voorbeelden van maatregelen om tijdelijke, niet-geregistreerde EU-burgers tegemoet te komen in hun gezondheidszorg. Tegelijkertijd worden er in Wenen en Stockholm ook permanente categorieën EU-burgers geadresseerd in staand beleid op het gebied van zorg, onderwijs en arbeidsmarktparticipatie. Zo is het project Start Coaching Vienna in Wenen alleen toegankelijk voor geregis-

treerde, en dus meer (semi-) permanente EU-burgers. Maar ook Rotterdam laat een aantal voorbeelden zien waarin wordt gepoogd om de situatie van flexibele (huisvesting, registratiemethoden) en permanente (dakloosheid en bedelarij) EU-burgers te verbeteren. Daarmee toont deze vergelijkende analyse niet alleen de diversiteit in typen EU-migranten, het toont tevens de diversiteit aan gevolgen én governance benaderingen in de verschillende steden.

We zien dat steden een breed palet aan mogelijkheden hebben en ook gebruiken om sturing te geven aan dit Europese mobiliteitsbeleid. Zo blijkt uit onze studie dat Europese steden niet louter een focus hanteren op de meer ‘traditionele’ instrumenten van lokaal beleid, zoals huisvesting en overlastbestrijding. Integendeel tonen deze steden dat ze ‘regelruimte’ toe-eigenen op gebieden die doorgaans het domein waren van centrale overheden. De stedelijke druk ‘van onderop’ zorgt in sommige casuïstiek voor een verbeterde en meer intensieve relatie met centrale overheden, richting een multi-level setting. Zo ontwikkelde Rotterdam haar eigen lokale toegang- en vertrekbeleid en tonen Stockholm en Wenen een lokaal ontvangst-, vestigings- en verbindingsbeleid al dan niet in samenwerking met de nationale overheid. Wat valt er ten slotte te leren vanuit dat analysekader?

We besluiten met drie conclusies:

- 1) Allereerst laten steden zien zeer actief te zijn in alle onderscheiden domeinen van toegang, ontvangst, verblijf & vestiging, verbinding en vertrek. Het toont dat de hernieuwde urgentie en belang van steden niet voor niets is.²³ In de omgang met een nieuwe stedelijke diversiteit zien we dat het lokaal bestuur nieuwe initiatieven ontplooit om een breed scala aan sociale en economische gevolgen van intra-EU mobiliteit te adresseren. Uit onze multi-level governance-analyse blijkt echter dat er daarbij nauwelijks samenwerking of afstemming is met het Europese niveau. Nagenoeg niet tussen nationale en Europese overheden, maar vooral nauwelijks tussen lokaal en Europees niveau. Veeleer ontwikkelen steden zelf ‘horizontale’ of transnationale samenwerkingsrelaties met partnersteden, maatschappelijke organisaties, waaronder zelforganisaties, scholen en woningcorporaties. Het toont enerzijds de veerkracht van het Europese lokale bestuur en anderzijds dat het lonend zou zijn om te investeren in effectievere verticale relaties. Zowel vanuit de steden als vanuit de Europese Commissie zou die urgentie meer geadresseerd mogen worden.
- 2) Deze diversiteit van intra-EU mobiliteit en de daarmee verbonden governance-benaderingen, tonen dat er geen sprake is van de opkomst van een nieuwe minderheidsgroep of beleidsdoelgroep in de traditionele zin. Om de consequenties van mobiele EU-burgers adequaat te adresseren kan beleid zich beter richten op het *maatschappelijk gedrag* en de *verblijfsintenties* van burgers, die door de tijd heen nieuwe eisen stellen aan stedelijke voorzieningen. In tegenstelling tot de eerste Nederlandse aanpak met verschillende ‘Polen-tops’,

‘Polen-werkgroepen’ en ‘MOE-lander-gemeenten’ stelt EU-mobiliteit geen specifiek Poolse, Hongaarse of Roemeense eisen aan stedelijke beleid. Onze analyse leert dat het passender is om beleid in te richten volgens het maatschappelijk gedrag of de verblijfsintenties van deze burgers dan op basis van etniciteit, cultuur of nationaliteit. Dit vraagt om een holistisch én gedifferentieerd perspectief op de toegang, ontvangst, verblijf & vestiging, verbinding en vertrek van nieuwe EU-burgers.

- 3) Ten slotte toont de diversiteit van onze analyse dat het classificeren van beleid in termen van toegang, ontvangst, verblijf & vestiging, verbinding en vertrek niet in alle situaties verhelderend werkt. Want door het hanteren van dit analysekader kunnen (de meest) urgente thema’s onderbelicht blijven, vooral dié thema’s die voortkomen uit de kern van deze Europese wet- en regelgeving, zoals detachering en de regelgeving rond flexibele arbeid. Dergelijke flexibele arbeidsconstructies, en de ‘schaduwzijden’ daarvan, zijn lastig te adresseren in toegang, ontvangst, verblijf & vestiging, verbinding of vertrek. Zo ontglippen praktijken in de Groningse Eemshaven en bij de A2 in Maastricht doorgaans aan stedelijk en zelfs nationaal beleid, wat ook blijkt uit de bilaterale inspanningen van voormalig minister Asscher (szw) rondom het Posting of Workers Directive. Door de volatiliteit van flexibele arbeid lijken dergelijke praktijken enigszins onderbelicht te blijven waardoor dit analysekader zijn beperkingen heeft.

NOTEN

- 1 Zie Black et al. 2010; Van Puymbroeck et al. 2011; Engbersen en Snel 2012.
- 2 Zie Favell 2008; Favell en Recchi 2009.
- 3 Zie Okólski 2001.
- 4 Zie Engbersen et al. 2010; Engbersen en Snel 2013.
- 5 Zie Drinkwater, Eade en Garapich 2010.
- 6 Zie Van Ostaijen et al. 2015; Enengel en Reeger 2015; Zelano et al. 2015.
- 7 Sinds 2013 verwerkt de Zweedse Belastingdienst deze aanvragen en moet zij nagaan in hoeverre een EU-burger de vereisten bezit voor deze registratie. Om geregistreerd te kunnen worden dient een EU-burger naast een verblijfscertificaat van de Zweedse Migratiedienst ook volgens de Zweedse Belastingdienst de juiste condities te hebben voor registratie.
- 8 Zie Snel et al. 2011; Gemeente Rotterdam 2013.
- 9 Op basis van recente cijfers zijn er bijna 2400 kinderen (0-17 jaar) van EU-migranten in Rotterdam (Gemeente Rotterdam 2013).
- 10 Inmiddels is er een aangepaste Rotterdamwet II als directe respons op de Rotterdamse zorgen rondom huisvesting van EU-migranten. Deze aanpassing op de Rotterdamwet maakt het voor het stadsbestuur eenvoudiger om te interveniëren bij huisjesmelkers en om personen die de openbare orde verstoren te weren uit specifieke gebieden (Gemeente Rotterdam 2012a)
- 11 Zie Stoker 2007; Zuidervaat 2010.
- 12 Zie Gemeente Den Haag 2012; Gemeente Rotterdam 2012b.
- 13 I.s.m. Publieke Gezondheid en Zorg en de dienst Terugkeer en Vertrek.
- 14 I.s.m. de Vreemdelingenpolitie, de IND en de dienst Terugkeer en Vertrek.
- 15 Zo heeft de gemeente Den Haag in 2013 111 vrijwillige terugkeerders, 7 terugkeerders onder drang en 2 terugkeerders onder dwang gekend (Gemeente Den Haag 2012).
- 16 Vanuit het sociaaleconomisch centrum in Utrecht is er hulpverlening en psychosociale zorg ingericht.
- 17 European Language Label (2010) en Austrian Integration Award (2010).
- 18 Zie ook: www.startwien.at
- 19 Zie Van Ostaijen et al. 2016; Enengel en Reeger 2015; Zelano et al. 2016.
- 20 Dit wordt aangevoerd door het nationale netwerk Right to Health Care-Initiative, ontstaan in 2008 als netwerk van 62 organisaties. Dit netwerk wordt onder andere gezien als de drijvende kracht achter de wettelijke hervorming in 2013 om gratis gezondheidszorg toe te kennen aan ongedocumenteerde individuen in Zweden.
- 21 Met financiering vanuit het European Structural Fund (FEAD).
- 22 Zie Zelano et al. 2016.
- 23 Zie Barber 2013; Foner 2014.

LITERATUUR

- Barber, B. R. (2013) *If mayors ruled the world: Dysfunctional nations, rising cities*, New Haven: Yale University Press.
- Black, R., G. Engbersen, M. Okolski en C. Pantiru (red.) (2010) *A continent moving West? EU enlargement and labour migration from central and eastern Europe*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- CoMensha (2012) *Jaaroverzicht 2012 CoMensha*, Amersfoort: CoMensha.
- Dagevos, J. (red.) (2011) *Poolse migranten. De positie van Polen die vanaf 2004 in Nederland zijn komen wonen*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Drinkwater, S., J. Eade en M. Garapich (2010) 'What's behind the figures? An investigation into recent Polish migration to the UK', blz. 73-88 in R. Black, G. Engbersen, M. Okolski en C. Pantiru (red.) *A continent moving West? EU enlargement and labour migration from Central and Eastern Europe*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Eade, J., S. Drinkwater en M. Garapich, 'Class and Ethnicity: Polish Migrant Workers in London: Full Research Report', *ESRC End of Award Report*, Swindon: ESRC.
- Enengel, M. L. en U. Reeger (2015) *Urban implications of CEE migration in Austrian urban regions. Country report Austria*, IMAGINATION Working Paper.
- Engbersen, G. (2012) 'Migration transitions in an era of liquid migration. Reflections on Fassmann and Reeger', blz 91-105. in M. Okolski (red.) *Europe: The Continent of Immigrants: Trends, Structures and Policy Implications*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Engbersen, G., M. Ilies, A. Leerkes, E. Snel en R. van der Meij (2011) *Arbeidsmigratie in vieren. Bulgaren en Roemenen vergeleken met Polen*, Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Engbersen, G., A. Leerkes, I. Grabowska-Lusinska, E. Snel en J. Burgers (2013) 'On the differential attachments of migrants from Central and Eastern Europe: A typology of labour migration', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 39, 6: 959-981.
- Engbersen, G. en E. Snel (2012) 'Lokaal bestuur en de uitbreiding van Europa. De bestuurlijke aanpak van de arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa', *Bestuurskunde*, 1: 25-32.
- Engbersen, G. en E. Snel (2013) 'Liquid migration: dynamic and fluid patterns of post-accession migration flows', blz. 21-40 in B. Glorius, I. Grabowska-Lusinska en A. Kuvik (red.) *Mobility in transition: Migration patterns after EU enlargement*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Engbersen, G., E. Snel en J. de Boom (2010) "A van full of Poles": Liquid migration from Central and Eastern Europe', blz. 115-140 in R. Black, G. Engbersen, M. Okolski en C. Pantiru (red.) *A Continent Moving West? EU Enlargement and Labour Migration from Central and Eastern Europe*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Fassmann, H., J. Kohlbacher en U. Reeger (2014) 'The Re-Emergence of European East–West Migration – the Austrian Example', *Central and Eastern European Migration Review* 3, 2: 39–59.
- Favell, A. (2008) 'The new face of East–West migration in Europe', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 34, 5: 701–716.
- Favell A. en E. Recchi (red.) (2009) *Pioneers of European Identity: Citizenship and Mobility in the EU*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Foner, N. (2014) *New York and Amsterdam: immigration and the new urban landscape*, New York: New York University Press.
- Friberg, J. H. (2012) 'The Stages of Migration. From Going Abroad to Settling Down: Post-Accession Polish Migrant Workers in Norway', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 38, 10: 1589–1605.
- Gemeente Den Haag (2012) *Voortgangsrapportage EU arbeidsmigratie 2012-2013*, Den Haag.
- Gemeente Rotterdam (2008) *Monitor Midden en Oost-Europeanen*, Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2009) *Monitor Midden en Oost-Europeanen*, Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2012a) *Brief 'Uitbreiding Rotterdamwet t.b.v. kwaliteitssprong Zuid'*, 1 mei 2012.
- Gemeente Rotterdam (2012b) *Monitor EU arbeidsmigranten*, Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2013) *De uitvoeringsagenda 2013-2014 EU arbeidsmigratie*, Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2015) *De uitvoeringsagenda 2015-2018 EU arbeidsmigratie*, Rotterdam.
- Heijden, P. G. M. van der, M. Cruijff en G. van Gils (2013) *Aantallen geregistreerde en niet-geregistreerde burgers uit MOE-landen die in Nederland verblijven. Rapportage schattingen 2009 en 2010*, Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Hochstenbach, C., J. Uitermark en W. van Gent (2015) *Evaluatie effecten Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek ("Rotterdamwet") in Rotterdam*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Jennissen, R., G. Engbersen, M. Bokhorst en M. Bovens (2015) 'Migratiediversiteit beter in beeld', *WRR Working Paper 16*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Mikl-Leitner, J., H.P. Friedrich, F. Teeven en H.T. (2013) 'Letter to Alan Shatter, Presidency of European Council', mei 2013.
- Okólski, M. (2001) 'Incomplete migration: a new form of mobility in Central and Eastern Europe. The case of Polish and Ukrainian migrants', blz. 105–128 in C. Wallace en D. Stola (red.) *Patterns of Migration in Central Europe*, Londen: Palgrave Macmillan.
- Ostajen, M. van, M. Faber, P. Scholten en G. Engbersen (2015) 'Social consequences of CEE migration. Country report the Netherlands', *IMAGINATION Working Paper*.
- Ostajen, P. Scholten en G. Engbersen (2016) 'Mapping the multilevel governance. Country report the Netherlands', *IMAGINATION Working Paper*.

- Puymbroeck, N. van, S. van de Pol en S. Oosterlynck (2011) 'Oost-West mobiliteit en de bestuurlijke Europeanisering van steden. Een vergelijkende studie van de cases Gent en Rotterdam', *Tijdschrift voor Sociologie* 32, 3-4: 291-326.
- Reeger, U. en M. L. Enengel (2015) *Implications of CEE migration in European urban regions. The socio-economic, socio-cultural and legal-political implications in comparison*, IMAGINATION Comparative Report 2, Wenen.
- Scholten, P. en Van Ostaijen, M. (red., 2018) *Between mobility and migration: the multi-level governance of intra-EU movement*. Dordrecht: Springer.
- Seidler, Y., A.M. Weltevrede, J. de Boom, en A. Leerkes (2015) 'Ongeregistreerde' kinderen met een EU-achtergrond in Rotterdam. Een inventarisatie van de omvang en achtergronden van kinderen en jongeren met een EU-achtergrond die niet voorkomen in de Basisregistratie Personen van Rotterdam, Rotterdam: Risbo.
- Sert, D. (2014) *Mapping and analysis of types of migrants from CEE countries. Comparative report*, IMAGINATION working paper.
- Snel, E., G. B. M. Engbersen, M. Iliès, R. van der Meij en J. Hamberg (2011) *De schaduwzijden van de nieuwe arbeidsmigratie. Dakloosheid en overlast van Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten in Den Haag*, Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Snel, E., M. Faber en G. Engbersen (2015) 'Civic Stratification and Social Positioning: CEE Labour Migrants without a Work Permit', *Population, Space and Place* 21, 6: 518-534.
- Stoker, E. (2007) 'Polentop: malafide uitzendbureau's in de ban', de Volkskrant 12 december 2007.
- Zelano, K., G. Bucken-Knapp, J. Hinnfors en A. Spehar (2015) 'Urban implications of cee migration in Gothenburg and Stockholm. Country report Sweden', *IMAGINATION Working Paper*.
- Zelano, K., G. Bucken-Knapp, J. Hinnfors en A. Spehar (2016) *Mapping the multilevel governance context: Country report Sweden*, IMAGINATION project.
- Zuidervaart, B. (2010) 'Zelfs mislukte Polen blijven gewoon in Nederland', Trouw 1 november 2010.