



**De fictie van de migratiestop:  
Europa's nieuwe  
Arbeidsmigratieregimes**

Ive Marx  
Veerle De Maesschalck  
Ninke Mussche

December 2002

**B E R I C H T E N**

---

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID  
UFSIA - UNIVERSITEIT ANTWERPEN

<http://www.ufsia.ac.be/csb>

D/2002/6104/03

## Inhoudstafel

1.	Bij wijze van inleiding.....	1
1.1.	De migratiestop ter discussie .....	1
1.2.	In dit CSB-Bericht.....	1
1.3.	Voorafgaandelijk, een methodologische kanttekening .....	2
2.	De arbeidsmigratierealiteit – Europa’s nieuwe arbeidsmigratieregimes .....	3
2.1.	De ‘pragmatische’ toepassing van de voorafgaandelijke arbeidsmarkttoets.....	4
2.2.	Uitzonderingsregelingen voor hogeschoolden.....	4
2.3.	Regelingen voor niet-hogeschoolden .....	8
3.	Beleids tendenzen in Europa.....	11
3.1.	Sterktes en zwaktes van het huidige arbeidsmigratiebeleid .....	11
3.2.	Duitsland, Europa’s eerste zelfuitgeroepen migratieland.....	12
3.3.	Nederland, handhaving van de migratiestop .....	14
3.4.	Elders in Europa: divergentie en beleidsinstabiliteit.....	16
4.	Ontwikkelingen op Europees niveau .....	16
4.1.	De Europese Commissie.....	16
4.2.	De verwachte gevolgen van de uitbreiding van de Europese Unie.....	17
5.	Beleids tendenzen in België en enkele overwegingen.....	19
5.1.	Het beleid ten aanzien van hogeschoolden, verdere drempelverlaging .....	20
5.2.	Het beleid ten aanzien van laaggeschoolden: handhaving van de arbeidsmigratiestop, maar veel feitelijke migratie.....	21
5.3.	Tot slot.....	22

## **1. Bij wijze van inleiding**

### ***1.1. De migratiestop ter discussie***

De laatste jaren hoort men steeds meer pleiten voor een herziening van het migratiebeleid en met name de migratiestop in functie van onze economische, budgettaire en sociale behoeften.

- Werkgevers geven al langer te kennen dat het structureel moeilijker wordt om geschikte kandidaten te vinden voor bepaalde functies. Die knelpunten worden vooral manifest in periodes van hoogconjunctuur maar ze zouden niettemin en in toenemende mate een structureel karakter hebben. Er zouden niet alleen tekorten zijn aan hooggeschoolden, maar ook aan technisch en zelfs lagergekwalificeerden.
- Ondernemingen en sommige experts stellen daarenboven dat een groeiende internationale mobiliteit van werknemers wenselijk is vanuit het perspectief van de internationalisering van de economie. Een vrijere arbeidsmigratie zou noodzakelijk zijn om de vorming van high-tech polen te bewerkstelligen. Dergelijke polen kunnen maar functioneren, zo wordt gesteld, indien er een kritische massa aan top-talent uit heel de wereld kan worden samengebracht.
- Bepaalde organisaties en experts stellen dat substantieel meer arbeidsmigratie noodzakelijk zal zijn om de economische en budgettaire gevolgen van de gekende demografische vooruitzichten (ontgroening en vergrijzing) op te vangen. Met name de Verenigde Naties hebben in deze context voor een toename van de immigratie gepleit om aldus een voldoende economisch en fiscaal draagvlak in stand te houden voor de welvaartsstaat.

In weerwil van deze ogenschijnlijk pertinente argumenten voor een meer soepel migratiebeleid blijven vele regeringen in Europa, inclusief de Belgische, officieel vasthouden aan de migratiestop van 1973 of daaromtrent. Luisterend naar het debat krijgt men dus de indruk dat er stilaan een onhoudbare spanning groeit tussen wat economisch wenselijk is en wat er politiek beweegt, hier te lande en elders in Europa.

### ***1.2. In dit CSB-Bericht***

In een recent rapport voor de Vlaamse Regering hebben we in meer detail gekeken naar het beleid en het beleidsdiscours in onze buurlanden. In dit CSB Bericht lichten we onze voornaamste bevindingen toe<sup>1</sup>. In een eerste deel geven we een impressie van de

---

<sup>1</sup> We hebben ervoor geopteerd deze tekst vrij te houden van een uitgebreid notenapparaat en bibliografische verwijzingen. Daarvoor verwijzen we naar het rapport waarop dit CSB-Bericht berust en dat werd gepubliceerd als: Ive Marx, Veerle de Maesschalck en Ninke Mussche (2002), *Het arbeidsmigratiebeleid in onze buurlanden en de Europese Unie.*, Centrum voor Sociaal Beleid, Universiteit Antwerpen. Het betreft een VIONA trendrapport dat werd geschreven in opdracht van de Vlaamse Minister van Werkgelegenheid en Toerisme.

arbeidsmigratierealiteit in Europa vandaag. Hoewel veel landen nog officieel vasthouden aan de migratiestop zijn in de meeste Europese landen nieuwe arbeidsmigratieregime's ontstaan, zo ook in België. In een eerste deel documenteren en illustreren we dit gegeven. In een tweede deel werpen we enig licht op het beleidsdiscours en vooral de beleidsintenties inzake arbeidsmigratie. We laten zien dat er vandaag grote verschillen bestaan in Europa. Sommige Europese landen profileren zich nu expliciet en openlijk als immigratieland terwijl andere landen, zoals België, vasthouden aan de migratiestop. Die tegenstellingen in het officiële beleidsdiscours lijken een snelle totstandkoming van een wettelijke omkadering op Europees niveau te bemoeilijken, hoewel migratie in navolging van het Verdrag van Amsterdam een communautaire bevoegdheid is geworden. In een derde deel gaan we dan ook dieper in op de beleidsissues op Europees niveau; we bespreken de rol van de Europese Commissie en we zeggen iets over de verwachte gevolgen van de uitbreiding van de Europese Unie. In een laatste deel formuleren we enkele beleidsconclusies, meer bepaald met betrekking tot het arbeidsmigratiebeleid in België.

### ***1.3. Voorafgaandelijk, een methodologische kanttekening***

Het is moeilijk een juist en vooral compleet beeld te krijgen van wat er in Europa allemaal gebeurt op het vlak van arbeidsmigratie. In de meeste Europese landen bestaat er immers een aanzienlijke discrepantie tussen de geproclameerde algemene beleidsprincipes (in veel landen geldt nog steeds de doctrine van de migratiestop), het reglementair kader inzake arbeidsmigratie dat daadwerkelijk in voege is, de administratieve uitvoeringspraktijk, en de (al dan niet gedoogde) realiteit. De beschikbare documentatie waarop ons rapport berust is globaal adequaat voor de eerste twee elementen, maar schiet tekort op de laatste twee.

Zo geldt in tal van landen in feite al decennialang een principiële migratiestop. In weinig landen is daar ooit strikt aan vastgehouden, zij het in het wettelijk kader dat arbeidsmigratie regelt en/of in de uitvoeringspraktijk. Integendeel, in de meeste landen is men gaandeweg via allerlei uitzonderingsregelingen steeds verder van het algemeen principe gaan afwijken. Daardoor is het reglementair kader dat arbeidsmigratie regelt in de meeste landen uitgegroeid tot een complex kluwen van diverse (doorgaans veelvuldig geamendeerde) "uitzonderingsregelingen". In België bijvoorbeeld verloopt de arbeidsmigratie – en die is heel aanzienlijk – vrijwel uitsluitend via uitzonderingsregelingen. Het beperkte bestek van de opdracht waarop ons rapport berust maakt dat we deze complexiteit maar partieel hebben kunnen vatten, hoewel we weten dat onder ogenschijnlijk verwaarloosbare "uitzonderingsregelingen" soms belangrijke migratiestromen kunnen schuilgaan. Om dit te illustreren: in Groot-Brittannië bestaat er een regeling genaamd het "Working Holidaymakers Scheme". Deze regeling werd oorspronkelijk op poten gezet om reizende jongeren uit Australië en Nieuw Zeeland toe te laten wat te verdienen tijdens hun traditioneel jaartje Europa. Ogenschijnlijk gaat het dus om een regeling van marginaal belang. In realiteit is deze regeling echter uitgegroeid tot een belangrijk instroomkanaal voor hooggeschoolde immigranten uit Australië en Nieuw-Zeeland, met name medisch personeel.

Een andere beperking vloeit voort uit het feit dat de beschikbare literatuur en documentatie niet steeds een helder zicht geeft op de administratieve uitvoeringspraktijk. Een goed voorbeeld om dit te illustreren is de implementatie van het principe van de voorafgaandelijke arbeidsmarkttoets. In zowat alle Europese landen geldt het principe dat er geen arbeidsvergunning wordt gegeven tenzij er op de EER arbeidsmarkt niemand kan worden gevonden die in aanmerking komt voor de betreffende betrekking, eventueel na een passende opleiding. In de beschikbare cijfers ziet men echter dat in bepaalde landen (zoals Nederland en Groot-Brittannië) tot meer dan 90 procent van de aanvragen om een arbeidsvergunning daadwerkelijk worden toegekend. Dit suggereert een weinig strikte implementatie. Maar in hoeverre dergelijk hoge toekenningratio's een functie zijn van de uitvoeringspraktijk, dan wel van zelfselectie van werkgevers, al dan niet tijdelijke omstandigheden op de arbeidsmarkt of andere factoren is moeilijk te achterhalen uit de beschikbare documentatie.

Over de controle- en sanctioneringspraktijk inzake illegale arbeidsmigratie is weinig systematische informatie beschikbaar.

## **2. De arbeidsmigratierealiteit – Europa's nieuwe arbeidsmigratieregimes**

In de meeste Europese landen werd er aan het begin van de jaren 70 een migratiestop ingesteld. Zo ook in ons land. Ondanks de migratiestop is er in de meeste landen een systeem van arbeidsvergunningen blijven bestaan om in uitzonderlijke gevallen buitenlandse arbeidskrachten tewerk te kunnen stellen. Deze stelsels berusten op het principe van de voorafgaandelijke arbeidsmarkttoets. Dat principe stelt dat er geen arbeidsvergunning wordt gegeven tenzij er in de Europese Economische Ruimte (dit is de EU plus Noorwegen, Liechtenstein, IJsland) niemand kan worden gevonden die in aanmerking komt voor de betreffende betrekking, eventueel na een passende opleiding. In België is er bovendien de bijkomende voorwaarde dat er een verdrag moet zijn met het land van herkomst van de arbeidsmigrant.

Naar de letter is dit een bijzonder strikte regeling die slechts arbeidsmigratie lijkt toe te laten in hoogst uitzonderlijke gevallen. In realiteit is er arbeidsmigratie op grote schaal en wel om twee redenen. Ten eerste omdat de toetsing op de beschikbaarheid van prioriteitsgenietend aanbod in vele landen op een erg pragmatische wijze lijkt te gebeuren. In de meeste landen bestaan er bovendien talloze "uitzonderingen" op het officieel zozeer gehuldigde principe van de migratiestop. Hieronder willen een impressie geven van de discrepantie die in tal van Europese landen bestaat tussen de officiële beleidsdoctrine inzake arbeidsmigratie (in de regel geldt de migratiestop) en de beleidsrealiteit. We betrachten hier geen volledig overzicht, maar veeleer een selectieve illustratie van de mechanismen die arbeidsmigratie vormgeven. Voor een meer en volledig overzicht verwijzen we naar ons rapport.

## **2.1. De ‘pragmatische’ toepassing van de voorafgaandelijke arbeidsmarkttoets**

In theorie lijkt de voorafgaandelijke arbeidsmarkttoets een hoge drempel te vormen voor een werkgever die een werknemer wil aanwerven van buiten de EER. Immers, in theorie moet de werkgever aantonen dat er nergens in de EER ook maar iemand te vinden is die mits een passende opleiding in aanmerking komt voor de functie waarvoor men een niet-EER werknemer wenst aan te werven. Nu ligt het in de lijn van de verwachting dat een redelijke toepassing van dit principe een niet letterlijke interpretatie van dit principe vereist. In realiteit echter is de toepassing dikwijls nog veel pragmatischer dan men zou kunnen verwachten.

In *Nederland* bijvoorbeeld werden in 2000 liefst 95 procent van de ontvankelijke aanvragen om een arbeidsvergunning goedgekeurd. Het ging in het totaal om meer dan 25.000 toekenningen. Er was daarbij niet steeds sprake van een volledige toepassing van de voorafgaandelijke arbeidsmarkttoets. Die is in de regel enkel wettelijk verplicht bij een eerste aanvraag. Maar zelfs de meeste eerste aanvragen werden toegekend in dat jaar. Nu moet worden opgemerkt dat de hoge toekenningsgraad waarschijnlijk in belangrijke mate een functie is van zelfselectie door werkgevers en van de conjuncturele omstandigheden. Weigeringen komen wel degelijk voor in Nederland, zo bleek eerder uit een evaluatie van de Wet arbeid Vreemdelingen. Algemeen gesproken lijkt het zo te zijn dat naarmate het scholingsniveau hoger is er minder aanvragen worden geweigerd. In de IT en metaalsector waren er dan ook nauwelijks weigeringen in de periode waarop de studie betrekking had (eind jaren 90). In de horeca en de agrarische sector werden wel een substantieel aandeel aanvragen geweigerd. Bovendien zijn er verschillen tussen soorten werkgevers: aanvragen van bedrijven die niet internationaal vertakt zijn worden vaker geweigerd dan aanvragen voor personeel van internationale ondernemingen (met name overplaatsingen binnen een concern). Deze aanvragen worden immers beperkt getoetst, terwijl aanvragen van bedrijven die niet internationaal zijn vertakt steeds volledig worden getoetst.

Of om een ander voorbeeld te nemen, in *Groot-Brittannië* werden in 2000 meer dan 100.000 arbeidsvergunningen uitgereikt aan werknemers van buiten de EER. In Groot-Brittannië wordt niet voor elke aanvraag nagegaan of er prioriteitsgenietend aanbod beschikbaar is, hoewel dit in principe de regel is. In realiteit hanteert men een lijst van zogenaamde knelpuntberoepen. Een aanvraag voor een functie die op die lijst voorkomt wordt automatisch toegekend. Opvallend is dat die lijst zeer ruim is en ook relatief veel beroepen bevat waar geen bijzonder hoge graad van opleiding voor nodig is, bijvoorbeeld chef-kok.

## **2.2. Uitzonderingsregelingen voor hogeschoolden**

*De Duitse “green-cards”* – Wellicht de bekendste uitzonderingsregeling voor hogeschoolden is het Duitse green-card systeem. In februari van 2000 deed de Duitse computer associatie BITCOM een oproep aan de Duitse regering om 30.000 niet EU-professionals toe te laten om de 75.000 openstaande vacatures voor computer programmeurs

op te vullen die volgens BITCOM openstonden. In februari 2000 kondigde Kanselier Schröder een zogenaamd 'green-card' initiatief aan dat niet-EU IT-specialisten zou toelaten voor een bepaalde tijd in Duitsland te werken. De naam verwijst naar de erg gegeerde permanente verblijfsvergunningen voor de Verenigde Staten, die voor het merendeel via een loterij worden toegekend. Het gaat echter om totaal verschillende regelingen – de sterk selectieve, tijdelijke Duitse 'green-cards' hebben weinig weg van de a-selectieve, permanente verblijfsvergunningen in de VS.

Sinds augustus 2000 kunnen dus ICT-specialisten uit niet EU-landen voor maximum 5 jaar werken in Duitsland. De duur is in eerste instantie drie jaar, maar kan verlengd worden met nog eens twee jaar. In een eerste fase werden 10.000 green-cards ter beschikking gesteld. De Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (ZAV) in Bonn fungeert als arbeidsbemiddelaar. De ZAV verzamelt vacatures voor en sollicitaties van buitenlandse werknemers, en helpt vraag en aanbod samen te brengen. De dienst verifieert vooraf of de job niet kan worden ingevuld door een EU specialist. In aanmerking voor een Duitse green-card komen enkel mensen van buiten de EU die een hoger diploma hebben in informatie of communicatietechnologie. De werkgever moet ook bereid zijn om een jaarsalaris van omtrent 50.000 Euro of meer te betalen.

Het Duitse green-card initiatief was in zijn initiële periode een relatief succes. Maar de verwachte influx van werknemers uit het buitenland bleef uit. In de 2 jaar tussen augustus 2000 en juli 2002 werden een totaal van zowat 12.500 green-cards voor ICT specialisten uitgereikt. Ter herinnering: de green-cards waren geïntroduceerd omdat Duitsland zou kampen met een acuut tekort van zowat 75.000 ICT specialisten. Vooral de verwachte instroom uit Indië is beperkt gebleven<sup>2</sup>.

***De Belgische uitzonderingsregeling voor hooggeschoolden*** – In theorie zou het voor een werkgever in België zeer moeilijk moeten zijn om een arbeidsvergunning te verkrijgen voor een werknemer van buiten de EER. Er is immers de vereiste van de voorafgaandelijke arbeidsmarkttoets op de aanwezigheid van prioriteitgenietend aanbod in de EER en bovendien kan een arbeidsmarktvergunning maar worden uitgereikt indien er een verdrag is met het land van herkomst. In realiteit is het inderdaad erg moeilijk om een arbeidskaart voor een

---

<sup>2</sup> Indiërs verkiezen blijkbaar nog steeds de Verenigde Staten boven Duitsland. Daarvoor worden verschillende redenen aangehaald: de Verenigde Staten zijn Engelstalig, er is een Indische gemeenschap, er zijn minder strikte restricties op het opzetten van een eigen zaak en er is het mogelijke vooruitzicht van permanente immigratie (een echte green-card). Wellicht spelen ook andere factoren een rol. Duitsland blijft een land met relatief weinig studenten uit het buitenland: minder dan 9 procent van de studenten in hoger onderwijs komen van buiten Duitsland en minder dan 3 procent van buiten de EU. Buitenlandse afgestudeerden zijn in Groot-Brittannië en de Verenigde Staten een belangrijke pool van waaruit arbeidsmigranten worden gerecrueteerd. Groot-Brittannië doet precies om deze reden buitengewoon veel inspanningen om buitenlandse studenten aan te trekken (zie verder). Ook Duitslands traditionalisme in de bedrijfsvoering is misschien weinig aantrekkelijk voor mensen die in creatieve sectoren werken of willen werken. Het is frappant dat Duitsland zelf geconfronteerd wordt met een substantiële hersenvlucht naar landen zoals de Verenigde Staten. De deelstaat Baden-Wurtemberg zette in 2001 een advertentiecampagne in de VS op poten om de tienduizenden specialisten aldaar terug naar Duitsland te lokken.

buitenlandse werknemer via deze weg te bekomen. Er bestaan echter uitzonderingsregelingen. Die zijn talrijk, allicht omdat de voorafgaandelijke arbeidsmarkttoets hier strikter wordt toegepast dan in landen zoals Nederland of Groot-Brittannië. Er bestaan in België uitzonderingsregelingen voor hogeschoolden en leidinggevenden, voor gespecialiseerde technici, navorsers, stagairs, schouwspelartiesten, beroepssporters, gasthoogleraars, au-pairs etc. Veruit de belangrijkste uitzonderingsregeling is deze voor hogeschoolden en leidinggevenden.

De kwalificatievoorwaarden waren al niet bijzonder streng en staan op het punt verder versoepeld te worden. Nu is het nog steeds zo dat om onder de uitzonderingsregel voor hogeschoolden te vallen de niet-EER werknemer in het bezit dient te zijn van een diploma hoger onderwijs (of gelijkwaardig) en het aangeboden salaris dient hoger te zijn dan 29.400 Euro (bedrag 2001). Een buitenlandse werknemer wordt als leidinggevende beschouwd indien hij of zij een leidinggevende positie komt bekleden in een bijhuis of filiaal van een firma uit hun land. Om in eerste aanleg een arbeidsvergunning te bekomen moet hun salaris hoger liggen dan 49.984 Euro (eveneens bedrag 2001). In 2001 werden in Vlaanderen alleen bijna 3000 arbeidskaarten uitgereikt aan hogeschoolden en leidinggevenden. In principe is er een tijdsbeperking van 4 jaar, die kan soms worden omzeild door eerst voor eenzelfde persoon een vergunning te vragen als hogeschoolde en vervolgens als leidinggevende.

De regelgeving die normaliter begin 2003 in voege treedt houdt een verdere versoepeling in van de toegelaten verblijfsduur. Indien de werknemer uit een kandidaat-lidstaat komt zal de kaart onbeperkt geldig zijn, alsook voor werknemers met een loon van minstens 50.554 Euro.

Er blijft wel een beperking liggen in de voorwaarde dat er reeds een contact moet zijn tussen werkgever en werknemer vooraleer een arbeidsvergunning kan worden aangevraagd. Een arbeidskaart kan maar worden aangevraagd voor een welbepaalde buitenlandse werknemer en voor een welbepaalde job. Dat is in het nadeel, zo wordt gesteld, van kleinere bedrijven die geen buitenlandse filialen of netwerken hebben waarlangs ze buitenlandse werknemers kunnen recrutereren. In het Duitse green-card systeem bijvoorbeeld functioneert het Duitse arbeidsbureau als een soort van internationaal arbeidsbemiddelaar die binnenlandse vraag en buitenlands aanbod samenbrengt.

Het weze echter benadrukt dat de toegangdrempel voor niet-EU hogeschoolden in de praktijk in België aanzienlijk lager ligt dan in Duitsland: er is hier immers geen sprake van een daadwerkelijke toepassing van de voorafgaandelijke arbeidsmarkttoets, de vereiste loongrens is lager, de kwalificatiecriteria zijn minder strikt (in Duitsland geldt de green-card enkel voor hogeschoolde ICT specialisten) en er staat in België geen maximum op het aantal kaarten dan kan worden uitgereikt.



***Verpleegkundigen in Nederland*** – De regeling die we nu kort zullen bespreken was niet bijzonder belangrijk in kwantitatieve termen, maar illustreert op een treffende wijze welke kloof er soms bestaat tussen beleidsdiscours en beleidspraktijk als het gaat om arbeidsmigratie. Het zou mogelijk zijn om voorbeelden uit tal van landen te noemen. Meestal gaat het om een ‘pragmatische’ toepassing van het principe van de voorafgaandelijke arbeidsmarkttoets of om het passief tolereren van het oneigenlijk gebruik van bepaalde regelingen. Het Nederlandse voorbeeld dat we nu zullen bespreken illustreert echter treffend dat regeringen soms op actieve wijze initiatieven nemen die inconsistent zijn met de officiële beleidslijn. De Nederlandse regering heeft immers steeds op de meest expliciete wijze vastgehouden aan de doctrine van de migratiestop.

Nederland kampt echter met een nijpend tekort aan medisch personeel. Op 16 juni 2000 stemde de Nederlandse regering in met de werving van verpleegkundigen in Zuid-Afrika. Nominaal ging om 'werkervaringsplaatsen' van twee jaar voor werkloze, pas afgestudeerde verpleegkundigen uit Zuid-Afrika. Het uitgangspunt was dat die verpleegsters in eigen land zonder werkervaring moeilijk aan de slag kwamen en dat ze dankzij de Nederlandse ervaring na terugkomst gemakkelijker werk zouden vinden. Het initiatief werd dus voorgesteld als een project in het kader van ontwikkelingssamenwerking. Na het akkoord met Zuid-Afrika volgden andere akkoorden, o.a. met de Filippijnen en Suriname.

Deze initiatieven brachten echter de nodige beroering teweeg. De grote stedelijke ziekenhuizen in Zuid-Afrika kampen immers zelf met grote personeelstekorten maar er is dikwijls geen geld om hen in dienst te nemen. Het initiatief van de Nederlandse ziekenhuizen en minister Borst werd algemeen geïnterpreteerd als ingegeven door eigenbelang veeleer dan een bekommernis om de tewerkstellingskansen van de verpleegkundigen in eigen land. Met name de kritiek dat het ethisch onverantwoord was om met schaars belastinggeld opgeleide verpleegkundigen uit Zuid-Afrika te gebruiken voor het opvullen van tekorten in het welvarende Nederland miste haar uitwerking niet. Deze gaf aanleiding tot het besluit dat er geen nieuwe werkvergunningen meer zouden worden afgegeven voor verpleegkundigen uit Zuid-Afrika, Suriname en elders. Dat besluit heeft gelijkaardige initiatieven in andere sectoren gedwarsboomd.

***Elders in Europa*** – Elders in Europa bestaan tal van regelingen die de tewerkstelling van hooggeschoolde werknemers van buiten de EER wettelijk mogelijk maken. Zoals gezegd geven we hier slechts een illustratie, niet een volledige opsomming. Een conceptueel interessante regeling die nog vermelding verdient is het zogenaamde werkvisum, dat onder andere in Italië en Ierland bestaat. Een dergelijk werkvisum laat bepaalde contingenten buitenlandse werknemers toe gedurende bepaalde tijd in het gastland te werken of naar werk te zoeken. Er wordt dus een arbeidsvergunning afgeleverd aan een buitenlandse werknemer zonder dat er noodzakelijkerwijs sprake is van een concreet arbeidsaanbod door een specifieke werkgever.

### **2.3. Regelingen voor niet-hooggeschoolden**

Voor mensen van buiten de EER die niet over hoge kwalificaties beschikken is het globaal gesproken aanzienlijk moeilijker om legaal aan de slag te raken in de EU, althans via de route van de directe arbeidsmigratie. In België bestaat er een uitzonderingsregeling voor gespecialiseerde technici, maar die voldoet duidelijk niet om alle noden in te vullen.

In landen waar de voorafgaandelijke arbeidsmarkttoets wordt toegepast, worden aanvragen doorgaans geweigerd omdat er voor minder gekwalificeerde functies een enorm arbeidspotentieel aanwezig is in de EU. Men maakt doorgaans maar een uitzondering als er heel specifieke vaardigheden worden gevraagd (gespecialiseerde kok is een klassiek voorbeeld).

***Het knelpunt: beschikbaar is niet steeds werkbereid arbeidsaanbod*** – Dat wil echter niet zeggen dat er ook steeds daadwerkelijk veel gegadigden zijn voor veel van de functies waarvoor werkgevers buitenlandse werknemers wensen aan te trekken. Veelal gaat het immers om vacatures voor slecht betaald, vuil, onregelmatig, gevaarlijk of onaantrekkelijk werk. De evaluatiestudie van de Nederlandse wet die de tewerkstelling van buitenlandse werknemers regelt documenteert deze paradox in enig detail. De studie laat zien dat de laaggeschoolde functies waarvoor arbeidsvergunningen werden aangevraagd in Nederland wel degelijk langdurig oningevuld bleven. (Het is overigens een wettelijke bepaling in Nederland dat een aanvraag maar ontvankelijk kan zijn indien het gaat om een functie die minstens 5 weken open staat.) Met name in de vleesverwerkende industrie, de agrarische sector en horeca waren er ten tijde van de evaluatiestudie (eind jaren 90) structureel tekorten aan laag- en ongeschoold personeel. Dit personeel blijkt wel degelijk beschikbaar te zijn op de Nederlandse en zeker op de Europese arbeidsmarkt, maar men weet te weinig mensen voor werk in deze sectoren aan te trekken, dit vooral omwille van de onaantrekkelijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden en de beperkte loopbaanperspectieven. In België hoort men gelijkaardige geluiden.

De vraag naar een soepeler migratiebeleid komt dus niet alleen vanuit sectoren waar tekorten zijn aan hooggeschoold personeel. De Nederlandse alsook de Vlaamse overheid houdt echter de boot af en houdt vast aan haar eis dat maximale inspanningen worden geleverd om het aanwezige arbeidsaanbod te activeren en op te leiden. Ook wordt aangevoerd dat een versoepeling van het migratiebeleid een rem zou kunnen zetten op de verbetering van de arbeidsvoorwaarden in de betrokken sectoren.

Er doet zich dus het probleem voor dat een groot deel van het aanwezige arbeidspotentieel in Europa niet daadwerkelijk beschikbaar is voor bepaalde vacatures. De beperkingen op het werven van laaggeschoolde werknemers zijn echter niet overal in Europa even stringent. In Groot-Brittannië bijvoorbeeld staan een aantal beroepen die geen zeer hoge kwalificaties vragen op de lijst van knelpuntberoepen waarvoor zonder daadwerkelijke toetsing op

prioriteitsgenietend aanbod een vergunning wordt afgeleverd. Maar in sommige landen bestaan er systemen die werkelijk op grote schaal de legale tewerkstelling van lager en technisch gekwalificeerde migranten mogelijk maken, in Duitsland bijvoorbeeld en in Zuid-Europa.

***Duitsland's nieuw gastarbeidersregime*** – In tegenstelling tot wat het debat zou doen vermoeden is economische migratie niet exact herontdekt in Duitsland met de introductie van de veel in de publiciteit gekomen 'green-cards'. Duitsland heeft eigenlijk al sinds het eind van de jaren 80 de facto een nieuw gastarbeidersregime ingesteld. Dat kwam tot stand omdat zich in bepaalde sectoren aan het eind van de jaren 80 belangrijke arbeidstekorten voordeden. Duitsland had immers doorheen de jaren 70 en 80 een atypisch lage werkloosheid kunnen handhaven. Met de sterke economische heropleving van het eind van de jaren 80 werden bepaalde tekorten acuut. In praktijk werd al langer beroep gedaan op illegale migranten, maar door de omvang van de tekorten werd de noodzaak aangevoeld om deze illegale arbeid een regulier karakter te geven. Dit gebeurde door een aantal systemen voor gast- en seizoensarbeid. Deze systemen werden net zoals de oorspronkelijke werving in de jaren 60 opgezet door middel van bilaterale akkoorden, voornamelijk met aangrenzende landen uit Midden- en Oost-Europa. Er werden echter, meer dan het geval was in de jaren 60, duidelijke regels vastgelegd om de tijdelijkheid van de migratie te waarborgen. Sommige van die akkoorden hebben althans nominaal tot doel om werknemers verder op te leiden en te trainen.

Landen zoals Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Bulgarije, Slovenië, Kroatië, Bosnië Herzegovina, Macedonië, Letland en Turkije hebben akkoorden getekend met Duitsland die Duitse bedrijven toelaten bedrijven uit die landen te subcontracteren en aldaar tewerkgestelde mensen tijdelijk onder contract te plaatsten, conform met de Duitse wetgeving en CAO's. In 1999 werden zowat 40.000 mensen onder deze regeling aangenomen, waarvan ongeveer de helft Polen. Dit is weliswaar aanzienlijk minder dan aan het begin van de jaren 90: omstreeks 1992 waren er nog bijna 100.000 van dergelijke projectwerkers. Omwille van een aantal schandalen en omwille van problemen op het vlak van administratieve beheersbaarheid en controle zag de Duitse overheid zich genoodzaakt om per sector bepaalde limieten op te leggen.

Sedert 1991 bestaat er ook een regeling voor seizoensarbeid, die tewerkstelling voor maximum 90 dagen mogelijk maakt in sectoren waar er grote schommelingen in de vraag zijn: vooral horeca en landbouw. In aanmerking komen mensen uit Midden- en Oost-Europa waarmee er een bilateraal akkoord is getekend. Het is een belangrijke regeling: in 1999 waren er bijna 225.000 seizoensarbeiders geregistreerd in Duitsland, het merendeel uit Roemenië, Slowakije, Hongarije, Kroatië en Bulgarije. Daarnaast bestaat er nog een regeling voor pendelarbeid van Tsjechen en Polen, waar ettelijke tienduizenden personen van gebruik maken.

De facto is er dus in Duitsland een nieuw regime voor tijdelijke gastarbeid ontstaan, bestaande uit een complex van bilaterale verdragen inzake seizoen-, project- en grensarbeid met Oost-Europese landen.

**Zuid-Europa** – In Zuid-Europa is er op grote schaal tewerkstelling van laaggeschoolde immigranten. Voor een stuk is die wettelijk geaccommodeerd in het kader van regelingen voor seizoenarbeid en dergelijke. Italië leverde in 1999 219.000 arbeidsvergunningen voor niet EU-werknemers af. Spanje heeft gedurende de laatste jaren jaarlijks ongeveer 100.000 arbeidsvergunningen voor niet EU-werknemers afgeleverd. De verwachting is dat Portugal tegen het einde van dit jaar bijna 30.000 arbeidsvergunningen zal hebben afgeleverd aan niet-EU werknemers. Bovendien zijn er over de jaren 90 herhaaldelijk grootschalige regularisaties van illegalen geweest in landen zoals Spanje, Portugal, Italië en Griekenland – het ging hier telkens om honderdduizenden mensen. Naar schatting werden er over de jaren 90 minstens 1,5 miljoen illegalen geregulariseerd in Zuid-Europa.

De Zuid-Europese landen kampen immers met problemen die rechtstreeks verband houden met hun geografische positie. De scheiding van Zuid-Europa en Noord-Afrika door de Middellandse Zee wordt ook wel de 'development divide' genoemd. Deze ontwikkelings-scheiding heeft een economische dimensie (een enorm welvaartsverschil tussen de twee continenten), een demografische dimensie (met een heel jonge Noord-Afrikaanse bevolking met een heel hoge vruchtbaarheidsgraad en een Europese verouderende bevolking met een heel lage vruchtbaarheidsgraad, vooral in Zuid-Europa), een geo-politieke dimensie (stabiel democratisch Europa versus de algemeen minder stabiele en 'minder democratische' regimes in Noord-Afrika en het Midden Oosten) en een culturele dimensie (Christelijk Europa en een Islamitisch Zuiden).

Algemeen wordt deze scheidingslijn als een migratiegrens gekwalificeerd, met heel sterke push-factoren in het Zuiden, ook al werden de legale migratiekanalen sterk beperkt sinds het midden van de jaren zeventig. In de jaren 50 en 60 liep de migratiegrens nochtans noordelijker, door Zuid-Europa. Spanje, Italië en Griekenland deelde met Marokko, Tunesië, Algerije, Turkije. Tegen de jaren 80 verschoof de grens naar haar huidige locatie, zodat nu het 'Fort Europa' worstelt met haar 'zachte onderbuik' door illegale migratie, die slechts moeilijk kan beheerst worden.

Migranten komen er overwegend terecht in een beperkt aantal beroepen, voor een belangrijk deel in het 'secundair circuit' van instabiele, tijdelijke of slecht betaalde jobs, veelal zonder sociale zekerheidsbescherming. Vooral agrarische seizoensarbeid wordt gekenmerkt door ongeschoolde, uiterst laagbetaalde arbeid, zonder sociale bescherming. Typisch is bovendien het 'diskwalificeringsfenomeen', daar de eerder opgebouwde kwalificaties en ervaring meestal niet meer benut worden eens men migreert. De drie beroepen waar de migranten voornamelijk actief zijn, zijn bouwnijverheid, huishoudelijke arbeid en landbouw. Een meerderheid van de (mannelijke) migranten in de bouwnijverheid bevindt zich in de 'secundaire sector' van

bedrijven die in onderaanneming werken met flexibele goedkope arbeid, in gevaarlijke arbeidsomstandigheden, zonder sociale bescherming of beroepsopleiding. De huishoudelijke arbeid die migrantenvrouwen opnemen, houdt meestal in dat zij tegen kost, inwoon en een laag salaris permanent tewerkgesteld zijn gedurende lange werkdagen zonder privé-leven. Locale werknemers worden voor deze jobs niet meer gevonden, hoewel huishoudelijke arbeid zonder inwoonst wel een sector is die gedeeld wordt tussen allochtonen en autochtonen. Door de stijgende deelname van vrouwen aan de arbeidsmarkt en een tekort aan voorzieningen voor kinderopvang en hardnekkige traditionele rollenpatronen, is een enorme vraag ontstaan naar vreemde goedkope zorgarbeid. De agrarische sector bevindt zich bijna volledig in het 'secundair' circuit van onregelmatige onbeschermd seizoensarbeid. Het is overigens opvallend dat vele geregulariseerde migranten in Zuid-Europa terug in de illegaliteit zijn terecht gekomen, m.a.w. ze zijn officieel 'verdwenen'. Eén verklaring is dat dit komt omdat ongekwalificeerde migranten maar één 'competitief' voordeel hebben in de arbeidsmarkt: hun illegaliteit en daardoor hun onzichtbaarheid.

### **3. Beleidsstendenzen in Europa**

#### ***3.1. Sterktes en zwaktes van het huidige arbeidsmigratiebeleid***

Het arbeidsmigratiebeleid in Europa heeft globaal gesproken een "stop and go" karakter. Uitvoeringspraktijk en zelfs reglementering worden in de meeste landen, binnen de geldende wettelijke en politieke marges, ad hoc aangepast aan de noden zoals die zich effectief stellen. Met name de uitvoeringspraktijk inzake de toekenning van arbeidsvergunningen lijkt sterk te correleren met de conjuncturele omstandigheden. Dit is overigens een logisch en bedoeld gevolg van het principe van de voorafgaandelijke arbeidsmarkttoets. Deze functioneert als het ware als een thermostaat die de kraan van de arbeidsmigratie open of dicht draait in functie van de behoeften zoals die zich daadwerkelijk op dat moment stellen (mits een efficiënte en pragmatische implementatie). De sterkte van een arbeidsmigratiebeleid dat berust op de voorafgaandelijke arbeidsmarkttoets ligt dus onmiskenbaar in het feit dat het een feedback-mechanisme incorporeert. De ervaring van de voorbije jaren leert immers dat conjuncturele omstandigheden snel en radicaal kunnen omslaan: arbeidstekorten kunnen snel overslaan in arbeidssurplussen.

Toch zijn er ook duidelijke zwaktes: de toepassing van de arbeidsmarkttoets, vooral bij verlengingen, creëert onzekerheid in hoofde van de arbeidsmigrant (wat demotiverend kan werken) en de implementatie ervan kost tijd, mensen en middelen. In deze context is er bovendien het argument dat de tekorten in de arbeidsmarkt, hoewel die zich nu vooral nog manifesteren in periodes van hoogconjunctuur, steeds meer een structureel karakter krijgen. Ook is er het probleem dat er in vele landen een grote kloof bestaat tussen de aanwezigheid van voorkeurgenetend arbeidsaanbod en de daadwerkelijk werkbereidheid van die mensen. Dat maakt dat een arbeidsmigratiebeleid dat berust op het principe van de voorafgaandelijke

arbeidsmarkttoets in feite moeilijk een antwoord kan bieden op de tekorten die zich voordoen in de laagbetaalde segmenten van de arbeidsmarkt.

Een aantal regeringen in Europa zijn recentelijk tot een meer expliciete re-evaluatie van hun arbeidsmigratiebeleid gekomen. Men is niet tot gelijkaardige conclusies gekomen. Integendeel, men kan stellen dat de verschillen in beleidsvisie nu groter zijn dan ooit. Duitsland en Nederland bijvoorbeeld nemen nu een fundamenteel ander en zelfs diametraal tegenovergesteld standpunt wat arbeidsmigratie betreft. We lichten dit nu verder toe.

### ***3.2. Duitsland, Europa's eerste zelfuitgeroepen migratieland***

Al van bij haar aantreden eind 1998 maakte de eerste regering Schröder immigratie één van haar hoofdprioriteiten. Zoals we hebben gezien werd de arbeidsmigratie in Duitsland niet exact heruitgevonden met het green-card initiatief. Het was een uitzonderingsregeling zoals er zovele bestonden in Duitsland en elders Europa. Het grote verschil lag echter in het feit dat het green-card-systeem voor het eerst een expliciete politieke keuze vóór migratie en tegen de migratiestop impliceerde. Daarover liet de regering weinig onduidelijkheid bestaan. De introductie van de green-card bracht dan ook vooral om deze reden een erg levendig maatschappelijk en politiek debat op gang. Om het debat te kanaliseren en synthetiseren werd er een commissie opgericht onder voorzitterschap van voormalig parlamentsvoorzitter Rita Süßmuth. De commissie Süßmuth kreeg als opdracht voorstellen uit te werken voor een immigratiebeleid voor de lange termijn. Op 4 juli 2001 legde de Commissie haar rapport neer. De eerste zin van het rapport formuleert kort en krachtig de hoofdconclusie: "Duitsland heeft immigranten nodig."

Meer migratie, met name dan gereguleerde, selectieve migratie zou noodzakelijk zijn om de economische welvaart van Duitsland op langere termijn te verzekeren. In het rapport worden een hele waaier aan argumenten aangehaald maar veruit de meeste aandacht wordt geschonken aan de factor demografie. De voorspelde krimp van de beroepsactieve bevolking kan, aldus het rapport Süßmuth, belangrijke ongewenste effecten hebben op de economische dynamiek, de arbeidsmarkt en de openbare financiën. De voorspelling dat de Duitse bevolking zou krimpen van 82 miljoen nu tot 60 miljoen in 2050 en de beroepsbevolking van 41 tot 26 miljoen beschouwt de commissie als bijzonder verontrustend. Met name vacatures waarvoor bepaalde kwalificaties worden gevraagd zouden structureel moeilijker opvulbaar worden. De commissie Süßmuth stelt weliswaar dat toekomstprojecties met tal van onzekerheden omgeven zijn, maar de boodschap die uit het rapport naar voor komt is niettemin ondubbelzinnig en krachtig: de behoefte aan buitenlandse arbeidskrachten neemt toe.

De commissie Süßmuth ontwikkelt daartoe een nieuw migratiemodel, dat extra toegangswegen opent en dat beoogt een paradigmawisseling te realiseren van wervingsstop

naar geleide migratie van arbeidskrachten. Het model voorziet in een aantal nieuwe migratiewegen.

- Aan een quota van hooggeschoolden zou de mogelijkheid worden geboden zich voor onbepaalde tijd in Duitsland te vestigen. Naar Canadees model stelt het rapport Süssmuth voor de immigranten via scholing, het leren van de Duitse taal en cultuur punten toe te kennen. Doorslaggevend voor de selectie is dus een puntensysteem, dat vaardigheid om te integreren in de maatschappij en in de arbeidsmarkt in aanmerking neemt. Algemene vaardigheden zijn daarbij belangrijker dan specifieke kennis. Extra punten worden ook toegekend voor leeftijd (hoe jonger, hoe beter), voor gezinnen waarin beide partners een goede beroepsopleiding hebben gehad en voor gezinnen met jonge kinderen – dit alles om het economisch rendement van de volgmigratie te verhogen. De immigranten die via het puntensysteem binnenkomen zouden vanaf het begin als een vast bestanddeel van de duurzame inwonerspopulatie worden beschouwd en zouden direct een verblijfsvergunning voor een lange periode krijgen, met het perspectief van verdere inburgering.
- Daarnaast stelt de commissie Süssmuth voor extra doch tijdelijke verblijfsvergunningen te verstrekken aan buitenlandse werknemers voor sectoren die kampen met personeelstekorten. Door een nauwe getalsmatige afbakening in de tijd zouden nationale scholings- en nascholingsinspanningen noodzakelijk blijven, aldus het rapport Süssmuth. Dit systeem zou dus berusten op het inmiddels welbekende principe van de voorafgaandelijke arbeidsmarkttoets. Nieuw is echter dat er niet alleen zou gekeken worden naar de aanwezigheid van prioriteitsgenietend aanbod, maar ook naar de bereidheid van de vragende ondernemers om een heffing te betalen. Deze heffing zou geen fiscale belangen dienen, maar zou uitsluitend tot doel hebben het tekort aan arbeidskrachten aan te tonen en zou er ook voor moeten zorgen dat gegadigden uit het eigen land aantrekkelijk blijven voor de arbeidsmarkt en dat de ondernemingen blijvend gestimuleerd worden tot eigen inspanningen op het gebied van scholing.
- Verder pleit de commissie Süssmuth voor minder zware, vereenvoudigde regelingen voor topfiguren uit het bedrijfsleven en voor wetenschappelijk personeel. Ook voor immigranten die een eigen bedrijf in Duitsland willen beginnen en voldoende eigen kapitaal meebrengen wordt een soepeler regeling voorgesteld. Tenslotte wordt het binnenhalen van meer buitenlanders voor een studie in Duitsland als een belangrijk onderdeel van de migratiestrategie beschouwd.

Hoewel de krapttes nu nog niet acuut zijn zou het nieuw migratiemodel snel in praktijk moeten worden gebracht. Op die manier zou Duitsland zich internationaal als modern migratieland zou kunnen profileren en de nodige ervaringen kunnen opdoen tegen de tijd (vanaf grofweg 2010) dat de krapttes echt acuut worden.

Kort na de publicatie en bespreking van het rapport Süssmuth is een nieuwe Duitse migratiewet ter tafel gelegd die in grote lijnen de implementatie voorziet van de voorstellen

met betrekking tot arbeidsmigratie. De wet voorziet: a) permanente migratie van een quotum hooggekwalificeerden en hun gezinnen op basis van een puntensysteem dat gebaseerd is op criteria zoals leeftijd, opleiding, professionele vaardigheden, Duitse taalvaardigheid, etc.; b) tijdelijke verblijfsvergunningen voor geschoolden om tijdelijke tekorten in de arbeidsmarkt op te vangen en c) werkvergunningen voor één jaar voor bepaalde afgestudeerden van Duitse universiteiten.

Op 1 maart 2002 werd de nieuwe migratiewet goedgekeurd in de Bundestag maar omwille van een onregelmatigheid bij de stemming in de Bundesrat loopt er nu een procedure voor het Duitse Constitutioneel Hof. Toch wordt verwacht dat de wet begin 2003 van kracht wordt.

### ***3.3. Nederland, handhaving van de migratiestop***

Ook in Nederland werd enkele jaren geleden de noodzaak gevoeld om tot een nieuwe standpuntbepaling inzake arbeidsmigratie te komen. Het contrast met Duitsland kan echter moeilijk groter zijn. In Nederland wordt arbeidsmigratie expliciet en ondubbelzinnig afgewezen als een belangrijk instrument van economisch beleid, met name dan om de consequenties van de veroudering op te vangen. (Dit standpunt werd geformuleerd in 2001 door het tweede kabinet Kok, maar heeft tot op heden geen substantiële wijzigingen ondergaan.) Daarmee volgt men de aanbevelingen zoals geformuleerd door o.a. de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en het Nederlandse Centraal Planbureau (CPB) en andere instellingen.

Volgende overwegingen spelen een prominente rol in de stellingname tegen arbeidsmigratie: a) Nederland zou nog een grote arbeidsreserve hebben (vooral onder migranten) en b) de nakende EU uitbreiding zal sowieso een nieuw arbeidspotentieel ontsluiten. Op een meer fundamenteel niveau wordt echter tegen arbeidsmigratie als een instrument van economische politiek gepleit omdat de volgmigratie - die doorgaans economisch minder gunstig is dan de eigenlijke arbeidsmigratie - te moeilijk beheersbaar zou zijn

Deze laatste stelling wordt met name door de WRR en het Centraal Planbureau bepleit. Daarbij worden twee types van argumenten gebruikt: a) theoretische en modelmatige en b) empirische.

Zo berekende het Centraal Planbureau de fiscale nettobijdrage die verschillende types immigranten gedurende hun hele levensloop leveren aan de Nederlandse collectieve sector. Uit deze berekeningen blijkt dat migratie vrijwel enkel fiscaal positief uitdraait indien de immigranten relatief jong en goed geschoold zijn. Het probleem is echter dat dergelijke migranten dikwijls gezinnen meebrengen die niet getoetst worden aan de criteria voor arbeidsmigratie. Die volgmigratie heeft ook een impact op de overheidsfinanciën, tenminste in zoverre volgmigranten ten volle recht hebben op en gebruik maken van de voorzieningen die er bestaan voor de Nederlander. Uit de berekeningen van het CPB blijkt dat slechts bij een



zeer hoge mate van integratie het break-even punt wordt bereikt. Zelfs als ouders en kinderen voor 75 procent het sociaal-economisch profiel hebben van de modale Nederlander blijft de totaalbijdrage negatief. De bijdrage wordt pas positief indien het gehele immigrantengezin nagenoeg volledig is geïntegreerd in economische termen. De empirie leert echter dat een dergelijke graad van economische integratie veeleer zeldzaam is.

De Nederlandse regering verwijst dan ook expliciet naar de zwakke sociaal-economische positie van migranten (inclusief de 2e en 3e generatie) om haar voorzichtige houding ten aanzien van bijkomende migratie te verantwoorden. De ervaring leert, zo wordt in feite gesteld, dat de reële uitkomsten van migratiebeleid op langere termijn sterk kunnen afwijken van de verhoopde uitkomsten op het moment dat er een noodzaak wordt gevoeld tot arbeidsmigratie.

Zo wordt verwezen naar analyses van de naoorlogse migratie door de WRR en het CPB. De migratiegolf van de jaren 60 was immers bedoeld als een tijdelijke en beperkte influx van arbeid om de arbeidstekorten in een snel groeiende economie op te vangen. Vooral in de industrie was er veel nood en de kwalificatievereisten lagen niet hoog. De verwachting destijds was ook dat die tekorten nog lang in de toekomst zouden blijven voortduren. Die beleidsassumpties bleken echter snel foutief. De gouden jaren van het naoorlogse welvaartskapitalisme sloegen, tegen de verwachting in, abrupt om in een zware economische crisis en de vraag naar arbeid stuikte ineen. De transitie van een industriële economie naar een diensteneconomie - die ook niet correct werd ingeschat aan het begin van de jaren 60 - maakte veel laaggeschoolde arbeid structureel overbodig. Niettemin bleven de 'tijdelijke' migranten. Ze brachten bovendien een volgmigratie op gang die de initiële migratiecohorten in omvang ver overtrof. In 1972, vlak voor de formele migratiestop, waren er zowat 75.000 Turken en Marokkanen in Nederland, 55.000 gastarbeiders en 20.000 gezinsleden. In 1996 was dat aantal, ondanks de formele migratiestop, opgelopen tot meer dan een half miljoen. De sociaal-economische positie van de allochtone bevolking blijft relatief zwak. De arbeidsdeelname van de niet-westerse allochtoon bedraagt 69 procent van het Nederlands gemiddelde en het nettinkomen 70 procent. Het gebruik van de WAO en WW liggen op respectievelijk 120 en 180 procent van het Nederlands gemiddelde en de bijstandsafhankelijkheid op 480 procent.

Deze gegevens hebben op twee wijzen een impact in het huidige Nederlandse beleid. Ten eerste ziet de Nederlandse regering het van prioritair belang om de reeds aanwezige allochtonen op een volwaardige wijze in het arbeidsbestel in te schakelen vooraleer nieuwe migranten worden toegelaten of aangetrokken. Ten tweede is er een sterk besef dat de tijdelijkheidsgedachte die aan de basis had gelegen van het arbeidsmigratiebeleid in de jaren 50 en 60 in de realiteit helemaal anders is uitgedraaid. 'Tijdelijke' arbeidsmigratie is grotendeels een illusie gebleken. Verder leeft het bewustzijn dat arbeidsmigratie in het algemeen een beleidsoptie is die, vooral omwille van het niet-selectieve en zelfversterkende effect van volgmigratie, over lange termijn belangrijke en moeilijk beheersbare economische gevolgen kan hebben.

### ***3.4. Elders in Europa: divergentie en beleidsinstabiliteit***

De diametrale tegenstelling van Duitsland en Nederland is exemplarisch voor de graad van divergentie in Europa. Er is vooralsnog geen sprake van een “natuurlijke” convergentie van de standpunten inzake arbeidsmigratie. De Britse regering bijvoorbeeld zet de “open deuren” politiek verder, sinds enkele jaren explicieter en openlijker dan ooit. Dit alles wordt ingekleed in een nogal hoogdravende retoriek. Meer migratie is nodig, zo heet het, om van de Britse economie “de meest geavanceerde en dynamische ter wereld te maken”, van de Britse universiteiten “de beste ter wereld”, etc. Officieel heet het dat de grenzen vooral worden opengezet voor de hoogst opgeleiden en de meest getalenteerden. In realiteit is het echter vooral de chronische onderfinanciering van de openbare sector (met name de gezondheidssector) die noopt tot het massaal aantrekken van goedkopere buitenlandse arbeidskrachten. In Frankrijk heeft het beleidsdiscours over de laatste jaren een pendelbeweging gemaakt. De migratiewet van 1998 die tot stand kwam onder de regering Jospin beoogde de immigratierestricties ingesteld middels de wet Pasqua van 1993 gedeeltelijk op te heffen. Het was ook met de wet van 1998 dat een aantal nieuwe kanalen voor arbeidsmigratie werden geopend. De nieuwe Franse regering vertoont echter weer een merkelijk koelere houding inzake migratie. Dit gaat a fortiori op voor Italië. Het discours is ontegenzeggelijk anti-migratie en onder de regering Berlusconi werden een aantal regelingen voor arbeidsmigratie teruggeschroefd. Ook in landen zoals Ierland en Oostenrijk werden recentelijk nieuwe restricties op arbeidsmigratie ingesteld, dit als gevolg van conjuncturele en politieke omstandigheden. Spanje en met name Portugal daarentegen zetten hun arbeidsmigratiepolitiek verder, met name onder druk van de structurele arbeidstekorten.

## **4. Ontwikkelingen op Europees niveau**

De dissonantie binnen de EU is van belang omdat er op supra-nationaal niveau van alles beweegt inzake migratie. De rol van de Europese Unie is ontegensprekelijk aan het toenemen. In navolging van het verdrag van Amsterdam en de daarop volgende Europese Raden werd immers beslist dat migratie als oorspronkelijk onderdeel van de derde pijler "Justitie en Binnenlandse Zaken" een communautaire bevoegdheid wordt, waardoor de Commissie en het Europees Parlement beleidsbevoegdheid krijgen. De Commissie stelde reeds enkele relevante richtlijnen voor die o.a. een harmonisering van de toelatingscriteria en procedures voor arbeidsmigratie en gezinshereniging beogen, alsook een statuut voor langdurig ingezetenen.

### ***4.1. De Europese Commissie***

De Europese Commissie is overigens rond het migratiethema reeds menige jaren actief op het beleidsvoorbereidend niveau. Via voorstellen van richtlijnen en mededelingen aan de Raad tracht zij een debat op gang te brengen dat tot een consensus tussen de lidstaten met

betrekking tot de beleidsobjectieven zou moeten leiden. De Commissie stelt dat gezien de economische en demografische context van de EU het 'nul'-migratiebeleid van de laatste decennia niet langer een geschikte optie is. Gezien de groeiende migratiedruk en de daarmee gepaard gaande illegale migratie, smokkel en mensenhandel aan de ene zijde, en groeiende arbeidstekorten van geschoolde en ongeschoolde arbeid aan de andere zijde, dient men een keuze te maken, zo meent de Commissie. Ofwel behoudt men de houding dat de EU migratiedruk kan blijven weerstaan, ofwel aanvaardt de EU dat migratie zal aanhouden en degelijk dient gereguleerd te worden via een samenwerking binnen de EU. De Commissie is van mening dat de EU kanalen voor legale arbeidsmigratie zou moeten creëren, en is daartoe reeds beleidsvoorbereidend opgetreden. De Commissie heeft immers sinds de inwerking-treding van het Verdrag van Amsterdam enkele voorstellen tot richtlijnen ingediend, die de toegang van onderdanen van derde landen tot de EU voor het verrichten van arbeid moeten regelen, alsook de gezinshereniging van deze arbeidsmigranten. Een derde voorstel van richtlijn beoogt een harmonisering van het statuut van derde landen onderdanen die langdurig in de EU verblijven. Naast deze en andere voorstellen van richtlijnen, stelt de Commissie tevens voor om een "open coördinatie methode" te implementeren, die naast het wetgevend kader in de toekomst de nodige beleidsmix zou voorzien en een geleidelijke ontwikkeling van het EU-beleid inzake migratie zou ondersteunen. De open coördinatiemethode zou erin bestaan dat wanneer Lidstaten nationale maatregelen nemen om de richtlijnen uit te voeren wat betreft bijvoorbeeld quota, duur van verblijfsvergunningen, etc., de Commissie daarvan op de hoogte wordt gehouden en streeft naar coherentie tussen het beleid van de verschillende lidstaten en het gebruik van gemeenschappelijke standaarden.

Vooralsnog heeft de Raad zich beperkt tot het uiten van beleidsintenties inzake arbeidsmigratie, maar verwacht wordt dat de initiatieven van de Commissie in aangepaste versie Europese wetgeving zullen worden. Hier moet echter onmiddellijk aan worden toegevoegd dat de voorstellen van de Commissie blijk geven van een meer open houding ten opzichte van arbeidsmigratie dan het geval is in verschillende Lidstaten. Eerdere voorstellen van richtlijn werden reeds afgezwakt na behandeling door de Raad. De besluitvorming loopt moeizaam omdat de standpunten van de regeringen zo uiteenlopend zijn en vermoedelijk ook omdat de materie gevoelig ligt in een periode van laagconjunctuur.

#### ***4.2. De verwachte gevolgen van de uitbreiding van de Europese Unie***

Men hoort dikwijls de stelling dat de nakende uitbreiding van de Unie een enorm arbeidspotentieel zal ontsluiten, zeker bij het ten volle van toepassing worden van het principe van het vrij verkeer van personen. Er bestaat zelfs de angst dat een massale arbeidsmigratie van oost naar west op gang zal komen, met als gevolg een destabilisatie van de EU-arbeidsmarkt.

Deze vrees is waarschijnlijk ongegrond. Immers, de instroom uit de Centraal en Oost-Europese landen (de CEECs) is relatief beperkt gebleven sinds de val van het ijzeren gordijn.

Deze vaststelling druist in tegen de toenmalige verwachtingen. In het begin van de jaren negentig begon de migratie uit de CEECs inderdaad een belangrijk deel van de Europese migratie uit te maken, een trend die eigenlijk al op gang was gekomen voor 1989. Reeds vanaf 1992/1993 vertraagde de migratiestroom naar de EU toe en werd duidelijk dat het decennium geen massale Oost-West migratie zou kennen.

Vandaag zijn bijna 300.000 burgers van de kandidaat-CEECs legaal tewerkgesteld in de EU, goed voor 0,2% van de EU arbeidskrachten. Dit aantal dient vergeleken te worden met een totaal van bijna 5,3 miljoen niet-EU gemigreerde arbeidskrachten. Daarin vertegenwoordigen de CEEC-werkers slechts 6%. Bovendien zijn de 300.000 arbeidskrachten ongelijk verdeeld over de EU lidstaten. Veruit het merendeel bevindt zich in Duitsland en Oostenrijk. De migratie vanuit de CEECs worden in groeiende mate gekarakteriseerd door korte termijn en korte afstandsbevingen over de grenzen heen. Het is moeilijk dit 'nieuwe' type migratie te kwantificeren. Arbeidstoerisme en kleinschalige handel door grenspendelaars zijn nu wellicht de meest voorkomende vorm van migratie westwaarts. Arbeidstoeristen komen legaal de EU binnen als toeristen en werken voor korte termijn met het oog op het repatriëren van de inkomsten naar het land van herkomst/verblijf.

Er wordt ook aangenomen dat de voornemens om permanent of voor lange termijn te emigreren uit de CEECs reeds aan enthousiasme hebben afgenomen. Het is door de CEEC bevolking algemeen geweten dat het werk dat in de EU arbeidsmarkt wordt aangeboden van inferieure kwaliteit is. Het gaat immers vooral om seizoenarbeid, illegale arbeid en arbeid die moeilijk invulbaar blijkt door de lokale bevolking. De krimpende bereidheid om inferieure jobs aan te nemen, wordt verklaard door de stijging van de directe kosten van migratie en door de toenadering van de loonniveaus en levensstandaard in de twee delen van Europa.

Ook is het zo dat er een transitieperiode wordt voorzien. Het vrij verkeer van personen zal niet onmiddellijk van toepassing zijn met toetreding. Gedurende de eerste twee jaren na toetreding zullen nationale maatregelen van de huidige lidstaten van kracht zijn. De transitieperiode zou moeten beëindigd worden na *vijf jaar*, maar het kan verlengd worden met *nogmaals twee jaar* in de lidstaten waar serieuze (dreiging van) arbeidsmarktstoornissen optreden. Gedurende deze *zeven jaar* is het elke lidstaat toegestaan *veiligheidsclausules* in te lassen, die toelaten om restricties op te leggen wanneer de arbeidsmarkt zou ontwricht raken door migratiestromen.

De Britse regering heeft onlangs aangekondigd dat vrij verkeer van toepassing zal zijn vanaf het moment van toetreding (1 mei 2004). Veel andere landen nemen nog een afwachtende houding aan.

Verschillende studies hebben getracht om de vooruitzichten van arbeidsmigratie vanuit de CEECs na uitbreiding te schatten. Eén gezaghebbende studie schat dat in de eerste jaren na de uitbreiding tot de 8 CEECs, een arbeidsmigratie van tussen 70.000 en 150.000 werkers per jaar op gang zal komen. Deze cijfers stijgen echter aanzienlijk wanneer de volgmigratie van

de familie tevens in rekening wordt gebracht. Wanneer later Bulgarije en Roemenië zullen toetreden, worden initieel 50.000 werkers (135.000 personen) per jaar verwacht. Op langere termijn wordt het arbeidspotentieel op grofweg 1% van de EU15 bevolking geschat. Deze schattingen suggereren dus dat de impact op de EU arbeidsmarkt beperkt zal zijn. Lonen en werkgelegenheid zouden niet beduidend beïnvloed worden.

Verder verwacht men dat enkel een heel beperkt aantal landen de migratiestromen zal verwerken, met name Duitsland en Oostenrijk. Geografische nabijheid is een doorslaggevende factor bij de keuze van het migratieland. Enkele steekproeven brachten aan het licht dat toekomstige EU-burgers vooral pendelmigratie verkiezen boven permanente vestiging. Maar ook historische links zullen allicht een rol spelen. Polen ligt geografisch gezien vrij ver van België, maar de psychologische verte is relatief klein gezien de historische migratiestromen tussen België en Polen.

## 5. Beleidstendenzen in België en enkele overwegingen

De discussie omtrent de opheffing van de migratiestop is in wezen een wat oneigenlijke discussie. De facto bestaat er geen migratiestop, hier niet en elders in Europa ook niet (ter illustratie voor België zie tabel 1). Het was overigens nooit de bedoeling van de migratiestop om een einde te stellen aan migratiebewegingen naar ons land. De wetgeving die immigratie in het kader van gezinshereniging of asiel mogelijk maakt is steeds van kracht gebleven. Vele honderdduizenden migranten zijn in dat kader ons land binnengekomen in de bijna drie decennia na de instelling van de migratiestop. Maar de migratiestop is vooral een fictieve politieke premisse geworden omdat het reglementair kader dat vandaag arbeidsmigratie regelt op geen enkele wijze nog consistent is met het principe van de migratiestop. Het was immers wel expliciet de bedoeling van de migratiestop om een eind te stellen aan de arbeidsmigratie. De vraag is dus al lang niet meer of België toe is aan een opheffing van de migratiestop. De vraag is wel: is het arbeidsmigratieregime zoals we dat vandaag kennen adequaat voor onze economische en sociale noden, vandaag en morgen ?

**Tabel 1. Enkele kencijfers inzake migratiestromen, België, 1999.**

Netto-migratiesaldo	12.300
Aantal nationaliteitsverwervingen	24.100
Aantal erkende asielzoekers	1.500
Aantal uitgereikte arbeidskaarten	13.200
- waarvan eerste toekenningen	8.700

*Bron: OESO/SOPEMI.*

### ***5.1. Het beleid ten aanzien van hogeschoolden, verdere drempelverlaging***

Voor hogeschoolden heeft België reeds één van de meest gastvrije arbeidsmigratieregimes in Europa. De basiswetgeving is in principe buitengewoon strikt, dit geheel consistent met het nog steeds gehuldigde principe van de migratiestop. In principe kan een arbeidsvergunning maar worden uitgereikt na toetsing op de aanwezigheid van prioriteitgenietend aanbod in de EER en mits er een verdrag is met het land van herkomst. Maar er zijn tal van uitzonderingsregelingen die aan bepaalde categorieën de facto een soepele toegang verlenen. Vooral voor hogeschoolden en leidinggevendenden is de feitelijke toegangsdrempel comparatief laag, de toegelaten verblijfsduur is comparatief lang en er zijn bovendien geen grenzen op de aantallen die worden toegelaten. De administratieve procedures verlopen globaal efficiënt. In juli van dit jaar kondigde de regering een verdere versoepeling aan van de regelgeving. Als de Raad van State geen fundamentele bezwaren maakt tegen het KB waarin deze versoepelingen vervat liggen dan zullen bepaalde categorieën hogeschoolden van buiten de EER binnenkort een onbeperkte arbeidsvergunning kunnen verkrijgen.

De voorwaarde van een concreet jobaanbod blijft niettemin een beperking. Een systeem van tijdelijke werkvisa voor hogeschoolden zonder de vereiste van een concreet jobaanbod, zoals dat bestaat in een aantal Europese landen, zou hier in principe een uitkomst kunnen bieden. Een cruciale vraag is echter of het mogelijk is op een efficiënte en accurate wijze geschikte kandidaten te selecteren voor dergelijke werkvisa. Een systeem waarin een vergunning enkel maar wordt toegekend in functie van een daadwerkelijk jobaanbod na selectie door een concrete werkgever lijkt immers een grotere garantie in te houden dat enkel werkelijk valabele kandidaten toegang verwerven.

Ook zou men kunnen stellen dat het huidige stelsel van arbeidsvergunningen nog te sterk berust op de premisse dat arbeidstekorten een tijdelijk karakter hebben. Een systeem van permanente migratie dat op punten berust, zoals recentelijk op experimentele wijze werd geïmplementeerd in Groot-Brittannië en zoals op stapel staat in Duitsland, zou een mogelijke uitkomst kunnen bieden voor meer structurele tekorten aan hogeschoolden. Het lijkt daarom interessant de ontwikkelingen in Groot-Brittannië en Duitsland verder op te volgen en de uitkomsten van de geplande evaluatiestudies grondig te bestuderen. Sceptici voeren immers aan dat ook dergelijke puntensystemen niet de vereiste graad van selectiviteit kunnen realiseren en dat de economische netto-opbrengst op langere termijn vermindert door volgmigratie met een minder gunstig economisch profiel. Verder bestaan er twijfels of Europa de nodige aantrekkingskracht ten aanzien van hogeschoolde en hooggetalenteerde migranten kan ontwikkelen.

## **5.2. *Het beleid ten aanzien van laaggeschoolden: handhaving van de arbeidsmigratiestop, maar veel feitelijke migratie***

Voor minder gekwalificeerden daarentegen is België heel wat minder gastvrij. Migratiebewegingen van lagergekwalificeerde niet-EER burgers omwille van economische redenen worden wettelijk niet ruim geacommodeerd in België. Stelsels voor seizoen- en projectarbeid, zoals die elders in Europa bestaan, zijn nauwelijks uitgebouwd. Met name de Vlaamse overheid (de regelgeving inzake arbeidsmigratie is federaal, maar de implementatie gebeurt op het niveau van de gewesten) houdt vast aan haar eis dat er maximale inspanningen worden geleverd om het aanwezige arbeidsaanbod te activeren en op te leiden. Ook wordt aangevoerd dat een versoepeling van het migratiebeleid een rem zou kunnen zetten op de verbetering van de arbeidsvoorwaarden in de betrokken sectoren.

Maar dat wil helemaal niet zeggen dat er in ons land geen legale immigratie is van lagergeschoolden. Vele migranten die in het kader van gezinshereniging permanent ons land binnenkomen zijn immers relatief laaggeschoold. Die migratiestromen zijn zeer aanzienlijk. Door het hoge aantal nationaliteitsverwervingen in het kader van de versoepelde procedure voor nationaliteitsverwerving (de zogenaamde snel-Belg wet) zal die stroom volgmigratie niet afnemen, integendeel. Ook de recente regularisatiecampagne voor illegalen heeft het officiële arbeidsaanbod lagergeschoolden substantieel verruimd (alook van hogergeschoolden, maar hier stelt zich een probleem van erkenning van kwalificaties). Ook hier is een aanzienlijke volgmigratie te verwachten, legaal en illegaal. De regularisatie heet officieel een éénmalige operatie te zijn, maar de ervaring elders in Europa leert dat dit een weinig realistisch voornemen is. De nieuw in te voeren C-kaart voor ontvankelijke asielzoekers en anderen die nog geen definitief statuut hebben impliceert eveneens een verruiming van het arbeidsaanbod in de legale sfeer.

Er zal in de komende jaren dus een belangrijke instroom zijn van laaggekwalificeerde of zelfs ongekwalificeerde migranten op de Belgische arbeidsmarkt. Het verbeteren van de arbeidsmarktintegratie van deze mensen is imperatief. Er is hier een belangrijk onderbenut economisch potentieel, gezien de hoge werkloosheidsgraad onder buitenlanders, en er is bovendien een dwingende sociale reden: het armoederisico van gezinnen met niet-EU gezinshoofd ligt immers vier keer hoger dan dat van gezinnen met een Belgisch gezinshoofd (tabel 2).

**Tabel 2. Enkele kencijfers inzake de sociaal-economische positie van buitenlanders in België, 1997.**

	Belgische nationaliteit	Buitenlanders
Participatiegraad	51,2 %	49,9 %
Werkloosheidsgraad	11,4 %	25,0 %
Armoederisico	7,1 %	28,1 %

*Bron:* OESO/Sopemi en Centrum Sociaal Beleid.

### **5.3. Tot slot**

De kloof tussen de feitelijke beleidslijn (die neerkomt op stelselmatige drempelverlaging voor gekwalificeerde arbeidsmigranten) en de officiële beleidslijn (de handhaving van de migratiestop) wordt steeds groter. Die divergentie is misschien wenselijk, maar men dient vraagtekens te plaatsen bij de wijze waarop ze zich voltrekt. Arbeidsmigratiebeleid in België is een ad hoc beleid. De reglementering die arbeidsmigratie vandaag regelt is een ondoorzichtig kluwen van herhaaldelijk geamendeerde ‘uitzonderingsregelingen’. Ons arbeidsmigratiebeleid mist daardoor beleidstransparantie en beleidsconsistentie. Bovendien hebben we het hier dan nog niet gehad over het fiscaal en sociaal zekerheidsstatuut van buitenlandse werknemers – dit viel buiten het bestek van ons onderzoeksrapport. Er zijn echter indicaties dat deze belendende beleidsdomeinen de ingrijpende ontwikkelingen op het vlak van de toegangsreglementering maar moeizaam volgen.

Verder is er het vraagstuk van de ethische en politieke legitimiteit van ons arbeidsmigratiebeleid. Het nieuwe KB dat op het punt staat in voege te treden is nauwelijks onderwerp geweest van parlementair en maatschappelijk debat. Het is niettemin duidelijk dat de politieke premisse van de migratiestop een irrelevantie is geworden voor het arbeidsmigratiebeleid zoals zich dat vandaag ontwikkelt. Allicht is de tijd gekomen om dit feit een politieke erkenning te geven, zodanig dat in alle openheid een arbeidsmigratieregime kan worden uitgetekend dat meer weldoordacht, consistent en transparant is.