

# Arbeidsmigratie, een antwoord op arbeidsmarktnoden in een globale kenniseconomie?

Caestecker, F. (2002), *Arbeidsmigratie in Europa. Regelgeving en politieke discussie over de noodzaak tot moderniseren van de regelgeving*, onderzoeksrapport i.o.v. de Gerrit Kreveldstichting.

***Dit artikel geeft een overzicht van een onderzoek, uitgevoerd in opdracht van de Gerrit Kreveldstichting, naar de huidige regelgeving betreffende arbeidsmigratie in België en Europa. De mogelijke doelstellingen van het migratiebeleid omvatten naast economische objectieven ook doelstellingen op het vlak van de sociale cohesie en van het maatschappelijk draagvlak. Dit onderzoek ging na of de bestaande regelgeving deze maatschappelijke en economische noden dient.***

## **De bestaande regelgeving: de individuele voorrangsregeling**

België, dat in de twintigste eeuw één van belangrijkste immigratielanden was van het Europese continent, heeft een lange ervaring met het beheren van immigratie. Bepaalde immigratiestromen ontglippen evenwel elke overheidscontrole ongewild – de illegale immigratie – of omwille van politieke redenen. Sinds begin jaren tachtig is zo de immigratie van onderdanen van de Europese Unie aan geen enkele beperking onderhevig. De immigratie van asielzoekers is, althans tijdelijk, ook niet aan beperkingen onderhevig. Elke buitenlander heeft bij aankomst in België het recht een verzoek voor asiel in te dienen waarbij de asielzoeker

slechts bij (h)erkenning als vluchteling in het land kan blijven. *Buitenlanders, die op illegale wijze of op legale wijze als asielzoeker, vluchteling of als staatsburger van een EU-land in ons land komen, kunnen actief zijn op de arbeidsmarkt.* In deze bijdrage worden deze arbeidsmigranten *niet* besproken. *Het artikel heeft enkel de immigratie van buitenlanders die aangetrokken worden om tekorten op de arbeidsmarkt te lenigen als onderwerp.*

België heeft al meer dan zeventig jaar ervaring met het reguleren van genode arbeidsmigranten. Sinds 1931 moet de werkgever die een arbeidsmigrant wenst aan te trekken een tewerkstellingsvergunning aanvragen. In bijna driekwart eeuw werd aan een half miljoen arbeidsmigranten een arbeidsvergunning uitgereikt (Caestecker 2000). Vooraleer een positief antwoord te geven op deze individuele aanvragen, gaat de Belgische overheid, net zoals de andere lidstaten van de EU waar veelal een analoge procedure bestaat, na of er geen lokale arbeidskrachten beschikbaar zijn. *De beoordeling van de voorrang van lokale arbeidskrachten* in België en andere lidstaten van de EU hangt af van de exacte vereisten van de functie en van de beschikbaarheid van werkzoekenden

voor de job. Het enige onderzoek ons bekend dat de procedure ter afdwinging van de individuele voorrangregel heeft doorgelicht, betreft een analyse van het Nederlandse uitvoeringsbeleid. De veelal lage kwaliteit van de ingevoerde werklozengegevens maakt dat de Nederlandse ambtenaren over ontoereikende informatie beschikken en deze regeling een *sterk subjectief beslissingselement* inhoudt. Het subjectieve element kan nog versterkt worden indien de werkgevers de kwalificatievereiste op maat van de gewenste immigrant snijden en de ambtenaren de verificatie van de jobomschrijving niet doorvoeren omwille van het arbeidsintensieve karakter van een dergelijke taak. De nationale overheid hanteert bij de individuele voorrangregeling *onvolkomen instrumenten om de tekorten op de nationale arbeidsmarkten te bepalen*. De uitbreiding in 1968 van de voorrangregel tot het Europees arbeidsaanbod heeft de zwakte van deze instrumenten versterkt daar deze uitbreiding niet gepaard ging met het uitbouwen van adequate maatregelen om een Europese arbeidsmobiliteit te sturen en te bevorderen (Böcker en Clermonts 1995, Europese commissie 2001; Süßmuth Kommission 2001). Een evaluatie van de effectiviteit van de procedure hangt niet alleen af van haar efficiëntie, maar ook en vooral van de doelstellingen van de regelgeving.

## Krijtlijnen voor een debat over arbeidsmigratie

---

Arbeidsmarkttekorten lokken, althans theoretisch, in de markt corrigerende mechanismen uit zoals loonaanpassingen en andere verbeteringen van de arbeidsvoorwaarden. Dit werkt een hoger arbeidskrachtenaanbod in de hand, onder meer via de bereidheid tot investeren in mobiliteit en opleiding. Opleidingsinspanningen kunnen evenwel tijd vergen totdat de mismatch tussen aanbod en vraag wordt verholpen. Gedurende het structurele aanpassingsproces kunnen tijdelijk onbezette arbeidsplaatsen een groeihindernis vormen. Teneinde te vermijden dat dit aanbodtekort de productie en de groei beperkt, kan arbeidsmigratie soelaas bieden. De tewerkstellingskansen voor de lokale arbeidskrachten kunnen evenwel hierdoor op middellange termijn verslechteren gezien de noodzakelijke stimulansen verminderen voor het heroriënte-

ren van het arbeidskrachtenaanbod naar beroepen met structurele tekorten.

*Het reguleren van arbeidsmigratie hoort te vermijden dat arbeidsmigratie negatieve verdelingseffecten meebrengt.* Men hoort erover te waken dat arbeidsmigranten geen vervangende functie vervullen zodat er geen mensen in België (Europa) bij deze immigratie verliezen. Niet enkel moet de overheid waken over het uitschakelen van negatieve verdelingseffecten van arbeidsmigratie, maar ook de wijze waarop arbeidsmigratie wordt beheerd, vereist aandacht. Een transparante en objectieve beslissingsprocedure als kompas voor een immigratiepolitiek kan het maatschappelijke draagvlak van arbeidsmigratie verhogen, een niet te verwaarlozen vereiste voor dit beleidsdomein.

## Een evaluatie van de individuele voorrangregeling

---

Aan de wijze van implementatie van de individuele voorrangregeling moeten hoge eisen gesteld worden opdat het een effectief werkinstrument kan zijn. Vooral de arbeidsmarktinformatie waarover de instanties die belast zijn met het evalueren van de aanvragen beschikken, moet van een hoog niveau zijn. *Immigratie* mag niet een subjectief ervaren arbeidsmarkttekort verhelpen, maar *moet steunen op objectieve gronden*. Deze instanties moeten zelf ook kunnen nagaan of de aanvragers realistische, redelijke en adequate eisen stellen aan het gevraagde personeel en of voor deze functies geen lokale arbeidskrachten beschikbaar zijn. Dit zijn voorwaarden die niet vervuld lijken te zijn. De individuele voorrangregeling in haar huidige vorm lijkt geen garantie te bieden voor het weren van negatieve invloeden van arbeidsmigratie op de arbeidsmarkt. De voorkeurcontrole op individuele basis is weinig efficiënt en subjectief. Het vertraagt daarenboven veelal de aanwerving van de noodzakelijke arbeidskrachten daar het hier gaat om *een arbeidsintensieve en bureaucratische methode*. *Het individueel verifiëren van de voorrangregeling, zelfs na een optimalisering ervan zal er nauwelijks in slagen de beslissingsprocedure transparant en objectief te maken*. Alternatieven moeten ontwikkeld worden die kunnen bijdragen tot een snellere, maar ook transparante en objectieve beslissingsprocedure.

## Alternatieven op de individuele arbeidsmarkttoets

Binnen de geldende regelgeving in Europa is een aantal categorieën immigranten vrijgesteld van de individuele arbeidsmarkttoets. Het gaat hierbij vooral om beterbetaalde en hooggeschoolde arbeidsmigranten. Deze arbeidsmigranten worden op basis van twee, veelal gecombineerde procedures vrijgesteld van de arbeidsmarkttoets, hetzij op basis van de beroeps categorie, hetzij op basis van inkomensniveau.

### Vrijstellen van beroeps categorieën

Sinds de jaren tachtig worden in België *aanvragen voor hooggeschoolde arbeidsmigranten* waarbij geen arbeidsmarkttoets noodzakelijk is *sneller behandeld*. Sinds juli 1998 bestaat in Frankrijk en sinds augustus 2000 in Duitsland een analoge maatregel, weliswaar beperkt tot de beroepsgroep van informatici.

Arbeidsmigranten bestemd voor een bepaald segment van de arbeidsmarkt collectief vrijstellen van de arbeidsmarkttoets, vereist een instrument dat op een objectieve en transparante wijze de kwantitatieve en kwalitatieve nood aan arbeidskrachten sectorieel bepaalt. De beschikbare informatie bij de officiële arbeidsmarktbeheerders is onvolledig en moet worden aangevuld door bevraging van bedrijven en onderwijsinstellingen. Het nadeel is evenwel dat de opstelling van arbeidsmarktbalansen arbeidsintensief is en hoge eisen van actualisering en precisie stelt. Dit is niet zo eenvoudig, onder meer omdat prognoses van arbeidsmarktnoden uiterst moeilijk zijn (bijvoorbeeld door niet te voorziene productiviteitstoenames).

### Vrijstellen vanaf een bepaald inkomensniveau

In België, Frankrijk en Duitsland wordt ook een *minimaal inkomensniveau gebanteerd als criterium om* (eventueel bepaalde) *hooggeschoolde arbeidsmigratie zonder arbeidsmarkttoets toe te laten*. De redenering is dat de hogere inkomensgroepen zich een meer globale mededinging kunnen veroorloven.

Deze loonmethode is eenvoudig en leidt tot een meer gelijke, transparante en snellere behandeling

van de aanvragen. Het bepalen van het inkomensniveau lijkt nu nog vrij arbitrair te gebeuren, gezien de uiteenlopende vereiste inkomensniveaus in de landen die dit criterium hanteren. Terwijl in 2000 in België de arbeidsmarkt nood niet meer moet worden onderzocht bij een aanvraag voor een arbeidsmigrant met een bezoldiging op jaarbasis van 28 433 euro, lag dit loonniveau in Frankrijk bij 27 411 euro en in Duitsland op 51 129 euro.

Een dergelijke verloningsdrempel en de hoogte ervan is een politieke beslissing tot neutraliseren van de zelfcorrectie van de markt bij een arbeidstekort. Door deze beslissing kan een knelpunt op de arbeidsmarkt snel opgevangen worden, maar tegelijkertijd kan de instroom van lokale arbeidskrachten in deze arbeidsmarktsegmenten of hun voorbereiding op een instroom worden afgezwakt.

### Andere reguleringsmechanismen

De toelating voor arbeidsmigratie kan afhankelijk gemaakt worden van andere voorwaarden. *De in de tijd beperkte toelating van arbeidsmigranten*, zoals in de meeste Europese landen het geval is, kan bedrijven aanzetten om toch kwalificeringsinspanningen te leveren opdat lokale arbeidskrachten na het aflopen van de werkvergunning de plaats van de arbeidsmigrant kunnen innemen. Deze beleidsoptie heeft evenwel ook haar *schaduwkanten daar de geïmporteerde arbeidskrachten zo tot tweederangswerknemers worden gedegradeerd*. In België wordt een maximum termijn van vier jaar gehanteerd voor arbeidsmigranten met een jaarlijkse bezoldiging van minimaal 28 433 euro, bij een bezoldiging van bijna het dubbele (47 397 euro) valt deze tijdelijkheid weg.

Ook *het invoeren van quota voor arbeidsmigratie* kan overwogen worden. Zo wordt het beleid enerzijds wel transparanter en afhankelijk van een maatschappelijke discussie, wat het maatschappelijke draagvlak van het beleid kan verhogen, maar anderzijds zijn quota een *star instrument* dat weinig flexibel kan inspelen op economische noden. Ook kan een tewerkstellingsvergunning afhankelijk worden gesteld *van opleidingsinspanningen van het bedrijf*. Sinds 1995 worden in Nederland hiertoe voorwaardelijke tewerkstellingsvergunningen afgeleverd. Bedrijven wordt een tewerkstellingsvergunning verleend mits de belofte om op

termijn lokale arbeidskrachten aan te trekken. De inspanning die wordt vereist van de werkgever is hierbij afhankelijk van de aard van het arbeidsmarkttekort, het aanbod aan potentiële arbeidskrachten en de financiële draagkracht van het bedrijf. De overheid volgt nauw op of deze bedrijven hun beloftes houden.

## Conclusie

---

Het reguleren van arbeidsmigratie als onderdeel van het arbeidsmarktbeleid is momenteel aan een grondige heroriëntatie onderworpen. De nood aan hooggeschoolde arbeidskrachten uit derdewereldlanden opdat Europa in de globale kenniseconomie concurrentieel kan blijven, maakt dat de modernisering van de regulering van arbeidsmigratie zich opdringt. Punctuele wijzigingen zijn reeds in verschillende landen van kracht. *België*, als een open economie met sterke buitenlandse participatie, *kan het zich niet veroorloven zijn arbeidsmarkt hermetisch af te sluiten* en de Belgische regelgeving, althans voor hooggeschoolden, is dan ook liberaal. Een rationele diagnose van de arbeidsmarktnoden lijkt echter afwezig te zijn in deze regelgeving.

De regelgeving hoort transparant en objectief te zijn, waarbij het verzekeren van de *instroom en doorstroom van lokale arbeidskrachten op de arbeidsmarkt de centrale bekommernis moet zijn*. De overheid kan economische en maatschappelijke noden verzoenen door het hanteren van adequate arbeidsmarktinstrumenten, eventueel gecombineerd met het invoeren van quota, het vastleggen van de arbeidsvoorwaarden en loonvereisten en het tijdelijk en/of voorwaardelijk maken van tewerkstellingsvergunningen. Het reguleringsmechanisme moet verzekeren dat het aanwerven van een vergelijkbare lokale werknemer, zelfs indien deze lokale werknemer slechts op termijn – na oplei-

dingsinspanningen – beschikbaar is, de voorkeur geniet. Deze prioriteit is niet absoluut, de keuze blijft pragmatisch in de zin dat deze voorkeur voor lokale werknemers niet ten koste mag zijn van de economische groei. Deze gedifferentieerde aanpak ontbreekt veelal in de regulering van arbeidsmigratie.

Frank Caestecker  
*Studiecentrum Oorlog en  
Hedendaagse Samenleving*

## Bibliografie

- Böcker Anita en Clermonts Lilian (1995). *Poortwachters van de Nederlandse arbeidsmarkt. Arbeidsvoorziening en de verlening van tewerkstellingsvergunningen*. Reeks recht & samenleving, 12.
- Caestecker (2000). *Alien Policy in Belgium, 1840-1940. The Creation of Guest Workers, Refugees and Illegal Aliens*. Oxford-New York: Berghahn Books.
- Caestecker (2002a). *Arbeidsmigratie in Europa. Regelgeving en politieke discussie over de noodzaak tot moderniseren van de regelgeving*. Onderzoeksrapport in opdracht van de Gerrit Kreveldstichting.
- Caestecker (2002b). De herziening van het Duitse immigratiebeleid, een afscheid van de Duitse Sonderweg of een nieuw paradigma voor Europa in *Samenleving en Politiek*, IX, 6.
- Europese commissie (2001). Proposal for a council directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities. Com (2001) 386 final 2001/0154 (CNS), 11.7.2001.
- Loobuyck Patrick (2001). *Vreemdelingen over de werk(vloer). Het debat over arbeidsmigratie en de migratiestop in kaart*. Gent: Academia Press.
- Süssmuth Kommission (2001) *Zuwanderung gestalten, Integration fördern*. Berlin: Bundesministerium des Innern. (voor de vijf expertenrapporten betreffende arbeidsmigratie waarop deze commissie zich baseerde zie ww.bmi.bund.de)