

BACHELOROPDRACHT BESTUURSKUNDE

Evaluatiestudie naar de organisatie van de terugkeer van de Poolse migranten door Gemeente Rotterdam in combinatie met de financiële crisis van 2008-2010.

Auteur:	Dzanella Tihic
Studentnummer:	s0052310
Universiteit:	Universiteit Twente
Studie:	Bestuurskunde
Begeleider UT:	Dr. M.R.R. Ossewaarde
Meelezer:	Dr. A. Morissens

Inhoudsopgave

<i>Inhoudsopgave</i>	2
<i>Voorwoord</i>	4
<i>1 Inleiding</i>	5
1.1 Achtergrond en aanleiding van het onderzoek	5
1.1.1 Achtergrond	5
1.1.2 Aanleiding	5
1.2 Voorlopige vraagstelling en deelvragen.....	6
1.3 Het doel en de relevantie van het onderzoek.....	7
1.3.1 Doel.....	7
1.3.2 Maatschappelijke relevantie	7
1.3.3 Wetenschappelijke relevantie	7
1.4 Onderzoeksstrategie	8
<i>2 Theoretisch kader</i>	9
2.1 Inleiding.....	9
2.2 Poolse migranten	9
2.3 Organisatie van de terugkeer	11
2.3.1 Klassieke benadering	12
2.3.1.1.Verruimend of beperkend en algemeen of individueel	12
2.3.2 Interactieve benadering	13
2.4 Beoordeling van het terugkeerbeleid	14
2.5 Conclusie	16
<i>3 Methodologie</i>	17
3.1 Dataverzameling over organisatie van de terugkeer	17
3.2 Evalueren van data van het terugkeerbeleid	19
3.3 Conclusie	21
<i>4 Analyse</i>	22
4.1 Achtergrond	22
4.1.1 Push en pull factoren voor de Poolse migranten	22
4.1.2 Positieve en negatieve gevolgen komst Poolse migranten en gevolgen financiële crisis ..	23
4.1.3 Conclusie	26
4.2 Organisatie	26
4.2.1 Lobbyen	27

4.2.2 Voorlichting.....	29
4.2.2.1 Stimuleren terugkeer	30
4.2.2.2 Registratie	30
4.2.3 Huisvesting en Leefbaarheid	31
4.2.4 Arbeidsmarkt	32
4.2.5 Inburgering en integratie	32
4.2.6 Conclusie	33
4.3 Beoordeling van het terugkeerbeleid	34
4.3.1 Inleiding	34
4.3.2 Lobbyen en aandringen	34
4.3.3 Voorlichting.....	35
4.3.3.1 Registratie	35
4.3.3.2.Terugkeer	36
4.3.4 Huisvesting en Leefbaarheid/ Arbeidsmarkt/ Inburgering	37
4.3.5. Conclusie.....	38
5 Conclusie.....	40
5.1 Inleiding.....	40
5.2 Samenvatting	40
5.3 Discussie/ Aanbevelingen.....	44
Literatuurlijst	45
Bijlage 1: Topiclijst Poolse migranten	52
Bijlage 2: Topiclijst gemeente Rotterdam	53
Bijlage 3: Topiclijst belangengroepen	54

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie “Evaluatiestudie naar de organisatie van de terugkeer van de Poolse migranten door Gemeente Rotterdam in combinatie met de financiële crisis van 2008-2010”. Deze scriptie is geschreven als afsluiting van mijn Bachelor Bestuurskunde aan de Universiteit Twente.

Mijn dank gaat uit naar mijn begeleider Dr. M.R.R. Ossewaarde voor de inhoudelijk en ondersteunende begeleiding tijdens de afstudeerfase. Hij heeft mijn scriptie regelmatig voorzien van waardevolle feedback en hij heeft me geholpen tijdens het hele proces van afstuderen. Daarnaast wil ik ook Tjarck Chery bedanken voor steun tijdens het hele proces.

Ik heb met veel plezier gewerkt aan dit onderwerp en hoop dat dit terug te lezen is in deze scriptie.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding van het onderzoek

De aanleiding van het onderzoek is van belang voor de rest van het onderzoek en de vaststelling van de definitieve vraagstelling (Geurts, 1999, p.44). Daarom zullen in dit hoofdstuk eerst de achtergrond en aanleiding van het onderzoek geschetst worden.

1.1.1 Achtergrond

Artikel 39 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap behandelt het vrije verkeer van werknemers binnen de lidstaten van de Europese Unie. De burgers van de lidstaten van de Europese Unie zijn hiermee vrij om te bepalen in welk land van de Europese Unie ze willen werken. Wegens een groot aantal formaliteiten die hiermee gepaard gingen zijn er in 2004 richtlijnen in werking getreden die het werken binnen de Europese Unie vereenvoudigen. De burgers van de Europese Unie en hun familieleden hebben met deze richtlijnen het recht verkregen zich vrij te verplaatsen en te verblijven binnen de lidstaten van de Europese Unie (Europees Parlement en de Raad, 2004).

Polen is samen met een aantal andere Oost-Europese landen in 2004 lid geworden van de Europese Unie. Door de overgangperiode zijn er in Nederland pas in 2007 de grenzen opengestaan voor de werknemers van de Oost-Europese lidstaten (SZW, 2006). Sinds het opengaan van de grenzen zijn er veel Oost-Europese werknemers naar Nederland gekomen om te werken. Aangezien het merendeel hiervan (85 %) van Poolse afkomst is zal dit onderzoek zich richten op deze groep. Sinds het opengaan van de grenzen in Nederland steeg het aantal Poolse werknemers in Nederland tot ongeveer 81.000 in 2008 (Centraal Bureau voor Statistiek, 2008).

1.1.2 Aanleiding

De aanleiding voor dit onderzoek zijn de vele discussies met betrekking tot de komst van de Poolse werknemers. De migratie zou o.a. Nederland geld opleveren doordat de Poolse werknemers premie betalen maar geen beroep doen op sociale voorzieningen (Volkskrant 2010). Daarnaast verrichten de Poolse werknemers werk dat vaak niemand wilt doen. Aan de andere kant werd in discussies vaak het huisvestingsprobleem, malafide uitzendbureaus en overlast door de Poolse werknemers genoemd. Migratie in combinatie met de financiële crisis van 2008-2010 heeft echter voor nog meer discussies en problemen gezorgd. Door de financiële crisis is de werkloosheid gestegen waardoor er steeds meer ontslagen komen en de gemeenten problemen krijgen met de Poolse werknemers. Poolse werknemers zijn vaak naast hun werk ook voor huisvesting afhankelijk van hun werkgevers. Wanneer ze ontslagen worden kunnen ze daarom op straat terecht komen en/ of hoge schulden opbouwen waardoor ze niet meer in eigen levensonderhoud kunnen voorzien. Een deel van deze Poolse migranten zal dan beroep doen op de publieke voorzieningen maar een groot gedeelte van de migranten staat hiervoor niet lang genoeg ingeschreven bij een gemeente waardoor ze geen recht op uitkering en/of daklozenopvang hebben (Binnenlands bestuur, 2009). Al dit kan voor criminaliteit en

veel overlast zorgen in de verschillende gemeenten. Dit heeft ervoor gezorgd dat de gemeenten nu juist van de Poolse migranten af willen.

Omdat de gemeenten geen juridische middelen hebben om de migranten naar hun eigen land terug te sturen, wegens Europese wetgeving proberen ze op andere manieren de organisatie van de terugkeer aan te pakken. Zo is onder andere gemeente Rotterdam veel in het nieuws geweest omdat ze bijeenkomsten georganiseerd hebben om de Poolse migranten te informeren over de terugkeer naar hun eigen land en om ze te informeren over hun rechten en plichten in Nederland. Voor dit onderzoek is het onderzoeken van alle gemeenten in Nederland niet haalbaar waardoor het onderzoek zich slechts zal beperken tot gemeente Rotterdam.

1.2 Voorlopige vraagstelling en deelvragen

Zoals uit het bovenstaande blijkt hebben de gemeenten wegens de Europese wetgeving geen juridische middelen om de Poolse migranten in de tijd van crisis naar eigen land terug te sturen. Omdat de migranten voor de gemeenten o.a. door de financiële crisis voor vele problemen kunnen zorgen, zullen de gemeenten naar andere manieren zoeken om het probleem op te lossen, door bijvoorbeeld migranten informatie te verschaffen over de terugkeer en over hun rechten en plichten in Nederland. Het onderzoek betreft dus een sturingsvraagstuk, waarbij de gemeenten naar sturingsinstrumenten op zoek gaan om met de terugkeer om te gaan. Uit het bovenstaande wordt de voorlopige vraagstelling:

Hoe is het proces van sturing georganiseerd waarmee gemeente Rotterdam de organisatie van de terugkeer van Poolse migranten in combinatie met de financiële crisis van 2008-2010 aan heeft gepakt en wat zijn de resultaten hiervan?

De voorlopige vraagstelling zal door middel van de onderstaande deelvragen worden beantwoord:

1. Wat is de achtergrond van de organisatie van de terugkeer?
2. Hoe is het organiseren van de terugkeer in zijn werk gegaan?
3. Hoe wordt het terugkeerbeleid van gemeente Rotterdam beoordeeld?

Door het beantwoorden van de eerste deelvraag wordt er meer inzicht verkregen in de achtergrond van de organisatie van de terugkeer van de Poolse migranten. Onder de achtergrond zouden de redenen van migratie van Polen, positieve en negatieve gevolgen en de verschillende visies over de Poolse migranten kunnen vallen. Hiermee wordt duidelijk wat het probleem is en waarom de gemeente Rotterdam zich bezighoudt met de organisatie van de terugkeer. Wanneer de achtergrond duidelijk is moet er gekeken worden naar de daadwerkelijke organisatie van het beleid. Hoe heeft de gemeente de problematiek aangepakt en welke middelen/partijen/ processen zijn hierbij van belang geweest. Uiteindelijk kan er gekeken worden naar de resultaten van het beleid en de verklaring ervan. De resultaten zouden mogelijk kunnen worden beoordeeld door criteria van doelmatigheid, doeltreffendheid en eventueel door maatschappelijke criteria.

1.3 Het doel en de relevantie van het onderzoek

1.3.1 Doel

Door het beantwoorden van de hoofdvraag en de deelvragen wordt er inzicht verkregen in de aanpak van de organisatie van de terugkeer in combinatie met de financiële crisis van gemeente Rotterdam. Daarnaast wordt er ook inzicht verkregen in de resultaten van het terugkeerbeleid en de verklaringen ervoor.

1.3.2 Maatschappelijke relevantie

Maatschappelijke relevantie heeft betrekking op het belang van het onderzoek voor de opdrachtgever en eventueel ook voor de maatschappij (Geurts, 1999, p.133). Het onderzoek wordt niet uitgevoerd in opdracht van een gemeente daarom is er in dit geval geen sprake van een concrete opdrachtgever. Desondanks kan het onderzoek van de organisatie van de terugkeer een bijdrage leveren aan de gemeenten om inzicht te krijgen in hoe het nieuwe sturingsinstrument werkt. Naast de gemeenten kan het ook inzichten bieden voor andere partijen die betrokken zijn bij het probleem, zoals de vakbonden. Het betreft echter geen vergelijkend onderzoek en daarom kan het onderzoek als een beginstudie worden gezien voor de eventuele vervolgstudies waarbij verschillende gemeenten met elkaar worden vergeleken en effectiviteit kan worden gemeten.

In dit onderzoek wordt er ook naar gekeken hoe gemeente Rotterdam de organisatie heeft aangepakt en welke resultaten dit heeft. Voor de Nederlandse gemeenten kan de studie daarom bijdragen aan de theorie voor effectiviteit rondom sturingsvraagstukken. Dit kan leiden tot betere aanpak van de problematiek met betrekking tot migratieproblemen maar het kan ook bijdragen aan een betere aanpak van verschillende sturingsvraagstukken. Door dit onderzoek kan er dus inzicht verkregen worden waardoor het een bijdrage kan leveren aan eventuele vervolgstudies.

1.3.3 Wetenschappelijke relevantie

Wetenschappelijke relevantie betreft volgens Geurts (1999) het belang van het onderzoek voor de wetenschap. Dit onderzoek is specifiek gericht op gemeente Rotterdam en daarnaast ook alleen gericht op het sturingsvraagstuk rondom een specifiek probleem. Daarom zullen er uit dit onderzoek geen generaliseerbare conclusies kunnen worden getrokken. Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in hoe het proces van sturing in zijn werk is gegaan waarbij het heterogene karakter van migratie centraal staat. Wetenschappelijke relevantie zal daarom vooral voor de bestuurskunde van belang zijn omdat het onderzoek inzicht kan geven in de werking van nieuwe sturingsinstrumenten. Het kan ook een aanvulling zijn op de bestaande theorieën en aanleiding zijn voor verder onderzoek.

1.4 Onderzoeksstrategie

In deze paragraaf zal de opbouw van de scriptie beschreven worden en de aanpak met betrekking tot het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

In hoofdstuk 2 zal er eerst een theoretisch kader wordt geschetst waarmee er een kader wordt gevormd voor het verzamelen en analyseren van de data om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Het theoretisch kader bestaat uit wetenschappelijke artikelen en boeken die theorieën verschaffen over migratie en sturingsvraagstukken.

In Hoofdstuk 3 zullen de methode van dataverzameling en methode van data analyse worden ontworpen. Deze zullen helpen bij het vertalen van het theoretisch kader naar het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Voor het beantwoorden van de vragen zal er gebruik worden gemaakt van diepgaande documentenanalyse en literatuuronderzoek. Aan de hand van het theoretisch kader zal er een analyseschema afgeleid worden die uitmondt in een topiclijst. Deze topiclijst zal de belangrijkste concepten uit de theorie bevatten. Deze kan als hulpmiddel gebruikt worden bij het verzamelen en analyseren van de verzamelde data. Op deze manier kan aan de hand van de topiclijst/interviewvragen de theorie toegepast worden op de verzamelde data om de onderzoeksvragen te beantwoorden.

In Hoofdstuk 4 zal met behulp van het bovenstaande de feitelijke analyse worden uitgevoerd. Data zal worden verzameld en worden geanalyseerd. Analyse zal plaatsvinden aan de hand van de onderzoeksvragen waarbij de gegevens worden geïnterpreteerd in termen van het theoretisch kader. Aan de hand van bestaande theorieën, beschikbare beleidsdocumenten, notulen, collegestukken, mediaberichten en de mondelinge interviews zal er een beeld ontstaan over hoe het proces van sturing georganiseerd is en wat de resultaten daarvan zijn. Paragraaf 4.1 zal antwoord geven op de onderzoeksvraag: *“Wat is de achtergrond van de organisatie van de terugkeer?”* In paragraaf 4.2 wordt er een analyse gemaakt het terugkeerbeleid van gemeente Rotterdam en daarmee zal er een antwoord gegeven worden op de onderzoeksvraag: *“Hoe is het organiseren van de terugkeer in zijn werk gegaan?”* Beoordeling van het beleid van gemeente Rotterdam zal worden beschreven in paragraaf 4.3 en hiermee zal antwoord worden gegeven op de laatste deelvraag.

Nadat in Hoofdstuk 4 de antwoorden gegeven zullen worden op de deelvragen zal er in Hoofdstuk 5 een uiteindelijke conclusie komen met het antwoord op de hoofdvraag: *Hoe is het proces van sturing georganiseerd waarmee gemeente Rotterdam de organisatie van de terugkeer van Poolse migranten in combinatie met de financiële crisis van 2008-2010 aan heeft gepakt en wat zijn de resultaten hiervan?*

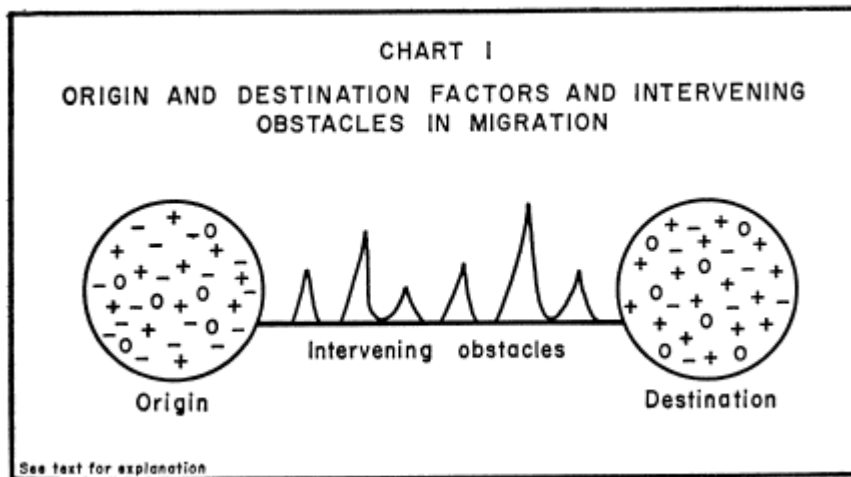
2 Theoretisch kader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal er een theoretisch kader geschetst worden waarin een aantal begrippen die in het onderzoek worden gebruikt nader besproken zullen worden. Het theoretisch kader bestaat uit wetenschappelijke artikelen en boeken die theorieën verschaffen over migratie en sturingsvraagstukken. Het theoretisch kader zal worden geschetst door het theoretiseren van de onderzoeksvragen. Volgens Bressers en Hoogerwerf (1991) moeten er bij beleidsevaluatie een aantal stappen worden gevolgd. Allereerst moet er een duidelijk beeld worden gevormd over het beleid en het beleidsveld. Deze stap wordt in dit onderzoek verwerkt in de eerste deelvraag waarbij het gaat om de achtergrond van de organisatie van de terugkeer en in de tweede deelvraag waar de organisatie van de terugkeer wordt geschetst. Hiervoor moeten er theorieën gevonden worden over sturingsinstrumenten en benaderingen die ingezet kunnen worden bij verschillende sturingsvraagstukken. De tweede en derde stap in het evaluatieproces zijn volgens Bressers en Hoogerwerf (1991) het bepalen van de werking van het beleid en het vaststellen van de bijdrage van het beleid aan de doelbereiking. Bij de vierde stap moeten de resultaten van het beleid verklaard worden. Voor de resultaten en verklaringen van de organisatie van de terugkeer zullen er theorieën gezocht worden die gaan over het evalueren van overheidsbeleid. Daaruit kunnen theorieën gevonden worden over wat een resultaat is en welke verklaringen er gegeven kunnen worden voor deze resultaten.

2.2 Poolse migranten

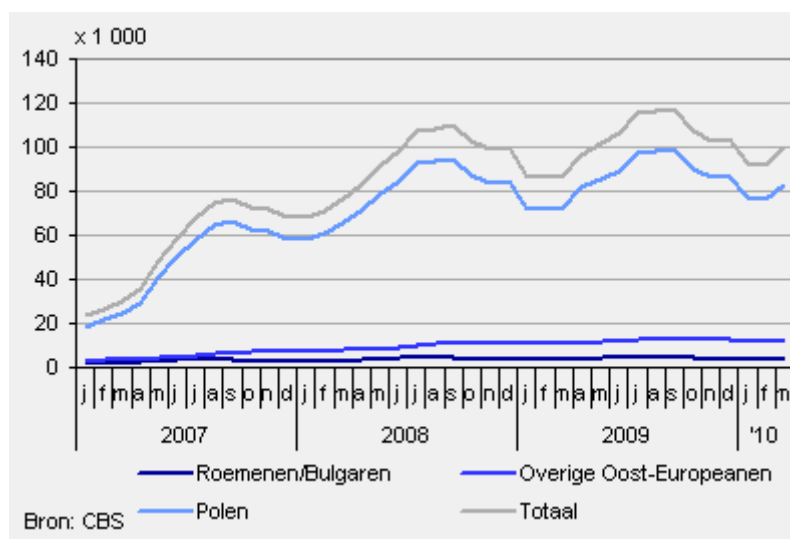
Vanuit het perspectief van de migrant worden er in de literatuur drie vormen van migratie onderscheiden: economische-, politieke- en sociale migratie (Heering e.a., 2001). De Poolse migranten komen voornamelijk om economische redenen naar Nederland in de hoop voor hogere lonen en werkaanbod. Zo blijkt uit een onderzoek van TNS Nipo dat ongeveer 77% van de Poolse migranten naar Nederland is gekomen voor werk (Schothorst, 2009, p. 13). Dit worden ook wel de arbeidsmigranten genoemd. De motivatie voor migratie kan volgens Lee (1966) aan de hand van het 'push-pull model' worden verklaard. Het model gaat er vanuit dat de keuze om wel of niet te migreren wordt bepaald door een aantal push en pull factoren. Push factoren zijn negatieve factoren vanuit het herkomstland die de migrant als het ware naar een ander land toe duwen en de pull factoren zijn de positieve factoren in een bestemmingsland die de migranten naar een land toe trekken. (Lee, 1966).



Bron: Lee, 1966, p. 55

De push factoren voor de Poolse arbeidsmigranten om naar Nederland te migreren zijn o.a. armoede, lage lonen, werkloosheid en de pull factoren zijn de hogere inkomsten in Nederland, werkgelegenheid en de leefomstandigheden. Poolse medewerkers denken dat ze in Nederland veel geld kunnen verdienen. Daarnaast is Rotterdam een aantrekkelijke stad voor de Poolse migranten omdat er veel laaggeschoold arbeid en grote woningaanbod is. Volgens Lee wordt de uiteindelijke beslissing van de migrant om wel of niet te migreren bepaald door de combinatie van de push en pull factoren en de uiteindelijke obstakels die migratie met zich mee brengt.

In 2004 zijn er richtlijnen in werking getreden die het werken binnen de Europese Unie vereenvoudigen en in 2007 zijn in Nederland de grenzen opengegaan voor de werknemers van de Oost-Europese lidstaten (SZW, 2006). Poolse migranten kunnen hierdoor zonder werkvergunning in Nederland aan de slag waardoor de obstakels die migratie met zich mee brengt zijn verminderd en het makkelijker is om te migreren. Zoals hieronder in het schema ook te zien is kwamen er na het opengaan van de grenzen in 2007 veel Poolse werknemers naar Nederland om te werken, zo steeg het aantal Poolse werknemers in Nederland tot ongeveer tussen 2006 en 2008 met 66.000 (Corpeleijn, 2009, p. 20).



Bij het opengaan van de grenzen werd de migratie van Poolse werknemers als stimulerend gezien voor de Nederlandse economie. Door de vergrijzing in Nederland kan er een arbeidstekort ontstaan waardoor er meer vraag naar werk is dan aanbod. Dit geldt vooral in bepaalde sectoren waar er weinig aanbod van arbeid is binnen Nederland. Hierdoor kunnen de Poolse migranten een stimulans geven aan de Nederlandse economie.

In 2008 was er echter sprake van de financiële crisis in Europa waardoor werkloosheid in de verschillende landen toenam. Sommige landen werden hierdoor zwaarder getroffen dan anderen. Zoals in het schema hierboven blijkt bleef het aantal Poolse migranten in Nederland stijgen ondanks de financiële crisis. Dit komt o.a. omdat de werkloosheid in Nederland in verhouding met andere landen laag was en er daardoor Poolse migranten uit de landen die zwaarder waren getroffen naar Nederland kwamen (Europanu) en omdat de werkgelegenheid en lonen in vergelijking met Polen alsnog beter waren. De combinatie van stijgende Poolse migranten en de groeiende werkloosheid in Nederland door de financiële crisis zorgden de Poolse migranten voor maatschappelijke problemen. Door de financiële crisis raakten de Poolse migranten hun baan kwijt. Dit zorgt ook voor huisvestingsproblemen aangezien Poolse migranten vaak voor huisvesting afhankelijk zijn van hun werkgever. Zonder baan en dus zonder geld belanden de Poolse migranten op straat en maken ze steeds vaker gebruik van daklozenopvang (BN DeStem, 2008). Veel Poolse migranten staan ook niet officieel geregistreerd bij de gemeenten waardoor ze vaak in handen vallen van malafide uitzendbureaus en geen recht hebben op publieke voorzieningen (Algemeen Dagblad, 2009). Daarnaast zorgen ze voor wijkoverlast door overbewoning. Door de sociale problemen die door de financiële crisis zijn versterkt willen de gemeenten nu juist van de Poolse migranten af.

2.3 Organisatie van de terugkeer

Overheid heeft verschillende mogelijkheden om, indien nodig, in te grijpen in de migratiestroom. Ze kunnen daarbij gebruik maken van verschillende sturingsinstrumenten.

In de bestuurskunde worden er verschillende definities voor een sturingsinstrument gebruikt. In dit onderzoek zal de definitie van Van den Heuvel gebruikt worden. Volgens Van den Heuvel is een sturingsinstrument: “..een middel dat een beleidsactor aanwendt om een bepaalde sturingsprestatie (goederen of diensten) of een beoogd sturingseffect (bij de doelgroep) te bereiken” (Heuvel, 2005, p. 23). Er wordt dus gekeken naar hoe gemeente Rotterdam (beleidsactor) de organisatie van de terugkeer van de Poolse migranten (beoogd sturingseffect) heeft georganiseerd (welke middelen). De ‘organisatie van de terugkeer’ wordt in dit onderzoek breed geïnterpreteerd. Aangezien gemeente Rotterdam de Poolse migranten niet terug kan sturen volgens de Europese regels proberen ze gedragsverandering te realiseren bij Poolse migranten met betrekking tot verschillende onderwerpen. Daarbij wordt er niet alleen gekeken naar het beleid dat specifiek gericht is op het terugsturen van de Poolse migranten maar ook het beleid dat de gedragsverandering die de overlast ervaren door de Poolse migranten kan aanpakken.

In het onderzoek zal er een onderscheid gemaakt worden tussen de klassieke benadering van sturingsinstrumenten en de meer strategische benadering waar er sprake is van een netwerk van meerdere actoren. Er wordt dus gekeken of en van welke klassieke sturingsinstrumenten gemeente Rotterdam gebruik heeft gemaakt bij de organisatie van de terugkeer van de Poolse migranten en of

gemeente Rotterdam bij de organisatie van de terugkeer ook gekozen heeft voor de interactieve aanpak waarbij samenwerking is gezocht met verschillende partijen.

2.3.1 Klassieke benadering

Van der Doelen maakt een onderscheid tussen juridische, economische en communicatieve beleidsinstrumenten. Deze verdeelt hij vervolgens in sturingsinstrumenten met verruimende of beperkende en algemene of individuele varianten (Van der Doelen, 1993, p. 17-31).

	Juridische	Financiële	Communicatieve
Verruimend	Convenant, rechten	Subsidie, beloning	Voorlichting
Beperkend	Gebod/ Verbod	Heffing	Propaganda
Algemeen	Wet	Belasting	Advertentie
Individueel	Convenant	Subsidie	Brief

Van der Doelen, 1993, p.17-31

In de volgende paragrafen zullen de sturingsinstrumenten uit het schema toegelicht worden en toegepast worden op de organisatie van de terugkeer van de Poolse migranten.

2.3.1.1.Verruimend of beperkend en algemeen of individueel

Volgens Van der Doelen kunnen de verschillende sturingsinstrumenten verruimend of beperkend van karakter zijn. Dit geldt zowel voor de juridische, financiële als voor de communicatieve sturingsinstrumenten. Een sturingsinstrument is verruimend als het een stimulerend effect heeft op de betreffende actoren. Bij financiële sturingsinstrumenten kan hierbij gedacht worden aan het geven van subsidies om bepaald gedrag te stimuleren (Van den Heuvel, 2005, p. 25). In het geval van de Poolse migranten gaat het om het stimuleren van de terugkeer. Aan de andere kant kan een sturingsinstrument de gedragsmogelijkheden van een actor beperken zoals het geval is bij geboden/ verboden bij een juridisch sturingsinstrument. Bij het beleid rondom de Poolse migranten kan gemeente Rotterdam gebruik maken van verruimende of beperkende sturingsinstrumenten. Om de terugkeer te stimuleren kan gemeente bijvoorbeeld de migranten die vrijwillig terugkeren naar Polen een financiële vergoeding geven. Als gemeente dat zou doen zou de terugkeer naar Polen aantrekkelijker worden gemaakt. Door voorlichting te geven aan de Poolse migranten over de terugkeer en alles wat bij komt kijken kan de terugkeer ook gestimuleerd worden. De drempel en informatietekort worden verkleind en zo wordt het voor de Poolse migranten aantrekkelijker om terug te keren. Naast verruimende sturingsinstrumenten kan gemeente dus ook gebruik maken van beperkende sturingsinstrumenten. Hierbij kan gemeente het de Poolse migranten minder aantrekkelijk maken om in Nederland te blijven door bijvoorbeeld de Poolse migranten te laten betalen voor bepaalde voorzieningen of bepaalde eisen te stellen aan het verblijf.

Naast verruimend of beperkend kan een sturingsinstrument ook algemeen of individueel zijn. Dit houdt in dat een sturingsinstrument ingezet kan worden die algemeen geldend is of specifiek gericht op een bepaalde doelgroep. Bij specifieke sturingsinstrumenten is daarom kennis van de doelgroep van groot belang (Van den Heuvel, 2005, p.26). Daarbij kan gekeken worden of de gemeente Rotterdam bij de organisatie van de terugkeer ook rekening heeft gehouden met de doelgroep en hoe bv. de Poolse migranten zijn benaderd. Als gemeente gebruik heeft gemaakt van de individuele sturingsinstrumenten dan hebben ze bij het benaderen van de Poolse migranten rekening gehouden met bijvoorbeeld de taal en cultuur.

De gemeenten beschikken over juridische beleidsinstrumenten die ze bij de organisatie van de terugkeer mogelijk kunnen inzetten. Zo kunnen de gemeenten beperkende sturingsinstrumenten inzetten die een verbod of een gebod betreffen maar ook meer horizontale juridische instrumenten waarbij er afspraken worden gemaakt met de betreffende actoren. Bij de organisatie van de terugkeer kan hierbij gedacht worden aan het opleggen van dwangsommen, het toepassen van spreidingsbeleid of mogelijk tekenen van convenanten. Juridische beleidsinstrumenten betreffen dus allerlei regelgeving, wetgeving, verordeningen, voorschriften enz. (Van den Heuvel, 2005, p.49-52). Gemeenten zijn echter wel beperkt in het gebruik van juridische instrumenten aangezien ze zich moeten houden aan de wetten die door de landelijke overheid en door de Europese Unie zijn opgelegd. Daarom kan gemeente Rotterdam de Poolse migranten niet terugsturen naar eigen land omdat de burgers van de Europese Unie en hun familieleden met de Europese wetgeving het recht hebben zich vrij te verplaatsen en te verblijven binnen de lidstaten van de Europese Unie (Europees Parlement en de Raad, 2004).

Door middel van financiële prikkels kan er gedragsverandering bereikt worden. Dit kan door het geven van beloning (subsidie) om de terugkeer te stimuleren. Aan de andere kant kan juist door het geven van een negatieve financiële prikkel (heffing) ongewenst gedrag worden voorkomen (Van den Heuvel, 2005, p.75). Communicatieve beleidsinstrumenten hebben te maken met informatieoverdracht. Het idee erachter is dat er gedragsverandering kan ontstaan wanneer er informatie wordt verschaft. Bij communicatieve sturingsinstrumenten kan er dus gedacht worden aan voorlichting over de terugkeer en over rechten en plichten aan de Poolse migranten (Van den Heuvel, 2005, p. 93).

2.3.2 Interactieve benadering

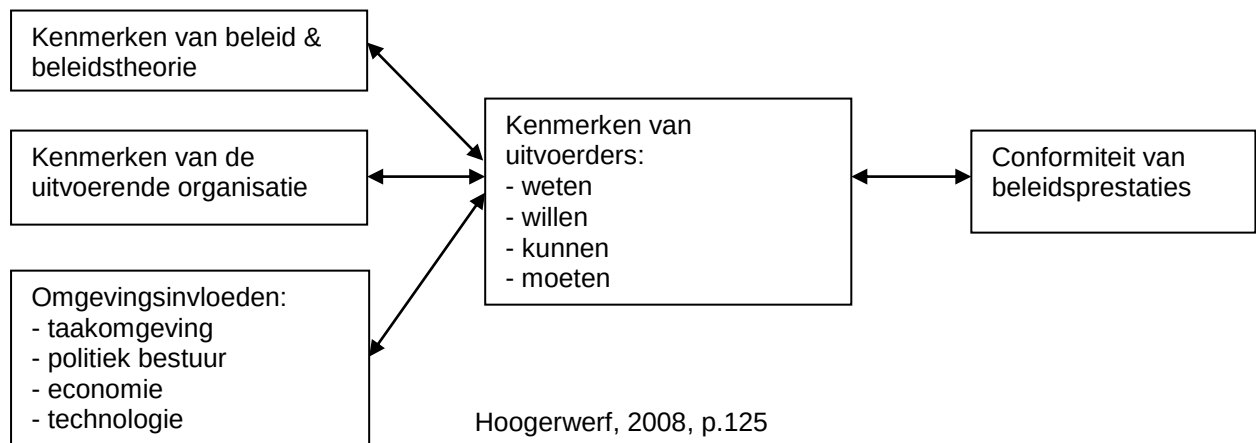
Bij de klassieke indeling van de sturingsinstrumenten is er geen rekening gehouden met verschillende actoren die bij het probleem betrokken zijn. In de huidige samenleving moet de overheid rekening houden met de verschillende belangen van de verschillende actoren. Edelenbos en Monnikhof geven het creëren van draagvlak, kwaliteitsverbetering en democratiseringsverbetering als argumenten voor een interactieve aanpak (Edelenbos en Monnikhof, 1998, p. 22). Daarom is het erg belangrijk om een goed en duidelijk overzicht te hebben van de betreffende actoren. Hierbij kan gedacht worden aan verschillende belangenorganisaties, uitvoerende instanties enz. (Van den Heuvel, 2005, p. 32). Bij de Poolse migrantenproblematiek zijn er allerlei verschillende partijen betrokken. Hierbij kan gedacht worden aan Poolse migranten, gemeenten, werkgevers, landelijke overheid, woningcorporaties, enz. De Poolse migranten komen naar Nederland om te werken om geld te verdienen en zich tijdelijk in Nederland te vestigen. Gemeenten moeten ervoor zorgen dat de Poolse migranten correct worden

behandeld en worden beschermd tegen uitbuiting. Hiervoor pleiten ook de belangenorganisaties van de Poolse migranten. De werkgevers zijn blij met de komst van de Poolse migranten omdat deze de banen vervullen die Nederlanders niet willen doen en er dus veel werkaanbod is. De gemeenten hebben te kampen met overlast door de Poolse migranten maar moeten zich bij de aanpak ervan ook houden aan de regels van de Europese Unie en de landelijke overheid. Inwoners van gemeente Rotterdam willen geen overlast ervaren van de Poolse migranten en leggen daarom druk op de gemeente om deze op te lossen. Al met al zijn er hierbij vele actoren betrokken met verschillende belangen.

De keuze voor klassieke of interactieve sturingsinstrumenten kennen allebei voordelen en nadelen. Het gebruik van klassieke sturingsinstrumenten is eenzijdig en is daarom minder tijdrovend. Er hoeven geen allerlei overleggen gevoerd te worden met de verschillende partijen wat erg veel tijd kost. Aan de andere kant wordt er juist door veel overleggen draagvlak met betrekking tot het beleid gecreëerd.

2.4 Beoordeling van het terugkeerbeleid

De resultaten van het overheidsbeleid kunnen beoordeeld worden aan de hand van een aantal criteria waarbij het erom gaat of de doelen van het terugkeerbeleid zijn behaald en hoe dit valt te verklaren (Bressers en Hoogerwerf, 1995). Volgens van den Heuvel kan beleidsevaluatie beoordeeld worden aan de hand van effectiviteit, efficiency maar ook door o.a. maatschappelijke, economische bestuurlijke of ethische criteria. (Van den Heuvel, 2005, p.140-145). In dit onderzoek wordt er gekeken naar de resultaten van het terugkeerbeleid in brede zin. Gemeente Rotterdam heeft verschillende sturingsinstrumenten ingezet met als doel om gedragsverandering bij de Poolse migranten te bereiken met betrekking tot verschillende onderwerpen. In het onderzoek wordt er daarom gekeken naar de doelbereiking van de organisatie van de terugkeer waarbij het gaat om de mate van het behalen van bepaalde doeleinden. Naast de mate van doelbereiking is het voor het onderzoek interessant om te weten wat de neveneffecten waren van het terugkeerbeleid. Is er bijvoorbeeld veel weerstand en discussie geweest, hebben de vakbonden opgetreden enz. Er zal dus ook gebruik worden gemaakt van maatschappelijke criteria (Bressers en Hoogerwerf, 1995, p.24). De criteria die gebruikt zullen worden voor het bepalen van doelbereiking zijn als startpunt de officiële beleidsdoelen van de gemeente Rotterdam die in beleidsdocumenten te vinden zijn en terugkomen in de jaarlijkse Monitor van gemeente Rotterdam. Zo wilt de gemeente Rotterdam de malafide uitzendbureaus aanpakken, huisvestingsproblemen oplossen, registratie stimuleren, terugkeer stimuleren en de Poolse migranten voorlichten. Deze doeleinden zijn vaak echter niet volledig geformuleerd en vaak ook niet meetbaar. Daarnaast kunnen de doeleinden gedurende het proces zijn veranderd of afgezwakt. Er zijn ook doelen die nagestreefd worden die niet in beleidsdocumenten zijn opgenomen. Hierdoor is het belangrijk om niet alleen naar de officiële doelen te kijken maar ook naar de niet verwoorde doelen. Bij de evaluatie zullen daarom ook de meningen en kennis van de betrokken partijen bij de organisatie van de terugkeer als criteria worden opgenomen (Bressers en Hoogerwerf, 1995, p. 71). Het is belangrijk om te kunnen verklaren waarom het terugkeerbeleid effect heeft gehad of waarom juist niet. De verklaringen voor de resultaten van het beleid zijn volgens Hoogerwerf (2008) afhankelijk van een aantal factoren die in wisselwerking met elkaar staan.



Aan de hand van dit schema kunnen de resultaten van het terugkeerbeleid verklaard worden.

De effectiviteit van het terugkeerbeleid wordt allereerst bepaald door de kenmerken van het terugkeerbeleid en de beleidstheorie. Als het beleid en de beleidstheorie niet juist zijn kunnen de effecten van het terugkeerbeleid heel anders zijn dan verwacht. De uitvoerende organisatie schept voorwaarden en beperkingen voor de uitvoerders. Hoe het beleid wordt uitgevoerd is afhankelijk van de kenmerken van de uitvoerders. De uitvoerders moeten weten wat het beleid is en moeten het willen en kunnen uitvoeren (Hoogerwerf, 2008, p. 125). In een beleidsnetwerk m.b.t. de organisatie van de terugkeer van de Poolse migranten zijn er vele uitvoerders betrokken, de uitvoerende ambtenaren van gemeente Rotterdam, verschillende organisaties zoals de werkgevers, belangenorganisaties, landelijke politiek enz. Bij de uitvoering van het beleid kunnen de uitvoerders ook eigen doelen nastreven maar dit kan slechts binnen de grenzen die zijn opgelegd (Hoogerwerf, 2008, p. 125). Daarnaast hangt de effectiviteit van het terugkeerbeleid af van de omgevingsfactoren. De omgevingsfactoren kunnen vanuit de taakomgeving, politiek bestuur, economie en technologie komen. Vanuit de taakomgeving betreft het de reacties van de doelgroep die effecten van de uitvoering ondergaan (Hoogerwerf, 2008, p. 126). In dit geval betreft het dus de reacties van de Poolse migranten zelf op de uitvoering van het beleid. Ook kan bijvoorbeeld de economie van Nederland, van Polen of van omliggende landen zoals Duitsland invloed uitoefenen op de uitvoering van het beleid. Wanneer de economische situatie in Duitsland voor Poolse migranten beter zou zijn dan in Nederland zou dat invloed hebben op de komst van de Polen naar Nederland.

Uit dit model van Hoogerwerf (2008) blijkt dus dat het terugkeerbeleid zelf, de organisatie van het terugkeerbeleid en de omgeving invloed hebben op elkaar en op de beleidsconformiteit. Bij de uitvoering van het beleid spelen dus verschillende belangen een rol die invloed kunnen uitoefenen op de resultaten van het beleid. Zo kunnen er verschillen van mening zijn over het beleid zelf, kunnen er verschillende belangen uit de omgeving een rol spelen, en kunnen er belangenverschillen zijn bij de organisatie en bij de uitvoerders. Al deze actoren en factoren kunnen van invloed zijn op de resultaten van het terugkeerbeleid.

2.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is het theoretisch kader geschetst waarmee er een kader is gevormd voor het verzamelen en analyseren van data om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Uit het theoretisch kader zijn de centrale thema's die bij de organisatie van de terugkeer een rol spelen naar voren gekomen. Bij de achtergrond van het terugkeerbeleid blijken de redenen voor migratie van belang en de verschillende visies met betrekking tot de komst van Poolse migranten naar Rotterdam. Daarnaast is het belangrijk om een duidelijk beeld te krijgen van de verschillende sturingsinstrumenten die gemeente Rotterdam heeft gebruikt bij de organisatie van de terugkeer. Hierbij is het onderscheid tussen klassieke en interactieve benadering van belang. Uit het theoretisch kader is gebleken dat gemeente Rotterdam mogelijk gebruik kan maken van een breed scala aan sturingsinstrumenten bij de organisatie van de terugkeer maar ook beperkt wordt door de Europese en landelijke wetgeving. Bij het beoordelen van het terugkeerbeleid van gemeente Rotterdam moeten criteria in brede zin gebruikt worden om een volledig beeld te krijgen van de resultaten en verklaringen van het beleid rondom terugkeer.

Voordat met de feitelijke analyse wordt gestart zullen er in het volgende hoofdstuk eerst de methode van dataverzameling en methode van data analyse voor het terugkeerbeleid worden ontworpen.

3 Methodologie

Om de onderzoeksvraag *“Hoe is het proces van sturing georganiseerd waarmee gemeente Rotterdam de organisatie van de terugkeer van de Poolse migranten in combinatie met de financiële crisis van 2008-2010 aan heeft gepakt en wat zijn de resultaten hiervan?”* te beantwoorden zal er in dit hoofdstuk geschikte methodologie worden ontworpen. Voordat er een begin wordt gemaakt met het verzamelen en analyseren van data is het namelijk belangrijk om te bepalen hoe de data verzameld en geanalyseerd zal worden. Bij de methode van dataverzameling wordt allereerst de manier van verzamelen bepaald. Data kan verzameld worden op verschillende manieren en in dit hoofdstuk wordt de keuze voor bepaalde verzamelingsmethode beargumenteerd. Ook wordt er een kort overzicht gegeven van de al gevonden documenten. Bij de methode van data analyse zal er een analyseschema afgeleid worden uit het abstracte theoretische kader die uitmondt in concrete topiclijst/ interviewvragen. Deze topiclijst zal op dezelfde manier worden ingedeeld als het theoretisch kader. De in dit hoofdstuk ontworpen methodologie zal helpen bij het vertalen van het theoretisch kader naar het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

3.1 Dataverzameling over organisatie van de terugkeer

Het onderzoek naar de organisatie van de terugkeer betreft een kwalitatief onderzoek aangezien het antwoord op de hoofdvraag niet kwantitatief meetbaar is en aangezien kwalitatief onderzoek de mogelijkheid geeft om meer de diepte in te gaan. Er wordt gekeken naar het terugkeerbeleid van gemeente Rotterdam en wat de resultaten hiervan zijn in brede zin. Het gaat daarbij dus om meningen, processen en de daarbij gebruikte middelen (Baarda, De Goede & Teunissen, 2005, p.95). Om een duidelijk overzicht te krijgen van de verschillende meningen, processen en de gebruikte middelen zal er gebruik worden gemaakt van diepgaande documentenanalyse en literatuuronderzoek. Dit betreft secundaire literatuur waarin bruikbare empirische gegevens over de organisatie van de terugkeer te vinden zijn. De organisatie van de terugkeer van de Poolse migranten is een veel besproken onderwerp met veel verdeelde meningen. Literatuuronderzoek en documentenanalyse zijn daarom uiterst geschikt om de verschillende standpunten en visies van de betrokkenen te analyseren. Daarbij is het belangrijk om ook te letten op de gebruikte woorden en zinnen om de verschillende visies en discussies te analyseren met de achterliggende meningen. Met behulp van literatuuronderzoek is het ook mogelijk om documenten uit het verleden te bestuderen. Dit onderzoek is gericht op periode na de opening van de grenzen voor de Poolse migranten in 2007 en de periode van de financiële crisis 2008-2010 en daarom biedt literatuuronderzoek en documentenanalyse de mogelijkheid om de documenten te bestuderen uit die periode.

Om literatuuronderzoek en documentenanalyse aan te vullen zou er in eerste instantie ook empirisch onderzoek plaatsvinden. Het empirische gedeelte zou plaatsvinden door het houden van mondelinge interviews, waaronder vier onder beleidsmedewerkers van gemeente Rotterdam, vier onder Poolse werknemers en vier onder belangenorganisaties. Het houden van mondelinge interviews bleek echter een tijdrovende taak en het vinden van respondenten bleek uiterst moeizaam te gaan. De beleidsmedewerkers die in de periode 2008-2010 betrokken waren bij de organisatie van de terugkeer

van de Poolse migranten in gemeente Rotterdam bleken niet allemaal meer werkzaam te zijn bij gemeente Rotterdam. Daarnaast was het vinden van Poolse migranten erg moeilijk omdat het specifiek moest gaan om migranten uit gemeente Rotterdam die net voor de crisis naar Nederland kwamen om te werken en ook in de periode tijdens de financiële crisis nog werkzaam waren. Wegens de aanwezigheid van vele mediaberichten, beleidsdocumenten en overige artikelen op het internet met betrekking tot het onderwerp die voldoende informatie verschaffen voor dit onderzoek is er uiteindelijk voor gekozen om geen empirisch onderzoek uit te voeren.

Het beantwoorden van de onderzoeksvragen zal daarom plaatsvinden door middel van literatuuronderzoek en documentenanalyse. Literatuuronderzoek bestaat uit het verzamelen van relevante wetenschappelijke artikelen, boeken en theorieën die informatie verschaffen over migratie en sturingsvraagstukken. Er zijn verder veel beschikbare documenten die voor het onderzoek gebruikt kunnen worden. Hierbij kan gedacht worden aan beleidsdocumenten, notulen, collegestukken, mediaberichten, persberichten, boeken, artikelen uit tijdschriften en verschillende onderzoeken die al uitgevoerd zijn. De documenten kunnen in de databases van verschillende kranten worden gevonden, de website van gemeente Rotterdam, de websites van verschillende belangenorganisaties en politieke partijen.

Belangrijke documenten die gebruikt kunnen worden in het onderzoek zijn:

- Persbericht van gemeente Rotterdam: Rotterdam wil terugkeer Midden- en Oost Europeanen stimuleren
- Halfjaarlijkse monitor MOE-landers van Gemeente Rotterdam
- Monitor Midden- en Oost-Europeanen 2010
- Stand van zaken arbeidsmigratie. Brief van Burgemeester en Wethouders
- Startnota gemeente Rotterdam: Migratie in goede banen. Midden- en Oost Europeanen in Rotterdam: onze inzet

Gemeente Rotterdam heeft ook al een aantal onderzoeken uitgevoerd met betrekking tot de Poolse migranten of heeft opdracht gegeven aan NICIS en Erasmus Universiteit om onderzoeken uit te voeren die gebruikt kunnen worden in dit onderzoek:

- “Polen in Rotterdam” in 2008
- “Arbeidsmigranten uit Bulgarije, Polen en Roemenië in Rotterdam” in 2010
- “Arbeidsmigratie in vieren: Bulgaren en Roemenen vergeleken met Polen” in 2011.

Ook verschillende onderzoeken van Sociaal en cultureel planbureau en Centraal Bureau voor Statistiek kunnen gebruikt worden. Daarnaast zijn er vele media berichten te vinden over de problematiek rondom de Poolse migranten in combinatie met de financiële crisis o.a. in de Volkskrant, NRC, Trouw en Algemeen Dagblad.

De gegevens zullen worden verzameld aan de hand van de gestelde onderzoeksvragen. Om de onderzoeksvragen goed te kunnen beantwoorden is het van belang om informatie te vinden over verschillende belanghebbenden. Daarom moet er informatie verzameld worden waarin de visies van de Poolse migranten, de beleidsmedewerkers van gemeente Rotterdam en overige betrokken organisaties naar voren komen. Voor de visie van gemeente Rotterdam zal er gezocht worden naar de

beleidsdocumenten van de werkgroep MOE (Midden- en Oost-Europa) die betrokken is geweest rondom het vraagstuk van de Poolse migranten binnen gemeente Rotterdam en de vele mediaberichten die erover gaan waarin vaak de wethouders van gemeente Rotterdam hun mening over de Poolse migranten hebben gegeven. Daarnaast zullen er informatie/documenten gezocht worden over de “Polentop” die in 2007 in gemeente Rotterdam is georganiseerd en over de verschillende informatiebijeenkomsten die gemeente Rotterdam heeft georganiseerd. Uit de stukken moet duidelijk worden hoe gemeente Rotterdam aankijkt tegen de Poolse migranten en welke processen ze hebben ingezet en welke middelen ze hebben gebruikt om hun doelen te bereiken. De belangenorganisaties die betrokken zijn geweest bij het vraagstuk rondom Poolse migranten zijn o.a. het lokaal Nederlands-Pools Centrum voor Cultuur en Educatie, Stichting van Poolse Experts in Nederland, brancheverenigingen ABU, NBBU en VIA en de vakbonden FNV Bondgenoten, CNV Dienstenbond, Vakbond De Unie en LBV. Zij zijn allemaal in meer of mindere mate betrokken geweest bij het vraagstuk. Zo hebben sommige meegewerkt aan het organiseren van de informatie bijeenkomsten voor Poolse migranten in gemeente Rotterdam of bieden hulp aan de Poolse migranten door het houden van contactmomenten. De visies van de belangenorganisaties zullen voornamelijk gevonden worden in de documenten op hun eigen websites en ook de vele mediaberichten. De visies van de Poolse migranten moeten vooral uit de documenten van de belangenorganisaties en mediaberichten blijken. Daarnaast zijn er verschillende interviews te vinden in verschillende documenten en onderzoeken met de Poolse migranten.

3.2 Evalueren van data van het terugkeerbeleid

Voor het verzamelen en analyseren van data wordt er een analyseschema afgeleid uit het abstracte theoretische kader die uitmondt in concrete topiclijst/ interviewvragen. Deze topiclijst maakt het mogelijk om gericht op zoek te gaan naar benodigde informatie en maakt het mogelijk om het theoretisch kader toe te passen op de verzamelde data. Hierdoor kunnen de subvragen beantwoord worden. De samengestelde topiclijst zal daarom als kader gebruikt worden voor documentenanalyse. De topiclijst bevat onderwerpen en vragen die van belang zijn voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen waarbij het theoretisch kader het uitgangspunt is. Voor het samenstellen van de topiclijst zijn de belangrijkste concepten uit het theoretisch kader gebruikt. Aangezien de visies van drie verschillende partijen van belang zijn (Poolse migranten, beleidsmedewerkers gemeente Rotterdam en de belangenorganisaties) voor dit onderzoek worden er drie verschillende topiclijsten gemaakt. Alle te verzamelen documenten hebben betrekking op Poolse migranten in gemeente Rotterdam in de periode van 2007-2010. Om inzicht te krijgen in de organisatie van de terugkeer van de Poolse migranten door gemeente Rotterdam zal er gekeken worden naar drie onderwerpen die overeenkomen met de onderzoeksvragen:

- Achtergrond van de organisatie van de terugkeer (Paragraaf 4.1)
- Organisatie van de terugkeer van de Poolse migranten (Paragraaf 4.2)
- Beoordeling van de organisatie van de terugkeer (Paragraaf 4.3)

De achtergrond van de organisatie en de organisatie van de terugkeer bevatten de eerste twee stappen van een evaluatieonderzoek waarbij er een duidelijk beeld wordt gevormd van het beleid en

het beleidsveld. De derde en vierde stap van het evaluatieonderzoek volgens Bressers en Hoogerwerf (1991) worden gevolgd door het beoordelen van de organisatie van de terugkeer.

Deze onderwerpen van de organisatie van de terugkeer kunnen worden vertaald in concrete items die in de verschillende documenten herkend kunnen worden en gebruikt kunnen worden in de analyse.

Voor elk onderwerp zijn in het volgende analyseschema de belangrijkste concepten uiteengezet in trefwoorden waarmee het theoretisch kader is geoperationaliseerd:

Onderwerp	Concepten	Items
4.1 Achtergrond van de organisatie van de terugkeer	Push-factoren (Negatieve factoren in Polen) 4.1.1	• Armoede • Lage lonen • Werkloosheid • Slechte leefomstandigheden
	Pull-factoren (Positieve factoren in Nederland en Rotterdam) 4.1.1	• Hoge lonen • Werkgelegenheid • Goede leefomstandigheden • Woningaanbod • Opengaan grenzen 2007 • Sociale redenen
	Positieve gevolgen komst Poolse migranten 4.1.2	• Stimulans Nederlandse economie • Opvullen arbeidstekort • Harde werkers
	Negatieve gevolgen komst Poolse migranten 4.1.2	• Huisvesting/ Leefbaarheid • Registratie • Arbeidsmarkt • Integratie/Inburgering • Oneerlijke concurrentie
	Gevolgen financiële crisis 4.1.2	• Ontslagen • Werkloosheid • Daklozen • Gebruik Sociale voorzieningen
4.2 Organisatie van de terugkeer	Doelen gemeente Rotterdam: Officiële en niet verwoorde doelen 4.2.1	• Lobbyen • Huisvesting en leefbaarheid • Arbeidsmarkt • Inburgering en integratie
	Sturingsinstrumenten gemeente Rotterdam: • Verruimend/beperkend • Individueel/ algemeen 4.2.2	• Voorlichting 4.2.2 • Stimuleren terugkeer 4.2.2.1 • Registratie 4.2.2.2 • Huisvesting/Leefbaarheid 4.2.3 • Arbeidsmarkt 4.2.4 • Inburgering/ integratie 4.2.5
4.3 Beoordeling van het terugkeerbeleid: resultaten en verklaring	Doelbereiking	• Lobbyen 4.3.2 • Voorlichting 4.3.3 • Registratie 4.3.3.1 • Terugkeer 4.3.3.2 • Huisvesting/Leefbaarheid 4.3.4 • Arbeidsmarkt 4.3.4 • Inburgering/integratie 4.3.4
	Neveneffecten	
	Kenmerken uitvoerders	
	Omgevingsfactoren	
	Kenmerken terugkeerbeleid	

Tijdens de analyse zullen de items gebruikt worden om de verschillende onderwerpen met betrekking tot de organisatie van de terugkeer, die ook in onderzoeksvragen verwoord zijn, te herkennen en te analyseren. Bij onderwerpen is het van belang om op zoek te gaan naar verschillende visies van betrokken partijen.

3.3 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de dataverzameling methoden en methode van data analyse besproken. Het hoofdstuk verschaft de richtlijnen en hulpmiddelen om data te verzamelen en te analyseren. Met behulp van de topiclijst kan het theoretisch kader toegepast worden op de verzamelde data om op deze manier de onderzoeksvragen te beantwoorden. Aan de hand van dit hoofdstuk zal er diepgaande documentenanalyse plaatsvinden. Op het internet zal er uitgebreid gezocht worden naar beschikbare documenten met betrekking tot de Poolse migranten in gemeente Rotterdam in de periode van 2007-2010. Hierbij kan gedacht worden aan beleidsdocumenten, notulen, collegestukken, mediaberichten, boeken, artikelen uit tijdschriften en verschillende onderzoeken die al uitgevoerd zijn. Bij het verzamelen van documenten zullen de onderwerpen en trefwoorden beschreven in de topiclijst als leidraad worden gebruikt. Bij het maken van de eerdere hoofdstukken van dit onderzoek is er uiteraard al data verzameld met betrekking tot het onderwerp en deze zal aangevuld worden met nieuwe informatie. Daarbij zal er gelet worden op verschillende visies van verschillende belanghebbenden door te letten op de gebruikte woorden en zinnen met de achterliggende meningen. Om overzicht te behouden zal het verzamelen en analyseren van data voornamelijk plaatsvinden aan de hand van de drie onderwerpen die overeenkomen met de onderzoeksvragen: achtergrond van de organisatie van de terugkeer, de organisatie van de terugkeer en de beoordeling van de organisatie van de terugkeer. Aangezien de drie onderwerpen niet volledig te scheiden zijn zal er telkens terugkoppeling plaatsvinden tussen de verschillende onderwerpen. Wanneer er per onderwerp voldoende data is gevonden zal de data worden geanalyseerd om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Hier zal ook telkens een terugkoppeling plaatsvinden tussen dataverzameling en data analyse zodat de analyse steeds aangevuld kan worden. In het volgende hoofdstuk zullen de verzamelde data worden geanalyseerd en de onderzoeksvragen worden beantwoord.

4 Analyse

In dit hoofdstuk zal de feitelijke analyse worden uitgevoerd die in het vorige hoofdstuk is beschreven en daarmee zal er antwoord worden gegeven op de deelvragen. Gegevens zullen worden geanalyseerd aan de hand van de drie onderwerpen die overeenkomen met de deelvragen: achtergrond, organisatie en beoordeling. Dit hoofdstuk zal daarom ook ingedeeld worden aan de hand van deze onderwerpen. De opgestelde topiclijst zal helpen bij het analyseren van data waarmee de deelvragen beantwoord zullen worden. Tijdens het analyseren van data zal er telkens terugkoppeling vinden tussen de verschillende onderwerpen. Ook zal er bij de analyse rekening worden gehouden met de verschillende visies van de belanghebbenden.

4.1 Achtergrond

In deze paragraaf zal er antwoord worden gegeven op de eerste deelvraag: *Wat is de achtergrond van de organisatie van de terugkeer?* Er zal een analyse worden gemaakt van de redenen voor migratie van de Poolse migranten om naar Nederland en specifiek naar Rotterdam te komen. Daarbij zal de theorie van Lee (1996) gebruikt worden om de verschillende push en pull factoren van de Poolse migranten te onderscheiden. Aan de hand van de analyse van de push en pull factoren kan de vorm van migratie bepaald worden die door Heering et al. worden onderscheiden. Naast de redenen voor migratie zal er in deze paragraaf ook gekeken worden naar de verschillende visies die er zijn met betrekking tot de komst van de Poolse migranten. Ook de positieve en negatieve gevolgen van de komst van de Poolse migranten zullen geanalyseerd worden. Specifiek zullen ook de gevolgen van de financiële crisis besproken worden.

4.1.1 Push en pull factoren voor de Poolse migranten

Sinds het opengaan van de grenzen in 2007 voor de werknemers van de Oost-Europese lidstaten was het voor de Poolse werknemers mogelijk om zonder tewerkstellingsvergunning in Nederland te werken. Dit was een van de belangrijkste pull factoren die de migranten naar Nederland toe trokken en die zorgde voor een toestroom van Poolse migranten naar Nederland. In twee jaar is het aantal Poolse migranten in Nederland verviervoudigd naar ongeveer 66.000 (CBS, 2009, p. 20). In 2010 was het aantal geregistreerde Poolse migranten 77.000, maar aangezien niet alle Poolse migranten zich inschrijven in de GBA wordt het aantal migranten in 2010 geschat rond 140.000-150.000 (SCP, 2011, p.12). In Rotterdam waren volgens de schatting van wethouder Hamit Karakus eind 2007 al 15.000 Poolse migranten en in 2011 was dit aantal al gestegen naar rond 22.000 (NRC, 2007). De Poolse migranten zijn voornamelijk werkzaam in de tuin- en landbouw sector maar ook in de bouw-, transport-, voedsel- en de vleesverwerkingssector (Nu, 2007). De combinatie van push en pull factoren maken Nederland een interessant land voor de Poolse arbeidsmigrant. Zo is er in vergelijking met hun eigen land minder werkloosheid in Nederland, de lonen zijn in vergelijking veel hoger en de leefomstandigheden zijn beter. Migratie naar Nederland is ook makkelijk doordat de migranten geen tewerkstellingsvergunning nodig hebben om er te werken. De specifieke pull factoren voor Poolse migranten om zich in Rotterdam te vestigen zijn de werkgelegenheid vanwege de Rotterdamse haven en industrie en een hoog woningaanbod (PvdA Rotterdam, 2007). Uit de genoemde push en pull

factoren lijken de Poolse migranten in eerste instantie voornamelijk te vallen onder economische migranten. Uit onderzoek van gemeente Rotterdam (2008) is gebleken dat er twee soorten Poolse migranten zijn te onderscheiden in Rotterdam. De wat oudere Poolse migranten zijn meer verbonden met hun thuisland en vestigen zich daarom tijdelijk in Rotterdam als arbeidsmigrant. De tweede groep betreft de wat jongere groep migranten die minder in hun land hebben opgebouwd. Voor deze groep is de keus om wel of niet te blijven afhankelijk van een aantal push en pull factoren. Hierbij is het aanbod van werk in Rotterdam van belang maar ook de situatie in eigen land en het aanbod van werk in anderen landen van de Europese Unie (Gemeente Rotterdam, 2008, p. 4). Ook andere push en pull factoren kunnen van invloed zijn zoals het opbouwen van een gezin in Nederland. Uit het onderzoek van gemeente Rotterdam is gebleken dat 30 tot 60% van de Poolse migranten overweegt om zich voor langere tijd in Rotterdam te vestigen (Gemeente Rotterdam, 2008, p. 4). De eerste groep migranten heeft minder pull factoren dan de tweede groep migranten. Het enige wat ze aantrekt in Nederland zijn de economische redenen maar bij de tweede groep kunnen ook andere pull factoren een rol spelen zoals het opbouwen van een gezin (sociale redenen).

4.1.2 Positieve en negatieve gevolgen komst Poolse migranten en gevolgen financiële crisis

De komst van de Poolse migranten heeft zelfs voor het opengaan van de grenzen voor veel discussies gezorgd met veel voorstanders en tegenstanders. De komst van de Poolse migranten zou voordelen maar ook nadelen met zich meebrengen. De discussies rondom de komst van de Poolse migranten bevatten veel tegenstrijdigheden. Voor het opengaan van de grenzen in 2007 was de Tweede Kamer verdeeld over het onderwerp. De komst van de Poolse migranten zou goed zijn voor de Nederlandse economie omdat de Poolse migranten het arbeidskort in verschillende sectoren kunnen opvullen. Vooral het bedrijfsleven is daarom blij met de komst van de Poolse migranten. In de tuin-, bouw-, voedsel- en transportsector is er een groot arbeidstekort waarvoor de Poolse werknemers de oplossing lijken te zijn, omdat de blijvende arbeidstekorten de groei van de economie zouden tegenhouden. Poolse migranten zijn harde werkers, productiever, gemotiveerder en goedkoper dan Nederlanders en doen het werk die Nederlandse werknemers niet willen doen. Volgens Peter Broekmeulen, directeur van het uitzendbureau BN Polen zijn de Poolse medewerkers zelfs 25 tot 30 procent productiever dan de Nederlandse werknemers (NRC 2, 2007). Voor het opengaan van de grenzen was er vooral onder de SP en de vakbonden bezorgdheid over de *“ontwrichting van de arbeidsmarkt”* door de komst van Poolse migranten omdat dit voor oneerlijke concurrentie zou zorgen ten nadele van de Nederlandse werknemers. Daarom pleitte Jan Marijnissen voor *“Grenzen niet verder open, maar grenzen stellen”*. (Marijnissen, 2006).

De snelle stijging van de Poolse migranten na het opengaan van de grenzen en vooral de toename van de recessie in 2008 in Nederland zorgden voor nog meer discussies. Zo stelt wethouder Hamit Karakus (Bouwen en wonen, PvdA): *“Rotterdam voelt zich in de steek gelaten en misleid door de regering”*. Volgens Karakus was Rotterdam niet voorbereid op de komst van zulke grote aantallen Poolse migranten en de schatting van de regering kwam niet overeen met de werkelijke komst (NRC, 2007). Uit onderzoek is gebleken dat ongeveer helft van de Poolse migranten die in Rotterdam wonen buiten de stad werken. Volgens Karakus draagt Rotterdam daarom alleen de lasten van de Poolse

migranten die buiten de stad werken maar niet de lusten (Trouw, 2011). Poolse migranten wonen vaak in Irreguliere Verblijfs Inrichtingen (IVI's) in achterstandswijken. Ze worden vaak met te veel mensen in onveilige panden geplaatst (Gemeente Rotterdam, 2008). Daarnaast speelt de discussie over de multiculturele samenleving in Nederland ook een grote rol bij het vraagstuk rondom de Poolse migranten. Veel politici zijn bang voor de veel besproken integratieproblemen. Wethouder Karakus is bang voor dezelfde problemen die Rotterdam heeft met de Turken en Marokkanen (Arnoldus et al, 2011, p. 14). De Haagse wethouder Marnix Norder sprak zelfs van een '*nieuw multicultureel drama*' en Poolse "*tsunami*" (Trouw, 2009). Onderzoek toont echter aan dat de komst van de Poolse migranten niet te vergelijken is met de migratiestroom van de Turken en de Marokkanen. Volgens het Centraal Bureau voor Statistiek is namelijk al 60% van de Poolse migranten vertrokken en is er bij de Poolse migranten geen sprake van grootschalige gezinshereniging zoals dat bij de Turken en de Marokkanen het geval was (CBS, 2011, p. 32). Minister Donner stelde ook dat de Poolse migranten weer zullen vertrekken. Maar Goverde, Deelraadsvoorzitter van deelwijk Charlois in Rotterdam is het hier niet mee eens: '*Dan sluit je je ogen en maak je dezelfde inschattingfout als destijds met de Turken en de Marokkanen*' (Volkskrant, 2010). Aan de andere kant ziet hij ondanks een aantal misstanden kansen in de komst van de Poolse migranten. Zo hebben de Poolse migranten volgens hem een grote rol gespeeld in het bij het liften van de achterstandswijken in gemeente Rotterdam (Volkskrant, 2010). Volgens wethouder Karakus ondervindt gemeente Rotterdam juist meeste overlast van de Poolse migranten in de probleemwijken (PvdA 3, 2007). De meningen zijn dus erg verdeeld en tegenstrijdig met betrekking tot de Poolse migranten in Nederland.

Ook overlast is een veelbesproken onderwerp met betrekking tot de Poolse migranten. Ook over dit onderwerp lijken de meningen erg verdeeld. Het gaat hierbij om de problemen rondom uitbuiting, overlast, huisvesting, huisjesmelkers, malafide uitzendbureaus en inburgering. Volgens de voorzitter van de bewonersorganisatie van de wijk Tarwewijk in Rotterdam zorgen de Poolse migranten voor overlast door overmatig alcoholgebruik en overbewoning (Arnoldus et al, 2001, p. 14-15). Migrantten worden vaak door malafide uitzendbureaus naar Nederland gehaald en uitgebuit. Ze verdienen vaak minder dan het minimumloon, hebben te lange werktijden, werken onder slechte werkomstandigheden en worden met teveel mensen in een huis gehuisvest. Uit een onderzoek van gemeente Rotterdam blijkt dat helft van de Polen minder dan het minimumloon ontvangen (De Pers, 2008). Volgens een onderzoek van de Arbeidsinspectie blijkt de helft van de uitzendbureaus malafide te zijn (Trouw, 2011). De werkgevers zijn verantwoordelijk voor de huisvesting van de Poolse migranten en daarom is het gevaar dat door de financiële crisis veel Poolse migranten hun baan zullen verliezen en op straat terecht zullen komen (Elsevier, 2009). Sinds crisis waren ongeveer 800 Polen in 2009 in de WW beland. Het aantal werklozen en daklozen als gevolg van de crisis is echter moeilijk in te schatten (P&O actueel, 2009). Wegens gebrek aan huisvesting worden ze vaak door huisjesmelkers in slechte woonomstandigheden geplaatst in achterstandswijken (Wereldjournalisten, 2007). Daarnaast zouden de Poolse migranten voor overlast zorgen door alcoholmisbruik, geluidshinder, weggpiraterij, taalachterstand en het leegvissen van Nederland (Wereldjournalisten, 2007). De PvdA voorzitter van de deelgemeente Charlois benadrukt het probleem door te stellen dat: "*De kratten bier zijn soms niet aan te slepen*". Door de overlast die door de economische crisis nog meer is toegenomen wilt

wethouder Karakus de Poolse migranten in Rotterdam die geen werk meer hebben vragen om terug te gaan naar eigen land. Volgens de gemeente Rotterdam is het in de tijd van de economische crisis voor de Poolse migranten verstandiger om Rotterdam te verlaten en terug te keren naar Polen (Elsevier, 2009). Ook minister Kamp deed soortgelijke uitspraken over de terugkeer van de Poolse migranten. Zo stelde hij dat hij streng wilde optreden tegen de werkloze Polen. Naar aanleiding van deze uitspraken ontstond er veel kritiek vanuit de Poolse gemeenschap en de Europese Commissie. Deze uitspraken zouden “gevaarlijk” zijn en tegen de regels van de Europese Unie (Trouw, 2011).

Albert Jan Maat, voorzitter van LTO Nederland vindt dat de genoemde misstanden juist een ‘*vertekend beeld*’ geven over de situatie rondom de Poolse migranten. Volgens hem gaat het over het algemeen goed omdat Poolse werknemers harde werkers zijn en ze geen gebruik van de sociale voorzieningen. Volgens hem zijn er inderdaad problemen rondom huisvesting die aangepakt dienen te worden maar desondanks zijn de Poolse migranten goed voor de Nederlandse economie (LTO Nederland, 2011). Deze mening deelt ook Magdalena Domanska, voorzitter van het lokale Nederlands-Pools Centrum voor Cultuur en Educatie die vindt dat er een eenzijdig beeld wordt geschilderd van de Poolse migranten. Volgens haar zijn er veel Poolse migranten die willen integreren maar daarbij geen hulp krijgen vanuit de gemeente (NRC 1, 2007) Volgens de Poolse ambassadeur Janusz Stanczyk lijden de Poolse migranten onder het “*veranderde klimaat*” in Nederland. Waar er eerst enthousiasme was over de komst van de Poolse migranten naar Nederland in 2007 ligt de focus nu voornamelijk op de problemen. Poolse arbeidsmigrant zijn volgens hem juist goed voor de Nederlandse economie omdat ze de banen vervullen die de Nederlanders niet willen doen. Daarom stelt hij: “*Nederland heeft nu en in de toekomst arbeidsmigranten nodig.*” (Volkskrant, 2011). Volgens werkgever Peter Broekmeulen van uitzendbureau BN Polen zijn Poolse migranten onmisbaar: “*Ze werken hard, zijn veel productiever dan hun Nederlandse collega’s, zijn sociaal, trouw en doen het werk waar Nederlanders geen zin meer in hebben. Poolse arbeiders zijn geliefd bij het Nederlandse bedrijfsleven*”. (NRC, 2007). Volgens een Poolse migrant is de komst van de Polen een goede oplossing voor de Polen en voor Nederland: “*Ze doen hier kennis en werkervaring op. Dat is ook goed voor Polen. Nederlanders weten niet eens meer wat stroom is. Jullie hebben in Nederland te weinig personeel voor dergelijke vakgebieden. Dan is dit toch een goede oplossing?*” (NRC, 2007). Uit recent onderzoek is gebleken dat de Poolse migranten inderdaad goed zijn voor de Nederlandse economie en de schatkist. Poolse migranten dragen volgens het onderzoek bij aan de groei van de economie met 1.8 miljard euro en daarnaast kan de komst van de Poolse migranten in groeisectoren voor extra banen zorgen. Ook blijkt uit het onderzoek dat het gevaar van verdringing van de Nederlandse werknemers door de Poolse migranten slechts in economisch moeilijke tijden van invloed kan zijn (Trouw, 2011).

Er zijn dus veel tegenstrijdigheden met betrekking tot de problematiek rondom de Poolse migranten. Aan de ene worden Poolse migranten als belangrijk gezien omdat ze bijdragen aan de stimulering van de Nederlandse economie en aan de andere kant worden ze als een last gezien. De Poolse migranten lijken de schuld te krijgen van alle misstanden terwijl de Poolse migranten zelf veel worden uitgebuit in Nederland. Zelfs over de verschillende positieve en negatieve gevolgen van de komst van Poolse migranten zijn de meningen verdeeld. Zo wordt er bijvoorbeeld aan de ene gesproken van een

‘tsunami’ en de angst voor grootschalige gezinshereniging zoals bij de Turken en de Marokkanen terwijl aan de andere kant juist blijkt dat 60% van de Poolse migranten al is teruggekeerd. Ook zouden volgens wethouder Karakus Poolse migranten voor grootste overlast zorgen in de achterstandswijken terwijl er mediaberichten te vinden zijn waarin blijkt dat Poolse migranten juist een grote rol gespeeld hebben bij het liften van de achterstandswijken in gemeente Rotterdam

4.1.3 Conclusie

In deze paragraaf is de achtergrond van de organisatie van de terugkeer geanalyseerd en daarmee antwoord gegeven op de eerste deelvraag: *“Wat is de achtergrond van de organisatie van de terugkeer”*. Het belangrijkste inzicht uit dit hoofdstuk is dat er veel tegenstrijdigheden bestaan rondom de komst van Poolse migranten. Aan de ene kant zijn de Poolse migranten gewild en goed voor de Nederlandse economie en aan de andere kant worden ze uitgebuit en als oorzaak gezien van vele misstanden.

Uit de analyse van de push en pull factoren die volgens Lee (1996) bepalend zijn voor de keuze om wel of niet te migreren lijken de Poolse migranten in eerste instantie te vallen onder economische migranten. De push en pull factoren van de Poolse migranten betreffen namelijk voornamelijk economische redenen om te migreren. Uit verdere analyse blijkt echter dat er twee soorten Poolse migranten zijn te onderscheiden in Rotterdam. Wat oudere Poolse migranten komen puur om economische redenen naar Rotterdam en hebben daarom te maken met minder pull factoren terwijl er bij de wat jongere groep Poolse migranten uiteindelijk ook sociale redenen als pull factor een rol kunnen spelen bij de keuze om wel of niet te blijven in Rotterdam. Poolse migranten vallen daarom onder twee van de drie vormen van migranten die door Heeting et al. worden beschreven. Poolse migranten kunnen dus vallen onder economische maar ook onder sociale migratie. Uit de analyse van de achtergrond van de organisatie van het beleid blijkt dat de meningen erg verdeeld zijn met betrekking tot de Poolse migranten. De aanwezigheid van misstanden, zoals overlast en overbewoning, worden erkend door de verschillende partijen maar de meningen verschillen erg over de mate van deze misstanden. De discussies gaan ook vaak over of de voordelen van de komst van de Poolse migranten opwegen tegen de genoemde nadelen. In het debat worden vaak uitspraken gedaan die voor veel ophef zorgen, zoals de uitspraak van wethouder Karakus van gemeente Rotterdam die zei dat als mensen geen werk hadden ze naar eigen land terug moesten gaan. Opvallend is het aantal mediaberichten met betrekking tot het onderwerp. Daarnaast zijn er in de media telkens een aantal personen die terugkomen zoals de wethouder Karakus van Rotterdam en de wethouder Norder uit Den Haag. Uit de Poolse gemeenschap is voornamelijk Magdalena Domanska aan het woord. In de volgende paragraaf zal de organisatie van de terugkeer van de Poolse migranten geanalyseerd worden.

4.2 Organisatie

In deze paragraaf zal er antwoord worden gegeven op de tweede deelvraag: *Hoe is het organiseren van de terugkeer in zijn werk gegaan?* Er zal een analyse worden gemaakt van de sturingsinstrumenten die gemeente Rotterdam heeft gebruikt om de problematiek rondom de Poolse migranten aan te pakken. Hierbij zal gekeken worden of gemeente Rotterdam gebruik heeft gemaakt

van verruimende of beperkende instrumenten en/of algemene of individuele sturingsinstrumenten zoals genoemd door Van der Doelen (1993). Bij de analyse zal er ook gekeken worden of gemeente Rotterdam gekozen heeft voor een interactieve benadering die volgens Edelenbos en Monnikhof (1998) belangrijk is in een netwerk van meerdere actoren. Hoe de gemeente Rotterdam het beleid heeft georganiseerd is ook afhankelijk van het beoogd sturingseffect van gemeente Rotterdam. Daarom zal er ook een analyse worden gemaakt van de doelstellingen van gemeente Rotterdam.

4.2.1 Lobbyen

Door de ervaren overlast in gemeente Rotterdam probeert de gemeente de landelijke politiek onder druk te zetten en de organisatie van de terugkeer op de politieke agenda te plaatsen door o.a. de Polentop te organiseren (NRC 3, 2007). Eind 2007 heeft daarom gemeente Rotterdam de eerste “Polentop” georganiseerd om de problematiek rondom Poolse migranten te bespreken met 50tal andere gemeenten, werkgevers en ministers van Sociale Zaken en Integratie (Volkskrant, 2007). Op de Polentop wilde de wethouder Karakus gezamenlijk tot een plan van aanpak komen met de gemeenten om de huisjesmelkers aan te pakken en om betere voorlichting te geven aan de Poolse migranten over hun rechten en plichten in Nederland (PvdA Rotterdam, 2007). Vooral de aanpak van malafide uitzendbureaus stond hoog op de agenda en met de werkgevers is daarom voorgesteld om verplichte certificering in te stellen voor uitzendbureaus om de gedragsmogelijkheden van de malafide uitzendbureaus te beperken (NRC 3, 2007). Het gaat hier dus om de inzet van beperkende sturingsinstrumenten aan de malafide uitzendbureaus. De landelijke overheid werd om een financiële bijdrage gevraagd voor de aanpak van overlast, een actievare rol in het stimuleren van inburgering van de Poolse migranten en het wijzigen van regels waardoor de opening van de grenzen voor Roemenen en Bulgaren wordt uitgesteld tot 2012 (NRC 3, 2007). Volgens de wethouder Karakus zou door de komst van Roemenen en Bulgaren de leefbaarheid onder druk komen te staan: *“De leefbaarheid in de oude stadswijken zal nog verder onder druk komen te staan”* (Binnenlands Bestuur, 2010). Het lijkt erop dat gemeente Rotterdam wegens gebrek aan wettelijke beleidsinstrumenten, voor het veranderen van regels m.b.t. het uitstellen van het opengaan van de grenzen voor de Roemenen en Bulgaren en het invoeren van verplichte certificering, door het organiseren van de Polentop ervoor wilde zorgen dat de landelijke overheid onder druk van de 50tal gemeenten deze beleidsinstrumenten zou inzetten. Gemeente Rotterdam wilde met de Polentop dus de landelijke politiek onder druk zetten om meer mogelijkheden te krijgen om o.a. problematiek rondom huisvesting aan te pakken en wilde de samenwerking met andere gemeenten en werkgevers versterken. Daarnaast wilde de gemeente Rotterdam gezamenlijk tot een actieplan komen om het communicatieve beleidsinstrument in te zetten om de Poolse migranten te informeren over hun rechten en plichten. Wat opviel was de afwezigheid van de Poolse vertegenwoordigers bij de Polentop. Volgens Magdalena Domanska is dit een gemiste kans: *“Wij spreken de taal, wij weten wat er leeft bij de Polen in deze stad”* (NRC 1, 2007). Aangezien het beleid gericht is op Poolse migranten betreft het individuele sturingsinstrumenten die specifiek gericht zijn op bepaalde groepen. Bij het toepassen van individuele sturingsinstrumenten is het belangrijk om kennis van de doelgroep te hebben en daarom is het opvallend dat gemeente Rotterdam hier geen aandacht aan heeft geschonken bij de Polentop. Het lijkt erop dat gemeente Rotterdam voor een interactieve benadering

heeft gekozen. Ze hebben andere gemeenten uitgenodigd die ook te maken hebben met overlast van de Poolse migranten, de werkgevers en landelijke overheid. Toch hebben ze met de Polentop geen rekening gehouden met andere belangen zoals die van de Poolse gemeenschap zelf. Als vervolg op de eerste Polentop organiseerde gemeente Den Haag half jaar later de "Migrantentop". Het doel van deze bijeenkomst was het bespreken van de afspraken die gemaakt zijn tijdens de eerste Polentop en na te denken over toekomstige aanpak. Door de kritiek vanuit de Poolse gemeenschap bij de eerste bijeenkomst over de vertegenwoordiging van de Poolse gemeenschap heeft gemeente Den Haag een prominentere rol beloofd aan de Poolse migranten. Volgens de Poolse gemeenschap is Den Haag deze belofte niet nagekomen. *"Helaas in tegenstelling wat in dit officieel bericht staat krijgen de arbeidsmigranten geen prominente rol in het programma"*. De enige vertegenwoordiging van de Poolse migranten was een ambtenaar van het Poolse ministerie van arbeid (Polonia, 2008). Na de Polentop heeft wethouder Karakus van gemeente Rotterdam maatregelen genomen voor de organisatie van de terugkeer. Rotterdam heeft na de Polentop in 2008 een Startnota opgesteld *"Migratie in goede banen. Midden- en Oost Europeanen in Rotterdam: onze inzet"* waarin actiepunten beschreven zijn voor de aanpak van de problematiek. Gemeente Rotterdam zet in op handhaving (repressief beleid) en op voorlichting en inburgering (preventief beleid) en kiest voor een brede aanpak van de organisatie van de terugkeer waarin er niet alleen rekening wordt gehouden met de positie van de Poolse migranten maar ook van de werkloze Rotterdammers. Daarnaast kiest gemeente Rotterdam voor een interactieve aanpak door samenwerking op te zoeken met verschillende partijen om de problematiek goed te kunnen aanpakken en om de instrumenten voor de aanpak te vergroten. Het beleid van gemeente Rotterdam richt zich op de aanpak van: huisvesting en leefbaarheid, arbeidsmarkt en inburgering/ integratie (Gemeente Rotterdam, 2010, p. 1-2). De doelstellingen van gemeente Rotterdam zijn in de Startnota verwoord:

Huisvesting en Leefbaarheid	Mensen die afkomstig zijn uit MOE-landen moeten, net als andere groepen, goed gehuisvest worden, of zij hier nu tijdelijk of permanent komen. Onveilige woonsituaties en woonoverlast tolereren we niet en pakken we aan. Wijken die al onder druk staan ontzien we.
Arbeidsmarkt	Een arbeidsmarkt waar geen plaats is voor malafide uitzendbureaus en misstanden in de arbeidsomstandigheden. We willen verdringing voorkomen van onze eigen arbeidskrachten en zetten ons in om Rotterdamse werkzoekenden zoveel mogelijk aan het werk te helpen.
Inburgering en integratie	Van mensen uit MOE-landen die zich hier voor langere tijd willen vestigen verwachten we dat ze inburgeren en dat faciliteren we door maatwerktrajecten voor het leren van de Nederlandse taal en/of door inburgeringstrajecten.

Gemeente Rotterdam, 2008, Startnota

In de halfjaarlijkse Monitor Midden- en Oost Europeanen houdt gemeente Rotterdam de stand van zaken bij.

De derde Polentop werd in 2011 opnieuw in Rotterdam georganiseerd door gemeente Rotterdam in samenwerking met gemeente Den Haag, Westland en minister Kamp van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Bij deze Polentop waren naast de gemeenten en werkgevers ook organisaties en vertegenwoordigers van de Poolse migranten aanwezig (Gemeente.nu, 2011). Om naast hulp van de landelijke overheid ook hulp te krijgen van de Europese Unie heeft gemeente Rotterdam ook de problematiek op de Europese agenda proberen te plaatsen door het organiseren van een top waar dertien steden uit Benelux aan meededen. Op deze top werd kennis uitgewisseld en werden er afspraken gemaakt over het terugkeerbeleid en ook wilden ze hiermee subsidiegelden vanuit de Europese Unie verkrijgen (Omroep Brabant, 2010). Volgens Karakus moet Europa ook investeren: *“Europa moet de bron van dit probleem aanpakken, en dus investeren in economisch zwakke regio’s.”* (NRC, 2010).

In de volgende paragraaf zal eerst het belangrijkste instrument dat gemeente Rotterdam heeft ingezet bij het bereiken van al de doelstellingen worden besproken. Daarna worden de paragrafen ingedeeld aan de hand van de drie hoofdthema's die gemeente Rotterdam wilt aanpakken en die zijn verwoord in de Startnota.

4.2.2 Voorlichting

Gemeente Rotterdam heeft vooral het communicatieve beleidsinstrument voorlichting van de Poolse migranten, de werkgevers en de overige betrokken partijen ingezet bij de aanpak van de problematiek. Door de Poolse migranten en werkgevers in te lichten over hun rechten en plichten kunnen volgens gemeente Rotterdam veel misstanden worden voorkomen. Hierbij komen de onderwerpen zoals huisvesting, overlast, registratie, terugkeer, uitbuiting, leefbaarheid enz. ter sprake. Voorlichting komt daarom terug als beleidsinstrument bij alle drie de doelstellingen van de aanpak van de migrantenproblematiek door gemeente Rotterdam. In deze paragraaf zal er eerst de algemene aanpak van gemeente Rotterdam met betrekking tot het gebruiken van het beleidsinstrument voorlichting worden besproken en daarna zullen specifiek de voorlichting met betrekking tot de terugkeer en registratie uitgelicht worden. Door de taalbarrière en cultuurverschillen heeft gemeente Rotterdam twee Poolse ambtenaren aangenomen die moeten helpen bij de voorlichting van de Poolse migranten (AD, 2008). Zo organiseren de twee Poolse medewerkers spreekuren voor de Poolse migranten in de wijken waar zich veel Polen bevinden (Van Gils en Aboutaleb, 2011, p.4). Gemeente Rotterdam geeft ook voorlichting in het Pools via folders en op het internet. Poolse migranten kunnen ook gebruik maken van de email service en telefonisch spreekuur eveneens in het Pools. Daarnaast probeert de gemeente Rotterdam samen te werken met organisaties uit de Poolse Gemeenschap. Zo maken ze ook gebruik van de Poolse krant voor voorlichting (Gemeente Rotterdam, 2011). Het beleid van gemeente Rotterdam richt zich dus veel op het toepassen van verruimende communicatieve sturingsinstrumenten. Vooral het gebruik van individuele communicatieve sturingsinstrumenten die gericht zijn op specifieke groep worden gebruikt. Gemeente heeft dus kennis opgedaan van de specifieke groep en biedt daarom ook voorlichting in het Pools aan. Daarnaast weten ze welke organisaties betrokken zijn bij de Polen in Rotterdam.

Ook heeft gemeente Rotterdam samen met FNV bondgenoten twee grote informatiebijeenkomsten georganiseerd voor de Poolse migranten. De informatiebijeenkomst in 2009 was georganiseerd om kennis over te dragen aan de Poolse migranten over hun rechten en plichten in Nederland en om de invloed van de malafide uitzendbureaus in te perken.

4.2.2.1 Stimuleren terugkeer

Het beleid van gemeente Rotterdam veranderde door de financiële crisis in 2008. Gemeente Rotterdam was bang voor een toename van Poolse migranten die hun baan kwijtraken, op straat belanden en voor nog meer maatschappelijke problemen zorgen (BN, De Stem, 2008). Bij het al bestaande beleid van gemeente Rotterdam m.b.t. de aanpak van malafide uitzendbureaus, huisvesting, overlast, registratie en voorlichting kwam daarom ook voorlichting over de terugkeer naar eigen land bij. Gemeente Rotterdam wilde zich meer richten op het stimuleren van de terugkeer van de werkloze Poolse migranten. Dit ook omdat de gemeente bang was voor toename van het gebruik van sociale voorzieningen door de Polen. Zo stelde wethouder Karakus in een persbericht: *“Mocht er voor mensen geen werk meer zijn dan heeft het geen zin om hier onder slechte omstandigheden te verblijven. Als de markt weer aantrekt kan men altijd weer terugkeren naar Nederland.”* (Gemeente Rotterdam, 2009). De informatiemarkt was daarom ook bedoeld om de Poolse migranten zonder werk en woning op te roepen terug te keren naar eigen land en ze te informeren over wat de rechten en plichten zijn bij de terugkeer en waar ze rekening mee dienen te houden. De uitspraken van wethouder Karakus over het stimuleren van terugkeer van de Poolse migranten werd veel in de media besproken en het zorgde voor veel ophef en protesten voornamelijk onder de Poolse gemeenschap. Wethouder Karakus richtte zich daarom persoonlijk richting de Poolse gemeenschap door het schrijven van een open brief en het geven van een toespraak tijdens de informatiebijeenkomst. Hij legde zijn intentie uit en stelde dat er in Rotterdam nog steeds werk is voor de Poolse migranten en dat ze van harte welkom zijn in Rotterdam: *“In het algemeen geldt dat Rotterdam, als multiculturele stad, altijd open heeft gestaan en altijd zal blijven openstaan voor niet-Nederlanders. Voor mensen die zich in Rotterdam vestigen, hier hard werken, hun woning onderhouden en deelnemen aan de Rotterdamse samenleving is altijd plaats”*. Hij stelde echter dat het door uitbuiting voor werkloze Poolse migranten zelf beter was om terug te keren (Karakus, H., 2009). Hiermee zwakte volgens raadslid Pastors de wethouder Karakus zijn boodschap af en vroeg om uitleg aan de gemeenteraad. Volgens de gemeenteraad werd de boodschap niet afgezwakt maar was de intentie van de uitspraak in de media verkeerd opgevat (Van Gils en Kriens, 2009).

4.2.2.2 Registratie

Bij een verblijf van minder dan vier maanden hoeven de Poolse migranten zich niet te registreren in de GBA (gemeentelijke basisadministratie). Hierdoor is het moeilijk om een beeld te krijgen van het aantal Polen dat zich in Rotterdam bevindt (Gemeente Rotterdam, 2011). Om de organisatie van de terugkeer van Poolse migranten aan te kunnen pakken is het allereerst belangrijk om een goed beeld te hebben van het aantal migranten in Rotterdam. Daarnaast loopt de gemeente ongeveer 1 miljoen per 1000 niet-geregistreerde migranten aan inkomsten mis uit de landelijk te verdelen gemeentefondsen (Van Gils en Aboutaleb, 2011, p.2). Daarom heeft gemeente Rotterdam ingezet

op het motiveren van de Poolse migranten om zich in te schrijven door het geven van voorlichting over de voordelen die registratie met zich mee kan brengen (Van Gils en Aboutaleb, 2011, p. 1). Bij elk contact met de Poolse migranten, via interventieteams, Poolse ambtenaren, folders, werkgevers wordt registratie gestimuleerd (Gemeente Rotterdam, 2010, p.8). Daarnaast heeft de gemeente onderzoek gedaan naar het aantal Poolse migranten in Rotterdam. Uit onderzoek is gebleken dat Poolse migranten vaak ook bang zijn om zich in te schrijven door de malafide uitzendbureaus (Gemeente Rotterdam, 2010, p.9) Om de angst weg te nemen en de registratie te stimuleren heeft gemeente Rotterdam daarom ingezet op voorlichting. Van de dienst PZR krijgt de gemeente de gegevens van het aantal ingeschreven migranten en in samenwerking met NICIS/EUR worden er onderzoeken uitgevoerd om het aantal niet-geregistreerde migranten te schatten. De gemeente Rotterdam maakt hierbij gebruik van verruimende communicatieve beleidsinstrumenten om de migranten voor te lichten en van monitoring om het aantal Poolse migranten in gemeente Rotterdam in te schatten.

4.2.3 Huisvesting en Leefbaarheid

Gemeente Rotterdam ondervindt meeste overlast van de Poolse migranten in de probleemwijken doordat de meeste Polen door de huisjesmelkers in de achterstandswijken worden geplaatst (PvdA 3, 2007). Hierdoor heeft de wethouder Karakus na de eerste Polentop maatregelen genomen om het mogelijk te maken om Poolse migranten over de regio te spreiden en hiermee de kwetsbare wijken te ontlasten. Hierbij wordt de gemeente ondersteund door de landelijke overheid. De gemeente voert dus een actief spreidingsbeleid waarmee ze verbieden dat er in deze achterstandswijken meer dan vier personen op een adres wonen. Ook maken ze afspraken met de deelgemeenten om de Poolse migranten die in de deelgemeenten werken ook daar te vestigen. Door het spreidingsbeleid toe te passen maakt gemeente Rotterdam gebruik van het beperkend juridisch instrument in de vorm van een verbod. Om dit te mogen doen heeft gemeente Rotterdam steun van de regering gehad om de regels aan te passen. Gemeente Rotterdam heeft ook interventieteams ingezet om sneller de illegale overbewoning op te sporen en aan te pakken. Zo worden er gevonden IVI's geregistreerd en vindt er handhaving plaats door de interventieteams. De Poolse ambtenaren lopen soms ook mee met de interventieteams zodat ze direct de Poolse migranten kunnen aanspreken (Gemeente Rotterdam, 2008). Gemeente Rotterdam kiest voor een interactieve aanpak en heeft daarom ook ingezet op gegevens uitwisseling tussen verschillende instanties. Zo hebben ze in 2008 afspraken gemaakt met de Belastingdienst en de UWV om verblijfsgegevens uit te wisselen zodat de interventieteams sneller de huisvesting problemen kunnen opsporen en ingrijpen. De gemeente heeft in 2009 convenant gesloten met de uitzendbranches ABU, NBBU en VIA waarin is afgesproken dat de uitzendbureaus verblijfsgegevens van de Poolse werknemers aan de gemeente zal doorgeven (Gemeente Rotterdam, 2011).

Ook legt de gemeente dwangsommen op aan uitzendbureaus die de regels overtreden met betrekking tot de huisvesting (InOverheid, 2008). Hiermee maakt gemeente Rotterdam gebruik van beperkende financiële beleidsinstrumenten in de vorm van een dwangsom. Aangezien het opleggen van dwangsommen niet het hele probleem oplost heeft de gemeente Rotterdam ook afspraken met woningcorporaties gemaakt voor het tijdelijk gebruik van de te slopen panden (Binnenlands Bestuur, 2010). Zo heeft de gemeente Rotterdam samen met woningcorporaties en uitzendbureaus twee

convenanten ondertekend waarmee woningen die gesloopt kunnen worden aan de bonafide uitzendbureaus worden aangeboden. De uitzendbureaus moeten zich hiervoor aan de afspraken met betrekking tot huisvesting en arbeidsomstandigheden houden en daarnaast moeten ze integratie van de Poolse migranten stimuleren. Ook moeten de uitzendbureaus in periode van vijf jaar 500 Rotterdammers aan werk helpen (Bestuursdienst, 2009). Volgens wethouder Karakus: *“Met dit covenant zorgen we nu in Rotterdam dat we mistanden als uitbuiting en overbewoning aanpakken en zorgen we voor een betere integratie.”* (Bestuursdienst, 2009).

4.2.4 Arbeidsmarkt

Gemeente Rotterdam wilt de malafide uitzendbureaus aanpakken om uitbuiting en ongewenste situaties te voorkomen op de arbeidsmarkt. Om de problematiek te kunnen aanpakken is een interactieve aanpak van belang. Daarom werkt gemeente Rotterdam samen met verschillende partners: woningcorporaties, uitzendbureaus, Poolse gemeenschap enz. De afspraken die o.a. met de Belastingdienst en UWV zijn gemaakt m.b.t de gegevensuitwisseling helpen ook bij het opsporen van uitbuiting op de arbeidsmarkt. Voor de aanpak van uitbuiting in arbeid zijn in samenwerking met Arbeidsinspectie een aantal projecten gestart. Door voorlichting en doorverwijzing probeert de gemeente samen met Arbeidsinspectie uitbuiting in arbeid op te sporen en aan te pakken. Daarnaast zijn er afspraken gemaakt over de gegevensuitwisseling over de gevonden misstanden tussen de Arbeidsinspectie en de gemeentelijke interventieteams (Gemeente Rotterdam, 2011). Ook het voorlichten van de Poolse migranten over hun rechten plichten m.b.t de arbeidsomstandigheden is een van beleidsinstrumenten die ingezet wordt om de problematiek op de arbeidsmarkt aan te pakken (Gemeente Rotterdam, 2008). Voor de aanpak van malafide uitzendbureaus probeert Gemeente Rotterdam de landelijke overheid onder druk te zetten om verplichte certificering van uitzendbureaus in te stellen. Daarnaast werkt gemeente Rotterdam alleen samen met bonafide uitzendbureaus die zich aan de regels houden. Naast uitbuiting door malafide uitzendbureaus zet gemeente Rotterdam zich ook in om verdringing van Rotterdammers in de arbeidsmarkt te voorkomen. Om dit te bereiken heeft gemeente Rotterdam in 2009 samen met uitzendbranches ABU, NBBU en VIA en met DAAD een convenant getekend “Bemiddeling Rotterdamse Werkzoekenden”. Daarin is afgesproken om binnen vijf jaar 500 werkloze Rotterdammers aan werk te helpen (Gemeente Rotterdam, 2010, p. 27). Wethouder Dominic Schrijer (Werk, Sociale Zaken en Grotestedenbeleid) stelt: *“Met de twee convenanten zorgen we nu in Rotterdam voor een eerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt. Daar zijn de arbeidsmigranten en de Rotterdamse werkzoekenden bij gebaat.”* (Bestuursdienst, 2009). Dit doel is meetbaar gemaakt waardoor de effectiviteit makkelijk bepaald kan worden.

4.2.5 Inburgering en integratie

Het is vooral voor de Poolse migranten die zich langere tijd in gemeente Rotterdam vestigen van belang dat ze de Nederlandse taal leren en inburgeren om beter deel te kunnen nemen aan de maatschappij. Uit onderzoek is namelijk gebleken dat 1 op de 8 Polen in Nederland slechts een klein beetje Nederlands spreekt (De Pers, 2008). Volgens de regels van de Europese Unie zijn de Poolse migranten niet wettelijk verplicht om in te burgeren. Daarom probeert de gemeente Rotterdam vrijwillige inburgering te stimuleren onder de Poolse migranten door het verschaffen van informatie

over de inburgeringstrajecten binnen de Poolse gemeenschap. Poolse ambtenaren spelen hierbij een belangrijke rol maar informatie wordt ook verschaft via de Poolse krant, Poolse kerk, scholen en supermarkten (Gemeente Rotterdam, 2008). Ook via de werkgevers probeert de gemeente Rotterdam de inburgering te stimuleren en proberen ze de betrokkenheid van de werkgevers bij de inburgering te vergroten door het leveren van een financiële bijdrage. Gemeente Rotterdam biedt taal- en inburgeringsprojecten aan, aan de Poolse migranten die zich als vrijwillige inburgeraar aanmelden. Een eis hiervoor is dat de Poolse migrant geregistreerd moet staan in het GBA, hiermee stimuleren ze indirect ook de registratie van Poolse migranten. Omdat vrijwillige inburgering niet het hele probleem oplost probeert gemeente Rotterdam de landelijke overheid en de Europese Unie onder druk te zetten om de Poolse migranten die voor langere tijd in Rotterdam verblijven te verplichten tot inburgeren (Gemeente Rotterdam, 2008).

4.2.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is de organisatie van het beleid van gemeente Rotterdam geanalyseerd en daarmee is er antwoord gegeven op de deelvraag: *Hoe is het organiseren van de terugkeer in zijn werk gegaan?* De organisatie van de terugkeer is in brede zin beoordeeld waarbij alle maatregelen die Gemeente Rotterdam heeft genomen om gedrag van de Poolse migranten te beïnvloeden zijn geanalyseerd. Belangrijkste inzicht uit dit hoofdstuk is dat Gemeente Rotterdam voor een brede aanpak kiest van de organisatie van de terugkeer waarbij ze een breed scala aan instrumenten gebruiken. Daarnaast is gemeente Rotterdam erg veel aan het lobbyen geweest bij de organisatie van de terugkeer. Gemeente Rotterdam maakt gebruik van een combinatie van de klassieke benadering die door Van der Doelen (1993) is beschreven en van de interactieve benadering zoals beschreven door Edelenbos en Monnikhof (1998). Ze hebben voornamelijk ingezet op het gebruik van voorlichting als sturingsinstrument en ze maken voornamelijk gebruik van individuele sturingsinstrumenten waarbij kennis is opgedaan over de specifieke groep van Poolse migranten wat volgens Van der Doelen van belang is bij het benaderen van een specifieke groep. Door het gebruik van individuele sturingsinstrumenten zoals het aanbieden van voorlichting in het Pools kunnen de Poolse migranten beter benaderd worden. Wat opvalt echter is dat gemeente Rotterdam zich wel specifiek richt op de groep Poolse migranten bij het ontwikkelen van het beleid maar daarbij geen onderscheid maakt tussen de twee verschillende soorten Poolse migranten zoals beschreven in de analyse van de achtergrond. Hierdoor hebben ze eigenlijk aan de ene kant gebruik gemaakt van individuele sturingsinstrumenten maar doordat het beleid niet specifiek gericht was op de verschillende groepen Poolse migranten is het gebruik van sturingsinstrumenten ook algemeen. De twee verschillende groepen Poolse migranten kunnen verschillende redenen hebben om zich in Nederland te vestigen en hier te blijven waardoor het beleid ook specifiek op de verschillende groepen gericht zou moeten zijn. Wat verder opvalt, is dat gemeente Rotterdam vanaf het begin de landelijke overheid en Europa onder druk heeft proberen te zetten door het organiseren van de Polentop en door de problematiek veel in de media aan te kaarten. Op deze manier probeerde de gemeente meer sturingsinstrumenten tot zijn beschikking te krijgen en op deze manier meer gedragsmogelijkheden te krijgen om de problematiek aan te pakken. Het beleid van gemeente Rotterdam was vanaf het begin gericht op het geven van voorlichting, stimuleren van registratie, aanpak van dubbele uitbuiting en bevorderen van integratie.

Na de financiële crisis werd daaraan voorlichting over de terugkeer van Poolse migranten aan toegevoegd. Door de kritiek die gemeente Rotterdam hierover kreeg vanuit de Poolse gemeenschap lijkt het erop dat dit beleid werd afgezwakt. In de media en in de beleidsdocumenten was er daarna niet veel meer te vinden over het beleid rondom de terugkeer van de Poolse migranten. Dit kan komen door de kritiek na de uitspraken maar ook eventueel doordat de financiële crisis achteraf toch niet voor meer problemen heeft gezorgd. In het volgende hoofdstuk over de resultaten van het beleid zal ook hiernaar gekeken worden.

4.3 Beoordeling van het terugkeerbeleid

4.3.1 Inleiding

In deze paragraaf zal er antwoord worden gegeven op de laatste deelvraag: *Hoe wordt het terugkeerbeleid van gemeente Rotterdam beoordeeld?*

Er zal een analyse worden gemaakt van de resultaten van het beleid van gemeente Rotterdam en de verklaringen voor de resultaten. De resultaten zullen worden beoordeeld aan de hand van de criteria van doelbereiking maar ook de hand van maatschappelijke criteria. Volgens Bressers en Hoogerwerf (1995) is het belangrijk om naar de maatschappelijke criteria te kijken omdat doelen vaak niet zijn verwoord en niet meetbaar zijn gemaakt. Nadat er een analyse is gemaakt van de verschillende resultaten aan de hand van de criteria van Bressers en Hoogerwerf (1995) zullen de verklaringen worden gegeven voor het falen of slagen van beleid aan de hand van het actoren- en factorenmodel van Hoogerwerf (2008).

4.3.2 Lobbyen en aandringen

Zoals in vorige paragraaf is beschreven richt het beleid van gemeente Rotterdam zich voornamelijk op de voorlichting van de Poolse migranten, het aanpakken van malafide uitzendbureaus, aanpak van huisvestingsproblemen en integratie van de Poolse migranten.

In de halfjaarlijkse Monitor geeft de gemeente Rotterdam weer welke maatregelen er zijn genomen om de organisatie van de terugkeer aan te pakken en wat het beleid voor effecten heeft gehad. Hierdoor is de halfjaarlijkse Monitor geschikt om een overzicht te krijgen van de resultaten van het beleid van gemeente Rotterdam (Gemeente Rotterdam 2011). Naast de halfjaarlijkse Monitor zal er ook gebruik worden gemaakt van andere documenten en nieuwsberichten om de resultaten in brede zin in kaart te brengen.

Gemeente Rotterdam heeft geprobeerd om de organisatie van de terugkeer van de Poolse migranten op de landelijke en Europese agenda te plaatsen door veel te lobbyen en de media op te zoeken. Hiermee probeerde de gemeente meer beleidsinstrumenten te krijgen om de problematiek rondom de Poolse migranten aan te pakken. Na de eerste Polentop heeft de landelijke overheid echter geen gehoor gegeven aan de oproep van gemeente Rotterdam voor hulp. De minister Donner (Sociale Zaken) gaf na de eerste Polentop aan dat de gemeenten zelf over voldoende middelen beschikken om de overlast aan te pakken en dat hij daarom niet bereid was om een financiële bijdrage te leveren en ook niet om het opengaan van de grenzen voor Roemen en Bulgaren te verlengen (NRC 3, 2007). Doordat gemeente Rotterdam samen met andere gemeenten bleef aandringen heeft de overheid toch

de regels aangepast en het opengaan van de grenzen voor de Roemenen en Bulgaren verlengd tot 01 januari 2013 (NRC, 2010). Volgens Karakus was dit echter niet voldoende: „De overheid laat het afweten, ondanks eerdere toezeggingen, waardoor het voor ons dweilen met de kraan open blijft.” (NRC, 2010). Uiteindelijk heeft volgens het College van Burgemeester en Wethouders het lobbyen en aandringen van gemeente Rotterdam toch effect gehad. Zo heeft het Rijk werkgroepen ingesteld om de organisatie van de terugkeer aan te pakken en een plan van aanpak samengesteld rondom de thema's die ook gemeente Rotterdam nastreeft. Voor sommige zaken zoals de integratie van de Poolse migranten is gemeente Rotterdam ook afhankelijk van Europa (Gemeente Rotterdam, 2011). Daarom blijft gemeente Rotterdam aandringen op een integrale aanpak van de problematiek rondom de Poolse migranten bij de landelijke overheid en Europa. De resultaten van het beleid van gemeente Rotterdam zijn dus afhankelijk van omgevingsfactoren. In dit geval gaat het om de invloed van 'politiek bestuur' uit het actoren- en factorenmodel van Hoogerwerf (2008). Voor het verkrijgen van meer gedragsmogelijkheden om de problematiek aan te pakken en daarmee de effectiviteit van het beleid te vergroten heeft gemeente Rotterdam invloed proberen uit te oefenen op het politiek bestuur. Door de problematiek op de politieke agenda te plaatsen is de beleidsconformiteit tussen de organisatie en de omgevingsfactoren vergroot waardoor het beleid uiteindelijk effectief was.

4.3.3 Voorlichting

Door het geven van voorlichting probeert de gemeente Rotterdam invloed van malafide uitzendbureaus en huisjesmelker te beperken en de kennis van arbeidsmigranten te vergroten om de kans op naleving van de regels te vergroten. Gemeente Rotterdam heeft via derden en via eigen Poolse ambtenaren ingezet op voorlichting van de Poolse migranten over hun rechten en plichten met betrekking tot het leven in Rotterdam, GBA registratie, huisvesting, werk, sociale voorzieningen en terugkeer. Volgens Karakus heeft het inzetten van interventieteams en de Poolse ambtenaren ervoor gezorgd dat gemeente Rotterdam “redelijke grip heeft op deze groep” (NRC, 2010). Volgens Van Gils en Aboutaleb blijkt het ook dat de voorlichtingsavonden en Poolse spreekuren die o.a. door de Poolse ambtenaren worden georganiseerd goed bezocht worden (Van Gils en Aboutaleb, 2011). Door voorlichting wordt de kennis vergroot van de Poolse migranten, werkgevers, en andere betrokkenen. Hierdoor worden de rechten en plichten duidelijk voor alle partijen en wordt de kans op het volgen van regels vergroot. Door voorlichting te geven heeft gemeente Rotterdam ingezet op het vergroten van kennis bij de uitvoerders van het beleid en bij de doelgroep die de effecten ervan ondergaat, in dit geval de Poolse migranten. Volgens het model van Hoogerwerf (2008) vergroot dit de beleidsconformiteit en is de kans groter voor het slagen van het beleid. Hierdoor kan het verklaard worden waarom voorlichting effectief blijkt te zijn bij de aanpak van de Poolse problematiek.

4.3.3.1 Registratie

Volgens de Monitor eerste halfjaar 2010 is er een groei te zien van het aantal geregistreerde sinds de start van monitoring in 2008. Zo waren er naar schatting eerste helft van 2010 40%- 60% van de MOE migranten ingeschreven in de GBA, waarvan ongeveer de helft Poolse migranten betreft, terwijl er in 2008 slechts 1/3 van de migranten waren ingeschreven (Gemeente Rotterdam, 2010, p. 8). Het aantal geregistreerde Poolse migranten is sinds 2008 met 13% per half jaar gestegen. De doelstelling om

meer migranten zich te laten registreren lijkt daarom gehaald. Hierdoor heeft gemeente Rotterdam een beter zicht gekregen op de aantallen Poolse migranten die zich in Rotterdam bevinden en kunnen de misstanden sneller opgespoord worden (Gemeente Rotterdam, 2010, p. 10). Voorlichting als instrument lijkt bij het stimuleren van de registratie effectief te zijn geweest. De reden hiervoor is dat door voorlichting Poolse migranten beter op de hoogte waren van de voordelen van registratie. Hun kennis is vergroot en dit heeft invloed gehad op de beleidsconformiteit en daarmee op de effectiviteit van het beleid. Poolse migranten kregen ook door de voorlichting meer vertrouwen in de gemeentelijke instanties en hierdoor werd hun angst voor malafide uitzendbureaus weggenomen waardoor ze zich durfden in te schrijven (Gemeente Rotterdam, 2010, p. 9). Ondanks dat het beleid effectief was streeft gemeente Rotterdam naar nog meer inschrijvingen. Om dit te kunnen bereiken pleit gemeente Rotterdam voor een landelijk systeem voor registratie. Alleen een landelijk systeem zou volgens gemeente Rotterdam de problematiek rondom registratie volledig kunnen oplossen (Gemeente Rotterdam, 2010, p.13).

4.3.3.2. Terugkeer

Over het beleid rondom de stimulering van terugkeer is opvallend weinig te vinden in de verschillende beleidsdocumenten. In de Monitor 2010 staat er een lijst met maatregelen die zijn genomen waar ook de terugkeer wordt genoemd maar een beschrijving ervan ontbreekt echter (Gemeente Rotterdam, 2011). Zoals in vorig hoofdstuk beschreven lijkt het dat de gemeente Rotterdam het beleid rondom het stimuleren van de terugkeer van Poolse migranten heeft afgezwakt. Dit komt waarschijnlijk doordat de gemeente Rotterdam geen goed beeld had van de situatie en de eventuele gevolgen van de financiële crisis. Uiteindelijk bleken de voorspelde problemen door de financiële crisis mee te vallen. Zo lijkt het dat de financiële crisis geen directe gevolgen heeft gehad voor het werkaanbod voor de Poolse migranten (Movisie 2010, p. 19). Een van de redenen voor het stimuleren van de terugkeer voor gemeente Rotterdam was de angst voor de toename van gebruik van de sociale voorzieningen door de migranten die door financiële crisis zonder werk kwamen te zitten. In de Monitor 2010 blijkt het gebruik van sociale voorzieningen door de migranten erg laag. Aantal migranten dat gebruikt maakt van de WW en WWB is gegroeid maar in verhouding is dit laag. In 2008 maakten 9 Poolse migranten gebruik van de WWB en 19 van de WW en in 2010 was dit aantal in 19 en respectievelijk 65. Het aandeel van de Poolse migranten in de WW is in 2010 slechts 0.59% (Gemeente Rotterdam, 2011, p. 12). Ook lijkt het volgens het onderzoek van Centraal Bureau voor Statistiek (2011) dat meer dan de helft van de Poolse migranten na maximaal zeven jaar zal terugkeren naar eigen land. Volgens het College van Burgemeester en Wethouders van Rotterdam leek het begin 2009 dat er Poolse migranten waren die werk en woning zijn verloren. Deze signalen en de al bestaande problematiek rondom de Poolse migranten zorgden ervoor dat de gemeente Rotterdam uit angst voor de problemen de terugkeer wilde stimuleren. Volgens het College bleek echter snel uit nader onderzoek dat de signalen van Polen zonder werk en woning slechts om Polen uit een woning ging die niet door de financiële crisis maar door conflict met werkgever baan waren kwijtgeraakt (Van Gils en Kriens, 2009). Ook bleek na navraag onder daklozenopvang dat er niet veel vraag was naar nachtopvang door de Poolse migranten. Het lijkt erop dat de uitspraken van wethouder Karakus over het stimuleren van de terugkeer van de Poolse migranten daarom vooral op angst gebaseerd waren. Er was geen duidelijk

beeld van de problemen en er was geen onderzoek gedaan naar de gevolgen van de financiële crisis. Het beleid en de beleidstheorie uit het model van Hoogerwerf (2008) bleken dus niet te kloppen. Volgens het College zijn de problemen beperkt gebleven: *“Gezien het feit dat de problemen tot nu toe beperkt zijn, vinden wij het niet nodig al zwaar in te zetten op maatregelen. Wel zal een verkenning plaatsvinden naar mogelijkheden om adequate middelen in te zetten als de problemen zich zouden voordoen.”* (Van Giels en Kriens, 2009). Ook de neveneffecten van het aankondigen van het stimuleren van de terugkeer van de Poolse migranten zou invloed kunnen hebben gehad op het veranderen (afzwakken) van het beleid, zoals de grote weerstand en de reacties die vanuit de Poolse gemeenschap kwamen en de onderzoeken die aantoonde dat het probleem niet zo groot was. Vanuit de taakomgeving zijn er veel reacties gekomen op het aangekondigde beleid wat invloed heeft gehad op de beleidsconformiteit. Uitzendbureau Groenflex heeft zelfs na de uitspraken van Karakus alle Poolse medewerkers uit Rotterdam verhuisd en geplaatst in een zelfgebouwd hotel in Wateringen. Eric Zantigh (Directeur Groenflex) snapt de problemen wel maar is het niet eens met het ‘anti-polen beleid’ dat Rotterdam volgens hem voert: *“Je kan sommige straten niet meer inrijden of je ziet alleen maar witte nummerborden. Maar die mensen werken hier en moeten ook ergens slapen”*. (CTB Flex, 2007). De beleidstheorie van de gemeente Rotterdam bleek niet juist en daarmee ook niet het beleid dat ze gevoerd hebben. Ook omgevingsfactoren taakomgeving en economie uit het model van Hoogerwerf (2008) hebben invloed gehad op de effectiviteit van het beleid m.b.t de terugkeer. Het werkaanbod bleef groot voor de Poolse migranten ondanks de financiële crisis, waardoor het aantal werkloze en dakloze Polen beperkt bleef.

4.3.4 Huisvesting en Leefbaarheid/ Arbeidsmarkt/ Inburgering

De gemeente Rotterdam heeft instrumenten ontwikkeld om de problematiek rondom huisvesting en leefbaarheid en arbeidsmarkt en integratie aan te pakken. Er zijn echter geen meetbare doelstellingen verwoord waardoor er moet worden gekeken naar de effectiviteit van het beleid in brede zin.

Gemeente Rotterdam heeft speciale interventieteams ingezet, gegevens uitgewisseld met samenwerkende partijen, dwangsommen opgelegd aan malafide uitzendbureaus en gepleit voor verplichte certificering van uitzendbureaus (Gemeente Rotterdam, 2011, p. 9). Volgens het College van Burgemeester en Wethouders heeft dit beleid geleid tot effectief aanpak van de problemen in de huisvesting. Zo heeft de gegevens uitwisseling met de samenwerkende partijen en het inzetten van interventieteams het mogelijk gemaakt om misstanden sneller op te sporen en aan te pakken (Gemeente Rotterdam, 2010, p. 3). De inzet van speciale interventieteams om overbewoning aan te pakken heeft ertoe geleid dat in de eerste helft van 2010 175 IVI's zijn aangetroffen. Dit is ongeveer 25% procent minder dan in eerste helft van 2009. Daarnaast is het aantal aangetroffen Poolse migranten in de IVI's met 15 procent gedaald (Gemeente Rotterdam, 2010, p.15).

Ook is ervoor gezorgd dat de achterstandswijken minder belast zijn door de spreiding over de stad. Volgens het College van Burgemeester en Wethouders hebben daarom de instrumenten die gemeente Rotterdam heeft ingezet geleid tot het tegengaan van de overlast en de problemen in huisvesting. Dit voornamelijk door de inzet van controles en dwangsommen. Volgens gemeente Rotterdam is de dwangsom ook een sterk instrument om malafide uitzendbureaus aan te pakken omdat de uitzendbureaus zich aan de regels houden en malafide uitzendbureaus vertrokken zijn uit

Rotterdam (Gemeente Rotterdam, 2010, p.3). Door het opleggen van dwangsommen heeft gemeente Rotterdam het 'moeten' van de uitvoerders beïnvloed en daarmee beleidsconformiteit vergroot. Doordat de malafide uitzendbureaus zich moeten houden aan de regels om hoge boetes te voorkomen is het opleggen van dwangsommen effectief. Het invoeren van dwangsommen heeft ook neveneffecten met zich mee gebracht. Zo richten malafide uitzendbureaus gewoon een nieuw uitzendbureau onder een andere naam waar ze verder gaan met malafide praktijken (Van Gils en Aboutaleb, 2011). Daarom kan het beleid volgens gemeente Rotterdam nog beter. Volgens de Monitor 2010 heeft de gegevensuitwisseling met samenwerkende partijen ook gedeeltelijk plaatsgevonden. Van de UWV en de Belastingdienst heeft de gemeente Rotterdam gegevens ontvangen. Deze gegevens zijn administratief op overbewoning gecontroleerd en indien nodig heeft huisbezoek plaatsgevonden om te controleren op overbewoning (Gemeente Rotterdam, 2011). Van de uitzendbranches waarmee gemeente Rotterdam convenant heeft gesloten heeft gemeente Rotterdam maar weinig gegevens gekregen. In een jaar tijd zijn er maar 6 adressen aan de gemeente doorgegeven terwijl de branches over ongeveer 1000 gegevens beschikken (Gemeente Rotterdam, 2011). Het lijkt er op dat het voor gemeente Rotterdam lastig blijkt op partners echt mee te krijgen. Dit kan komen door de kenmerken van de uitvoerders (moeten, kunnen, willen en weten) uit het model van Hoogerwerf (2008). De bereidheid van uitzendbureaus om mee te werken is daarbij van belang evenals de verantwoordelijkheid van de betrokken partijen. Ook blijken er meerdere visies te bestaan over de problematiek en over de aanpak waardoor de betrokken partijen ook niet weten hoe het probleem aan te pakken. Om dit probleem op te lossen pleit gemeente Rotterdam voor een integrale landelijke aanpak van de problematiek (Gemeente Rotterdam, 2010).

Volgens de gemeente Rotterdam verloopt de samenwerking met de Arbeidsinspectie wel goed. In eerste 2010 zijn er 4 concrete gevallen met betrekking tot uitbuiting die worden onderzocht. De gegevensuitwisseling met de Arbeidsinspectie lijkt beter te verlopen dan de gegevensuitwisseling met de Belastingdienst en de uitzendbranches. Het tekenen van convenant om de werkloze Rotterdammers aan het werk te helpen is eveneens zeer effectief gebleken. In de eerste helft van 2010 zijn al namelijk 489 werkloze Rotterdammers geplaatst (Gemeente Rotterdam, 2010, p. 27). Ook het aandringen op de landelijke politiek met betrekking tot verplichte certificering van malafide uitzendbureaus blijkt effectief te zijn geweest. Op 01 januari 2012 wordt verplichte registratie van uitzendbureaus ingevoerd (Volkskrant 2, 2011).

Door het stimuleren van de inburgering is het aantal Poolse migranten dat deel heeft genomen aan inburgeringscursussen gestegen. In 2008 deden 62 Poolse migranten mee aan de trajecten terwijl dit aantal in 2010 is gestegen naar 391 (Gemeente Rotterdam, 2010). Het stimuleren van vrijwillige inburgering is volgens Karakus daarom effectief geweest: *"Die aanpak werkt"* (Trouw, 2009)

4.3.5. Conclusie

In dit hoofdstuk is er een analyse gemaakt van de resultaten en verklaringen van het beleid van gemeente Rotterdam. Daarmee is er in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de laatste deelvraag: *"Hoe wordt het terugkeerbeleid van gemeente Rotterdam beoordeeld?"*

Het belangrijkste inzicht in dit hoofdstuk is dat de organisatie van de terugkeer vooral effectief is geweest doordat gemeente Rotterdam heeft ingezet op de kenmerken van de uitvoerders en door het

vele lobbyen. Volgens gemeente Rotterdam is de problematiek rondom de Poolse migranten door het beleid nu 'redelijk onder controle' (Gemeente Rotterdam, 2008).

Het instrument voorlichting blijkt door kennisvergroting bij verschillende betrokken partijen te leiden tot effectief beleid. Door het inzetten op weten, kunnen, willen en moeten van de uitvoerders uit het model van Hoogerwerf (2008) heeft gemeente Rotterdam de beleidsconformiteit vergroot. Ook het aandringen en lobbyen van gemeente Rotterdam heeft ervoor gezorgd dat landelijke overheid en Europa hebben ingezien dat ze de gemeenten moeten helpen bij de organisatie van de terugkeer van de Poolse migranten. Door aandringen is de kennis van de landelijke overheid en Europa vergroot en door de druk vanuit de gemeente Rotterdam en media moesten ze uiteindelijk wel ingrijpen. Hiermee heeft er een wisselwerking plaatsgevonden tussen het politiek bestuur en de resultaten van het beleid. De verklaringen voor de effectiviteit van het beleid lijken daarom vooral samen te hangen met de kenmerken van de uitvoerders uit het actoren- en factorenmodel van Hoogerwerf (1998) en dus het weten, willen, kunnen en moeten van de uitvoerders. Voorlichting, lobbyen en dwangsommen beïnvloeden het weten, willen, kunnen en moeten van de uitvoerders en leiden daarom tot effectief beleid. Samenwerking met sommige partijen lijkt makkelijker te lopen dan met anderen. Dit kan komen doordat het willen en moeten van sommige samenwerkingspartners niet voldoende is. Convenanten zijn juridisch zwak en daardoor moet de beleidsconformiteit vergroot worden door het motiveren van de betrokken partijen.

Het beleid rondom de terugkeer lijkt vooral op angst gebaseerd waardoor er geen goede probleemanalyse is gemaakt en daarmee ook verkeerde beleidstheorie is gekozen.

5 Conclusie

5.1 Inleiding

Na de uitgebreide analyse van de aanpak van de problematiek rondom de Poolse migranten door gemeente Rotterdam kan er antwoord worden gegeven op de onderzoeksvraag: *“Hoe is het proces van sturing georganiseerd waarmee gemeente Rotterdam de organisatie van de terugkeer van de Poolse migranten in combinatie met de financiële crisis van 2008-2010 aan heeft gepakt en wat zijn de resultaten hiervan?”*

In dit hoofdstuk zal er een samenvatting worden gegeven van de gevonden resultaten van de analyse, de achtergrond, de organisatie en de resultaten/verklaringen van het beleid van gemeente Rotterdam. De documentenanalyse in dit onderzoek heeft betrekking op de periode van 2007-2011. Dit komt doordat de analyse is uitgevoerd vanaf het jaar dat de grenzen voor de Poolse werknemers open zijn gegaan en de periode van de financiële crisis van 2008-2010. Sommige gegevens komen echter ook uit het jaar 2011 doordat de doorwerking van het beleid van gemeente Rotterdam op sommige gebieden toen zichtbaar werd. Nadat er een samenvatting is gegeven van de resultaten van de analyse zullen de discussie en aanbevelingen voor verder onderzoek worden beschreven.

5.2 Samenvatting

Sinds 2007 konden Poolse migranten zonder tewerkstellingsvergunning naar Nederland komen om te werken. Dit was een van de belangrijkste pull factoren voor de Poolse migranten om naar Nederland te komen. Volgens Lee (1966) kan de motivatie voor migratie aan de hand van het ‘push-pull model’ worden verklaard. Push-pull factoren die naast het opengaan van de grenzen van belang zijn bij de Poolse migranten zijn de hogere lonen in Nederland in vergelijking met eigen land en betere leefomstandigheden. De reden waarom veel Poolse migranten voor Rotterdam hebben gekozen heeft te maken met de hoge werkgelegenheid en hoge woningaanbod in Rotterdam. In eerste instantie lijken de Poolse migranten om economische redenen zich in Nederland te vestigen. Uit onderzoek is echter gebleken dat zich twee soorten Poolse migranten in Rotterdam bevinden. De wat oudere Poolse migranten komen als arbeidsmigrant om te werken maar hebben nog veel binding met eigen land waardoor ze hier tijdelijk verblijven. De tweede groep jongere migranten heeft minder binding met eigen land waardoor er ook sociale pull-factoren een rol kunnen spelen om zich in Nederland te vestigen.

Bij de organisatie van de terugkeer van de Poolse migranten zijn er veel discussies en veel tegenstrijdigheden te vinden in de verschillende media. Zo zijn de werkgevers juist blij met de komst van de Poolse migranten omdat Poolse migranten het arbeidskort in verschillende sectoren kunnen opvullen en daarmee goed zijn voor de Nederlandse economie. Ze zijn volgens de werkgevers harde werkers, productiever dan Nederlandse werknemer, goedkoper en doen het werk die anderen niet willen doen. Deze voordelen van de komst van de Poolse migranten lijken ondergesneeuwd te worden door de vele mediaberichten waarin vooral de negatieve kanten van de komst van de Poolse migranten worden benadrukt. Deze negatieve berichtgeving valt nog meer op door het gebruik van ‘grote woorden’ die angst kunnen opwekken bij verschillende partijen zoals de “Poolse tsunami” en

'multicultureel drama'. Hierdoor lijkt het dat de komst van Poolse migranten gepaard gaat met veel negatieve gevolgen maar bij intensievere analyse blijkt het dat deze negatieve klanken vooral door twee wethouders worden benadrukt, wethouder Karakus van Rotterdam en wethouder Norder van Den Haag. Wethouder Karakus benadrukt vooral de overlast rondom uitbuiting, huisvesting, huisjesmelkers, malafide uitzendbureaus en inburgering van de Poolse migranten in gemeente Rotterdam. De aanwezigheid van deze misstanden wordt erkend door de verschillende partijen maar de meningen verschillen erg over de mate van deze misstanden. Zo stelt wethouder Karakus dat Poolse migranten vooral problemen geven in de achterstandswijken terwijl volgens Goverde, Deelraadsvoorzitter van deelwijk Charlois in Rotterdam de Poolse migranten juist een grote rol gespeeld hebben bij het liften van de achterstandswijken in gemeente Rotterdam (Volkskrant, 2010). Door de financiële crisis in 2008 was de angst dat de Poolse migranten voor nog meer problemen zouden zorgen doordat ze werkloos en dakloos zouden worden. Er kwamen een aantal signalen dat er steeds meer Polen gebruik maken van daklozen opvang en van sociale voorzieningen. Daarom was het volgens gemeente Rotterdam beter voor de Poolse migranten om in de tijden van financiële crisis terug te gaan naar eigen land. Deze uitspraak bracht veel weerstand met zich mee vanuit de Poolse gemeenschap.

Door de ervaren overlast heeft gemeente Rotterdam een breed scala aan instrumenten ingezet om de organisatie van de terugkeer aan te pakken. Bij het aanpakken van de problematiek heeft gemeente Rotterdam gekozen voor een combinatie van klassieke en interactieve benadering van de problematiek. Volgens Monnikhof en Edelenbos (1998) is de interactieve aanpak tijdrovend maar wordt er ook met betrekking tot het beleid draagvlak gecreëerd. Gemeente Rotterdam heeft voor interactieve aanpak gekozen om de gedragsmogelijkheden te vergroten door samenwerking met verschillende partijen. Van der Doelen (1993) maakt een onderscheid tussen juridische, financiële en communicatieve sturingsinstrumenten die weer ingedeeld kunnen worden in algemene, individuele, beperkende en verruimende instrumenten. Gemeente Rotterdam heeft door gebrek aan juridische middelen om de organisatie van de terugkeer aan te pakken ingezet op het lobbyen en aandringen bij de landelijke overheid en Europa. Gemeente Rotterdam drong aan op invoering van verplichte certificering, het verlengen van de opening van de grenzen voor Roemenen en Bulgaren, financiële bijdrage, verplichte inburgering en integrale aanpak van de problematiek. Het plaatsen van de organisatie van de terugkeer op de landelijke en Europese agenda deden ze door het organiseren van "Polentop" in samenwerking met verschillende gemeenten en door de problematiek veel in het nieuws aan te kaarten.

In de Startnota "*Migratie in goede banen. Midden- en Oost Europeanen in Rotterdam: onze inzet*" heeft gemeente Rotterdam de doelstellingen verwoord. De doelstellingen betreffen de aanpak van problemen rondom huisvesting en leefbaarheid, arbeidsmarkt en inburgering/integratie (Gemeente Rotterdam, 2010, p. 1-2). In de Startnota zet gemeente Rotterdam in op handhaving (repressief beleid) en op voorlichting en inburgering (preventief beleid) en kiest voor een brede aanpak van de problematiek waarin er niet alleen rekening wordt gehouden met de positie van de Poolse migranten maar ook van de werkloze Rotterdammers. Hierbij zet gemeente Rotterdam zowel juridische, financiële als communicatieve sturingsinstrumenten in. Vooral het communicatieve sturingsinstrument

in de vorm van voorlichting werd ingezet bij de problematiek en bij de aanpak van alle doelstellingen. Door kennisvergroting over rechten en plichten bij de verschillende partijen hoopte gemeente Rotterdam op betere naleving van de regels. Voorlichting heeft op verschillende manieren plaatsgevonden, door het aanstellen van twee Poolse ambtenaren, het organiseren van informatiebijeenkomsten, via folders en internet, telefonisch spreekuur, de email service in het Pools en door het gebruik van organisaties uit de Poolse gemeenschap. Bij het gebruik van deze verruimende communicatieve sturingsinstrumenten heeft gemeente Rotterdam zich specifiek gericht op de Poolse migranten door de voorlichting veelal in het Pools aan te bieden.

Omdat gemeente Rotterdam slecht zicht heeft op het aantal Poolse migranten in Rotterdam zetten ze ook in op het stimuleren van de registratie door het geven van voorlichting over de voordelen van registratie.

Bij de problemen rondom huisvesting en leefbaarheid maakt gemeente Rotterdam gebruik van verschillende sturingsinstrumenten. Problemen rondom huisvesting en leefbaarheid moeten worden aangepakt door actief spreidingsbeleid toe te passen, het inzetten van interventieteams om illegale overbewoning op te sporen, gegevensuitwisseling tussen verschillende instanties, opleggen van dwangsommen aan malafide uitzendbureaus en het ondertekenen van convenanten. Door het actief spreidingsbeleid maakt gemeente Rotterdam gebruik van beperkend juridisch instrument in de vorm van een verbod. Ze maken ook gebruik van verruimende juridische instrumenten door het ondertekenen van convenanten en door afspraken te maken over gegevensuitwisseling. Door dwangsommen op te leggen aan malafide uitzendbureaus maken ze gebruik van beperkende financiële instrumenten. Het inzetten van interventieteams is moeilijker te plaatsen in het schema van beleidsinstrumenten van Van der Doelen (1993). Inzetten van interventieteams op zich heeft te maken met handhaving maar uiteindelijk leidt het inzetten van interventieteams tot het gebruik van andere sturingsinstrumenten zoals voorlichting of het opleggen van dwangsommen.

Ook bij de problemen op de arbeidsmarkt heeft gemeente Rotterdam gebruik gemaakt van voorlichting en interactieve benadering waarbij er samenwerking is gezocht met verschillende partners. Zo zijn er aantal projecten opgestart in samenwerking met Arbeidsinspectie om uitbuiting op te sporen en aan te pakken. Ook bij inburgering en integratie kiest gemeente Rotterdam voor communicatief beleidsinstrument om de vrijwillige inburgering te stimuleren via verschillende kanalen. Daarnaast biedt gemeente Rotterdam kosteloos taal- en inburgeringscursussen aan, aan de Poolse migranten in ruil voor registratie in de GBA.

Na de financiële crisis kwam naast het al bestaande beleid van gemeente Rotterdam ook voorlichting over de terugkeer naar eigen land bij. Gemeente Rotterdam was bang voor de groei van werkloze en dakloze Polen die voor nog meer overlast zouden zorgen. Door voorlichting te geven over rechten en plichten bij terugkeer hoopte gemeente Rotterdam dat werkloze Poolse migranten eerder terug zouden gaan. Deze aanpak van gemeente Rotterdam zorgde voor veel ophef in de media en voor protesten onder de Poolse gemeenschap. Volgens wethouder Karakus was de boodschap verkeerd overgekomen en maakte hij zijn excuses tijdens een informatiebijeenkomst en maakte hij gebruik van individueel communicatief sturingsinstrument in de vorm van een brief richting de Poolse

gemeenschap om zijn intentie uit te leggen. Hierin was de boodschap dat de Polen juist welkom zijn in Rotterdam en dat er nog werk voor ze is.

Volgens gemeente Rotterdam Volgens is de problematiek rondom de Poolse migranten door het gevoerde beleid nu 'redelijk onder controle'. Uiteindelijk bleek het lobbyen en aandringen van gemeente Rotterdam bij de landelijke overheid en Europa effect te hebben gehad. Hiermee heeft gemeente Rotterdam invloed uitgeoefend op het 'politiek bestuur' uit het actoren- en factoren model van Hoogerwerf (2008) en daardoor meer gedragsmogelijkheden gekregen om de problematiek aan te pakken: het opengaan van de grenzen voor Roemenen en Bulgaren is verlengd tot 2013, er zijn werkgroepen ingesteld door het Rijk om de problematiek aan te pakken en er is door Europa een financiële bijdrage gegeven voor de aanpak van de problematiek. Hiermee heeft gemeente Rotterdam de beleidsconformiteit tussen de organisatie en de omgevingsfactoren vergroot.

Volgens Karakus heeft ook het inzetten van voorlichting als communicatief instrument ervoor gezorgd dat gemeente Rotterdam "redelijke grip heeft op deze groep" (NRC, 2010). Door voorlichting is de kennis vergroot van de Poolse migranten, werkgevers, en andere betrokkenen. Door voorlichting te geven heeft gemeente Rotterdam ingezet op het vergroten van kennis bij de uitvoerders van het beleid en bij de doelgroep die de effecten ervan ondergaat, in dit geval de Poolse migranten. Volgens het model van Hoogerwerf (2008) vergroot dit de beleidsconformiteit en is de kans groter voor het slagen van het beleid. Hierdoor kan het verklaard worden waarom voorlichting effectief blijkt te zijn bij de aanpak van de Poolse problematiek.

Bij het beleid rondom terugkeer blijkt te zijn afgezwakt doordat gemeente Rotterdam geen goed beeld had van de situatie en de eventuele gevolgen van de financiële crisis. Uiteindelijk bleken de voorspelde problemen door de financiële crisis mee te vallen: Poolse migranten bleken helemaal niet veel gebruik te maken van sociale voorzieningen, financiële crisis had geen direct invloed op het werkaanbod voor de Poolse migranten en er was niet veel vraag naar nachtopvang door de Poolse migranten. Het lijkt er daarop op dat het beleid vooral op angst voor wat er zou komen gebaseerd was. Er was geen duidelijk beeld van de problematiek en daardoor bleken het beleid en de beleidstheorie uit het model van Hoogerwerf (2008) niet te kloppen. Ook omgevingsfactoren taakomgeving en economie uit het model van Hoogerwerf (2008) hebben invloed gehad op de effectiviteit van het beleid m.b.t de terugkeer. Vanuit taakomgeving zijn er veel reacties gekomen op het aangekondigde beleid en uit de vanuit de economie bleef het werkaanbod groot voor de Poolse migranten ondanks de financiële crisis, waardoor het aantal werkloze en dakloze Polen beperkt bleef.

Volgens het College van Burgemeester en Wethouders heeft het beleid rondom huisvesting, leefbaarheid, arbeidsmarkt en inburgering geleid tot een effectief aanpak van de problematiek. Het inzetten van interventieteams, actief spreidingsbeleid, gegevens uitwisseling, opleggen van dwangsommen en samenwerking met verschillende partijen heeft ervoor gezorgd dat verschillende misstanden snel opgespoord en aangepakt kunnen worden. Hiermee werd vooral invloed uitgeoefend op het weten, kunnen, willen en moeten van de 'uitvoerders' uit het model van Hoogerwerf (2008) waarmee de beleidsconformiteit werd vergroot. Samenwerking met verschillende partijen is niet altijd even effectief geweest. Het bleek voor gemeente Rotterdam lastig om partners mee te krijgen. Dit kan komen door de kenmerken van de uitvoerders (moeten, kunnen, willen en weten) uit

het model van Hoogerwerf (2008). De bereidheid van partners om mee te werken is daarbij van belang evenals de verantwoordelijkheid van de betrokken partijen. Ook blijken er meerdere visies te bestaan over de problematiek en over de aanpak waardoor de betrokken partijen ook niet weten hoe het probleem aan te pakken.

5.3 Discussie/ Aanbevelingen

Doordat er nog steeds veel verschillende meningen bestaan over de problematiek zelf en over de aanpak van de problematiek tussen de verschillende partijen blijft het lastig om een goed beeld van de problematiek rondom Poolse migranten te krijgen. Hierdoor blijft het ook moeilijk om de problematiek structureel aan te pakken en ook partijen mee te krijgen om te samenwerken. In de verschillende mediaberichten is te zien dat er veel tegenstrijdigheden over de problematiek bestaan. Het probleem is dat er een uitgebreide en duidelijke probleemanalyse ontbreekt rondom de problematiek van Poolse migranten. Door de problemen die eerder zijn ervaren met de Turkse en Marokkaanse migranten en het multicultureel vraagstuk die in de Nederlandse politiek afgelopen jaren steeds meer aandacht kreeg is er een beleid gevormd zonder duidelijke analyse van het probleem waardoor integrale aanpak van de problematiek niet mogelijk is. Verschillende visies maken de samenwerking met verschillende partijen moeilijk. Er moet dus een duidelijke probleemanalyse komen over de problematiek en de aanpak van de problematiek. Zo moet er ook onderzocht worden in hoeverre het probleem in werkelijkheid echt een probleem is of dat het beleid meer op angst gebaseerd is en de eerdere problemen met migranten. Gemeente Rotterdam is daarvan afhankelijk van verschillende partijen en daarom is het belangrijk dat gemeente Rotterdam blijft aandringen voor een integrale aanpak bij de landelijke overheid.

Bij de aanpak van de problematiek lijkt er ook geen rekening te worden gehouden met de twee verschillende soorten Poolse migranten. De effectiviteit van het beleid zou vergroot kunnen worden door deze te onderscheiden. Zo zullen de wat oudere Poolse migranten die hier tijdelijk wonen andere wensen hebben met betrekking tot woning en zal het inburgeren een kleinere rol spelen dan bij de jongere Poolse migranten waar de kans groter is dat ze zich voor langere tijd in Nederland zullen vestigen.

In dit onderzoek was het ook lastig om de resultaten van het beleid te analyseren doordat er vaak geen meetbare doelstellingen zijn verwoord en doordat sommige doelstellingen helemaal niet zijn verwoord. Het is ook voor de toekomst van belang om de problematiek en de aanpak integraal in kaart te brengen. Zo kan gemeente Rotterdam en anderen gemeenten beter ingrijpen bij de komst van Bulgaren en Roemen in 2013.

Literatuurlijst

Algemeen Dagblad (2008). Nieuw: Poolse ambtenaar. Rotterdam kent een nieuw fenomeen: de Poolse ambtenaar. Geraadpleegd op 27 december 2011 in:

<http://www.ad.nl/ad/nl/1038/Rotterdam/article/detail/2174543/2008/07/09/Nieuw-Poolse-ambtenaar.dhtml?redirected>

Algemeen Dagblad (2009). *Polen moeten zich laten registreren*. Rotterdam. Geraadpleegd op 21 mei 2009 in: http://www.ad.nl/rotterdam/3177461/Polen_moeten_zich_laten_registrerenrsgquo.html

Arnoldus, R., Van Leeuwen, S., Stramska, B. (2011). Poolse medelanders. Ze zijn niet meer weg te denken. VerWeg & Dichtbij. Geraadpleegd op 14 december 2011 in: <http://vanbrent.nl/demo/wp-content/uploads/2011/05/VerWegDichtbij2web.pdf>

Baarda, D.B., De Goede, M.P.M. & Teunissen, J.(2005). Basisboek kwalitatief onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek. Groningen/Houten: Stenfert Kroese.

Babbie, E.(2004). The practice of social research, 10th edition. Belmont.Thomson/Wadsworth.

Bestuursdienst (2009). Afspraken over extra tijdelijke huisvesting voor arbeidsmigranten. Persbericht. Rotterdam. Geraadpleegd op 27 december 2011 in: <http://www.rotterdam.nl/afsprakenoverextratijdelijkehuisvestingvoorarbeidsmigranten>

Binnenlands Bestuur (2009). *Rotterdam adviseert Poolse werknemers te vertrekken*. Geraadpleegd op 22 mei 2009 in: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/default.lynkx?tag=tcm:25-995215>

Binnenlands Bestuur (2010). Kansarme nieuwkomers. Geraadpleegd op 27 december 2011 in: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/achtergrond/achtergrond/kansarme-nieuwkomers.423169.lynkx>

BN DeStem (2008). *Polen nieuwe daklozen*. Geraadpleegd op 01 februari 2011 in: <http://www.bndestem.nl/algemeen/binnenland/3140510/Polen-nieuwe-daklozen.ece>

Bressers, J.Th.A. (1993/4). Beleidswetenschap. *Beleidsnetwerken en instrumentenkeuze*.

Bressers, J.Th. A. en Hoogerwerf, A. (1991). *Beleidsevaluatie*. Alphen aan den Rijn.

Bruijn, H. de en E. ten Heuvelhof (1991), *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en tweede generatie sturingsinstrumenten*, Stenfert Kroese, Houten.

Burgemeester en Wethouders (2011). Beantwoording van de schriftelijke vragen van het raadslid T. Kuzu (PvdA) over MOE-landers in Rotterdam.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2008). *Bijna 95 duizend Oost-Europese werknemers in ons land*. Geraadpleegd op 21 mei 2009 in: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/allochtonen/publicaties/artikelen/archief/2008/2008-2578-wm.htm>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2009). Werknemers uit Oost-Europa: recente ontwikkelingen. Sociaaleconomische trends, 1e kwartaal 2009

Centraal Bureau voor de Statistiek (2011). Ruimt helft Poolse migranten vertrekt weer. Bevolkingstrends, 1^e kwartaal 2011. Geraadpleegd op 20 december 2011 in: <http://www.cbs.nl/nr/rdonlyres/73622bd4-dfd7-447a-bc2b-82b8f1210050/0/2011k1b15p32art.pdf>

Corpeleijn, A. (2010) Werknemers uit Oost-Europa: recente ontwikkelingen. *Sociaaleconomische trends, 1e kwartaal 2009*. Geraadpleegd op 01 januari 2012 in: <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/321B3C72-39D6-48A9-B3EC-975C5B79F56B/0/2009k1v4p19art.pdf>

CTB Flex (2007). Uitzendbureau haalt Poolse uitzendkrachten weg uit Rotterdam. Geraadpleegd op 04 januari 2012 in: <http://flexmarkt.nl/nieuws/uitzendbureau-haalt-poolse-uitzendkrachten-weg-uit-rotterdam-1131.html>

De Pers (2008). Bijna helft Polen krijgt minder dan minimumloon. Geraadpleegd op 20 december 2011 in: <http://www.depers.nl/binnenland/266451/Veel-Polen-minder-dan-minimumloon.html>

Doelen, F.J.C. van der (1989). *Beleidsinstrumenten en energiebesparing: de toepassing en effectiviteit van voorlichting en subsidies, gericht op energiebesparing in de industrie van 1977 tot 1987*. Enschede: Universiteit Twente.

Edelenbos, J. en R. Monnikhof (1998). *Spanning in interactie*. Een analyse van interactief beleid in lokale democratie, Amsterdam.

Elsevier (2009). Rotterdam vraagt Polen om uit de stad te vertrekken. Geraadpleegd op 20 december 2011 in: <http://www.elsevier.nl/web/10230794/Nieuws/Nederland/Rotterdam-vraagt-Polen-om-uit-stad-te-vertrekken.htm>

Europanu (2011). Economische crisis. Geraadpleegd op 20 december 2011 in: http://www.europa-nu.nl/id/vhrtcvh0wnip/economische_crisis

Europees Parlement en de Raad. *Publicatieblad van de Europese Unie L 158/ 81 (2004). Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad.* Straatsburg.

Everett S. Lee (1966). *A Theory of Migration.* University of Pennsylvania. Geraadpleegd op 14 februari 2011 in: <http://www.jstor.org/pss/2060063>

Gemeente Rotterdam (2008). *Polen in Rotterdam. Een verkennend onderzoek naar de leef- en werksituatie en de (toekomst) plannen van Polen in Rotterdam.* Rotterdam

Gemeente Rotterdam (2009). *Rotterdam wil terugkeer Midden- en Oost Europeanen stimuleren.* Persbericht gemeente Rotterdam. Geraadpleegd op 28 december 2011 in: <http://www.polen.nl/?p=1686>

Gemeente Rotterdam (2010). *Halfjaarlijkse monitor MOE-landers. eerste halfjaar 2010.* Brief van Burgemeester en Wethouders aan de Gemeenteraad. Rotterdam

Gemeente Rotterdam (2010). *Migratie in goede banen. Midden- en Oost Europeanen in Rotterdam: onze inzet.* Startnota

Gemeente Rotterdam (2011). *Stand van zaken arbeidsmigratie.* Brief van Burgemeester en Wethouders aan de Gemeenteraad. Rotterdam

Gemeente Rotterdam (2011). *Polentop in Rotterdam.* Geraadpleegd op 28 december 2011 in: <http://www.gemeente.rotterdam.nl/web/Actueel/Welzijn/Integratie/Integratie-Artikel/54444/Polentop-in-Rotterdam.htm>

Gemeente Rotterdam (2011). *Monitor Midden- en Oost-Europeanen 2010.*

Geurts, P. (1999). *Van probleem naar onderzoek. Een praktische handleiding met COO-cursus.* Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Gils, A.H.P. van, Kriens, J. (2009). *Poolse informatiemarkt. Leefbaar Rotterdam.* Geraadpleegd op 2011 in: http://www.leefbaarrotterdam.nl/index.php/new/comments/poolse_informatiemarkt/

Heering, E.L., Esveldt, I. (2001), *Het waarheen en waarom van internationale migratie.* Den Haag: NIDI

Heuvel, J. van den (2005), *Beleidsinstrumentatie – Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid,* Lemma, Utrecht.

Hoogerwerf, A. (2008), *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn, Kluwer

InOverheid (2008). Rotterdam wil arbeidsmigranten spreiden. Geraadpleegd op 27 december 2011 in: <http://www.inoverheid.nl/artikel/nieuws/1442123/rotterdam-wil-arbeidsmigranten-spreiden.html>

Karakus, H. (2009). Open brief van Hamit Karakus, wethouder Wonen en Ruimtelijke Ordening, Rotterdam. Geraadpleegd op 28 december 2011 in: <http://www.polonia.nl/?p=1684>

LTO Nederland (2011). Overheid moet anticiperen op arbeidsmigratie. Reactie van LTO Nederland op gezamenlijke reacties van de werkgevers. Geraadpleegd op 20 december 2011 in: http://www.ltonoord.nl/templates/dispatcher.asp?path=10745818&itemid=10745818&page_id=25222721

Marijnissen, J (2006). Grenzen niet verder open, maar grenzen stellen. Geraadpleegd op 14 december 2011 in: <http://www.janmarijnissen.nl/2006/02/01/grenzen-niet-verder-open-maar-grenzen-stellen/>

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, SZW (2006). *Europese werknemers in Nederland. Kabinet: Grenzen open voor Polen begin volgend jaar*. Den Haag. Geraadpleegd op 31 mei 2009 in: http://home.szw.nl/index.cfm?menu_item_id=13711&hoofdmenu_item_id=13825&rubriek_item=391837&rubriek_id=391817&set_id=3448&doctype_id=5,123&link_id=108313

Movisie (2010). *Onder Polen. Poolse arbeidsmigranten op het platteland in beeld*. Kennis en advies voor maatschappelijke ontwikkeling.

Nelissen, N.J.M. (1998). Dynamiek bij de inzet van instrumenten voor milieubeleid. In: *Bartels, G. Nelissen, W. & Ruelle, H. (1998). De transactionele overheid* (pp. 21-38). Deventer: Kluwer Bedrijfsinformatie.

Nelissen, J. Een economisch verklaringsmodel voor de migratie van en naar Nederland. Geraadpleegd op 20 maart 2011 in: <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=104637>

NRC 1(2007), In Rotterdam-Zuid wachten geen gouden bergen
http://vorige.nrc.nl/binnenland/article1857143.ece/In_Rotterdam-Zuid_wachten_geen_gouden_bergen

NRC 2(2007). Vakbekwaam en werklustig: wie wil de Pool niet? Geraadpleegd op 14 december in: <http://vorige.nrc.nl/article1857145.ece>

NRC 3(2007). Donner negeert oproep gemeenten bij Polentop. Geraadpleegd op 22 december 2011 in: <http://vorige.nrc.nl/binnenland/article1857364.ece/www.stamos.nl>

NRC 4 (2010). Rotterdam: dringend hulp nodig bij opvang Oost-Europeanen. Geraadpleegd op 02 januari 2012 in:

http://vorige.nrc.nl/binnenland/article2620508.ece/Rotterdam_dringend_hulp_nodig_bij_opvang_Oost-Europeanen

Nu (2007). Circa 100.000 Polen in Nederland aan de slag Geraadpleegd op 20 december 2011 in:

<http://www.nu.nl/economie/1329978/circa-100000-polen-in-nederland-aan-de-slag.html>

Omroep Brabant (2010). Rotterdams plan voor "Polentop". Geraadpleegd op 31 december 2011 in:

<http://www.omroepbrabant.nl/?news/146961992/Rotterdams+plan+voor+Polentop.aspx>

P&O Actueel (2009). Ruim 800 Polen in WW sinds crisis. Geraadpleegd op 21 december 2011 in:

<http://www.penoactueel.nl/arbeidsrecht/ruim-800-polen-in-ww-sinds-crisis-3971.html>

Pröpper, I.M.A.M. en D.A. Steenbeek (2001), De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders, Bussum.

Polonia (2008). Polen-top wordt 'Migrantentop'. Geraadpleegd op 28 december 2011 in:

<http://www.polonia.nl/?p=1290>

PvdA Rotterdam (2007). Legale woonruimte voor Polen. Geraadpleegd op 20 december 2011 in:

http://www.pvdarotterdam.nl/nieuws/nieuws_item/t/legale_woonruimte_voor_polen

PvdA Rotterdam (2007). Polentop moet succes worden. *Rotterdam wilt een gezamenlijke aanpak van problemen*. Geraadpleegd op 21 december 2011 in:

http://www.pvdarotterdam.nl/nieuws/nieuws_item/t/polentop_moet_succes_worden

PvdA Rotterdam 3 (2007). Rotterdam wil Polen spreiden. *Grote overlast Oost-Europeanen door wonen op een "kluutje"*. Geraadpleegd op 27 december 2011 in:

http://www.pvdarotterdam.nl/nieuws/nieuws_item/t/rotterdam_wil_polen_spreiden

Politiek (2008). *Donner: Meer Polen nodig*. Geraadpleegd op 01 februari 2011 in:

<http://frontpage.fok.nl/nieuws/221207/1/1/50/donner-meer-polen-nodig.html>

Schothorst, Y. (2009) Polen in Nederland. *Poolse nieuwkomers in Nederland. Een onderzoek uitgevoerd door Popolsku Benelux BV*. TNS NIPO. Geraadpleegd op 20 december 2011 in:

<http://www.abu.nl/abu2/?fileid=14012>

Sociaal en cultureel planbureau (2011). Poolse migranten. *De positie van Polen die vanaf 2004 in Nederland zijn komen wonen*. Den Haag. Geraadpleegd op 15 december 2011 in: www.scp.nl/dsresource?objectid=28778&type=org

Trouw (2009). Haagse wethouder vreest 'nieuw migrantendrama'. Geraadpleegd op 15 december 2011 in: <http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/nieuws/article/detail/1166731/2009/07/02/Haagse-wethouder-vreest-rsquo-nieuw-migrantendrama-rsquo.dhtml>

Trouw 1 (2011). Polen goed voor Nederlandse economie. Geraadpleegd op 20 december 2011 in: <http://www.trouw.nl/tr/nl/4496/Buitenland/article/detail/3058036/2011/11/30/Polen-goed-voor-Nederlandse-economie.dhtml>

Trouw 2 (2011). Migrant: zegen of bedreiging? Geraadpleegd op 02 januari 2012 in: <http://www.trouw.nl/tr/nl/4500/Politiek/article/detail/2446842/2011/06/19/Migrant-zegen-of-bedeiging.dhtml>

Trouw 3 (2011). EC: Terugsturen Polen is in strijd met de Europese regels. Geraadpleegd op 21 december 2011 in: <http://www.trouw.nl/tr/nl/4500/Politiek/article/detail/2461835/2011/07/05/EC-Terugsturen-Polen-is-in-strijd-met-Europese-regels.dhtml>

Versantvoort, M.C. e.a. (2006). Evaluatie werknemersverkeer MOE-landen, Rotterdam: ECORYS Nederland. Geraadpleegd op 20 december 2011 in: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29407-31-b1.pdf>

Volkskrant de (2007). Kamer wil dat ook Polen inburgeren. Geraadpleegd op 20 december 2011 in: <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/851107/2007/10/12/Kamer-wil-dat-ook-Polen-inburgeren.dhtml>

Volkskrant (2007). Polentop: Malafide uitzendbureaus in de ban. Geraadpleegd op 22 december 2011 in: <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/871982/2007/12/12/Polentop-malafide-uitzendbureaus-in-de-ban.dhtml>

Volkskrant (2010). Probleemwijken blij met Poolse immigranten. Geraadpleegd op 15 december 2011 in: <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2664/Nieuws/article/detail/1070852/2010/12/10/Probleemwijken-blij-met-Poolse-immigranten.dhtml>

Volkskrant (2010). *Donner: Voordeel bij vrij verkeer werknemers*. Geraadpleegd op 15 februari 2011 in:

<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2800/Europese-Unie/article/detail/998470/2010/04/28/Donner-voordeel-bij-vrij-verkeer-werknemers.dhtml>

Volkskrant (2011). Het grenst soms aan discriminatie. Geraadpleegd op 14 december 2011 in:

<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2844/Archief/archief/article/detail/1852068/2011/02/25/Het-grenst-soms-aan-discriminatie.dhtml>

Volkskrant 2 (2011). Arbeidsmigrant krijgt pas later daklozenopvang en bijstand. Geraadpleegd op 04 januari 2012 in:

<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2844/Archief/archief/article/detail/1875607/2011/04/15/Arbeidsmigrant-krijgt-pas-later-daklozenopvang-en-bijstand.dhtml>

Wereldjournalisten (2007). Polen in Nederland. Geraadpleegd op 20 december 2011 in:

http://www.wereldjournalisten.nl/factsheet/2007/12/13/poolse_werknemers_in_nederland/

Bijlage 1: Topiclijst Poolse migranten

Achtergrond migratie

- *Reden migratie*: Wat waren de overwegingen bij de keuze om te migreren? (doorvragen: push/pull, voor/tegen, obstakels, verwachtingen, invloed grenzen open, hoe lang van plan te blijven)
- *Migratie voor financiële crisis (voor 2008)*: Hoe zag het leven in Rotterdam eruit voor de financiële crisis, dus direct toen de grenzen open gingen? (doorvragen: huisvesting, werk, inkomsten overige)
- *Gevolgen financiële crisis*: Hoe ziet het leven in Rotterdam eruit na de financiële crisis? (doorvragen: huisvesting, werk, inkomsten, overige)

Organisatie terugkeer

- *Benadering*: Ben je door gemeente Rotterdam of door andere instanties benaderd mbt de terugkeer naar eigen land? Zo ja hoe en door wie ben je benaderd? (doorvragen: taal, welk beleid)
- *Benadering*: Heb je bijeenkomsten bijgewoond of informatie gekregen over de terugkeer naar eigen land? Zo ja welke?

Resultaten/ Verklaringen

- Wat vind je van het beleid dat gemeente Rotterdam heeft gevoerd? (goed/slecht, hadden ze het anders moeten doen?)
- Doeltreffendheid: Heeft het beleid invloed gehad op jouw mening over de terugkeer? Zo ja hoe?
- Ben je van plan terug te keren naar eigen land?
 - Nee: wat zouden de redenen voor jou zijn om eventueel terug te keren
 - Ja: wat zijn de redenen hiervoor (doorvragen of het beleid daarop invloed heeft gehad?)
- Zijn er mensen uit de omgeving teruggekeerd naar eigen land? (wat waren hun redenen)

Bijlage 2: Topiclijst gemeente Rotterdam

Achtergrond migratie

- *Migratie voor de financiële crisis:* Wat waren na het opengaan van de grenzen de (positieve en negatieve) gevolgen voor gemeente Rotterdam van de komst van de Poolse arbeidsmigranten? (doorvragen: reden voor het willen van migranten)
- *Migratie na de financiële crisis:* Wat is er veranderd na de financiële crisis? (doorvragen: gevolgen crisis gemeente, huisvesting, registratie, werk, zijn er meer of minder problemen gekomen, reden voor stimuleren van terugkeer)
- *Terugkeer:* Wat zijn de redenen voor gemeente Rotterdam om de terugkeer van de Poolse migranten te stimuleren?

Organisatie terugkeer

- *Aanpak:* Hoe is de aanpak van de organisatie van de terugkeer tot stand gekomen? (doorvragen: overleggen, bijeenkomsten)
- *Beleid:* Welk beleid heeft de gemeente aangevoerd m.b.t. de organisatie van de terugkeer? (doorvragen welke sturingsinstrumenten gebruikt, hoe hebben ze de migranten benaderd, welke taal, wat is er georganiseerd, welke doelen)
- *Doelen:* Wat waren de beoogde doelen van het gevoerde beleid?
- *Interactie:* Welke partijen zijn betrokken geweest bij de organisatie van de terugkeer?

Resultaten

- *Doeltreffendheid:* Welke doelen zijn behaald door het gevoerde beleid?
 - Welke doelen zijn niet behaald en waarom?
- *Neveneffecten:* Wat zijn de neveneffecten van het gevoerde beleid?
- Is beleid in de loop van de tijd veranderd/ aangepast? Ja: Wat waren de redenen hiervoor?
- Hebben andere partijen invloed gehad op het beleid? Ja welke en hoe?

Bijlage 3: Topiclijst belangengroepen

Achtergrond migratie

- *Poolse migranten*: Wat voor gevolgen (positieve/ negatieve) heeft de komst van Poolse migranten voor de migranten zelf gehad en voor gemeente Rotterdam?
- *Financiële crisis*: Welke gevolgen heeft de financiële crisis gehad voor de Poolse migranten zelf en voor gemeente Rotterdam? (doorvragen: meer of minder problemen, welke problemen)
- *Standpunt m.b.t. terugkeer*: Wat is het standpunt met betrekking tot het stimuleren van de terugkeer door gemeente Rotterdam? (doorvragen: wat vinden ze moeten ze blijven of teruggaan)

Organisatie terugkeer

- *Betrokkenheid*: Hoe zijn jullie betrokken geweest bij de organisatie van de terugkeer? (welke rol)
- Welk invloed hebben jullie gehad op het gevoerde beleid?
- Zijn jullie tevreden over hoe de gemeente jullie heeft betrokken bij het beleid? Zo niet hebben jullie daar wat aan gedaan? (weerstand enz.)

Resultaten

- Wat voor invloed heeft het beleid gehad op de Poolse gemeenschap? (wat hebben zij daarvan gemerkt)
- Had de gemeente Rotterdam het anders moeten aanpakken, zo ja hoe?
- Heeft het beleid voor minder problemen gezorgd? (toelichten)
- Denk je dat het beleid effectief was? (toelichten)