



OŚRODEK BADAŃ NAD MIGRACJAMI
FUNDACJA

Polacy przebywający czasowo w Królestwie Niderlandów – stan wiedzy, wyzwania i możliwe działania publiczne

Opracowanie: Fundacja Ośrodek Badań nad Migracjami

Autorzy:

Paweł Kaczmarczyk
Magdalena Lesińska
Renata Stefańska

Warszawa, grudzień 2012



Rzeczpospolita Polska
Ministerstwo
Spraw Zagranicznych

Projekt współfinansowany ze środków Ministerstwa Spraw Zagranicznych w ramach programu „**Pomoc Polonii i Polakom za granicą**”

Raport ***Polacy przebywający czasowo w Królestwie Niderlandów – stan wiedzy, wyzwania i możliwe działania publiczne*** jest dostępny na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 3.0 Polska. Pewne prawa zastrzeżone na rzecz Fundacji Ośrodek Badań nad Migracjami. Utwór powstał w ramach „Planu współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2012 r.” realizowanego za pośrednictwem MSZ w roku 2012. Zezwala się na dowolne wykorzystanie utworu, pod warunkiem zachowania ww. informacji, w tym informacji o stosowanej licencji, o posiadaczach praw oraz o „Planie współpracy z Polonią i Polakami za granicą”.

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	2
1. UWARUNKOWANIA PRAWNE I INSTYTUCJONALNE OBECNOŚCI POLSKICH MIGRANTÓW W KRÓLESTWIE NIDERLANDÓW	4
1.1. Wprowadzenie – polityka migracyjna Królestwa Niderlandów	4
1.2. Polityka względem obywateli nowych krajów członkowskich	4
1.3. Debata polityczna i medialna na temat Polaków w Królestwie Niderlandów.....	6
1.4. Polityka migracyjna i integracyjna (instrumenty prawne, instytucjonalne i działania praktyczne) Holandii wobec Polaków jako obywateli UE na tle innych grup cudzoziemskich	7
1.5. Rozwiązania prawne i instytucjonalne regulujące funkcjonowanie Polaków na rynku pracy w Holandii (w tym działalność agencji pracy tymczasowej – uwarunkowania i efekty)	10
1.6. Dostęp Polaków przebywających i pracujących w Holandii do systemu zabezpieczenia społecznego, opieki społecznej i opieki zdrowotnej – możliwości, uwarunkowania oraz harmonizacja rozwiązań	12
1.7. Aktualne zmiany w polityce migracyjnej Holandii i ich wpływ na sytuację Polaków	19
2. POLSCY MIGRANCY W KRÓLESTWIE NIDERLANDÓW – STAN WIEDZY	21
2.1. Polska migracja do Królestwa Niderlandów – przeszłość i teraźniejszość	21
2.2. Skala zjawiska	21
2.3. Cechy strukturalne najnowszych migracji z Polski do Królestwa Niderlandów	30
3. OBSZARY KRYTYCZNE.....	42
3.1. Rynek pracy	42
3.2. System zabezpieczenia społecznego i pomoc społeczna	47
3.3. Rynek mieszkaniowy.....	49
3.4. Integracja społeczna	52
PODSUMOWANIE I REKOMENDACJE	56
BIBLIOGRAFIA	61
ZAŁĄCZNIK	63

WPROWADZENIE

Akcesja Polski do Unii Europejskiej, a w szczególności urzeczywistnienie zasady swobody mobilności, przyczyniła się do istotnego zwiększenia skali migracji Polaków. W szczytowej fazie tego procesu, tj. w 2007 roku, poza granicami kraju przebywało blisko 2,3 mln osób, czyli około 6% populacji. Od tego czasu, głównie za sprawą kryzysu gospodarczego, który dotknął w zasadzie wszystkie kraje przyjmujące, liczba ta spadała do 2010 roku, a potem zaczęła minimalnie rosnąć, ale wedle oceny Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) utrzymuje się na poziomie około 2 mln osób. Oznacza to, że migracje zagraniczne, które przecież od dziesięcioleci były udziałem Polaków, po 2004 roku stały się jednym z najważniejszych procesów społeczno-ekonomicznych. Jako taki są przedmiotem debaty publicznej i naukowej, a z oczywistych względów znalazły się również w orbicie zainteresowania polityków.

Na migracyjnej mapie mobilnych Polaków szczególne miejsce zajmuje Królestwo Niderlandów. Stało się tak pomimo tego, że kraj ten nie znalazł się w grupie państw, które zdecydowały się na bezwarunkowe otwarcie rynku pracy już w maju 2004 roku (Irlandia, Szwecja i Wielka Brytania), a na wprowadzenie pełnej (tj. niezależnej od istniejących już wcześniej ułatwień sektorowych) swobody przepływu pracowników obywatele Polski czekali aż do 2007 roku. Tym niemniej, i to już od roku 2006, krajem, w którym notowano największą dynamikę napływu polskich migrantów, było właśnie Królestwo Niderlandów. W konsekwencji, według danych Głównego Urzędu Statystycznego, kraj ten stał się czwartym najważniejszym „rynkiem migracyjnym” Polaków – szacunki GUS wskazują na obecność w tym kraju od 92 do 110 tys. osób (po roku 2007). Z kolei z danych holenderskich wynika, że w 2012 roku liczba zarejestrowanych imigrantów z Polski zbliżała się do 70 tys., a szacunki uwzględniające zatrudnienie czasowe i sezonowe sięgały 150 czy nawet 200 tys. osób. W ostatnich latach Polacy stali się jedną z najważniejszych grup imigranckich w tym kraju, a biorąc pod uwagę skalę napływu – jest to pozycja wręcz dominująca. Wielkość i dynamika zjawiska tłumaczy nie tylko zainteresowanie tematem (zarówno po stronie polskiej, jak i holenderskiej), ale i stwarza określone wyzwania dla samych migrantów, członków ich rodzin oraz polityk publicznych (w obu krajach).

Zderzenie warunków panujących w Królestwie Niderlandów (silnie sezonowy charakter popytu na pracę cudzoziemców, wysoce elastyczny rynek pracy z najwyższym w UE wskaźnikiem osób zatrudnionych na podstawie umów czasowych, zdecentralizowany system polityczny z istotną rolą decydentów na szczeblu lokalnym, swoisty „kryzys integracyjny” w odniesieniu do imigrantów z poprzednich fal napływu) z konkretną grupą polskich migrantów o określonym profilu prowadzi do sytuacji kryzysowych, które rezonują na poziomie debaty medialnej i politycznej. Te właśnie sytuacje były jednym z motywów zainicjowania projektu, którego efektem jest niniejszy raport¹. Celem raportu jest przedstawienie zarysu sytuacji polskich migrantów przebywających w Królestwie Niderlandów, z naciskiem na sytuację osób, które dotarły do tego kraju w okresie poakcesyjnym. Sytuacja ta będzie definiowana przez pryzmat cech ilościowych (na podstawie dostępnych danych i opracowań o charakterze analitycznym), a także jakościowych (w oparciu o zrealizowane badanie jakościowe, które było jednym

¹ Projekt „Polacy przebywający czasowo w Królestwie Niderlandów – stan wiedzy, wyzwania i możliwe działania publiczne” był współfinansowany ze środków Ministerstwa Spraw Zagranicznych w ramach programu „Pomoc Polonii i Polakom za granicą”.

Pragniemy w tym momencie wyrazić podziękowania dla Departamentu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą Ministerstwa Spraw Zagranicznych za umożliwienie realizacji badania. Dziękujemy także tym wszystkim, którzy wsparli proces realizacji badania jakościowego, w szczególności p. Anicie Ryng oraz p. Irenie Ruig-Żukowskiej. Jesteśmy ponadto wdzięczni uczestnikom seminarium, które odbyło się 19 grudnia 2012 roku. Dzięki ich wnikliwym komentarzom możliwe było pogłębienie wielu wątków, które znalazły się w tym raporcie.

z komponentów projektu²). Zadaniem, które postawili przed sobą autorzy raportu, była identyfikacja specyficznych cech migracji z Polski do Królestwa Niderlandów, wskazanie obszarów krytycznych, w których celowa (niezbędna?) byłaby interwencja publiczna oraz, w konsekwencji, sformułowanie rekomendacji. Pragniemy wyraźnie podkreślić, że naszym celem nie było przedstawienie pełnego i pogłębionego obrazu analizowanego procesu – ze względu na ograniczenia w dostępie do danych w wielu przypadkach raport ma charakter eksploracyjny i wskazuje kierunki dalszych badań w przyszłości.

Struktura raportu jest następująca. Punkt wyjścia stanowi szkic specyfiki holenderskiej polityki migracyjnej oraz sytuacji prawnej polskich migrantów, co wydaje się niezbędne do zrozumienia zjawiska polskich migracji do Królestwa Niderlandów. Celem Rozdziału 2 jest przedstawienie ilościowych cech omawianego procesu, w szczególności jego skali, cech strukturalnych, oraz identyfikacja strategii migracyjnych polskich migrantów. W Rozdziale 3 koncentrujemy się na kilku obszarach krytycznych, w których możliwa byłaby interwencja publiczna. Są to: rynek pracy, system zabezpieczenia społecznego, rynek mieszkaniowy oraz integracja w wymiarze społecznym, ze szczególną rolą kompetencji językowych oraz systemu edukacyjnego. Celem przeprowadzanej analizy było sformułowanie rekomendacji dla polityk publicznych. Zostały one przedstawione w Rozdziale 4 zawierającym również syntetyczne podsumowanie raportu.

² W ramach projektu zrealizowano 30 wywiadów pogłębionych z Polakami przebywającymi w Królestwie Niderlandów oraz ekspertami. Informacje na temat respondentów zawiera załącznik do niniejszego raportu.

1. UWARUNKOWANIA PRAWNE I INSTYTUCJONALNE OBECNOŚCI POLSKICH MIGRANTÓW W KRÓLESTWIE NIDERLANDÓW

1.1. Wprowadzenie – polityka migracyjna Królestwa Niderlandów

Polityka migracyjna Królestwa Niderlandów w okresie ostatniej dekady przeszła znaczącą transformację. Do końca lat 1990. w kraju tym prowadzona była stosunkowo tolerancyjna i liberalna polityka adresowana do imigrantów, w tym strategia ich integracji określana jako polityka wielokulturowości. Pod wpływem tragicznych wydarzeń (por. poniżej) i narastającego przekonania elit politycznych i opinii publicznej o fiasku obowiązującego modelu polityki – zwłaszcza w zakresie integracji społecznej, ekonomicznej i kulturowej cudzoziemców – kolejne rządy holenderskie zaczęły wprowadzać coraz bardziej restrykcyjne rozwiązania prawno-polityczne w sferze polityki migracyjnej.

Zmiana podejścia do imigrantów i ich obecności w Holandii dotyczy przede wszystkim polityki integracyjnej. Aż do późnych lat 1990. oficjalna polityka kraju opierała się na modelu wielokulturowości, w ramach którego imigranci nie byli zmuszani do asymilowania się w społeczeństwie holenderskim, a państwo uznawało odrębność etniczno-kulturową społeczności imigranckich, aktywnie wspierając zachowywanie przez ich przedstawicieli tożsamości i kultury kraju pochodzenia, co wynikało z dominującej w tym kraju idei demokracji konsensualnej oraz filaryzacji społeczeństwa holenderskiego. Odejście od tego modelu nastąpiło pod wpływem takich wydarzeń, jak zabójstwo szefa prawicowego ugrupowania głoszącego hasła antyimigranckie i antyislamskie, Pima Fortuyna (w 2002 roku) oraz zamordowanie reżysera filmu o prześladowaniu kobiet w islamie, Theo van Gogha (w 2004 roku), co zapoczątkowało ogólnonarodową debatę na temat obecności i integracji imigrantów w społeczeństwie holenderskim (Penninx 2005; Matusz Protasiewicz 2008; Vertovec, Wessendorf 2010). Powszechnym wnioskiem z tej debaty było przyznanie, że dotychczasowa polityka wielokulturowości nie prowadzi do integracji imigrantów. W rzeczywistości okazało się, że wskaźniki integracji w postaci korzystania imigrantów z pomocy społecznej czy poziomu ich bezrobocia były znacznie gorsze w porównaniu do rodzimych mieszkańców Holandii (Koopmans 2003; Scheffer 2009).

Zaostrzeniu uległa polityka admisyjna, polityka dostępu cudzoziemców do holenderskiego rynku pracy, a także polityka integracyjna (Holandia jako pierwsza w Europie wprowadziła obowiązkowe testy integracyjne przed przyjazdem na terytorium Królestwa dla obywateli państw trzecich). Jednocześnie jednak kraj ten aktywnie włączył się w globalną konkurencję o wysoko wykwalifikowanych imigrantów, wprowadzając aktywne instrumenty polityki migracyjnej w tym zakresie.

1.2. Polityka względem obywateli nowych krajów członkowskich

Jak wskazywano powyżej, Królestwo Niderlandów stanowi bardzo ciekawy przypadek kraju, w którym w ciągu zaledwie kilkunastu lat doszło do radykalnych zmian w podejściu do imigracji oraz integracji imigrantów. Głównymi źródłami tych zmian były istotne problemy z integracją (a właściwie z jej widocznym brakiem) głównych grup imigrantów z krajów trzecich, masowy napływ obywateli nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej (w tym zwłaszcza z Polski, a później Bułgarii i Rumunii), ogólnoswiatowy kryzys gospodarczy i wreszcie związana z tym wszystkim widoczna zmiana nastawienia społeczeństwa holenderskiego do imigracji i imigrantów.

W ciągu ostatniej dekady w Królestwie Niderlandów nastąpiła chyba najgłębsza przemiana modelu polityki wobec imigracji i integracji imigrantów wśród wszystkich krajów na kontynencie europejskim. Z państwa otwartego na imigrację i słynącego z prowadzenia liberalnej polityki wielokulturowości Holandia przeobraziła się w kraj nastawiony na ograniczanie imigracji cudzoziemców niepożądanych³, a więc głównie imigrantów potencjalnie trudno integrujących się, oraz rozpoczęła prowadzenie polityki tzw. przymusowej integracji. Nie wszystkie elementy nowej polityki wobec imigrantów – z uwagi na ograniczenia wynikające z uregulowań wspólnotowych – mogły być zastosowane wobec obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, w tym obywateli polskich. Obecnie jednak w Holandii dyskutowane są istotne zmiany w prawie, również wspólnotowym, odnoszące się także do tej kategorii przybyszów z zagranicy.

Napływy migracyjne, funkcjonowanie cudzoziemców na holenderskim rynku pracy oraz w holenderskim społeczeństwie od dawna były tematami polaryzującymi opinię publiczną i scenę polityczną w Holandii. Takie pamiętne wydarzenia, jak zabójstwo Pima Fortuyna oraz Theo van Gogha wstrząsnęły nie tylko Holendrami, ale także całą Europą, inicjując powszechną debatę na temat obecności i integracji imigrantów. W ostatnim czasie przetoczyła się też ogólnonarodowa dyskusja na temat migrantów z Europy Środkowo-Wschodniej, zapoczątkowana w związku z uruchomieniem portalu internetowego zachęcającego mieszkańców Holandii do składania skarg na migrantów z nowych krajów członkowskich UE, przede wszystkim z Polski, Bułgarii i Rumunii, założonego przez jedną z popularniejszych partii politycznych (PVV, *Partij voor de Vrijheid*) – Partię Wolności i jej lidera Geerta Wildersa.

Partia Wolności powstała w 2004 roku. Jej program polityczny skrótowo można przedstawić jako eurosceptyczny, antyimigrancki i populistyczny. Zyskała ona jednak wielu zwolenników w Holandii, co pozwoliło jej na zdobycie 15% głosów w wyborach parlamentarnych w 2010 roku, w związku z czym stała się ona realną siłą polityczną i choć nie weszła formalnie do koalicji rządowej, to jednak bez jej poparcia mniejszościowy rząd, który powstał w 2010 roku, nie miałby większości w parlamencie. Wpływ polityczny Partii Wolności i jej przewodniczącego znalazł swoje odzwierciedlenie np. w braku oficjalnej reakcji premiera Holandii na pojawienie się wspomnianego już portalu internetowego. Partia Wolności dostrzegła i wykorzystała lęk części społeczeństwa przed napływem imigrantów, problemami integracyjnymi i kryzysem gospodarczym. Hasła przeciwko cudzoziemcom oraz dalszemu rozszerzeniu Unii Europejskiej głoszone przez jej zwolenników zdominowały ton debaty publicznej na temat imigracji, co w ostatnich latach miało istotny wpływ na holenderską politykę migracyjną.

W 2010 roku rząd zapowiedział wprowadzenie zmian w kierunku bardziej restrykcyjnej polityki migracyjnej, także w stosunku do obywateli Unii Europejskiej. Szczególną uwagę zwrócono na kwestię dotyczącą prawnych możliwości (pozostających w zgodzie z prawodawstwem unijnym) odesłania do kraju pochodzenia obywateli państw UE, którzy nie posiadają zatrudnienia lub zasobów finansowych umożliwiających im samodzielne utrzymanie się w Holandii. Była to bezpośrednia reakcja na sygnały od władz lokalnych, że wzrasta problem bezdomności wśród obywateli nowych państw członkowskich (głównie Polaków) oraz korzystania przez nich z systemu pomocy społecznej.

Obywatele polscy faktycznie stali się jedną z największych grup imigrantów zarobkowych napływających do Królestwa Niderlandów po pełnym otwarciu holenderskiego rynku pracy 1 maja 2007 roku. Jako obywatele Unii Europejskiej nie podlegają oni obowiązkowi uzyskania zezwolenia na pracę, ale mają określone prawa

³ Choć jednocześnie wprowadziła bardzo istotne ułatwienia dla pracowników wysoko wykwalifikowanych (w rozumieniu – wysoko opłacanych) oraz absolwentów szkół wyższych.

i obowiązki. Ich funkcjonowanie determinowane jest przede wszystkim przez specyficzną organizację rynku pracy oraz zasady zatrudnienia obowiązujące w Holandii, w tym przez działalność sektora agencji pracy tymczasowej (por. 1.5).

Celem poniższej analizy jest przedstawienie najważniejszych zasad, systemu instytucji oraz obowiązujących rozwiązań prawnych składających się na holenderską politykę migracyjną, reguł organizacji rynku pracy i zasad zatrudniania, a także ich wpływu na funkcjonowanie obywateli polskich mieszkających i pracujących w Holandii. Oprócz tego przedstawione zostaną kwestie zabezpieczenia społecznego Polaków w tym kraju, ich dostępu do systemu opieki społecznej oraz zasad korzystania z holenderskiej opieki zdrowotnej. Wcześniej jednak, dla zrozumienia kierunku zmian, które zaszły w holenderskiej polityce migracyjnej, konieczne jest przedstawienie dynamiki i głównych wątków debaty medialnej, publicznej i politycznej, która toczy się w Holandii w ostatnich latach wokół napływu do tego kraju imigrantów z nowych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz ich funkcjonowania na holenderskim rynku pracy i w holenderskim społeczeństwie.

1.3. Debata polityczna i medialna na temat Polaków w Królestwie Niderlandów

Dynamika debaty publicznej na temat obecności migrantów pochodzących z nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej, w tym Polaków, która toczyła się w Niderlandach od otwarcia rynku pracy w 2007 roku, przypomina tę obserwowaną w innych krajach UE, np. w Wielkiej Brytanii. W początkowym okresie jej ton był pozytywny. Zwracano uwagę na pracowitość i efektywność pracy nowych przybyszów oraz fakt, że zajmując te miejsca pracy, którymi nie są zainteresowani rodzimi pracownicy, przyczyniają się oni do ogólnego rozwoju kraju. Wraz ze wzrostem liczby migrantów, z jednej strony, oraz pogłębiającym się ogólnoeuropejskim kryzysem gospodarczym, z drugiej strony, zmieniła się jednak retoryka debaty na temat zjawiska imigracji i funkcjonowania cudzoziemców na rynku pracy oraz w społeczeństwie. Zaczęła się ona koncentrować przede wszystkim na codziennych problemach i negatywnych stronach obecności nowych fal imigrantów, w tym w mediach zaczęły pojawiać się informacje opisujące problem bezdomności Polaków, nadużywania przez nich alkoholu czy braku integracji, który często wiązano z nieznaną sobie języka niderlandzkiego. Także temat wykorzystywania Polaków przez agencje pracy tymczasowej oraz fatalne warunki ich pracy i zamieszkania były tematem często obecnym w holenderskich mediach.

Politycy dostrzegli, jak silne emocje budzi kwestia imigracji z nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej i włączyli go do debaty politycznej, podsycając jeszcze antyimigranckie nastroje. Podczas kampanii wyborczej w 2010 roku stała się ona jednym z najważniejszych tematów różnicujących tak partie polityczne, jak i holenderskie społeczeństwo. Negatywne stanowisko wobec narastającej imigracji stało się widoczne już nie tylko u przedstawicieli partii prawicowych i populistycznych, dotychczas budujących swój polityczny i wyborczy kapitał na antyimigranckiej retoryce, ale w ostatnim czasie także u reprezentantów partii socjaldemokratycznej. Również rząd, który został powołany po wyborach w 2010 roku, wpisał się w antyimigrancki nurt wprowadzając zmiany w polityce migracyjnej idące w bardziej restrykcyjnym kierunku pod hasłem ścisłej kontroli napływu i efektywnego odsyłania do krajów pochodzenia cudzoziemców nie radzących sobie w Holandii.

W 2011 roku partia Wildersa uruchomiła portal internetowy „Meldpunt Midden en Oost Europeanen”, który miał służyć zbieraniu anonimowych skarg na migrantów z Europy Środkowej i Wschodniej, przede wszystkim z najliczniej reprezentowanych nowych państw członkowskich UE, tj. Polski, Bułgarii i Rumunii. Strona nie zawierała żadnych dodatkowych elementów poza ankietą zawierającą pytania o problemy, które migranci

przysparzają Holendrom. Ze względu na udział Partii Wolności we wspomnianym wyżej porozumieniu z partiami wchodzącymi w skład koalicji rządzącej, inicjatywa ta nie została wprost skrytykowana ani przez szefa holenderskiego rządu, Marka Ruttego, ani przez Ambasadora Królestwa Niderlandów urzędującego w Warszawie. Reprezentanci holenderskich władz swój brak zdecydowanej reakcji tłumaczyli wolnością słowa i tym, że nie mogą ingerować w działania legalnej partii politycznej. Jednocześnie przedsięwzięcie to uderzające w obywateli Unii Europejskiej zostało negatywnie ocenione na forum unijnym – przez Komisję Europejską oraz w trakcie debaty w Parlamencie Europejskim, który w marcu 2011 roku przyjął rezolucję potępiającą antyimigranckie działania Partii Wolności. Skłoniło również dziesięciu ambasadorów z Europy Środkowo-Wschodniej (z Bułgarii, Estonii, Litwy, Łotwy, Polski, Republiki Czeskiej, Rumunii, Słowacji, Słowenii i Węgier) w Królestwie Niderlandów do wystosowania otwartego listu protestacyjnego skierowanego do społeczeństwa holenderskiego oraz do jego liderów⁴ (Matusz Protasiewicz 2012).

Po aferze ze stroną internetową Geerta Wildersa, holenderski minister spraw społecznych, Henryk Kamp, ogłosił utworzenie specjalnej strony internetowej oraz infolinii dla migrantów zarobkowych, w tym Polaków, gdzie mogą oni poskarżyć się na nieuczciwe działanie pracodawców lub agencji pracy tymczasowej (nie przyznał jednak, że to działanie rządu holenderskiego jest bezpośrednią reakcją na naciski międzynarodowe w związku z tą sprawą). Strona jest przeznaczona także dla pracodawców holenderskich, którzy mogą składać skargi na działania niezgodne z zasadami uczciwej konkurencji ze strony innych pracodawców zatrudniających cudzoziemców⁵.

1.4. Polityka migracyjna i integracyjna (instrumenty prawne, instytucjonalne i działania praktyczne) Holandii wobec Polaków jako obywateli UE na tle innych grup cudzoziemskich

1.4.1. Struktura instytucjonalna

Struktura instytucjonalna odpowiedzialna za formułowanie założeń i implementację polityki migracyjnej w Holandii charakteryzuje się dużym stopniem złożoności oraz decentralizacją. Spora rola przypada władzom na poziomie lokalnym, które są odpowiedzialne za wdrażanie rozwiązań wypracowanych przez administrację rządową jako zadania zlecone, szczególnie w zakresie polityki integracyjnej.

Główną instytucją w Królestwie Niderlandów odpowiedzialną za politykę migracyjną i rozwiązania prawne jej dotyczące, koordynującą wszelkie działania dotyczące imigrantów, jest Ministerstwo Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (VJ, *Ministerie van Veiligheid en Justitie*). Ponadto, na strukturę instytucjonalną w tym zakresie na poziomie administracji rządowej składają się: Ministerstwo Spraw Socjalnych i Zatrudnienia (SZW, *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*) wraz z Ministerstwem Spraw Gospodarczych (EZ, *Ministerie van Economische Zaken*) – odpowiedzialne za formułowanie założeń polityki wobec migracji zarobkowej; Ministerstwo Mieszkalnictwa, Gospodarki Przestrzennej i Środowiska (VROM, *Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*) – odpowiedzialne za integrację społeczną cudzoziemców, w tym działania dotyczące szkoleń językowo-kulturowych i współpracę z samorządami lokalnymi; Ministerstwo Spraw Zagranicznych (BZ,

⁴ Warto dodać, że antyimigranckie wystąpienia Partii Wolności nie przyczyniły się do wzrostu jej popularności w społeczeństwie. W przedterminowych wyborach parlamentarnych, które odbyły się we wrześniu 2012 r., straciła ona dziewięć mandatów.

⁵ Formularz skargi można wypełnić na stronie internetowej Inspekcji SZW: https://fd8.formdesk.com/arbeidsinspectie/klachtenformulier_Polish.

Ministerie van Buitenlandse Zaken) – odpowiedzialne za politykę wizową i kontakty z krajami pochodzenia cudzoziemców przyjeżdżających do Holandii.

Do najważniejszych instytucji niższego szczebla zajmujących się kwestiami migracyjnymi należą: Urząd ds. Migracji i Naturalizacji (IND, *Immigratie en Naturalisatiedienst*, podlegający bezpośrednio Ministerstwu Sprawiedliwości) zajmujący się wydawaniem zezwoleń na pobyt, rejestracją pobytu obywateli UE, dopuszczaniem do holenderskiego rynku pracy pracowników wysoko wykwalifikowanych, nadawaniem obywatelstwa holenderskiego oraz (we współpracy z królewską policją wojskową – *Koninklijke Marechaussee*) kontrolą granic, kontrolą legalności pobytu, a także nadzorem nad opuszczaniem terytorium Holandii przez cudzoziemców przebywających w Holandii nielegalnie. Instytucje odpowiedzialne za kwestię zatrudnienia migrantów to urzędy pracy (UWV *WERKbedrijf*), do których zadań należy m.in. wydawanie zezwoleń na pracę cudzoziemcom (z wyjątkiem osób wysoko wykwalifikowanych, którzy nie są zatrudniani na podstawie zezwolenia na pracę) oraz Inspekcja SZW (*Inspectie SZW*)⁶ zajmująca się kontrolą warunków zatrudnienia cudzoziemców. Ponieważ formalności związane z pobytem i pracą obywateli Unii Europejskiej w związku ze swobodą przepływu osób są ograniczone do minimum, Polacy mają styczność z tymi instytucjami – oprócz ostatniej z wymienionych – tylko w ograniczonym zakresie, np. w związku z rejestracją pobytu czy rejestracją w urzędzie pracy w charakterze osoby bezrobotnej.

1.4.2. Obowiązujące rozwiązania prawno-polityczne w zakresie pobytu

Osoby przebywające w Królestwie Niderlandów, w tym obywatele Unii Europejskiej, powinny dokonać rejestracji swego pobytu zgodnie z przepisami prawa wspólnotowego i holenderskiego. Szczególne znaczenie ma dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich⁷. Sposób rejestracji jest uzależniony od długości pobytu.

Jeśli pobyt jest krótszy niż cztery miesiące, nie ma obowiązku zgłaszania go w Urzędzie Imigracji i Naturalizacji (IND, *Immigratie- en Naturalisatiedienst*). Wskazana jest jednak wówczas, choć również nieobowiązkowa (gdy pobyt ma być krótszy niż cztery miesiące), bezpłatna rejestracja pobytu w urzędzie gminy (GBA, *Gemeentelijke Basis Administratie*), by otrzymać numer BSN (*Burgerservicenummer*)⁸. Numer ten potwierdzający zameldowanie w holenderskiej gminie jest używany do celów administracyjnych (w tym ewidencyjnych i podatkowych), w szczególności jest on wymagany przy podejmowaniu zatrudnienia. W wypadku niezdecydowania się na zameldowanie w urzędzie gminy i w związku z tym nieposiadania numeru BSN, należy we właściwym urzędzie skarbowym złożyć wniosek o numer identyfikacji podatkowej (SoFi), odpowiednik polskiego numeru NIP. Procedura uzyskania numeru SoFi jest bardzo prosta i nie wiąże się z żadnymi opłatami.

W sytuacji, gdy pobyt ma być dłuższy niż cztery miesiące, obowiązkowa jest rejestracja pobytu w Urzędzie Imigracji i Naturalizacji (IND). Zaświadczenie o rejestracji w IND jest wymagane przez inne instytucje (np. przez banki przy otwieraniu rachunku bankowego czy przy ubieganiu się o świadczenia socjalne). Trzeba również

⁶ Została ustanowiona 1 stycznia 2012 roku, zastępując m.in. Inspekcję Pracy (AI, *Arbeidsinspectie*).

⁷ Dz. Urz. UE L 158/77.

⁸ Planowane jest wprowadzenie na początku 2013 roku obowiązku rejestracji pobytu także w przypadku migrantów przebywających w Holandii krócej niż cztery miesiące.

zameldować się w gminie (GBA). Oprócz rejestracji pobytu obowiązkowe jest – w ciągu czterech miesięcy od przyjazdu do Holandii – wykupienie ubezpieczenia zdrowotnego, o czym wielu Polaków nie wie, nie pamięta lub liczy na to, że podobnie jak w Polsce zajmie się tym pracodawca.

Choć obywatele polscy korzystają ze swobody przepływu osób w ramach Unii Europejskiej, to jednak istnieją sytuacje, w których ich prawo pobytu – tak jak każdemu innemu obywatelowi UE – może zostać cofnięte. Stać tak się może w sytuacji, gdy dana osoba stanowi nieracjonalne obciążenie dla systemu pomocy społecznej (korzystanie z zasiłków z pomocy społecznej, noclegowni dla bezdomnych), przy czym zgodnie z dyrektywą 2004/38/WE samo skorzystanie z pomocy społecznej nie może automatycznie skutkować wydaleniem. Każdy przypadek rozpatrywany jest indywidualnie. Inny możliwy powód cofnięcia zezwolenia na pobyt w kraju członkowskim UE to względy porządku i bezpieczeństwa publicznego. Od 1 lutego 2011 roku za zagrożenie dla porządku publicznego w Holandii może być uznane nawet kilkukrotne popełnienie lekkich wykroczeń (Ryng 2012). Procedurę cofnięcia prawa pobytu obywatelowi państwa członkowskiego UE wszczyna Urząd ds. Imigracji i Naturalizacji (IND).

W najkorzystniejszej sytuacji w zakresie prawa pobytu znajdują się ci obywatele Unii Europejskiej, którzy posiadają prawo stałego pobytu, a więc osoby legalnie zamieszkujące na terytorium Królestwa Niderlandów przez nieprzerwany okres co najmniej pięciu lat⁹. Prawo stałego pobytu – zgodnie z dyrektywą 2004/38/WE – można utracić jedynie wskutek nieobecności w Holandii przez okres przekraczający dwa lata. Ponadto, wydalenie obywatela UE z prawem stałego pobytu może być uzasadnione jedynie względami porządku i bezpieczeństwa publicznego.

1.4.3. Obowiązujące rozwiązania prawno-polityczne w zakresie integracji

Kursy integracyjne (*inburgeringscursus*) w Holandii, obowiązkowe dla obywateli państw trzecich, dla cudzoziemców posiadających obywatelstwo UE są dobrowolne. W zależności od możliwości finansowych gminy, w której migrant mieszka, za udział w kursie trzeba uiścić pełną lub częściową opłatę. To samorządy lokalne są bowiem odpowiedzialne za kwestię integracji cudzoziemców na swoim terenie, w tym za organizację programów integracyjnych.

Kurs integracyjny dla imigrantów w Holandii obejmuje naukę czytania, pisanie, mówienia i rozumienia w języku holenderskim oraz wiedzę na temat zasad funkcjonowania w społeczeństwie holenderskim. Obywatele państw członkowskich UE, w przeciwieństwie do obywateli państw trzecich, nie są zobowiązani do zdawania egzaminu integracyjnego.

Warto wspomnieć, że Holandia jako pierwsza w Europie w 2006 roku wprowadziła tzw. wymóg integracji z zagranicy. Polega on na tym, że cudzoziemiec, który chce przyjechać do Królestwa Niderlandów na okres powyżej trzech miesięcy (głównie chodzi o członków rodzin migrantów już przebywających w Holandii), zanim otrzyma wizę musi w konsulacie holenderskim w kraju pochodzenia zdać egzamin (*basisexamen inburgering*),

⁹ Ciągłość pobytu na terytorium Holandii oznacza, że w okresie tych pięciu lat cudzoziemiec nie przebywał poza granicami Królestwa Niderlandów dłużej niż przez 6 miesięcy w roku. Ciągłości pobytu nie naruszają dłuższe okresy nieobecności, jeśli były one związane z odbywaniem obowiązkowej służby wojskowej, albo okres nieobecności obejmujący 12 kolejnych miesięcy wystąpił z ważnych powodów, takich jak np. ciąża i poród, poważna choroba, studia, kształcenie zawodowe, oddelegowanie do pracy za granicą,

który składa się z trzech części. Sprawdza on znajomość języka holenderskiego (w tym umiejętność rozumienia tekstu pisanego) na podstawowym poziomie oraz wiedzę na temat społeczeństwa holenderskiego. Zasady te – ze względu na swobodę przepływu osób – nie dotyczą jednak obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, a więc także obywateli polskich.

W Holandii rozważa się wprowadzenie wymogu znajomości języka holenderskiego dla osób pobierających świadczenia społeczne, takie jak np. zasiłek dla bezrobotnych. Warunek ten ma objąć również osoby posiadające obywatelstwo UE. Wcześniej w debacie politycznej pojawiał się postulat, by obywatele państw członkowskich UE mieli obowiązek nauki języka holenderskiego. Kursy językowe dla pracowników z Polski często są organizowane przez agencje pracy tymczasowej lub przez pracodawców. Języka można nauczyć się również korzystając z dostępnych w internecie podręczników do samodzielnej nauki.

Analizując kwestię integracji imigrantów, warto wspomnieć o innych świadczeniach oferowanych przez państwo holenderskie, ułatwiających adaptację. Po pierwsze, chodzi o kwestie mieszkaniowe. Obywatele polscy na równi z obywatelami holenderskimi mają dostęp do mieszkań komunalnych. Na jednakowych warunkach przysługuje im także dodatek mieszkaniowy (*huurtoeslag*), czyli dofinansowanie do wynajmu mieszkania. Możliwość otrzymania takiego dodatku zależy od rodzaju mieszkania, wysokości czynszu, dochodów i wartości majątku.

Kolejna kwestia to edukacja dzieci. Przed zapisaniem dziecka do szkoły podstawowej rodzice mają możliwość skontaktowania się z ośrodkiem wsparcia dla uczniów z Europy Środkowej i Wschodniej (*Steunpunt MOE leerlingen*), w którym między innymi mogą uzyskać informację o tym, które szkoły mają doświadczenie w przyjmowaniu dzieci, które nie mieszkały wcześniej w Holandii i np. nie mają dobrej znajomości języka niderlandzkiego. Obowiązek szkolny dla dzieci w Królestwie Niderlandów rozpoczyna się od piątego roku życia, a więc o rok wcześniej niż w Polsce, czego polscy migranci przebywający w tym kraju z dziećmi często nie są świadomi.

1.5. Rozwiązania prawne i instytucjonalne regulujące funkcjonowanie Polaków na rynku pracy w Holandii (w tym działalność agencji pracy tymczasowej – uwarunkowania i efekty)

Podobnie jak w innych państwach Unii Europejskiej, w Królestwie Niderlandów kwestia rozszerzenia Unii Europejskiej oraz decyzji dotyczącej okresu przejściowego w dostępie do rynku pracy dla obywateli nowych krajów członkowskich UE stała się tematem żywiołowej debaty politycznej i publicznej. Ostatecznie rząd holenderski zdecydował się na trzyletni okres przejściowy, a ograniczenia w dostępie do rynku pracy dla Polaków całkowicie zostały zniesione 1 maja 2007 roku¹⁰. Warto wspomnieć, że w wypadku obywateli Bułgarii czy Rumunii, które to kraje dołączyły do UE w 2007 roku ograniczenia obowiązują nadal, i będą obowiązywać aż do 2014 roku. Elity polityczne były podzielone w zawiązku z tą decyzją. Wspomniana już Partia Wolności, a także reprezentanci innych partii, otwarcie krytykowali ówczesny rząd za – ich zdaniem – zbyt krótki okres przejściowy, a tym samym

¹⁰ Przed tą datą dostęp Polaków do holenderskiego rynku pracy stopniowo był liberalizowany w odniesieniu do tych sektorów, w których brakowało rąk do pracy – zezwolenie na pracę w tych sektorach było wydawane w przyspieszonej procedurze bez przeprowadzania testu rynku pracy.

niekontrolowany napływ pracowników z Polski i innych nowych krajów członkowskich UE do Holandii po jego upływie.

1.5.1. Działalność agencji pracy tymczasowej

Rynek pracy w Holandii jest zdominowany przez agencje pracy tymczasowej, które są pośrednikami między pracodawcą a pracownikiem. To one są głównymi pracodawcami większości Polaków. W praktyce system kontroli państwa nad agencjami jest szczątkowy (Inspekcja SZW ma niewielkie uprawnienia), brakuje regulacji prawnych ściśle regulujących działalność agencji. Brak też jest systemu zezwoleń na prowadzenie takiej działalności. Do 1 lipca 2012 roku nie istniał nawet obowiązek rejestracji agencji pracy, a więc nie istniał ich oficjalny rejestr. Obecnie szacuje się, że liczba agencji faktycznie działających w Holandii oscyluje pomiędzy 10 a 12 tys.

System prawny pozwala na to, by pracownik funkcjonował w określonym układzie wykreowanym przez zestaw reguł podporządkowanych regułom gry zdefiniowanym przez agencje pracy tymczasowej. Sytuacja ta nie jest być może problematyczna dla pracowników rodzimych, natomiast może mieć bardzo negatywne skutki dla imigrantów nie znających w pełni zasad funkcjonowania holenderskiego rynku pracy, a dodatkowo wielokrotnie pozbawionych innych opcji uczestnictwa w tym rynku. Pracownik zawiera z agencją umowę precyzującą warunki zatrudnienia i wynagrodzenia. Umowa ta często dotyczy także usługi transportu z Polski do Holandii, zakwaterowania (zazwyczaj zbiorowego, o bardzo zróżnicowanym standardzie, szczególnie w sezonie), transportu z miejsca zamieszkania do miejsca zatrudnienia, za które opłata na rzecz agencji – często bardzo wysoka w porównaniu do jakości oferowanych usług – jest regularnie potrącana z pensji pracownika. W wielu agencjach obowiązują wewnętrzne regulaminy, których nieprzestrzeganie może skutkować karami pieniężnymi, znacząco obniżającymi poziom wynagrodzenia.

W umowie najczęściej jest określony minimalny czas pracy w miesiącu gwarantowany przez agencję. Zawiera ona ponadto ogólny opis możliwych prac, na które godzi się pracownik, choć w praktyce zmuszany on jest do podejmowania pracy u pracodawcy wskazanego przez agencję. Pracownik często zmienia pracodawcę, a okresy oczekiwania na kolejną pracę mogą być długie. Oznacza to, że pracownik jest związany kontraktem z agencją, i jest uzależniony od miejsca i warunków pracy oraz zamieszkania, jakie są mu „oferowane”. W praktyce, nie znając do końca swoich praw, języka holenderskiego oraz realiów rynku pracy w Holandii bardzo rzadko decyduje się na sprzeciw lub próbę zerwania kontraktu, za co zresztą mogą mu grozić wysokie sankcje finansowe, często zapisane w umowie. Warto dodać, że agencja pracy tymczasowej może zerwać umowę z pracownikiem praktycznie z dnia na dzień i natychmiastowo wykwaterować go z miejsca zamieszkania, nie gwarantując mu zorganizowania powrotu do Polski.

W 2004 roku zostało założone Stowarzyszenie Przestrzegania Układu Zbiorowego Pracy dla Pracowników Tymczasowych (SNCU), którego celem jest udzielanie informacji na temat treści układów zbiorowych pracy oraz promowanie i nadzorowanie przestrzegania zawartych w nich przepisów. Inicjatorami powstania SNCU były organizacje pracodawców oraz związki zawodowe działające w Holandii. Jednym z działań SNCU jest przyjmowanie skarg na pracodawców, którzy naruszają zasady układu zbiorowego. W 2010 roku takich skarg było ok. 1,5 tys., z czego 2/3 dotyczyły działalności agencji pracy tymczasowej, a ok. 80% zostało złożonych przez Polaków. Nie dziwi fakt, że strona internetowa SNCU (www.sncu.nl), na której można znaleźć wszelkie informacje potrzebne osobom pracującym w Holandii, jest dostępna nie tylko w języku holenderskim, ale także w języku polskim.

Najpowszechniejsze zarzuty związane z działalnością agencji dotyczą: niezgodnej z prawdą informacji o miejscu i warunkach zatrudnienia, wynagrodzenia oraz zakwaterowania, przedstawianie kontraktu jedynie w języku holenderskim, niewypłacanie należnych kwot wynagrodzenia, dodatków urlopowych i innych, nieodprowadzanie składek na ubezpieczenie zdrowotne. W Niderlandach obowiązuje ustawowa płaca minimalna, co oznacza że pracodawca – nawet jeśli kontrakt podpisany jest z polską agencją pracy tymczasowej – nie może płacić mniej oraz jest zobowiązany do wypłaty dodatku urlopowego.

W 2011 roku utworzona została nadzwyczajna komisja parlamentu ds. skutków najnowszej fali migracji, która przygotowała raport dotyczący fal napływu po 2007 roku. W raporcie wskazano na szeroką skalę nadużyć i nieuczciwych praktyk stosowanych przez agencje pracy tymczasowej, wykorzystywanie cudzoziemców pracujących w Holandii, w szczególności pracowników pochodzących z nowych państw członkowskich UE. Autorzy raportu odnieśli się także do powszechnych argumentów używanych w debatach politycznych i publicznych przeciwko imigracji, podkreślając, że wypieranie obywateli holenderskich z rynku pracy przez cudzoziemców jest zjawiskiem marginalnym, podobnie jak niewielka jest skala korzystania przez nich z systemu zabezpieczenia społecznego i opieki społecznej.

W tym samym roku została również przeprowadzona kontrola działalności agencji zatrudnienia w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem agencji wysyłających do pracy za granicę, w tym zwłaszcza do Holandii i Niemiec. Okazało się, że najwięcej uchybień stwierdzono właśnie w wypadku agencji kierujących Polaków do pracy za granicę. Najczęściej stwierdzane nieprawidłowości to m.in.: niezawieranie pisemnych umów z osobami wysłanymi do pracy za granicę (58% wysłanych osób), nieprawidłowo zawarte umowy (24% przypadków – chodzi np. o nieokreślenie warunków zatrudnienia, zasad przyznawania świadczeń socjalnych) oraz pobieranie przez agencje niedozwolonych opłat.

1.5.2. Praca na zasadzie samozatrudnienia

Rejestracji firmy w Holandii dokonuje się we właściwej miejscowej Izbie Handlowej. Osoba rejestrująca działalność gospodarczą w Holandii jako niderlandzki podatnik podlega krajowym przepisom w zakresie ubezpieczeń społecznych, w tym nabywa prawo do emerytury podstawowej (AOW) i renty rodzinnej (ANW). Ponadto może wnioskować o zasiłek rodzinny i inne świadczenia rodzinne (w tym dodatek na dziecko). Nie ma natomiast prawa do zasiłku dla bezrobotnych.

1.6. Dostęp Polaków przebywających i pracujących w Holandii do systemu zabezpieczenia społecznego, opieki społecznej i opieki zdrowotnej – możliwości, uwarunkowania oraz harmonizacja rozwiązań

1.6.1. Obowiązujące rozwiązania prawno-polityczne w zakresie zabezpieczenia społecznego

System zabezpieczenia społecznego w Holandii jest rozbudowany w porównaniu do systemów funkcjonujących w innych krajach europejskich. Aby jednak móc w pełni korzystać z jego dobrodziejstw, trzeba opłacać składki na ubezpieczenie społeczne, które stanowią istotną część dochodu. Najważniejsze składki to: składka na ubezpieczenie emerytalne AOW (17,9%), na ubezpieczenie dotyczące rent rodzinnych ANW (1,1%), na ubezpieczenie dodatkowych kosztów leczenia AWBZ (12,15%), składka na ubezpieczenie na wypadek bezrobocia

WW, na ubezpieczenie na wypadek niezdolności do pracy WIA, na ubezpieczenie zdrowotne i podatek dochodowy (według skali progresywnej). Warto dodać, że holenderskie prawo socjalne przewiduje szereg ulg i zwolnień, których uwzględnienie powoduje, że większość osób uzyskuje wyższe wynagrodzenia netto niżby wynikało to z ogólnych zasad dotyczących opodatkowania dochodów. Co istotne, generalnie obywatel polski mieszkający w Holandii ma takie same prawa do świadczeń socjalnych, jak obywatel holenderski.

1.6.2. Świadczenia z tytułu bezrobocia

Zasiłek dla bezrobotnych (*WW-uitkering*) przysługuje osobom zatrudnionym, które utraciły pracę nie z własnej winy. Aby uzyskać prawo do tego zasiłku, trzeba spełnić tzw. warunek tygodni (*weekeneis*), czyli przepracować co najmniej 26 tygodni w ciągu 36 ostatnich tygodni przed zwolnieniem¹¹. Konieczna jest także rejestracja w holenderskim urzędzie pracy (*UWV WERKbedrijf*) i aktywne poszukiwanie pracy. Z prawa do zasiłku dla bezrobotnych są wyłączone osoby samozatrudnione.

Zasiłek jest wypłacany przez okres od 3 do 38 miesięcy, w zależności od stażu pracy. W wypadku wykonywania pracy przez minimalny okres 26 tygodni (w ostatnich 36 tygodniach) zasiłek przysługuje na okres nie dłuższy niż trzy miesiące. Aby uzyskać zasiłek na okres dłuższy, należy spełniać tzw. warunek lat (*jareneis*), co oznacza, że dana osoba w ciągu ostatnich pięciu lat kalendarzowych powinna przepracować minimum cztery lata. Do stażu pracy liczy się także okres pracy w Polsce. Wysokość zasiłku zależy od wysokości zarobków w ostatnim roku. W pierwszych dwóch miesiącach wynosi ona 75% średniego wynagrodzenia z 12 miesięcy poprzedzających utratę pracy, a następnie – 70%. Dodatek do zasiłku (*toeslag*) może być przyznany osobom bezrobotnym, których dochód jest poniżej minimum socjalnego.

Istnieje możliwość – dzięki koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego – poszukiwania pracy i pobierania holenderskiego zasiłku dla bezrobotnych w Polsce (standardowo przez okres do trzech miesięcy).

1.6.3. Świadczenia z tytułu choroby

W razie choroby pracownikowi przysługuje zasiłek chorobowy (*ZW, Ziektewet*) w wysokości od 70 do 100% wynagrodzenia, wypłacany przez pracodawcę przez okres do dwóch lat. Wysokość ta jest określona albo w układzie zbiorowym pracy (*CAO*), albo w umowie o pracę. Jeżeli w trakcie trwania choroby pracownikowi kończy się umowa o pracę albo pracownik był zatrudniony przez agencję pracy tymczasowej, wówczas może on ubiegać się o zasiłek chorobowy w Zakładzie Ubezpieczeń Pracowniczych (*UWV, Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen*).

1.6.4. Świadczenia z tytułu niepełnosprawności

W sytuacji gdy choroba pracownika przedłuża się ponad dwa lata (w tym okresie pracownik otrzymuje zasiłek chorobowy), a jego niezdolność do pracy wynosi przynajmniej 35%, pracownikowi należy się – częściowa lub

¹¹ Planowane jest wprowadzenie wymogu znajomości języka holenderskiego jako warunku otrzymywania zasiłku dla osób bezrobotnych.

pełna – renta z tytułu niepełnosprawności (*WIA-uitkering*). Możliwe jest przyznanie renty przed upływem dwóch lat, jeśli u pracownika stwierdzono pełną lub częściową niezdolność do pracy. Wysokość renty wynosi do 75 proc. wynagrodzenia, w zależności od stopnia niepełnosprawności.

W kwestii pobierania świadczeń z tytułu niepełnosprawności obywatele Unii Europejskiej, w tym obywatele polscy, są uprzywilejowani w porównaniu do innych kategorii cudzoziemców. Przysługuje im bowiem prawo do pobierania tych świadczeń, nawet jeżeli nie przebywają na terytorium Holandii.

1.6.5. Świadczenia z tytułu macierzyństwa

Z tytułu urodzenia dziecka w Holandii przysługuje urlop macierzyński w wymiarze 16 tygodni. Przez ten okres wypłacany jest zasiłek macierzyński w wysokości pełnego wynagrodzenia (do określonej wysokości). Po tym czasie istnieje możliwość wzięcia bezpłatnego urlopu wychowawczego do 8 roku życia dziecka, pod warunkiem, że wcześniej przepracowało się co najmniej jeden rok.

1.6.6. Świadczenia rodzinne

Świadczenia rodzinne przysługują wszystkim osobom legalnie przebywającym na terenie Holandii, które sprawują opiekę nad co najmniej jednym dzieckiem do 18 roku życia. Wniosek o zasiłek rodzinny składa się w Banku Ubezpieczeń Społecznych (SVB, *Sociale Verzekeringsbank*).

Zasiłek rodzinny (*kinderbijslag*) na częściowe pokrycie kosztów utrzymania należy się na dziecko poniżej 18 roku życia. Jeżeli chodzi o dzieci w wieku 16 lub 17 lat, to zasiłek nie przysługuje, jeśli dziecko jest zatrudnione w wymiarze większym niż 19 godzin tygodniowo lub jest studentem pobierającym stypendium lub pożyczkę na studia. Zasiłek rodzinny jest wypłacany raz na kwartał, a jego wysokość zależy od liczby dzieci i ich wieku.

Oprócz podstawowego zasiłku rodzinnego można uzyskać dodatkowe dofinansowanie na wychowanie dziecka – tzw. indywidualny budżet na dziecko (*kindgebonden budget*). Przysługuje on tylko rodzicom pobierającym zasiłek rodzinny. Jest przyznawany na podstawie kryterium dochodowego, a jego wysokość zależy od liczby dzieci.

Obywatele polscy jako obywatele państwa członkowskiego Unii Europejskiej – inaczej niż obywatele państw trzecich, z którymi Holandia nie ma podpisanych umów bilateralnych o zabezpieczeniu społecznym – są uprawnieni do otrzymywania świadczeń rodzinnych, nawet jeżeli ich dzieci przebywają w Polsce lub innym kraju członkowskim UE (konieczne jest jednak wtedy udowodnienie, że pieniądze są wysyłane do tego kraju i że są przeznaczone na utrzymanie dziecka). Nie jest jednak dozwolone pobieranie zasiłku rodzinnego i w Holandii, i w Polsce. Gdy zasiłek rodzinny jest pobierany w Polsce, w Holandii może być przyznany dodatek wyrównawczy w kwocie będącej różnicą pomiędzy wysokością zasiłku, jaki przysługiwałby w Holandii, a wysokością zasiłku otrzymywanego w Polsce. W razie pobierania zasiłku w obu krajach konieczny jest zwrot nienależnie pobranej kwoty. Nie jest to trudne do stwierdzenia ze względu na stałą współpracę pomiędzy instytucjami polskimi a holenderskimi w tym zakresie.

1.6.7. Emerytury

System emerytalny w Holandii opiera się na trzech filarach. Pierwszy z nich, czyli państwowy system emerytalny, ma charakter repartycyjny (*pay as you go*), co oznacza, że świadczenia emerytalne są finansowane z bieżących składek osób ubezpieczonych, a prawo do emerytury oraz jej wysokość nie są uzależnione od wysokości zgromadzonych składek. Pozostałe dwa filary – zakładowe (lub branżowe) i indywidualne ubezpieczenia emerytalne – mają charakter kapitałowy, a więc wysokość wypłacanych w ich ramach świadczeń emerytalnych zależy od wysokości środków zgromadzonych na indywidualnych kontach emerytalnych.

Emerytura gwarantowana przez państwo, powszechnie nazywana emeryturą AOW (to skrót od nazwy ustawy regulującej kwestię tej emerytury – *Algemene Ouderdomswet*), jest wypłacana po osiągnięciu ustawowo określonego wieku emerytalnego. Obecnie wiek uprawniający do otrzymywania emerytury w Holandii wynosi 65 lat¹² i jest on jednakowy dla kobiet i mężczyzn. Co ciekawe, emerytura państwowa należy się każdemu mieszkańcowi Holandii, niezależnie od jego obywatelstwa. Jej wysokość nie jest uzależniona od stażu pracy i wysokości opłacanych składek, tylko od długości legalnego pobytu lub pracy w Holandii w okresie od 15 do 65 roku życia (w sumie 50 lat). Za każdy rok legalnego pobytu przyznawane jest 2% pełnej wysokości emerytury państwowej, którą otrzymałaby osoba przez cały wymagany okres mieszkająca legalnie w Królestwie Niderlandów. Wysokość świadczenia emerytalnego wypłacanego przez państwo zależy także od sytuacji rodzinnej (zob. Tabela 1). Generalnie wyższe świadczenie przysługuje osobom samotnie utrzymującym się. Osobie prowadzącej jednoosobowe gospodarstwo domowe należy się emerytura w wysokości 70% ustawowej płacy minimalnej, podczas gdy dzielącej koszty utrzymania gospodarstwa domowego z partnerem – 50% wynagrodzenia minimalnego.

Tabela 1. Wysokość pełnej emerytury państwowej brutto w zależności od sytuacji rodzinnej (stan na dzień 1 lipca 2012 roku)

Sytuacja rodzinna emeryta	Wysokość emerytury państwowej brutto
Osoba samotna	1 085,63 euro
Osoba prowadząca wspólne gospodarstwo domowe z partnerem*, przy czym oboje partnerzy mają 65 lat lub więcej	po 756,39 euro
Samotny rodzic opiekujący się dzieckiem poniżej 18 roku życia	1 368,48 euro
Osoba posiadająca partnera* poniżej 65 roku życia**	756,39 euro

* Przez partnera rozumie się osobę, z którą dzieli się koszty utrzymania gospodarstwa domowego. Może nim być małżonek, ale także przyjaciel, brat, siostra, a nawet wnuk.

** Młodszemu partnerowi przysługuje dodatkowy zasiłek w takiej samej wysokości, pod warunkiem, że jego dochód z tytułu zatrudnienia lub z tytułu zasiłków socjalnych nie przekracza określonej sumy. Jest on wypłacany do czasu osiągnięcia wieku emerytalnego przez młodszego partnera.

Źródło: SVB

Wypłata emerytury państwowej nie jest uzależniona od zaprzestania pracy zarobkowej po osiągnięciu wieku emerytalnego. Warto dodać, że osobom pobierającym emeryturę może przysługiwać dodatkowy zasiłek AIO (*AIO-aanvulling*), jeżeli dochód rodziny jest poniżej minimum socjalnego.

¹² Do 2019 r. wiek emerytalny ma być podwyższony do 66 lat, a do 2023 r. – do 67 lat.

Imigranci z Polski zazwyczaj uzyskują prawo do emerytury państwowej w niepełnej wysokości, gdyż tylko część swojego życia spędzili w Holandii. Warto w związku z tym zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, istnieje możliwość podwyższenia wysokości swojej przyszłej emerytury poprzez dokupienie stażu ubezpieczeniowego. Warunkiem jest jednak, by mieszkać lub pracować w Holandii krócej niż 10 lat. Po drugie, obywatelom Unii Europejskiej – w przeciwieństwie do obywateli państw trzecich, z którymi Holandia nie ma podpisanych umów bilateralnych o zabezpieczeniu społecznym – emerytura jest wypłacana także po wyjeździe z Holandii. W Polsce relatywna wartość holenderskiego świadczenia emerytalnego jest znacznie wyższa. Emerytura za kilka lat przebywania/pracy w Holandii w przeliczeniu na polskie pieniądze stanowi istotne wsparcie dla domowego budżetu. W razie jednak emigracji z Holandii przestaje przysługiwać dodatkowy zasiłek AIO z tytułu osiągnięcia niskich dochodów (poniżej minimum socjalnego).

Oprócz emerytury AOW z państwowego systemu emerytalnego, osoby zatrudnione w Holandii zazwyczaj mają prawo jeszcze przynajmniej do emerytury z tzw. drugiego filaru, a więc z zakładowego programu emerytalnego. Składki na ubezpieczenie emerytalne w tzw. drugim filarze nie są obowiązkowe, ale w praktyce większość pracodawców je odprowadza do zakładowego lub branżowego funduszu emerytalnego. Wysokość składek zależy od umowy z pracodawcą lub od zapisów branżowych układów zbiorowych pracy (CAO). W wypadku agencji pracy tymczasowej, kwestie opłacania składek na pracownicze ubezpieczenie emerytalne są regulowane przez zbiorowy układ pracy dla pracowników tymczasowych. Stanowi on, że agencja powinna odprowadzać składki na dodatkowe ubezpieczenie emerytalne za pracowników, którzy przepracowali w danej agencji co najmniej 26 tygodni (tzw. warunek tygodni). I tu pojawiają się problemy polskich pracowników. Agencje pracy tymczasowej – aby uniknąć płacenia dodatkowych składek na ubezpieczenie emerytalne – zawierają umowy z pracownikami na maksymalnie 26-tygodniowe okresy, później często ponownie podpisując je na odpowiednio krótki okres. Będzie to skutkowało obniżonymi świadczeniami emerytalno-rentowymi osób zatrudnionych przez agencje pracy tymczasowej.

Wysokość emerytury z tzw. drugiego filaru to przeciętnie 70% ostatniego wynagrodzenia. Wypłata świadczenia emerytalnego rozpoczyna się wraz z osiągnięciem wieku emerytalnego, ale w wielu programach emerytalnych przewidziana jest możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę. Praca u kilku pracodawców oznacza, że – jeżeli we wszystkich zakładach pracy były odprowadzane składki na ubezpieczenie emerytalne – dana osoba uzyskuje prawa do części emerytury z różnych funduszy emerytalnych. Trzeci filar emerytalny to indywidualne składki dobrowolnie odprowadzane przez pracownika na konto dowolnie wybranego komercyjnego towarzystwa ubezpieczeń na życie.

Sprawdzenie swoich praw do emerytury (zarówno tzw. emerytury AOW, jak i z zakładowych funduszy emerytalnych) możliwe jest na stronie internetowej <http://mijnpensioenoverzicht.nl> (dostępnej tylko w języku holenderskim). Do zarejestrowania się na stronie konieczny jest identyfikator DigiD¹³. Warto dodać, że cudzoziemiec posiadający obywatelstwo UE, a więc także obywatel polski – w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego – ma prawo do części emerytury także za okresy przepracowane w kraju pochodzenia lub w innych krajach członkowskich UE.

¹³ Identyfikator DigiD służy do komunikowania się z różnymi urzędami w Holandii przez internet.

1.6.8. Renta rodzinna

W razie śmierci osoby pobierającej emeryturę, jego małżonek lub mieszkający z nim partner po spełnieniu określonych warunków uzyskuje prawo do renty rodzinnej oraz, ewentualnie, do zasiłku na dziecko pozostające na utrzymaniu. Renta rodzinna należy się osobie poniżej 65 roku życia, która jednocześnie urodziła się przed 1 stycznia 1950 roku lub jest niezdolna do pracy co najmniej w 45%. Wysokość świadczenia zależy od wysokości uzyskiwanych przychodów. Zasiłek na dziecko należy się bez względu na kryterium dochodowe i nie zależy od liczby dzieci w gospodarstwie domowym. Jest wypłacany do czasu osiągnięcia 18 roku życia przez najmłodsze dziecko. W sytuacji, gdy dziecko utraciło oboje rodziców, uzyskuje prawo do renty sieroczej. Renta ta jest tym wyższa, im starsze jest dziecko. Standardowo jest ona wypłacana do 16 roku życia, w określonych sytuacjach – do 18 lub 21 roku życia (np. gdy dziecko kontynuuje naukę).

1.6.9. Obowiązujące rozwiązania prawno-polityczne w zakresie pomocy społecznej

Obywatele polscy, którzy mieszkają w Holandii poniżej trzech miesięcy albo przybywają do tego kraju w celu poszukiwania pracy i jeszcze jej nie znaleźli, nie mają prawa do korzystania z holenderskiej pomocy społecznej. Przebywając jednak w Holandii powyżej trzech miesięcy, uzyskują takie samo prawo do świadczeń socjalnych, co obywatele holenderscy. O ile jednak w wypadku osób, które posiadają prawo stałego pobytu (mieszkające nieprzerwanie na terytorium Holandii powyżej pięciu lat), nie rodzi to żadnych konsekwencji w zakresie prawa pobytu, o tyle w wypadku osób posiadających jedynie prawo pobytu powyżej trzech miesięcy, ale przebywających w Holandii krócej niż pięć lat, może to skutkować pozbawieniem prawa do pobytu w Holandii. Nie dzieje się to jednak automatycznie. Decyzja o pozbawieniu prawa do pobytu i wydaleniu z Holandii podejmowana jest przez Urząd ds. Imigracji i Naturalizacji (IND) w każdym indywidualnym przypadku osobno. Choć z takiej możliwości władze holenderskie korzystają rzadko, to jednak w ostatnim czasie w debacie publicznej, zwłaszcza na poziomie lokalnym, coraz częściej zaczęły pojawiać się głosy, że osoby nie posiadające środków do życia, w tym osoby bezdomne, powinny być zmuszane do powrotu do Polski.

Świadczenia z holenderskiej pomocy społecznej przyznawane są osobom, którym brakuje środków na podstawowe koszty utrzymania i które nie przebywają za granicą. Wysokość zasiłku z pomocy społecznej jest uzależniona od wysokości dochodu oraz wartości posiadanego majątku. Ponadto, ma na nią wpływ sytuacja rodzinna osoby wnioskującej (zob. Tabela 2).

Tabela 2. Wysokość zasiłku z pomocy społecznej a sytuacja rodzinna i/lub wiek

Sytuacja rodzinna i/lub wiek	Wysokość zasiłku z pomocy społecznej
Partnerzy pozostający w związku małżeńskim lub mieszkająca ze sobą, pomiędzy 21 a 65 rokiem życia	100% płacy minimalnej (razem)
Samotny rodzic pomiędzy 21 a 65 rokiem życia	70% płacy minimalnej
Osoba samotna pomiędzy 21 a 65 rokiem życia	50% płacy minimalnej
Osoba w wieku powyżej 65 lat	Wysokość zasiłku jest równa wysokości emerytury AOW netto
Osoba w wieku 18, 19 lub 20 lat	Świadczenie niepełne

Źródło: strona internetowa Rządu Królestwa Niderlandów

Oprócz tego w poszczególnych gminach możliwe jest uzyskanie dodatkowego wsparcia z systemu pomocy społecznej z powodu konieczności ponoszenia lub poniesienia wysokich wydatków, np. na koszty ogrzewania w wypadku osoby chorej na reumatyzm, na zakup okularów, protezy zębowej itp. W niektórych gminach możliwe jest również zaciągnięcie pożyczki na większe wydatki, np. na zakup pralki czy lodówki.

1.6.10. Obowiązujące rozwiązania prawno-polityczne w zakresie opieki zdrowotnej

Każda osoba, która przebywa na terenie Holandii, ma obowiązek wykupienia ubezpieczenia zdrowotnego, nawet jeżeli jest ubezpieczona w Polsce. Musi to zrobić w ciągu czterech miesięcy od zamieszkania w tym kraju. Obowiązkowe jest także wykupienie ubezpieczenia dla członków rodziny, przy czym dzieci do 18 roku życia są ubezpieczone w ramach ubezpieczenia rodziców. Wówczas członkowie rodziny, jeżeli mieszkają w Polsce, mogą na podstawie holenderskiego ubezpieczenia korzystać ze świadczeń polskiej służby zdrowia.

Inaczej niż w wypadku składek na ubezpieczenie społeczne, pracodawca nie jest zobligowany do odprowadzania składek na ubezpieczenie kosztów leczenia pracownika. Jest to więc rozwiązanie zupełnie inne niż stosowane w Polsce. Nierzadko bywa tak, że to pracodawca czy też agencja pracy tymczasowej potrąca z pensji składki na ubezpieczenie zdrowotne i odprowadza je na konto towarzystwa ubezpieczeniowego. Konieczne jest jednak samodzielne kontrolowanie przez pracownika nie tylko faktu potrącania z wynagrodzenia składek na ubezpieczenie zdrowotne, ale także ich faktycznego przekazywania przez pracodawcę do odpowiedniej instytucji. Jeżeli składki na ubezpieczenie zdrowotne nie są opłacane przez pracodawcę, pracownik powinien ubezpieczyć się sam. Nieuiszczanie tych składek grozi wysoką grzywną. Kary pieniężne z tego tytułu są wymierzane nawet po zakończeniu pracy i pobytu w Holandii.

Ubezpieczyć się można w działających na terenie Holandii prywatnych towarzystwach ubezpieczeniowych, oferujących pakiety ubezpieczeniowe różniące się ceną i zakresem refundowanych świadczeń medycznych. Towarzystwa ubezpieczeniowe nie mogą odmówić sprzedaży ubezpieczenia w ramach pakietu podstawowego. Mogą natomiast – ze względu np. na wiek lub stan zdrowia – podjąć decyzję odmowną w sprawie ubezpieczenia dodatkowego.

Osoby korzystające z usług medycznych, nawet jeżeli są ubezpieczone, muszą partycypować w kosztach leczenia i leków. Oznacza to, że muszą zapłacić 150 euro w roku kalendarzowym za pierwsze wizyty u lekarzy specjalistów (wszystkie wizyty u lekarza rodzinnego są dla ubezpieczonego bezpłatne).

Osoby posiadające ubezpieczenie zdrowotne osiągające niskie dochody mogą jednak starać się o dodatek zdrowotny (*zorgtoeslag*), czyli częściową refundację kosztów ubezpieczenia zdrowotnego. Wniosek o dofinansowanie składa się w urzędzie skarbowym (*Belastingdienst*). Jego wysokość jest uzależniona od wysokości dochodu.

Osoby ubezpieczone powinny zarejestrować się u wybranego lekarza pierwszego kontaktu (tzw. lekarza rodzinnego), który udziela podstawowej opieki medycznej oraz wydaje skierowania do lekarzy specjalistów. Istotne jest, że instytucje ubezpieczeniowe refundują koszty leczenia specjalistycznego tylko pod warunkiem, że skierował na nie lekarz rodzinny.

1.7. Aktualne zmiany w polityce migracyjnej Holandii i ich wpływ na sytuację Polaków

Założenia zmian w polityce migracyjnej dotyczące obywateli nowych państw członkowskich UE zostały przedstawione w dokumencie rządowym zatytułowanym „Działania wobec migracji zarobkowej z Europy Środkowej i Wschodniej”. Został on przygotowany przez trzech ministrów (pracy, spraw wewnętrznych i imigracji). Dokument często określany jest mianem „listu Kampa” (od nazwiska ówczesnego ministra pracy). W dokumencie zaproponowano dwutorowość zadań – poprawę funkcjonowania instytucji obecnych na rynku pracy, by podnieść standardy funkcjonowania imigrantów pracujących w Holandii (w szczególności działania skierowane do agencji pracy tymczasowej w celu ich rejestracji i kontroli oraz nieuczciwych pracodawców i działania integracyjne w postaci np. ułatwionego dostępu do kursów integracyjnych) oraz działania mające na celu aktywizację holenderskich pracowników w celu powrotu na rynek pracy i podejmowania się tych prac, które wykonują imigranci.

W dokumencie zostały opisane propozycje działań dotyczących następujących obszarów (Ryng 2012):

1. Informacja i rejestracja: działania informacyjne na temat praw i obowiązków imigrantów zarobkowych w Holandii, w tym obowiązku rejestracji pobytu, składania skarg na nieuczciwych pracodawców, wprowadzenie w 2013 roku nowego systemu rejestracji dla tymczasowych imigrantów w celu bardziej efektywnej egzekucji podatków i składek ubezpieczeniowych.
2. Warunki pracy: działania na rzecz ograniczenia zatrudnienia w szarej strefie, aktywizacja osób bezrobotnych, zmiany w organizacji sektora agencji pracy tymczasowej, w tym obowiązek ich rejestracji, oraz kary finansowe dla agencji działających z naruszeniem przepisów prawa, niezarejestrowanych, zwiększenie kompetencji i skuteczności inspekcji pracy.
3. Świadczenia socjalne: wprowadzenie wymogu nauki języka holenderskiego w wypadku osób aplikujących o świadczenia socjalne, wprowadzenie ograniczeń w dostępie do schronisk dla bezdomnych tylko do obywateli UE, zmiana regulacji dotyczących zasad dostępu i wysokości zasiłków dla bezrobotnych w celu skutecznej weryfikacji osób ubiegających się o zasiłki.
4. Zakwaterowanie: działania mające na celu zwiększenie podaży mieszkań dostępnych dla pracowników tymczasowych, wypracowanie standardów mieszkaniowych, bardziej skuteczna kontrola warunków, w jakich kwaterowani są pracownicy cudzoziemscy przez agencje pracy tymczasowej.
5. Integracja, język i edukacja: wypracowanie oferty dobrowolnej nauki języka niderlandzkiego skierowanej do obywateli UE oraz projektów związanych z integracją obywatelską, przyznanie w 2013 roku gminom holenderskim ok. 100 mln euro na realizację projektów integracyjnych, stworzenie i dystrybucja multimedialnego pakietu do samodzielnej nauki języka niderlandzkiego, dofinansowanie szkół, w których jest koncentracja dzieci z nowych krajów UE.
6. Prawo pobytu i powroty: cofnięcie prawa do pobytu i skuteczny powrót do kraju pochodzenia obywateli UE, którzy nie posiadają wystarczających środków do życia w Holandii oraz niewłaściwie korzystających z systemu pomocy społecznej, w tym nadmiernie korzystających z zasiłków dla bezrobotnych, zasiłków socjalnych czy przytułków dla bezdomnych, współpraca z organizacjami pozarządowymi w celu wsparcia powrotów, np. z Caritas czy Fundacją Barka, cofnięcie prawa do pobytu i skuteczny powrót osób uznanych

za niepożądanych na terenie Królestwa Niderlandów, w tym obywatele UE wielokrotnie karani za wykroczenia mogą także zostać uznani za niepożądanych i wydalenii.

Oprócz tego warto wspomnieć o dokumencie wystosowanym w marcu 2011 roku przez holenderskiego ministra ds. imigracji i azylu, Geerta Wildersa, zatytułowanym „Position paper – the Dutch standpoint on EU migration policy”, przedstawiającym stanowisko państwa holenderskiego w sprawie polityki migracyjnej UE, w tym do prawa regulującego swobodny przepływ osób. Wśród zmian proponowanych w dyrektywie 2004/38/WE dotyczącej wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich UE i członków ich rodzin znalazł się m.in. postulat nieróżnicowania obywateli UE i obywateli w zakresie wymagań dotyczących integracji oraz ścisłego uzależnienia prawa pobytu obywatela UE od możliwości samodzielnego utrzymania siebie i członków swojej rodziny.

2. POLSCY MIGRANCY W KRÓLESTWIE NIDERLANDÓW – STAN WIEDZY

2.1. Polska migracja do Królestwa Niderlandów – przeszłość i teraźniejszość

Holandia była jednym z tych krajów, do których Polacy na masową skalę docierali już w końcu XIX wieku. Kierując się ścieżkami wyznaczanymi przez procesy industrializacji i rozwój sektora górniczego wraz z migrantami z innych krajów regionu trafiali przede wszystkim do Limburgii, gdzie znajdowali zatrudnienie w kopalniach węgla kamiennego. Część z nich zdecydowała się na pozostanie w Holandii na stałe. W konsekwencji jeszcze przed II wojną światową powstały zręby późniejszej Polonii (Toruńczyk-Ruiz 2008). Kolejną falą przybyszów z Polski – stosunkowo niewielką w sensie ilościowym, ale bardzo ważną w wymiarze tworzenia wspólnoty – byli żołnierze z dywizji pancerniej generała Maczka, którzy zamiast powrotu do komunistycznej ojczyzny wybrali osiedlenie się w mieście, które wyzwolili (czyli w Bredzie) lub okolicach. Następne fale napływowe to już migracje lat 1980., gdy wraz z drastycznie pogarszającymi się nastrojami w kraju istotnie wzrosła skala wyjazdów z Polski (co jeszcze zostało wzmocnione przez wprowadzenie stanu wojennego) oraz migracje z okresu pierwszej fazy transformacji (Pijpers 2006, za: Toruńczyk-Ruiz 2008). W tym ostatnim przypadku wspomnieć należy o kilku kategoriach migrantów – osoby posiadające obywatelstwo niemieckie (tzw. etniczni Niemcy), osoby uczestniczące w migracjach o charakterze matrymonialnym (przede wszystkim kobiety) oraz migranci zarobkowi, których liczba wzrosła zwłaszcza po 1998 roku, gdy wprowadzono ograniczoną czasowo możliwość podejmowania pracy zarobkowej przez Polaków na uproszczonych zasadach (Toruńczyk-Ruiz 2008). W konsekwencji, na początku lat 2000. zasób polskich migrantów czasowych w Królestwie Niderlandów szacowano na ok. 10 tys. osób (Kaczmarczyk 2011).

Co istotne w kontekście dalszych rozważań, silne zróżnicowanie kolejnych fal migracyjnych (oraz dystans czasowy pomiędzy nimi) nie sprzyjało wytworzeniu się silnej struktury organizacji polonijnych. Obecnie lista organizacji Polaków w Niderlandach liczy kilkadziesiąt pozycji, ale większość z nich to organizacje o charakterze kulturalnym, działające jedynie na skalę lokalną. Dopiero niedawno powołano do życia organizację, która miała stanowić punkt wyjścia do stworzenia platformy komunikacji z władzami holenderskimi (*Stichting Plon* – Fundacja Plon). Inne ważne organizacje to m.in. Stowarzyszenie Polskich Ekspertów – STEP, Stowarzyszenie „Scena Polska”, Polsko-Niderlandzkie Stowarzyszenie Kulturalne (PNKV) czy Polska Misja Katolicka Amsterdam. Od niedawna, tj. od 2011 roku, w Królestwie Niderlandów działa również oddział organizacji Barka, który zajmuje się wspieraniem osób w szczególnie trudnej sytuacji życiowej. Struktura instytucjonalna Polonii holenderskiej z pewnością nie ułatwia procesu integracji najnowszej grupy napływowej, bowiem jedną z zasad polityki migracyjnej tego kraju jest współpraca z uznanymi partnerami instytucjonalnymi.

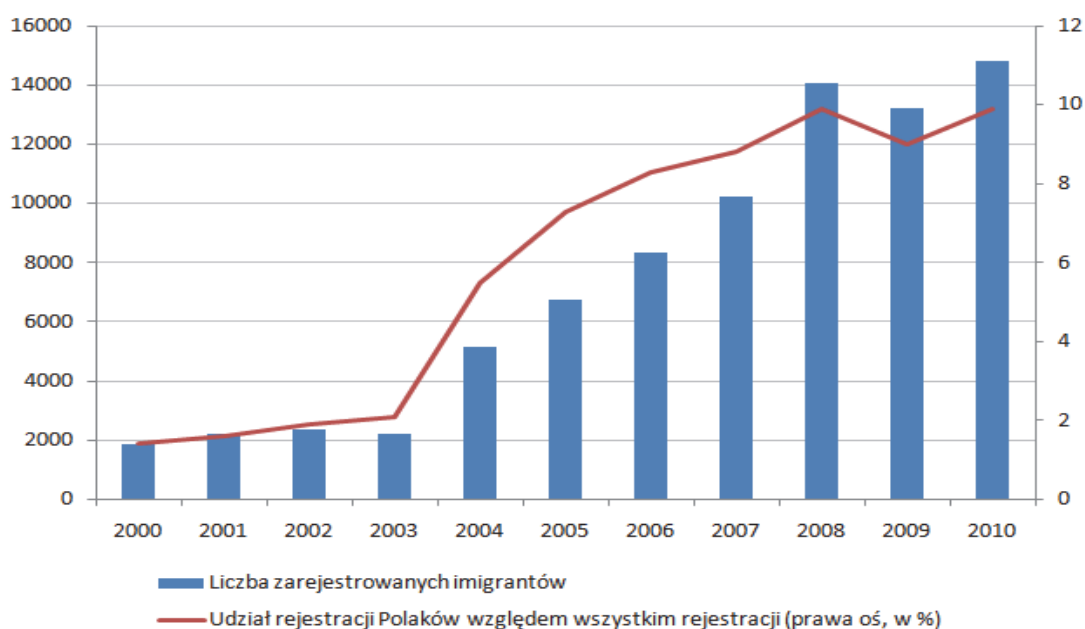
2.2. Skala zjawiska

Ocena ilościowych cech procesów mobilności to tradycyjnie już jeden z najważniejszych tematów w literaturze migracyjnej. Decyduje o tym charakter danych dotyczących migrantów – często szczytkowych, odnoszących się tylko do określonych kategorii migrantów, rzadko uwzględniających migrantów czasowych czy tych, którzy przebywają za granicą nielegalnie. Kwestia ta ma dodatkowe wymiary w przypadku mobilności Polaków. Wyróżnia się ona bowiem kilkoma cechami, które sprawiają, iż jej rzetelna ocena statystyczna jest zadaniem bardzo trudnym. Po pierwsze, od początku lat 1990. – wraz ze zmianami w zakresie zasad ruchu granicznego – obserwuje się zjawisko amorfizacji typów i form mobilności. Dużą część współczesnych migracji Polaków stanowią przemieszczenia krótkotrwałe, często cyrkulacyjne bądź wahadłowe, a sam proces obejmuje zarówno

mieszkańców dużych miast, jak i terenów wiejskich, osoby bardzo dobrze wykształcone i pozbawione kwalifikacji, migracje organizowane przez pośredników i odbywające się w ramach transnarodowych przestrzeni społecznych (Kaczmarczyk 2011). Ocena skali i struktury polskich migracji do Królestwa Niderlandów nie stanowi w tej mierze wyjątku, raczej odzwierciedla typowe problemy analizy statystycznej zjawiska, które odbywa się w warunkach swobody mobilności i jako takie jest niezmiernie trudne do „kontrolowania”. Dlatego też w dalszej części tego rozdziału będziemy się odwoływać do różnych dostępnych źródeł danych (zarówno polskich, jak i holenderskich), by móc stworzyć względnie spójny obraz analizowanego procesu.

Punktem wyjścia jest analiza danych publikowanych przez holenderski urząd statystyczny (CBS), a odnoszących się do strumieni i zasobów migracyjnych. Rysunek 1 zawiera informacje na temat liczby osób, które rejestrowały się w Królestwie Niderlandów w urzędach gminnych (GBA)¹⁴ (por. 1.4.2), oraz tego, jaki był udział rejestracji Polaków w całości tego zjawiska.

Rysunek 1. Polacy zarejestrowani w Królestwie Niderlandów, 2000-2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych CBS (na podstawie danych GBA)

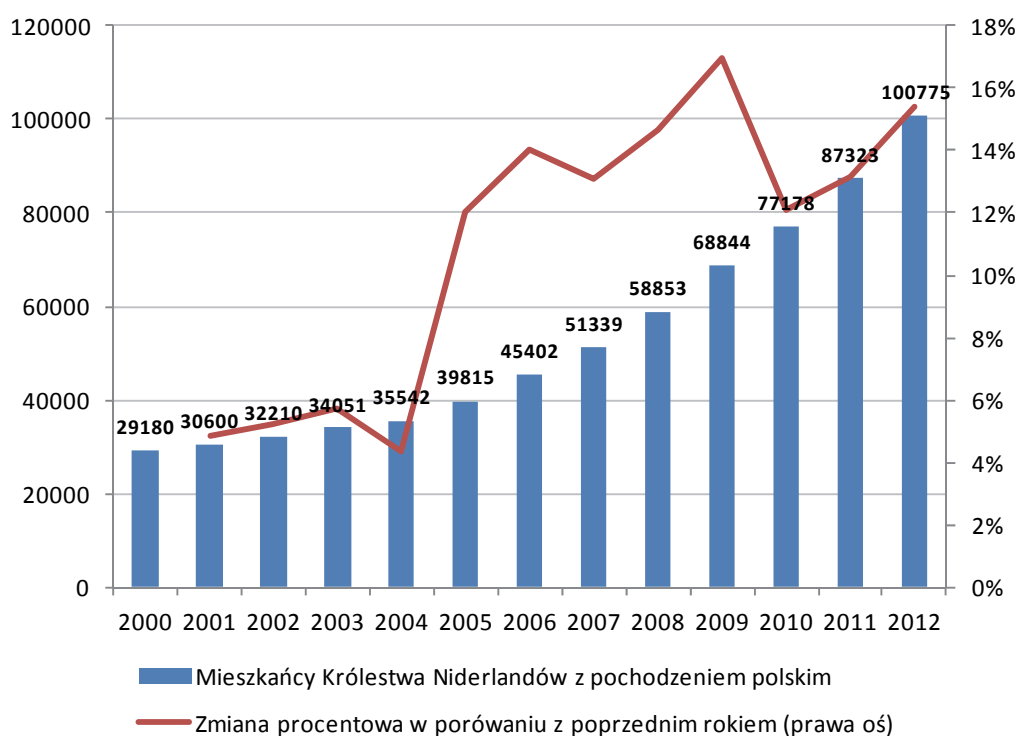
Przedstawione powyżej dane jednoznacznie wskazują na wyraźny wzrost skali rejestracji polskich migrantów po akcesji Polski do Unii Europejskiej w maju 2004 roku. Co istotne, nie można zapominać, że data ta nie oznaczała wprowadzenia swobodnego dostępu do holenderskiego rynku pracy. Najwyraźniej, pomimo tego ograniczenia, proces „penetracji” Królestwa Niderlandów przez polskich migrantów zaczął się na długo przed otwarciem tego rynku dla obywateli polskich (w 2007 roku). Od 2004 roku zaznacza się wyraźny trend wzrostowy, którego okres szczytowy przypadł na lata 2008-2010, gdy odnotowywano około 15 tys. rejestracji w skali roku. Ten właśnie czas zdaje się być szczególnie interesujący. Po pierwsze, skala napływu polskich migrantów w tym okresie nie zmniejszyła się pomimo kryzysu ekonomicznego, który po roku 2008 stał się już zjawiskiem powszechnym

¹⁴ Jak zaznaczano wcześniej, osoby planujące pobyt na terenie Królestwa Niderlandów dłuższy niż cztery miesiące (w okresie kolejnych sześciu miesięcy) są zobowiązane do zarejestrowania się w odpowiednim dla miejsca pobytu urzędzie gminnym.

w Europie¹⁵. Po drugie, migranci z Polski stanowili w tym czasie około 10% całości napływu migracyjnego do Królestwa Niderlandów (traktując jako jego przybliżenie liczbę rejestracji). Jednoznacznie wskazuje to na rosnącą rolę migrantów z nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej w tym kraju.

Efektom napływu (i odpływu) są oczywiście zmiany w poziomie zasobów, czyli liczby migrantów, którzy przebywają w danym kraju. Kolejny rysunek (Rysunek 2) przedstawia zmiany zasobu mieszkańców Królestwa Niderlandów legitymujących się polskim pochodzeniem (dotyczy to nie tylko osób urodzonych w Polsce ale i kolejnych pokoleń imigrantów).

Rysunek 2. Mieszkańcy Królestwa Niderlandów z pochodzeniem polskim, 2000-2012

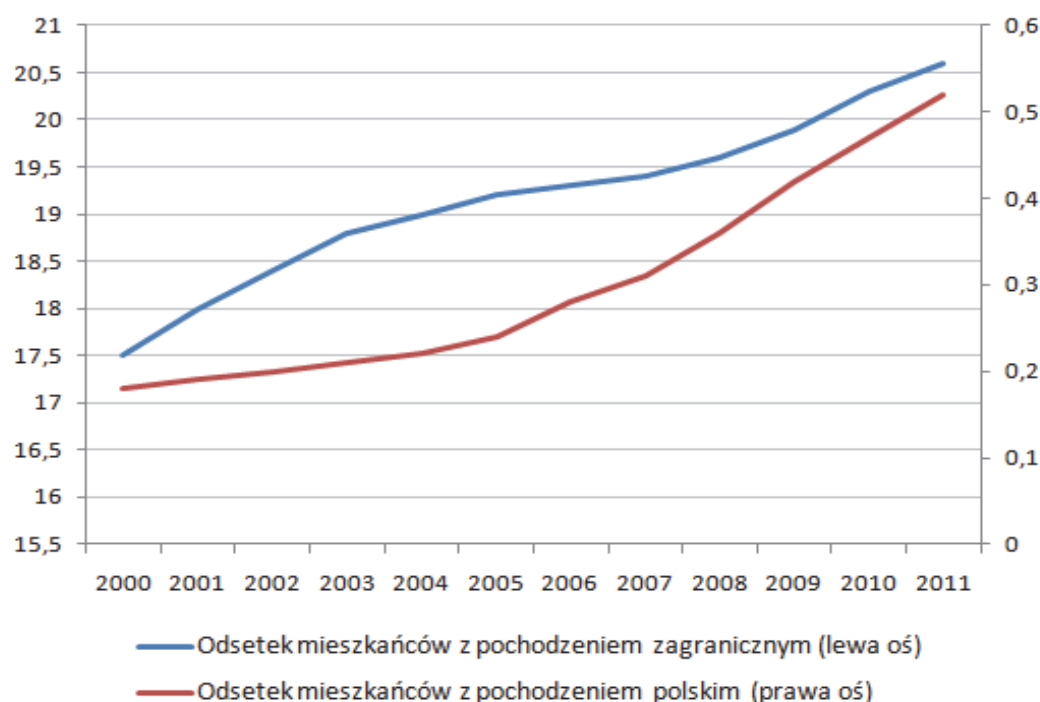


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych CBS

Powyższe dane uzmysławiają, dlaczego migranci z Polski nagle stali się obiektem zainteresowania holenderskich mediów i polityków. W istocie bowiem od początku lat 2000. dokonała się zmiana o charakterze jakościowym. Jeszcze do 2004 roku zarejestrowana liczba polskich migrantów w Królestwie Niderlandów (włączając oczywiście migrantów z „historycznych” fal migracyjnych) oscylowała wokół 30 tys. Po tej dacie notuje się stały wzrost wielkości zasobu migracyjnego w tym kraju, przy czym uległ on wyraźnemu przyspieszeniu w latach 2008-2009, gdy rokroczne zmiany procentowe liczby polskich migrantów wynosiły około 15%. Skutkiem było to, iż w 2012 roku liczba zarejestrowanych osób z polskim pochodzeniem przekroczyła 100 tys.

¹⁵ Choć bez wątpienia Królestwo Niderlandów nie znalazło się w grupie krajów dotkniętych kryzysem. W tym momencie podkreślamy jedynie, że opisywany proces wyłamuje się z powszechnego schematu interpretacyjnego, który zakłada, iż zjawiska kryzysowe poważnie zmniejszają skalę strumieni migracyjnych (mając niewielki wpływ na zasoby migracyjne) (por. m.in. Kahanec i Zimmermann 2009).

Rysunek 3. Mieszkańcy Królestwa Niderlandów z pochodzeniem zagranicznym, w tym polskim, jako odsetek całości populacji, 2000-2011



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych CBS

Liczba ta nie jest oczywiście szokująca jak na warunki holenderskie. Rysunek 3 wskazuje wyraźnie, że migranci z Polski nie decydują o strukturze etnicznej tego kraju, w którym około 20% całości populacji stanowią imigranci. Tym niemniej, należy podkreślić co najmniej dwa efekty. Po pierwsze, niezależnie od tego, iż skala zjawiska jest dużo mniejsza (0,5% w porównaniu do rzeczonych 20%), to jego dynamika w ostatnich kilku latach była wyraźnie wyższa. Można nawet zaryzykować tezę (potwierdzaną przez badaczy holenderskich – por. Engbersen i inni 2012), iż to migranci z krajów Europy Środkowo-Wschodniej, w tym z Polski, decydowali o dynamice napływu w analizowanym okresie. Po drugie, cechą napływu z Polski (i innych krajów regionu) jest to, że dokonał się on w zasadzie w ciągu zaledwie kilku lat. Wymuszało to zmiany o charakterze strukturalnym, które musiały dziać się o wiele szybciej niż w przypadku poprzednich ważnych fal migracyjnych do tego kraju.

Z przedstawionymi dotychczas danymi warto zestawzić te, które prezentowane są przez instytucje polskie, w szczególności przez Główny Urząd Statystyczny. Ze względu na masowy charakter migracji z Polski GUS od kilku już lat podejmuje unikalne w skali Europy działania zmierzające do oszacowania liczby Polaków przebywających poza granicami kraju. Precyzyjniej – szacunek odnosi się do stałych mieszkańców Polski (czyli osób, które wciąż są zameldowane w Polsce), ale czasowo przebywają za granicą. Szacunek, którego syntetyczną wersję przedstawia Tabela 3, bazuje na danych spisowych (pochodzących z NSP 2002 oraz NSP 2011), które są korygowane czy uzupełniane o dane pochodzące z BAEL oraz pozyskiwane z krajów docelowych. Co istotne, szacunek GUS uznaje się obecnie za najbardziej wiarygodnie opisujący zjawisko polskich migracji zagranicznych co zostało potwierdzone przez wyniki NSP 2011 (Kaczmarczyk 2011).

Tabela 3. Szacunkowa liczba obywateli Polski przebywających za granicą dłużej niż dwa miesiące (od 2007 roku – dłużej niż trzy miesiące) według głównych krajów docelowych (w tys.) oraz zmiana zasobu migrantów z Polski w porównaniu z rokiem poprzednim (w %), lata 2004-2011

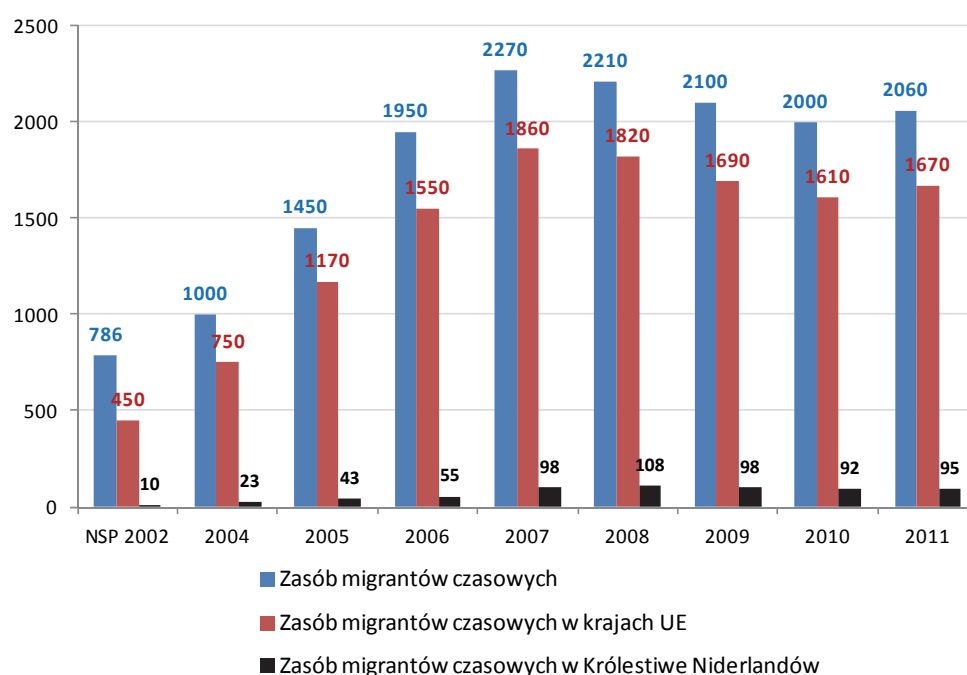
Kraj/region docelowy	2002 r. (maj) – NSP	2004 r.*	2005 r.*	2006 r.*	2007 r.*	2008 r.*	2009 r.*	2010 r.*	2011 r.*
w tys.									
Ogółem	786	1 000	1 450	1 950	2 270	2 210	2 100	2 000	2 060
w tym:									
UE-27	451	750	1 170	1 550	1 860	1 820	1 690	1 607	1 670
Francja	21	30	30	49	55	56	60	60	62
Hiszpania	14	26	37	44	80	83	84	48	40
Holandia	10	23	43	55	98	108	98	92	95
Irlandia	2	15	76	120	200	180	140	131	120
Niemcy	294	385	430	450	490	490	465	440	470
Norwegia	.	.	.	.	36	38	45	50	56
Szwecja	6	11	17	25	27	29	31	33	36
Wielka Brytania	24	150	340	580	690	650	595	580	625
Włochy	39	59	70	85	87	88	88	92	94
zmiana (w %) w porównaniu z rokiem poprzednim**									
Ogółem	.	.	45,0	34,5	16,4	-2,6	-5,0	-4,8	3,0
UE-27	.	.	56,0	32,5	20,0	-2,2	-6,5	-4,5	4,1
Francja	.	.	0,0	63,3	12,2	1,8	7,1	0,0	3,3
Hiszpania	.	.	42,3	18,9	81,8	3,8	1,2	-42,9	-16,7
Holandia	.	.	87,0	27,9	78,2	10,2	-9,3	-6,1	3,3
Irlandia	.	.	406,7	57,9	66,7	-10,0	-22,2	-6,4	-8,4
Niemcy	.	.	11,7	4,7	8,9	0,0	-5,1	-5,4	6,8
Norwegia	.	.	.	.	.	5,6	18,4	11,1	12,0
Szwecja	.	.	54,5	47,1	8,0	7,4	6,9	6,5	9,1
Wielka Brytania	.	.	126,7	70,6	19,0	-5,8	-8,5	-2,5	7,8
Włochy	.	.	18,6	21,4	2,4	1,1	0,0	4,5	2,2

* Stan w końcu roku.

** Wartości dla roku 2004 nie zostały podane ze względu na brak porównywalności danych z poprzednim pomiarem.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS 2012

Dane przedstawione w powyższej tabeli – tak jak Rysunek 4 – wskazują na stały wzrost skali migracji z Polski od początku lat 2000. (w istocie, proces ten rozpoczął się nawet wcześniej i był powiązany z drastycznym pogorszeniem sytuacji na polskim rynku pracy w końcu lat 1990.). Liczba Polaków przebywających czasowo poza granicami kraju w 2004 roku szacowana na około 1 mln już rok po akcesji wzrosła do 1,5 mln, by w okresie najbardziej nasilonego odpływu (w 2007 roku) osiągnąć poziom 2,3 mln. Jest to potężna w sensie ilościowym zmiana, która sprawiła, że migracje zagraniczne stały się jednym z najważniejszych procesów społeczno-ekonomicznych w Polsce. Od tego czasu – głównie za sprawą wydarzeń związanych z kryzysem gospodarczym w skali globalnej – skala migracji nieznacznie się zmniejszyła, ale wciąż waha się w okolicach 2 mln osób.

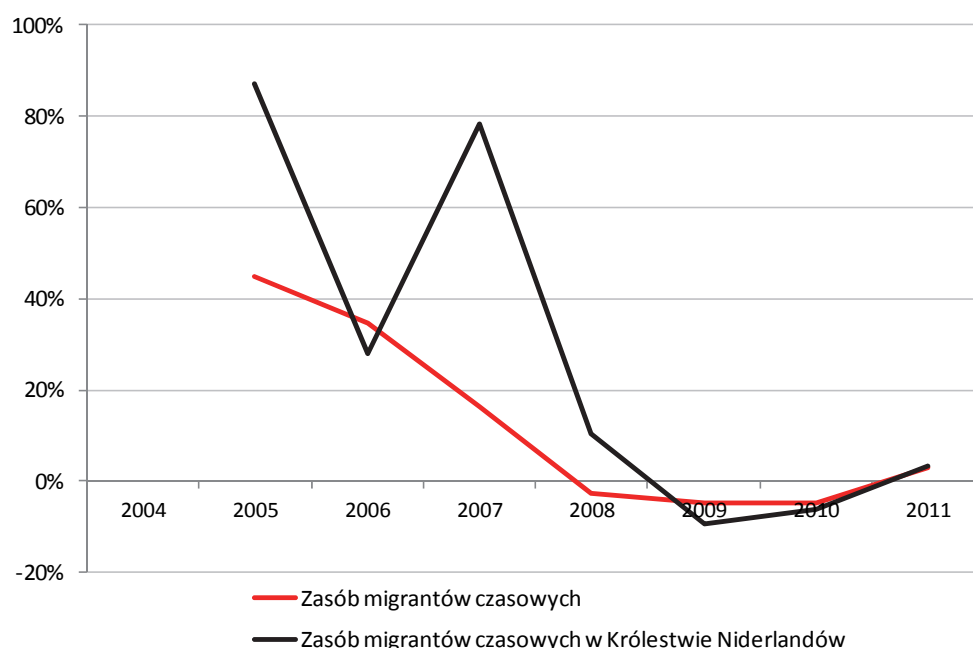
Rysunek 4. Zasób polskich obywateli przebywających czasowo poza granicami Polski, w tys.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS 2012

Olbrzymia większość polskich migrantów dociera do krajów europejskich, szczególnie do krajów Unii Europejskiej. Największe znaczenie na migracyjnej mapie Polaków ma kilka krajów – Wielka Brytania (w okresie poakcesyjnym), Niemcy (tradycyjnie najważniejszy kraj emigracji z Polski) oraz Irlandia (kraj, który zanotował najbardziej spektakularny wzrost zasobów migracyjnych po 1 maja 2004 roku). Ale trzeba wyraźnie podkreślić, że po 2006 roku czwartym najważniejszym krajem docelowym dla migrantów z Polski stało się Królestwo Niderlandów. Co prawda skala zjawiska – por. Tabela 3 i Rysunek 4 – jest dużo mniejsza niż w krajach anglojęzycznych, gdyż zasób polskich migrantów w tym kraju był oceniany na około 100 tys. osób, ale jego dynamika była równie spektakularna.

Rysunek 5 wskazuje jednoznacznie na bardzo wysoką dynamikę migracji Polaków do Królestwa Niderlandów. Co więcej, sugeruje też wyraźnie, iż po 2006 roku, gdy odpływ do innych krajów zaczął się zmniejszać i pojawiły się migracje powrotne, Holandia była jednym z nielicznych krajów, które wciąż notowały wysokie wskaźniki dynamiki migracji (por. także Tabela 3).

Rysunek 5. Zasób polskich obywateli przebywających czasowo poza granicami Polski, w tym w Królestwie Niderlandów, zmiana w stosunku do roku poprzedniego (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS 2012

Podsumowując, biorąc pod uwagę specyfikę analizowanego procesu nie jest możliwe podanie jego rzeczywistych rozmiarów. Dane holenderskie wskazują na obecność w tym kraju około 100 tys. osób pochodzenia polskiego i są w tej mierze zgodne z szacunkami polskimi. Biorąc pod uwagę, iż z pewnością nie wszyscy Polacy przebywający w Królestwie Niderlandów dopełniają obowiązku rejestracji (lub są tam zbyt krótko, by obowiązek ten zaistniał) przyjmuje się, że rzeczywiste rozmiary migracji z Polski są większe i mogą wynosić około 140-150 tys. osób, a w okresie natężenia prac sezonowych liczba ta może wzrastać nawet do 180-200 tys. (NL28; NL30). Szacunki te bazują na powszechnie akceptowanym, choć trudnym do jednoznacznego wyjaśnienia, założeniu, iż osoby zarejestrowane stanowią około połowy całkowitego zasobu (NL28).

Niezależnie od pewnych rozbieżności i wątpliwości dotyczących przytaczanych powyżej liczb, faktem jest, iż po 2004 roku polskie migracje do Królestwa Niderlandów nabrały charakteru masowego, a kraj ten w bardzo krótkim czasie zyskał pozycję jednego z najważniejszych krajów docelowych dla Polaków mobilnych w wymiarze międzynarodowym. Fakt ten zmusza do zadania pytania o czynniki odpowiedzialne za to, że właśnie ten kraj notował tak wysokie wskaźniki dynamiki migracji i o to, dlaczego stał się tak silnym magnesem przyciągającym migrantów z Polski.

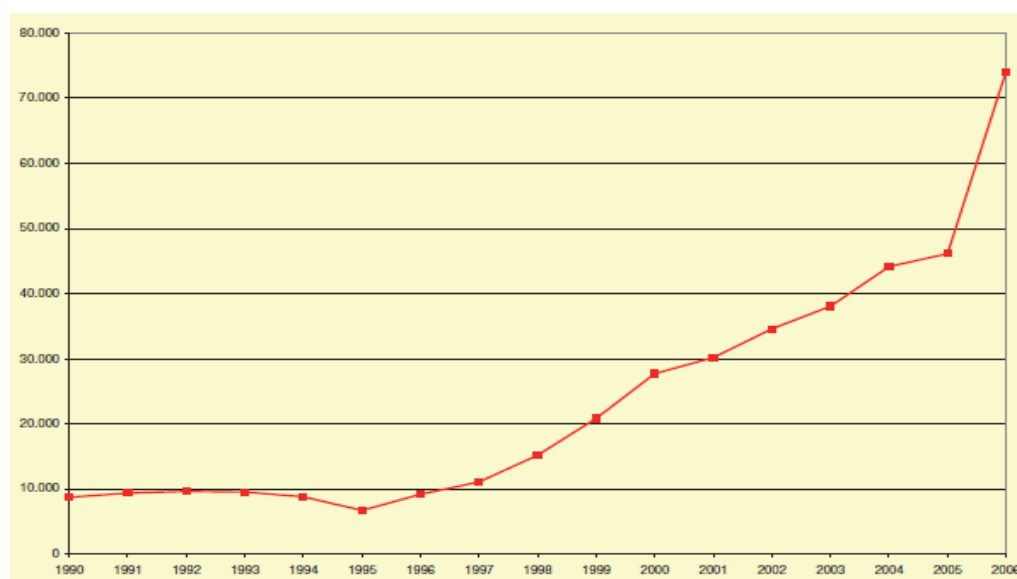
Odpowiedź na to pytanie nie może być oczywiście prosta i jednoznaczna. Mówimy bowiem o złożonym procesie społecznym, który dodatkowo mając charakter masowy jest przeciwieństwem agregacją indywidualnych ludzkich wyborów i losów, które mogą wynikać ze specyficznych jednostkowych cech i uwarunkowań. Możliwe jest jednak wskazanie kilku obszarów, które rzucają pewne światło na to zjawisko.

Po pierwsze, wydaje się, że podstawą porównania czy swoistym punktem odniesienia dla Królestwa Niderlandów powinny być Niemcy. Niemcy to tradycyjny kraj emigracji Polaków, ważny zwłaszcza dla mieszkańców tych regionów kraju, które zamieszkiwane są przez ludność posiadającą podwójne obywatelstwo, w tym niemieckie

(por. Jończy 2011). W tym sensie stanowi on przykład świetnie rozpoznanego oraz spenetrowanego rynku migracyjnego. Ze względu na bliskość geograficzną oraz pewne cechy strukturalne rynków pracy (por. poniżej) Królestwo Niderlandów dla wielu potencjalnych migrantów mogło być naturalnym punktem odniesienia. Wydaje się, że z porównania takich „parametrów migracyjnych” jak stawki płac czy warunki pracy w pewnym momencie (zapewne już w końcu lat 1990.) zaczęło wynikać, że to właśnie Królestwo Niderlandów może być obiecującym celem migracyjnym.

Obserwacja ta prowadzi nas do punktu drugiego, a mianowicie tego, iż procesy obserwowane po roku 2004 stanowią pewnego rodzaju kontynuację zjawisk obserwowanych już wcześniej, a mianowicie stopniowej penetracji rynku holenderskiego przez ograniczone ilościowo, ale coraz ważniejsze grupy migrantów z Polski. Uwaga ta dotyczy zarówno wspomnianych już „etnicznych Niemców”, jak i pracowników sezonowych, którzy podejmowali pracę w Niemczech (na podstawie umowy bilateralnej z grudnia 1990 r.), ale od pewnego momentu coraz śmielej zaczęli poszukiwać alternatywy za zachodnią granicą tego kraju (por. Kaczmarczyk i Łukowski 2004). W tym sensie ciekawy obraz przedstawiają dane na temat zezwoleń na pracę wydawanych obywatelom polskim (dane te dotyczą okresu do 2006 roku włącznie, a więc okresu, w którym obywatele polscy mieli obowiązek posiadania zezwolenia na pracę).

Rysunek 6. Liczba wydanych czasowych zezwoleń na pracę (TWV), 1990-2006



Źródło: Engbersen i inni 2011

Analiza danych na temat czasowych zezwoleń na pracę wskazuje na stopniowy wzrost zainteresowania Polaków holenderskim rynkiem pracy i pozwala na wyróżnienie trzech hipotetycznych faz analizowanego procesu:

- 1) „Faza penetracji” – od początku okresu transformacji do końca lat 1990.;
- 2) „Faza osławiania” – od 1998 do 2004 roku;
- 3) „Faza ekspansji” – od momentu akcesji Polski do UE, a zwłaszcza po całkowitym otwarciu holenderskiego rynku pracy w 2007 roku.

Po trzecie, bez wątplenia istotnym czynnikiem przyciągającym migrantów z Polski jest sezonowy i silnie skoncentrowany sektorowo popyt na pracę cudzoziemców w Królestwie Niderlandów. Niestety, nie istnieją wiarygodne dane na temat struktury zatrudnienia w okresie po 2007 roku, ale w pewnym przybliżeniu pozycję Polaków na holenderskim rynku pracy charakteryzują dane na temat struktury sektorowej czasowych zezwoleń na pracę wydawanych do 2006 roku (Tabela 4). Dane te odnoszą się do obywateli krajów Europy Środkowo-Wschodniej, ale w praktyce około 90% czasowych zezwoleń na pracę było wydawanych obywatelom Polski (Engbersen i inni 2011).

Tabela 4. Struktura czasowych zezwoleń na pracę wydawanych obywatelom krajów Europy Środkowo-Wschodniej (w %)

Sektor / pozycja zawodowa	2003 r.	2004 r.	2005 r.	2006 r.
Rolnictwo i ogrodnictwo	60,9	68,4	76,1	74,6
Zawody artystyczne	5,4	3,1	2,1	0,5
Przemysł	9,9	15,0	8,9	15,6
Nauka	4,7	2,6	1,5	0,8
IT	0,7	0,3	0,2	0,2
Menedżerowie	0,5	0,4	0,5	0,2
Doradcy	0,7	0,6	0,4	0,2
Kierowcy	7,6	6,0	5,4	3,4
Hotelarstwo i gastronomia	2,0	0,8	0,5	0,4
Inne usługi	1,9	1,1	0,8	0,8
Budownictwo	4,2	1,2	2,9	0,3
Opieka zdrowotna	0,9	0,3	0,1	0,1
Inne zawody	0,3	0,2	0,5	3,1
OGÓŁEM	13 650	26 121	31 875	61 133

Źródło: Na podstawie Engbersen i inni 2011

Struktura wydawanych w Królestwie Niderlandów zezwoleń na pracę w przybliżeniu odzwierciedla strukturę popytu na pracę zgłaszanego przez pracodawców w tym kraju. Nie jest to, w żadnym razie, obraz zaskakujący. Podobnie jak i w innych krajach UE15 o wiele większe znaczenie niż podnoszone na forum publicznym zapotrzebowanie na specjalistów i pracowników wysoko wykwalifikowanych ma popyt w klasycznych sektorach rynku pracy określanych jako „drugorzędne” (w nawiązaniu do teorii dualnego rynku pracy bądź koncepcji segmentacji – por. Kaczmarczyk 2005). W Królestwie Niderlandów w mniejszym stopniu jest to przemysł czy sektor budowlany, jednoznacznie dominuje zatrudnienie w sektorze rolnym. To typowy sektor sezonowy, w którym preferowane są czasowe formy zatrudnienia. Dodatkowo, ze względu na charakter pracy i niskie wymagania odnośnie do kwalifikacji, dostępny jest w zasadzie dla wszystkich gotowych do ciężkiej pracy, niezależnie np. od kompetencji językowych. Wreszcie, co nie bez znaczenia w kontekście wcześniejszych obserwacji, jest to dokładnie ten sam sektor, w którym zatrudnienie znajdowali polscy pracownicy sezonowi w Niemczech.

Po czwarte, w Rozdziale 1 wskazywano wyraźnie na inną specyficzną cechę holenderskiego rynku pracy, a mianowicie na rolę, którą spełniają na nim agencje pracy tymczasowej. W istocie, większość ekspertów podkreśla znaczenie zinstytucjonalizowanego modelu migracyjnego, który w kontekście współczesnych migracji z Polski w zasadzie jest bezprecedensowy (NL28; NL29; NL30). Agencje pracy tymczasowej nie tylko oferują pracę dla cudzoziemców. Zajmują się również rekrutacją (często w ścisłej współpracy z polskimi agencjami albo za

pośrednictwem firm-córek zlokalizowanych w Polsce), a przede wszystkim wykreowały tzw. model „all inclusive”, w ramach którego potencjalnemu migrantowi oferowane jest nie tylko zatrudnienie, ale także transport, zakwaterowanie oraz pełna obsługa w trakcie pobytu za granicą. Model ten jest przedmiotem szczegółowej analizy w Rozdziale 3, w tym momencie trzeba jednak wyraźnie stwierdzić, że przyczynił się on do zmiany profilu migranta, a być może nawet do stworzenia nowego modelu migracyjnego. Model ten zakłada możliwość wyjazdu dla osób z niskimi kwalifikacjami, nie dysponujących kompetencjami językowymi, a zapewne także nie wyróżniających się skłonnością do podejmowania ryzyka, co często jest nieodłącznym składnikiem migracji zagranicznych.

Po piąte wreszcie, dynamika procesu wskazuje na wyraźny efekt „uczenia się” (NL28). W zasadzie wszystkie dostępne dane – odnoszące się do liczby wydawanych zezwoleń na pracę, rejestracji czy też polskie szacunki – pokazują, w jaki sposób polscy migranci „oswajali” holenderski rynek pracy, który w końcowej fazie stał się jednym z najważniejszych na migracyjnej mapie Europy.

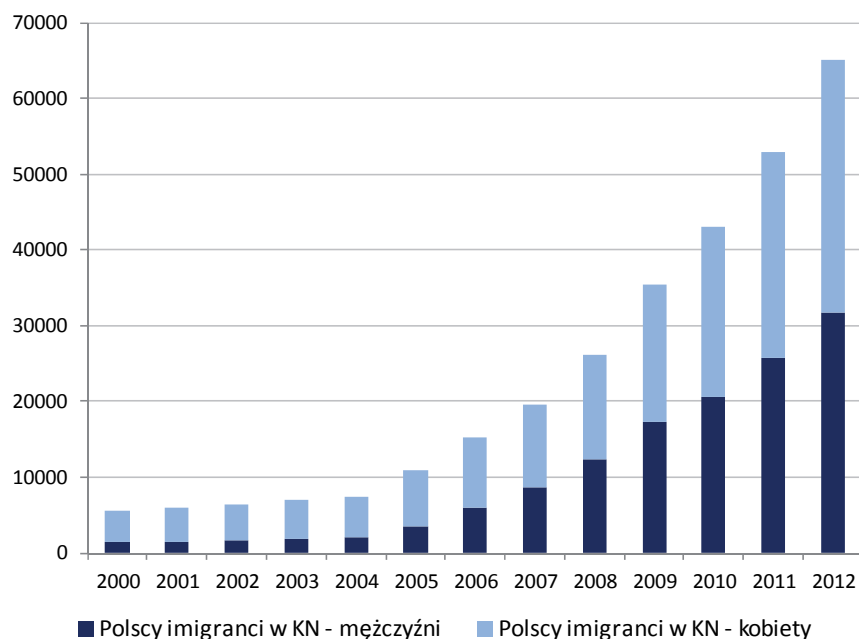
2.3. Cechy strukturalne najnowszych migracji z Polski do Królestwa Niderlandów

O ile w pewnym przybliżeniu można określić skalę najnowszych migracji Polaków do Królestwa Niderlandów, o tyle identyfikacja ich cech strukturalnych stwarza o wiele większe problemy. Jest to zrozumiałe, gdyż w tym przypadku podstawowe dane rejestrowe są niewystarczające i w związku z tym konieczne jest odwołanie się do badań o charakterze pogłębionym, w tym poświęconych danej grupie migranckiej. Z konieczności więc kolejny fragment nie ma charakteru wyczerpującej analizy struktury polskiej grupy migranckiej, lecz stanowi podsumowanie dostępnych informacji na ten temat.

Podobnie jak w poprzednim podrozdziale, punktem wyjścia są dostępne dane statystyczne, w szczególności pochodzące ze źródeł holenderskich (CBS) informacje na temat osób zarejestrowanych w Królestwie Niderlandów. Poniższe dane (Rysunek 7) wskazują na bardzo ciekawą zmianę strukturalną odnoszącą się do struktury migracji według płci. Wynika z nich, że aż do momentu akcesji Polski do Unii Europejskiej (a nawet do 2006 czy 2007 roku) migracje z Polski do Królestwa Niderlandów były silnie sfeminizowane. Wynikało to z faktu, że w tym okresie dużą część migrantów przybywających z Polski stanowiły osoby wykonujące zawody specjalistyczne bądź artystyczne, osoby przemieszczające się w celach rodzinnych (przede wszystkim kobiety) oraz młode kobiety, które trafiały do Królestwa Niderlandów jako opiekunki (*au pair*)¹⁶. Od momentu otwarcia rynku pracy sytuacja zmieniła się w sposób radykalny, a wzrost skali napływu mężczyzn sprawił, że obecna struktura zarejestrowanych migrantów z Polski jest zrównoważona (przez co upodabnia się do procesów obserwowanych w innych krajach). Bez wątpienia, decydujące znaczenie w tej transformacji odegrała struktura popytu na pracę zgłaszanego przez holenderskich pracodawców.

¹⁶ Ta ostatnia strategia migracyjna została wyraźnie potwierdzona w trakcie badania jakościowego (NL16; NL19; NL24).

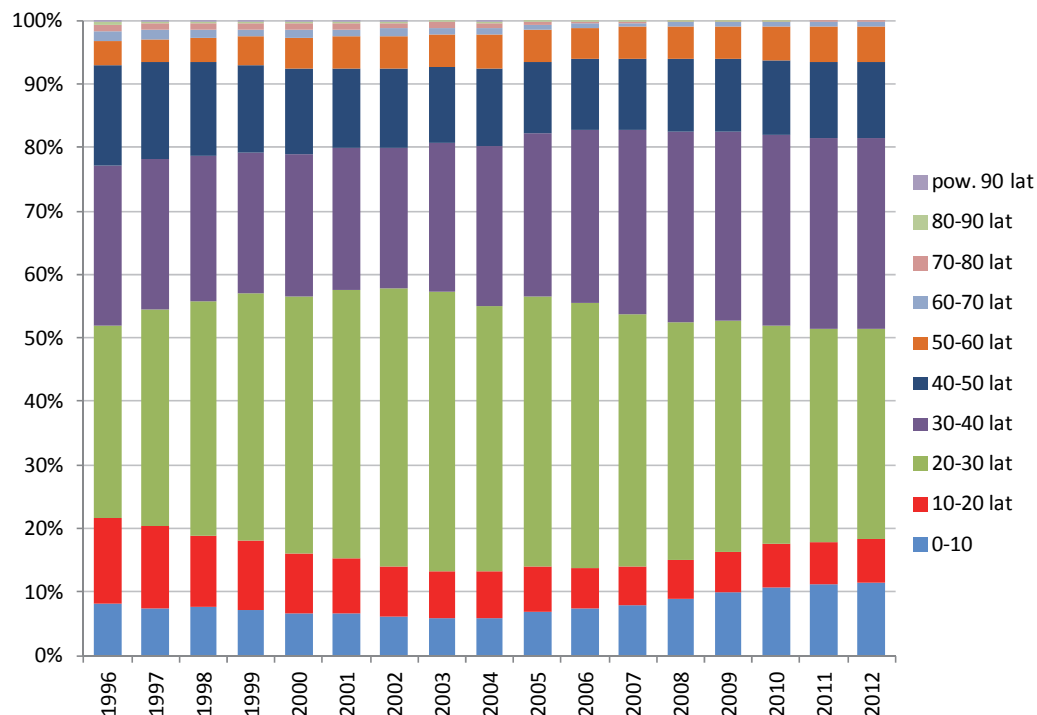
Rysunek 7. Imigranci z Polski (osoby bez obywatelstwa holenderskiego) – struktura według płci, 2000-2012



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych CBS (według GBA)

Nie zaskakuje, że migranci docierający do Królestwa Niderlandów są przeważnie osobami młodymi (por. Rysunek 8). Jest to bowiem prawidłowość notowana w przypadku większości procesów migracyjnych.

Rysunek 8. Imigranci z Polski (osoby bez obywatelstwa holenderskiego) – struktura według wieku

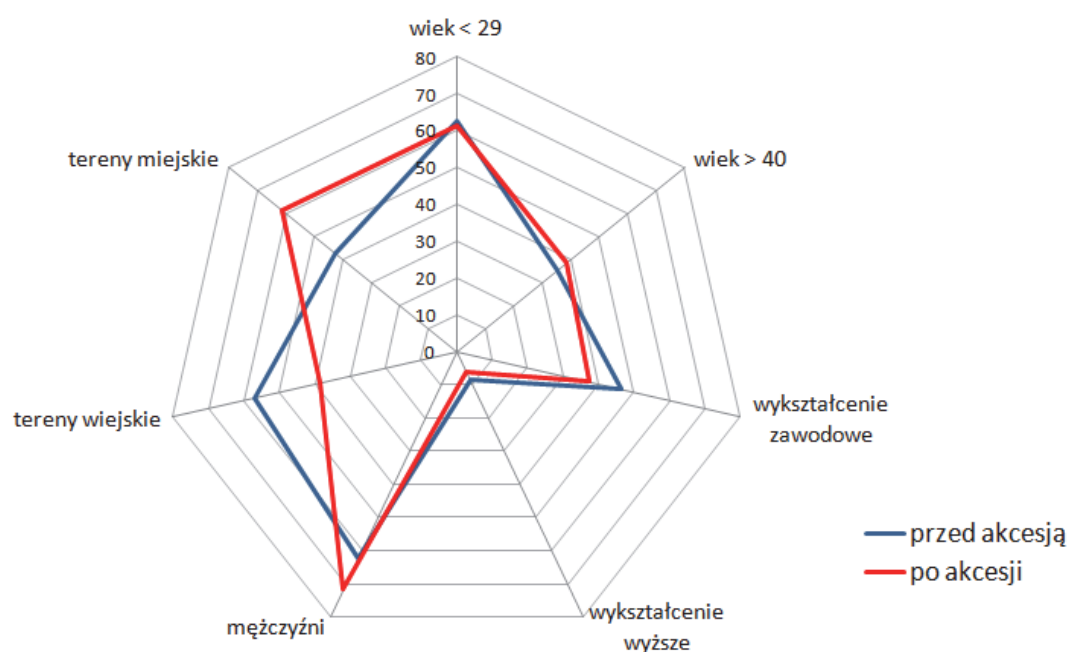


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych CBS (według GBA)

Dane przedstawione na powyższym rysunku wskazują, po pierwsze, że około 60-65% wszystkich migrantów z Polski rejestrujących się w Królestwie Niderlandów to osoby w wieku 20-40 lat. Po drugie jednak, relacje pomiędzy poszczególnymi grupami zmieniały się w czasie. O ile do 2006 roku jednoznacznie dominowała grupa wieku 20-30 lat (co zresztą miało związek z trendami opisywanymi powyżej), o tyle w okresie późniejszym wzrosło znaczenie migrantów starszych, w szczególności tych lokujących się w przedziale 30-40 lat. Jest to sygnałem, iż holenderski rynek pracy jest dostępny nie tylko dla osób najmłodszych, ale także tych nieco starszych.

Te podstawowe informacje o migrantach z Polski, które są dostępne dzięki rejestrom holenderskim, warto zestawzić z danymi, które pochodzą z polskich źródeł. Chodzi o dane z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL), na podstawie których możliwe jest zidentyfikowanie podstawowych cech strukturalnych polskich migrantów przebywających czasowo poza granicami kraju¹⁷. Dodatkowe zalety tego zbioru danych to możliwość uwzględnienia także tych osób, które nie dopełniają obowiązku rejestracyjnego, oraz możliwość dokonania porównania z innymi ważnymi krajami docelowymi polskich migrantów.

Rysunek 9. Polscy migranci w Królestwie Niderlandów przed akcesją do Unii Europejskiej i po akcesji – cechy strukturalne (w%)

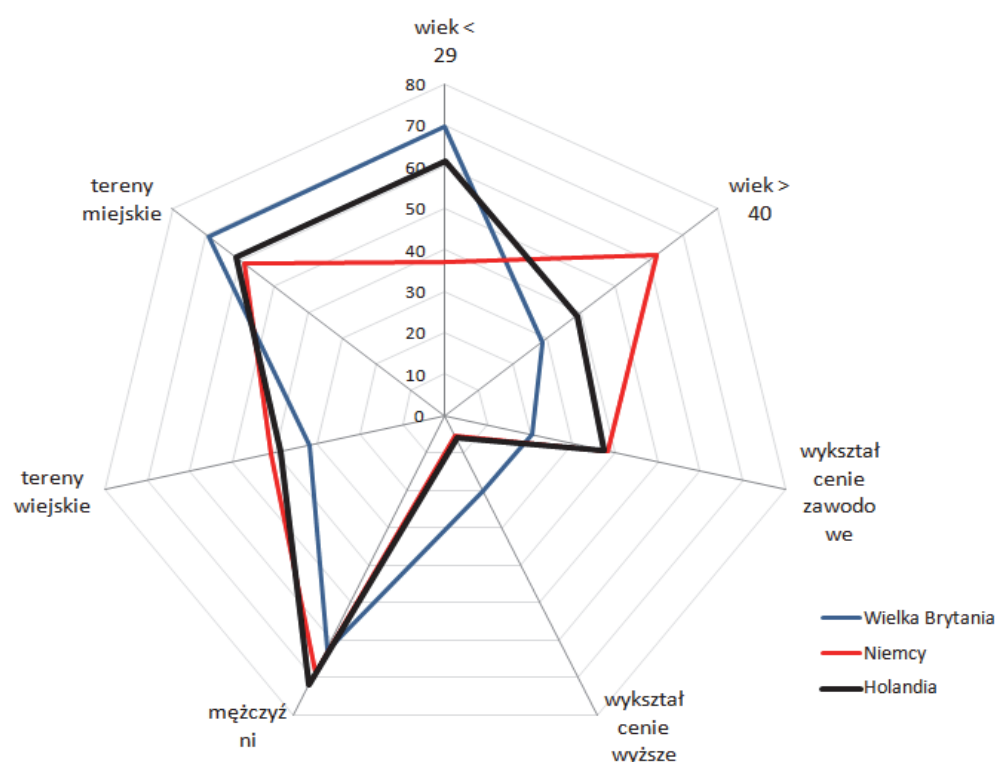


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BAEL/OBM

¹⁷ Warto pamiętać, że wykorzystywane przez polskich badaczy dane z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL, ang. *Labour Force Survey*, LFS), są gromadzone na potrzeby analiz rynku pracy, a nie migracji. Ze względu na strukturę pozyskiwanych informacji możliwa jest ocena procesów migracyjnych, choć z pewnymi zastrzeżeniami. Po pierwsze, GUS sugeruje, że wielkość próby jest niewystarczająca do badania migracji zagranicznych. Po drugie, ze względu na swoją konstrukcję, badanie nie obejmuje wszystkich grup migrantów, np. osób, które wyemigrowały z całymi rodzinami, osób, które przed wyjazdem tworzyły jednoosobowe gospodarstwa domowe i mieszkały same, oraz osób przebywających w obiektach zbiorowego zakwaterowania. Po trzecie wreszcie, dane na temat emigrantów są pozyskiwane od członków gospodarstwa domowego przebywających w kraju, co może generować dodatkowe obciążenia. W konsekwencji, BAEL nie jest dobrym źródłem danych do oceny skali procesów migracyjnych. Uznaje się jednak, iż jest to cenny zbiór danych na potrzeby oceny dynamiki i cech strukturalnych migracji (por. Kaczmarczyk 2011; Mioduszevska 2008).

Analiza danych pochodzących z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności wskazuje przede wszystkim na relatywnie ciągłość procesów migracyjnych do Królestwa Niderlandów (na podstawie porównania okresu przed- i poakcesyjnego¹⁸). Dotyczy to zwłaszcza takich wymiarów, jak poziom wykształcenia, wiek czy struktura według płci. Co ciekawe, dane BAEL wskazują na wyraźnie większy odsetek mężczyzn wśród osób migrujących do Królestwa Niderlandów. Według tych danych udział osób płci męskiej zwiększył się po 2004 roku. Wyraźnie pokazuje to, że dane rejestrowe w Królestwie Niderlandów niedoszacowują tę część migracji z Polski, która prawdopodobnie powiązana jest z zatrudnieniem krótkookresowym, przede wszystkim w sektorze rolnym. Migranci z Polski są stosunkowo młodzi, ale relatywnie wysokie są również odsetki osób w wieku powyżej 40 lat. Potwierdza to sugerowaną już wcześniej otwartość nowego modelu migracyjnego, który w istocie umożliwia włączenie się doń osób także w starszym wieku oraz – co pokazuje kolejna charakterystyka – bez kwalifikacji zawodowych. Poziom wykształcenia polskich migrantów w Królestwie Niderlandów jest bowiem zazwyczaj niski. Największe różnice, jeśli chodzi o wzorce strukturalne migracji, zanotowano w odniesieniu do miejsca pochodzenia migrantów: o ile przed 2004 rokiem jednoznacznie dominowały osoby pochodzące z terenów wiejskich, o tyle od momentu akcesji Polski do Unii Europejskiej zależność ta uległa odwróceniu (co jest zresztą zgodne z ogólnym wzorcem migracji z Polski – por. Kaczmarczyk 2011).

Rysunek 10. Polscy migranci w wybranych krajach docelowych po 2004 roku – cechy strukturalne (w%)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BAEL/OBM

¹⁸ Przedstawione powyżej dane obejmują okres do 2007 roku włącznie. Można więc przypuszczać, że po 2008 roku niektóre z analizowanych wymiarów mogły ulec zmianie.

Rysunek 10 może być z kolei podstawą do porównania struktury migrantów w trzech ważnych krajach emigracji Polaków – w Wielkiej Brytanii, Niemczech i Królestwie Niderlandów. Przedstawione powyżej dane wskazują wyraźnie, jak istotne są różnice między dwoma generalnymi wzorcami migracyjnymi, które określa się czasem jako „migracje młodych” i „migracje starszych” (Grabowska-Lusińska i Okólski 2009; Kaczmarczyk 2012). Ten pierwszy typ migracji bezpośrednio wiąże się z wyjazdami do krajów anglojęzycznych i dotyczy osób młodych bądź bardzo młodych, relatywnie dobrze wykształconych i pochodzących przede wszystkim z terenów miejskich. Typ drugi to wyjazdy głównie do Niemiec, w których uczestniczą osoby dużo starsze, z niższymi kwalifikacjami zawodowymi (nikły odsetek osób z wyższym wykształceniem) oraz relatywnie częściej pochodzące z obszarów wiejskich. Jak na tym tle wygląda migracja do Królestwa Niderlandów? Jak można było oczekiwać (i co sugerowano już wcześniej), pod wieloma względami jest to model zbliżony do tradycyjnego wzorca migracji do Niemiec – wielokrotnie charakterystyki migrantów z obu tych krajów są wręcz zaskakująco zbieżne. Odróżnia je jeden zasadniczy element: wiek migrantów. Pod tym względem osoby wybierające jako kraj docelowy Królestwo Niderlandów są o wiele bardziej podobne do tych, które docierają do Wielkiej Brytanii.

Jak wskazywano wcześniej, rzetelna ocena cech strukturalnych migracji wymaga realizacji pogłębionych badań (optymalnie o charakterze zarówno ilościowym, jak i jakościowym). Badań takich niestety nie było wiele, a te, do wyników których dotarliśmy, cechują się pewnymi obciążeniami. Bez wątpienia najważniejszym badaniem zrealizowanym w Królestwie Niderlandów było badanie ilościowe na próbie 602 osób przebywających w Królestwie Niderlandów poniżej sześciu lat i jednocześnie zarejestrowanych w urzędach gminnych (GBA). Oznacza to, że w praktyce próba nie objęła osób, które ze względu na krótki czas nie miały obowiązku rejestracji (poniżej czterech miesięcy planowanego pobytu). Badanie zrealizowano w 2009 roku (Dagevos 2011)¹⁹.

Tabela 5. Imigranci z Polski (osoby bez obywatelstwa holenderskiego) – sytuacja gospodarstwa domowego (w %)

Kategoria	Ogółem	Migranci zarobkowi - pracownicy	Członkowie rodzin	Osoby w związkach lub małżeństwach mieszanych	Pozostali migranci
Para bez dzieci	29	26	25	51	29
Para z dziećmi	22	18	35	32	16
Osoby przebywające w gospodarstwie wielorodzinnym	14	16	5	3	19
Osoby poza stałym związkiem	28	37	1	10	27
Dziecko/dzieci w Polsce	5	1	28	3	6
Inne	3	2	6	1	2

Źródło: Dagevos 2011

Dane pochodzące z cytowanego badania wskazują, że Polacy przebywający w Królestwie Niderlandów to przede wszystkim migranci, którzy przyjechali z zamiarem podjęcia pracy. Powyższa tabela wskazuje, że niemal 75% z nich stanowiły osoby bezdzietne, spośród których duża część to osoby nie będące w stałych związkach. Zwraca uwagę relatywnie duży odsetek osób zamieszkujących wraz z innymi osobami spoza gospodarstwa domowego

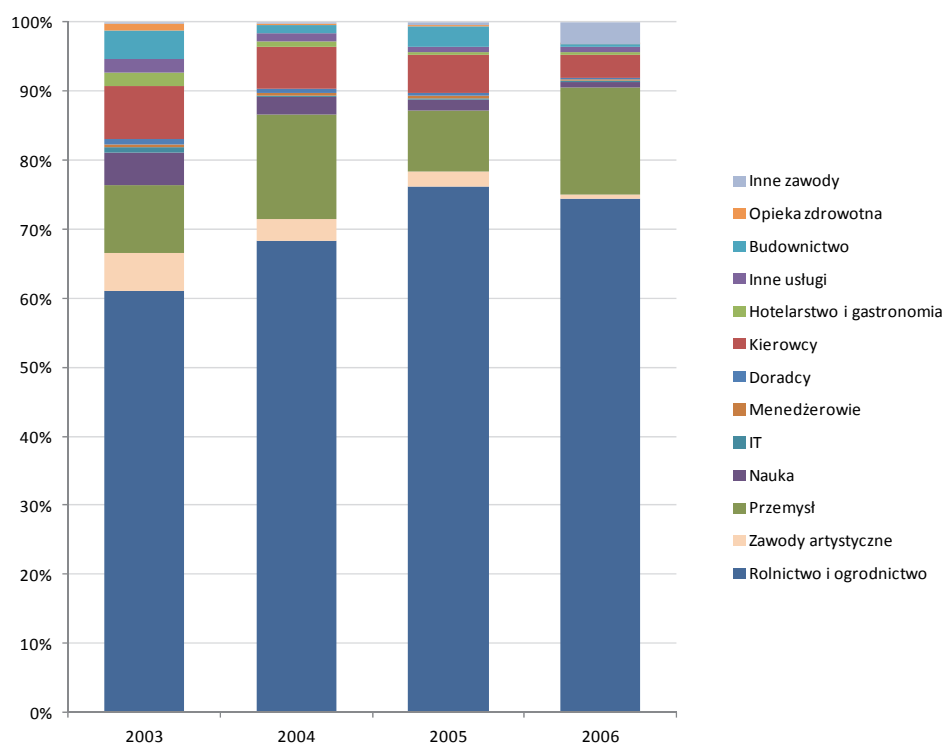
¹⁹ Badanie bazowało na danych Survey of Integration of New Groups (sing).

(zaskakujący, jeśli weźmiemy pod uwagę, iż badanie z założenia nie uwzględniało typowych migrantów sezonowych).

Zważywszy, że ze względu na konstrukcję próby badanie nie obejmowało osób, które przebywały w Królestwie Niderlandów do czterech miesięcy, ciekawą kategorią są migranci pracownicy (por. Tabela 5). W tym przypadku wyraźnie dominowały osoby nie będące w stałych związkach (i młode) oraz bezdzielne pary. Wyższy był także udział osób, które dzieliły mieszkania/domy z innymi migrantami.

Z opisywanego badania wyłania się przede wszystkim obraz pozycji Polaków na holenderskim rynku pracy. Z raportu Jaco Dagevosa (2011) wynika, iż migrantów z Polski można opisywać jako bardzo aktywnych zawodowo – wskaźniki zatrudnienia w ich przypadku wynosiły około 70% (czyli były wyraźnie wyższe niż analogiczne miary w Polsce i wskaźniki dla innych grup imigranckich w Królestwie Niderlandów). Relatywnie częściej niż pracownicy rodzimi byli oni zatrudniani na kontraktach czasowych (36% ogółu wobec zaledwie 5% w przypadku pracowników rodzimych), wyróżniała ich także silna koncentracja sektorowa.

Rysunek 11. Struktura czasowych zezwoleń na pracę (TWV) wydanych obywatelom krajów Europy Środkowo-Wschodniej według sektorów zatrudnienia



Źródło: Engbersen i inni 2011

Rysunek 11 podsumowuje przytaczane już dane na temat czasowych zezwoleń na pracę wydawanych do 2006 roku obywatelom Polski (ze względu na fakt, że obywatele polscy stanowili dominującą grupę można traktować je jako przybliżenie danych dla Polaków). Raz jeszcze trzeba podkreślić wyraźną tendencję do zwiększania udziału sektorów prac nie wymagających kwalifikacji, w szczególności zaś rolnictwa i ogrodnictwa. W tym kontekście nie mogą zaskakiwać wyniki badania przytaczane przez Dagevosa (2011): uczestnictwo Polaków w holenderskim rynku pracy można opisywać w kategoriach zatrudnienia w zawodach nie wymagających kwalifikacji (75% w porównaniu z 36% dla pracowników rodzimych) oraz niezgodnego z kwalifikacjami (odpowiednio 62% i 21%).

O niedostatkach metodologicznych badania świadczy jednak inna przytaczana cecha populacji polskich migrantów. Otóż, około 70% badanych deklaroowało zadowolenie z sytuacji mieszkaniowej w Królestwie Niderlandów. Biorąc pod uwagę, że jest to jeden z najczęściej krytykowanych aspektów obecności migrantów w tym kraju (por. Rozdział 3), można przyjąć, że w próbie nadreprezentowane były osoby silnie już zdomowione.

Pewne niedostatki ma również badanie zrealizowane przez zespół z Uniwersytetu Erazma w Rotterdamie (Engbersen i inni 2012). W tym przypadku wynikają one głównie z faktu, iż nie było ono poświęcone wyłącznie migrantom z Polski, ale obejmowało również osoby pochodzące z Bułgarii i Rumunii (próba składała się z 654 osób, spośród których 58% stanowili migranci z Polski)²⁰. Uzyskane wyniki w dużej mierze pokrywają się z danymi przedstawianymi wcześniej: migranci z Europy Środkowo-Wschodniej przebywający w Królestwie Niderlandów to przede wszystkim mężczyźni (60%), osoby młode (z 80-procentowym udziałem migrantów w wieku do 40 lat), w większości pozostające w stabilnych związkach oraz, co może zaskakiwać, relatywnie dobrze wykształcone (około 20% z wykształceniem wyższym - w tym przypadku wydaje się, iż jest to raczej efekt agregacji migrantów różnej narodowości). W porównaniu z badaniem Dagevosa (2011) potwierdzono przede wszystkim duży udział osób zatrudnionych poniżej kwalifikacji – około 60-70% wszystkich migrantów było zatrudnionych na pozycjach nie wymagających kwalifikacji. Z jednej strony, wskazuje to na określony model partycypacji imigrantów z krajów Europy Środkowo-Wschodniej w holenderskim rynku pracy. Z drugiej jednak, nie powinno to zaskakiwać, gdyż jest to wzorzec dość powszechny dla migracji poakcesyjnych – jak wskazywano już wielokrotnie, cechą tych migracji jest relatywnie duży udział osób dobrze wykształconych, w przypadku których możemy mówić o swoistym „marnotrawstwie mózgów” (Kaczmarczyk 2012).

Przedstawione dotychczas dane stanowią dobry punkt wyjścia do dyskusji na temat strategii migracyjnych Polaków w Królestwie Niderlandów. Temat ten jest istotny z wielu względów. Po pierwsze, wpisuje się on w szerokie obecnie rozważania na temat losów migrantów i ich trajektorii życiowych. Współczesne analizy migracyjne zwracają większą niż wcześniej uwagę na indywidualne wybory migracyjne i rolę migracji w życiu osób uczestniczących w migracji i ich rodzin (*agency*), podkreślają także nielinearność i wielokierunkowość strategii czy też „ścieżek migracyjnych” (Bakewell i Haas 2012; Engbersen i inni 2012). Po drugie, rozpoznanie strategii migracyjnych i oczekiwań migrantów, które zwykle są ich pochodną, ma pierwszorzędne znaczenie w procesie formułowania i implementacji polityk publicznych skierowanych do imigrantów.

Temat ten zajmuje również bardzo dużo miejsca w polskiej literaturze migracyjnej. Jest to o tyle uzasadnione, że w okresie poakcesyjnym – na co wskazywały już dane przedstawiane wcześniej – istotnie zmieniły się wzorce migracji z Polski. Mobilność Polaków w pierwszej fazie transformacji systemowej często była określana mianem „migracji niepełnej”, choć bez wątplenia kategoria ta nie wyczerpuje bogactwa zachowań migracyjnych w tamtym okresie (Jaźwińska i Okólski 1998). Owe „migracje niepełne” to formy mobilności, które ze względu na swój charakter (krótkotrwałe, często cyrkulacyjne wyjazdy zarobkowe za granicę) umykały tradycyjnym definicjom statystycznym. Uczestniczyli w nich przede wszystkim „przegran” transformacji systemowej – osoby w średnim wieku, nie dysponujące wykształceniem zapewniającym uprzywilejowaną pozycję na polskim rynku pracy, często bez pracy lub pracujące dorywczo, pochodzące przede wszystkim z regionów peryferyjnych²¹. Akcesja Polski do Unii Europejskiej, i związane z tym selektywne otwarcie rynków pracy krajów UE, oznaczała nie tylko umasowienie

²⁰ Badanie zostało zrealizowane między październikiem 2009 a lutym 2011 roku w wybranych holenderskich społecznościach lokalnych, z uwzględnieniem dwóch najważniejszych miast „migranckich”, tj. Rotterdamu i Hagi, oraz regionów o największych udziałach imigrantów.

²¹ Oprócz cech strukturalnych istotnym wymiarem koncepcji „migracji niepełnej” było również wpisanie jej w szeroki kontekst przemian społeczno-ekonomicznych dokonujących się w Polsce w okresie minionego 50-lecia, w szczególności zaś odniesienie jej do takich zjawisk, jak „niedourbanizacja” (Jaźwińska i Okólski 1998; Okólski 2012).

zjawisk migracyjnych, ale i zmianę charakteru migracji. Mobilność zagraniczna istotnie się upowszechniła, ale też oprócz grup, które tradycyjnie angażowały się w migracje zagraniczne (np. mieszkańcy „tradycyjnych” regionów emigracyjnych), pojawiły się nowe, często o zupełnie innych cechach niż te obserwowane wcześniej. Ci „nowi” migranci z Polski byli dużo młodsi niż w latach 1990., lepiej wykształceni (relatywnie duży był odsetek osób z dyplomem ukończenia wyższej uczelni), często bez doświadczeń na rynku pracy lub próbujący znaleźć lepszą pracę (a niekoniecznie po prostu jakąkolwiek pracę!) (Kaczmarczyk 2010; 2011).

Ta nowa sytuacja zmusiła badaczy migracji do poszukiwania odmiennych niż wcześniej form opisu zachowań migrantów, w tym ich strategii migracyjnych. Jedną z pierwszych takich nowych typologii migracyjnych była klasyfikacja zaproponowana przez Johna Eade’a i współpracowników (2006), która odnosiła się do sytuacji polskich migrantów w Wielkiej Brytanii. Eade i inni (2006) zaproponowali, by wyróżnić następujące kategorie polskich migrantów: bociany (migranci cyrkulacyjni, którzy znajdowali pracę przede wszystkim w sektorach niskopłatnych i nie wymagających kwalifikacji, podejmowali za granicą prace o charakterze dorywczym, na stałe będąc powiązanymi z krajem pochodzenia), chomiki (osoby, które wyjeżdżały za granicę, by zrealizować określony cel, np. zgromadzić wystarczającą ilość gotówki, by móc kupić mieszkanie, zainwestować we własny biznes itp.; z tego też względu nie byli zainteresowani długookresową ścieżką kariery zawodowej, a jedynie jak najlepiej płatną pracę), poszukiwacze (osoby, które świadomie nie podejmowały ostatecznej decyzji w sprawie powrotu oraz osiedlenia, w grupie tej – nawiasem mówiąc wielokrotnie najliczniejszej – dominowały osoby młode, często ambitne i o indywidualistycznym stosunku do świata) oraz osiedleńcy (osoby planujące osiedlenie się za granicą i w związku z tym najbardziej zainteresowane nie tylko ekonomiczną, ale i społeczną czy kulturową integracją). Jedną z wielu kolejnych była typologia zaproponowana przez Grabowską-Lusińską i Okólskiego (2009). Ci badacze z kolei skoncentrowali się na cechach samego procesu migracyjnego i na tej podstawie zidentyfikowali cyrkulantów (migrantów sezonowych), migrantów długookresowych, osiedleńców (czyli osoby, które przynajmniej na poziomie planów czy deklaracji były gotowe osiedlić się za granicą) oraz osoby kierujące się strategią „intencjonalnej nieprzewidywalności” (*intentional unpredictability*). To ostatnie pojęcie zostało wprowadzone przez Eade’a i innych (2006) i odnosiło się do sytuacji, w której dana osoba nie ma ściśle założonej strategii migracyjnej i jest gotowa do elastycznego reagowania na zmieniające się warunki zewnętrzne (np. zmiany kursów walut, cykle koniunkturalne itp.). Paradoksalnie, ta strategia będąca przecież zaprzeczeniem strategii zrobiła wielką karierę w okresie poakcesyjnym i to przez jej pryzmat zaczęto postrzegać zachowania migracyjne młodych Polaków, przede wszystkim w Wielkiej Brytanii i Irlandii.

Podobne próby typologizacji zachowań polskich migrantów podejmowano i w Królestwie Niderlandów. Tym ciekawsze jest ich zestawienie z obserwacjami na temat ogólnych wzorców migracji z Polski po 1 maja 2004 roku. Cytowany już wielokrotnie raport pod autorstwem Dagevosa (2011) proponuje wyróżnienie następujących kategorii migrantów z Polski:

- **migranci zarobkowi – pracownicy;**
- **członkowie rodzin** (tj. osoby, które przybyły do Królestwa Niderlandów, by być razem z partnerami);
- **osoby pozostające w związkach z holenderskimi partnerami** (czyli kolejna kategoria migracji o charakterze rodzinnym);
- **pozostali**, czyli migranci polityczni, studenci i pracownicy wysoko wykwalifikowani.

Tabela 6 zawiera dane przedstawiające strukturę próby, która została objęta badaniem.

Tabela 6. Typologia migrantów z Polski w Królestwie Niderlandów (do sześciu lat pobytu), 2009 rok (w %)

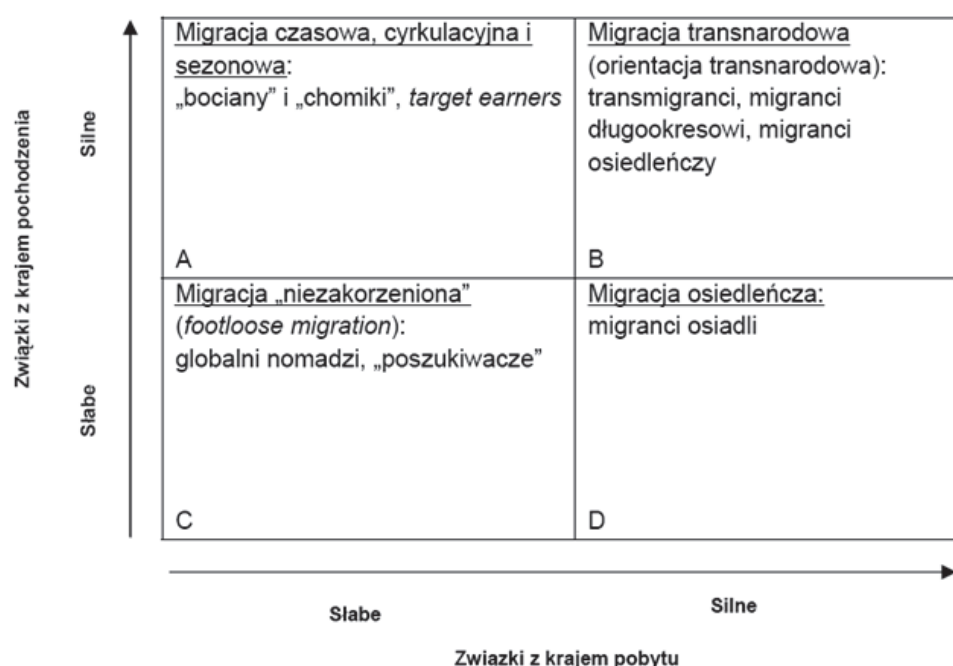
Kategoria	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
Migranci zarobkowi - pracownicy	63	81	46
Członkowie rodzin	13	7	20
Osoby w związkach lub małżeństwach mieszanych	12	1	23
Pozostali	11	11	11

Źródło: Dagevos 2011

Przedstawiona powyżej typologia jest bardzo dobrym przykładem, na którym można pokazać, jak duże problemy wiążą się z opisem nowej kategorii migrantów, którzy pojawili się w Królestwie Niderlandów po 2004 roku. W istocie bowiem stanowi ona odbicie prób typologizacji migracji o innym charakterze, których ten kraj doświadczał w okresie minionych dziesięcioleci. Nienajlepiej natomiast oddaje ona specyfikę „nowej imigracji”. Widać to zwłaszcza na przykładzie mężczyzn, którzy niemal całkowicie mieszczą się tutaj w kategorii migracji pracowniczych. Nieco bardziej zróżnicowana była sytuacja kobiet, choć i w ich przypadku największe znaczenie miała kategoria „migranci zarobkowi”.

Tym większe znaczenie ma propozycja sformułowana przez Engbersena i innych (2013) w oparciu o szeroko zakrojone badania migrantów z krajów Europy Środkowo-Wschodniej (Bułgaria, Polska i Rumunia). Zaproponowali oni, by na zachowania i strategię migrantów patrzeć przez pryzmat zaledwie dwóch wymiarów: kontaktów/relacji z krajem pochodzenia oraz krajem docelowym. Ta prosta koncepcyjnie konstrukcja prowadzi do uzyskania następującej macierzy ze zdefiniowanymi już kategoriami migrantów (Rysunek 12).

Rysunek 12. Typologia migrantów z wybranych krajów Europy Środkowej w Królestwie Niderlandów



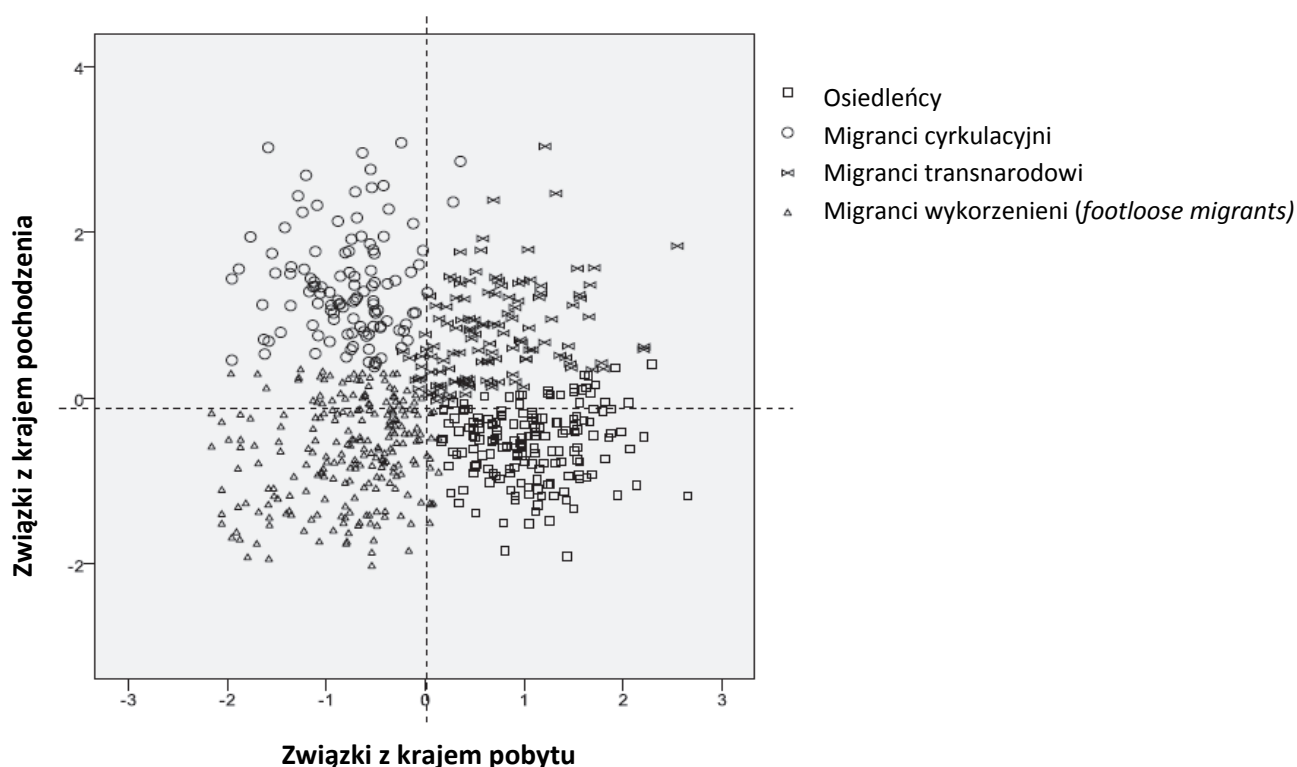
Źródło: Engbersen i inni 2013

W zależności od charakteru i siły powiązań możliwe jest więc wyróżnienie następujących kategorii:

- **migrantów czasowych, sezonowych i cyrkulacyjnych** (cechujących się silnymi relacjami z krajem pochodzenia oraz słabymi z Królestwem Niderlandów);
- **migrantów transnarodowych** (cechujących się silnymi powiązaniem z obu krajami);
- **migrantów wykorzenionych** (*footloose migrants*) (cechujących się brakiem zakorzenienia w jakimkolwiek kraju);
- oraz
- **migrantów osiedleńczych** (cechujących się silnymi powiązaniem z Holandią i relatywnie słabymi z Polską).

Jak sugeruje Rysunek 12, zaproponowane kategorie korespondują z kategoriami opisywanymi w przypadku polskich migracji do Wielkiej Brytanii – np. pierwsza kategoria to odpowiednik „bocianów” i „chomików”, a trzecia obejmuje między innymi „poszukiwaczy”. Dodatkową wartością cytowanego badania było to, iż na podstawie zestawu zmiennych określających poziom relacji z krajem pochodzenia i krajem docelowym dokonano klasyfikacji migrantów z próby, czego efekty zawiera Rysunek 13.

Rysunek 13. Typologia migrantów z wybranych krajów Europy Środkowej w Królestwie Niderlandów – wyniki analizy empirycznej



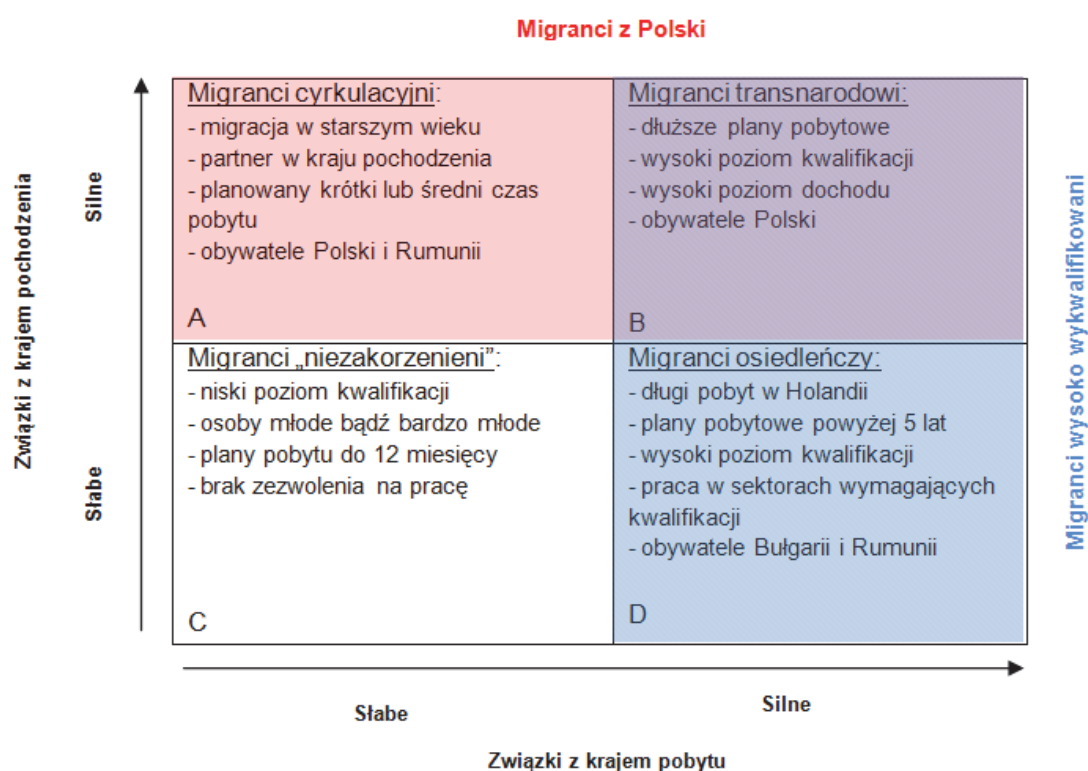
Źródło: Engbersen i inni 2013

Jak wynika z zamieszczonych powyżej danych, migranci z Europy Środkowej w Królestwie Niderlandów mieszczą się we wszystkich możliwych kategoriach, choć w sensie ilościowym dominowały osoby, których powiązanie

z krajem docelowym należałoby określić jako słabe²². Jest to bardzo ważny wniosek w kontekście dalszej części tego raportu, bowiem wskazuje na dwie kwestie:

- 1) Duża część polskich migrantów w Królestwie Niderlandów nie przejawia zainteresowania osiedleniem się w tym kraju czy nawet związania się z nim na dłużej. W przypadku tych osób trudno oczekiwać podejmowania działań zmierzających do integracji.
- 2) Niezależnie od wcześniejszej uwagi, w przypadku każdej w zasadzie społeczności lokalnej oczekiwać można wystąpienia wszystkich typów migrantów. A to stwarza potężne wyzwania dla instytucji odpowiedzialnych za politykę migracyjną.

Rysunek 14. Typologia migrantów z Europy Środkowej w Królestwie Niderlandów – kraje i poziomy wykształcenia



Źródło: Engbersen i inni 2013

Autorzy cytowanej typologii wskazują wreszcie, że możliwe jest wskazanie pewnych prawidłowości w zakresie przynależności do określonych kategorii. W ich ocenie jednym z poziomów różnicujących migrantów jest ich narodowość – w tym wymiarze migrantów z Polski cechuje relatywnie silne przywiązanie (kontakty) do kraju pochodzenia. Drugim wymiarem jest poziom wykształcenia, przy czym w przypadku osób dobrze wykształconych zauważalna jest relatywnie silniejsza orientacja na kraj docelowy. Ten dodatkowy podział pozwala przyjąć

²² Ale też nie sposób nie zauważyć, że zaznaczyła się wyraźna tendencja do koncentracji wokół wartości średnich, czyli środkowej części macierzy.

wniosek, że to właśnie poziom kwalifikacji – a zapewne w jeszcze większym stopniu zajmowana pozycja zawodowa – będzie decydować o stosunku danej osoby do procesu integracji.

* * * * *

Przedstawiona powyżej analiza wskazuje, że nasza wiedza na temat obecności polskich migrantów w Królestwie Niderlandów wciąż jest bardzo niepełna. Jesteśmy co prawda w stanie oszacować skalę zjawiska i dodatkowo mamy do czynienia z relatywnie rzadkim przypadkiem, gdy tzw. statystyki lustrzane (tj. przedstawiane przez oba zainteresowane kraje) są względnie zbliżone. O wiele mniejsze są już możliwości oceny strukturalnych cech procesu. W tym zakresie niezbędne byłoby przeprowadzenie pogłębionych badań obejmujących reprezentacyjną próbę polskich migrantów w Królestwie Niderlandów. Badanie takie dałoby także szansę na weryfikację hipotez odnoszących się do strategii stosowanych w praktyce przez mobilnych Polaków.

3. OBSZARY KRYTYCZNE

W kontekście rozważań przedstawionych w poprzednich rozdziałach jasne jest, że w oparciu o dostępne dane źródłowe nie jest możliwe przeprowadzenie pełnej i pogłębionej analizy obecności i sytuacji Polaków w Królestwie Niderlandów. Uwaga ta dotyczy w szczególności migrantów, którzy docierali do tego kraju w ostatnich latach, zwłaszcza po otwarciu holenderskiego rynku pracy. W tym przypadku najwyraźniej widoczny jest deficyt wiedzy w odniesieniu do tak ważnych tematów, jak wzorce partycypacji w rynku pracy, strategie migracyjne czy modele integracji w wymiarze społecznym i kulturowym. Wszystkie te wymiary wymagałyby realizacji specjalnie temu poświęconych badań, dodatkowo takich, które dawałyby szansę na uwzględnienie w próbach migrantów krótkookresowych, także tych, którzy przebywają w obiektach grupowego zakwaterowania. Projekt, którego efektem jest niniejszy raport, miał mieć jednak z założenia inny – eksploracyjny – charakter. Dlatego też w tym rozdziale skupimy się na kilku ważkich kwestiach, które zostały zidentyfikowane w ramach analizy dostępnych materiałów źródłowych, rozmów z ekspertami oraz na podstawie badania jakościowego, a następnie poddane dyskusji w trakcie seminarium, które odbyło się w grudniu 2012 roku. Z pewnością nie jest to obraz pełny, ale – jak nam się wydaje – obejmuje najbardziej krytyczne obszary obecności „nowych” migrantów z Polski w Królestwie Niderlandów²³.

3.1. Rynek pracy

Obawiając się masowego napływu pracowników z Europy Środkowo-Wschodniej Królestwo Niderlandów wprowadziło trzyletni okres przejściowy w dostępie do rynku pracy. W konsekwencji, obywatele nowych państw członkowskich UE uzyskali pełny dostęp do rynku pracy dopiero od 2007 roku. Wtedy to polscy obywatele uzyskali możliwość podejmowania zatrudnienia na rynku, który jest powszechnie uznawany za jeden z najbardziej specyficznych w Europie. Jest tak przede wszystkim ze względu na bardzo duże znaczenie elastycznych form zatrudnienia: według danych Eurostat w 2011 roku 49,1% osób pracujących w Holandii było zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy, co było zdecydowanie najwyższą wartością spośród krajów UE (dla porównania, średnia dla UE wynosiła 19,5%, a dla Polski – 8%). Po drugie, jest to rynek z bardzo wysokim udziałem agencji i biur pracy tymczasowej. Ze względu na to, że do niedawna nie były tworzone szczegółowe rejestry firm prowadzących tego typu działalność, trudno było określić ich liczbę. Ocenia się, że obecnie może ich być 10-12 tys. i że stanowią one ważny instytucjonalny element holenderskiego rynku pracy. Co istotne w kontekście dalszych rozważań, nie jest to element charakterystyczny tylko dla zatrudnienia cudzoziemców. Wręcz przeciwnie, także wielu pracowników rodzimych, zwłaszcza osób młodych, znajduje zatrudnienie za pośrednictwem agencji pracy, z którymi wielokrotnie współpracują nawet po kilkanaście lat. Na poziomie krajowym system kontroli agencji pośrednictwa zatrudnienia można określić jako szczątkowy – wynika to z niewielkich uprawnień Inspekcji SZW, braku systemu zezwoleń na prowadzenie takiej działalności i, aż do 1 lipca 2012 roku, braku obowiązku rejestracji agencji pracy tymczasowej. Kontrola jest przesunięta na niższy poziom – mają ją zapewnić mechanizmy samoregulacji sektorowej bazujące na zapisach układów zbiorowych. Jak

²³ Z pełną świadomością pominęliśmy w tej części takie aspekty, jak bezdomność czy przestępczość. Nie wynika to z niedostrzegania istnienia tych zjawisk, ale raczej z przekonania – potwierdzonego badaniami – że w obu przypadkach mamy do czynienia ze zjawiskami o marginalnym znaczeniu, które wywołują nieuzasadniony rezonans na poziomie debaty publicznej.

zaznaczano w Rozdziale 1, powszechność istnienia dodatkowego uczestnika rynku pracy w postaci agencji pośrednictwa zatrudnienia to nie jedyny element, który sprawia, iż holenderski rynek pracy istotnie różni się od tego, co znają osoby wyjeżdżające z Polski. Nie ma np. sądów pracy w naszym rozumieniu, a umowa o pracę to umowa cywilno-prawna. Oznacza to, iż w przypadku zaistnienia sytuacji spornej pracownik musi dochodzić swoich roszczeń na drodze cywilnej. Inaczej wygląda też sprawa płatności składek i kwestie ubezpieczeniowe, w szczególności obowiązek odprowadzania składki na ubezpieczenie zdrowotne spoczywa na pracowniku.

W świetle dostępnych danych i znanych wyników badań obraz uczestnictwa Polaków w holenderskim rynku pracy jest następujący. Po pierwsze, migrantów z Polski cechuje relatywnie łatwe (a może wręcz bardzo łatwe) wejście na rynek pracy, o czym świadczą bardzo wysokie w porównaniu z innymi grupami imigranckimi wskaźniki zatrudnienia. Po drugie, w większości przypadków pracują oni w pełnym wymiarze godzin (także kobiety), co z kolei odróżnia ich (pozytywnie) od pracowników rodzimych. Wskaźniki absencji są dużo niższe niż przeciętne (Dagevos 2011). Po trzecie, pracownicy z Polski są silnie skoncentrowani sektorowo, z dominującą rolą sektora rolnego i ogrodniczego. Być może ten czynnik sprawia, że – po piąte – przeciętne stawki płac są bardzo bliskie poziomowi płac minimalnych, a ponad 70% migrantów z Polski wykonuje pracę poniżej swoich kwalifikacji (Berkhout i inni 2011; Dagevos 2011). Po szóste wreszcie, wszystko wskazuje na to, że dominującą formą zatrudnienia jest praca za pośrednictwem agencji (biur) pracy tymczasowej. W tej mierze trudno o jednoznaczne oceny: szacunki udziału osób zatrudnionych w taki właśnie sposób wahają się od 40 do 60% (NL28; NL29; Engbersen 2013). Aktualne badanie SOE podaje następujące informacje na temat struktury zatrudnienia migrantów czasowych z Polski: osoby zatrudnione za pośrednictwem biur pracy tymczasowej – 53%, osoby zatrudnione bezpośrednio w sektorze rolnym – 14%, osoby zatrudnione bezpośrednio w sektorze usług – 21% (Berkhout i inni 2011). W tym kontekście można się zgodzić z jednym z ekspertów, według którego dominująca forma zatrudnienia „nowych” migrantów z Polski to praca w oparciu o różne formy zinstytucjonalizowanego pośrednictwa – holenderskie bądź polskie agencje zatrudnienia oraz pracownicy delegowani przez polskie firmy²⁴ (NL28).

Okazuje się, że w praktyce ten silnie zinstytucjonalizowany model zatrudnienia – tak różny np. od dobrze znanego polskim migrantom modelu brytyjskiego – w bardzo krótkim czasie w istotny, a może nawet decydujący, sposób przyczynił się do radykalnego zwiększenia skali migracji pracowniczych z Polski. Odpowiedź na pytanie, dlaczego tak się stało, wydaje się banalnie prosta. Otóż agencje czy biura pracy tymczasowej oferują polskim migrantom pozbawioną ryzyka, teoretycznie obciążoną niskimi kosztami pracę w Królestwie Niderlandów, a dodatkowo jeszcze wzbogacają tę ofertę o elementy takie, jak transport czy zakwaterowanie²⁵. Dla bardzo wielu osób – także takich, które z różnych względów nie brały wcześniej pod uwagę możliwości wyjazdu za granicę – stanowi to niezwykle atrakcyjną opcję migracyjną. Jednoznacznie potwierdziły to wyniki badania jakościowego:

Dostałem o 8.00 rano wiadomość, że o 22.00 wyjeżdżam do Holandii. W sumie nie miałem dużo czasu do przygotowań. Podpisaliśmy przed wyjazdem taką jakby umowę, kontraktu nie za bardzo. To była taka umowa wstępna – czego mogę oczekiwać od nich. Że minimum 40 godzin mam zapewnione i co się później okazało, że nie za bardzo... Podróż była zapewniona przez agencję, ale musieliśmy za nią zapłacić [NL1].

²⁴ Ta ostatnia forma jest zdecydowanie najmniej rozpoznana, choć polskie Ministerstwo Pracy i Spraw Społecznych podejmuje pewne działania w tym kierunku. Jest to o tyle istotne, iż praktyka funkcjonowania polskich pracowników delegowanych w Królestwie Niderlandów wskazuje na wyraźne deficyty kontroli, które sprawiają, iż są oni dość powszechnie traktowani jako „tania siła robocza” (NL28).

²⁵ Ten sposób działania powszechnie określa się mianem rozwiązań pakietowych bądź pakietu „all inclusive”.

Po prostu wyjeżdżało się w ślepo, nie znało się ludzi, nie wiedziało, gdzie się będzie mieszkało. [...] Przed wyjazdem nie miałem podpisanego kontraktu. Agencja zapewniła do podróży swoje samochody, ale również można było na „swoją rękę” [NL5].

To było tak, że zadzwoniłam do tej agencji, po czym oddzwonili i powiedzieli, że jest praca. Praca będzie się gdzieś około tygodnia zaczynać. Miałam te 7-8 dni żeby właśnie sobie załatwić, popakować się czy tam sobie jakieś swoje sprawy pozamykać w Polsce. Przyjechał bus i pojechałam, i od razu praktycznie następnego dnia do pracy. Kontrakt był podpisywany tu, na miejscu w Holandii [NL14].

Przytoczone powyżej historie to powtarzający się element „procedury” przygotowania do wyjazdu, zwykle uproszczonej do minimum i opierającej się na założeniu, że warunki przedstawione przez agencje zostaną spełnione. Co ciekawe, w bardzo wielu przypadkach respondenci przyznawali, iż warunki kontraktu były jedynie omawiane – często telefonicznie – a umowa była podpisywana dopiero na miejscu.

Przed wyjazdem nie podpisywałam kontraktu. Wszystko podpisywaliśmy tutaj [NL10].

Podpisałam kontrakt dopiero tutaj na miejscu. Podróż była załatwiona także przez firmę, z którą pracowałam. Zrobiłam zakupy, jakichś potrzebnych rzeczy, ciepłej odzieży i przyjechałam tutaj [NL21].

Przed wyjazdem nic nie podpisywałam. Po prostu, dostałam telefon, czy chcę jechać, i powiedziałam, że tak i tylko tyle. Także same formalności były już tutaj, na miejscu [NL4].

Ten ostatni element świadczy o naiwności wyjeżdżających, ale w dość powszechnej opinii jest też jedną z patologii systemu zatrudnienia Polaków w Królestwie Niderlandów. Już na samym początku kontraktu tworzona jest bowiem sytuacja zależności, w której osoba, która dotarła na miejsce, czuje się „zobowiązana” do akceptacji warunków kontraktu (właśnie została dowieziona na miejsce przez daną firmę) albo też nie ma innego wyjścia (alternatywą jest powrót – oczywiście na własną rękę – do Polski).

Jeśli nawet podpisanie kontraktu odbywa się jeszcze przed wyjazdem, w Polsce, to nie oznacza to braku potencjalnych problemów. Teoretycznie pozycja pracownika z Polski jest taka sama, jak pracowników holenderskich (NL26; NL27). Jest to argument podnoszony – zasadnie zresztą – przez władze holenderskie. Tyle że sytuacja migrantów z Polski jest o wiele bardziej skomplikowana. Otóż, są oni związani kontraktem z daną agencją pracy i często kontrakt ten oznacza zależność, zwłaszcza gdy zaoferowane zostało rozwiązanie pakietowe obejmujące także zakwaterowanie²⁶. W praktyce dla osoby nie znającej języka i prawa obowiązującego w Królestwie Niderlandów, a także realiów holenderskiego rynku pracy, ta zależność może mieć jak najbardziej realny charakter. Bardzo trudne lub wręcz niemożliwe w takiej sytuacji jest znalezienie pracy na własną rękę – *migrant nie ma absolutnie żadnego wyboru [NL28]*²⁷.

Zależność ta może być tym bardziej dotkliwa, że praktyka funkcjonowania agencji pokazuje, jak często zdarzają się przypadki naruszania praw pracowniczych. Najczęściej raportowane to: podawanie niezgodnych z prawdą informacji o miejscu i warunkach zatrudnienia, wynagrodzenia i zakwaterowania, kontrakt jedynie w języku holenderskim, niewypłacanie należnych kwot wynagrodzenia, pomniejszanie wynagrodzenia o umowne kary, nieodprowadzanie składek na ubezpieczenia zdrowotne. Większość tych elementów potwierdziła się w toku

²⁶ Nie ma żadnych danych, które wskazywałyby na to, jaki odsetek osób zatrudnionych za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej korzysta z rozwiązań pakietowych. Eksperti oceniają, że może to być nawet 80-90%.

²⁷ Tym bardziej, że sieci migracyjne w Królestwie Niderlandów nie są tak silnie rozwinięte, jak w innych krajach, do których docierają Polacy, a dodatkowo nie obejmują one wielu sektorów, które zostały zmonopolizowane przez agencje pośrednictwa.

badania jakościowego, choć poniższe cytaty wskazują, że bardzo często granica między zachowaniem a złamaniem zasad kontraktu jest dość płynna. Oto kilka odpowiedzi na pytanie o to, czy potwierdziły się warunki przewidziane kontraktem:

Absolutnie nie, bo nic nie było tak jak trzeba. Za buty pracownicze trzeba było zapłacić. Miały być nadgodziny, to czasami człowiek siedział po trzy dni w domu i nie było pracy i nic się nie zgadzało. I za ten domek/barak trzeba było płacić i to odciągali z wypłaty, a miało być, że nie. Samemu nie można było mieszkać [NL23].

Tam na kontrakcie niby pisze, że zapewniają 40 godzin w tygodniu, ale można się zawieść [...]. Zapewniano nas, że będziemy pracować po 40 godzin tygodniowo, a w rzeczywistości nie zawsze się to sprawdza. Czasem jest tak, że nawet do 20 godzin tygodniowo jest ciężko [NL5].

Mam więcej osób w mieszkaniu niż się spodziewałam i jest to uciążliwe. Myślałam też, że będzie więcej godzin pracy [NL21].

[...] Nie odpowiada mi też zbyt mała ilość godzin. Akurat w tym miesiącu mam lepsze zarobki, ponieważ jest więcej godzin, bo może jest przed Świątami czy mamy więcej zamówień, ale niekiedy jest tak, że nie starcza mi zaoszczędzić. Nie ma możliwości zaoszczędzenia żadnych pieniędzy [NL21].

Jestem zadowolony z pracy i nie jestem zadowolony z agencji pośrednictwa pracy. Chciałbym mieć większą stawkę i chciałbym mieć zwrot kosztów dojazdu, który, według mnie, należy nam się, a tego nie dostajemy. Chciałbym, żeby komunikacja troszeczkę lepiej się odbywała [NL17].

[...] W umowie było, że np. zapewniają jakąś liczbę godzin, myślałam, że praca będzie jakiś czas, a bywało tak, że siedziałam bez pracy [NL4].

Cytaty te pokazują, że generalnie odstępstwa od kontraktu są niewielkie i sprowadzają się do kwestii mieszkaniowych oraz liczby godzin pracy. W praktyce mają one jednak wymierny efekt finansowy. Uderzającym wynikiem badania jakościowego było to, że osoby pracujące za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej zwykle deklarowały zarobki na poziomie 700-1000 EUR, a jednocześnie część osób stwierdziła, że nie jest w stanie nic zaoszczędzić bądź też oszczędności są symboliczne (np. 100 EUR) (NL2; NL21; NL1; NL5; NL9). Gdy liczba godzin była niższa niż ta przewidziana przez umowę, mogło się zdarzać, że koszty zakwaterowania były wyższe niż osiągnąć zarobki (zwłaszcza że te pierwsze są relatywnie wysokie). Częste były sytuacje zalegania z należnymi wypłatami, ograniczanie (lub brak) wypłat należnych w związku z urlopem, wydłużanie czasu pracy (bez należytej gratyfikacji) czy niewypłacanie dodatkowych wynagrodzeń za pracę w niedzielę i święta. Osoby, z którymi rozmawialiśmy nie doświadczyły, najbardziej poważnych nieprawidłowości, takich jak: nieodprowadzanie składek na ubezpieczenie zdrowotne (pomimo potrącania ich z wynagrodzenia), wprowadzanie powszechnego monitoringu, zakaz porozumiewania się w języku polskim, system wysokich kar finansowych za najmniejsze nawet przewinienia (np. pozostawienie w pokoju puszek po piwie, uruchomienie systemu alarmowego), system odpowiedzialności zbiorowej (NL28; Ryng 2012). Pomimo tego ocena działalności agencji pracy tymczasowej była negatywna:

Obecnie z pracy jestem, w sumie, zadowolona, a jeśli chodzi o agencje to nie do końca. No nie podoba mi się to, że np. cały czas coś odliczają. Ja pracuję, a agencja po prostu odbiera te pieniądze [NL4].

Jeżeli chodzi o agencje pracy tymczasowej, to moim zdaniem większość z nich oszukuje ludzi z Polski. Chyba, że ta osoba ma tu znajomych i zna tutejsze prawo. Wtedy oni traktują ludzi, którzy mają większą wiedzę, wiadomo, lepiej. W momencie gdy przyjeżdżają osoby, które nie znają języka, to często są oszukiwane

z wypłatą, z warunkami pracy, godzinami. Wtedy jest dużo problemów. Większość holenderskich agencji, i nie tylko holenderskich agencji pracy tymczasowej, niestety nie działa najlepiej [NL12].

Obraz uczestnictwa Polaków w holenderskim rynku pracy jest oczywiście o wiele bardziej złożony. Przede wszystkim, duża część patologii, których echa docierają również do polskiej opinii publicznej wynika ze zwykłej niewiedzy i braku świadomości migrujących osób. Nie wiedzą one, jak funkcjonuje holenderski rynek pracy (np. że są zatrudnione przez agencję, a nie osobę, u której pracują), jak działa cały system (np. rola zbiorowych układów pracy, regulacje odnośnie do obowiązku ubezpieczeniowego). Bardzo często z niezrozumiałą naiwnością zgadzają się na wyjazd, nie podpisawszy wcześniej kontraktu. Potem zaś wpadają w opisywaną wcześniej pułapkę zależności, która wielokrotnie skutecznie blokuje możliwość zakwestionowania narzuconych reguł czy poszukiwanie innego miejsca na holenderskim rynku pracy. Paradoksalnie, dość często pojawiają się opinie, że nawet certyfikacja agencji nie musi oznaczać poprawy bezpieczeństwa czy warunków pracy. W praktyce bowiem agencje dość skutecznie balansują na granicy prawa maksymalizując swoje zyski, a wśród Polaków pracujących w Królestwie Niderlandów rośnie przekonanie, że najlepszą opcją jest szukać pracy na własną rękę (por. choćby powyższe cytaty). Wreszcie, błędem byłoby przypisywanie negatywnych praktyk tylko biurom holenderskim. Wydaje się, że takie nadużycia są udziałem także polskich biur pośrednictwa (które są certyfikowane), a ponadto wiele patologii wiąże się ze zjawiskiem delegowania pracowników (zwłaszcza tzw. *social dumping*) (NL26; NL27).

W zgodnej opinii ekspertów i badanych osób czynnikiem, który w zasadzie warunkuje możliwość dostępu do lepszych segmentów rynku pracy (także w sensie: nie zdominowanych przez agencje pracy tymczasowej), jest znajomość języka niderlandzkiego:

Ucząc się języka będziesz miał większa szanse przebicia. Uczę się codziennie języka, do szkoły nie chodzę, zakupiłem sobie słownik, oglądałem dużo telewizji, próbowałem rozmawiać z tymi ludźmi, dużo ich słuchałem [NL11].

Jak przyjechałam do Holandii, najpierw uczyłam się języka angielskiego. Później, jak już wiedziałam, że chcę tu zostać, uczyłam się holenderskiego, i uważam, że jest to bardzo ważne – jeśli się mieszka w jakimś państwie, to trzeba mówić w ich języku [NL9].

Mieszkając tutaj 10 lat i nie mówiąc po holendersku masz 1000% szans mniej, aby pracę dostać. Żeby realizować się, aby otworzyć się, poznać ten kraj bardziej, musisz się nauczyć języka [NL11].

Pomimo tego przekonania, poziom znajomości języka niderlandzkiego jest bardzo niski. Z badania SCP wynika, że zaledwie 15% Polaków nie doświadczało problemów z językiem na poziomie konwersacji, a 10% – w przypadku pisania (Dagevos 2011). A trzeba pamiętać, że badanie to – ze względu na specyfikę próby – objęło raczej osoby przebywające w Holandii od dłuższego czasu, stosunkowo rzadko osoby zatrudnione za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej. W przypadku tych ostatnich kwestie językowe są marginalizowane przez samych migrantów:

Nie zamierzam się uczyć holenderskiego, ciężki język, firma nie organizuje zajęć. Widzą, że sobie damy radę, jest to niepotrzebne [NL20].

Albo też w praktyce okazuje się, że nie jest możliwa nauka języka (np. dane biuro pośrednictwa pracy nie organizuje kursów językowych czy wręcz uniemożliwia uczestnictwo w nich). W przyszłości może stać się to najbardziej krytycznym czynnikiem warunkującym powodzenie procesu integracji.

Przedstawiony powyżej obraz nie powinien być traktowany jako jednoznaczny. Wiele z opisanych problemów wynika ze zderzenia nieświadomych swoich praw i obowiązków (a często po prostu naiwnych) migrantów z Polski

z rozwiązaniami, które obowiązują na holenderskim rynku pracy. Nie zostały one stworzone z myślą o Polakach (NL26; NL27). Faktem jest natomiast, że w bardzo krótkim czasie losy wielu polskich migrantów stały się pochodną tego, jak funkcjonuje sektor agencji pracy tymczasowej w holenderskiej gospodarce. Dlatego tym ważniejsze są próby wprowadzenia zmian w tym sektorze przez rząd holenderski. Jak wskazywano w Rozdziale 1, są to działania zmierzające do ograniczenia rozmiarów szarej strefy, zwiększenia kompetencji i skuteczności inspekcji pracy oraz, przede wszystkim, kontroli agencji pośrednictwa pracy. W lipcu 2012 roku wprowadzono już obowiązek rejestracji agencji, podniesiono również poziom kar finansowych (por. także Ryng 2012). Trudno w tym momencie ocenić, jaka będzie ich skuteczność, natomiast bez wątpienia warto wspierać te działania władz holenderskich, które w dłuższej perspektywie mogą poprawić sytuację polskich migrantów na rynku pracy w Królestwie Niderlandów.

3.2. System zabezpieczenia społecznego i pomoc społeczna

Jak wynika z Rozdziału 1, Polakom przysługują wszystkie świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego, z których korzystać mogą obywatele Królestwa Niderlandów. Warunkiem dostępu do większości tych świadczeń jest rejestracja pobytu, w przypadku części z nich konieczność przepracowania co najmniej 26 tygodni („warunek tygodni”) oraz, gdy od tego uzależnione jest prawo do świadczenia, odprowadzanie odpowiednich składek. Tak jak wszystkie inne osoby pracujące w Holandii, polscy migranci mają również prawo do emerytury gwarantowanej przez państwo (AOW), której wysokość jest zależna od długości pracy i legalnego pobytu w Królestwie Niderlandów (za każdy rok legalnego pobytu 2% emerytury bazowej).

Z dostępnych danych statystycznych wynika, że Polacy korzystają z należnych im praw. W latach 2006-2010 zasiłek dla bezrobotnych pobierało łącznie około 5 000 osób, co stanowiło około 0,5% świadczeniobiorców rodzimych. W latach 2009-2010 wyraźnie zaznaczył się wzrost liczby osób korzystających z tego typu świadczenia, ale była to tendencja ogólna, która dotyczyła także rodzimych pracowników, a dodatkowo jest to całkiem zrozumiałe, jeśli weźmiemy pod uwagę, że z czasem większa grupa obywateli polskich zaczęła nabywać prawo do tych świadczeń²⁸. Jeśli chodzi o pomoc społeczną, liczby te były zbliżone, choć trend był zdecydowanie bardziej stabilny – między 2006 a 2010 rokiem ze świadczeń tego typu korzystało około 1000-1700 osób rocznie. Łącznie było to 6 500 osób, czyli około 0,7% wszystkich mieszkańców rodzimych pobierających świadczenia (Ryng 2012). Z danych tych wynika, że polscy migranci jak najbardziej mogą korzystać i korzystają ze świadczeń społecznych w Holandii. Potwierdziło to badanie jakościowe – duża grupa respondentów korzystała z różnych świadczeń – dofinansowania do ubezpieczenia, do mieszkania, dodatków rodzinnych (NL7; NL14; NL8).

Tym niemniej, częste jest przekonanie – zwłaszcza wśród osób zatrudnionych za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej – że wiedza na ten temat jest bardzo niewielka, co potwierdzali zresztą sami zainteresowani pytani o poziom świadomości na temat możliwości korzystania z tego typu uprawnień:

Zerowa, praktycznie zerowa. Nie znałem się na tym nigdy i nie wiem, jak tam to wygląda. Nie mam o tym pojęcia bladego [NL13].

No w sumie żadna [NL4].

²⁸ Ale też warto zauważyć, że 1 830 obywateli Polski, którzy skorzystali z tego świadczenia w roku 2010, stanowiło około 0,8% pracowników rodzimych korzystających ze świadczeń.

Wydaje się, że jest to jednak raczej pochodna określonej strategii migracyjnej, która sprowadza się do pracy zarobkowej i transferowania pieniędzy do Polski, a nie uwarunkowań instytucjonalnych w Królestwie Niderlandów. Wśród naszych rozmówców były też osoby świetnie zorientowane:

Staram się czytać dość dużo różnych artykułów, przepisów i uważam, że wiem co mi się należy, co mogę dostać, a co nie i na jakich warunkach [NL22].

I tacy, którzy wskazywali na łatwość w dostępie do świadczeń:

Myślę, że Polacy bardzo dobrze z tego korzystają. Tych, których znam i znałam wcześniej w biurze pracy. Wszyscy byli naprawdę bardzo dobrze poinformowani, bo jest bardzo dużo firm Polskich w Holandii, które za 20 euro rozliczają podatki. Ludzie ci mają bardzo dużo zwrotów za ubezpieczenie, rodzinę, dzieci [NL9].

Informacje można znaleźć na stronach urzędu miasta w języku polskim na temat świadczeń, które można pobierać od państwa. Na temat, gdy jesteśmy chorzy, ile nam przysługuje wypłaty, na temat, ile nam przysługuje na zasiłku dla bezrobotnych, podatków miejskich za wodę itd. [NL12].

Po raz kolejny jako barierę w dostępie do świadczeń społecznych wskazywano brak znajomości języka (Polacy nie korzystają ze świadczeń, bo [...] często nie znają języka i jest im trudno samemu wypełnić wnioski [NL19]), ale przede wszystkim zbyt małe zaangażowanie potencjalnych zainteresowanych (większość Polaków [...] nie zna przepisów i nie stara się pogłębiać swojej wiedzy na temat przepisów i kraju w którym żyje. Nie korzysta przez to z tego [NL22]).

Co ciekawe, w stosunkowo niewielkim stopniu do świadomości badanych osób dotarły próby rządu holenderskiego zmierzające do powiązania prawa do korzystania ze świadczeń z nauką języka niderlandzkiego czy zmiany zasad korzystania z zasiłku dla bezrobotnych (por. Rozdział 1). Jeśli już, to były one przedstawiane jako element szerszej polityki antyimigranckiej:

Jest takie nastawienie, aby Polakom jak najbardziej utrudniać dostęp do świadczeń. Innym narodowościom również. Np. nie doinformować ich czy że się ich nie rozumie lub kilkakrotnie trzeba iść do jakiejś instytucji, by załatwić jakąś sprawę. W zeszłym roku panowały nastroje antypolskie i Holendrzy uważali, że nam się nie należy [NL8].

Oddzielnym tematem jest kwestia świadczeń emerytalnych. Jak już zaznaczano, polscy migranci mają prawo do korzystania z emerytury gwarantowanej przez państwo (AOW), a niezależnie od tego mogą uczestniczyć w zakładowych, branżowych lub prywatnych programach emerytalnych. Oba te elementy należałoby jednak zapewne uzupełnić o słowo „teoretycznie”, w praktyce bowiem uczestnictwo w systemie emerytalnym może okazać się problematyczne. W przypadku emerytury gwarantowanej, jej wysokość jest uzależniona od długości zatrudnienia oraz pobytu i wynosi wówczas przykładowo 20 EUR za każdy rok pracy. Tymczasem, co wykazywano w poprzedniej części, powszechnym problemem polskich migrantów zatrudnionych w Holandii za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej jest bardzo czasowy i dorywczy charakter zatrudnienia. Może się więc okazać, że skumulowana wysokość emerytury na bazie systemu AOW będzie w przyszłości dramatycznie niska (efekt przerw w pracy). Jeszcze trudniejszą kwestią są dodatkowe programy emerytalne, bowiem uczestnictwo w nich jest warunkowane (o ile nie mówimy o bardzo rzadkich programach dobrowolnych) spełnieniem „warunku tygodni”, czyli przepracowania co najmniej 26 tygodni w przypadku jednego kontraktu. Doświadczenie polskich migrantów czasowych pokazuje, że sytuacje takie są niezwykle rzadkie, a powszechną praktyką agencji pracy tymczasowej jest takie manipulowanie kontraktami, by tej granicy nie przekraczać (NL28; NL29; Ryng 2012).

W tym kontekście warto przytoczyć opinie badanych osób, które zapytane o swoje plany emerytalne i działania z nimi związane odpowiadały dość zgodnie:

Nie odkładam i nie myślę na chwilę obecną. Nie wiem, czy mój pracodawca opłaca mi moje składki [NL4].

Nie mam o tym zielonego pojęcia. Nie zastanawiałem się nad tym tematem [NL1].

Nie mam za dużej wiedzy na ten temat. Szczerze powiedziawszy się na ten temat nie zastanawiałam. Nad swoją emerytura też się nie zastanawiałam [NL18].

Zapewne ten porażający brak świadomości i działań związanych z przyszłą emeryturą nie powinien być zaskakujący, gdyż prawdopodobnie dotyczy on także dużej części Polaków, którzy z kraju nie wyjeżdżali, ale w kontekście pracy w Królestwie Niderlandów może mieć w przyszłości krytyczne znaczenie. Otóż, systemy – polski i holenderski – różnią się bardzo istotnie. W Polsce od końca lat 1990. działa system hybrydowy (połączenie systemu repartycyjnego z kapitałowym), ale bazą są indywidualne konta emerytalne i powszechny system składkowania. Trudno ocenić, jaka będzie przyszłość emerytalna osób pracujących dziś w Holandii, zwłaszcza, że nie sposób dziś określić, jaki jest dokładnie odsetek pracowników, którzy są zarejestrowani (i tym samym naliczany jest im czas będący podstawą wypłaty emerytury podstawowej) oraz jak wyglądać będzie w ich przypadku zakumulowany czas pracy (z uwzględnieniem częstych przerw w zatrudnieniu).

3.3. Rynek mieszkaniowy

Potraktowanie rynku mieszkaniowego jako obszaru krytycznego może wydawać się zaskakujące, ale wynika to zarówno ze specyfiki samej Holandii, jak i charakteru obecności polskich migrantów w tym kraju. Teoretycznie, obywatele polscy (ponownie: zarejestrowani) na równi z holenderskimi mają dostęp do mieszkań komunalnych i prawo do dodatku mieszkaniowego (dofinansowanie do wynajmu mieszkania). W praktyce, zakwaterowanie okazuje się obszarem poważnych patologii i nadużyć.

Problemy w tym obszarze wiążą się przede wszystkim z powszechnością rozwiązań pakietowych oferowanych przez wiele agencji (tzw. pakietów „all inclusive”), które zakładają ścisłe powiązanie zatrudnienia z zakwaterowaniem na czas pobytu w Królestwie Niderlandów. Rozwiązanie to jest problematyczne z kilku względów. Przede wszystkim, co podkreślano już wcześniej, znacząco zwiększa skalę zależności pracownika od pracodawcy i zmniejsza możliwości ich mobilności na rynku pracy. Po drugie, nawet w przypadku agencji certyfikowanych spełnienie wszystkich regulacji przewidzianych w układzie zbiorowym pracy (stawki płac, warunki pracy itd.) nie musi się wiązać z zapewnieniem odpowiednich standardów mieszkaniowych. W praktyce, rząd holenderski ani jednostki samorządowe (gminy) nie mają żadnej kontroli nad zjawiskiem zbiorowego zakwaterowania czasowych migrantów zarobkowych. Nie są w posiadaniu nawet najprostszych informacji, np. ile takich osób może na danym terenie przebywać (NL28). Po trzecie wreszcie, okazuje się, że jest to jeden z najważniejszych obszarów nadużyć i patologii. Jednoznacznie wskazywali na to nasi rozmówcy:

Problem polega na tym, że jest nas za dużo mieszkających tutaj. Na cztery osoby to powinny być dwa oddzielne pokoje, a nie pokój sypialniany wraz z salonem, bo tutaj jak chce ktoś usiąść, to od razu widać, gdzie ktoś śpi. Powinno być na cztery osoby dwa pokoje oddzielne i jeden pokój taki dzienny, żeby sobie usiąść, pogadać, zjeść i kuchnia. A tu mamy tylko jeden pokój oddzielny na cztery osoby [NL13].

Pracownicy są kwaterowani w hotelach pracowniczych, bungalowach, a nawet przyczepach kampingowych. Ze względu na brak miejsca, konieczne jest dzielenie pokoju z wieloma osobami. Wielokrotnie dochodzi do rozdzielania członków rodziny (np. małżonków). Standardy są bardzo niskie, a jednocześnie – co podkreślało wielu respondentów podkreślało – koszty zakwaterowania są bardzo wysokie, np. wynoszą 100 EUR tygodniowo (!) za miejsce w pokoju wieloosobowym (NL10). Do tego dochodzą wskazywane już wcześniej kwestie, takie jak wprowadzanie powszechnego monitoringu pomieszczeń, nakładanie systemu drakońskich kar czy stosowanie odpowiedzialności zbiorowej (np. konieczność ponoszenia kary przez wszystkie osoby zamieszkujące wraz z „winowajcą”). Bez wątpienia część tych działań można uzasadnić – w końcu mówimy o konieczności zapewnienia porządku w obiekcie zamieszkałym np. przez kilkuset dorosłych mężczyzn. Z drugiej jednak strony, praktyka ich stosowania każe czasem zastanawiać się, czy nie prowadzą one do łamania praw człowieka.

W tym kontekście nie jest zaskakujące, że olbrzymia większość badanych deklarowała chęć znalezienia mieszkania na własną rękę (*Najlepiej byłoby na własną rękę załatwić mieszkanie [NL13]*). W przypadku części osób udało się zrealizować ten plan korzystając z oferty mieszkań komunalnych:

Tu są specjalne biura pośrednictwa mieszkaniowego, organizowane przez gminy. Zapisuje się do tego programu i należy systematycznie raz w tygodniu reagować na ich propozycje. Ja właśnie na takich zasadach otrzymałem po roku czasu, zapisując się [NL22].

Tym niemniej, kwestia mieszkaniowa pozostaje tematem bardzo ważnym tak dla Polaków, jak i władz holenderskich. Warto w tym momencie zdać sobie sprawę, jakie są jej źródła. Przede wszystkim, migracja z Polski okazała się być o wiele bardziej masowa niż zakładano (widać tutaj wyraźną analogię do sytuacji w Wielkiej Brytanii – NL29). Dodatkowo, ten masowy napływ nastąpił w relatywnie krótkim czasie, co oznacza, że bardzo trudne – a pewnie wręcz niemożliwe – było zapewnienie wszystkim przybyszom zakwaterowania w godziwych warunkach. Co więcej, migranci z Polski są dość silnie skoncentrowani geograficznie (por. Tabela 7) – dotyczy to zwłaszcza regionów West-Nederland i Zuid-Nederland oraz prowincji Zuid-Holland, Noord-Holland i Noord-Brabant (pierwsza generacja). Dodatkowo, notuje się tendencję do skupiania się w ośrodkach miejskich, takich jak Haga czy Rotterdam. W każdym z tych przypadków najnowsza imigracja z Polski musiała stanowić poważne wyzwanie.

Tabela 7. Regionalne rozmieszczenie polskich migrantów w Królestwie Niderlandów – pierwsze pokolenie (do pięciu lat pobytu), Polacy ogółem oraz populacja rodzima, stan na 1 stycznia 2010 roku (w %)

Region	Polacy (pierwsze pokolenie, do pięciu lat pobytu)	Polacy (ogółem)	Populacja rodzima
Noord-Nederland	3	5	12
Oost-Nederland	12	14	22
West-Nederland	56	52	44
Zuid-Nederland	28	29	22
Prowincje			
Groningen	1	2	4
Friesland	1	2	4
Drenthe	1	1	3
Flavoland	2	4	7
Gelderland	7	2	2
Overijnsel	3	8	13
Noord-Holland	18	5	7
Zuid-Holland	32	17	15
Utrecht	4	27	18
Zeeland	2	2	2
Noord-Brabant	22	19	16
Limburg	6	10	7
Gminy			
Amsterdam	4	5	3
Rotterdam	6	5	2
Den Haag	11	8	2
Utrecht	1	1	2
Pozostałe	78	81	91
Liczba osób	38 398	77 178	13 215 386

Źródło: Snel 2011

Dodatkowo, nie można zapominać o tym, że specyfiką migracji Polaków do Królestwa Niderlandów jest silna sezonowość oraz, pomimo wszystko, krótkookresowość. W tym kontekście rozwiązania stosowane przez wiele agencji pracy tymczasowej polegające na wykorzystaniu instytucji „hotelu robotniczego” nie mogą zaskakiwać. Jak najbardziej odpowiadają one warunkom takiej właśnie pracy (NL27). Tym niemniej, racjonalne przesłanki tłumaczące generalny sens samego rozwiązania nie powinny sprawiać, że tracimy z pola widzenia kwestie problematyczne, takie jak uzależnienie pracownika od agencji (także za sprawą oferty zakwaterowania) czy ewidentne zaniżanie standardów mieszkaniowych. Poza tym z doświadczeń badawczych wynika, że system, który z powodzeniem mógłby się sprawdzać jako model zakwaterowania pracowników sezonowych, jest wykorzystywany także w przypadku osób, które pracują i mieszkają w Holandii od wielu lat – w praktyce będąc pozbawionymi możliwości odwiedzin członków rodziny czy jakiegokolwiek kontaktu z przedstawicielami społeczeństwa przyjmującego.

W odpowiedzi na znaczące rozmiary problemu władze holenderskie podejmują działania zmierzające do poprawy sytuacji mieszkaniowej migrantów z Polski i innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Wiele gmin aktywnie realizuje politykę mieszkaniową skierowaną bezpośrednio do migrantów z Polski (dotyczy to zwłaszcza Północnej Brabancji – NL29). Kwestia ta znalazła swoje odzwierciedlenie także w obecnych działaniach rządu Królestwa Niderlandów. Oprócz planów zwiększenia podaży mieszkań komunalnych czy poprawy kontroli standardów

mieszkaniowych (a wcześniej ich wypracowania), na szczególną uwagę zasługuje planowany na 2013 rok obowiązek rejestracji nie tylko dla osób przebywających w Holandii powyżej czterech miesięcy, ale także dla pracowników czasowych (por. Rozdział 1). Daje on szansę lepszego monitorowania zjawiska migracji, ale stwarza też pewne zagrożenia – zwłaszcza jeśli chodzi o system restrykcji i obawę, że dotkną one przede wszystkim pracowników, a nie np. agencje pracy tymczasowej, które mogą np. utrudniać proces rejestracji (NL28).

3.4. Integracja społeczna

Kwestie integracyjne zazwyczaj stanowią jeden z najważniejszych aspektów dyskusji na temat migracji. W odniesieniu do analizowanego procesu migracyjnego decydujące znaczenie wydaje się mieć to, z jakim typem migracji w istocie mamy do czynienia. Z jednej strony, wiele wskazuje na to (struktura popytu na pracę, instytucjonalizacja migracji za sprawą systemu pośrednictwa pracy), że w przypadku najnowszych migracji Polaków do Królestwa Niderlandów dominują migracje czasowe. Może to być jednak przekonanie złudne, gdyż wiele wcześniejszych doświadczeń migracyjnych pokazało, jak płynna jest granica między czasową migracją zarobkową a migracją osiedleńczą (zwłaszcza, gdy można liczyć na relatywnie rozbudowany system świadczeń społecznych, jak w Holandii). Z drugiej jednak strony, rozważania przedstawione w Rozdziale 2 dobitnie wykazują, jak poważne są niedostatki naszej wiedzy na temat praktyk i strategii migracyjnych. Być może zresztą ambicją, by strategie te w pełni rozpoznać, z góry skazana jest na niepowodzenie w obliczu coraz częściej podkreślanej płynności strategii migracyjnych (Engbersen i inni 2011).

W tym kontekście warto odwołać się do typologii zaproponowanej przez jednego z ekspertów (NL28), która koresponduje z typologiami przedstawionymi w Rozdziale 2, ale odnosi się wyłącznie do najnowszej fali migracji z Polski. Zdaniem eksperta możliwe jest wyróżnienie trzech głównych grup migrujących osób. Byłyby to:

- osoby młode, dobrze wykształcone, które docierają do Królestwa Niderlandów szukając perspektyw lepszego rozwoju zawodowego, zwykle bardzo szybko podejmują naukę języka, wchodzą w interakcje ze społecznością rodzimą i generalnie nie mają problemów z integracją;
- osoby bardzo młode, często nie będące w stałych związkach, bez sprecyzowanych planów i jasnych oczekiwań – to kategoria zapewne najbliższa kategorii określanej przez Brytyjczyków mianem „poszukiwacze” (por. Eade i inni 2006);
- migranci zarobkowi, motywowani uwarunkowaniami czysto ekonomicznymi, bez planów osiedleńczych; w wymiarze społeczno-demograficznym są to głównie mężczyźni, w wieku 25-40 lat, o przeciętnym poziomie wykształcenia, zwykle bez pracy w Polsce; osoby te docierają do Królestwa Niderlandów za pośrednictwem agencji i biur pracy lub też z wykorzystaniem sieci powiązań migracyjnych (kategoria analogiczna do „chomików” i „bocianów” w badaniach brytyjskich).

Niemożliwe jest precyzyjne określenie rozmiarów obu grup. Zdaniem ekspertów dwie pierwsze mogą obejmować 30-40% migrantów, a ostatnia od 60 do 70% całości napływu w okresie poakcesyjnym.

Obserwacja ta wydaje się mieć absolutnie kluczowe znaczenie w kontekście dalszych rozważań. W zgodnej ocenie większości badaczy i ekspertów osoby o cechach zbliżonych do tych opisywanych w przypadku dwóch pierwszych grup (zwłaszcza zaś pierwszej z nich) nie mają i nie będą mieć większych problemów integracyjnych. Godfried Engbersen, jeden z najbardziej uznanych holenderskich badaczy migracji, uważa wręcz, że nawet gdyby nie były

stosowane żadne specjalne instrumenty integracyjne, w przypadku migrantów z Polski można spodziewać się efektywnego włączenia do społeczeństwa holenderskiego po około 10 latach. W tym sensie, sytuacja Polaków jest analogiczna do migrantów z takich krajów, jak Niemcy czy Włochy.

O wiele bardziej problematyczna jest sytuacja grupy trzeciej. Z jednej strony, mamy bowiem do czynienia z osobami, których strategie migracyjne w większości zakładają krótkie, często powtarzalne pobyty w Holandii, ściśle powiązane z pracą zarobkową. Można by więc zaryzykować twierdzenie, że potrzeby integracyjne takich osób są bardzo niewielkie (włączając w to kwestie językowe, gdyż ze względu na organizację pracy możliwe jest funkcjonowanie bez znajomości języka niderlandzkiego). Z drugiej jednak strony, z dostępnych materiałów (oraz z przeprowadzonego na potrzeby tego projektu badania jakościowego) wynika, że pomimo pierwotnych planów, pobyt migrantów czasowych często się przedłuża, a wielokrotnie także przekształca się w migrację osiedleńczą. I w tym momencie dochodzimy do być może najbardziej krytycznego aspektu obecności najnowszych migrantów z Polski w Królestwie Niderlandów. Mówimy bowiem o osobach, które – co pokazano w Rozdziale 3.1 – pozostają w długookresowej relacji z agencjami pracy tymczasowej. Relacji, którą wielokrotnie należałoby określić jako zależność. Zależność ta polega na tym, że agencje pracy tymczasowej w oczywisty sposób wspomagają proces migracyjny, sprawiają, że wyjazd do Królestwa Niderlandów jest mniej ryzykowny, relatywnie tani i pozwala na emigrację także tym osobom, które w innych warunkach nie „stałyby” się migrantami. Jednocześnie, ze względu na stosowane rozwiązania, zależność ta w istotny sposób ogranicza zakres dostępnych opcji wyboru: zakwaterowanie w ramach rozwiązań pakietowych znacząco zmniejsza szanse interakcji ze społecznością kraju emigracji, brak możliwości korzystania z programów integracyjnych (włącznie z nauką języka) stawia pod znakiem zapytania szanse na funkcjonowanie w Holandii poza takim właśnie systemem. Tymczasem jest kwestią oczywistą, iż przynajmniej część migrantów, którzy dotarli do Holandii w taki właśnie sposób, podejmuje i będzie podejmować próby pozostania tam na dłużej i osiedlenia się.

Wydaje się, że jak dotąd rząd holenderski nie ma świadomości ryzyka związanego z takim właśnie rozwojem sytuacji²⁹. Jest to o tyle zaskakujące, że na poziomie debaty publicznej (i nie tylko) wciąż pokutuje przekonanie, że Polacy stanowią kolejną falę migracyjną porównywalną do tej, która wcześniej obejmowała obywateli Turcji czy Maroka. Przejawem takiego sposobu myślenia mogą być choćby opublikowane niedawno wyniki badania na temat procesu integracji wybranych grup narodowościowych, w których migrantów z Polski przedstawiano obok Afgańczyków, Irakijczyków, Somalijczyków czy Chińczyków, niejako zupełnie abstrahując od tego, że w tym konkretnym przypadku mamy do czynienia z obywatelami UE (CBS 2012)³⁰. Tymczasem nie sposób nie zauważyć, że zarówno zachowania na rynku pracy, jak i strategie migracyjne Polaków w dużej mierze mają charakter specyficzny i są poniekąd determinowane przez fakt swobodnego dostępu do rynku pracy i swobody mobilności. Fakt bycia obywatelem UE daje także możliwość osiedlenia się, do której – jak się wydaje – wielu spośród polskich migrantów nie jest przygotowanych.

Uwaga ta odnosi się także do kolejnego wymiaru procesu integracji, a mianowicie do systemu edukacyjnego. Badane przez nas osoby miały bardzo różne opinie na temat tego systemu w Królestwie Niderlandów, ale też w wielu przypadkach ich wypowiedzi miały charakter czysto spekulatywny (np. polegały na wskazaniu preferencji

²⁹ Warto w tym miejscu zauważyć, że bardzo podobna sytuacja występuje w Norwegii, gdzie po pierwszej fali migracji czysto pracowniczych (zdominowanych przez mężczyzn) pojawił się proces łączenia rodzin i coraz wyraźniejsza tendencja do osiedlania się. Kilka zrealizowanych badań pozwoliło na rozpoznanie sytuacji, w tym strategii migracyjnych czy potrzeb integracyjnych, i podjęcie działań, które dawałyby szanse na poprawienie efektywności procesu integracji (Friberg 2012; Kaczmarczyk 2011).

³⁰ Nawiasem mówiąc, wyniki badania nie były odkrywcze: tak jak można się było spodziewać, Polacy wyróżniali się silną orientacją na kraj pochodzenia czy relatywnie wysokimi wskaźnikami kontaktów z Holendrami (CBS 2012).

odnośnie miejsca potencjalnej edukacji dzieci). Tymczasem z wywiadów eksperckich wyłania się raczej negatywny obraz uczestnictwa polskich dzieci w procesie kształcenia. Oprócz rewelacyjnych szkół wielokulturowych jest bowiem bardzo wiele takich, które nie są przygotowane na przyjmowanie imigrantów. A pamiętać należy, że skala i dynamika migracji z Polski była dla Holendrów dużym zaskoczeniem. Dzieci bardzo często trafiają do szkół wyrównawczych, w których dzieci niegotowe do podjęcia regularnej nauki są do niej przygotowywane w klasach grupujących dzieci w różnym wieku, co oznacza dla nich wiele frustracji i zwykłą stratę czasu. Dodatkowo, problemem jest brak świadomości samych rodziców, którzy nie zdają sobie sprawy z tego, że w Królestwie Niderlandów obowiązek szkolny obejmuje osoby do 16 roku życia. Oznacza to, że dzieci w starszym wieku mogą mieć poważne kłopoty z kontynuacją edukacji. Z przeprowadzonych przez nas rozmów wynika, że konieczne jest wsparcie dla dzieci i ich rodziców, ale również tych wszystkich inicjatyw, które dają szansę na poprawę poziomu kształcenia dzieci imigrantów (promowanie najlepszych doświadczeń) (NL28; NL29; NL30).

Z oczywistych względów intensywność kontaktów ze społecznością przyjmującą jest pochodną strategii migracyjnej danej osoby – stało się to zresztą podstawą zbudowania typologii migrantów opisywanej w Rozdziale 2 (por. Engbersen i inni 2013). Ta sama uwaga dotyczyć może jednak i kontaktów ze środowiskami polonijnymi. W przypadku Królestwa Niderlandów mamy do czynienia z dość typową sytuacją, w której tradycyjne organizacje polonijne zderzają się z masowym procesem napływu „nowych” migrantów. Są to migranci o innych charakterystykach niż „stara Polonia”, często niezainteresowani uczestnictwem w życiu wspólnoty (o ile jest to w ogóle możliwe w przypadku osób na stałe zamieszkujących w „hotelach robotniczych”). Przeprowadzone badanie jakościowe pokazało dobitnie, jak nikły jest poziom wiedzy respondentów na temat organizacji polonijnych działających w Holandii, ale również jak niewielka jest chęć nawiązania kontaktu z nimi.

Sytuacja taka rodzi bardzo poważne problemy. Po pierwsze, obecnie duża część imigrantów z Polski – zwłaszcza tych czasowych – znajduje się poza „kontrolą” instytucjonalnej diaspory i przez to w zasadzie pozbawiona jest możliwości wsparcia. Po drugie, w przypadku Królestwa Niderlandów bardzo duże znaczenie mają zasady implementacji polityki migracyjnej na szczeblu regionalnym, a zwłaszcza lokalnym, które opierają się na interakcji z instytucjonalnymi przedstawicielami danego środowiska. Grupa, która takiego „reprezentanta” nie posiada, ma nikłe szanse na przebicie się ze swoimi potrzebami czy oczekiwaniami. Takie właśnie przesłanki doprowadziły do stworzenia w 2010 roku załączków platformy polskich organizacji polonijnych, które działają na rzecz najnowszej migracji z Polski do Holandii (*Pools Overlegplatform In Nederland – PLON Stichting*). Ze względu na zmiany polityczne w Królestwie Niderlandów (zmiana rządu) inicjatywa ta nie spełniła swojej roli, ale może stanowić punkt wyjścia do dalszej współpracy władz holenderskich ze środowiskami polskich migrantów.

Problematyczne jest zapewnienie wsparcia i pomocy dla indywidualnych migrantów. Oczywiście, w pewnym stopniu zajmują się tym wszystkie organizacje polonijne (zwłaszcza zaś te, które świadczą pomoc w krytycznych sytuacjach, tj. Caritas oraz Barka NL), ale konieczne wydaje się stworzenie mechanizmów docierania do migrantów czasowych, którzy ze względu na rozproszenie terytorialne oraz opisywane wcześniej mechanizmy uczestnictwa w rynku pracy mają najmniejsze szanse na uzyskanie pomocy ze strony Polonii. Wydaje się, że w krótkiej perspektywie jednym z priorytetów Ministerstwa Spraw Zagranicznych powinno być rozpoznanie słabych i mocnych stron struktury instytucjonalnej organizacji polonijnych w Holandii i wykorzystanie już istniejącego potencjału do istotnej rozbudowy infrastruktury wsparcia dla czasowych migrantów zarobkowych.

Integracja imigrantów bez wątpienia jest wielkim wyzwaniem dla każdego kraju docelowego. Dodatkowym problemem jest fakt, że w przypadku większości gmin holenderskich ich władze mają do czynienia z wszystkimi w zasadzie kategoriami polskich migrantów i wszystkimi typami strategii migracyjnych. Oznacza to, że próba sformułowania polityki rekomendacyjnej, która uwzględniałaby potrzeby i oczekiwania każdego przedstawiciela

polskiej imigracji jest zadaniem karkołomnym lub wręcz niemożliwym do realizacji (NL30). Tym niemniej, doświadczenie wskazuje na to, jak wielkie znaczenie w procesie integracji mają kursy językowe i integracyjne. Ta akurat kwestia okazuje się być wielce kontrowersyjna w odniesieniu do migracji z Polski. Z jednej bowiem strony, prawo unijne uniemożliwia stosowanie obowiązkowych mechanizmów prointegracyjnych wobec obywateli UE. Z drugiej zaś, wielu ekspertów podkreśla, że zasada ta w praktyce może zmniejszać szanse Polaków na pełne uczestnictwo w holenderskim rynku pracy i społeczeństwie. W tym kontekście, obecne propozycje władz holenderskich, które zmierzają do uzależnienia wypłaty świadczeń społecznych od znajomości języka są bardzo kontrowersyjne, ale też nie można odmówić im pewnej logiki. Ważne jednak, by w praktyce zachowana została zasada, iż kryterium językowe nie powinno być stosowane w sposób automatyczny, a każda sprawa powinna być rozstrzygana w sposób indywidualny (z odniesieniem do relacji między znajomością języka a szansami na zdobycie zatrudnienia).

PODSUMOWANIE I REKOMENDACJE

W okresie poakcesyjnym w wielu krajach europejskich zanotowano masowe migracje obywateli Polski, przy czym skala napływu często była wielokrotnie większa niż przed 2004 rokiem. Jednym z tych państw bez wątpienia jest Królestwo Niderlandów, które pomimo relatywnie późnego pełnego otwarcia rynku pracy (po trzyletnim okresie przejściowym) w bardzo krótkim czasie stało się czwartym popod względem ważności krajem docelowym Polaków poszukujących zatrudnienia poza granicami kraju. Proces ten zbiegł się w czasie (i zapewne miał też na to jakiś wpływ) z poważnym kryzysem polityki migracyjnej Holandii, który skutkuje odejściem od wcześniejszych wzorców i istotnym zaostreniem zasad admisji cudzoziemców, ich pobytu i dostępu do rynku pracy.

W tym kontekście trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że sytuacja Polaków na rynku pracy Królestwa Niderlandów w świetle obowiązujących przepisów prawnych – i to zarówno z uwagi na swobodny dostęp do holenderskiego rynku pracy, jak i dostęp do rozbudowanego systemu zabezpieczenia społecznego – jest korzystna. Innymi słowy, jest ona o wiele korzystniejsza niż w wypadku cudzoziemców nie posiadających obywatelstwa Unii Europejskiej, którzy dopiero po określonym okresie pobytu w tym kraju uzyskują szerszy zakres praw ekonomicznych i społecznych. Sama jednak grupa migrantów z Polski jest zróżnicowana pod względem zakresu przysługujących im praw. W lepszej sytuacji znajdują się osoby z prawem stałego pobytu, a więc przebywające legalnie i nieprzerwanie w Holandii od co najmniej pięciu lat. W przeciwieństwie do osób tylko z prawem pobytu powyżej trzech miesięcy, ale nie mieszkających w tym kraju dłużej niż pięć lat, nie mogą one być wydalone z terytorium Królestwa Niderlandów z innych powodów niż pobyt za granicą powyżej dwóch lat lub zagrożenie dla porządku i bezpieczeństwa publicznego. Tymczasem osoby nie posiadające tego statusu w razie utraty pracy i środków do życia mogą także utracić prawo pobytu w Holandii. Dostęp do wielu uprawnień jest warunkowany rejestracją pobytu, co jest obowiązkowe dla osób przebywających w tym kraju powyżej czterech miesięcy.

Polscy migranci w Królestwie Niderlandów – tak jak i w innych krajach UE – są grupą silnie zróżnicowaną. Dość powiedzieć, że dane holenderskie wskazują, iż blisko ¼ całego „zasobu” osób pochodzenia polskiego w tym kraju stanowią osoby reprezentujące drugie i kolejne pokolenia imigrantów. Są to potomkowie Polaków z „historycznych” fal migracyjnych z lat powojennych i okresu stanu wojennego. Tym niemniej, możliwe jest wskazanie kilku cech specyficznych, które powinny być uwzględniane w czasie dyskusji na temat sytuacji Polaków w Holandii i możliwych działań publicznych ich dotyczących. Przedstawione powyżej analizy wskazują, że „przeciętny” polski migrant przebywający w Królestwie Niderlandów jest generalnie nieco starszy i gorzej wykształcony niż wskazywałby na to ogólny profil migranta w okresie poakcesyjnym. Dominującą rolę w strukturze migrantów odgrywają osoby podejmujące pracę oraz – przynajmniej od pewnego momentu – mężczyźni. Relatywnie wysoki – choć trudny do oszacowania – jest udział migrantów czasowych, często sezonowych. W dużej mierze wynika to ze specyfiki holenderskiego rynku pracy z silnie rozwiniętym sektorem agencji pracy tymczasowej. W istocie, rola agencji w obecnym kształcie migracji z Polski do Królestwa Niderlandów jest trudna do przecenienia: dostępne dane wskazują, iż udział Polaków zatrudnionych w tym kraju za pośrednictwem wyspecjalizowanych agencji (działających legalnie bądź nie) sięgać może nawet 70% całej populacji imigrantów z Polski, którzy dotarli do tego kraju po akcesji Polski do UE. Wraz z umasowieniem procesu migracyjnego widoczna jest jednak naturalna tendencja do pogłębiania więzi z Królestwem Niderlandów, co w wielu przypadkach prowadzi do decyzji o osiedleniu się w tym kraju – to zjawisko dość typowe na tle innych poakcesyjnych zachowań migracyjnych Polaków.

W poprzednim rozdziale zwracano uwagę na sytuację polskich migrantów w kilku obszarach, które określono jako „krytyczne”. Nie oznacza to rzecz jasna, że przychyłamy się do jednoznacznie negatywnej oceny integracji ekonomiczno-społecznej Polaków w Królestwie Niderlandów. Dostrzegamy oczywiste wymiary pozytywne, takie

jak choćby bardzo wysokie wskaźniki aktywności zawodowej, możliwość i łatwość korzystania ze świadczeń społecznych, dostęp do mieszkań komunalnych. Celem przedstawionej analizy była jednak przede wszystkim identyfikacja tych wymiarów procesu migracyjnego, w których pojawiają się nieprawidłowości, a nawet patologie. Dlatego tak wiele miejsca poświęcono praktyce funkcjonowania agencji pracy tymczasowej, zjawisku określanemu jako rozwiązanie pakietowe czy zaniżaniu standardów zakwaterowania imigrantów. Z tego też względu podkreślano, jak dużym wyzwaniem dla państwa przyjmującego jest podejmowanie działań integracyjnych wobec tak zróżnicowanej i rozproszonej w gruncie rzeczy populacji przybyszów z Polski.

Należy zdawać sobie sprawę z tego, że problemy polskich migrantów zarobkowych w Królestwie Niderlandów mają kilka źródeł. Po pierwsze, jest nim niska świadomość Polaków na temat własnych praw i obowiązków zarówno dotyczących warunków zatrudnienia i uzyskiwania świadczeń społecznych, jak i tego, czego mogą wymagać od agencji zatrudnienia i pracodawców. Problem niedoinformowania pracowników wynika m.in. z faktu, że wiele kwestii dotyczących warunków pracy i płacy nie jest uregulowanych w ustawodawstwie powszechnym, tylko w układach zbiorowych pracy – jest to rozwiązanie zupełnie inne niż to, z jakim migranci mieli do czynienia w Polsce. Nieznajomość języka niderlandzkiego nie ułatwia orientacji w skomplikowanych zagadnieniach prawnych. Bardzo negatywne skutki może mieć wreszcie naiwność polskich migrantów, którzy często całkowicie zdają się na swoich pośredników. Kolejne źródło problemów to istnienie dużej liczby nieuczciwie działających polskich i holenderskich agencji pracy tymczasowej oraz brak systemu efektywnej kontroli tych podmiotów. Warto tu wspomnieć, że takie praktyki agencji, które są niezgodne z prawem lub też polegają na balansowaniu na jego granicy, wpływają nie tylko na bieżące warunki pracy i płacy, ale także na przyszłe świadczenia (np. na brak prawa do skorzystania ze świadczeń zdrowotnych udzielanych przez holenderską służbę zdrowia czy niższe świadczenia emerytalne). Dodatkową barierą w realizacji swoich praw dla polskich migrantów jest brak sądów pracy, które w przyspieszonym trybie i bez wysokich opłat rozpatrywałyby skargi cudzoziemskich pracowników. Konieczność składania pozwów do sądów cywilnych, załatwiania spraw w języku holenderskim i wysokie opłaty sądowe skutecznie zniechęcają migrantów zarobkowych do dochodzenia swoich praw na drodze sądowej. Powyższe uwagi wyraźnie wskazują, że źródeł większości problemów, z którymi zderzają się polscy migranci w Królestwie Niderlandów, nie należy poszukiwać w restrykcyjnym prawie. Wynikają one raczej ze zderzenia specyficznego systemu, który był wypracowywany przez lata i dotyczy wszystkich (nie tylko Polaków), z charakterystycznymi wzorcami napływu grupy czasowych migrantów zarobkowych. Sugeruje to, że próby rozwiązania kwestii trudnych i drażliwych muszą być podejmowane po obu stronach granicy.

Na koniec warto wrócić do kwestii poruszanej we wstępnej części tego raportu, a mianowicie do oddźwięku, jaki najnowsze migracje z Polski wywołują na poziomie debaty medialnej i politycznej. Takie kwestie jak aktywność Partii Wolności (PVV), deklaracja ministrów Donnera i Kampa dotycząca możliwości odsyłania do kraju pochodzenia obywateli nowych krajów członkowskich UE (grudzień 2010 roku), list ministrów Donnera, Kampa i Leersa do Parlamentu Królestwa Niderlandów (kwiecień 2011 roku) z cytatem na temat *przywrócenia migracji z Europy Środkowo-Wschodniej na właściwe tory* czy wreszcie niesławny *Polenmeldepunkt* (luty 2012 roku) bez wątpienia wpłynęły na poziom debaty, ale i na sytuację samych migrantów. W tym kontekście bardzo ważne jest, by debata ta toczyła się w oparciu o zdroworozsądkowe i przede wszystkim odwołujące się do realnych danych argumenty. A te są następujące. Pomimo masowego napływu migrantów z Polski nie obserwuje się zjawiska nadużywania systemu świadczeń społecznych. Wręcz przeciwnie, dostępne badania wskazują na pozytywne skutki migracji z krajów Europy Środkowo-Wschodniej dla sytuacji budżetowej Królestwa Niderlandów (np. w roku 2008 oceniano je na 1,2 mld EUR). Przeprowadzone analizy pokazują, że w wymiarze makroekonomicznym napływ tych migrantów – którzy w większości wywodzą się z Polski – ma pozytywny wpływ na holenderską gospodarkę i dotyczy to zarówno krótkiego, jak i długiego okresu (NPCH 2011). Wreszcie, nie zanotowano efektu wypierania

w stosunku do pracowników rodzimych. Wręcz przeciwnie – w przypadku kilku segmentów rynku pracy można bronić tezy o komplementarnym charakterze napływowej siły roboczej, która tym samym może wręcz zwiększać ofertę miejsc pracy dla Holendrów (Berkhout i inni 2011). Pokazuje to po raz kolejny w ostatnich latach, jak wielką odpowiedzialność spoczywa na barkach polityków i ludzi mediów, którzy wielokrotnie wybierają prosty, populistyczny przekaz licząc na doraźne korzyści, a nie starają się dotrzeć do sedna zjawiska i zmierzyć się z jego realnymi problemami.

Biorąc pod uwagę zebrany materiał empiryczny, przeprowadzone analizy, oraz uwzględniając głosy, które pojawiły się w trakcie dyskusji seminaryjnych, proponujemy następujący zestaw rekomendacji:

1. Wszelkie podejmowane działania napotykać będą na barierę braku rzetelnej wiedzy na temat najnowszych migracji Polaków do Królestwa Niderlandów. Dlatego niezbędne jest kontynuowanie działań zmierzających do jak najlepszej oceny statystycznego obrazu tego zjawiska. Obecne rozwiązania – bazujące na systemie rejestracji – nie sprawdzają się wobec relatywnie dużego znaczenia migracji czasowych/sezonowych. Pewnych zmian można się spodziewać w związku z planowanym rozszerzeniem grupy osób objętych obowiązkiem rejestracji. Warto rozważyć odwołanie się do szeroko zakrojonych badań panelowych (np. *Labour Force Survey*) albo/oraz badań dedykowanych, umożliwiających dotarcie do osób obecnie nieuchwytnych dla systemu rejestracji.
2. Największe braki wiedzy dotyczą struktury Polaków przebywających w Królestwie Niderlandów, a zwłaszcza realizowanych przez nich strategii migracyjnych. Biorąc pod uwagę zauważalną tendencję do wydłużania pobytu, a nawet osiedlania się w Królestwie Niderlandów, niezbędne staje się zainicjowanie programów badawczych nakierowanych na szeroko rozumiane procesy integracji – w wymiarze ekonomicznym, społecznym, politycznym i kulturowym.
3. Konieczna jest intensyfikacja działań w obszarze dyplomacji publicznej zmierzających do pogłębiania (tworzenia?) świadomości społeczeństwa holenderskiego, iż Polacy są obywatelami UE i w tym kontekście odnoszenie do nich doświadczeń z napływem „pracowników-gości” z krajów słabiej rozwiniętych nie ma podstaw, a co gorsza utrwała negatywne stereotypy i może utrudniać proces integracji.
4. Warto realizować i prezentować pogłębione badania wskazujące na społeczne i ekonomiczne skutki migracji Polaków do Królestwa Niderlandów. Jak pokazuje przykład Wielkiej Brytanii, rzeczowa i poparta analitycznym potencjałem dyskusja publiczna może być swoistą przeciwwagą dla pełnego stereotypów przekazu medialnego.
5. W okresie poakcesyjnym zmienił się charakter i struktura migracji z Polski. W ślad za tym powinna pójść krytyczna refleksja nad pojęciem diaspory (Polonii) oraz, być może, przededefiniowanie roli i obowiązków państwa polskiego wobec obywateli przebywających (czasowo lub nie) poza granicami kraju.
6. Przemyslenia/przededefiniowania wymaga w szczególności model wspierania obywateli polskich przebywających za granicą. Powinien on uwzględniać specyfikę danego kraju oraz samych migracji. W przypadku Królestwa Niderlandów konieczne jest zwłaszcza wypracowanie takich mechanizmów, które mogłyby wzmocnić instytucjonalne wsparcie nowych fal, w których dominują migranci czasowi i zarobkowi, wielokrotnie niezainteresowani długookresową integracją, ale mierzący się z codziennymi problemami bytowymi.

7. Konieczne wydaje się lepsze rozpoznanie polskiej diaspory i ocena jej możliwości/potencjału dla rozwoju Polski (współpraca biznesowa, sieci kontaktów). Ocena ta winna się odnosić zarówno do osób od dawna zamieszkujących za granicą, jak i przedstawicieli najnowszych fal migracyjnych.
8. Rozwiązania wprowadzone na mocy traktatu akcesyjnego dały obywatelom Polski swobodę mobilności, w tym podejmowania pracy poza granicami kraju. Nie oznacza to jednak, iż zdejmują one z nich odpowiedzialność za podejmowane decyzje. Polityki publiczne powinny zmierzać do tego, by decyzje te miały maksymalnie racjonalne przesłanki.
9. W tym kontekście istotnym elementem działań publicznych – zarówno po polskiej, jak i po holenderskiej stronie – powinna być kontynuacja działań zmierzających do przekazywania migrantom i potencjalnym migrantom wiarygodnych i praktycznych informacji na temat pobytu, pracy i integracji w Królestwie Niderlandów. Pakiet informacyjny musi podkreślać znaczenie istotnych odmienności między oboma krajami (struktura i funkcjonowanie rynku pracy, rynek mieszkaniowy, system ubezpieczeniowy, system edukacyjny) oraz jasno definiować prawa i obowiązki polskich imigrantów w Królestwie Niderlandów. Odpowiedzi wymagają pytania o to, jaki powinien być zakres pakietu informacyjnego i w jaki sposób docierać z nim do osób najbardziej zainteresowanych (z uwzględnieniem powszechnie podzielanej opinii, że typowe działania, takie jak tworzenie ulotek i portali internetowych, spełniają swoją rolę w niewielkim tylko stopniu).
10. Informacja powinna odnosić się w szczególności do sfery rynku pracy oraz sektora agencji pracy tymczasowej. Pakiet informacyjny musi wskazywać na specyfikę holenderskiego rynku pracy, w tym sektora agencji pracy tymczasowej, oraz zawierać szczegółowe dane pozwalające uniknąć problemów związanych z tą formą zatrudnienia (charakter kontraktu, sposoby zgłaszania nadużyć, możliwości dochodzenia swoich praw).
11. Polskie instytucje powinny podejmować wszelkie możliwe działania, by zapobiegać patologiom w „obszarach krytycznych”. Dotyczy to zwłaszcza przypadków dyskryminacyjnych czy nielegalnych praktyk na rynku pracy oraz w odniesieniu do mieszkalnictwa. W praktyce powinno to oznaczać kontynuację oraz zapewne rozszerzenie katalogu działań podejmowanych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Państwową Inspekcję Pracy (zwłaszcza na poziomie współpracy bilateralnej).
12. Polskie instytucje publiczne powinny położyć szczególny nacisk na monitorowanie sytuacji osób zatrudnianych za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej oraz podnosić te kwestie na poziomie stosunków bilateralnych. Trzeba jednak pamiętać, że struktura holenderskiego rynku pracy to pochodna długoletniej ewolucji, a skutki dla polskich migrantów w dużej mierze wynikają z faktu, iż pozbawieni są oni pewnych kompetencji właściwych rodzimym Holendrom (dostęp do informacji, znajomość języka).
13. Zamiast koncentracji na przypadkach negatywnych, warto propagować pozytywne doświadczenia, np. poprzez tworzenie i publikowanie listy tych agencji, które nie tylko poddały się certyfikacji, ale również dbają o wysokie standardy świadczonych usług.
14. Konieczne jest szerokie propagowanie informacji na temat zasad koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, szczególnie w takich przypadkach, gdy obejmuje ona systemy o różnych zasadach konstrukcyjnych (tak jak ma to miejsce w przypadku Polski i Królestwa Niderlandów). Rekomendacja ta dotyczy zwłaszcza sytuacji osób zatrudnionych za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej, bowiem – jak wskazują dostępne dane i przeprowadzone analizy – to właśnie w ich przypadku świadomość zasad

funkcjonowania jest najmniejsza, a jednocześnie bardzo często nie mają oni możliwości akumulowania środków w kapitałowej części systemu emerytalnego. Celowa byłaby pogłębiona analiza sytuacji emerytalnej pracowników zatrudnionych przez agencje pracy tymczasowej uwzględniająca możliwość, że nie muszą oni być zarejestrowani, a przez większość czasu pracują jedynie w niepełnym wymiarze godzin.

15. Konieczna jest pogłębiona współpraca ze stroną holenderską. W szczególności warto wspierać te (proponowane) działania, które mogą przyczynić się do poprawy sytuacji migrantów z Polski: poprawa jakości i dostępności informacji, zmiany w odniesieniu do systemu rejestracji w urzędach gminnych (objęcie nim migrantów krótkookresowych), zwalczanie patologii w sferze pośrednictwa pracy oraz nielegalnych praktyk pracodawców i pośredników (m.in. zwiększenie efektywności Inspekcji Pracy, określenie maksymalnych wartości potrąceń, weryfikacja faktycznego czasu pracy), zachęcanie do nauki języka i działania prointegracyjne (oferta dobrowolnej nauki języka dla obywateli UE, wsparcie szkół z dużym udziałem uczniów z nowych krajów członkowskich).
16. Współpraca ta powinna odbywać się nie tylko na szczeblu rządowym, ale i samorządowym, a także dotyczyć organizacji branżowych, związków zawodowych oraz organizacji pozarządowych. Warto wykorzystać potencjał punktów informacyjno-interwencyjnych funkcjonujących już w Królestwie Niderlandów.
17. Powiązanie kontraktu związanego z pracą z mieszkaniem prowadzi do wielu sytuacji patologicznych i z łatwością staje się podstawą do uzależnienia pracownika do pracodawcy/agencji pracy tymczasowej. Warto poszukiwać innych rozwiązań (biorąc pod uwagę specyfikę rynku mieszkaniowego w Królestwie Niderlandów).
18. Kolejnym obszarem wyzwań – zwłaszcza w obliczu pogłębiającej się tendencji do osiedlania się Polaków w Królestwie Niderlandów – jest system edukacyjny. Niezbędna jest lepsza informacja dla osób zamierzających wyjechać z dziećmi (zwłaszcza w starszym wieku oraz dziećmi małymi, które w Polsce nie są jeszcze objęte obowiązkiem szkolnym).
19. System edukacyjny w Królestwie Niderlandów jest negatywnie oceniany przez wielu przebywających tam Polaków. W tym kontekście warto poszukiwać i promować najlepsze praktyki w tym obszarze oraz dążyć do zastąpienia klas przejściowych klasami wielokulturowymi.
20. Rozwiązywanie wielu kwestii o krytycznym znaczeniu dla polskich migrantów w Królestwie Niderlandów (np. w odniesieniu do mieszkalnictwa czy edukacji) wymaga istnienia silnych partnerów instytucjonalnych dla strony holenderskiej. Dlatego konieczna jest ocena potencjału organizacji polonijnych i wsparcie tych z nich, które w bliskiej przyszłości mogą wziąć na siebie ciężar reprezentacji interesów polskiego środowiska, w tym migrantów czasowych.
21. Specyfika systemu administracyjnego w Królestwie Niderlandów, a zwłaszcza jego zdecentralizowana struktura, sugerują konieczność podejmowania działań na szczeblu lokalnym i regionalnym. Działania na poziomie krajowym mogą / powinny mieć przede wszystkim charakter ukierunkowujący.

BIBLIOGRAFIA

- Bakewell O., de Haas H. (2012). Migration Systems, Pioneer Migrants and the Role of Agency, *Journal of Critical Realism* 11(4).
- Berkhout E., Heyma A., van der Werff S. (2011). *De economische impact van arbeidsmigratie: verdringingseffecten 1999-2008*. Amsterdam: Seo Economisch Onderzoek.
- CBS (2012). Integratie van Afghanen, Irakezen, Iraniërs, Somaliërs, Polen en Chinezzen. <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=81442NED&LA=NL>
- Dagevos J. (red.) (2011). *Poolse migranten. Die positive van Polen die vanaf 2004 in Nederland zijn komen wonen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- De Boom J., Weltevrede A., Snel E., Konrad T., Engbersen G. (2010). *Dutch SOPEMI Report 2009. Migration and Migration Policies in the Netherlands 2009*. Rotterdam: Risbo/Erasmus University.
- Duszczek M. (2011). Zatrudnienie Polaków za granicą ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji w Królestwie Niderlandów (KN). http://rop.sejm.gov.pl/1_Old/opracowania/pdf/material43.pdf
- Eade J., Drinkwater S., Garapich M. (2006). *Class and Ethnicity – Polish Migrants in London*. CRONEM. Guildford: University of Surrey.
- Engbersen G., Grabowska-Lusinska I., Leerkes A., Snel E., Burgers J. (w druku). A Typology of Labour Migration. On the Differential Attachments of Migrants from Central and Eastern Europe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*.
- Engbersen G., Snel E., De Boom J. (2010). 'A van full of Poles': Liquid migration from Central and Eastern Europe, w: Black R., Engbersen G., Okólski M., Pantiru C. (red.), *A Continent Moving West? EU Enlargement and Labour Migration from Central and Eastern Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Friberg J. H. (2012). The stages of migration. From going abroad to settling down: Post-accession Polish migrant workers in Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 38(10).
- Grabowska- Lusińska I., Okólski M. (2009). *Emigracja Ostatnia?* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- GUS (2012). Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004-2011. Warszawa: GUS.
- Jończy R. (2010). *Migracje zagraniczne z obszarów wiejskich województwa opolskiego po akcesji Polski do Unii Europejskiej. Wybrane aspekty ekonomiczne i demograficzne*. Opole-Wrocław: Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Politechnika Opolska.
- Kaczmarczyk P. (2012). Labour market impacts of post-accession migration from Poland, w: OECD (red.), *Free Movement of Workers and Labour Market Adjustment. Recent Experiences from OECD Countries and the European Union*. OECD: Paris.
- Kaczmarczyk P. (red.) (2011). *Mobilność i migracje w dobie transformacji – wyzwania metodologiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kaczmarczyk P. (2010). Poakcesyjne migracje Polaków – próba bilansu, *Studia Migracyjne i Polonijne* 4.
- Kaczmarczyk P. (2005). *Migracje zarobkowe Polaków w dobie przemian*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Kaczmarczyk P., Łukowski W. (red.) (2004). *Polscy pracownicy na rynku Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- Kahanec M., Zimmermann K. (red.) (2010). *EU Labour Markets After Post-Enlargement Migration*. Bonn: Springer Verlag.
- Koopmans R. (2003). Good Intentions Sometimes Make Bad Policy. A Comparison of Dutch and German Integration Policies, w: Cuperus R., Duffek K. A., Kandel J. (red.), *The Challenge of Diversity. European Social Democracy Facing Migration, Integration, and Multiculturalism*. Innsbruck: StudienVerlag.
- Lewandowska E. (2008). Imigracja Polaków do Królestwa Niderlandów. *Biuletyn Migracyjny* 17.
- Matusz Protasiewicz P. (2008). *Integracja z zachowaniem własnej tożsamości - holenderska polityka wobec imigrantów*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Matusz-Protasiewicz P. (2012). Antyimigranckie działania partii PVV Geerta Wildersa w Holandii. *Biuletyn Migracyjny* 35. <http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/35-kwiecien-2012/antyimigranckie-dzialania-partii-pvv-geerta-wildersa-w-holandii>
- Mioduszevska M. (2008). *Emigracja z Polski w świetle danych Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności*. CMR Working Papers 36(94).
- Okólski M. (2012). Modernising Impacts of Emigration. *Studia Socjologiczne* 3(206)/2012.
- NPCH (2011). Polska migracja zarobkowa. Znaczenie polskiej migracji zarobkowej dla gospodarki holenderskiej, prezentacja dostępna na stronie: www.haga.polemb.net/
- Państwowa Inspekcja Pracy (2012). Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2011 roku. http://www.pip.gov.pl/html/pl/sprawozd/11/sprawozdanie_2011.pdf
- Penninx R. (2005). After the Fortuyn and Van Gogh murders: is the Dutch integration model in disarray? http://www.cicerofoundation.org/pdf/lecture_penninx.pdf
- Pijpers R. (2006). 'Help! The Poles are coming'! Narrating a contemporary moral panic. *Geografiska Annaler*, 88 B (1).
- Pijpers R. (2005). Mutual dependency of Dutch employers and Polish employees in Northern Limburg, The Netherlands. *Regions* 258.
- Ryng A. (2012). Sytuacja polskich pracowników na holenderskim rynku pracy, materiały na seminarium OBM UW (10 października 2012 roku).
- Scheffer P. (2010). *Druga ojczyzna. Imigranci w społeczeństwie otwartym*. Wołowiec: Wydawnictwo Czarne.
- Snel E. (2011). Wonen en wijken, w: Dagevos J. (red.), *Poolse migranten. Die positive van Polen die vanaf 2004 in Nederland zijn komen wonen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Toruńczyk-Ruiz S. (2008). *Being together or apart? Social networks and notions of belonging among recent Polish migrants in the Netherlands*. CMR Working Papers 40(98).
- Vertovec S., Wessendorf S. (2010). Introduction: Assessing the backlash against multiculturalism in Europe, w: Vertovec S., Wessendorf S. (red.), *The Multiculturalism Backlash. European discourses, policies and practices*. New York: Routledge.

ZAŁĄCZNIK

Lista osób uczestniczących w badaniu jakościowym

Lp.	Płeć	Krótką charakterystyka	Sygnatura
1	M	Mężczyzna w wieku około 20 lat, pracuje w Noordwijk za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej (od 2012 roku)	NL1
2	K	Kobieta wieku około 25 lat mieszkająca w Rotterdamie, znalazła pracę za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej, w Holandii od 2009 roku	NL2
3	M	Pracownik oddelegowany, pracuje we Vlaardingen (od 2011 roku)	NL3
4	K	Pracuje za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej w Wateringen (od 2011 roku)	NL4
5	M	Osoba pracująca za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej (polskiej), w Holandii od 2011 roku	NL5
6	K	Kobieta w wieku około 50 lat, mieszka w Hadze, opiekuje się dziećmi córki	NL6
7	M	Mężczyzna w wieku 25 lat, mieszka i pracuje w Rotterdamie, w Holandii od 2000 roku	NL7
8	K	Kobieta w wieku około 30 lat, pracuje w Rotterdamie, wykonuje wolny zawód	NL8
9	K	Kobieta w wieku 28 lat, mieszka w Dordrecht, w Holandii od 2001 roku	NL9
10	K	W Holandii od 2010 roku, pracuje za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej	NL10
11	M	Mężczyzna w wieku 35 lat, mieszka w Holandii od 2003 roku, w Delft prowadzi własną firmę remontową	NL11
12	K	Kobieta w wieku 25 lat, pracuje w Delft za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej, w Holandii od 2007 roku	NL12
13	M	Mężczyzna w wieku około 25 lat, mieszka i pracuje we Vlaardingen	NL13
14	K	Kobieta w wieku około 30 lat, do Delft trafiła za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej (w 2009 roku)	NL14
15	K	Kobieta w wieku 28 lat, pracuje we Vlaardingen za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej, w Holandii od 2002 roku	NL15
16	K	Kobieta w wieku 31 lat, koordynator w agencji pracy tymczasowej, w Holandii od 2002 roku	NL16
17	M	Mężczyzna w wieku około 30 lat, mieszka w Rotterdamie, w Holandii od 2008 roku (trafił tam za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej)	NL17
18	K	Kobieta w wieku 32 lat, pracuje w Capelle aan den IJssel, w Holandii od 2001 roku	NL18
19	K	35-letni pracownik trzeciego sektora, pracuje w Hadze	NL19
20	M	Mężczyzna w wieku około 35 lat, pracuje w Barneveld za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej	NL20
21	K	Pracuje w Goudzie, pracę uzyskała za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej	NL21
22	M	Mężczyzna w wieku około 50 lat, mieszka w Hadze, do Holandii trafił za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej	NL22
23	K	29-letnia kobieta zajmująca się obecnie wychowaniem dzieci, mieszka w okolicach Rotterdamu (w Holandii od 2007 roku)	NL23
24	K	Kobieta w wieku około 30 lat, pracuje w biurze pracy, w Holandii od 2001 roku	NL24
25	M	25-letni mężczyzna, pracuje w Raamdonksveer dla agencji pracy tymczasowej, w Holandii od 2012 roku	NL25
26	K	Wiek około 30 lat, pracownik agencji pracy tymczasowej	NL26
27	M	Koordynator w agencji pracy tymczasowej	NL27
28	K	Lider jednej z organizacji polonijnych w Królestwie Niderlandów	NL28
29	K	Pracownik polskiej administracji z wieloletnim doświadczeniem w pracy dyplomatycznej	NL29
30	M	Holenderski ekspert migracyjny, jeden z aktywnych badaczy migracji z Europy Środkowo-Wschodniej do Królestwa Niderlandów	NL30

Źródło: Opracowanie własne.

O B M F

OŚRODEK BADAŃ NAD MIGRACJAMI
FUNDACJA

- Otwarty **dialog publiczny** na tematy związane z migracjami
- **Poszukiwania odpowiedzi** na problemy i pytania związane z procesami migracyjnymi
- Inicjowanie i wspieranie **badań i działań naukowych**
- Integracja najlepszych polskich **badaczy migracji**
- **Popularyzacja wiedzy** na temat migracji
- Niezależne **ekspertyzy i publikacje**

FUNDACJA OŚRODEK BADAŃ NAD MIGRACJAMI zajmuje się realizacją projektów badań interdyscyplinarnych kierowanych do społeczeństwa, oraz takich, w których dane i wiedzę ekspertów z Polski i z zagranicy przekłada się na ich praktyczne zastosowanie.



www.obmf.pl, e-mail: kontakt@obmf.pl, tel: +48 692 863 652