

# Zij kwamen uit het oosten: Poolse, Roemeense en Bulgaarse migranten in België<sup>1</sup>

Wets, J. & Pauwels, F. (2011), *Arbeidsmigratie vanuit Oost-Europa. Polen, Roemenen en Bulgaren op de Belgische arbeidsmarkt*. Leuven: HIVA-KU Leuven.

---

*Begin februari 2012 maakt Vlaamse minister van Inburgering Geert Bourgeois de cijfers van de aantalen inburgeraars in 2011 bekend<sup>2</sup>. Zijn belangrijkste vaststelling daarbij is dat het aantal ingestroomde inburgeraars in 2011 gestabiliseerd is. Een andere vaststelling die uit het recente cijfermateriaal blijkt, is opmerkelijk: meer dan de helft van de nieuwkomers heeft de Europese nationaliteit. Naar gewoonte voert Nederland met 5 665 nieuwkomers de top vijf aan van de belangrijkste herkomstlanden. Op plaats twee, drie en vijf prijken respectievelijk Polen (4 421), Roemenië (2 551) en Bulgarije (1 872). De instroom uit Polen en Bulgarije is in dezelfde orde van grootte als het jaar voordien. De instroom uit Roemenië echter is gestegen van 1 701 in 2010 tot 2 551 in 2011. Dat is een toename met 50%. Dat maakt van Roemenië de sterkste stijger in de lijst van belangrijkste herkomstlanden. En daarmee steekt Roemenië een traditioneel migratieland als Marokko voorbij in het aantal nieuwkomers dat naar het Vlaamse Gewest komt. Deze recente cijfers bevestigen de trends die ook in het rapport 'Arbeidsmigratie vanuit Oost-Europa. Polen, Roemenen en Bulgaren op de Belgische arbeidsmarkt' geschetst werden. Oost-Europeanen lijken de weg naar Vlaanderen en België steeds beter te vinden. Een belangrijke vraag is in hoeverre die dynamiek zal blijven duren. Daarop probeert het rapport een aantal antwoorden te formuleren.*

---

### Polen, Roemenen en Bulgaren in de EU en in België

---

Een doorgedreven heterogeniteit en diversiteit van de arbeidsmarkt is een gegeven dat internationaal kan vastgesteld worden. Ook de Belgische arbeidsmarkt 'internationaliseert' verder, ondanks de nog steeds van kracht zijnde migratiestop. Toch blijft de sterke migratie vanuit Oost-Europa opmerkelijk.

Met de toetreding van Polen tot de EU is er een nieuwe dynamiek in gang gezet, een dynamiek die de meeste internationale waarnemers niet verwacht hadden. Verschillende Europese landen hanteerden een verschillende politiek om met deze toetreding om te gaan. Landen als bijvoorbeeld België namen een afwachtende houding aan. Ze steunden de toetreding van Polen tot de EU eensgezind, op voorwaarde dat er een overgangperiode in acht genomen zou worden waarbij Polen en andere nieuwkomers in de EU geen vrije toegang tot de arbeidsmarkt

zouden krijgen. Deze beperkingen impliceerden niet dat het geheel onmogelijk was om te migreren, alleen dat er welbepaalde strikte criteria moeten gevolgd worden. In heel Europa hadden verschillende instanties berekeningen gemaakt en schattingen gedaan om de impact op de arbeidsmarkt van de toetreding van de landen uit Centraal en Oost-Europa te berekenen. Het migratiepotentieel werd daarbij op langere termijn bekeken en gefaseerd in de tijd. In heel deze oefening werd onder andere rekening gehouden met arbeidsmarktverschillen en andere factoren. Zo heeft het Nederlandse Centraal Planbureau (CPB) in 2004 verschillende studies op dezelfde noemer gezet. Op basis daarvan concludeerden ze dat de schattingen wel heel ver uit elkaar lagen. Deze verschillen konden worden teruggebracht tot een geschatte 2 à 3 miljoen potentiële migranten vanuit de acht nieuwe lidstaten of 0,7% van de toenmalige EU-bevolking.

Dit scenario was voldoende voor een aantal landen om voor overgangsmaatregelen te pleiten. De overgangsmaatregelen zouden de arbeidsmarkt in de landen van bestemming moeten beschermen tegen een 'invasie' of 'overrompeling' door Polen tussen 2004 en 2009, en voor sommige staten tot 2011. Landen zoals België, Nederland en Duitsland kozen op basis van zulke prognoses voor een tijdelijke bescherming van hun arbeidsmarkt. Andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk en Ierland, deden dat niet. Zij waren, samen met Zweden, de eerste landen die hun grenzen voor de Polen hebben opengesteld. Polen konden zich vanaf de dag van toetreding tot de Europese Unie – 1 mei 2004 – vrij in deze landen vestigen en legaal aan de slag gaan. Voor Roemenië en Bulgarije, die later tot de EU zijn toetgetreden, golden de overgangsmaatregelen, althans voor België, tot het einde van vorig jaar.

De overgangsmaatregelen impliceerden een beperking van de toegang tot de arbeidsmarkt, geen afsluiten ervan. Het is interessant om evoluties en patronen van immigratie, vestiging en activiteit van de Oost-Europese nieuwkomers op te volgen aan de hand van administratieve gegevens. Zij blijken een gelijkaardig patroon te vertonen. Zowel de Poolse, Roemeense als Bulgaarse migratie was op het einde van de twintigste eeuw voornamelijk een vrouwelijke migratie. Tien jaar later is het aantal mannen en vrouwen min of meer in evenwicht. De procentuele toename die opgetekend kan worden,

vertoont voor de drie landen eenzelfde verloop. Na 2004 voor de Roemenen en 2006 voor de Bulgaren is de procentuele toename wel groter dan deze van de Polen.

Het is ook interessant om naar de demografische samenstelling van deze bevolkingsgroepen te kijken. De bevolkingspiramides van deze drie nationaliteitsgroepen hebben min of meer dezelfde vorm. De hier aanwezige personen zijn voornamelijk late twintigers en dertigers. Naarmate de leeftijd toeneemt, daalt het aantal aanwezigen. Zoals verwacht kan worden, heeft de bevolkingspiramide de vorm van een spar, met een brede voet. De hier aanwezige Polen, Roemenen en Bulgaren hebben ook kinderen, zij het niet massaal veel. Een studie van de cijfers van Kind en Gezin toont wel aan dat van alle in Vlaanderen geboren baby's met een vreemde nationaliteit de Polen, na Marokkanen, Turken, Nederlanders en Russen op de vijfde plaats staan. De Roemenen nemen op die lijst de zevende plaats in en de Bulgaren de tiende. Dat een deel van de kinderen van de hier aanwezige en werkende buitenlanders in het land van herkomst verblijft, blijkt onder andere uit de cijfers van de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (RKW). In de jaren na de toetreding van Polen zien we dat het aantal kinderen die nog in Polen verblijven en voor wie kinderbijslag betaald wordt, spectaculair toeneemt. In 2006 waren dat er slechts 58. In 2009 is dat cijfer opgelopen tot 1 479.

Tevens zien we ook geografische verschillen tussen de nationaliteiten in de plaatsen waar ze naartoe verhuizen. De nieuwkomers uit Polen en Roemenië vestigen zich voornamelijk in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Vlaams Gewest. De Bulgaren zijn voornamelijk in het Vlaams Gewest te vinden en vooral in Oost-Vlaanderen. Gent is de belangrijkste onthaalstad voor de Bulgaren.

## Oost-Europese migranten en de dynamiek op de Belgische arbeidsmarkt

---

Al enige jaren wordt de lijst van de buitenlandse beginnende zelfstandigen aangevoerd door de Polen, die al een aantal jaren geleden de Nederlanders van de eerste plaats hebben verdrongen. Het meest opmerkelijke feit in deze sector, is de sterke

inhaalbeweging van de Roemenen. In 2005 waren er nog bijna drie keer zo veel Polen als Roemenen als zelfstandige actief in België (4 251 tegenover 1 515). In 2009 rapporteert het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ) voor beide nationaliteiten cijfers van dezelfde grootteorde (7 714 Polen en 7 337 Bulgaren). De grootste groep zelfstandigen is voor alle drie de nationaliteiten actief in de sector die het label "nijverheid en ambachten" opgeplakt krijgt. Een opvallende vaststelling is de oververtegenwoordiging van de Bulgaren in de sector 'handel'. Deze cijfers zijn enkel een indicatie van personen die een bijdrage betalen. Hoe lang starters actief blijven en of ze daadwerkelijk als zelfstandigen werken of in een semi-loontrekkerssituatie terecht komen, is uit deze cijfers niet af te leiden.

Tot voor 1 mei 2009 was het voor iedereen uit de drie nieuwe lidstaten noodzakelijk om een arbeidsvergunning te hebben. Wat de arbeidskaarten A en B betreft, stellen we vast dat het aantal Polen dat een arbeidskaart krijgt vanaf het jaar van de toetreding toeneemt (1 425) en daarna elk jaar verdubbelt, soms zelfs verdriedubbelt (3 121 in 2005, 10 391 in 2006, 22 158 in 2007). In het jaar van de toetreding van Roemenië en Bulgarije stijgt het aantal arbeidskaarten van respectievelijk 687 en 225 naar 3 876 en 2 027. Door het wegvallen van de uitzonderingsmaatregelen verdwijnen de Polen na 2009 uit de statistieken. Dit maakt interpretaties over bijvoorbeeld de fluctuerende cijfers van de arbeidskaarten in knelpuntberoepen moeilijk. Het aantal uitgereikte kaarten daalt scherp vanaf 2009. In 2008 werden nog 35 522 arbeidskaarten B uitgereikt voor knelpuntberoepen. In 2009 waren dat er nog 15 257. Het is moeilijk te bepalen of de daling komt door de wereldwijde economische achteruitgang of door het wegvallen voor verplichting voor Polen om een arbeidskaart aan te vragen.

De bestudeerde nationaliteiten werken in verschillende bedrijfstakken, waaronder de bouw en de voedingsnijverheid. Het loont de moeite om vanuit de uitdagingen waarmee deze sectoren geconfronteerd worden naar de instroom van nieuwkomers te kijken. De bouwsector en sectoren als de vleesindustrie en de fruitpluk hebben nood aan voldoende werkkrachten en maken dan ook gebruik van de mogelijkheden om buitenlands personeel aan te werven, die gecreëerd worden door de gewijzigde

reglementeringen. Door de dienstenrichtlijn en door de wetgeving op de knelpuntberoepen is het mogelijk om bijvoorbeeld Polen, Roemenen en Bulgaren aan te werven. In de drie bestudeerde sectoren zijn verschillende mechanismen terug te vinden.

## Oost-Europese migranten op de werkvloer

---

Een mechanisme dat duidelijk in de bouwsector kan teruggevonden worden, is de impact van de EU-reglementering op de nationale werking. Dit uit zich onder andere in de positie van de registratiecommissie. Deze commissie is in de jaren zeventig opgericht in de schoot van het Ministerie van Financiën om een controle op de sector door te kunnen voeren. De EU ziet dit als een belemmering, met als gevolg dat deze controle afgebouwd wordt. Door de creatie van de ondernemingsloketten is er enkel een zelfregulering en een schijncontrole op de sector. Controle blijkt noodzakelijk te zijn in sectoren als de bouw. Niet alleen worden fenomenen als schijnzelfstandigheid vastgesteld, maar ook met detachering kan bijzonder creatief omgesprongen worden. Er betreden ook nieuwe spelers de markt, zoals uitzendkantoren. Sommige bedrijven richten zich specifiek op deze niche. In Nederland is internationale rekrutering "big business" geworden, die uitlopers kent tot in België. OTTO Work Force bijvoorbeeld, is de grootste internationale arbeidsbemiddelaar van Nederland. Het is een uitzendbureau dat gespecialiseerd is in het werven en plaatsen van Oost-Europese uitzendkrachten. Het bedrijf stelt bijna 10 000 buitenlandse – vooral Poolse – uitzendkrachten te werk en heeft een omzet van meer dan 100 miljoen euro. Het bedrijf is ook actief in Polen, Tsjechië, Slowakije, Engeland en België. De intermediaire organisaties die bemiddelen om Oost-Europese (tijdelijke) werkkrachten naar België te brengen, zijn niet alleen in België of Nederland gevestigd. Ook in Polen zijn er kantoren die zich specifiek richten op een tewerkstelling in het buitenland. Steden als Opole in het zuiden van Polen zijn gericht op rekrutering en er zijn een honderdtal rekruteringsbedrijven actief. Daarnaast zijn er ook Belgische bedrijven die activiteiten in bijvoorbeeld Polen starten en van daaruit werknemers detacheren. De scheidingslijn tussen reguliere commerciële activiteiten en sociale dumping vervaagt vaak.

Niet de buitenlandse werknemers vormen een probleem, maar het uitblijven van controles. Het controleapparaat is onvoldoende uitgerust, dateert uit een periode van voor de eenmaking van de dienstenmarkt en is sterk versnipperd. Er zijn controles op regionaal niveau, er is een dienst op federaal niveau en er bestaat een medische controle, maar de afstemming blijkt onvoldoende. Dit heeft als gevolg dat op het terrein allerlei voorbeelden van sociale dumping kunnen vastgesteld worden. Een recent voorbeeld daarvan is de activiteit van Brazilianen in de bouwsector. Zij worden soms zelfs “de nieuwe Polen” genoemd. Zij hebben toegang tot de Belgische arbeidsmarkt via Portugese onderaannemers.

Het ontwrichtende effect van schijnzelfstandigheid wordt sterk gevoeld in sectoren als de vleessector. Bedrijven ontslaan personeel en voormalige werknemers worden ingezet als zelfstandigen. Zij worden vaak onderaannemers met een postbusadres als maatschappelijke zetel. Bij een faillissement is er doorgaans niets te halen bij deze “bedrijven”. De “onderaannemers” rekruteren vaak onder de nieuwkomers en hier komen de Oost-Europese migranten, zij het indirect, in beeld. In het Gentse, waar veel mistoestanden gerapporteerd worden, speelt de Turkse gemeenschap een intermediaire rol door als onderaannemer nieuwkomers, ook bijvoorbeeld de Gentse Bulgaren, aan te werven. De excessen in de sector doen denken aan 19de en vroeg 20ste eeuwse toestanden met geweld, dreiging, niet uitbetalen van lonen en dergelijke. Indien vastgesteld wordt dat in sommige gevallen personen tewerkgesteld werden in ruil voor een bewijs van economische werkloosheid, is het duidelijk dat de grenzen van het welvoeglijke overschreden worden.

Een schets die de volledige dynamiek omvat, beschrijft ook de invloed van Europa, en van nationale wetgevingen van buurstaten. De Belgische vleessector komt voor een stuk onder druk door de Duitse, waar geen minimumlonen gehanteerd worden. Dit drukt op de prijzen en inspireert werkgevers in landen met minimumlonen, zoals België, om op een creatieve manier te zoeken naar kostenbesparende maatregelen, ook buiten het wettelijke kader.

De fruitsector stelt heel wat Polen tewerk. De sector is in het verleden meermaals in het vizier van

sociale inspecties gekomen, en grove wantoestanden worden er niet meer gerapporteerd. Het merendeel van de arbeidsvergunningen die voor knelpuntberoepen werden afgeleverd, waren bestemd voor de fruitteelt en gingen voornamelijk naar Polen. De contacten met deze Polen werden door de band al jaren geleden gelegd en dezelfde plukkers komen vaak jaar na jaar bij dezelfde telers plukken. Omdat zij slechts tijdelijk in België vertoeven, is het een stuk moeilijker om deze groep te bereiken voor syndicale actie. Wat het ACV bijvoorbeeld doet, is kleine informatiefolders drukken die onder andere de minimumlonen vermelden – in het Pools – en deze zo goed mogelijk verspreiden bij de Poolse werknemers. De dynamiek die verder in deze sector kan verwacht worden, hangt niet zozeer van de Europese wetgeving af, als wel van de nationale. Door het ‘kataractdecreet’, dat de huisvesting voor tijdelijke buitenlandse werknemers regelt, is de kans groot dat een aantal van de telers niet meer in staat zal zijn om zijn buitenlandse werknemers op een (wettelijk) aanvaardbare manier te huisvesten. De kans is reëel dat de kost van de tewerkstelling van buitenlandse werknemers door de bijkomende vereisten zo oploopt, dat weer meer getracht zal worden om de knelpuntvacatures binnenlands op te lossen.

## Tot slot

---

Er is een sterke migratie vanuit Oost-Europa en we zien meer en meer Polen, Roemenen en Bulgaren in het straatbeeld verschijnen. Een belangrijke vraag is in hoeverre die dynamiek zal blijven duren. Vanuit een demografisch perspectief is in alle geval duidelijk dat landen zoals Polen een negatieve groei kennen en het dus weinig waarschijnlijk is dat migratie vanuit Polen – in tegenstelling tot de migratie uit bijvoorbeeld Marokko – lang zal blijven aanhouden. Als de emigratiecijfers vanuit Polen bekeken worden, blijkt dat de top van de emigratie al bereikt was in 2007. Omdat de Duitse arbeidsmarkt vanaf mei 2011 ook toegankelijk is voor Polen – traditioneel was Duitsland tot voor 2004 de belangrijkste Europese bestemming van Poolse migranten – zijn waarnemers het er niet over eens of dit een nieuwe dynamiek in gang zal zetten.

En de Roemenen en Bulgaren? Hoewel het verloop van de Roemeense en Bulgaarse instroom in België

bijna een kopie lijkt van de Poolse, is de situatie toch verschillend. De bevolkingsgroei is in Roemenië en Bulgarije ook negatief, maar het inkomen per hoofd van de bevolking in beide landen ligt er laag, zelfs lager dan het inkomen per hoofd van de bevolking in Turkije. Het zal voor die landen dus een stuk langer duren voor de loonverschillen op het niveau van de Poolse loonverschillen zitten. De evolutie van de Roemeense en Bulgaarse economie verschilt van deze in Polen. Wat het aantal zelfstandigen in België betreft, hebben de Roemenen de Polen op een spectaculair korte termijn ingehaald. Er kunnen lessen getrokken worden uit de vergelijking, maar niet over de hele lijn.

De Polen hebben een vrije toegang tot de Belgische arbeidsmarkt sinds 1 mei 2009. Voor de Roemenen en Bulgaren zou deze vrije toegang ingegaan zijn op 1 januari 2012, maar de ministerraad heeft op 16 december 2011 beslist om de vrije toegang tot de Belgische arbeidsmarkt voor Bulgaren en Roemenen te blijven beperken. Daarmee volgt België dezelfde lijn als de buurlanden, die gebruik maken van de mogelijkheid tot verlenging van de overgangsmaatregelen die de EU expliciet stelt, indien er een 'verstoring van de arbeidsmarkt' mogelijk zou zijn. Tot 31 december 2013 blijft de toegang tot de arbeidsmarkt voor Roemenen en Bulgaren dus

beperkt. Tot dan kunnen de Bulgaren en de Roemenen die in België willen werken, slechts op twee manieren aan de slag. Ofwel beginnen ze als zelfstandige, ofwel werken ze met een arbeidskaart B voor specifieke knelpuntheroepen. Vanaf 2014 verandert het wettelijke kader opnieuw. Wat de gevolgen daarvan zullen zijn, zal de toekomst uitwijzen. Wat in elk geval vaststaat, is dat de aanwezigheid van de nieuwe EU-burgers – of ze nu al dan niet op lange termijn blijven – voor een aantal uitdagingen met betrekking tot sociale bescherming zorgt.

*Johan Wets*

*Fernando Pauwels*

*HIVA – KU Leuven*

## Noten

1. Deze bijdrage is een herwerking van een artikel dat eerder in de Gids verschenen is: Wets, J. (2011). "Zij kwamen uit het Oosten: Poolse, Roemeense en Bulgaarse migranten in België", *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 102 (8), 4-10.
2. <http://www.geertbourgeois.be/nieuws/persberichten/minister-bourgeois-maakt-cijfers-inburgering-van-2011-bekend> (9 februari 2012)