

# Gevolgen van de EU- uitbreiding voor de Vlaamse arbeidsmarkt

Eindrapport

Uitgevoerd door:

K.U.Leuven Prof. Dr. Filip Abraham

IDEA Consult: Dr. Valentijn Bilsen

Veerle Minne

Ann Gevers

Kristof Mertens



Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister van Werkgelegenheid en Toerisme, in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma

Met ondersteuning van de administratie Werkgelegenheid en het ESF

ESF: de Europese bijdrage tot de ontwikkeling van de werkgelegenheid door inzetbaarheid, ondernemerschap, aanpasbaarheid en gelijke kansen te bevorderen en door te investeren in menselijke hulpbronnen.

## Inhoudsopgave

	p.
<b>Dankwoord</b>	<b>7</b>
<b>Samenvatting van de resultaten en beleidsimplicaties</b>	<b>8</b>
<b>Summary of the results and policy implications</b>	<b>15</b>
<b>Lijst van afkortingen</b>	<b>22</b>
<b>DEEL 1: INLEIDING</b>	<b>23</b>
<b>1 Achtergrond en doelstelling</b>	<b>24</b>
1.1 Achtergrond	24
1.2 Doel van het project	25
<b>2 Methodologische aanpak: een globaal overzicht</b>	<b>27</b>
2.1 Het analysekader	27
2.2 Overzicht van de methodologie en opbouw van het rapport	29
<b>DEEL 2: HET WETTELIJK EN INSTITUTIONEEL KADER</b>	<b>31</b>
<b>1 Doelstelling</b>	<b>32</b>
<b>2 Methodologie</b>	<b>33</b>
<b>3 Het wettelijk kader voor het vrij verkeer van werknemers</b>	<b>34</b>
3.1 Werknemersverkeer	34
3.1.1 Algemeen	34
3.1.2 Restricties op de arbeidsimmigratie vanuit de nieuwe lidstaten in België en Vlaanderen: het systeem van de arbeidskaarten	35
3.1.3 De positie van de Belgische gewesten	41
3.1.4 Restricties op arbeidsimmigratie in de buurlanden: Nederland	44
3.1.5 Restricties op arbeidsimmigratie in de buurlanden: Frankrijk	45
3.1.6 Restricties op arbeidsimmigratie in de buurlanden: Duitsland	45
3.1.7 Het Verenigd Koninkrijk: enkel een registratieverplichting	46
3.1.8 Ierland en Zweden: geen restricties of registratieverplichtingen	47
3.2 Sociale zekerheid	47
3.3 Diploma's en beroepen	49
3.3.1 Homologatie en erkenning van diploma's	49
3.3.2 Opleiding van werkzoekenden uit Oost-Europese nieuwe lidstaten	52
<b>4 Zelfstandigen en arbeid in het kader van het vrij verkeer van diensten</b>	<b>54</b>
4.1 Algemeen	54
4.2 Zelfstandigen	54
4.3 Het vrij verkeer van diensten en arbeid	55
4.4 Detachering en de richtlijn 96/71/EG	55
4.5 De arresten Rush Portuguesa en Vander Elst	58
<b>5 De ontwerprichtlijn voor een interne dienstenmarkt</b>	<b>59</b>
5.1 Diensten die onder de richtlijn vallen	59
5.2 Voornaamste kenmerken van de richtlijn	60
5.3 Een aanzet tot de evaluatie van de richtlijn	62
<b>6 Besluit wetgevend en institutioneel kader</b>	<b>63</b>

**DEEL 3: BESCHIKBARE EMPIRISCHE EVIDENTIE 64**

<b>1</b>	<b>Doel</b>	<b>65</b>
<b>2</b>	<b>Methodologie</b>	<b>66</b>
<b>3</b>	<b>De Vlaamse arbeidsmarkt</b>	<b>67</b>
3.1	Kerncijfers	67
3.1.1	Werkzaamheidsgraad	67
3.1.2	Opleidingsniveau	67
3.1.3	Werkloosheidsgraad	68
3.1.4	Werkgelegenheid	69
3.1.5	Knelpuntberoepen	69
3.1.6	Lonen en loonkost	70
3.2	Arbeidsmigratie: Een antwoord op de uitdagingen in de Vlaamse arbeidsmarkt?	72
3.2.1	Vergrijzing	72
3.2.2	Kenniseconomie	73
3.2.3	Werkzaamheidsgraad	73
<b>4</b>	<b>De arbeidsmarkt in de nieuwe lidstaten</b>	<b>74</b>
4.1	Het Europese beleid ten aanzien van de arbeidsmarkten in de nieuwe lidstaten	74
4.2	De arbeidsmarkten in de nieuwe lidstaten: overzicht	75
4.3	De arbeidsmarkt in Cyprus	76
4.3.1	Joint Assessment Paper	76
4.3.2	Huidige arbeidsmarktsituatie	76
4.3.3	Stand van zaken werkgelegenheidsbeleid	77
4.3.4	Aandachtspunten voor de toekomst	78
4.4	De arbeidsmarkt in Tsjechië	78
4.4.1	Joint Assessment Paper	78
4.4.2	Huidige arbeidsmarktsituatie	78
4.4.3	Stand van zaken werkgelegenheidsbeleid	79
4.4.4	Aandachtspunten voor de toekomst	80
4.5	De arbeidsmarkt in Estland	80
4.5.1	Joint Assessment Paper	80
4.5.2	Huidige arbeidsmarktsituatie	81
4.5.3	Stand van zaken werkgelegenheidsbeleid	81
4.5.4	Aandachtspunten voor de toekomst	82
4.6	De arbeidsmarkt in Hongarije	82
4.6.1	Joint Assessment Paper	82
4.6.2	Huidige arbeidsmarktsituatie	83
4.6.3	Stand van zaken werkgelegenheidsbeleid	83
4.6.4	Aandachtspunten voor de toekomst	84
4.7	De arbeidsmarkt in Letland	85
4.7.1	Joint Assessment Paper	85
4.7.2	Huidige arbeidsmarktsituatie	85
4.7.3	Stand van zaken werkgelegenheidsbeleid	86
4.7.4	Aandachtspunten voor de toekomst	87
4.8	De arbeidsmarkt in Litouwen	87
4.8.1	Joint Assessment Paper	87
4.8.2	Huidige arbeidsmarktsituatie	87
4.8.3	Stand van zaken werkgelegenheidsbeleid	88
4.8.4	Aandachtspunten voor de toekomst	89
4.9	De arbeidsmarkt in Malta	89
4.9.1	Joint Assessment Paper	89
4.9.2	Huidige arbeidsmarktsituatie	90
4.9.3	Stand van zaken werkgelegenheidsbeleid	90
4.9.4	Aandachtspunten voor de toekomst	91
4.10	De arbeidsmarkt in Polen	92
4.10.1	Joint Assessment Paper	92

4.10.2	<i>Huidige arbeidsmarktsituatie</i> .....	92
4.10.3	<i>Stand van zaken werkgelegenheidsbeleid</i> .....	92
4.10.4	<i>Aandachtspunten voor de toekomst</i> .....	93
4.11	De arbeidsmarkt in Slovakije .....	94
4.11.1	<i>Joint Assessment Paper</i> .....	94
4.11.2	<i>Huidige situatie arbeidsmarkt</i> .....	94
4.11.3	<i>Stand van zaken werkgelegenheidsbeleid</i> .....	94
4.11.4	<i>Aandachtspunten voor de toekomst</i> .....	95
4.12	De arbeidsmarkt in Slovenië .....	96
4.12.1	<i>Joint Assessment Paper</i> .....	96
4.12.2	<i>Huidige arbeidsmarktsituatie</i> .....	96
4.12.3	<i>Stand van zaken werkgelegenheidsbeleid</i> .....	97
4.12.4	<i>Aandachtspunten voor de toekomst</i> .....	97
4.13	De arbeidsmarkt in Bulgarije .....	98
4.13.1	<i>Joint Assessment Paper</i> .....	98
4.13.2	<i>Huidige arbeidsmarktsituatie</i> .....	98
4.13.3	<i>Stand van zaken werkgelegenheidsbeleid</i> .....	99
4.13.4	<i>Aandachtspunten voor de toekomst</i> .....	99
4.14	De arbeidsmarkt in Roemenië .....	100
4.14.1	<i>Joint Assessment Paper</i> .....	100
4.14.2	<i>Huidige arbeidsmarktsituatie</i> .....	100
4.14.3	<i>Stand van zaken werkgelegenheidsbeleid</i> .....	100
4.14.4	<i>Aandachtspunten voor de toekomst</i> .....	101
4.15	Slotbeschouwingen over de arbeidsmarkten in de nieuwe lidstaten en kandidaat lidstaten.....	102
<b>5</b>	<b>Actuele migratiestromen tussen de nieuwe lidstaten en kandidaat-lidstaten en Vlaanderen (België)</b> .....	<b>103</b>
5.1	Inleiding.....	103
5.2	Arbeidskaarten Vlaanderen.....	103
5.2.1	<i>Arbeidskaarten A</i> .....	104
5.2.2	<i>Arbeidskaarten B</i> .....	105
5.2.3	<i>Arbeidskaarten C</i> .....	108
5.2.4	<i>Geografische verdeling van de arbeidskaarten in België</i> .....	109
5.2.5	<i>Positie van migranten op arbeidsmarkt</i> .....	109
5.3	Zelfstandigen.....	111
5.4	Doelgroepen van het inburgeringsbeleid .....	112
<b>6</b>	<b>Schattingen van de effecten van de EU-uitbreiding op de migratie en arbeidsmarktmobiliteit</b> .....	<b>116</b>
6.1	EU-uitbreiding en migratie .....	116
6.2	Een vergelijking met de EU-uitbreiding naar Griekenland, Portugal en Spanje .....	120
<b>7</b>	<b>Besluit beschikbare empirische evidentie</b> .....	<b>121</b>
<b>DEEL 4: NIEUWE EMPIRISCHE EVIDENTIE</b>		<b>123</b>
<b>1</b>	<b>Doel en methodologie</b> .....	<b>124</b>
<b>2</b>	<b>De enquête bij Belgische ondernemingen</b> .....	<b>125</b>
2.1	De steekproef.....	125
2.2	Huidige stand van zaken .....	127
2.2.1	<i>Buitenlandse vestigingen</i> .....	127
2.2.2	<i>Werknemers uit Oost-Europa</i> .....	127
2.2.3	<i>Diensten van bedrijven en zelfstandigen uit Oost-Europa</i> .....	130
2.3	De toekomstverwachtingen.....	130
2.3.1	<i>Werknemers uit Oost-Europa</i> .....	130
2.3.2	<i>Diensten van Oost-Europese bedrijven</i> .....	132

2.3.3	<i>Detachering</i> .....	132
2.3.4	<i>Andere strategie na de toetreding</i> .....	132
2.4	De suggesties voor het beleid.....	132
2.5	Besluit en samenvatting.....	133
<b>3</b>	<b>Gevalstudie: Gastprofessoren en studenten KULeuven</b> _____	<b>135</b>
3.1	Buitenlandse studenten.....	135
3.2	Gastprofessoren.....	140
3.3	Besluit .....	140
<b>4</b>	<b>Gevalstudie: LICOS</b> _____	<b>141</b>
4.1	Introductie.....	141
4.2	Wie.....	141
4.3	Motieven.....	141
4.4	Procedure.....	141
4.5	Toekomst.....	142
4.6	Conclusie .....	142
<b>5</b>	<b>Gevalstudie: Verpleegkundigen UZ Gasthuisberg KULeuven</b> _____	<b>143</b>
5.1	Huidige situatie arbeidsmarkt verpleegkundigen Gasthuisberg.....	143
5.2	Prognoses arbeidsmarktevolutie verpleegkundigen.....	143
5.3	Mogelijke oplossingen.....	144
5.4	Besluit .....	145
<b>6</b>	<b>Besluit nieuwe empirische evidentie</b> _____	<b>146</b>
<b>DEEL 5: IMPACT- EN BELEIDSANALYSE VOOR VLAANDEREN</b>		<b>147</b>
<b>1</b>	<b>Doelstelling en methodologie</b> _____	<b>148</b>
<b>2</b>	<b>Extrapolatie van de vraag naar Oost-Europese arbeidskrachten op basis van het aantal arbeidskaarten</b> _____	<b>149</b>
2.1	De meting van de jaarlijkse arbeidsimmigratie uit de nieuwe en kandidaat lidstaten naar Vlaanderen.....	149
2.2	Trendschatting en extrapolatie .....	152
2.3	Besluit van de extrapolatie van het aantal arbeidskaarten.....	153
<b>3</b>	<b>Probit-analyse van de huidige en toekomstige vraag naar Oost-Europese arbeidskrachten</b> _____	<b>155</b>
3.1	Methodologische aspecten.....	155
3.1.1	<i>Mogelijkheden en beperkingen van de bedrijfsenquête</i> .....	155
3.1.2	<i>De vraag naar buitenlandse arbeid: conceptueel kader</i> .....	156
3.1.3	<i>De toekomstige vraag naar buitenlandse arbeid: kwalificaties</i> .....	158
3.1.4	<i>De bi-variate probit schatting en de vraagkansen</i> .....	160
3.1.5	<i>De afhankelijke variabelen</i> .....	161
3.1.6	<i>De onafhankelijke variabelen</i> .....	162
3.2	Schattingsresultaten en kansberekeningen: de huidige vraag naar NKL-werknemers en de toekomstige vraag met een knelpuntkarakter.....	162
3.2.1	<i>De determinanten van de vraag naar buitenlandse arbeid</i> .....	162
3.2.2	<i>De berekening van de vraagkansen</i> .....	164
3.3	Schattingsresultaten en kansberekening: de huidige vraag naar NKL-werknemers en de toekomstige vraag met grote(re) graad van engagement.....	165
3.3.1	<i>De determinanten van de vraag naar buitenlandse arbeid</i> .....	165
3.3.2	<i>De berekening van de vraagkansen</i> .....	166
3.4	Gevolgen voor de arbeidsmigratie van een versoepeling van het werknemersverkeer .....	169
3.4.1	<i>Gevolgen van arbeidsmigratie op basis van arbeidskaarten B</i> .....	169
3.4.2	<i>Gevolgen van arbeidsmigratie op basis van nationaliteit</i> .....	170

3.4.3	<i>Besluit gevolgen voor de arbeidsmigratie op basis van de probit-vraaganalyse</i> .....	171
<b>4</b>	<b>Het aanbod van Oost-Europese arbeidskrachten</b> .....	<b>172</b>
4.1	De methodologie van Brücker et al. 2003 .....	172
4.2	Wat bepaalt het NKL-arbeidsaanbod? .....	173
4.3	Simulatieresultaten voor België .....	175
4.4	Simulatieresultaten voor Vlaanderen.....	176
<b>5</b>	<b>Een overzicht van vraag- en aanbodeffecten</b> .....	<b>179</b>
5.1	Methodologie .....	179
5.2	Resultaten.....	180
<b>6</b>	<b>Een realistische benchmark: de ervaring van het Verenigd Koninkrijk en Zweden</b> .....	<b>182</b>
6.1	Zweden.....	182
6.2	Het Verenigd Koninkrijk.....	182
<b>7</b>	<b>Besluit impact- en beleidsanalyse</b> .....	<b>184</b>
	<b>Bibliografie</b> .....	<b>185</b>
	<b>Lijst van tabellen</b> .....	<b>189</b>
	<b>Lijst van figuren</b> .....	<b>191</b>

**BIJLAGEN** (IN APART DOCUMENT; OP VRAAG VERKRIJGBAAR BIJ DE AUTEURS)

## Dankwoord

Deze studie kwam tot stand dankzij de medewerking van heel wat personen. Wij willen hen uitdrukkelijk bedanken voor hun inbreng. In de eerste plaats betreft het de leden van de VIONA –visiegroep “Werking van de arbeidsmarkt en zijn instituties” die zowel de interim- als de eindresultaten becommentarieerden en nuttige suggesties verstrekten: Wouter Appeltans, Marc Jans, José Lemaître, Farah Nolens, Geert Sterck, Lieven Van Wichelen, Thierry Vergeynst, en Marion Vrijens. Onze dank gaat ook uit naar heel wat personen waarop we mochten beroep doen in diverse fasen van het onderzoek en naar hen die waardevolle reacties gaven. Ondanks het risico een aantal personen te vergeten willen we toch allen bij naam noemen: Ahmed Abdelhakim, Jos Barbé, Rebecca Baetens, Herbert Brücker, Bea Cantillon, Geert Degraeve, Luc Deschamps, Ronny De Tender, Evi Fosse, Pierre Grayet, Jozef Konings, Rita Lagae, Ronny Mispion, Willem Molle, Filip Monnens, Danny Pieters, Marie-Anne Raymaekers, Edward Roosens, Paul Schoukens, Klaas Soens, Steven Smout, Bea Stouthuyzen, Bart Van Schel, en Baudouin Velge. We willen ook graag iedereen bedanken die commentaar leverde op onze position paper die met dit onderzoek gerelateerd is en die op het tweedaags wetenschappelijk colloquium “Arbeid tussen markt en beleid” 17 december 2004 werd voorgesteld.

Ook willen we onze dank betuigen voor de financiering vanwege het VIONA arbeidsmarkt-onderzoeksprogramma 2003 van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en het ESF-agentschap.

Brussel, januari 2005

## Samenvatting van de resultaten en beleidsimplicaties

In dit rapport bestuderen wij de gevolgen van de EU-uitbreiding op de Vlaamse arbeidsmarkt. Er wordt zowel aandacht besteed aan de positie van de tien nieuwe lidstaten, die op 1 mei 2004 toetraden tot de unie, als aan de kandidaat-lidstaten uit Centraal- en Oost-Europa, nl Roemenië en Bulgarije. Deze Nieuwe en Kandidaat-Lidstaten worden in dit rapport de NKL-groep genoemd.

Dit onderzoek heeft in hoofdzaak betrekking op de positie van arbeidskrachten uit de NKL op de Vlaamse arbeidsmarkt. Dit vereist een inschatting van de omvang van de migratiebewegingen uit deze landen. Tevens moeten de mogelijkheden en struikelstenen geanalyseerd worden voor een efficiënte inschakeling van deze werknemers in de Vlaamse arbeidsmarkt.

Als rode draad in onze methodologische aanpak kozen wij voor een mozaïekbenadering. In een mozaïek geeft elk steentje slechts één aspect van de bredere context weer. Deze verschillende aspecten kunnen niet los van elkaar beschouwd worden. Slechts door het bijeenleggen van de steentjes wordt het hele beeld zichtbaar.

Zoals betoogd in Deel 1 van dit rapport ondervonden wij in ons onderzoekswerk al snel dat een mozaïekbenadering de enige mogelijke strategie was om de complexe realiteit van de arbeids- en migratieproblematiek te vatten. Dit om twee redenen. Vooreerst is een veelheid van invalshoeken noodzakelijk. Migratie en aanpassingen in de arbeidsmarkt kunnen niet enkel bestudeerd worden vanuit economisch oogpunt. De juridisch-institutionele context is van essentieel belang en is nauw verweven met de economische context. Sociale en breder maatschappelijke aspecten spelen evenzeer een rol.

De tweede reden is dat de empirische informatie over migratie en over de impact van migratie op de arbeidsmarkt beperkt is. Er zijn geen uitgebreide databronnen die de basis kunnen vormen voor doorgedreven statistisch onderzoek. We waren dan ook verplicht de beschikbare empirische gegevens als deeltjes bijeen te leggen. Bovendien investeerden we zelf in nieuw empirisch materiaal door middel van enquêtes en gevalstudies. We zijn er ons van bewust dat elk van deze informatiebronnen hun gebreken vertonen en slechts één facet van de realiteit weergeven. Toch hopen we dat de opgebouwde mozaïek een overtuigend beeld schetst van de gevolgen van de EU uitbreiding op de Vlaamse arbeidsmarkt.

In Deel 2 van dit rapport wordt uitvoerig ingegaan op het juridische en institutionele landschap dat na de uitbreiding tot stand kwam op het vlak van het vrij verkeer van werknemers, zelfstandigen, diensten en de hiermee verbonden erkenning van diploma's. Wij stoten hier op een tegenstelling tussen enerzijds de eerder defensieve houding van de meeste EU-15-lidstaten ten opzichte van arbeidsmobiliteit gedurende de overgangperiode van maximaal zeven jaar en anderzijds de institutionele realiteit die de opgelegde restricties althans gedeeltelijk ondermijnt.

Op het vlak van werknemersverkeer is de overgangsregeling voor kandidaat werknemers uit de nieuwe Oost-Europese lidstaten vrij strikt, vooral voor de beroepen en jobs die een lagere scholing vereisen. Maar de bestaande beperkende wettelijke bepalingen, die het verkeer van werknemers beperken, kunnen vrij gemakkelijk



omzeild worden. Voor zelfstandigen zijn er vrijwel geen bepalingen en geldt het vrij vestigingsrecht. Daarnaast speelt ook het vrij verkeer van diensten een belangrijke rol. Zo kan een bedrijf uit de nieuwe lidstaten diensten aanbieden in België en onder de huidige reglementering alvast tijdelijk haar werknemers laten overkomen. Ook via het mechanisme van detachering kunnen arbeidskrachten voor een beperkte periode op de Belgische arbeidsmarkt werk verrichten.

Naast de wetgeving over arbeidsmigratie spelen ook de arbeidswetgeving, sociale wetgeving, fiscale wetgeving en de detacheringrichtlijnen een rol. In principe geldt dat het Belgisch arbeidsrecht en de Belgische sociale wetgeving worden toegepast voor arbeidskrachten uit de NKL die hier te werk worden gesteld. Toch kan in feite via het zelfstandigenstatuut, detachering en het vrij verkeer van diensten de loonkosten substantieel gedrukt worden door het betalen van minimumlonen en door arbitrage tussen sociale zekerheidssystemen.

De juridische mogelijkheden om arbeidskrachten uit de NKL in Vlaanderen aan te werven zijn er dus, ook reeds vandaag. De vraag is dan of we dit proces reeds waarnemen en of het aantal werkkrachten uit deze landen in de volgende jaren in een stroomversnelling terecht zal komen.

Doorheen het rapport pogen wij met een mozaïek aan invalshoeken een antwoord op deze vragen te bieden. In Deel 3 van dit rapport presenteren we een gedetailleerd overzicht van beschikbare empirische gegevens over arbeidsmarkt en migratiestromen. We onderzoeken eerst de toestand van de arbeidsmarkt in Vlaanderen en in de nieuwe en kandidaat lidstaten. Uit deze analyse leiden wij op kwalitatieve wijze af welke landen in aanmerking komen als oorsprongslaan voor migratie naar Vlaanderen. Tevens krijgen we een eerste zicht op welke wijze deze migratie kan bijdragen tot de fundamentele uitdagingen die zich in de Vlaamse arbeidsmarkt stellen.

Vervolgens geven we een overzicht van de actuele migratiestromen tussen de NKL en Vlaanderen aan de hand van gegevens over arbeidskaarten, zelfstandigen en doelgroepen van het inburgeringsbeleid. Verder bespreken we de econometrische literatuur die de effecten van de huidige en vorige EU uitbreiding op migratiestromen in kaart brengen.

De beschikbare cijfers worden in Deel 4 van het rapport aangevuld door nieuw feitenmateriaal dat in het kader van deze studie vergaard werd. We organiseerden een bevraging bij ondernemingen met de medewerking van het Verbond van Belgische Ondernemingen (VBO). We belichtten de aanwezigheid van studenten, navorsers en gastprofessoren uit de NKL aan de KU Leuven. En we bekeken de vraag naar verpleegkundigen in een gevalstudie van het UZ Gasthuisberg.

Dit uitgebreide gegevensmateriaal laat onmiddellijk een aantal belangrijke gevolgtrekkingen toe over de omvang en eigenschappen van de huidige en potentiële migratie. De statistisch-econometrische verwerking van deze informatie binnen een theoretisch onderbouwd analysekader levert in Deel 5 van het rapport bijkomende inzichten op. Meer bepaald schatten we de Vlaamse vraag naar arbeidskrachten door een extrapolatie van huidige trends in arbeidskaarten en met een probit-analyse van de gegevens uit de VBO-enquête. Het aanbod van personen met NKL-nationaliteit in de Vlaamse bevolking wordt gesimuleerd aan de hand van een econometrisch

aanbodmodel dat een aantal essentiële sociaal-economische verklarende variabelen van migratie opneemt.

Wat leren deze verschillende benaderingen over de omvang van de migratiestromen uit de NKL naar Vlaanderen? Het antwoord is verrassend eensluidend: we mogen de huidige én toekomstige aanwezigheid van arbeidskrachten uit deze landen in de Vlaamse arbeidsmarkt niet overschatten.

De huidige aanwezigheid van personen uit de NKL mag niet overdreven worden. Volgens de laatste gegevens woonden er in 2003 20.006 personen uit de NKL in België, waarvan 7697 personen in Vlaanderen. Wat nieuwe instroom betreft bedroeg in 2002-2003 het gecombineerd aantal uitgereikte arbeidskaarten, zelfstandigen, geregulariseerde buitenlanders en volgmigranten in Vlaanderen uit de NKL (inclusief Turkije) minder dan 7500 personen. Van dit totaal is slechts een deel beschikbaar voor de arbeidsmarkt en vestigt slechts een bepaald percentage zich definitief in Vlaanderen. In de steefproef van de VBO enquête stelde één op vier ondernemingen werknemers van de NKL te werk. Bij geen enkel van deze ondernemingen kwam meer dan 10% van de werknemers uit de NKL. In het UZ Gasthuisberg zijn er geen verpleegkundigen uit de NKL aan de slag. Bij de buitenlandse studenten en navorsers aan de K.U. Leuven komt weliswaar 12,4% uit de NKL maar het gaat hier om 445 studenten. Het is veilig te stellen dat -ondanks de geleidelijke toename van de NKL in meerdere van de hierboven vermelde statistieken- de totalen niet overdreven mogen worden. De enige caveat bij deze conclusie zijn de illegaal in Vlaanderen verblijvende arbeidskrachten, waarover slechts anecdotische evidentie bestaat.

Er zijn weinig redenen om aan te nemen dat de toekomstige aanwezigheid van NKL arbeidskrachten uit de hand zal lopen. In vele NKL geeft de feitelijke toestand van de arbeidsmarkt weinig aanleiding tot een significante migratie. In andere landen is dit potentieel wel aanwezig omwille van een ruime bevolking, een hoge werkloosheidsgraad (ook van jongeren) en een relatief lange werkloosheidsduur.

Het is nog maar de vraag of deze potentiële migratie zich effectief realiseert. Dit hangt in grote mate af van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt van deze nieuwe en toekomstige lidstaten. Zal de toetreding tot de EU hen toelaten om voldoende werkgelegenheid te scheppen zodat de migratie beperkt blijft, zoals het geval was bij de vorige EU uitbreiding naar de Zuiderse lidstaten en Ierland? De voorspellingen, gebaseerd op econometrische modellen, stellen alleszins een jaarlijkse stroom in zicht van minder dan een half miljoen migranten naar de EU-15-lidstaten in de eerste jaren volgend op de uitbreiding. Tegen 2010 zou de gecumuleerde netto toestroom van immigranten uit de NKL minder dan 1% van de beroepsbevolking van de EU-15 bedragen. De voorspelling van een eerdere geringe migratiebeweging wordt bevestigd door de recente ervaring van het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Ondanks de open houding van deze landen ten opzichte van werknemers uit de nieuwe lidstaten, treedt tot op heden geen overrompeling op.

Wellicht komen slechts een klein gedeelte van de potentiële migranten naar Vlaanderen. Onze simulaties met het econometrisch model van Brücker et al. (2003) voorspellen dat het aanbod van NKL-werknemers in Vlaanderen stijgt met 1441-2884 per jaar in eerste jaren na de uitbreiding. Daarna valt het aantal migranten sterk terug. Onze extrapolaties aan de hand van gegevens over arbeidskaarten en bedrijfsgegevens uit de bedrijvenenquête situeert de jaarlijkse toename van de vraag naar arbeid uit de

NKL tussen 1067 en 4869 personen in de periode 2004-2008. De hoogste van deze schattingen bedraagt 0,2% van de totale Vlaamse tewerkstelling.

Vlaanderen is voor vele migranten geen voor de hand liggende keuze qua geografische ligging en taalregime. Voor bepaalde categorieën hooggeschoolden, zoals in de gezondheidszorg, is ons land trouwens qua verloning en arbeidsregime minder aantrekkelijk dan andere lidstaten van de EU-15. Zelfs navorsers aan het Leuvense LICOS onderzoeksinstituut kiezen niet vanzelfsprekend voor een loopbaan in Vlaanderen indien zij deze optie zouden krijgen.

Het aanbod van migranten uit de NKL zal slechts geabsorbeerd worden in de Vlaamse arbeidsmarkt indien er voldoende vraag naar is. Wanneer de trends van het recente verleden geëxtrapoleerd worden, zullen er in de volgende jaren 1000-2000 arbeidskaarten aan werknemers uit de NKL worden uitgereikt. Een grondige analyse van de resultaten van de bedrijvenenquête geeft verder aan dat door de EU-uitbreiding de bereidheid tot aanwerving bij ondernemingen enigszins verhoogt maar niet in die mate dat er breuk met het verleden optreedt. Enkel indien het algemeen economisch klimaat dusdanig verbetert dat er schaarste optreedt op de Vlaamse arbeidsmarkt, kan men substantiële bijkomende inspanningen verwachten om werknemers vanuit de NKL aan te trekken.

Waar komen de personen uit de NKL vandaan? De boodschap van deze studie is dat een beperkte groep landen steeds terugkeren in het debat over arbeidsmigratie. Het gaat over Polen, Bulgarije, Roemenië en – in mindere mate – Hongarije, Tsjechië en Slowakije. Deze landen in Centraal- en Oost-Europa komen uit de analyse van de arbeidsmarktsituatie in de NKL als kandidaat-oorsprongland voor migratie naar voren. Zij treden op de voorgrond in de bedrijvenenquête, de statistieken over arbeidskaarten, zelfstandigen, doelgroepen van het inburgeringsbeleid en eveneens bij de studenten, navorsers en gastprofessoren aan de K.U. Leuven. Opvallend is verder de dominantie positie van Turkije in de migratiecijfers. De immigratie vanuit Turkije is reeds vele jaren een feit en komt bij eventuele toetreding wellicht opnieuw in een stroomversnelling.

Kenmerkend is dat zowel hooggeschoolde als minder geschoolde werknemers uit de NKL in aanmerking komen voor jobs in Vlaanderen. In de Vlaamse arbeidsmarkt zijn er vacatures voor specifieke knelpuntenberoepen waarvoor werknemers uit de nieuwe lidstaten in aanmerking komen. Bij de migranten met een tijdelijk statuut valt de aanwezigheid van hooggeschoolden en leidinggevenden op alsook de concentratie van gespecialiseerde techniekers met de Hongaarse, Poolse, Sloveense of Tsjechische nationaliteit. Werknemers met een wat lagere scholingsgraad zijn geconcentreerd in de bouw, schoonmaak, horeca en bepaalde takken van de verwerkende nijverheid. In de bevraging van bedrijven worden zowel arbeiders, sales en marketing functies, technische functies en Onderzoek en Ontwikkeling vermeld met een duidelijk overwicht aan productie-technische functies.

Doorheen het rapport wordt duidelijk dat de vraag naar arbeidskrachten uit de NKL eerder een niche-fenomeen is. Deze vraag vertoont een onmiskenbaar knelpuntkarakter. Bedrijven zijn vooral geïnteresseerd indien er voor bepaalde knelfuncties geen geschikte kandidaten worden gevonden in de eigen arbeidsmarkt. Kostenbesparingen zijn een minder sterke drijfveer omdat de sociale en arbeidsmarkt wetgeving het kostenvoordeel van de aanwerving in Vlaanderen van

arbeidskrachten uit de NKL beperkt. De vraag naar deze werknemers is dus sterk afhankelijk van de specifieke noden van de werkgever en de algemene toestand van de Belgische economie. Ondernemingen met een meer fluctuerende conjunctuurgevoelige vraag worden meer dan andere bedrijven met knelpunten geconfronteerd en schakelen daarom regelmatig werknemers uit de NKL in. Niet zelden kiezen ondernemingen voor detacheringen op korte termijn.

De ervaring met NKL-werknemers in het verleden beïnvloedt de houding van de ondernemingen voor wat toekomstige aanwervingen betreft. Bedrijven die reeds werknemers in dienst hebben of gebruik maken van de detacheringsformule zijn geneigd bijkomende werknemers aan te trekken, in het bijzonder wanneer de uitbreiding de aanwervingsvoorwaarden voor NKL-werknemers zou versoepelen. Toch is er een groep ondernemingen met NKL-personeel dat te kennen geeft niet opnieuw werknemers uit deze landen in dienst te nemen. Dit hoeft niet te verwonderen aangezien het hier doorgaans over een knelpuntvraag gaat.

De integratieproblematiek is een essentieel aandachtspunt in de bevraging en cases. De inschakeling van werknemers uit de nieuwe en kandidaat lidstaten in de Vlaamse arbeidsmarkt is niet vanzelfsprekend. Er is het taalprobleem dat voor een aantal functies een barrière vormt (bv in ziekenhuizen). Er zijn cultuurverschillen alhoewel deze voor werknemers uit Centraal en Oost-Europa niet mogen overroepen worden. Erkenning van diploma's is een pijnpunt. Over de administratieve belasting bij het aanwerven van werknemers uit de NKL zijn de meningen verdeeld. Sommige bedrijven zien problemen, andere niet. In het Universitair Ziekenhuis Gasthuisberg wordt de stroefheid van de regelgeving wel degelijk aangevoeld. Studenten, navorsers en gastprofessoren ondervinden daarentegen weinig problemen om in Vlaanderen te verblijven.

Wat kan het beleid dan doen? Aangezien de migratievraag een knelpuntkarakter kent, kan er vooreerst gedacht worden aan een beleid dat de knelpunten in de arbeidsmarkt opvangt. Dit houdt in dat men in Vlaanderen door een betere opleiding en arbeidsbemiddeling eigen Vlaamse werknemers de weg naar de knelpuntvacatures wijst. Het is echter niet waarschijnlijk dat voldoende Vlaamse werknemers zullen worden gevonden om alle knelpunten op te vangen, zeker indien de economische herleving zich in de volgende jaren zou verder zetten. Daarom is de beschikbaarheid van arbeidskrachten uit de nieuwe of kandidaat lidstaten een mogelijke troef.

Om deze troef uit te spelen pleiten wij ervoor om de eerder defensieve houding om te buigen naar een meer pro-actief beleid. Concreet stellen wij voor om voor knelpuntvacatures een actieve prospectie uit te voeren in de nieuwe lidstaten. Meer in het bijzonder zou de werking van het EURES netwerk geoptimaliseerd kunnen worden. We geven twee voorbeelden van mogelijke acties. Enerzijds zouden knelpuntvacatures systematisch op dit netwerk kunnen 'gepost' worden. Anderzijds kan men gelijktijdig de Eures-adviseurs en Eures-managers van de nieuwe lidstaten op de hoogte brengen van dit Vlaams initiatief. Aldus is het mogelijk de afstemming tussen de Vlaamse vraag en het Oost-Europees aanbod te bevorderen en kan in de nieuwe lidstaten de nodige aandacht voor de Vlaamse knelpuntvacatures worden gegenereerd.

Daarnaast zijn we er voorstander van om het overgangsregime voor werknemers uit de NKL na twee jaar niet te verlengen. Door de omzeilingsmechanismen die in dit

rapport beschreven werden, is deze beperking op het werknemersverkeer niet bijzonder effectief. Het is beter de werknemers van de nieuwe lidstaten op dezelfde wijze te behandelen als werknemers van de landen die voor de uitbreiding van 2004 reeds lid waren van de EU. Het opheffen van het overgangsregime bewerkstelligt in de nabije toekomst hetgeen in maximaal 7 jaar toch te gebeuren staat. Ondertussen wordt de wetgeving transparanter voor de werkgevers. Bovendien wordt een belangrijke prikkel tot zwartwerk weggenomen hetgeen de concurrentieverhoudingen eerlijker maakt en de sociale zekerheid ten goede komt.

Tegelijkertijd moet er gedacht worden aan een consistente strategie ten opzichte van de kandidaat lidstaten. Men zou bijvoorbeeld het systeem van arbeidskaarten kunnen afstemmen op het pro-actief knelpuntenbeleid. Dit maakt het ook een soepeler overgang mogelijk bij de (eventuele) toetreding. Een dergelijke begeleide arbeidsmigratie via arbeidskaarten is te verkiezen boven een moeilijk controleerbare migratie via detachering.

Een succesvolle uitbreiding vereist dat arbeidskrachten vanuit de NKL zich vlot in de Vlaamse werkomgeving integreren. Deze doelstelling wordt bevorderd door een doorzichtige en efficiënte procedure voor de erkenning van diploma's en door een doeltreffende arbeidsbemiddeling. Daarnaast moet er gewerkt worden aan het wegwerken van de taalhandicap. Bij langere verblijven in Vlaanderen verdient de ruimere problematiek van inburgering de nodige beleidsaandacht.

Een aantal van deze materies vallen volledig onder de Vlaamse bevoegdheid. In andere domeinen zal naar samenwerking moeten worden gezocht tussen de Vlaamse en federale beleidsniveaus. Een duidelijk en consistente beleidsvisie vanuit Vlaamse hoek op de tewerkstelling van werknemers uit de nieuwe en kandidaat lidstaten komt het debat op federaal vlak aanzienlijk ten goede.

Dit hele rapport stelt dat de instroom uit de NKL een eerder beperkte impact zal hebben op de Vlaamse arbeidsmarkt. Betekent dit dat de aandacht voor de arbeidsmarkteffecten van de EU-uitbreiding wordt overroepen? Dit zou een voorbarige conclusie zijn. Vlaamse bedrijven met interesse voor de nieuwe of kandidaat lidstaten willen in de eerste plaats in die markten aanwezig zijn. Dit kan door naar deze landen te exporteren maar in toenemende mate ook door vestigingen ter plaatse. Deze filialen zijn opgericht om de nieuwe markten te voorzien van goederen of diensten of om te genieten van lagere kosten, een aantrekkelijke kost/productiviteit verhouding of/en specifieke lokale competenties.

De gevolgen van deze bedrijfsstrategieën op de Vlaamse arbeidsmarkt zijn onmiskenbaar. Ondernemingen die expanderen in de nieuwe lidstaten creëren in Vlaanderen management- en technische functies die het expansieproces begeleiden. Daartegenover staat dat activiteiten in Vlaanderen afgebouwd worden en verplaatst naar de NKL. Tenslotte zet de concurrentie van bedrijven uit de NKL de werkgelegenheid in Vlaanderen in bepaalde sectoren onder druk (bv de bouwsector). Deze effecten op de Vlaamse arbeidsmarkt zijn wellicht diepgaander dan de aanpassingen via migratie. Zij onderstrepen dat de aanpassingen in de Vlaamse arbeidsmarkt ten gevolge van de EU-uitbreiding een interactie vormen tussen migratie, internationale handel, bedrijfsmobiliteit en buitenlandse concurrentie.

In dit breder perspectief zijn we van oordeel dat Vlaanderen moet reflecteren over impact van recente en toekomstige ontwikkelingen in de Europese integratie op de Vlaamse arbeidsmarkt. Zoals besproken in dit rapport staat de ontwerprichtlijn voor een interne dienstenmarkt (de zogenaamde Bolkestein-richtlijn) op de agenda met potentieel verregaande gevolgen voor loonkosten, arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid. Op een wat langere termijn nopen de toekomstige grenzen van Europa tot verdere reflectie. Met de toevoeging van landen als Kroatië en Turkije tot de lijst van mogelijke toetreders en de reële kans dat in de volgende jaren nog nieuwe landen hun intrede zullen bepleiten, verandert het Europees sociaal-economisch landschap fundamenteel. Zonder enige twijfel zal dit de werking van de Vlaamse arbeidsmarkt beïnvloeden.

## Summary of the results and policy implications

In this report we investigate the consequences of the EU enlargement on the Flemish labour market. We consider both the position of the ten new member states that entered the EU on the first of May 2004, as well as the position of the candidate member states from Central and Eastern Europe, i.e. Bulgaria and Romania. In the following parts of this report these new member states and candidate member states will be referred to using the Dutch language acronym “NKL”, which stands for Nieuwe en Kandidaat-Lidstaten.

This research focuses mainly on the position of workers from the NKL on the Flemish labour market. This requires an estimation of the size of the labour migration from these countries. It also requires an analysis of the opportunities and pitfalls of employing NKL workers efficiently in the Flemish labour market.

We chose to investigate the subject from different angles providing as it were a ‘mosaic’ view. In a mosaic every little stone provides only one particular aspect of the wider context. Yet all aspects are inter-related. Only by putting the little pieces together the whole composite image becomes visible.

At quite an early stage of our research, in Part 1, we experienced that a ‘mosaic’ approach would be the only one possible in order to grasp the complex reality of labour markets and migration. Two reasons prevailed. First, a multitude of approaches was necessary. Migration and adjustments in the labour market cannot only be studied from a pure economic point of view. The legal-institutional context is essential. It is closely inter-related with the economic context. Furthermore, social and wider aspects of society play as well a crucial role.

The second reason was that the empirical information about migration and its impact on the labour market is limited. Full-fledged data sources that could be used as a basis for thorough statistical analysis are lacking. Consequently we had no choice but to put all available empirical information together as pieces of a jigsaw. Furthermore we invested ourselves in new empirical material using surveys and case studies. We are strongly aware that each of these information sources have their limitations, and reflect only a particular part of reality. Yet, we hope that the mosaic we made, depicts a convincing image of the consequences of the EU enlargement on the Flemish labour market.

In Part 2 of this report the vast legal and institutional landscape that emerged after the enlargement with respect to the free movement of workers, self-employed, services and the mutual recognition of diploma’s will be investigated in depth. We find an apparent contradiction between on the one hand the rather defensive policy of most EU-15 countries with respect to labour mobility in the transition period, which may last for maximum seven years, and on the other hand the institutional reality that undermines these restrictions, at least partially.

Concerning the free movement of workers, the transition arrangements are quite limiting for candidate employees from the new Eastern European member states, especially for professions and jobs that require lower degrees of education. Yet the existing legal restrictions on the free movement of labour can be surpassed quite

easily. For self-employed there are virtually no specific regulations. They have the freedom of establishment in any EU-25 state. Additionally, the internal market for services has an important role. A company from the new member states has the right to offer its services in Belgium and, even under the current restrictions on labour migration, is entitled to bring its workers along, albeit temporarily. Also the Directive 96/71 EC concerning the posting of workers is a mechanism through which workers are entitled to do jobs on the Belgian labour market for a short period of time.

Additional to the legislation on labour migration, also the laws on labour, social security, taxes and the EC Directive on posted workers play an important role. The basic principle is that when NKL workers are employed in Belgium, also the Belgian labour laws and social security laws apply. Yet through mechanisms of using the self-employment status, the posting of workers and the free internal market for services, the actual wage costs can be substantially reduced by paying minimum wages and by shopping between the various social security systems.

Consequently, even today the legal opportunities exist to employ workers from the new member states in Flanders. The subsequent question is then whether we already observe this process and whether or not the number of workers from these countries will significantly increase in the coming years.

Throughout this report we try answering these questions using the mosaic of approaches. In Part 3 of this report we present a detailed overview of the empirical data on labour markets and migration flows that are currently available. We first investigate the state of the Flemish labour market and of the new and candidate member states. From this analysis we identify qualitatively the major source countries for labour migration to Flanders. Additionally it will provide us with a first view on the way this migration may contribute solving the fundamental challenges of the Flemish labour market.

Subsequently we provide an overview of the actual migration flows between the NKL and Flanders, using data on labour permits, self-employed and on the target groups of the social inclusion policy. We also discuss the results of the econometric literature concerning the effects of the present as well as the previous EU-enlargements.

Part 4 of the study presents new empirical data and factual material that has been collected in the course of this study. We organised a survey among Belgian enterprises, with the co-operation of the Union of Belgian Employers (VBO-FEB). We also analysed the presence of NKL students, researchers and guest professors at the Catholic University of Leuven. Last, but not least, we did a case study of the University Hospital Gasthuisberg, with respect to the demand for nurses and related professions in the social sector.

This extensive data material allows drawing a number of important conclusions about the size and properties of the actual and potential migration. Additional insights have been gained in Part 5 of the report by using this information for a statistical-econometric analysis. More specifically we estimated the demand in Flanders for NKL labourers in two ways. First, we made an extrapolation of the recent observed trend in issuing labour market permits for NKL workers. Second, we made a probit analysis of the enterprise data to estimate the demand of the Belgian employers for NKL labour after the labour restrictions would be lifted. We also simulated the



supply of NKL workers on the Flemish labour market on the base of an econometric supply model. This model incorporates a number of essential social and economic explanatory variables for explaining migration.

What did we learn from these various approaches about the size of migration flows from the NKL to Flanders? The answer was surprisingly consistent: we do not have to exaggerate the current and future presence of NKL labourers on the Flemish labour market.

The current presence of NKL employees does not have to be exaggerated. According to the latest data for the year 2003 20,006 persons from the NKL lived in Belgium, of which 7697 in Flanders. The combined inflow of employees (labour permits), self-employed, family reunions and other categories in 2002-2003 totalled less than 7500 persons. This number comprises the new and candidate member states including Turkey. Only a part of this amount is available for the labour market and only a certain percentage decides to settle in Flanders definitely. In the sample of our enterprise survey one out of four firms employed NKL workers. In none of these enterprises more than 10% of the employees came from the NKL. In the university hospital Gasthuisberg no nurses from the NKL are employed. At the K.U.Leuven, students and researchers from the NKL represent 12.4% of the total number of foreigners, amounting to 445 people. Therefore we can conclude at the safe side that, despite the gradual increase of the share of NKL countries in many of the statistics that have been mentioned, the total amounts cannot be exaggerated. The only caveat with this conclusion is illegal labour in Flanders; of which only anecdotic evidence exist.

There are few reasons to accept that the future presence of NKL labour will grow out of hand. In many NKL countries the actual situation of the labour market adds little to migration. In other countries, however, this potential is present because of population size, high unemployment rate (also of young people) and a relative long unemployment duration.

It is questionable whether this potential migration will eventually become reality. It depends to a large extent on the labour market developments of these new and future member states. Will EU accession allow them to create a sufficient amount of jobs so that migration will be limited, as was the case with the previous enlargement to the Southern member states and Ireland? Estimates based on econometric models show an annual inflow of less than half a million to the EU-15 during the first years after the enlargement. By 2010 the accumulated net inflow of immigrants of the NKL would be less than 1% of the total labour population of the EU-15. The recent experiences of the United Kingdom and Sweden confirm the estimates of rather limited migration movements. Until today no distortion of the labour markets has been observed, despite the open attitude of these countries with respect to employees of the new member states.

Probably only a limited part of the potential migrants will come to Flanders. Our simulations with the econometric model of Brücker et al. (2003) indicate that the supply of NKL employees in Flanders will rise annually with 1441 – 2884 persons in the first years after the enlargement. Later the number of migrants diminishes strongly. Our extrapolations on the base of labour permits and information from the enterprise survey, estimate the annual increase of the demand for NKL labour

somewhere between 1067 and 4869 persons in the period 2004 – 2008. The highest of these estimates amounts only to 0.2% of total Flemish employment.

Flanders is for many migrants not a straightforward choice with respect to geographical location and language regime. For certain categories of high-skilled labour, such as in health care, our country is in terms of wages and labour requirements less attractive than other member states of the EU-15. Even researchers at the Leuven Institute for Transition Economics, LICOS, do not choose automatically for a career in Flanders if this option would be offered.

The supply of migrants of the NKL will only be absorbed in the Flemish labour market if there is only a sufficient demand for it. Extrapolating the trends of the recent years, we found that 1000 to 2000 labour permits will be issued to employees from the NKL. Furthermore, a thorough analysis of the enterprise survey results showed that through the EU-enlargement the firm's willingness to employ NKL-labour increased, but not to such a degree that it would constitute a major disruption with the past. Only when the general economic climate would improve to such a degree that it would cause shortages on the Flemish labour market, substantial efforts from the employers can be expected to hire NKL employees.

Where do the NKL employees come from? The message of this study is that a rather limited group of countries regularly turn up in the debate on labour migration. It concerns Poland, Bulgaria, Romania, and – to a lesser extent – Hungary, the Czech Republic and Slovakia. From our analysis of the labour markets in Central and Eastern Europe, these countries appear as most likely candidates for migration home countries. They appear in the front line of our enterprise survey results, labour permit statistics, self-employed statistics, and in the target groups of the social integration policy, as well as in the case studies on students, researchers, and guest professors at the K.U.Leuven. The dominant position of Turkey in the migration numbers cannot be ignored. Migration from Turkey is not a new phenomenon. In case that Turkey will join the EU, migration will probably gain a new momentum.

It is striking that both highly educated as well as lesser educated employees from the NKL would match the demanded profiles in Flanders. In the Flemish labour market are vacancies for specific 'bottleneck professions' for which the NKL employees would be perfectly suited. As far as temporary migrants are concerned, the group of highly educated and business leaders do represent a significant share. Also the concentration of people with specialised technical skills with Hungarian, Polish, Slovenian or Czech nationality is apparent. Employees with a lower degree of education are concentrated in building activities, cleaning, hotels and restaurants, and in certain branches of manufacturing. The enterprise survey showed a demand for labourers, sales and marketing functions, technical functions and R&D related functions. The majority of the indicated functions had a production and technical orientation.

Throughout this report it became clear that the demand for NKL labour is rather a niche phenomenon. This demand clearly shows a bottleneck type of character. Firms are especially interested when for certain bottleneck functions no suitable candidates can be found in the own Flemish labour market. Cost reductions are less important since social and labour market legislation substantially reduces the advantage of hiring NKL employees in Flanders. The demand for these employees is consequently

strongly dependent of the specific needs of the employer and on the state of the Belgian economy. Firms with highly variable and business cycle dependent sales are confronted more than other firms with bottlenecks and therefore tend to employ more easily labourers from the NKL. Quite often firms choose for short-term posting of workers.

The attitude of employers towards hiring workers from the NKL in the future is determined by their experience in the past. Firms that employed already NKL workers in the past or that made use of short-term posting of workers tend to hire extra NKL employees in the future, especially under the condition that enlargement would make hiring of NKL employees more easy and flexible. Yet, a group of firms that employed NKL workers in the past, indicated that they were not interested in hiring extra labourers from the NKL. This should not come as a surprise since in most cases the labour demand is of a bottleneck type.

The issue of integration is perceived as essential in both the enterprise survey results as well as in the case studies. Incorporating employees from the new and candidate countries in the Flemish labour market is not always simple. Language is an important barrier for quite a number of functions (e.g. in hospitals). Also differences in culture matter, although for workers from Central and Eastern Europe these should not be exaggerated. The mutual recognition of diplomas remains problematic. Concerning the administrative burdens of hiring NKL employees the answers are divided. Some firms perceive problems in this area, others don't. In the University Hospital Gasthuisberg the opinion is that legislation is far too strict. On the other hand students, researchers and guest professors experienced no or little problems to live and work in Flanders.

What can policy do? Since the demand for migration labour is of a bottleneck type, a first suggestion is precisely a policy that focuses at solving these bottlenecks in the labour market. This implies that through a better education, training and intermediation the own Flemish employees will better match with these bottleneck profiles. However it is by no means certain that a sufficient amount of Flemish employees will be found to fill all bottleneck vacancies, especially if the economic recovery will continue in the next couple of years. Therefore the availability of labourers from the new or candidate member countries is a potential asset.

To validate this asset we advocate redirecting the current defensive attitude towards a more pro-active policy. In order to help filling the bottleneck vacancies we propose to do an active search for labour in the new member states. Specifically we think of improving and optimising the EURES network. We give two examples of potential actions. On the one hand one could post systematically the bottleneck vacancies on the EURES network. On the other hand, simultaneously the EURES advisors and EURES managers located in the new member states could be informed of this Flemish initiative. This would generate the possibility to improve the match between the Flemish demand and the Eastern European supply. It would also allow creating interest for the Flemish bottleneck vacancies in the new member states.

Additionally we propose not to prolong the transition period for NKL employees after May 2006. Given the various mechanisms that exist which allow to go around the restrictions on labour migration, and which we also documented in this report, it is not very effective to hold on to these restrictions. It is better to treat employees from the

new member states on an equal basis with employees from any other of the member states that belonged to the EU before the enlargement in 2004. Lifting the transition regime simply generates what is due to happen in maximum seven years time anyway. In the mean time legislation becomes more transparent for the employers. Furthermore, an important incentive for illegal labour will be removed, which in turn contributes to fair competition and which is beneficial for the social security system.

At the same time one has to think about a consistent strategy with respect to the candidate countries. For instance, one could tune the system of labour permits to the pro-active policy for dealing with bottleneck vacancies. This would allow a smoother transition in case of joining the EU later on. Such a guided migration using labour permits is to be preferred over a migration through the posting of workers, which is very hard to control.

A successful enlargement requires that employees from the NKL can integrate swiftly in their new Flemish work environments. This objective is attained through a transparent and efficient procedure for the mutual recognition of diplomas and by an effective labour intermediation. Apart from this, one has to focus on eliminating the language deficiency. In cases of a long-term settlement in Flanders the wider issue of social inclusion deserves the necessary policy attention.

A number of these matters belong completely to the regional Flemish authority. In other domains one will have to co-operate between the Flemish and federal policy levels. A clear and consistent policy view from the Flemish side concerning the employment of labourers from the new and candidate member states will contribute significantly to the debate at the federal level.

This whole report states that the inflow from the NKL will have a rather limited impact on the Flemish labour market. Do we have to conclude then that the whole issue of labour market effects of the EU enlargement is exaggerated? This would be a premature conclusion. Flemish firms with an interest in new or candidate member states primarily want to be in these markets. This can be done through exporting to these countries, yet in an ever increasing degree also through starting local production units in these markets. These subsidiaries are founded in the first place to provide these new markets with goods and services, or to benefit from lower costs, attractive cost/productivity ratios and/or specific local capabilities.

The consequences of these enterprise strategies on the Flemish labour market cannot be ignored. Firms that expand in the new member states create in Flanders management and technical functions which accompany the expansion process. Contrary to this, certain activities in Flanders are reduced and relocated to the NKL. Lastly, competition from NKL firms puts significant pressure on the firms of certain sectors and threatens employment in Flanders (e.g. construction). These effects on the Flemish labour market are probably more profound than adjustments due to labour migration. They stress the fact that the adjustments in the Flemish labour market due to EU enlargement constitute an interaction between migration, international trade, enterprise mobility and foreign competition.

Within this wider perspective, we think that Flanders needs to reflect upon the impact of recent and future developments in the European integration process on the Flemish labour market. As we discussed further in this report, the draft of the directive for an

internal market for services (the so-called Bolkestein directive) has been put on the agenda. This has potentially far reaching consequences for wage costs, labour conditions and social security. Further on the horizon, the future borders of Europe require additional consideration. With the addition of countries like Croatia and Turkey to the list of candidate member states, and with the real chance that in the coming years many other countries will seek candidate status, the European social and economic landscape will change fundamentally. It is beyond any doubt that this will influence the functioning of the Flemish labour market.

## Lijst van afkortingen

ADG	Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft
APS	Administratie Planning en Statistiek van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
APT	Authorisation provisoire de travail
BBP	Bruto binnenlands product
BIVR	Bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister
CAO	Collectieve arbeidsovereenkomst
CEEC	Central and Eastern European Countries
CPT	Carte de séjour temporaire
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EER	Europese Economische Ruimte (= EU + EVA)
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europese Gemeenschap
EVA	Europese Vrijhandelsassociatie
EU	Europese Unie
FOD	Federale Overheidsdienst
FOREM	Service public wallon de l'emploi et de la formation professionnelle
IBO	Individuele beroepsopleiding in de onderneming
ICT	Informatie en communicatie technologie
IGO	Inkomensgarantie voor ouderen
KB	Koninklijk besluit
KLS	Kandidaat lidstaten
KMO	Kleine en middelgrote bedrijven
NARIC	National Academic & Professional Recognition Information Centre
NBB	Nationale Bank van België
NKL	Nieuwe en kandidaat lidstaten
NIS	Nationaal Instituut voor de Statistiek
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
O&O	Onderzoek en ontwikkeling
RSZ	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid
VBO	Verbond van Belgische Ondernemingen
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
WRS	Worker Registration Scheme

## **Deel 1: INLEIDING**

# 1 Achtergrond en doelstelling

Hierna schetsen we bij wijze van introductie de probleemstelling en achtergrond van het project, alsook de doelstellingen van het project.

## 1.1 Achtergrond

De uitbreiding van de Europese Gemeenschap op 1 mei 2004 met tien nieuwe lidstaten is een feit. En ook de mogelijke toetreding van kandidaat lidstaten is in een stroomversnelling gekomen. De Europese Raad van 16-17 december 2004 was hierbij van historisch belang. Er werd immers beslist dat Bulgarije en Roemenië in januari 2007 tot de EU mogen toetreden (zie Europese Raad 2004). Tevens werd vastgelegd dat Turkije toetredingsonderhandelingen mag beginnen op 3 oktober 2005, op voorwaarde dat eerst het bestaand douane-unie verdrag met de EU-15 uitgebreid wordt tot alle EU-25 lidstaten en dat de recente verbeteringen in het politiek hervormingsproces ‘onomkeerbaar, en onverkort, concreet en breed’ worden toegepast, in het bijzonder wat betreft de fundamentele vrijheden en de volledige eerbiediging van de mensenrechten. Er wordt verwacht dat de onderhandelingen of de aanvaarding van het Acquis, tien jaar kan in beslag nemen zonder dat dit een garantie van toetreding inhoudt voor Turkije. Wat betreft Kroatië kunnen toetredingsonderhandelingen beginnen op 17 maart 2005 op voorwaarde dat dit land volledig meewerkt aan een aantal dossiers van het Internationaal Gerechtshof in Den Haag van de Verenigde Naties.

In de wetenschappelijke literatuur is er vanzelfsprekend heel wat aandacht voor deze markante gebeurtenissen. De meeste studies richten zich op de gevolgen voor de oudere lidstaten, de EU-15. Zij gaan de gevolgen na voor de EU-15 in zijn geheel of voor aparte lidstaten. Voorbeelden zijn Baldwin et al. (1997), Boeri et al. (2002), Boeri en Brücker (2000), (2001), Breuss (2001), Brücker en Weise (2001), Heijdra et al. (2002), Hille en Straubhaar (2001), Keuschnigg, et al. (1999), Keuschnigg en Kohler, (1999), Kok (2003), Lejour et al. (2001), en Nahuis (2002).

De gevolgen voor België en Vlaanderen zijn in vergelijking hiermee relatief weinig onderzocht. De studie van Abraham et al. (2002) onderzocht de effecten op het gebied van handel en directe buitenlandse investeringen. De auteurs berekenden ook de daarmee gepaard gaande tewerkstellingseffecten op de Vlaamse arbeidsmarkt, zowel in zijn geheel als voor verschillende sectoren. Simonis en Lambrecht (2001), maakten een eerste schatting van de EU-uitbreiding voor België. Hun berekeningen steunen evenwel op de samenstelling en grootte van de migratiestromen uit de kandidaat lidstaten in het verleden en op de schattingen van Boeri en Brücker (2000), die inmiddels verouderd zijn. Plasschaert et al. (2004) onderzochten de effecten van de uitbreiding voor België in meer detail. Hierbij werd vooral gekeken naar de micro-economische gevolgen. De studie besloot ondermeer dat een vrees voor een massieve immigratie vanuit de nieuwe lidstaten ongegrond was en dat de belangrijkste bewegingen zich waarschijnlijk al voorgedaan hebben in de voorbije jaren. De auteurs verwachtten enkel voor sectoren waar traditioneel buitenlanders worden tewerkgesteld, zoals de bouw, tuinbouw, horeca, transport en huishoudelijke diensten een mogelijke toename van illegale arbeidsimmigratie. De onderzoekers achtten het ook weinig waarschijnlijk dat de loonverschillen tussen de Oost-Europese nieuwe



lidstaten en de EU-15 een delocalisatie van Belgische ondernemingen naar de nieuwe lidstaten zou teweegbrengen. (zie ook Konings en Murphy, 2003).

Tegen mei 2006 dient er beslist te worden of België het huidige regime van beperkingen op het arbeidsverkeer van de Oost-Europese nieuwe lidstaten en kandidaat lidstaten wenst aan te houden, en/of in welke vorm. Bijgevolg is het van belang de effecten van de EU-uitbreiding op de Vlaamse arbeidsmarkt in kaart te brengen.

Bij de start van dit project, minder dan 1 jaar voor de toetreding van de economisch belangrijkste kandidaat lidstaten, was er nog geen enkele actuele studie en schatting van de gevolgen van de EU-uitbreiding op de Vlaamse arbeidsmarkt beschikbaar, in het bijzonder wat betreft de effecten via het mechanisme van de migratie. Het effect van vrij verkeer van werknemers op de Vlaamse arbeidsmarkt is tot nu toe onvoldoende verkend. Het is duidelijk dat de Belgische resultaten niet zonder meer kunnen toegepast worden op de Vlaamse arbeidsmarkt, temeer ook omdat er substantiële verschillen zijn tussen de regionale arbeidsmarkten. Het institutioneel kader in verband met de EU-uitbreiding is de laatste twee jaar heel wat veranderd en evolueert snel. De praktische implicaties hiervan op de Vlaamse arbeidsmarkt zijn vooralsnog niet onderzocht.

Wil men een coherent en doeltreffend Vlaams en lokaal arbeidsmarktbeleid voeren dat de uitdagingen van de EU-uitbreiding niet alleen het hoofd biedt, maar deze ook positief weet te benutten, dienen de gevolgen van de EU-uitbreiding op de Vlaamse arbeidsmarkt systematisch in kaart gebracht te worden met een duidelijke formulering van de beleidsimplicaties.

## **1.2 Doel van het project**

Dit onderzoeksproject past binnen het vierde meerjarenthema van de VIONA-onderzoeksagenda 2001-2004: de werking van de arbeidsmarkt en zijn instituties. Binnen dit thema wordt de nadruk gelegd op:

- Het ontwikkelen van geïntegreerde maatregelen en het afstemmen van de beleidsinstrumenten, gegeven de bevoegdheden van de verschillende overheidsniveau's en de subregionale actoren
- Het verwerven van inzicht in het functioneren van de arbeidsmarkt met speciale aandacht voor toepasbaarheid voor evaluatie en ondersteuning van het Europese, regionale en lokale arbeidsmarktbeleid.

Het voorstel behandelt de eerste topic: de gevolgen van de EU-uitbreiding voor de Vlaamse arbeidsmarkt.

De doelstellingen van het project kunnen als volgt omschreven worden:

Het aanreiken van bouwstenen voor het ontwikkelen van doeltreffende en samenhangende maatregelen die enerzijds de negatieve gevolgen van EU-uitbreiding op de Vlaamse arbeidsmarkt minimaliseren en anderzijds de opportuniteiten ten volle benutten, en dit gegeven de Europese context.

Met dit onderzoek willen we een antwoord kunnen bieden op onder meer de volgende beleidsrelevante vragen:

- Wat zijn de recente institutionele ontwikkelingen op het vlak van vrij verkeer van werknemers naar aanleiding van de EU-uitbreiding? Welke zijn de uitdagingen van (im)migratie uit de kandidaat lidstaten? Welke zijn de eventuele opportuniteiten?
- Wat is de actuele toestand inzake arbeidsmigratie tussen Vlaanderen en de kandidaat-lidstaten (en vice versa)? Hoe ziet de arbeidsmarktsituatie eruit in de kandidaat lidstaten? Wat is de situatie van Vlaanderen in vergelijking met andere Europese landen?
- Wat is de verwachte netto toestroom uit de NKL in de Vlaamse arbeidsmarkt na de toetreding van de kandidaat lidstaten? Wat is de samenstelling van deze stroom in termen van beroepsprofiel, oorsprongland, instroom en uitstroom? Gaat het om definitieve migratie of tijdelijke? Mogen we een druk op de lonen verwachten, en zo ja voor welk segment van de arbeidsmarkt? Welke sectoren zijn het meest gevoelig? Wat verklaart de migratie naar Vlaanderen?
- Wat zijn de belangrijkste hefboomen waarop het beleid kan steunen? Wat zijn de beperkingen en randvoorwaarden? Welke ruimte bestaat er voor regionaal arbeidsmarktbeleid gegeven het Europees raamwerk? Wat zijn de voor- en nadelen van verschillende beleidsopties? Wat is het beleid in de overgangsfase in onze buurlanden na toetreding van de kandidaat lidstaten in mei 2004?

Om de studie uit te voeren, wordt het onderzoeksproces opgedeeld in vier stappen. Deze stappen zijn opgezet vanuit een coherent analysekader dat toelaat de verschillende sociaal-economische effecten van de uitbreiding te definiëren en hun onderlinge relatie te bestuderen. Een globaal overzicht van de methodologie wordt hierna besproken.

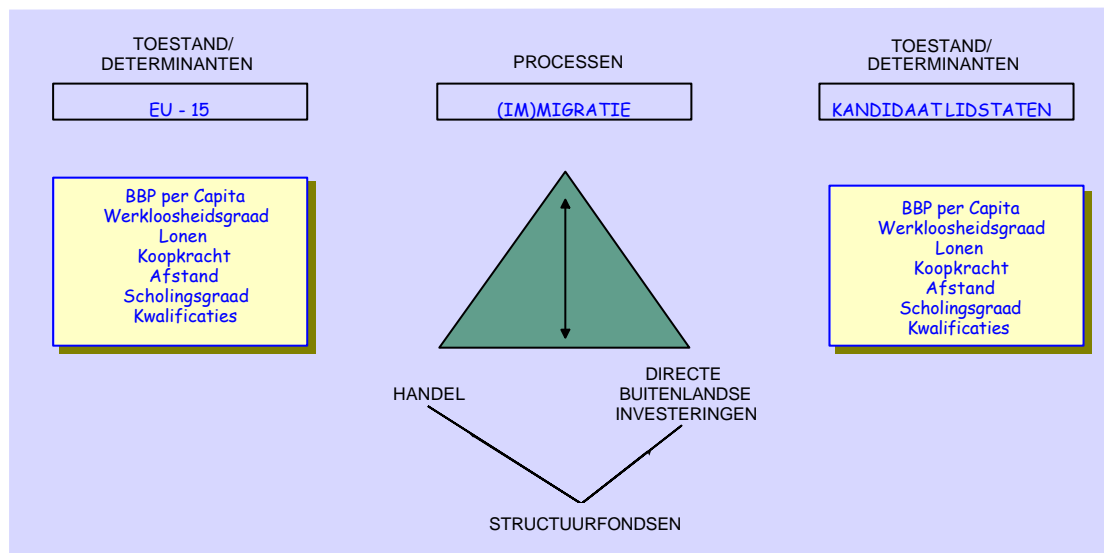
## 2 Methodologische aanpak: een globaal overzicht

Voordat meer gedetailleerd de projectstappen toe te lichten is het nuttig het analysekader te schetsen. Het laat toe de logica en onderlinge samenhang van de projectstappen te duiden en de achterliggende socio-economisch mechanismen en context te identificeren.

### 2.1 Het analysekader

Teneinde het onderzoeksproject “Gevolgen van de EU-uitbreiding voor de Vlaamse arbeidsmarkt” effectief te laten verlopen, is het van groot belang om te vertrekken van een coherent denk- en analysekader. De hoofdlijnen van dit kader worden hierna toegelicht (zie Figuur 1).

*Figuur 1: Een schematische voorstelling van het analysekader*



Bron: K.U.Leuven – IDEA Consult

De uitbreiding van de Europese Unie met de nieuwe lidstaten impliceert de **integratie** van twee relatief sterk verschillende economische blokken. Het BBP per capita in koopkrachtpariteiten voor de 12 kandidaat-lidstaten is slechts 38 % van het EU-15 gemiddelde. Toen Griekenland, Portugal en Spanje in 1980 toetraden was hun BBP per capita in koopkrachtpariteiten 66%, (Fidrmuc et al, s.d.). Ook in termen van werkloosheid zijn de verschillen aanzienlijk. Recente cijfers van Eurostat geven aan dat de lange termijn werkloosheidsgraad voor 2003 in de nieuwe lidstaten gemiddeld 7,45% van de actieve bevolking bedraagt. In de EU-15 bedraagt deze 3.3% en in België 3.7%. De lange termijn werkloosheidsgraad wordt gedefinieerd als het aantal werklozen die meer dan 1 jaar een job zoeken, gerelateerd tot de beroepsbevolking<sup>1</sup>. Deze verschillen brengen sociaal-economische aanpassingsprocessen met zich mee.

<sup>1</sup> De beroepsbevolking wordt op haar beurt gedefinieerd als het aantal werklozen en het aantal werkenden.

De EU-uitbreiding heeft gevolgen voor de handelsstromen, kapitaalsstromen (directe buitenlandse investeringen) en voor bevolking (migratie). De relatie tussen deze **aanpassingsprocessen** wordt gekenmerkt door een **trade-off**. Men kan stellen dat naargelang de handel en de directe buitenlandse investeringen met de kandidaat lidstaten toeneemt, de economische groei toeneemt en daardoor de druk op emigratie naar de EU-15 afneemt, en vice versa. Met andere woorden naargelang de integratie van de kandidaat lidstaten succesvol verloopt, en deze landen verder **convergeren** naar het EU-15 gemiddelde, zal de aanpassing via migratie zich minder opdringen. Anderzijds kan men ook opmerken dat er een zekere **complementariteit** tussen de aanpassingstromen kan bestaan. Toenemende handel en directe buitenlandse investeringen kunnen een bepaald type emigratie met zich meebrengen, dat evenwel van totaal verschillende aard is. Men mag verwachten dat in geval van migratie ten gevolge van economische achterstand, de stroom van migranten meer werkzoekenden bevat dan in het geval van economische inhaalbewegingen. De complementaire migratiestromen zijn waarschijnlijk eerder van tijdelijke aard en bevatten een hoger percentage van personen die ervaring en lering in de EU-15 willen opdoen om dit dan later in hun land van oorsprong toe te passen.

De **determinanten** van de aanpassingsprocessen kunnen gevonden worden in de economische toestandsvariabelen van beide economieën, zoals aangeduid in bovenstaande figuur. Hierin kunnen we **push- en pullvariabelen** onderscheiden, al naargelang zij de emigratie stimuleren, dan wel de immigratie. De selectie van de determinanten hangt uiteraard ook af van de theoretische denkschool. Zo zullen studies van neoklassieke inslag de nadruk leggen op loonverschillen. De Human Capital benadering gebruikt de werkloosheidsgraad en de geografische afstand als verklarende variabelen. Zij worden beschouwd als een maatstaf van respectievelijk de kans op het vinden van een job en transport- en verhuiskosten. De netwerk-migratie benadering neemt ook de bestaande 'stock' van migranten op bij de set van verklarende variabelen, als een proxy om de (familie-) **netwerk effecten** te ondervangen. (Hille en Straubhaar, 2001).

Het **overheidsoptreden** is een belangrijke determinerende factor in het aanpassingsproces. We kunnen de overheidsmaatregelen onderverdelen in bijvoorbeeld twee groepen. De eerste groep betreft de maatregelen die zowel op supranationaal als op nationaal en internationaal vlak genomen worden om de stroom van migranten te beheersen en te kanaliseren. Daarbij denken we aan het EU migratiebeleid (zie bijvoorbeeld Barros, 2001 en Bifl, 2001), alsook aan de beleidsmaatregelen van de andere EU-15 landen.

De tweede groep van overheidsmaatregelen zijn de **structuurfondsen** die in het kader van het EU cohesiebeleid naar de kandidaat lidstaten toevloeien. Zo mag er bijvoorbeeld van uitgegaan worden dat in de nieuwe programmeringsperiode van de Structurele Fondsen 2007 –2013 de steun die de nieuwe lidstaten ontvangen 4 % van hun BBP zal bedragen. Structuurfondsen hebben een directe invloed op het handelspatroon en op de directe buitenlands investeringen in de kandidaat lidstaten en kunnen onder meer langs deze weg economische groei en cohesie helpen bevorderen<sup>2</sup>. Dit heeft indirect een weerslag op het type migratie alsook op het volume.

---

<sup>2</sup> De resultaten van empirische studies over het effect van structuurfondsen zijn niet eenduidig. Cross-sectie studies met vrij geaggregeerde gegevens vinden geen effect, zie bijvoorbeeld Boldrin en Canova, 2002. Doch studies die gebruik maken

## 2.2 Overzicht van de methodologie en opbouw van het rapport

Bovenstaand analysekader plaatst de arbeidsmarktgevolgen van de EU uitbreiding in een bredere context. In deze paragraaf geven we aan hoe we dit ruimere kader hebben omgezet in een gestructureerd onderzoeksproject

De rode draad in onze aanpak is de mozaïekbenadering. In een mozaïek geeft elk steentje slechts één aspect van de bredere context weer. Slechts door het bijeenleggen van de steentjes komt het gehele beeld tot uiting.

In ons onderzoekswerk ondervonden wij snel dat een mozaïekbenadering de enige mogelijke strategie was om de complexe realiteit van de arbeids- en migratieproblematiek te vatten. Dit om twee redenen. Vooreerst is een veelheid van invalshoeken noodzakelijk. Migratie en aanpassingen in de arbeidsmarkt kunnen niet enkel bestudeerd worden vanuit economisch oogpunt. De juridisch-institutionele context is van essentieel belang en is nauw verweven met de economische context. Sociale en breder maatschappelijke aspecten spelen evenzeer een rol.

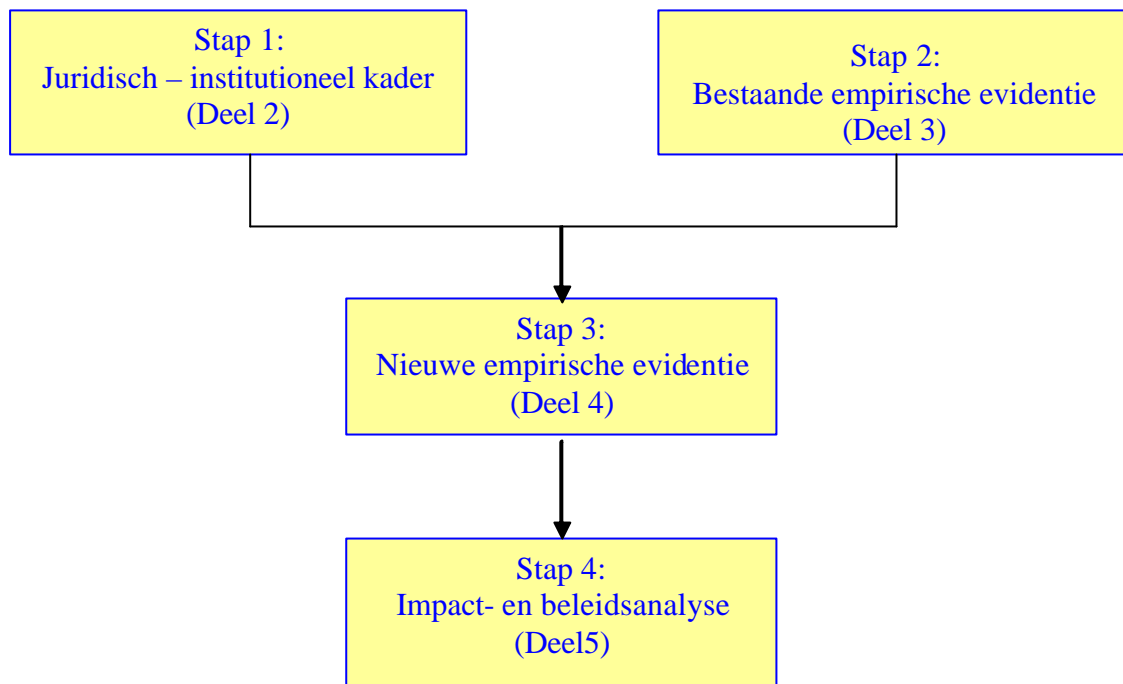
De tweede reden is dat de empirische informatie over migratie en de impact van migratie op de arbeidsmarkt beperkt is. Er zijn geen uitgebreide databronnen die de basis kunnen vormen voor doorgedreven statistisch onderzoek. We waren dan ook verplicht de beschikbare empirische gegevens als deeltjes bijeen te leggen. Bovendien investeerden we zelf in nieuw empirisch materiaal door middel van enquêtes en gevalstudies. We zijn er ons van bewust dat elk van deze informatiebronnen hun gebreken vertonen en slechts één facet van de realiteit weergeven. Toch hopen we dat de opgebouwde mozaïek een overtuigend beeld schetst van de gevolgen van de EU uitbreiding op de Vlaamse arbeidsmarkt.

In de opbouw van het rapport gaan we uit van vier stappen die weergegeven worden in onderstaande Figuur 2. In een eerste stap schetsen we het wettelijk en institutioneel kader (zie deel 2 van het rapport). Meer bepaald stellen we ons de vraag hoe gemakkelijk arbeidskrachten uit de NKL na de uitbreiding toegang verkrijgen tot de EU-15-arbeidsmarkten. We stellen vast dat de EU-15-lidstaten bijna allemaal tijdelijke restricties op het verkeer van werknemers opleggen maar dat deze beperkingen ondermijnd worden door het vrij verkeer van diensten, de regeling voor zelfstandigen en de detacheringen. In deel 3 van deze studie brengen we de beschikbare empirische evidentie over arbeidsmarkt en migratiestromen samen. We beginnen met een eerder kwalitatieve benadering. Aan de hand van de situatie in de Vlaamse arbeidsmarkt en de arbeidsmarkt in de nieuwe lidstaten geven we een eerste indicatie welke instroom men kan verwachten uit de NKL en in welke mate deze instroom inspeelt op de behoeften van de Vlaamse arbeidsmarkt. Vervolgens schetsen we een beeld van de actuele migratiestromen uit de NKL naar Vlaanderen en België. We maken hierbij gebruik van data over arbeidskaarten, sectoriële gegevens over de tewerkstelling van migranten, cijfers over zelfstandigen en over doelgroepen van het inburgeringsbeleid. Verder geven we een overzicht van de econometrische studies die de migratie-effecten van de huidige uitbreiding modelmatig proberen te meten. We leggen ook de band naar de evidentie die beschikbaar is voor de vorige EU-uitbreiding naar Griekenland, Portugal en Spanje.

---

van panel data en rekening houden met specifieke landen effecten vinden een positieve impact, zie bijvoorbeeld, Ederveen et al., 2002a en 2002b.

Figuur 2: Logische samenhang van de projectstappen



Bron: K.U.Leuven – IDEA Consult

Deze empirische gegevens worden in deel 4 van dit rapport aangevuld met nieuw bronnenmateriaal dat verzameld werd in het kader van dit rapport. Meer bepaald organiseerden we in samenwerking met het VBO een bevraging bij een (weliswaar beperkte) steekproef van ondernemingen. Daarnaast stellen we drie gevalstudies voor die betrekking hebben op de Leuvense Universiteit. Eerst richten we ons op de gastprofessoren, studenten en navorsers uit de NKL aan de KU Leuven. Vervolgens rapporteren we de resultaten van een bevraging bij onderzoekers die verbonden zijn aan het Leuven Instituut voor Centraal en Oost-Europa (LICOS). Tenslotte onderzoeken we de mogelijkheden voor verpleegkundigen uit de NKL in het UZ Gasthuisberg van de KU Leuven.

Deel 5 van deze studie bevat een impact- en beleidsanalyse voor Vlaanderen. Ook hier wordt voor een mozaïek van benaderingen gekozen. Als eerste invalshoek extrapoleren we de gegevens over arbeidskaarten om een schatting te bekomen van de mogelijke instroom van werknemers uit de nieuwe en kandidaat lidstaten. Vervolgens integreren we de resultaten van de VBO-enquête in een probit-analyse om de huidige en toekomstige vraag van Belgische ondernemingen naar Oost-Europese arbeidskrachten te voorspellen. Als derde invalshoek kiezen we voor een modelmatig econometrische benadering om het aanbod van Oost-Europese arbeidskrachten in kaart te brengen. Tot slot richten we de aandacht op de recente evolutie in het Verenigd Koninkrijk en Zweden, twee landen die weinig beperkend optreden tegen de instroom van werknemers uit de nieuwe lidstaten.

Tenslotte leggen we de steentjes van de mozaïek samen. Uit deze oefening komt een vrij consistent beeld naar voren met duidelijke aanbevelingen voor het Vlaams beleid. Deze algemene conclusies en de beleidsaanbevelingen worden weergegeven in de samenvatting in het begin van dit rapport.

## **Deel 2: HET WETTELIJK EN INSTITUTIONEEL KADER**

## 1 Doelstelling

Het doel van deze eerste stap is de juridisch–institutionele omgeving te schetsen die bepalend is voor de effecten van de EU-uitbreiding en voor de stromen van arbeidskrachten in het bijzonder. We willen daarbij een antwoord formuleren op onder meer de volgende vragen:

- Wat zijn de recente institutionele ontwikkelingen op het vlak van vrij verkeer van werknemers ten gevolge van de EU-uitbreiding op Europees vlak?
- Hoe verloopt het EU-25 integratiepad op institutioneel vlak? Wat zijn daarbij de cruciale mijlpalen?
- Wat is het standpunt van de Belgische en Vlaamse overheden ?

Hierna schetsen we eerst de methodologie die we gevolgd hebben om een antwoord op deze vragen te kunnen bieden. Vervolgens bespreken we de belemmeringen op het werknemersverkeer die na de uitbreiding blijven bestaan. Daarna komen de positie van zelfstandigen en het vrij verkeer van diensten aan bod. We sluiten af met een korte analyse van de ontwerprichtlijn voor een interne dienstenmarkt, ook wel de Bolkestein richtlijn genoemd.



## 2 Methodologie

In dit deel van het rapport gebruikten we voornamelijk desk-research en interviews.

**Desk-research** bestond erin de relevante documentatie in verband met de institutioneel-juridische aspecten van de EU-uitbreiding te analyseren en een inzicht in de complexe economische en politieke beleidsprocessen te verkrijgen. De analyse gebeurde vanuit het oogpunt van de relevantie voor de potentiële invloed op de stroom van werknemers, zowel qua volume als qua samenstelling. Speciale aandacht ging hierbij ook naar de sociaal-economische spanningsvelden, zoals immigratie en het netwerk van sociale voorzieningen in de EU-15, alsook naar arbeid in het kader van het vrij verkeer van diensten.

Een belangrijke **bron was** de Europese Commissie met publicaties over de Top van Kopenhagen, het Acquis Communautaire, het EU programma voor het wegwerken van de belemmeringen van migratie, en de ontwerprichtlijn voor een vrije interne markt voor diensten.

In deze fase van het project hebben we ook een aantal interviews gedaan ten einde een inzicht te krijgen in (i) de verwachte ontwikkelingen (ii) de gerelateerde wetgeving die de problematiek van arbeidsmigraties tussen de nieuwe lidstaten en de vroegere leden van de EU-15 beïnvloedt en (iii) de toepassing in de praktijk. Belangrijk in dit opzicht waren de interviews met Dhr. Jos Barbé van de Cel Migratie, Administratie Werkgelegenheid van de Vlaamse Gemeenschap en professoren Danny Pieters en Paul Schoukens van het Instituut voor Sociaal Recht aan de Katholieke Universiteit Leuven. Ook een aantal telefonische contacten en bevestigingen werden gedaan; o.a. met de administratie Economie en Werkgelegenheid van het Brussels Gewest, Mvr. Raymakers, met de Directie Werkgelegenheid en Immigratie van de algemene Directie Economie en Tewerkstelling van het Waals Gewest, Dhr. P. Grayet, directeur ad interim, Steven Smout van het Vlaams Minderhedencentrum, alsook met het Immigration and Nationality Inquiries Bureau in het V.K.

### **3 Het wettelijk kader voor het vrij verkeer van werknemers**

De belangrijkste wetten die de relaties regelen tussen de EU-landen en de NKL op het vlak van arbeidsmigratie en tewerkstelling situeren zich op het gebied van

- Werknemersverkeer
- Sociale zekerheid
- Diploma's

Daarnaast is de wetgeving in verband met het vrij verkeer van diensten ook bepalend. Onder punt 3 zullen we kort de verschillende belangrijkste wetgevingen en toepassingen toelichten die meespelen bij het aanwerven van een arbeidskracht uit de NKL. Het wettelijk kader voor de arbeidsmigratie in het kader van het vrij verkeer van diensten wordt nadien in punten 4 en 5 van dit deel toegelicht.

#### **3.1 Werknemersverkeer**

##### 3.1.1 Algemeen

Een belangrijk bestanddeel van de Europese wetgeving op het vlak van het internationale werknemersverkeer wordt gevormd door het toetredingsverdrag van de nieuwe lidstaten en de kandidaat lidstaten met de Europese Unie dat ondertekend werd in Athene op 16 april 2003 (zie Europese Commissie, 2003c). Deze toetredingsverdragen voorzien in de mogelijkheid een overgangsclausule in te lassen in opeenvolgende periodes van 2-3-2 jaar waarin het werknemersverkeer kan beperkt worden. Sinds 1 mei 2004 geldt het Europees Verdrag daar waar voor 1 mei 2004 de bilaterale verdragen tussen de EU-landen en de Oost-Europese landen van toepassing waren. Voor aspecten die niet in het Europees Verdrag geregeld worden geldt nog het (oude) bilateraal verdrag.

Het Europees Verdrag bepaalt ondermeer dat de eerste twee jaar na de toetreding van de nieuwe lidstaten de toegang tot de arbeidsmarkt van de EU-15 door de nationale wetgevingen wordt geregeld, met name door het beleid van de individuele lidstaten en de bilaterale overeenkomsten<sup>3</sup>. België en vrijwel alle EU-15 lidstaten hebben ervoor geopteerd het systeem van toegangsbeperkingen via arbeidskaarten te behouden. Dit geldt in principe voor 2 jaar. Daarna, in 2006, moet elke lidstaat aan de Commissie mededelen of zij met de nationale maatregelen wil verdergaan voor maximaal nog eens 3 jaar, of dat zij verkiest de regeling uit de Gemeenschapswetgeving over het vrij verkeer van werknemers toe te passen. Een bijkomende verlenging van twee jaar (voor de periode 2009-2011) voor de overgangsmaatregelen kan gevraagd worden indien een ernstige verstoring van de eigen arbeidsmarkt ondervonden wordt. Ierland en Zweden zijn de enige twee landen die geen speciale overgangsmaatregelen nemen.

---

<sup>3</sup> Meer informatie kan verkregen worden op de website van de Europese Commissie:  
[http://www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/free\\_movement/nl2-pr-pdf.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/free_movement/nl2-pr-pdf.pdf)

Vanaf het moment dat de nationale beperkende overgangsmaatregelen worden opgeschort (dus uiterlijk in 2011) en dat de Gemeenschapswetgeving ter zake wordt toegepast, is de werknemer vrij te werken waar hij wil in de Europese Unie. Volgens de Europese Commissie zal dan het bezit van een werkvergunning als voorwaarde voor de toegang tot de arbeidsmarkt niet meer door de nationale overheden kunnen opgelegd worden. De lidstaten behouden wel het recht een werkvergunning af te leveren aan werknemers van nieuwe lidstaten om redenen van toezicht en statistische doeleinden.

Betekent dit dat buitenlandse werknemers vrij in Vlaanderen en België kunnen wonen en hun arbeid aanbieden? Na de overgangsperiode zullen ze inderdaad vrij zijn naar eender welk EU-25 land te reizen en hun arbeidsdiensten aan te bieden. Doch om zich daar te vestigen is nog altijd vereist dat men kan bewijzen dat men daartoe de financiële middelen heeft en dat men sociaal verzekerd is. Veelal valt de mogelijkheid zich te vestigen dus samen met het bezitten van een arbeidsovereenkomst. Bijgevolg dient de term “vrij verkeer van werknemers” specifiek geïnterpreteerd te worden. Pieters en Schoukens stelden bijvoorbeeld dat er momenteel binnen de eengemaakte EU markt van de EU-15, in feite geen sprake is van vrij verkeer van personen en werknemers. Wat betreft het verkeer van personen kunnen we 3 categorieën onderscheiden: studenten, werknemers en gepensioneerden. Elk van deze categorieën moet “geloofsbrieven” kunnen voorleggen, d.w.z. het bewijs kunnen leveren van financiële middelen en sociale verzekering. Dus wat werknemersverkeer betreft kan men in België en Vlaanderen enkel komen wonen als men hier werk heeft en dit geldt zelfs voor een Italiaan, Griek,...

Belangrijk voor de arbeidsmigratie in de komende jaren is de manier waarop de beperkingen in de overgangsjaren werken. Ofschoon de mogelijkheid tot het bepalen van restricties op Europees niveau geregeld is, is de uitvoering ervan hoofdzakelijk bepaald door de nationale wetgevingen. Bijgevolg zijn er voor de praktische uitvoering van de beperkingen op de arbeidsmigratie nogal wat verschillen tussen de EU-15 lidstaten onderling. Verder in dit rapport (zie § 3.1.4 en verder) geven we een overzicht van de systemen in de ons omringende buurlanden. Maar eerst focussen we op het Belgisch systeem van de arbeidskaarten.

Vooraleer echter met dit overzicht aan te vangen dient opgemerkt te worden dat de beperkingen op arbeidsmigratie niet van toepassing zijn voor onderdanen uit de lidstaten Cyprus en Malta (zie Europese Commissie, 2004). Dit werd in het Europees toetredingsverdrag bepaald. Dit betekent dat zij in België zijn vrijgesteld van arbeidskaarten, zoals bepaald in het KB van 9/6/99. Het is ook nuttig aan te geven dat voor reisdoeleinden (vakantie, zakenreizen, ...) er geen beperkingen zijn voor geen enkele nieuwe lidstaat.

### 3.1.2 Restricties op de arbeidsimmigratie vanuit de nieuwe lidstaten in België en Vlaanderen: het systeem van de arbeidskaarten

#### 3.1.2.1 Algemeen

De wetgeving en de uitvoering van het systeem van de arbeidskaarten situeren zich in België bij twee aparte niveau's van overheden:

- de regelgeving behoort tot de bevoegdheid van de federale minister bevoegd voor werkgelegenheid en de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg,
- de uitvoering van de regelgeving is ingevolge artikel 6, §IX, 3<sup>o</sup> van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot de hervorming van de instellingen toegekend aan de Gewesten.

Bij het opstellen van nieuwe wetten zal de bevoegde minister in principe op voorhand het advies inwinnen van de Adviesraad voor Buitenlandse Werknemers. In deze raad zetelen beroepsfederaties van de werkgevers en werknemers, en alle betrokken overheidsdiensten, zoals binnenlandse zaken, buitenlandse zaken, werkgelegenheid, sociale zekerheid, en de bevoegde migratiediensten van de gewesten.

Op de Ministerraad van 12 maart 2004 werd het bestaande systeem van restricties op de arbeidsimmigratie in België verlengd met twee jaar voor werknemers en hun gezinsleden uit de Oost-Europese nieuwe lidstaten. Dit betekent dat een werkzoekende uit de nieuwe lidstaten enkel mag tewerkgesteld worden indien op voorhand een arbeidskaart werd verkregen. In principe wordt enkel een arbeidskaart verleend indien geen geschikte arbeidskracht kan worden gevonden op de binnenlandse arbeidsmarkt binnen een redelijke termijn, zelfs al moet daarbij bijkomende opleiding worden verstrekt.

### 3.1.2.2 *De drie types van arbeidskaarten*

Er zijn drie types arbeidskaarten.

- Type A: deze geeft aan de buitenlandse werknemer de toelating om gelijk welk beroep in loondienst uit te oefenen bij om het even welke werkgever en dit voor een onbepaalde duur. Deze arbeidskaart wordt toegekend aan diegene die kan bewijzen dat hij voorafgaand aan de aanvraag reeds geruime tijd, op wettige en ononderbroken wijze met een arbeidskaart B in België loonarbeid heeft verricht. De termijn varieert van vier tot twee jaar afhankelijk van de geldende internationale overeenkomsten en de verblijfssituatie van de gezinsleden.
- Type B: deze geeft aan de buitenlandse werknemer de toelating om gedurende een periode van maximaal 12 maanden, te werken voor 1 bepaalde werkgever die hiertoe **vooraf** een arbeidsvergunning heeft bekomen. Indien de kandidaat – werknemer al in het land is vooraleer de vergunning wordt aangevraagd, wordt deze geweigerd. Als algemeen principe geldt immers de migratiestop voor buitenlandse werknemers. De wet bepaalt echter in artikel 9 van het KB van 9 juni 1999, dat bijzondere categorieën van buitenlandse werknemers die onder welbepaalde voorwaarden in aanmerking komen voor een onmiddellijke toekenning. Deze personen kunnen naar België komen zonder over een arbeidskaart te beschikken, maar zij mogen er nog niet werken zolang hun werkgever de arbeidsvergunning nog niet heeft ontvangen.
- Type C: geeft aan een buitenlandse werknemer de toelating om gelijk welk beroep in loondienst uit te oefenen bij om het even welke werkgever, maar in tegenstelling tot de arbeidskaart type A, slechts voor maximum 1 jaar. De C-arbeidskaart kan worden hernieuwd. Zij kan worden uitgereikt aan personen die

reeds over een geldig verblijfsdocument beschikken dat uitgereikt werd door een Belgische overheid. Bij de aanvraag hoeft geen effectieve tewerkstellingsmogelijkheid aangetoond te worden. Deze kaart werd recent ingevoerd en is van kracht sinds 1 april 2003. Personen uit de Oost-Europese nieuwe lidstaten die in het kader van EU-toetreding in België een zelfstandige beroepsactiviteit uitoefenen, kunnen geen aanspraak maken op een arbeidskaart type C. Hierdoor heeft de wetgever willen voorkomen dat misbruik zou kunnen gemaakt worden van het statuut van zelfstandige binnen het vrij vestigingsrecht (zie supra) om er nadien arbeid in loondienst uit te oefenen.

De arbeidskaarten A en C dienen door de kandidaat werknemer te worden aangevraagd. Hij moet een aanvraagdossier indienen bij de lokale VDAB-dienst, FOREM (Wallonië) of ADG (Duitstalige Gemeenschap)<sup>4</sup>. Voor de arbeidskaart B dient de werkgever een aanvraag in te dienen voor het bekomen van een arbeidsvergunning. Nadat de vergunning werd toegekend wordt ambtshalve ook de arbeidskaart B aan de werknemer afgeleverd door de bevoegde migratiedienst. Voor kandidaat – werknemers die in het bezit zijn van een arbeidskaart A of C, of die vrijgesteld zijn van de plicht een arbeidskaart aan te vragen hoeft de werkgever uiteraard geen arbeidsvergunning aan te vragen.

### 3.1.2.3 *Vrijstellingen*

Om deze wetgeving in context te plaatsen is het evenwel nodig op te merken dat niet alle buitenlanders aan deze restricties zijn onderworpen. Artikel 2 van het KB van 9 juni 1999 somt de vrijgestelde categorieën exhaustief en gedetailleerd op. De voornaamste categorie/en kunnen als volgt geformuleerd worden:

- Onderdanen van de EU-15 en van de landen van de Europese Vrijhandelsassociatie (IJsland, Liechtenstein, Noorwegen)
- Hun echtgenoten en personen ten laste
- De echtgenoot van een Belg
- De buitenlanders die in het Vreemdelingenregister zijn ingeschreven en over een identiteitskaart voor vreemdelingen beschikken; de zogenaamde gele identiteitskaart.
- Diplomatiek en consulaire personeel, personeel van internationale instellingen voor de activiteiten die zij uitoefenen binnen hun speciaal statuut
- In België erkende vluchtelingen
- Het rijdend en varende personeel dat voor rekening van een in het buitenland gevestigde werkgever in België werkt voor zover hun verblijf de duur van drie opeenvolgende maanden niet overschrijdt. Hetzelfde geldt voor personen die naar België gekomen zijn om voor rekening van een in het buitenland gevestigde onderneming de door de Belgische nijverheid geleverde goederen in ontvangst te nemen.
- De handelsvertegenwoordigers met hoofdverblijf in het buitenland die hun klanten in België bezoeken
- Buitenlandse werknemers die geen onderdaan zijn van een lidstaat van de Europese Economische Ruimte en die tewerkgesteld zijn bij een werkgever in een

---

<sup>4</sup> De website van de Europese Commissie die handelt over het vrije werknemersverkeer EURES stelt evenwel dat “ Jobseekers from the new EU Member States are not required to complete any formality in order to obtain a work permit; it is up to the employer to apply to the competent authority” <http://www.europa.eu.int/eures/freemovement/> Hiermee wordt gerefereerd naar de arbeidskaarten type B (zie ook supra).

ander land van de Europese Unie en die voor deze werkgever tijdelijke diensten komen verrichten in België.

- De dienstboden die toeristen vergezellen op voorwaarde dat de verblijfsduur niet langer is dan drie opeenvolgende maanden
- Studenten die onderwijs volgen met volledig leerplan, studenten die naar België komen in het kader van erkende uitwisselingsprogramma's
- Postdoctorale onderzoekers voor zover de periode korter is dan drie jaar
- Journalisten die in België verblijven en die enkel verbonden zijn aan in het buitenland gevestigde dagbladen, persagentschappen, radio en televisiestations, en journalisten die in het buitenland verblijven en naar België komen voor de uitoefening van hun beroep voor zover hun verblijf niet langer is dan drie opeenvolgende maanden.
- De bedienaars van de erkende erediensten voor de activiteiten van de bediening
- Deelnemers aan internationale sportwedstrijden, tewerkgesteld bij een buitenlandse werkgever
- Schouwspelartiesten en hun begeleiders op voorwaarde dat hun verblijf korter is dan drie maanden

#### 3.1.2.4 *Verschillen tussen de nieuwe en kandidaat lidstaten*

Wat betreft het verlenen van een arbeidskaart type B buiten de vastgestelde categorieën zoals hooggeschoolden, beroepssporters, navorsers, ... is het nuttig aan te geven dat onderdanen van de nieuwe lidstaten een voordeliger statuut hebben dan deze van de kandidaat lidstaten.

**Tot mei 2004** waren er twee weigeringsgronden bij aanvragen om een dergelijk type arbeidskaart B te bekomen. Enerzijds moest er een bilateraal akkoord zijn tussen België en het herkomstland van de werknemer, anderzijds moest er schaarste zijn op de arbeidsmarkt van de Europese Economische Ruimte (EU + EVA landen). Met geen enkel van de Oost-Europese landen (tenzij met de deelstaten die voortvloeien uit het voormalig Joegoslavië, dus Slovenië, was echter een bilateraal akkoord afgesloten. Dit betekent dat er geen mogelijkheid was om werknemers uit die landen, met uitzondering van Slovenië, aan te werven met arbeidskaart B, tenzij op basis van een afwijking om economische of sociale redenen, toegestaan door de bevoegde overheid. Bijgevolg werd een aanvraag voor een B-kaart buiten de specifieke categorieën zoals hooggeschoolden, navorsers, beroepssporters... voor buitenlandse werknemers in principe steeds geweigerd.

Pas wanneer een bedrijf in beroep ging, kwam er een arbeidsmarktonderzoek. Wanneer kon aangetoond worden dat het bedrijf de nodige moeite had gedaan om op de Vlaamse arbeidsmarkt werknemers te vinden maar dat desondanks de vacature niet ingevuld geraakte, én als de bevoegde overheid afweek van het gegeven dat er geen bilateraal akkoord met het land van herkomst bestond, kon een arbeidskaart toegekend worden.

**Sinds 1 mei 2004** is de situatie gewijzigd. Voor de arbeidskaarten B vallen de Oost-Europese nieuwe lidstaten op basis van een voorrangsclausule in de toetredingsakkoorden voortaan binnen de voorrangsregeling. Dit betekent dat de onderdanen van landen met een bilateraal akkoord voortaan na de onderdanen van EER én de acht nieuwe lidstaten komen. Dus pas als er geen alternatieven zijn op de

(uitgebreide) EU-arbeidsmarkt, kunnen nog werknemers uit landen met een bilateraal akkoord betreffende arbeidsmigratie worden aangeworven. Deze landen zijn Algerije, Marokko, Turkije, Tunesië, en de landen van ex-Joegoslavië.

Voor de Oost-Europese kandidaat lidstaten Bulgarije en Roemenië geldt echter dat zij momenteel in rangorde NA de landen waarmee bilateraal akkoord is gesloten vallen. Dit maakt het de facto zeer moeilijk om voor werknemers uit Bulgarije of Roemenië buiten de vastgestelde categorieën een arbeidskaart B te verkrijgen. Evenwel na toetreding in januari 2007 komen zij in dezelfde positie als de huidige Oost-Europese nieuwe lidstaten, gegeven dat het systeem van arbeidsbeperkingen dan nog zou bestaan.

Samengevat, voor B-arbeidskaarten buiten de vastgestelde categorieën is de rangorde dus:

1. EU-15, EVA, Malta en Cyprus
2. de acht nieuwe lidstaten
3. Landen met bilaterale akkoorden
4. Rest van de wereld (o.a. Bulgarije, Roemenië)

Een verdere uitweiding over het systeem van de arbeidskaarten zou ons te ver leiden, gegeven de doelstelling van deze studie. Voor de details van de wetgeving en de richtlijnen inzake de toepassing van arbeidskaarten verwijzen we naar bijlage 2.

### 3.1.2.5 *Enkele slotbeschouwingen*

Met het oog op de effectenmeting van de EU-uitbreiding kunnen we besluiten dat de kandidaat werknemers uit de nieuwe Oost-Europese lidstaten die geen geldige verblijfsvergunning hebben, in België enkel tewerkgesteld kunnen worden met een arbeidskaart type B. Onderdanen uit de Oost-Europese nieuwe lidstaten die (reeds) een rechtsmatige verblijfsvergunning hebben of die reeds geruime tijd in België gewerkt hebben met een kaart type B kunnen aanspraak maken op een arbeidskaart type C, respectievelijk A. Voor het berekenen en observeren van de effecten van de uitbreiding na 1 mei 2004 is het dus van belang de evolutie van de arbeidskaarten type B te observeren in de komende jaren voor de betreffende landen. Wanneer men in ogeschouw neemt dat kandidaat-werknemers en werkgevers ook pro-actief handelen, kan een analyse van de type B arbeidskaarten in het verleden meer inzicht brengen.

Wat de administratie en kosten betreft die gepaard gaat met de toekenning van arbeidsvergunningen of arbeidskaarten type B leert een navraag bij de Cel Migratie van de administratie Werkgelegenheid van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap ons:

1. Dat de eigenlijke aanvraag kosteloos is
2. Dat in gevallen bepaald in artikel 9 van het KB van 9 juni 1999 (bijvoorbeeld hooggeschoold personeel, leidinggevend personeel, gasthoogleraren,...) de afhandeling gebeurt in omzeggens twee tot drie weken
3. Dat voor arbeiders en laaggeschoold personeel er geen vergunning wordt verstrekt. Enkel in eerste aanleg wordt het advies van de VDAB ingeroepen, wat de looptijd voor de afhandeling van het dossier op enkele maanden kan brengen.

4. Dat de werkgever de nodige documenten moet invullen, zijn handtekening moet laten legaliseren, de kandidaat werknemer een door de Belgische ambassade gelegaliseerd medisch attest moet kunnen voorleggen, en dat bij de aanvraag een kopij van het arbeidscontract moet worden gevoegd.

Het stringent beleid ten aanzien van de kandidaat werknemers uit de nieuwe Oost-Europese lidstaten wil de Belgische arbeidsmarkt behoeden van een overaanbod en een verdringing van de Vlaamse en Belgische werkzoekenden en werknemers verhinderen. Er is evenwel ook een keerzijde aan de medaille. Een Belgisch bedrijf dat een Oost-Europeaan uit de nieuwe lidstaten wil aanwerven dient een arbeidsvergunning aan te vragen, en kijkt tegen een wachttijd aan om het dossier te behandelen en om alle officiële stukken te verzamelen.

Een internationaal vergelijkend onderzoek van Laga en Philippe (2003) gaf aan dat de duur voor de aflevering van een arbeidskaart type B voor hooggeschoolden en leidinggevenden in Vlaanderen gemiddeld 1 maand bedroeg. De gemiddelde kostprijs voor de werkgever zou 750 tot 1000 Euro bedragen. De procedure in Vlaanderen zou daarbij tot de goedkoopste en snelste van de EU-15 mogen gerekend worden. Doch dat een en ander niet altijd en/of overal even vlot verloopt bewijst een bericht uit NRC Handelsblad van 26 mei 2004, dat meldde dat de vertaaldiensten bij de Europese instellingen op dat moment onvoldoende Sloveense en Letse vertalers zouden hebben omdat de Europese Commissie, evenals andere Europese instellingen, al maanden wachtten op een werkvergunning van de Belgische bevoegde administraties.

De beperkingen op de arbeidsimmigratie uit de Oost-Europese nieuwe lidstaten staat in schril contrast tot de reglementering die geldt voor kandidaat-werknemers uit landen van de Europese Vrijhandelsassociatie die geen lid zijn van de EU. Zij zijn immers vrijgesteld van het systeem van arbeidskaarten en hebben dus dezelfde rechten als EU-15 kandidaat-werknemers, zonder effectief lid te zijn van de EU.

*Box1: Relevante Belgische wetgeving inzake arbeidskaarten*

*De belangrijkste wetgeving over de tewerkstelling van werknemers uit de nieuwe lidstaten omvat de volgende wetten en Koninklijke Besluiten (KB's):*

- *De wet van 30 april 1999 omtrent de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 21 mei 1999*
- *Het KB van 9 juni 1999 dat de tenuitvoerlegging regelt van voornoemde wet. Dit KB werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 26 juni 1999*
- *Het KB van 6 februari 2003 dat de arbeidskaart type C introduceert. Dit KB werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 27 februari 2003*
- *Het KB van 12 april 2004 gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 21 april 2004 dat wijzigingen aanbrengt aan het KB van 9 juni 1999 wat betreft de tenuitvoerlegging van het tewerkstellen van werknemers uit de 10 nieuwe lidstaten. Het KB van 12 april 2004 is in bijlage gevoegd.*

*Daarnaast zijn er een aantal omzendbrieven en KB's die de uitvoering voor specifieke aspecten regelen die niet direct met de EU-uitbreiding te maken hebben, maar die toch implicaties voor de praktijk met zich meebrengen. We verwijzen hiervoor naar het jaarrapport van de Afdeling Tewerkstelling en Migratie van de Administratie Werkgelegenheid van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.*



### 3.1.3 De positie van de Belgische gewesten

De regeringsakkoorden van de drie gewestelijke overheden, die na de regionale verkiezingen van 13 juni 2004 tot stand gekomen zijn, bevatten geen expliciete verwijzingen naar de EU-uitbreiding en arbeidsimmigratie voor hun respectievelijke arbeidsmarkten. Noch in het arbeidsmarktbeleid, noch in het sectorieel en ondernemingsbeleid wordt de inzet van Oost-Europese arbeidskrachten als een beleidspiste naar voor geschoven; een piste die in sommige van de EU-15 wel gevolgd wordt (zie infra).

Toch vallen er beleidsvoorstellen te noteren die aan de problematiek van de NKL-arbeidsimmigratie raken. Gegeven de regeerakkoorden geven deze dan ook de contouren aan waarbinnen een regionaal NKL-beleid kan gevoerd worden. Na een analyse van de beleidsverklaringen kunnen we de volgende relevante beleidsaspecten in de drie regio's noteren<sup>5</sup>:

- Inburgeringsbeleid
- Levenslang leren en kennisopbouw
- Erkenning van diploma's en homologatie
- Arbeidsmarkt en diversiteit
- Stimulering ondernemerschap en waardecreatie

De accenten en de concrete formulering van deze beleidsgebieden verschillen per regio. Zo heeft Brussel bijvoorbeeld een expliciete referentie naar de EU – gemeenschap en haar rol als hoofdstad. In vergelijking met de andere twee regio's legt de huidige Vlaamse regering meer de nadruk op knelpuntvacatures, het ondernemerschap en de lastenverlaging voor arbeid. Vanuit het oogpunt van de NKL-arbeidsimmigratieproblematiek legt Wallonië dan weer relatief meer de nadruk op het versnellen van de erkenning van diploma's en homologatie en harmonisering van titels binnen het kader van de Franstalige cultuurgemeenschappen.

Hiernavolgend geven we een kort overzicht van de beleidsdomeinen die raken aan de problematiek van arbeidsimmigratie uit de NKL en die in het Vlaams regeerakkoord 2004-2009 vermeld staan. Met betrekking tot de problematiek van de tewerkstelling van NKL werknemers dient opgemerkt te worden dat deze beleidsvoorstellen van toepassing zijn op ingezetenen van de NKL die reeds wettelijk in Vlaanderen verblijven. Dit verblijf kan omwille van arbeidsredenen zijn (bijvoorbeeld met een arbeidskaart A of B), maar dit kan evenzeer om niet arbeidsredenen gaan (arbeidskaart C), zoals in het geval van gezinshereniging, studenten, slachtoffers van mensenhandel, asielzoekers. Met andere woorden, het huidig Vlaams regeerakkoord richt zich vooral op wie hier reeds is en geeft geen beleidsopties over de arbeidsimmigratie vanuit de nieuwe en kandidaat lidstaten.

---

<sup>5</sup> De volgende beleidsverklaringen werden geanalyseerd: Vlaamse Regering 2004, Gouvernement wallon, 2004, Présidence du Gouvernement wallon Jean-Claude Van Cauwenberghe, 2004, en Brusselse Hoofdstedelijke Regering 2004a en 2004b

*Box2: Het Vlaams regeerakkoord 2004 en de gevolgen van de EU-uitbreiding voor de Vlaamse arbeidsmarkt*

*In het Vlaams regeerakkoord 2004 – 2009 kunnen een aantal beleidselementen geïdentificeerd worden die raken aan de problematiek van arbeidsimmigratie vanuit de Oost-Europese nieuwe lidstaten en kandidaat lidstaten. We geven telkens het hoofdstuk weer en vervolgens de pagina en tekst van het akkoord. Voor een gemakkelijke referentie volgen we daarbij de volgorde van het regeerakkoord.*

***Vlaanderen: een gemeenschap met veel uitdagingen.***

***Meer werk, p. 6***

*“De arbeidsparticipatie kan stijgen door een daling van de arbeidskost en door de arbeidsmarkt te openen voor iedereen, ongeacht scholing, afkomst, gezondheidstoestand, leeftijd. Opleiding en vorming richten we sterker op de ontwikkeling van competenties van alle mensen. Zo bestrijden we uitsluiting, dringen we het aantal arbeidsongeschikten terug en ontmoedigen we vervroegd uittreden. Werk is immers meer dan inkomen. Het betekent ook de versterking en het behoud van eigen waarde en sociale participatie. Om de arbeid en zorg beter te kunnen combineren, werken we aan een flexibel loopbaanbeleid.”*

***I. Topprioriteit: meer ondernemen, meer werkgelegenheid***

***A.1. Ondernemen, investeren en innoveren bevorderen, p. 12***

*“We vergemakkelijken de start van een eigen zaak of onderneming. We scheppen een kader voor een betere kwalitatieve oriënterende vooropleiding en opleiding/begeleiding van starters. We richten deze op nieuwe doelgroepen – waaronder jongeren (< 25 jaar), 45-plussers, allochtonen en vrouwen.”*

***B.1. Organisatie van de arbeidsmarkt. Specifieke stimulansen voor kansengroepen***

***Naar een meer mobiele arbeidsmarkt, p.19.***

*“We voeren een werkgelegenheidsbeleid vanuit het perspectief en streven naar een meer mobiele arbeidsmarkt. Daarin is meer aandacht voor maatwerk, waarbij (de nood om) sneller van job (te) veranderen positief wordt gewaardeerd en ervaren. We maken het werken van op afstand (e-werken, thuiswerken en werken in satellietkantoren...) gemakkelijker. We moedigen werkgevers aan om de arbeidsomgeving zo aan te passen en in te richten dat er ook jobs beschikbaar zijn voor mensen die nu niet of te weinig op de arbeidsmarkt terecht kunnen. Met het oog op een dergelijke mobiele arbeidsmarkt zetten we vooral in op beleid gericht op de ontwikkeling van de competenties van mensen zodat zij de mogelijkheden en kwaliteiten hebben om zich goed te voelen op een dergelijke arbeidsmarkt en gemotiveerd worden en blijven om te werken.”*

***B.2. Hefbomen om de werkzaamheidsgraad te verhogen***

***1. Kost van arbeid: lastenverlaging, p. 19***

*“Een verlaging van de lasten op arbeid, in het bijzonder voor die sectoren waar een loonlastenverlaging daadwerkelijk wordt vertaald in nieuwe tewerkstelling, m.n. in de zorgsector en voor onderzoekspersoneel blijft voor ons een belangrijk element in de tewerkstellingspolitiek. De Vlaamse regering wil gebruik maken van haar bevoegdheid om belastingsverminderingen toe te staan om de werkloosheidsvallen weg te werken en de mensen die beroepsactief zijn te stimuleren. Daartoe zal een Vlaamse belastingsvermindering worden toegekend vanaf 2007. In 2009 zal deze belastingsvermindering uitgebreid worden naar alle inwoners van het Vlaams gewest die beroepsactief zijn.”*

**3. Opleiding en vorming: levenslang en levensbreed leren, p.21**

*“We sporen alle mensen, ook de laagst geschoolden, gericht aan tot het volgen van gerichte permanente vorming, bijscholing en opleiding. Kennis is en blijft onze bijzonderste grondstof. Om deze kennis op peil te houden, investeren we in vorming en in bedrijven die werken aan de vorming van het personeel.*

*We hebben aandacht voor de fase van de herintreding op de arbeidsmarkt. Laaggeschoolde of hooggeschoolde mensen die tijdelijk uit de arbeidsmarkt zijn gestapt, begeleiden we actief. We vergemakkelijken de herintrede op de arbeidsmarkt, via het zichtbaar maken en erkennen van Verworven Competenties en via het aanbieden van arbeidsgewenningscursussen.”*

**4. Knelpuntberoepen, activering en begeleiding werkzoekenden p.21-22**

*We maken een gerichte aanpak van het probleem van de knelpuntberoepen mogelijk, door betere en gerichte vorming, informatie en opleiding en een betere afstemming van de vraag naar en het aanbod aan werk. We vragen aan de VDAB om een akkoord te sluiten met BGDA en FOREM om de interregionale mobiliteit van werkzoekenden te bevorderen en om vacatures uit andere Gewesten bekend te maken. Dit akkoord zou gestimuleerd moeten worden door de toekenning van een inschakelingsbonus.*

**8. Diversiteitsbeleid en strijd tegen discriminatie op de arbeidsmarkt, p.23**

*“We versterken de stimuli voor bedrijven, om een diversiteitsbeleid te voeren, inspanningsverbintenissen aan te gaan, streefcijfers aan te geven én te halen.*

...

*Binnen de Serv erkennen we de “Commissie diversiteit”, als forum waar het overleg met de organisaties voor personen met een handicap en allochtonen plaatsvindt.”*

**V. Investeren in onderwijs, elk talent zijn kansen geven****B. Kwaliteit en kansengelijkheid****Buitenlandse diploma's, p. 40.**

*“We versnellen de erkenning en gelijkwaardigverklaring van buitenlandse diploma's.”*

**Onthaalklas anderstaligen, p.40**

*“We breiden het Onthaalklas anderstalige nieuwkomers (OKAN)-onderwijs verder uit, zowel naar doelgroep als naar aanbod. Dit betekent dat het taalbad ook mogelijk wordt voor kinderen met de Belgische nationaliteit. Daarnaast geven we stimuli aan (zelf)organisaties en initiatieven die zich inzetten voor het aanleren van het Nederlands.”*

**VI. Samenleven in diversiteit.****A. Inburgering, p. 45**

*“We breiden het aanbod aan verplichte inburgeringstrajecten uit zodat alle **nieuwkomers** die zich permanent in Vlaanderen willen vestigen, en waaraan de inburgeringsplicht zonder schending van internationale en Europese regels kan worden opgelegd, binnen een korte tijdsperiode het verplichte inburgeringstraject kunnen aanvatten. Daartoe verhoogt de Vlaamse overheid het budget en geeft ze meer mogelijkheden aan onder meer vrijwilligers met bewezen vaardigheden om Nederlandse les en maatschappelijke oriëntatie te geven en nieuwkomers te coachen om mee te werken aan dergelijke inburgeringstrajecten.”*

*“We breiden de verplichte taallessen Nederlands uit tot alle werkzoekende Nederlandsonkundige oudkomers (via het decreet op het inwerkbeleid) en Nederlandsonkundige oudkomers die leven van een leefloon, volgens de normale geplogenheden met betrekking tot de toepassing van de wettelijke voorwaarde inzake werkberedheidsvereiste.”*

*“We stimuleren andere oudkomers om een aangepast inburgeringstraject te volgen. We concentreren ons daarbij in de eerste plaats op oudkomers, ouders van schoolgaande kinderen. We werken daartoe de wachlijst weg.”*

*“Wie zich inschrijft voor een cursus Nederlands of inburgeringstraject moet deze ook voleindigen. Wie de cursus zonder geldige reden niet afmaakt, moet de kosten voor het inburgeringstraject resp. de cursus Nederlands zelf betalen.”*

#### **B. Ondernemen en tewerkstelling, p. 46**

*“We zorgen voor voldoende aantal passende inwerktrajecten. Net zoals voor iedereen het weigeren van één of andere passende opleiding kan leiden tot het verlies of de vermindering van een uitkering, geldt dit ook voor de weigering van inwerktraject, dat kennis van het Nederlands of het volgen van een cursus Nederlands veronderstelt”.*

*“We bestrijden racisme en discriminatie op de arbeidsmarkt en vervullen een voorbeeldfunctie op het vlak van de evenredige arbeidsparticipatie van allochtonen.”*

*“De Vlaamse overheid versterkt de stimuli voor bedrijven om een diversiteitsbeleid te voeren en moedigt hen aan om inspanningsverbintenissen aan te gaan, om in overleg met werknemers, werkgevers streefcijfers aan te geven en te halen, zonder dat dit het opleggen van quota inhoudt.”*

*“De Vlaamse overheid ondersteunt en versterkt het ondernemerschap van allochtonen.”*

#### **F. Emancipatie van allochtone vrouwen en meisje, p. 47**

*“We beklemtonen de gelijkheid en gelijkwaardigheid van vrouwen en mannen. We responsabiliseren en ondersteunen verenigingen en organisaties die bijdragen tot de effectieve emancipatie van meisjes en vrouwen van specifieke minderheidsgroepen.”*

### **XV. Vlaanderen in Europa en in de wereld, p. 80-81**

#### **A. Europese Unie**

*“We schenken bijzondere aandacht aan voor Vlaanderen concrete dossiers: het multilateraal handelsbeleid, de problematiek van de Diensten voor Algemeen (Economisch) Belang, het ontwerp van Dienstenrichtlijn, de beheerswijze van lokale openbare diensten, de versnelde omzetting van Europese wetgeving, de financiële perspectieven van de EU 2007-2013, het toekomstig Europees cohesie- en structuurbeleid na 2006 en tenslotte het bewaken van het talenregime binnen de veranderde Europese context in het kader van de uitbreiding.”*

*“We versterken onze samenwerking met partnerregio's en regionale organisaties. We zoeken bij voorkeur naar internationale allianties met andere naties die binnen de grotere staten de weg naar politieke zelfstandigheid ingeslagen zijn (Schotland, Catalonië, ...) en met kleinere nieuwe EU-lidstaten (Baltische staten, Slovenië, Tsjechië...).”*

*“We zorgen voor een dynamisch beleid t.a.v. de nieuwe EU-lidstaten. De nodige aandacht zal ook uitgaan naar de nieuwe Europese buitengrens.”*

#### **3.1.4 Restricties op arbeidsimmigratie in de buurlanden: Nederland**

Evenals België onderwerpt Nederland de kandidaat werknemers uit de Oost-Europese nieuwe lidstaten aan een systeem van arbeidskaarten. Er zijn twee basisprocedures: de volledige procedure en de verkorte. De volledige procedure omvat het aanleveren van de nodige bewijsgronden door de werkgever dat de job niet door een arbeidskracht in Nederland kan uitgevoerd worden. Bij de verkorte procedure hoeft dit niet aangetoond te worden. De verkorte procedure geldt voor bepaalde beroepen en sectoren. De volledige procedure neemt officieel gemiddeld 5 weken in beslag.

Wat de verkorte procedure betreft kunnen werkgevers kunnen vanaf 1 mei voor een beperkt aantal beroepen sneller een tewerkstellingsvergunning krijgen om personeel uit de nieuwe EU lidstaten in te zetten. Het gaat om functies waarvoor in Nederland moeilijk werknemers te vinden zijn, terwijl er in de toetredende landen wel personeelsaanbod is. De vereenvoudigde procedure geldt voor de volgende beroepen: internationale chauffeurs, matrozen en stuurmannen voor de binnenvaart, ok-assistenten, radiotherapeutisch laboranten en radiodiagnostisch laboranten, uitbeners en slachters.

Werkgevers met vacatures voor bovengenoemde functies moeten nog wel een tewerkstellingsvergunning aanvragen voor werknemers uit de nieuwe lidstaten. CWI toetst dan de arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden en huisvesting. Maar zij hoeven niet, zoals bij de huidige volledige procedure, eerst te zoeken naar een Nederlander of iemand uit de EU-15 die het werk kan doen. Hierdoor kan een aanvraag binnen twee weken worden afgehandeld. De vrijstelling voor deze beroepen geldt in eerste instantie voor drie maanden en kan daarna worden verlengd of gewijzigd.

### 3.1.5 Restricties op arbeidsimmigratie in de buurlanden: Frankrijk

Frankrijk past evenals België en Nederland een overgangsrestrictie toe op het vrij verkeer van werknemers uit de Oost-Europese nieuwe lidstaten voor een initiële periode van twee jaar. Onderzoekers en studenten zijn niet aan deze beperkingen onderworpen, op voorwaarde dat ze sociaal verzekerd zijn en over de nodige financiële middelen beschikken om over hun levensonderhoud te voorzien. Er zijn twee types van arbeidsvergunningen:

- **Authorisation Provisoire de Travail (APT):** Deze is geldig voor 9 maanden, is hernieuwbaar en geldt voor arbeidscontracten die minder dan 1 jaar duren en voor werknemers die voor een korte periode in Frankrijk voor een buitenlandse werkgever van buiten de EU-15 arbeid verrichten. De duur en geldigheid van de verblijfsvergunning is afhankelijk van de duur van de APT. De houder van een APT mag niet van werkgever veranderen en mag niet in Frankrijk verblijven nadat de duur van de APT is verstreken.
- **Carte de séjour temporaire (CST):** Deze geldt voor 1 jaar, is hernieuwbaar en de houder mag van werkgever veranderen.

De criteria die worden in acht genomen voor het verstekken van een APT of CST zijn:

- De situatie op de binnenlandse arbeidsmarkt
- De mate waarin de werkgever in orde is met de arbeidswetgeving en de sociale zekerheid
- De gelijke behandeling in termen van verloning
- De huisvestingscondities van de tewerkgestelde

Het is de werkgever die het initiatief dient te nemen om een arbeidskaart aan te vragen.

### 3.1.6 Restricties op arbeidsimmigratie in de buurlanden: Duitsland

Duitsland, samen met Oostenrijk, heeft van alle EU-15 landen het meest strikte transitiebeleid wat betreft het verkeer van arbeidskrachten uit de NKL. Beide landen grenzen aan de Centraal-Europese nieuwe lidstaten. Duitsland grenst aan Polen en

aan de Tsjechische Republiek. Oostenrijk is in het Oosten omgeven door de Tsjechische Republiek, Slowakije, Hongarije en Slovenië.

Met zijn bevolking van meer dan 80 miljoen inwoners maakt Duitsland 18% van de totale EU-25 uit. Het Duits BBP vertegenwoordigt meer dan 20% van het BBP in het nieuwe Europa. Volgens Brücker et al., 2003, resideren meer dan 60% van de migranten uit de NKL in Duitsland. Duitsland is dus een grote aantrekkingspool van Oost-Europese migranten door zijn nabijheid en economische grootte.

Duitsland hanteert ook het systeem van arbeidskaarten, net zoals in Vlaanderen en België. In het algemeen zal enkel een arbeidskaart worden verstrekt indien uit een arbeidsmarktonderzoek blijkt dat op de binnenlandse arbeidsmarkt geen kandidaten voorhanden zijn. Hierop zijn ook uitzonderingen waarvoor vlot een arbeidskaart wordt afgeleverd. Het grote verschil is echter dat Duitsland ook beperkingen inlast voor arbeid in het kader van het vrij verkeer van diensten. Deze omvatten specifieke diensten in de bouwsector, interne decoratie, en industriële reiniging.

### 3.1.7 Het Verenigd Koninkrijk: enkel een registratieverplichting

Het Verenigd Koninkrijk legt aan de onderdanen van de Oost-Europese nieuwe lidstaten, die in het V.K. werk gevonden hebben, enkel de verplichting op om zich in te schrijven bij het Worker Registration Scheme (WRS) van het ministerie van binnenlandse zaken, het zogenaamde Home Office. Dit geldt zowel voor diegene die na 1 mei 2004 in het V.K. werk gevonden hebben als voor diegene die voor 1 mei illegaal in het V.K. aan het werk waren. Het biedt dus de mogelijkheid zich met de wetgeving in orde te stellen. De werknemers moeten zich binnen 1 maand na het aanvangen van hun job laten registreren. Een applicatieformulier dient te worden ingevuld en dit moet vergezeld zijn van een bevestiging van de werkgever. De eerste registratie kost 50 Pond. De volgende zijn gratis. Indien de werknemer zich niet laat registreren werkt hij illegaal en dient zijn arbeid stop te zetten. Telkens een werknemer van job verandert moet hij zich opnieuw laten registreren. De werknemer ontvangt na registratie een arbeidskaart en een certificaat. De werkgever ontvangt een kopij van het certificaat. Indien de werknemer meer dan 1 jaar op legale wijze in het V.K. zonder onderbreking gewerkt heeft, hoeft hij zich niet meer te laten registreren. De Home Office stelt dat hij dan de "full free movement rights" heeft. Hij kan dan ook aanspraak maken op een verblijfsvergunning om in het V.K. te wonen en genieten van alle (sociale zekerheids-) rechten die hieraan verbonden zijn. In een recent telefonisch interview met het Immigration and Nationality Enquiries Bureau van het Home Office werd gesteld dat gedurende het verblijf in het V.K. onder het WRS regime de werknemer in principe geen aanspraak kan maken op publieke fondsen, zoals Income Support, Housing Benefit en Council Tax Benefit. De werknemer dient zelf volledig in zijn onderhoud te voorzien.

In opvolging van de introductie van de WRS regeling heeft de regering besloten de quota voor de Seasonal Agricultural Workers en de Sectors Based Schemes te verlagen, gezien veel van de applicanten voor deze tewerkstellingsregimes uit de nieuwe lidstaten kwamen. Het quotum voor landbouw wordt verminderd met 35 percent tot een niveau van 25.000 arbeiders en zal in januari 2005 verder verlaagd worden tot 16.250. Dit voor de andere sectoren vermindert met 25 percent tot een niveau van 20.000 tewerkgestelden. Deze zijn gelijk verdeeld over de 'hospitality sector' en de voedingsnijverheid. Over de periode van juni 2004 tot mei 2005 zullen

deze aantallen worden verminderd tot respectievelijk 9000 en 6000. Wat Oost-Europa betreft zijn het voornamelijk onderdanen van Roemenië en Bulgarije die van deze regeling gebruik maken<sup>6</sup>.

### 3.1.8 Ierland en Zweden: geen restricties of registratieverplichtingen

In het vervolg van de internationale vergelijking van de Belgische overgangsmaatregelen en uitvoeringsmodaliteiten met deze van de buurlanden is het interessant het beleid van de enige twee EU-15 lidstaten weer te geven die geen restricties of registratieverplichtingen hebben ingevoerd, namelijk Ierland en Zweden.

Zoals reeds aangegeven heeft Ierland geen beperkende overgangsmaatregelen ingesteld voor de burgers van de nieuwe lidstaten en eigenlijk ook niet voor de landen van de Europese Economische Ruimte zoals IJsland, Noorwegen en Lichtenstein. Burgers uit de nieuwe lidstaten kunnen arbeidscontracten afsluiten en worden tewerkgesteld in Ierland net zoals burgers uit de EU-15 lidstaten. Werkzoekenden van de nieuwe lidstaten mogen naar Ierland komen om werk te zoeken. De enige restrictie die Ierland oplegt is dat werkzoekenden uit de nieuwe lidstaten gedurende hun verblijf in Ierland geen aanspraak kunnen maken op sociale zekerheidsuitkeringen en werklozensteun, en evenmin op andere vormen van ondersteuning. In feite moeten buitenlandse werkzoekenden hun uitgaven gedurende deze periode zelf financieren. Gezien de kosten voor levensonderhoud in Ierland, en vooral in Dublin, relatief aan de hoge kant liggen is dit laatste geen onbelangrijke hindernis.

Zweden legt evenmin beperkende overgangsmaatregelen op, maar stelt zich behulpzamer op dan Ierland in het zoeken van een baan. Het Zweeds parlement besliste om geen beperkende overgangsmaatregelen voor werkzoekenden van de nieuwe lidstaten in te voeren. Evenals in Ierland kunnen arbeidskrachten uit de nieuwe lidstaten in Zweden tewerkgesteld worden tegen dezelfde voorwaarden als collega's uit de EU-15, de Europese Economische Unie en Zwitserland. Zij kunnen zich laten registreren in arbeidsbureau's en hebben recht op hulp bij het zoeken naar een nieuwe baan. Dit geldt ook voor werkzoekenden die nog recht hebben op werkloosheidsuitkering in hun thuisland<sup>7</sup>.

## **3.2 Sociale zekerheid**

Wat de sociale zekerheid betreft zal iedereen, die voor 1 mei 2004, hier legaal tewerkgesteld was, van de Belgische sociale zekerheidsvoordelen kunnen blijven genieten. Werknemers uit de NKL die in Vlaanderen en België na 1 mei 2004 op legale wijze tewerkgesteld zijn zullen van sociale zekerheidsvoordelen kunnen genieten voor zover hun rechtmatig verblijf en tewerkstelling recht geven op deze voordelen. De toegang tot de sociale zekerheid hangt ondermeer af van het bezit van een Bewijs van Inschrijving in het Vreemdelingenregister, de duur van het verblijf en de arbeidsstatus.

---

<sup>6</sup> Sinds de EU-uitbreiding van 1 mei 2004 zijn de onderdanen van de nieuwe lidstaten niet meer onderworpen aan de reglementering van Seasonal Agricultural Workers en de Sectors Based Schemes. Voor hen geldt het WRS.

<sup>7</sup> Dit zijn de zogenaamde werkzoekenden met formulier E303.

Een overzicht van de belangrijkste sociale rechten wordt in volgende tabel getoond. Dit overzicht is gebaseerd op informatie van het Vlaams Minderhedencentrum, 2004a,b,c. De eerste kolom geeft de verblijfsdocumenten weer die de werknemer moet bezitten. De volgende kolommen geven de rechten weer voor verschillende types van sociale vergoedingen.

Tabel 1: *Sociale rechten van arbeidsmigranten uit de nieuwe lidstaten: een overzicht*

Verblijfsdocumenten	Sociale steun	Huisvesting	VDAB	Sociale zekerheid en bijstands-uitkeringen <sup>(1)</sup>
<i>Arbeidskaart B</i>	Recht op maatschappelijke dienstverlening van het OCMW; financiële en andere steun	Sociale woning of huursubsidie kan in principe	Inschrijving kan * bij VDAB-opleiding recht op premie zonder wachttijd als betrokkene steun trekt * IBO of inschuifopleiding kan met premie en vergoeding. Dit zijn gewone rechten * bij achterstand: inwerkingstraject VDAB; enkel voor doelgroepen van de onthaalbureau's 'oudkomers'	Gewone rechten maar: * geen werkloosheidsuitkering met arbeidskaart B * bij handicap kan enkel beroep gedaan worden op Vlaams fonds voor opleiding/werk en voor behartigenswaardig kind, na 5 jaar wettig verblijf * geen IGO tenzij pensioenrechten opgebouwd * geen wachttuitkering tenzij bilateraal akkoord en studies beëindigd in België <sup>(1)</sup> * geen uitkering in buitenland van pensioen/ongeschiktheid tenzij bilateraal akkoord * gewaarborgde gezinsbijslag pas na 5 jaar wettig verblijf.

(1) België had reeds een (bilateraal) akkoord afgesloten waardoor buitenlandse arbeidsdagen toch meetellen voor de berekening van de werkloosheidsuitkering op voorwaarde dat daarna nog minstens 1 dag arbeid wordt verricht in België. Het betreft de EU-15 landen, de EER-landen nl IJsland, Noorwegen, Liechtenstein, alsook Turkije, voormalig Joegoslavië, Algerije, Cyprus, de Verenigde Staten van Amerika en Canada.

Afkortingen: BIVR: Bewijs van Inschrijving in het Vreemdelingenregister

IBO: Individuele beroepsopleiding in de onderneming

IGO: Inkomensgarantie voor ouderen

Bron: IDEA Consult op basis van Vlaams Minderhedencentrum, 2004a, 2004b en 2004c.

Samenvattend zou men kunnen stellen dat de Oost-Europese werknemers uit de nieuwe lidstaten dezelfde sociale rechten hebben als de Belgische werknemers, voor zover het recht niet over de tijd moet worden opgebouwd. Tijdens zijn arbeid in België bouwt de NKL-werknemer deze rechten op; bijvoorbeeld pensioenrechten, gezinsbijslag, werkloosheidsuitkering. Wanneer een NKL-werknemer dus een minimum aantal opeenvolgende jaren legaal arbeid in België heeft verricht kan hij/zij ook van deze rechten gebruik maken.

De toepassing van de sociale zekerheidswetgeving op Europees niveau voor de Oost-Europese werknemer impliceert:



- dat buitenlandse werknemers van dezelfde behandeling genieten als de eigen onderdanen
- dat de optelbaarheid van de perioden van arbeid over verschillende landen geldt, een principe dat ook van toepassing is voor verzekeraarbaarheid
- dat voor de uitvoering van deze principes werknemers moeten kiezen voor het sociaal zekerheidsstelsel van één en slechts één land.

Sinds eind 2003 speelt nationaliteit geen rol meer om van sociaal zekerheidssysteem te kunnen veranderen. Dit heeft mogelijk doorschuifoperaties tot gevolg die niet alleen van toepassing zijn voor Oost-Europese landen maar ook voor bijvoorbeeld Turkije, Marokko... Zo zal bijvoorbeeld een in België verzekerde Marokkaan die op reis in Spanje verzorgd wordt, beroep kunnen doen op de Belgische sociale zekerheid om de kosten te betalen<sup>8</sup>.

Ofschoon het sociaal zekerheidsrecht te onderscheiden is van het arbeidsrecht speelt het een belangrijke rol in het uitbreidingsdebat. Vooreerst omdat het een onderdeel is van de loonkost. In dit opzicht speelt ook de arbeid uitgevoerd in de context van het vrij verkeer van diensten een rol (zie infra). Ten tweede zijn de uitvoeringsmodaliteiten ook belangrijk voor de bijdragen en ontvangsten (consumptie) van de sociale zekerheid. Landen met een goed uitgebouwd sociaal zekerheidssysteem, zoals België, hebben ceteris paribus een grotere aantrekkingskracht op arbeidsimmigranten dan andere landen, zie bijvoorbeeld Fidrmuc et al. s.d. In deze landen bestaat dan ook de vrees voor zogenaamd “benefit tourism”.

### 3.3 Diploma's en beroepen

De erkenning van diploma's en beroepen is van belang voor een goede selectie en vlotte integratie van de NKL-werknemer in het binnenlandse arbeidsproces. Een goede matching van binnenlandse en NKL diploma's en beroepen, zowel naar inhoud als naar titel, vermindert de onzekerheid bij aanwerving, vergemakkelijkt de selectie en biedt een hogere kans op een productieve tewerkstelling.

#### 3.3.1 Homologatie en erkenning van diploma's

De erkenning van **diploma's** wordt o.a. in het toetredingsverdrag geregeld (zie Europese Commissie 2003c). Een half jaar voor de toetreding op 1 mei 2004 diende nog heel wat werk verricht te worden. Bijvoorbeeld het monitoringsverslag van de voorbereidingen van de toetreding van Polen van 5 november 2003 besluit wat betreft de opname van het Acquis hoofdstuk 2 “vrij verkeer van personen” dat: “The mutual recognition of professional qualifications remains an area of serious concern. The application of the general system of recognition remains to be completed. Substantial shortcomings remain on the co-ordination of training and the recognition of qualifications for doctors, general care nurses, dentists, midwives and pharmacists, and for architects. ....”

---

<sup>8</sup> Meer informatie over de co-ördinatie van sociale zekerheidssystemen kan gevonden worden bij: [http://www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot/schemes/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/schemes/index_en.htm)

Professoren Pieters en Schoukens menen dat men nog ver staat van een doeltreffende wederzijdse erkenning van diploma's. Bij wijze van voorbeeld verwijzen zij naar een Europese vergelijkende studie voor de geneesheren die eind vorig jaar werd afgerond. Deze oefening was zeer tijdsrovend. De belangrijkste bevinding uit deze studie was dat hoewel de studies en opleidingen wettelijk vergelijkbaar zijn in termen van minimumvereisten, er helemaal geen zekerheid over de aangeleerde kennis, technieken en praktijken bestaat. De set van minimumvoorwaarden is niet sterk ontwikkeld en eerder naïef; bvb aantal uren les, jaren opleiding. Daarenboven komt volgens Prof. Pieters ook dat Oost-Europa een aantal typische opleidingen heeft die ofwel in de EU niet voorkomen of die in de EU een andere lading dekken.

Uiteindelijk blijft een grote mate van onzekerheid voor een correcte selectie bij de werkgever gesitueerd, en heeft hij (voldoende) tijd en middelen nodig om een goede keuze te maken. Daarbij wordt in vele gevallen beroep gedaan op tussenpersonen. Volgens Pieters en Schoukens schuilt hier het gevaar dat de Oost-Europese werknemer niet altijd in het beroep terechtkomt waarvoor hij/zij gerekruteerd werd. Hier kan de overheid meer pro-actief optreden en een goede communicatie naar Oost-Europa geven.

Als 'gevoelige beroepen', waar traditioneel een hoge 'etnodiversiteit' wordt waargenomen en die waarvoor men ook wel concurrentie vreest, kunnen vermeld worden: verplegend personeel, bouwvakkers en vrachtwagenchauffeurs. Duitsland en Oostenrijk beperken in de eerste twee jaar van de toetreding het aanbod van buitenlandse **dienstverlening** door bedrijven en werknemers uit de nieuwe lidstaten voor de bouwsector, schoonmaakbedrijven en interne decoratie (zie ook supra).

In Vlaanderen buigt NARIC-Vlaanderen (National Academic & Professional Recognition Information Centre) zich over de problematiek van de academische erkenning van buitenlandse hoger onderwijsdiploma's en de professionele erkenning van gereguleerde beroepen. In onderstaande box worden de procedures die gevolgd worden bondig omschreven.

*Box 3: het NARIC netwerk*

*Het NARIC netwerk is een initiatief van de Europese Commissie en werd opgericht in 1984 met als doel de erkenning van diploma's en studieperiodes in de lidstaten van de Europese Economische Ruimte te bevorderen. NARIC-Vlaanderen, behorend tot het departement Onderwijs van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, is de Vlaamse unit binnen het NARIC netwerk.*

*NARIC Vlaanderen verschaft informatie over de toegang tot het hoger onderwijs in Vlaanderen en in het buitenland en de Vlaamse en buitenlandse onderwijsstelsels. Daarnaast bereidt men beslissingen voor van de professionele erkenning van Europese beroepen in Vlaanderen en van de academische erkenning van buitenlandse hoger onderwijsdiploma's in Vlaanderen. Aangezien vooral deze laatste twee bevoegdheden relevant zijn voor deze studie, zal dieper ingegaan worden op de procedures hieromtrent.*

*De professionele erkenning in de Europese Economische Ruimte*

Een onderdaan van een lidstaat van de Europese Economische Ruimte die een erkend diploma in de Europese Economische Ruimte behaalde en een gereguleerd beroep wil uitoefenen, kan zijn **buitenlands bekwaamheidsbewijs professioneel laten erkennen** dankzij de **Europese Richtlijnen**. De Europese Richtlijnen zorgen er voor dat iemand zijn beroep kan uitoefenen in heel de Europese Economische Ruimte. Het moet wel gaan om gereguleerde beroepen. De toegang tot niet-gereguleerde beroepen binnen de Europese Unie is vrij. Een **gereguleerd beroep** is een beroep waarvan de beroepsuitoefening onderworpen is aan een aantal wettelijke spelregels (bijvoorbeeld arts, verpleegkundige, leraar, rechterlijk ambtenaar, ...).

Er zijn zowel Sectoriële als Algemene Europese richtlijnen. De **Sectoriële** Richtlijnen zijn haast automatische beroepserkenningen per sector. Zo regelt de Sectoriële Richtlijn 77/452 de erkenning van verpleegkundigen. Omdat deze sectoriële aanpak te lang aansloopte, creëerde de Europese Commissie de Algemene Richtlijnen 89/48 en 92/51. Deze gelden voor alle gereguleerde beroepen die niet opgenomen zijn in de Sectoriële Richtlijnen. Uitgangspunt van de richtlijnen is het principe dat een lidstaat de toegang tot een beroep waarvoor in die lidstaat bij of krachtens de wet een nationale opleidingstitel wordt vereist, niet mag weigeren tenzij blijkt dat de migrant over onvoldoende kwalificaties beschikt. In dat laatste geval geven de richtlijnen de condities aan waaraan voldaan moet worden om alsnog toegelaten te worden in de lidstaat. Indien bijvoorbeeld blijkt dat de opleiding van de migrant wezenlijke verschillen vertoont met de voor de toetreding tot het desbetreffende beroep vereiste opleiding, dan mogen wel aanvullende eisen worden gesteld.

#### **De academische gelijkwaardigheidserkenning**

Een academische erkenning is een **officiële bevestiging van de gelijkwaardigheid van twee diploma's**. De volledige erkenning met een Vlaams hoger onderwijsdiploma wordt verleend in naam van de Vlaamse minister van Onderwijs door het afdelingshoofd van de afdeling Hogescholen of de afdeling Universiteiten. NARIC-Vlaanderen is verantwoordelijk voor het procedureverloop en tracht de aanvraag binnen de vier maanden af te handelen. De procedure vereist ten minste twee adviezen van evenveel hoger onderwijsinstellingen in de Vlaamse Gemeenschap. De **criteria** die getoetst worden tijdens de academische gelijkwaardigheidserkenning zijn de volgende:

- kenmerken en structuur van het buitenlands onderwijssysteem
- niveau van de instelling
- niveau van de opleiding
- essentiële onderdelen van de opleiding, inclusief stages en scripties
- studieomvang
- toegang tot de opleiding
- relevante beroepservaring

Indien de gemotiveerde adviezen overwegend positief zijn en het afdelingshoofd van de administratie dezelfde mening is toegedaan, wordt de **volledige** erkenning verleend onder de vorm van een ministerieel gelijkwaardigheidsbesluit. Indien de adviezen echter overwegend negatief zijn en het afdelingshoofd is dezelfde mening toegedaan, dan wordt een verklaring gegeven waarom de erkenning niet werd toegekend. Dan kan men op eigen initiatief één van de hoger onderwijsinstellingen in de Vlaamse Gemeenschap raadplegen om de **gedeeltelijke** gelijkwaardigheid aan te vragen. Dit komt neer op het verkrijgen van vrijstellingen en/of studieduurverkorting om het beoogde Vlaamse diploma te verwerven.

Naast de academische gelijkwaardigheidserkenning bestaat er eveneens een **niveaubepaling**. Dit is een bevestiging van NARIC-Vlaanderen dat het buitenlands diploma wel degelijk een hoger onderwijsdiploma is dat uitgereikt werd door een erkende hoger onderwijsinstelling. Een niveaubepaling is dus geen officieel gelijkwaardigheidsbesluit. Het situeert enkel het buitenlands diploma in één van de onderwijsniveaus. Verscheidene instanties en werkgevers in België aanvaarden een niveaubepaling in plaats van een academische erkenning van het diploma (Malfroy, s.d.).

*Het juridisch instrument bij uitstek voor de erkenningen van diploma's in Europa is de Lisbon Recognition Convention. De Raad van Europa en UNESCO hebben deze conventie samen ontworpen en de nationale vertegenwoordigers van de lidstaten van beide internationale organisaties hebben de conventie goedgekeurd in Lissabon op 11 april 1997. Deze Conventie probeert de erkenningen van diploma's in Europa te versoepelen. Het stelt voorop dat erkenningsaanvragen op een faire wijze en binnen een redelijke termijn gewaardeerd worden. Het algemene principe is dat buitenlandse diploma's worden erkend, tenzij er substantiële verschillen zijn. De bewijslast van die substantiële verschillen ligt bij de evaluerende instantie. De principes van de Lisbon Recognition Convention zijn verwerkt in het decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen.*

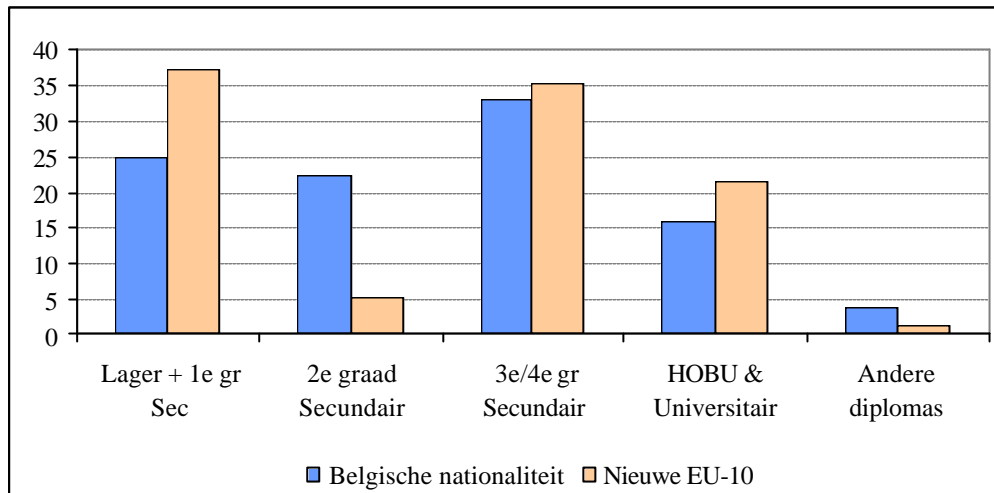
### 3.3.2 Opleiding van werkzoekenden uit Oost-Europese nieuwe lidstaten

Niet alleen de (officiële) homologatie van diploma's speelt een rol bij arbeidsmigratie, maar ook de feitelijke erkenning van competenties van de NKL werknemers door Belgische werkgevers.

We hebben bij de VDAB navraag gedaan over de opleiding en diploma's van werkzoekenden uit de Oost-Europese nieuwe lidstaten en kandidaat lidstaten. Iemand van de NKL kan zich als werkzoekende inschrijven als hij/zij de nodige verblijfsdocumenten heeft en voldoet aan de voorwaarden (zie supra). De specificatie van het diploma bij de inschrijving is vrij. Enkel bij het eerste contact met de arbeidsbemiddelaar kan de titel en de inhoud gecontroleerd worden. Dit betekent dat de eindverantwoordelijkheid wat betreft de controle van de opleiding en vaardigheden bij de werkgever berust. Dit systeem laat toe dat de arbeidsbemiddeling sneller kan verlopen dan indien de diploma's bij inschrijving eerst zouden gecontroleerd worden.

De VDAB heeft recentelijk de informatie over de diploma's van werkzoekenden van vreemde nationaliteit in categorieën samengebracht die vergelijkbaar zijn met de Vlaamse opleidingsniveaus. In de volgende figuur geven we een vergelijking van de aandelen van ieder onderscheiden opleidingsniveau voor niet werkende werkzoekenden van Belgische nationaliteit met deze uit de tien nieuwe lidstaten. De cijfers hebben betrekking op de maand november 2004. We bemerken dat werkzoekenden van de nieuwe lidstaten een hoger aandeel hebben in de laagste opleidingscategorie (1<sup>e</sup> graad secundair) en voor hoger niet-universitaire en universitaire opleidingen. We bemerken ook een groot verschil in de aandelen voor de tweede graad secundair, met een aandeel voor de nieuwe lidstaten dat ver beneden het Belgische ligt. We kunnen bijgevolg besluiten dat het beeld wat betreft de lagere opleidingen niet eenduidig is, terwijl relatief meer werkzoekenden van de nieuwe lidstaten een opleiding of diploma hebben dat vergelijkbaar is met HOBU en universitaire opleidingen in Vlaanderen.

*Figuur 3: Een vergelijking van niet werkende werkzoekenden in Vlaanderen naar nationaliteit/etnie en opleidingsniveau; november 2004; relatieve aandelen*



Bron: eigen berekeningen op basis van <http://www.vdab.be/trends/kruistabel.shtml>

## 4 Zelfstandigen en arbeid in het kader van het vrij verkeer van diensten

### 4.1 Algemeen

De **toetredingsverdragen** zijn wat betreft het arbeidsverkeer vooral toegespitst op de **werknemers**. Voor **zelfstandigen** vertoont de **regelgeving echter een aantal hiaten**, die momenteel door rechtspraak door het Europees Hof van Justitie deels opgevuld worden. Daarbij is de rechtsspraak op basis van de bepalingen voor werknemers niet altijd toepasbaar op zelfstandigen. Voor zelfstandigen geldt het vrij vestigingrecht en het recht van vrij dienstenverkeer in de EU-markt (Common market). Noteer dat het vrij dienstenverkeer niet alleen van toepassing is op zelfstandigen maar ook op EU bedrijven die binnen de EU diensten aanbieden zelfs als ze hiervoor buitenlandse werknemers aannemen. (zie ook Schoukens, P., 2000). Verder is de formule van detachering van belang in het verstrekken van arbeid binnen de EU. Dit zijn drie aanvullende kanalen, andere dan de tewerkstelling als werknemer bij een onderneming in Vlaanderen, waarlangs het arbeidsaanbod van de nieuwe lidstaten zijn weg naar de Vlaamse arbeidsmarkt kan vinden.

### 4.2 Zelfstandigen

Tussen 1994 en 1999 traden de verschillende associatie-overeenkomsten met de NKL in werking, waardoor de onderdanen van deze landen een recht op toegang kregen tot de uitoefening in België van economische activiteiten anders dan in loondienst alsook het recht er vennootschappen op te richten. De onderdanen van deze landen waren hierdoor vrijgesteld van het aanvragen van een beroepskaart. Zij moesten wel houder zijn van een zogenaamd PECO-attest, afgeleverd door de Dienst Economische Vergunningen<sup>9</sup>. Sinds 1 mei zijn de onderdanen van de nieuwe lidstaten vrijgesteld van beroepskaart en PECO-attest. De regeling blijft wel behouden voor de onderdanen van Bulgarije en Roemenië, landen die nog niet zijn toegetreden tot de EU. Zij moeten dus nog altijd een PECO-attest kunnen voorleggen.

Dus wat betreft het uitvoeren van een zelfstandige activiteit, is het in principe mogelijk dat arbeidskrachten uit de nieuwe lidstaten zich hier vestigen en met een zelfstandigenstatuut arbeid komen verrichten. Dit kan de beperkingen op het werknemersverkeer ondergraven, voor zover het activiteiten betreft die productietechnisch en sociaal-economisch optimaler met een arbeidsovereenkomst zouden kunnen worden uitgevoerd.

Binnen de EU-25 is het recht van vrij dienstenverkeer ook voor zelfstandigen van toepassing. In het volgende deel gaan we hier dieper op in. Doch het is nuttig dit ook in de context van zelfstandige activiteiten nu reeds aan te halen. Binnen het kader van het vrij verkeer van diensten kan een zelfstandige uit de NKL in principe diensten aanbieden op de Vlaamse en Belgische markt.

---

<sup>9</sup> PECO: Pays d'Europe Centrale et Orientale

Het gebruik van het zelfstandigenstatuut om internationale arbeidsdiensten binnen de EU te verrichten was reeds ruim verspreid voor de uitbreiding van 1 mei 2004 en is dus ook niet beperkt tot de nieuwe lidstaten. Zo werden in het verleden geregeld werknemers uit Ierland en uit het V.K. in het V.K. geregistreerd als zelfstandigen om dan vervolgens in België arbeidsdiensten te leveren. Ofschoon hierbij de minimum arbeidsvoorwaarden van België moesten worden nageleefd, waren de sociale zekerheidsbijdragen bepaald door het land van registratie, in casu het V.K., dat een goedkoper stelsel kent dan het Belgische.

### 4.3 Het vrij verkeer van diensten en arbeid

Het tweede kanaal betreft het **arbeidsverkeer ten gevolge van het vrij dienstenverkeer**, bijvoorbeeld wanneer een Poolse firma in België een dienst aanbiedt en daarvoor haar Poolse werknemers naar hier laat overkomen. Volgens de huidige overgangsregeling van Duitsland en Oostenrijk is dit voor bepaalde activiteiten niet toegelaten. De andere EU-15 landen laten dit wel toe.

Vóór 1 mei 2004 moest een Belgisch bedrijf dat werknemers uit de nieuwe lidstaten liet overkomen om hier in België een bepaalde dienst uit te voeren steeds een aanvraag voor een arbeidsvergunning en -kaart indienen, ook bij detacheringen (zie verder). Deze opdrachten waren doorgaans voor korte termijn.

Sinds 1 mei 2004 geldt het vrij verkeer van diensten ook voor de nieuwe lidstaten. Dit betekent dat voor zuivere dienstverleningscontracten geen arbeidsvergunning en – kaart meer nodig is voor onderdanen van de acht Oost-Europese nieuwe lidstaten. Voor andere landen zoals de kandidaat lidstaten Bulgarije, Roemenië en Turkije moet nog wel een arbeidskaart voor dienstverleningscontracten worden aangevraagd.

Merk op dat de vrijstelling enkel geldt voor wie aangeworven is in vast dienstverband. Voor interim en terbeschikkingstelling vanuit een zuiver detacheringbedrijf blijft een arbeidskaart nodig. Interim arbeid valt weliswaar onder de regeling van vrij verkeer van diensten, maar een arbeidsvergunning en arbeidskaart blijft toch noodzakelijk. Interim arbeid wordt inderdaad beschouwd als een dienstverleningscontract. Maar omdat men via interim arbeid ingrijpt op de arbeidsmarkt, blijft de regelgeving inzake de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten op basis van een arbeidsvergunning en arbeidskaart van toepassing. Het ter beschikking stellen van werknemers is verboden volgens Belgisch recht, in tegenstelling tot andere lidstaten zoals Nederland.

Voor zuivere dienstverleningscontracten is er dus een vrij verkeer van arbeidskrachten binnen de EU-25. Het is nuttig op te merken dat dienstverleningscontracten onder de **detachingsrichtlijn 96/71** vallen (zie ook infra). Die stelt dat de onderneming die zijn werknemers in een lidstaat detacheert ertoe gehouden is een geheel van minimale imperatieve regels na te leven die in het ontvangende land van kracht zijn (m.b.t. minimumlonen, CAO's en dergelijke).

### 4.4 Detachering en de richtlijn 96/71/EG

Een derde belangrijk mechanisme waarlangs arbeidskrachten uit de nieuwe lidstaten, alsook de kandidaat lidstaten zich op de Vlaamse arbeidsmarkt kunnen aanbieden is

via detachering; ook de terbeschikkingstelling van werknemers genoemd. Detachering bestaat erin dat een bedrijf iemand uit het buitenland, bijvoorbeeld de NKL, voor een korte periode welbepaalde taken laat uitvoeren of diensten leveren.

In dit verband is het belangrijk de detacheringsrichtlijn 96/71/EG, omgezet in de wet van 3.3.2002, te vermelden. Deze is van toepassing op alle in een lidstaat gevestigde ondernemingen die handelen als dienstverlener en die, in dit verband, werknemers ter beschikking stellen op het grondgebied van een andere lidstaat.

De gedetacheerde werknemer is diegene die gedurende een bepaalde periode werkt op het grondgebied van een andere lidstaat dan die waar hij gewoonlijk werkt.

De richtlijn viseert de detacheringen die plaatsvinden in 3 gevallen:

- voor rekening en onder leiding van een onderneming in het kader van een overeenkomst tussen de onderneming van herkomst en de ontvanger van de dienst;
- in een vestiging of een tot hetzelfde concern behorende onderneming;
- door een uitzendbedrijf of een bedrijf dat werknemers ter beschikking stelt bij een ontvangende onderneming die werkzaamheden uitvoert op het grondgebied van een andere lidstaat.

In de 3 gevallen is vereist dat er een dienstverband bestaat tussen de onderneming van herkomst en de gedetacheerde werknemer en dat dit verband behouden blijft gedurende de ganse periode van terbeschikkingstelling. De richtlijn is evenwel niet van toepassing op het zeevarend personeel van koopvaardijondernemingen.

De onderneming die zijn werknemers in een lidstaat detacheert is ertoe gehouden een geheel van minimale imperatieve regels na te leven die in het ontvangende land van kracht zijn. Dit betekent in het algemeen dat de Belgische arbeidswetgeving moet worden gevolgd<sup>10</sup>. Artikel 3 (1) van de richtlijn somt de toepassingsvelden op van de na te volgen arbeidswetgeving (zie Council of the European Union, 2004b):

- Maximum werkduur en minimum rustperiodes
- Minimum aantal betaalde jaarlijkse vakantiedagen
- Minimum lonen en vergoedingen voor overuren
- Voorwaarden voor het outsourcen van werknemers, in het bijzonder voor tijdelijke opdrachten
- Gezondheid, veiligheid en hygiëne op het werk
- Beschermende maatregelen voor zwangere vrouwen, vrouwen die pas bevallen zijn, kinderen en jongeren
- Gelijkheid van behandeling tussen mannen en vrouwen en niet-discriminatie

---

<sup>10</sup> Uitzonderingen hierop zijn de bepalingen m.b.t. het minimumaantal betaalde vakantiedagen alsook m.b.t. de minimumlonen voor werkzaamheden met het oog op de initiële assemblage en/of de eerste installatie van een goed, die een wezenlijk bestanddeel uitmaken van een overeenkomst voor de levering van goederen, noodzakelijk zijn voor het in werking stellen van het geleverde goed en uitgevoerd worden door gekwalificeerde en/of gespecialiseerde werknemers van de leverende onderneming, in de mate waarin de duur van de terbeschikkingstelling niet meer dan acht dagen bedraagt. Deze uitzondering is niet van toepassing op de activiteiten in de bouwsector, welke voorkomen in de lijst in bijlage aan de richtlijn.



Merk op dat de minimumvoorwaarden van het ontvangende land het effectieve minimum vormt voor de voorwaarden waaronder de detachering gebeurt. Indien in het land van oorsprong strictere voorwaarden gelden kan de werknemer hierop verder beroep blijven doen. De achterliggende filosofie van de detacheringsrichtlijn is immers dat de wet van het land van ontvangst niet kan tot gevolg hebben dat de werknemer tijdens zijn detachering wordt beroofd van de meer gunstige arbeids-, loon- en tewerkstellingsvoorwaarden die voortvloeien uit de toepassing van de wet van het land op wiens grondgebied hij gewoonlijk werkt of waar hij is aangeworven.

Bij detachering geldt dat de arbeidscondities worden bepaald door het land waar men werkt. Voor de sociale zekerheid geldt de woonplaats als determinerend criterium. Detachering kan daarom gebruikt worden om loonkostenvoordelen te genereren via twee mechanismen. Iemand die in Vlaanderen werkt valt onder het Belgisch arbeidsrecht en moet ten minste de hier geldende minimumlonen krijgen. Deze minimumlonen liggen echter beneden de geldende loonschalen, hetgeen een eerste besparing inhoudt. Wat de sociale zekerheid betreft, kan men bij detachering een keuze maken tussen sociale zekerheidssystemen. Zo kunnen bijvoorbeeld Letten, Litouwers, ... in België via detachering tewerkgesteld worden met de veel goedkopere Letse, Litouwse, ... sociale zekerheid. Dit houdt een zeer aanzienlijke loonkostenverlaging in door shopping en arbitrage tussen verschillende sociale zekerheidssystemen. Merk op dat er nu reeds heel wat anekdotische evidentie is dat deze voordelen worden aangewend.

Professoren Pieters en Schoukens merken in dit verband ook op dat door de EU-uitbreiding de operationele omgeving verbetert, zoals banktransfers, vergelijkbaarheid van wetgeving enz. Dit laat toe vanuit kostenooptpunt de beste combinatie woonplaats (sociale zekerheid), werkplaats, werkgever (arbeidsrecht) uit te stippelen en de werknemer in die richting te duwen. Onder meer op het vlak van het thuiswerk zijn de mogelijkheden groot: een Schotse werknemer die thuiswerk doet voor een firma in Stockholm; een ingenieur die werkt voor een V.K.-opdrachtgever in Duitsland en woont in België. Landen kunnen ook niches construeren die bij een algemene vergelijking van de wetgeving niet aan de oppervlakte komt. Zo kunnen Poolse werknemers die in Polen officieel als landbouwer geregistreerd staan en daarom lage sociale zekerheidsbijdragen betalen tegelijk ook buiten hun land feitelijke arbeid uitvoeren.

Arbeidsmigratie veronderstelt niet noodzakelijk een langere termijn aanwezigheid in het land van bestemming maar gebeurt veelal door middel van **korte termijn arbeidsbewegingen**. Dit kan gebeuren in het kader van het vrij dienstenverkeer maar ook in het kader van detachering. Dhr. Barbé van de Cel migratie meent dat niet zozeer arbeidsmigratie vanuit de NKL een determinerende invloed zal hebben op de Vlaamse arbeidsmarkt, dan wel detachering binnen de context van het vrij dienstenverkeer. Voorbeelden van detachering zijn een chirurg die hier in Vlaanderen voor drie maanden komt werken, of bepaalde activiteiten in de bouw. De incidentie is moeilijk te detecteren omdat de aangiftetermijn voor de sociale zekerheid 1 jaar is en voor de fiscaliteit ½ jaar. Wat de controle van detacheringsformulieren betreft, verwacht men geen controle bij jobs waar een hoge opleiding voor nodig is. Vermoedelijk gaat de controle zich eerder bij jobs met lage opleiding voordoen. Bijgevolg zal het controleren van werknemers die in het kader van de vrije markt voor diensten naar Vlaanderen komen moeilijk zijn. Dit betekent onder andere ook dat de

restricties die de meeste EU-15 landen hebben ingesteld in de overgangsperiode, de facto moeilijk te verifiëren zijn.

#### **4.5 De arresten Rush Portuguesa en Vander Elst**

Voor arbeid in het kader van het vrij verkeer van diensten zijn de **arresten Rush Portuguesa** van 27 maart 1990 en **Vander Elst** van 9 augustus 1994 van groot belang.

In de EU-25 geldt het vrij verkeer van diensten. In het verleden vulden de verschillende lidstaten deze richtlijn echter verschillend in, wat tot problemen leidde. De uitspraak van het Europees Hof van Justitie in de zaken Rush Portuguesa en Vander Elst bracht verduidelijking in de interpretatie van de richtlijn.

Het arrest Rush Portuguesa (1990) stelde dat het Portugees bedrijf Rush Portuguesa in Frankrijk bouwwerken mocht uitvoeren en daarvoor zijn eigen personeel mocht inzetten gedurende de tijd van de werkzaamheden. Frankrijk mocht het Portugese bedrijf niet verplichten om in Frankrijk personeel aan te werven of om arbeidskaarten aan te vragen voor de Portugese werknemers.

Het arrest Vander Elst (1994) ging nog een stapje verder. Dat arrest stelde dat wanneer niet-EU onderdanen de toestemming hebben om in 1 lidstaat te werken (omdat ze een arbeidskaart hebben gekregen), ze dan door hun werkgever ook mogen ingezet worden voor werkzaamheden in een andere EU-lidstaat. Vander Elst mocht dus voor werken in andere EU-lidstaten niet alleen zijn Belgische werknemers inzetten (cfr het arrest Rush Portuguesa) maar ook zijn Marokkaanse werknemers die een geldige arbeidskaart hadden, onder voorbehoud dat de arbeidswetgeving van het gastland werd nageleefd.

Toegepast op de uitbreidingsproblematiek betekent dit dat bijvoorbeeld een Pools bedrijf met zijn Poolse, maar ook met zijn legaal tewerkgestelde Oekraïense, werknemers werken kan uitvoeren in België. Noteer wel dat deze werknemers na afloop van de werken terugkeren naar Polen, hetgeen dus enkel een tijdelijke arbeidsmigratie inhoudt. **Het vrij verkeer van diensten impliceert bijgevolg niet meteen arbeidsmigratie maar heeft wel degelijk een indirecte impact op de Vlaamse arbeidsmarkt, zelfs met de huidige beperkingen op het vrij arbeidsverkeer uit de NKL-landen.**

## 5 De ontwerprichtlijn voor een interne dienstenmarkt

In januari 2004 bracht de Europese Commissie de ontwerprichtlijn voor een interne dienstenmarkt uit, ook de Bolkestein-richtlijn genoemd naar Frits Bolkestein, op dat ogenblik EU-Commissaris voor de eenheidsmarkt in de vorige Commissie. In het kader van de Lissabon-doelstellingen beoogt de voorgestelde richtlijn de vaststelling van een rechtskader om de belemmeringen die de vrijheid van vestiging van dienstverleners en het vrije verkeer van diensten tussen de lidstaten in de weg staan te verwijderen, de opheffing van juridische belemmeringen en tenslotte de dienstverrichters en afnemers de nodige rechtszekerheid voor de concrete uitoefening van deze fundamentele vrijheden te bieden.

De belemmeringen voor de ontwikkeling van dienstenactiviteiten tussen de lidstaten worden het meest zichtbaar wanneer een dienstverlener uit een lidstaat zich in een andere lidstaat wil vestigen om daar diensten te verrichten (lange vergunningsprocedures, buitensporige formaliteiten, discriminerende eisen, ...) en wanneer een dienstverlener vanuit zijn lidstaat van oorsprong een dienst wil aanbieden in een andere lidstaat (verplichting tot vestiging, erkenning, ...).

De ontwerprichtlijn voor een interne dienstenmarkt werd eenparig door alle Commissarissen goedgekeurd, maar dient nog door het Europees Parlement en de Raad van Ministers goedgekeurd te worden. Dit is niet vanzelfsprekend omdat de richtlijn op hevige weerstand stuitte in verscheidene lidstaten en bij vele politici en vertegenwoordigers van verscheidene belangenorganisaties. De Commissie heeft sinds de lancering van de ontwerprichtlijn heel wat documenten uitgevaardigd die een aantal aspecten verduidelijken en beter toelichten. We mogen verwachten dat het debat rond de richtlijn voor een interne dienstenmarkt bij het ter perse gaan van dit rapport nog niet afgerond is. Toch willen we de belangrijkste principes van de ontwerprichtlijn kort voorstellen.

### 5.1 Diensten die onder de richtlijn vallen

Volgens art. 2 van de richtlijn is deze van toepassing op *'de diensten van dienstverrichters die in een lidstaat gevestigd zijn'* waarbij het begrip dienst gedefinieerd wordt als *'elke economische activiteit, anders dan in loondienst, zoals bedoeld in artikel 59 van het Verdrag, die bestaat in een dienstverrichting waarvoor een economische tegenprestatie wordt ontvangen'*.

De ontwerprichtlijn voor een interne dienstenmarkt omvat met andere woorden een grote verscheidenheid van economische dienstenactiviteiten aan bedrijven en consumenten. Doch er zijn ook enkele uitzonderingen. Zo zijn financiële diensten, elektronische communicatie en transport reeds aan een aparte regeling onderworpen die het dienstenverkeer in deze sectoren regelt. Diensten van niet-economische aard vallen evenmin onder de richtlijn zoals uit onderstaande overzichtstabel blijkt.

Tabel 2: *Activiteiten die onder de ontwerprichtlijn voor een interne dienstenmarkt vallen (toestand eind 2004, niet exhaustieve lijst) .*

Valt wel onder de richtlijn o.a.	Valt niet onder richtlijn o.a
Economische activiteiten	Niet-economische activiteiten en uitzonderingen
<p><b>Diensten aan bedrijven</b></p> <p>Beheersadviezen</p> <p>Certificatie en testen</p> <p>Onderhoud, reiniging en beveiliging van kantoren</p> <p>Reclamediensten</p> <p>Arbeidsbemiddeling incl. uitzendbureaus</p> <p>Handelsagenten</p> <p><b>Diensten aan bedrijven en consumenten</b></p> <p>juridische of belastingadviezen</p> <p>diensten i.v.m. onroerend goed</p> <p>diensten i.v.m. bouw, architecten</p> <p>Handel</p> <p>organisatie beurzen</p> <p>Autoverhuur</p> <p>Beveiligingsdiensten</p> <p><b>Diensten aan consumenten</b></p> <p>toeristische diensten</p> <p>sportcentra, pretparken, recreatie</p> <p>Audiovisuele diensten</p> <p>gezondheidszorg, thuiszorg, zorg aan ouderen</p>	<p><b>Uitzonderingen</b></p> <p>bepaalde transport-sectoren</p> <p>elektronische communicatiediensten en netwerken (telecommunicatie)</p> <p>financiële diensten</p> <p><b>Diensten van niet-economische aard</b></p> <p>rechtstreeks en gratis door de overheid verleende diensten in het kader van haar taken op sociaal, cultureel, gerechtelijk of onderwijsgebied voor zover het gaat om niet-economische activiteiten</p>

Bron: *Council of the European Union, 2004a.*

## 5.2 Voornaamste kenmerken van de richtlijn

Om de belemmeringen voor het vrije verkeer van diensten op te heffen stelt de richtlijn de volgende principes voorop:

- *invoering oorspronglandbeginsel*: dit houdt in dat wanneer een dienstverlener zijn diensten in een andere lidstaat wil aanbieden waar hij geen permanente vestiging heeft, hij alleen aan de administratieve en wettelijke verplichtingen van het land van vestiging moet voldoen. De lidstaat waar de dienst wordt aangeboden mag dan aan deze buitenlandse dienstverlener geen bijkomende beperken opleggen. De verantwoordelijkheid wat betreft de naleving van administratieve en wettelijke voorschriften wordt door dit beginsel dus bij de lidstaat van oorsprong gelegd en deze dient dan ook de eigen dienstverleners op een doeltreffende wijze te controleren, ook indien diensten verricht worden in andere lidstaten. Op dit

principe zijn afwijkingen mogelijk (art. 17), al dan niet voor een overgangperiode tot 2010.

- *recht om diensten uit andere lidstaten af te nemen*, zonder dat het land van de afnemer restrictieve maatregelen mag opleggen of overheidsdiensten of particuliere ondernemingen discriminerend gedrag mogen vertonen.
- *wederzijdse bijstand*: teneinde ervoor te zorgen dat de controles doeltreffend zijn, voorziet het voorstel in een verregaande administratieve samenwerking tussen overheden waarbij de verdeling van de controletaken, uitwisseling van informatie en de wederzijdse ondersteuning vastgelegd zijn. Dit is vereist om het wederzijds vertrouwen tussen lidstaten bij de toepassing van het oorspronglandbeginsel te vrijwaren.
- maatregelen voor een *administratieve vereenvoudiging*, met name de invoering van "één loket" waar dienstverrichters de administratieve formaliteiten met betrekking tot hun activiteit kunnen vervullen en de verplichting om de mogelijkheid te bieden deze formaliteiten langs elektronische weg te vervullen;
- harmonisatie van de wettelijke bepalingen om een *gelijkwaardige bescherming van het algemeen belang in wezenlijke vraagstukken*, zoals de bescherming van de consument, te garanderen, met name ten aanzien van de informatieverplichtingen van de dienstverrichter, beroepsverzekering, multidisciplinaire activiteiten, de geschillenbeslechting, de uitwisseling van informatie over de hoedanigheid van de dienstverrichter.

Noteer dat het oorsprongsbeginsel niet van toepassing is op diensten aangeboden door bedrijven en personen die een vestiging hebben in het (gast)land waar zij die diensten aanbieden (zie Council of the European Union, 2004a). In dit geval is het recht van het gastland van toepassing.

Ook dient opgemerkt te worden dat er een aantal uitzonderingen op het oorsprongsbeginsel zijn ingebouwd. Het betreft in het bijzonder:

- De detachingsrichtlijn 96/71/EG (zie infra). Zo zullen de bepalingen van de detachingsrichtlijn 96/71/EG van toepassing blijven. Dit betekent onder andere dat zelfs indien de NKL-lonen veel lager liggen dan de Belgische, de dienstverlener uit de nieuwe lidstaten in Vlaanderen Belgische minimum lonen moet toepassen en het Belgisch arbeidsrecht en CAO's moet eerbiedigen.
- De richtlijn over de professionele kwalificaties en vrijheid van diensten
- Consumenten rechten; in afwachting van een complete harmonisering van de regels betreffende de rechten van consumenten, geldt de Conventie van Rome.
- Specifieke vereisten die verbonden zijn aan de karakteristieken van de plaats waar de dienst wordt uitgevoerd, bijvoorbeeld veiligheid in gebouwen.
- In gevallen waar de dienstenaanbieder bepaalde risico's creëert, m.b.t bijvoorbeeld volksgezondheid.

De autoriteiten van het gastland blijven verantwoordelijk voor het controleren van de correcte naleving van de detachingsrichtlijn op hun grondgebied (Council of the European Union, 2004b, p. 7-8.).

### 5.3 Een aanzet tot de evaluatie van de richtlijn

Deze richtlijn Bolkestein heeft in verscheidene lidstaten reeds flink wat stof doen opwaaien. De kritiek richt zich enerzijds op de liberalisering in sectoren die zich tot op heden in de publieke sfeer bevonden en/of sterk gereguleerd, in het bijzonder in de sector van de arbeidsbemiddeling, de sociale diensten en de gezondheidszorg<sup>11</sup>. Anderzijds is er de toepassing van het principe van controle door het land van oorsprong van de dienstverlener en de controle van het gastland van de toepassing van haar arbeidsrecht. Dit laatste vergt een goede samenwerking tussen de verschillende lidstaten.

De aanvaarding van de ontwerprichtlijn voor een interne dienstenmarkt zou het vrij arbeidsverkeer, dat samengaat met het vrij verkeer van diensten, significant kunnen bevorderen en uitbreiden naar dienstensectoren die vooralsnog weinig concurrentie ondervonden. Het valt te verwachten dat niet-economische activiteiten, zoals het verstrekken van sociale voorzieningen door de overheid, buiten de richtlijn vallen en dat het Belgisch arbeidsrecht van toepassing blijft.

Voor een evaluatie dient ook gekeken te worden naar de voordelen die de richtlijn voor een interne dienstenmarkt kan hebben. Volgens de Europese Commissie zijn deze positief op het gebied van jobcreatie. Vooral de KMO-bedrijven zouden van de administratieve vereenvoudigingen voordeel hebben. Wat uiteindelijk de netto effecten van de ontwerprichtlijn voor een interne dienstenmarkt op het arbeidsmarktverkeer zullen zijn verdient een aparte studie, temeer daar de problematiek complex is en het debat nog in volle ontwikkeling is<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Zie bijvoorbeeld Rowland and Price, 2004.

<sup>12</sup> De reactie van de lidstaten op de richtlijn verschilt aanzienlijk. Noordelijke lidstaten en Groot-Brittannië reageerden enthousiast op de richtlijn, terwijl Duitsland en Frankrijk het verst gingen met detailkritiek. De EU-ministers van Arbeid en Sociale Zaken vormden een front om de sociale en de gezondheidsdiensten uit de liberaliseringsgolf te houden. Ze eisten ook een verduidelijking van deze richtlijn voor de diensten van algemeen belang.

## 6 Besluit wetgevend en institutioneel kader

Op het vlak van werknemersverkeer is de overgangsregeling voor kandidaat werknemers uit de nieuwe Oost-Europese lidstaten vrij strikt, vooral voor de beroepen en jobs die een lagere scholing vereisen. Voor hooggeschoolden en leidinggevende posities dient eveneens een arbeidskaart type B te worden aangevraagd maar de toekenning verloopt vrij vlot.

Toch kunnen de bestaande beperkende wettelijke bepalingen die het verkeer van werknemers regelen in principe vrij gemakkelijk omzeild worden. Voor zelfstandigen zijn er vrijwel geen bepalingen en geldt het **vrij vestigingsrecht**. In het verleden kwam het reeds voor dat werknemers als zelfstandigen geregistreerd werden en vervolgens in België arbeidsdiensten leverden. In het kader van de associatieverdragen met de Oost-Europese landen, de zogenaamde PECO-verdragen, kunnen de onderdanen van deze landen zich reeds geruime tijd in België als zelfstandige vestigen. Na de uitbreiding van 1 mei 2004 is dit vooral voor Bulgarije en Roemenië van belang daar de andere PECO-landen tot de EU zijn toegetreden en op grond hiervan vrij in België zich als zelfstandige mogen vestigen.

Naast het vrij verkeer van werknemers en het vrij vestigingsrecht, speelt ook het **vrij verkeer van diensten** een belangrijke rol. Zo kan een bedrijf uit de nieuwe lidstaten diensten aanbieden in België en onder de huidige reglementering alvast tijdelijk haar werknemers laten overkomen. Dit betreft dus geen permanent verblijf in Vlaanderen of België, maar het kan wel een factor van arbeidssubstitutie inhouden voor zover de arbeid ook door een binnenlandse arbeidskracht met een arbeidscontract zou kunnen worden uitgevoerd. Ook via het mechanisme van **detachering** kunnen arbeidskrachten voor een beperkte periode op de Belgische arbeidsmarkt werk verrichten. Bij arbeid onder het regime van vrij verkeer van diensten en bij detacheringen dient het Belgisch arbeidsrecht te worden toegepast.

Naast de wetgeving over arbeidsmigratie spelen ook de arbeidswetgeving, sociale wetgeving, fiscale wetgeving en vooral ook de detacheringsrichtlijnen een rol. Via het betalen van minimumlonen, arbitrage tussen sociale zekerheidssystemen, het mechanisme van detachering en vrij verkeer diensten en korte termijn of tijdelijke tewerkstelling kunnen de loonkosten in principe substantieel gedrukt worden. De loonvoorwaarden worden door het land van tewerkstelling bepaald, terwijl de sociale zekerheid(skost) door het land van woonplaats bepaald wordt. Voor bepaalde combinaties van beroepen en landen kunnen er niches in de wetgeving ontstaan die het voordelig maken een buitenlandse werknemer in dienst te nemen. Doch deze voordelen lijken eerder van tijdelijke aard. Wanneer een NKL-werknemer in België wordt tewerkgesteld en deze hier legaal verblijft dienen ook de bijdragen volgens Belgisch recht te worden betaald en vermindert dus het loonkostenvoordeel.

Wat de toekomst betreft is de ontwerprichtlijn voor de interne EU-dienstenmarkt van belang. Deze heeft tot doel het intern dienstenverkeer te bevorderen. Bijgevolg mogen ook meer verplaatsingen van arbeiders over de EU-25 landsgrenzen verwacht worden in het kader van het vrij verkeer van diensten.

## **Deel 3:    BESCHIKBARE EMPIRISCHE EVIDENTIE**



## 1 Doel

In dit deel van het rapport brengen wij de beschikbare gegevensbronnen en relevante onderzoekswerk over arbeidsmarkt en arbeidsmigratie samen. Meer specifiek stellen we ons als doel :

1. een inzicht te bekomen in de feitelijke toestand van de Vlaamse arbeidsmarkt
2. een inzicht te bekomen in de feitelijke toestand van de arbeidsmarkten in de nieuwe lidstaten
3. een overzicht te geven van gegevens over arbeidskaarten, zelfstandigen en doelgroepen van het inburgeringsbeleid.
4. een overzicht van de bestaande studies en schattingen omtrent de effecten van de EU-uitbreiding op de EU-15 landen en van de vorige EU-uitbreiding naar de zuiderse lidstaten.

## 2 Methodologie

Dit deel van de studie is onderverdeeld in vier delen.

1. Een situering van de arbeidsmarktsituatie in Vlaanderen met specifieke aandacht voor de kritische onevenwichten (arbeidsparticipatiegraad, kansarme groepen, knelpuntvacatures). Een analyse van de Vlaamse arbeidsmarkt is nodig om de **potentiële vraag** naar migranten uit de NKL correct te kunnen inschatten. De mogelijke bijdrage van deze arbeidsmigratie tot de Vlaamse arbeidsmarkt en de aanpassingen die in Vlaanderen vereist zijn om potentiële migranten te absorberen komen in een dergelijke analyse eveneens tot hun recht.
2. Analyse en kwantificering van de arbeidsmarkt in de kandidaat lidstaten en van de relevante economische omgevingsvariabelen. Zo worden ondermeer bevolkingsstructuur, participatiegraad, werkloosheid, jeugdwerkloosheid, opleiding en scholingsgraad onderzocht. Een overzicht van de arbeidsmarkt in de NKL verschaft een inzicht in het **potentiële aanbod** van werknemers dat naar Vlaanderen wenst te komen.

Het samenbrengen van dit vraag- en aanbodperspectief geeft een eerste, kwalitatieve benadering van wie uit welk land naar Vlaanderen zou kunnen komen.

3. Een analyse van de actuele migratiestromen tussen de kandidaat-lidstaten en Vlaanderen, met speciale aandacht voor samenstelling, specifieke elementen die de Vlaamse regio voor de buitenlandse immigrant aantrekkelijk maken, en voor de jaarlijkse evolutie van het volume. Er wordt gebruik gemaakt van gegevens over arbeidskaarten, zelfstandigen en doelgroepen van het inburgeringsbeleid.
4. Een analyse van de bestaande schattingsresultaten en studies over de effecten van de EU-uitbreiding. Hierbij vergelijken we systematisch de methodologie, het gebruikte datamateriaal en de resultaten. Daarnaast analyseren we de ervaring met de vorige EU-uitbreidingen. Vooral de ervaring van de EU-uitbreiding in de tachtiger jaren met Spanje, Portugal en Griekenland zijn interessant omdat het eveneens landen betrof met een aanzienlijk lager BBP per capita. Anderzijds dient wel rekening gehouden te worden met verschillen met de huidige situatie.

In deze stap maken we optimaal gebruik van internationaal vergelijkbare gegevens zoals de OESO statistieken, (zie OESO, 2001 en 2003), de EBRD en van de Eurostat gegevens, (zie bijvoorbeeld Europese Commissie, 2003)

## 3 De Vlaamse arbeidsmarkt

### 3.1 Kerncijfers

#### 3.1.1 Werkzaamheidsgraad

Van de ruim 3,9 miljoen inwoners in Vlaanderen tussen 15 en 64 jaar, zijn er bijna 2,5 miljoen aan het werk, wat neerkomt op 62,9%. Daarnaast zijn er in Vlaanderen 129.640 werklozen (3,8%) en 1,3 miljoen niet-beroepsactieven (33,2%).

Tabel 3: *Verdeling van de bevolking tussen 15 en 64 jaar volgens arbeidsmarktsituatie (Vlaams Gewest, 2003)*

X 1000	Mannen	Vrouwen	Totaal
Werkenden	1.414,36	1.073,40	2.487,75
Werklozen (ILO def) <sup>13</sup>	78,05	72,56	150,61
Niet beroepsactieven	509,23	804,78	1.314,00
Bevolking	2.001,64	1.950,73	3.952,37

Bron: NIS EAK (Bewerking Steunpunt WAV, Jaarboek 2002)

In Lissabon werd voor de EU het streefdoel vooropgesteld om tegen 2010 te komen tot een werkzaamheidsgraad van 70% van de bevolking tussen 15 en 64 jaar. De werkzaamheidsgraad geeft het aantal werkenden weer in percent van de bevolking op beroepsactieve leeftijd, d.w.z. tussen 15 en 64 jaar. In Vlaanderen ligt de werkzaamheidsgraad met 62,9% nog onder dit streefdoel.

Tabel 4: *Werkzaamheidsgraad van de bevolking (Vlaams gewest, 2003)*

	Mannen	Vrouwen	Totaal
15-24 jaar	35,0%	30,0%	32,6%
25-49 jaar	90,4%	75,8%	83,2%
50-64 jaar	54,2%	29,8%	42,1%
15-64 jaar	70,7%	55,0%	62,9%

Bron: NIS EAK (Bewerking Steunpunt WAV)

Vooraf bij jongeren, vrouwen, ouderen, laaggeschoolden en personen met een niet-Belgische nationaliteit ligt de werkzaamheidsgraad lager. Van de 50-plussers is bijv. slechts 42% werkzaam.

#### 3.1.2 Opleidingsniveau

Het opleidingsniveau van de werkende en werkloze bevolking is weergegeven in onderstaande tabel. Van de werkende bevolking is 27% laaggeschoold (ten hoogste lager secundair onderwijs), 39% middengeschoold (hoger secundair onderwijs) en 34% hooggeschoold (hoger onderwijs). Bij de werklozen is 43% laaggeschoold, 39%

<sup>13</sup> Werklozen volgens de ILO-definitie = Personen zonder betrekking, maar die wel actief op zoek zijn naar een baan, daarvoor concrete stappen hebben gezet gedurende de laatste vier weken, en bovendien binnen de twee weken beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Deze groep werklozen omvat niet alle werklozen.

middengespoold en 18% hooggeschoold. De kansen op de arbeidsmarkt zijn duidelijk lager voor laaggeschoolden: bij de hooggeschoolden zijn er ruim 31 maal meer werkenden dan werklozen, bij de laaggeschoolden slechts 11 keer.

*Tabel 5: Verdeling van de werkenden en werklozen tussen 15 en 64 jaar volgens onderwijsniveau (Vlaams Gewest, 2003)*

X 1000	Mannen		Vrouwen		Totaal	
Laaggeschoold	438,67	30,8%	247,19	22,9%	685,86	27,4%
Middengespoold	557,73	39,2%	414,36	38,5%	972,08	38,9%
Hooggeschoold	426,55	30,0%	415,92	38,6%	842,47	33,7%
<b>Totaal werkenden</b>	<b>1.422,95</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.077,46</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.500,41</b>	<b>100,0%</b>
Laaggeschoold	37,11	47,5%	28,03	38,6%	65,14	43,2%
Middengespoold	26,81	34,4%	31,84	43,8%	58,65	38,9%
Hooggeschoold	14,13	18,1%	12,81	17,6%	26,94	17,9%
<b>Totaal werklozen</b>	<b>78,05</b>	<b>100,0%</b>	<b>72,67</b>	<b>100,0%</b>	<b>150,72</b>	<b>100,0%</b>

Bron: NIS EAK (Bewerking Steunpunt)

### 3.1.3 Werkloosheidsgraad

*Tabel 6: VDAB-Werkloosheidsgraad van de bevolking per leeftijdscategorie (Vlaams gewest, 2003)*

%	Mannen	Vrouwen	Totaal
15-24 jaar	18,7%	20,4%	19,5%
25-49 jaar	5,6%	8,4%	6,9%
50-64 jaar	3,1%	5,2%	3,8%
15-64 jaar	6,5%	9,3%	7,7%

Bron: NIS EAK, VDAB (Bewerking Steunpunt WAV)

Volgens Tabel 3 is 3,8% van de (totale) bevolking werkloos. De werkloosheidsgraad daarentegen drukt het aantal niet-werkende werkzoekenden uit ten opzichte van de *beroeps*bevolking (werkende bevolking + niet-werkende werkzoekenden). Het aantal niet-werkende werkzoekenden ligt typisch hoger dan het aantal werklozen volgens de ILO-definitie<sup>14</sup>. De VDAB-werkloosheidsgraad bedraagt volgens de hiervoor vermelde definitie 7,7%. De werkloosheidsgraad ligt typisch hoger bij vrouwen en bij laaggeschoolden.

<sup>14</sup> Niet-werkende werkzoekenden = Uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW) + jongere werknemers in wachttijd + niet werkende vrij ingeschreven werkzoekenden + andere  
ILO-werklozen = Personen zonder betrekking, maar die wel actief op zoek zijn naar een baan, daarvoor concrete stappen hebben gezet gedurende de laatste vier weken, en bovendien binnen de twee weken beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Deze groep werklozen omvat niet alle werklozen.

*Tabel 7: VDAB-werkloosheidsgraad van de bevolking volgens opleidingsniveau (Vlaams gewest, 2003)*

	Mannen	Vrouwen	Totaal
Laaggeschoold	10,8%	18,0%	13,5%
Middengeschoold	3,7%	7,4%	5,3%
Hooggeschoold	2,5%	3,2%	2,8%
Totaal	6,5%	9,3%	7,7%

Bron: NIS EAK, VDAB (Bewerking Steunpunt WAV)

### 3.1.4 Werkgelegenheid

De totale werkgelegenheid in Vlaanderen bedraagt bijna 2,4 miljoen. Hiervan bedraagt 84% loontrekkende werkgelegenheid, vooral jobs in loondienst. Daarnaast oefenen ook ruim 328.000 personen een zelfstandige activiteit als hoofdbezigheid uit.

*Tabel 8: Totale werkgelegenheid in Vlaanderen*

x 1.000	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Loontrekkende werkgelegenheid	1.861,3	1.903,5	1.931,2	1.971,4	2.021,0	2.019,1
waarvan jobs in loondienst	1.825,9	1.868,9	1.897,7	1.938,8	1.989,1	1.988,1
waarvan vergoede helpers	35,5	34,6	33,5	32,6	31,9	31,0
Niet-loontrekkende werkgelegenheid	386,7	388,2	388,4	385,6	381,3	378,3
waarvan zelfstandigen in hoofdberoep	326,0	329,1	330,0	329,6	328,5	328,1
waarvan niet-vergoede helpers	60,7	59,1	58,3	56,1	52,8	50,2
totaal werkgelegenheid	2.248,1	2.291,8	2.319,5	2.357,1	2.402,4	2.397,5

Bron: RSZ, RSVZ, NIS EAK, NIS Bevolkingsstatistieken (Bewerking Steunpunt WAV)

### 3.1.5 Knelpuntberoepen

Voor sommige beroepen verloopt de invulling moeilijker dan bij andere. Deze beroepen worden knelpuntberoepen genoemd. De VDAB stelt periodiek een lijst op van deze knelpuntberoepen op basis van de vervullingsduur en het vervullingspercentage van de vacatures en de meningen van experts.

In 2003 werden 218 knelpuntberoepen geïdentificeerd, goed voor 33.015 jobs of 43% van de afgehandelde vacatures. Niet al deze 33.015 jobs vormden echter een knelpuntvacature. En ook bij niet-knelpuntberoepen duurt het soms lang eer een vacature wordt ingevuld.

De oorzaak van het knelpunt kan, maar hoeft niet te liggen bij een tekort van arbeidskrachten met de juiste kwalificaties. Daarnaast kan ook een kwantitatief tekort, of de werkomstandigheden aan de basis liggen van het knelpunt. De oorzaak hangt wel nauw samen met de beroepsgroep. De hiernavolgende tabel geeft voor een aantal beroepsgroepen weer wat de belangrijkste oorzaken zijn van het knelpunt.

Tabel 9: Oorzaak knelpuntkarakter voor verschillende beroepsgroepen (2003)

	# jobs	Kwantitatief	Kwalitatief	Arbeidsom- standigheden
Ingenieurs	759	1	2	
Verplegend personeel	1.371	1		
Tekenaars	198	2	1	
Technici	2.550	1	2	
Boekhouders	580	2	1	
Informatici	809		1	
Administr. bedienden	1.103	2	1	
Vertegenwoordigers	1.604	3	2	1
Chauffeurs	2.587	1		2
Mecaniciens	1.037	2	1	
Loodgieters	565	2	1	
Lassers	678	2	1	
Elektriciens	765	2	1	
Schrijnwerkers	942	1	2	
Metselaars	1.400	1		
Wegenwerkers	487	1	2	
Bakkers	305	1		2
Beenhouwers	680	1		2
Arbeiders magazijn	2.035		1	
Keukenpersoneel	1.115		2	1
Horecapersoneel	1.127		2	1
Schoonmaakpersoneel	1.502		2	1
Kappers	401		1	2

1= belangrijkste oorzaak, 2=tweede belangrijkste oorzaak

Bron: VDAB

Deze lijst van knelpunten, hoe tentatief ook, is interessant vanuit het standpunt van potentiële migranten. Blijkbaar is er nood aan werkkrachten met uiteenlopende scholingsgraad. Er is nood aan werkkrachten met een specifieke kennis zoals technici, lassers, elektriciens, schrijnwerkers en metsers. Verder bevat de lijst meerdere hooggeschoolde beroepen als ingenieurs, verplegers, boekhouders en informatici. Evenzeer echter is er plaats voor minder geschoolde werknemers zoals chauffeurs, arbeiders, keuken-, schoonmaak- en horecapersoneel.

### 3.1.6 Lonen en loonkost

De loonkost in België ligt 6 tot 10 keer hoger dan in de 10 nieuwe lidstaten. Maar ook binnen de EU zijn er grote verschillen: de loonkost in België is drie keer zo hoog als de loonkost in Portugal. Tegelijk zijn er echter ook verschillen in arbeidsproductiviteit. Uit onderzoek (Plasschaert et al., 2004) blijkt dat wanneer de loonkost gecorrigeerd wordt voor het verschil in arbeidsproductiviteit, er grote verschillen bestaan tussen sectoren, maar dat binnen eenzelfde sector, de verschillen tussen België en de nieuwe lidstaten over het algemeen minder groot zijn. Via productiviteitsstijgingen kan verwacht worden dat er de komende jaren in de nieuwe lidstaten een inhaalbeweging op het vlak van de lonen plaatsvindt.

Tabel 10: Loonkost (2000)

Land	Loonkost (€u)	Waarvan: lonen	Land	Loonkost (€u)	Waarvan: lonen
Luxemburg	24,23	84,2%	Estland	3,03	73,0%
Nederland	22,99	78,0%	Letland	2,42	77,1%
België	26,20*	57,5%*	Litouwen	2,71	72,1%
Frankrijk	24,39	68,1%	Polen	4,48	76,2%
V.K.	23,85	81,5%	Hongarije	3,83	67,1%
Ierland	17,34	85,0%	Tsjechië	3,90	72,0%
Griekenland	10,40	74,1%	Slovakije	3,06	72,4%
Spanje	14,22	74,5%	Slovenië	8,98	81,4%
Portugal	8,13	79,8%	Malta		
Oostenrijk	23,60	72,1%	Cyprus	10,74	84,7%
Zweden	28,56	66,5%	Roemenië	1,51	66,9%
Finland	22,13	77,8%	Bulgarije	1,35	71,6%
Denemarken	27,10	87,7%	Turkije		
Duitsland	26,54	75,4%			
Italië	18,99				
EU (14)	22,19	75,7%	CC-11	3,47	

Bron Eurostat (Statistics in Focus, 18/2003) en EIRO\*

In 9 van de 15 EU landen bestaat er een nationaal minimumloon, alsook in de meeste nieuwe lidstaten (met uitzondering van Cyprus) en in de kandidaat lidstaten Roemenië, Bulgarije en Turkije. In twee van de nieuwe lidstaten, Slovenië en Malta, ligt het minimumloon op ongeveer hetzelfde niveau als in Portugal en Spanje. Een correctie voor koopkrachtverschillen tussen de landen wijzigt de rangschikking van de landen niet opvallend. Wel wordt het verschil tussen de hoogste en de laagste minimumlonen er door verminderd.

Tabel 11: Minimum lonen (Januari 2003)

Land	€mnd	In PPP	Land	€mnd	In PPP
Luxemburg	1.369	1.338	Estland	138	264
Nederland	1.249	1.225	Letland	116	239
België	1.163	1.162	Litouwen	125	252
Frankrijk	1.154	1.150	Polen	201	351
V.K.	1.105	983	Hongarije	212	384
Ierland	1.073	910	Tsjechië	199	389
Griekenland	605	725	Slovakije	118	265
Spanje	526	617	Slovenië	451	668
Portugal	416	543	Malta	535	752
Oostenrijk	-	-	Cyprus	-	-
Zweden	-	-			
Finland	-	-	Roemenië	73	194
Denemarken	-	-	Bulgarije	56	139
Duitsland	-	-	Turkije	189	378
Italië	-	-			

Bron Eurostat (Statistics in Focus, 10/2003)

Deze vaststellingen hebben belangrijke implicaties voor de migratieproblematiek. Voor een potentiële migrant zijn de inkomensverschillen in de nieuwe lidstaten en de rijkere EU-15 lidstaten voldoende groot om arbeidsmobiliteit te overwegen (zelfs indien in de landen van bestemming enkel het minimumloon zou worden betaald). Natuurlijk mogen hierbij andere belemmeringen voor potentiële migranten niet uit oog verloren worden. Aangezien de loonverschillen substantieel groter zijn dan de

loonkost per eenheid per product (loonkost gecorrigeerd voor productiviteit) is – mutatis mutandis- het incentief voor de werknemer om te migreren groter dan de prikkel voor ondernemingen om in Centraal en Oost-Europa op zoek te gaan naar lagere arbeidskosten. Zowel voor mobiliteit van ondernemingen als van werknemers is echter de evolutie van de loonkloof tussen de vroegere en nieuwe lidstaten van essentieel belang. Bij sterke groeiprestaties van de nieuwe lidstaten kan worden verwacht dat deze kloof in een redelijke termijn (althans partieel) gedicht wordt, waardoor de delocalisatie van ondernemingen en migratiestromen van werknemers zullen afzwakken.

### **3.2 Arbeidsmigratie: Een antwoord op de uitdagingen in de Vlaamse arbeidsmarkt?**

De arbeidsmarkt in Vlaanderen is onderhevig aan invloeden van heel wat externe factoren. Zowel demografische, sociaal-maatschappelijke, politieke, economische en technologische ontwikkelingen scheppen een kader waarin de arbeidsmarkt zich ontwikkelt. Hierna worden een aantal van deze externe ontwikkelingen beschreven, waarbij de klemtoon ligt op die evoluties die ook een impact hebben op arbeidsmigratie. Voor een meer algemene bespreking van arbeidsmarktevoluties verwijzen wij naar de studie die IDEA Consult samen met HIVA en K.U.Leuven hierover maakte in het kader van het VIONA onderzoeksprogramma 2002<sup>15</sup>.

#### 3.2.1 Vergrijzing

In het debat rond arbeidsmigratie wordt zeer vaak de **vergrijzing** van de maatschappij aangehaald. De vergrijzing, of het ouder worden van de bevolking, is het gevolg van dalende vruchtbaarheidscijfers en toegenomen levensverwachtingen. Hierdoor is ook het relatieve aandeel van de werkenden in de totale bevolking afgenomen. Een rapport van de VN<sup>16</sup> suggereert soepeler arbeidsmigratie als antwoord om de verhouding werkenden/gepensioneerden in evenwicht te houden. Immers, was er in het verleden geen instroom van immigranten geweest, dan zou de beroepsgeschikte bevolking in sommige lidstaten al aan het dalen zijn. Ierland wordt hier soms als voorbeeld aangehaald. Na een verandering in de regeling voor werkvergunningen om het tekort aan arbeidskrachten op te vangen kwam er een toename van immigratie, wat lijkt te hebben bijgedragen tot de aanhoudende groei in deze lidstaat<sup>17</sup>.

Het is in deze context dat immigratie van uit de NKL een gunstige rol kan spelen. Werknemers uit de NKL hebben hierbij het voordeel dat zij beschikken over een pool van geschoolde en ongeschoolde werknemers. Bovendien zijn zij vertrouwd met de Europese cultuur, hetgeen de integratie vergemakkelijkt.

Bij dit alles is het belangrijk te realiseren dat de vergrijzing op de arbeidsmarkt nooit volledig kan gecompenseerd worden door immigratie toe te laten. Om de werkende bevolking op peil te houden zou de immigratie massaal moeten toenemen. Bovendien is het zo dat ook de immigrerende bevolking vergrijst.

---

<sup>15</sup> HIVA/K.U. Leuven en IDEA Consult (2004), Verkenningen van en beleidsuitdagingen voor de Vlaamse arbeidsmarkt in de periode 2004-2010, Onderzoek in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma

<sup>16</sup> VN (2000) Replacement Migration: is it a solution to declining and ageing population ?

<sup>17</sup> OESO (2002), Trends in international migration



### 3.2.2 Kenniseconomie

Een tweede argument in het debat rond arbeidsmigratie heeft te maken met de toename van de kennisintensiteit op de arbeidsmarkt. Als gevolg van de vergrijzing stellen we vast dat de spontane kennisvernieuwing vermindert (kleinere intrede van jongeren op de arbeidsmarkt) waardoor het belang van kennisonderhoud (levenslang leren) aan belang toeneemt. Verder zijn de laatste jaren de gewenste vaardigheden en competenties geëvolueerd. Voor sommige profielen is er dan ook een krapte op de arbeidsmarkt. Ook hier kan immigratie soms een antwoord bieden. Zo is er een tekort aan arbeidskrachten in de ICT-sector, in geavanceerde technologieën of in de gezondheidszorg. In het verleden is reeds gebleken dat de lokale arbeidsmarkt deze knelpunten niet altijd kan verhelpen.

Om die reden overwegen diverse landen selectieve arbeidsplaatsgerelateerde immigratie overwegen om bepaalde tekorten op te vangen. De NKL zijn een voor de hand liggende bron van kenniswerkers. Toch moet men dit relativeren omdat hooggeschoolde werknemers ook in de nieuwe lidstaten gegeerd zijn en omdat meerdere West-Europese landen concurreren om dezelfde doelgroep aan te trekken.

### 3.2.3 Werkzaamheidsgraad

Een andere uitdaging heeft betrekking op de werkzaamheidsgraad. Doelstelling is om tegen 2010 te komen tot een werkzaamheidsgraad van 70%. Hier komt de verwevenheid van externe (demografische, economische, maatschappelijke) ontwikkelingen en arbeidsmarktbeleid duidelijk tot uiting. Het halen van deze doelstelling is immers niet enkel zaak van overheidsmaatregelen (bijv. het al dan niet versoepelen van arbeidsmigratie), maar wordt onder andere ook beïnvloed door de vergrijzing van de bevolking, de differentiatie in werkpatronen en de Europeanisering.

Draagt immigratie bij tot een hogere of een lagere werkzaamheidsgraad? Enerzijds kan immigratie bijdragen tot een hogere werkloosheid, hetgeen in Vlaanderen problematisch zou zijn. Het risico van werkloosheid in bepaalde categorieën is niet a priori uit te sluiten. Sommige groepen of sectoren kunnen wel degelijk nadelige gevolgen kunnen ondervinden van een ongebreidelde toestroom van buitenlandse werkkrachten. Het gaat dan met name om arbeiders uit de industrie en ongeschoolde arbeidskrachten in de dienstensector<sup>18</sup>.

Anderzijds kan immigratie ook heilzaam werken voor het functioneren van de arbeidsmarkt. Zo kan immigratie, en dan met name tijdelijke migratie, er op korte termijn toe leiden dat arbeidsmarkten flexibeler worden. Arbeidsmigranten vervangen ook niet noodzakelijk de binnenlandse werkgelegenheid, maar beschikken vaak over vaardigheden of kwalificaties die aanvullend zijn op die van het gastland.

---

<sup>18</sup> Europese Commissie (2003), Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio' over immigratie, integratie en werkgelegenheid (COM(2003) 336)

## **4 De arbeidsmarkt in de nieuwe lidstaten**

### **4.1 Het Europese beleid ten aanzien van de arbeidsmarkten in de nieuwe lidstaten**

De Europese Commissie startte in 1999 een samenwerkingsprocedure met de kandidaat-lidstaten die ertoe moest leiden dat het economisch en werkgelegenheidsbeleid in deze landen zou gestimuleerd worden. De grootste uitdaging voor de kandidaat-lidstaten was het economisch en werkgelegenheidsbeleid aansluiting te laten vinden bij het *acquis communautaire*, om zo te komen tot een economisch en sociaal evenwicht tussen de kandidaat-landen en de bestaande 15 EU-lidstaten. De doelstelling van de Europese Commissie bestond er namelijk in om er voor te zorgen dat deze kandidaat-lidstaten tewerkstellingsmaatregelen zouden opzetten die hen zouden voorbereiden op lidmaatschap van de Europese Unie. Speciale prioriteit werd toegekend aan het werkgelegenheidsbeleid zoals vastgelegd in de strategie van Lissabon.

De eerste stap in dit samenwerkingsproces betrof een gezamenlijke analyse door de Commissie en elke kandidaat-lidstaat van de belangrijkste uitdagingen op vlak van werkgelegenheid. Deze uitdagingen werden geformuleerd in de zogenaamde “Joint Assessments Papers” (JAP’s). De kandidaat-lidstaten en de Commissie spraken af om samen toe te zien op de implementatie van de in de JAPs aangegeven verbintenissen.

In oktober 2004 dienen de nieuw toetredende lidstaten hun nationale actieplannen voor te stellen. Vanaf april 2003 namen vertegenwoordigers van deze lidstaten als observerend-lid deel aan de vergaderingen van het EMCO of “Employment Committee”. Op die manier werden ze vertrouwd met de Europese Werkgelegenheidsstrategie en konden ze toch al een input geven in de beleidsontwikkeling op Europees niveau.

In wat volgt geven we per nieuwe lidstaat kort de belangrijkste prioriteiten uit de Joint Assessment Papers aan. Daarnaast wordt een schets gemaakt van de huidige arbeidsmarktsituatie in de nieuwe lidstaat. Er wordt een stand van zaken gegeven van de vorderingen gemaakt op het vlak van werkgelegenheidsbeleid en de aandachtspunten voor het beleid in de toekomst worden aangekaart. We brengen bovendien niet alleen de arbeidsmarkt in kaart van de nieuwe toetreders (Cyprus, Tsjechië, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovaakse Republiek en Slovenië), maar ook van Roemenië en Bulgarije, twee landen die normaal gezien in 2007 zullen toetreden tot de Europese Unie. Op basis van een analyse van de arbeidsmarkten in de nieuwe lidstaten doen we ook reeds enkele eerste voorzichtige voorspellingen aangaande te verwachte migratiestromen. Deze steunen echter nog niet op schattingen en cijfermateriaal en dienen dan ook slechts als “ruwe” verwachtingen beschouwd te worden.

We starten dit deel met een tweetal overzichtstabellen die als achtergrond kunnen dienen bij de discussie van de arbeidsmarktrends in de verschillende nieuwe lidstaten.

## 4.2 De arbeidsmarkten in de nieuwe lidstaten: overzicht

De volgende tabellen geven een bondig overzicht van een aantal arbeidsmarkt indicatoren van de kandidaat lidstaten en van de nieuwe lidstaten. We zien dat de loonkosten in de nieuwe lidstaten de helft tot 1/10<sup>de</sup> zijn van het Europees gemiddelde in de EU-15. Ook de minimumlonen zijn beduidend lager dan het Belgisch minimumloon. Zo kan een werknemer uit Polen die daar het minimumloon ontvangt en die in België komt werken tegen een minimumloon zijn inkomsten meer dan verdrievoudigen. Iemand uit Letland kan zo zijn inkomsten verviervoudigen. Dit zijn alvast interessante incentieven om korte termijn arbeid in de EU-15 te komen uitvoeren, zonder evenwel zich hier te vestigen. Dit laatste impliceert immers ook dat de werknemer uit de nieuwe lidstaten volledig onderworpen is aan de hogere kosten van levensonderhoud in zijn nieuwe werkomgeving.

Tabel 12: Productie, groei en lonen: een vergelijking

	CY	CZ	EE	HU	LV	LT	MT	PL	SK	SL	BG	RO
BBP (in PPP) / bevolking (EU-15=100)	77	62	40	53	35	39	69	41	47	69		
Groei BBP 2002	2,0	2,0	6,0	3,5	6,1	6,8	1,7	1,4	4,4	2,9		
Loonkost (EU-14=100)	48,4	17,6	13,7	17,3	10,9	12,2	--	20,2	13,8	40,5	6,1	6,8
Minimumloon (B=100)	--	33	23	33	21	22	65	30	23	57		

Bron: Eurostat, statistics in focus

CY=Cyprus; CZ=Tsjechië; EE=Estland; Hu=Hongarije; LV=Letland; LT=Litouwen; MT=Malta; PL=Polen; SK=Slovakije; SL=Slovenië; BG=Bulgarije. Ro=Roemenië

Naast het loon en koopkracht spelen ook de lokale arbeidsmarktsituatie, het economisch groeipotentieel, en human capital variabelen zoals talenkennis, opleiding een rol. Vele Oost-Europese nieuwe lidstaten hebben een relatief hoge werkloosheidsgraad, en een hoge graad van jongerenwerkloosheid. Anderzijds kennen deze economieën relatief hoge groeicijfers, hetgeen nieuwe arbeidsmarkt-opportunities in het vooruitzicht stelt.

Tabel 13: Bevolking en tewerkstelling: een vergelijking

	CY	CZ	EE	HU	LV	LT	MT	PL	SK	SL	BG	RO
Omvang bevolking (in miljoen)	0.7	10.2	1.3	10.1	2.3	3.4	0.4	38.2	5.4	2.0	7.9	22.4
Werkzaamheidsgraad	68.6	65.5	62	56.6	60.4	59.9	55.2	51.5	56.8	63.4	50.6	57.6
Werkloosheidsgraad	3.8	7.3	9.1	5.6	12.8	13.1	7.4	19.9	18.6	6.0	18.1	7.0
Langdurige werkloosheid	0.8	3.7	4.8	2.4	5.8	7	-	10.9	12.1	3.3	11.9	3.8
Jongerenwerkloosheid	9.7	16.9	17.7	11.9	24.6	21.4	-	41.7	37.3	15.3	35.5	18.5
Groei GDP 2002-2003	2.2	3.4	4.6	2.9	7.3	8.8	1.9	3.9	4.2	2.3		

Noot: de cijfers inzake werkzaamheidsgraad, werkloosheidsgraad, langdurige werkloosheid en jongerenwerkloosheid hebben betrekking op het jaar 2002. De cijfers m.b.t. de omvang van de bevolking geven de situatie op 1 januari 2004 weer. Enkel de bevolkingscijfers van Bulgarije en Roemenië geven de situatie weer in 2001

Bron: Employment in Europe 2003, voor bevolkingscijfers: Eurostat, statistics in focus

## 4.3 De arbeidsmarkt in Cyprus

### 4.3.1 Joint Assessment Paper

De Joint Assessment Paper van Cyprus is ondertekend op 7 december 2001. De belangrijkste aandachtspunten ter remediëring van de arbeidsmarkt waren de volgende:

- de volledige implementatie van de hervormingen in het hoger secundair onderwijs en in het beroepsonderwijs;
- de ontwikkeling van een coherent systeem van levenslang leren;
- een meer actieve rol voor de openbare dienst voor arbeidsbemiddeling als onderdeel van een preventieve strategie;
- de uitwerking van een inclusieve strategie voor werknemers uit het buitenland;
- een versnelde toepassing van de geplande maatregelen inzake gelijkheid van kansen;
- het behouden van een werkgelegenheidsvriendelijk belastingstelsel
- het versterken van de institutionele structuur nodig voor het ondersteunen van ESF acties.

### 4.3.2 Huidige arbeidsmarktsituatie

Ondanks de algemene teruggang en de negatieve impact van 11 september 2001 op het toerisme kent Cyprus een blijvende sterke economische groei met een toename van 4% van het BBP in 2001. Deze groei heeft een positieve impact op de arbeidsmarkt. De arbeidsproductiviteit steeg. De **werkzaamheidsgraad** bleef toenemen en bedroeg **68,6%** in 2002 (meer dan het EU-15 gemiddelde). De werkzaamheidsgraad van oudere werknemers (tussen 55 en 64 jaar) bedroeg 49,2% in 2002.

De **werkloosheid** bleef laag en zakte zelfs nog tot **3,8%** in 2002. De werkloosheid van vrouwen daalde aanzienlijk van 7,8% in 2000 tot 5,0% in 2002. De **jongerenwerkloosheid** bedroeg nog **9,7%** in 2002, doch is ook aanzienlijk afgenomen. Een verbetering was ook zichtbaar in de **langdurige werkloosheid**; deze bedroeg **0,8%** in 2002. De activiteitsgraad steeg tot 71% in 2002. Deze toename is vooral het gevolg van een verhoging van de activiteitsgraad onder vrouwen (61,7% in 2002). Ondanks het feit dat de “gender gap” stilaan verkleint, blijft er toch nog een significant verschil bestaan tussen de activiteitsgraden van mannen en vrouwen.

Het aantal buitenlanders dat werkzaam is op Cyprus is niet onaanzienlijk en is nog toegenomen. Deze buitenlandse arbeid is geconcentreerd binnen een aantal sectoren en beroepen (o.m. hotels, restaurants en huishoudelijke hulp).

Met een sterk krimpende landbouwsector wordt de economie in toenemende mate dienstengeoriënteerd. Het aandeel van de werkgelegenheid in de dienstensector bedroeg in 2001 reeds 71,1%. Er wordt verwacht dat de dienstensector de drijvende kracht blijft achter de snelle groei, toch zal een sterkere diversificatie vereist zijn.

### 4.3.3 Stand van zaken werkgelegenheidsbeleid

De uitdagingen voor Cyprus bestaan er in te zorgen dat enerzijds verdere groei gerealiseerd wordt en anderzijds het aanpassingsvermogen en de flexibiliteit van de arbeidskrachten voldoende hoog zijn om de evoluties in o.m. de dienstensector bij te benen en groeiende mismatches tussen vraag en aanbod in specifieke sectoren op te lossen.

#### 4.3.3.1 *Belastings- en uitkeringssystemen*

De algemene belastinghervorming van juli 2002 is bedoeld om het niet belastbaar inkomen te verhogen en een substantiële vermindering door te voeren van de hoogste marginale belastingtarieven. Deze beleidsmaatregelen om mensen te stimuleren om te werken zullen verder versterkt worden.

#### 4.3.3.2 *Investerings- en uitkeringsystemen*

De hervormingen in het hoger secundair onderwijs zitten in een eindfase. Ze waren vooral bedoeld om de basiscompetenties veilig te stellen zodat de arbeidskrachten flexibel kunnen ingezet worden in een kennisgeoriënteerde economie. Momenteel zijn nog besprekingen gaande inzake de hervorming van het stage- of leercontract om dit om te vormen tot een volwaardig alternatief beroepspad. De organisatie die op nationaal niveau verantwoordelijk is voor opleiding en ontwikkeling is volop bezig met de uitbreiding van het aantal opleidingsprogramma's voor KMO's en zelfstandigen. Verdere inspanningen zijn vereist voor een ruimere deelname aan opleiding onder alle werknemerscategorieën en onder vrouwen in het bijzonder. De uitwerking van een nationaal beroepskwalificatiesysteem zit nog in de kinderschoenen. Een versnelling van dit proces zou een belangrijke bijdrage betekenen voor het levenslang leren.

#### 4.3.3.3 *Actieve werkgelegenheidsmaatregelen en de dienst voor arbeidsbemiddeling*

Opleidingsprogramma's voor werklozen en zelfstandigen zijn beperkt. Er bestaan specifieke doelgroepgerichte programma's, doch deze beantwoorden niet altijd aan de noden van de arbeidsmarkt. Men is bezig de arbeidsmarktmaatregelen te richten op het verhogen van de inzetbaarheid van de werkzoekenden. De ontwikkeling van een individuele activeringsbenadering ('individuele trajectbegeleiding') bevindt zich slechts in een beginfase. Momenteel is de openbare dienst voor arbeidsbemiddeling nog onderbemand en onvoldoende opgeleid. Een computergestuurde zoekmachine voor jobs zal echter het personeel van een aantal taken ontlasten zodat ze zich meer kunnen bezighouden met een actievere begeleiding van de werkzoekenden.

#### 4.3.3.4 *Buitenlandse werknemers*

Een studie die de economische en sociale impact van buitenlandse arbeid onderzocht is afgerond en kan als basis dienen voor het ontwikkelen van een strategisch beleid hieromtrent. Zulke strategie dient aandacht te hebben voor de bijdrage van buitenlandse werknemers aan de arbeidsmarktflexibiliteit enerzijds en voor de rechten en plichten van buitenlandse werknemers anderzijds.

#### 4.3.4 Aandachtspunten voor de toekomst

Om de evolutie naar een kennisgeoriënteerde economie te versterken heeft Cyprus volgende prioriteiten vastgelegd:

- Acties ondernemen om de activiteitsgraad van vrouwen verder te verhogen, o.m. door het verbreden van opleidingsprogramma's, het uitbreiden van zorgfaciliteiten en het uitwerken van andere gezinsvriendelijke werkpatronen
- Meer efficiënt gebruik maken van het aanwezige human capital op de arbeidsmarkt met een verhoogde aandacht voor de training en ontwikkeling van werkzoekenden en inactieven, via een actievere rol van de dienst voor arbeidsbemiddeling
- Aanpakken van kwantitatieve en kwalitatieve onevenwichten op de arbeidsmarkt.

*Verwachtingen aangaande migratie:*

- *gezien de lage werkloosheidsgraad (ook de langdurige werkloosheid) en hoge activiteitsgraad vermoeden we dat er geen grote migratiestroom zal zijn vanuit Cyprus.*
- *bovendien zijn er in Cyprus zelf reeds heel wat buitenlandse arbeidskrachten aan het werk.*
- *de dienstensector is er tevens reeds sterk ontwikkeld (cf. supra), met andere woorden men is niet meer zo afhankelijk van landbouw en industrie voor de creatie van jobs.*

### **4.4 De arbeidsmarkt in Tsjechië**

#### 4.4.1 Joint Assessment Paper

De Joint Assessment Paper van Tsjechië is ondertekend op 11 mei 2000. De belangrijkste punten waaraan gewerkt wordt om de werking van de Tsjechische arbeidsmarkt te optimaliseren waren de volgende:

- Het versterken van de incentives via het belastingssysteem om te werken en om banen te creëren;
- Het moderniseren van het systeem van onderwijs en permanente vorming;
- Het promoten van geografische en sectorale mobiliteit;
- De verdere professionalisering van de openbare dienst voor arbeidsbemiddeling en de structuren voor de ESF-werking

#### 4.4.2 Huidige arbeidsmarktsituatie

Na een recessie in 1997-1998 groeit de Tsjechische economie gestaag. De Tsjechische markt wordt tevens aantrekkelijker voor buitenlandse investeerders. Door economische hervormingen daalde de **werkzaamheidsgraad** tot in 2000 om vervolgens licht te stijgen tot **65,5%** in 2002. De werkzaamheidsgraad in Tsjechië ligt daarmee lichtjes boven het EU-15 gemiddelde in 2002. De werkzaamheidsgraad van 55- tot 64-jarigen bedroeg 40,8% in 2002. De **werkloosheidsgraad** steeg tot in 2000 en kende dan een daling tot **7,3%** in 2002. De **langdurige werkloosheid** bleef tot in 2001 stijgen en kende pas in 2002 een lichte terugval (**3,7%**). De **jongerenwerkloosheid** bedroeg in 2002 **16,9%**. De groepen die de meeste problemen

ondervinden op de arbeidsmarkt zijn de laaggeschoolden, de schoolverlaters, individuen met kleine kinderen, gehandicapten en zigeuners (de zogenaamde ‘Roma-minderheid’ in Tsjechië).

Het potentieel van KMO’s voor economische en tewerkstellingsgroei dient nog verder te worden benut. Herstructureringen zijn de voornaamste bron van nieuwe werkloosheid en deze dreigt in bepaalde achtergestelde regio’s en voor bepaalde arbeidskrachten met verouderde kwalificaties in langdurige werkloosheid te resulteren. Er zijn grote regionale verschillen: in Praag bedraagt de werkloosheid slechts 2,5%, doch in grensgebieden zoals Most en Ostrava loopt dit op tot 20%. De industrie is goed voor ongeveer 40% van de tewerkstelling.

Ook de demografische samenstelling van de Tsjechische beroepsbevolking is in onevenwicht. Langs de ene kant is er een groot aandeel vijftigers met verouderde kwalificaties, langs de andere kant is er een nieuwe generatie pas afgestudeerden, doch zonder werkervaring. Binnen 20 jaar zal de beroepsbevolking in Tsjechië sterk gedaald zijn als gevolg van de huidige lage geboortecijfers.

#### 4.4.3 Stand van zaken werkgelegenheidsbeleid

De belangrijkste uitdaging voor Tsjechië bestaat er in om meer jobs te creëren, vooral in toekomstgerichte sectoren en activiteiten. Zonder deze extra jobs, zullen herstructureringen in de industrie blijven zorgen voor een toename van de werkloosheid en een meer en meer structurele jongerenwerkloosheid.

##### *4.4.3.1 Belasting- en uitkeringssysteem en loonvorming*

Er is zeker sprake van een werkloosheidsval: uitkeringstrekkers worden onvoldoende gemotiveerd om hun uitkering te ruilen voor werk. Hierop werd reeds ingespeeld via een verhoging van de wettelijke minimumlonen. Ook langs werkgeverskant zijn de lasten zo hoog dat werkgevers onvoldoende aangezet worden om bijkomende jobs te creëren. De jobs die gecreëerd worden zijn hoofdzakelijk hoog productieve jobs voor geschoolde arbeidskrachten. Voor laaggeschoolden worden weinig jobs gecreëerd. De lonen volgen over het algemeen de productiviteitsstijging, doch zouden gegeven de sterke daling van de werkgelegenheid in het verleden, meer ruimte kunnen laten voor jobcreatie.

##### *4.4.3.2 Actieve werkgelegenheidsmaatregelen*

Er vindt een verschuiving plaats van passieve naar meer actieve tewerkstellingsmaatregelen. Vervroegd uittreden wordt financieel onaantrekkelijker. De overheid werkt (in samenwerking met de openbare dienst voor arbeidsbemiddeling) een meer omvattend beleidsprogramma uit voor het aanpakken van de werkloosheid, mede via ESF middelen.

##### *4.4.3.3 Investerings in human capital*

Onderwijs kampte voornamelijk met capaciteitsproblemen. Daarom werd beslist om meer geld te voorzien (6% van het BBP). Onderwijs en permanente vorming gaan zich bovendien ook meer richten op doelgroepen. De curricula binnen beroepsopleidingen dienen meer afgestemd te worden op de reële noden op de

arbeidsmarkt. Het toenemende belang van de dienstensector benadrukt het belang van levenslang leren. ESF fondsen worden gebruikt om de infrastructuur voor levenslang leren verder uit te bouwen. De sociale partners zijn ook in grote mate betrokken in de modernisering van het onderwijssysteem (vooral de beroepsopleidingen).

#### 4.4.4 Aandachtspunten voor de toekomst

De Tsjechische overheid dient meer incentives te bieden zowel aan de vraag- als de aanbodzijde om enerzijds meer jobs te creëren en anderzijds meer mensen te stimuleren om te werken. Het gebruik van flexibele arbeidscontracten dient verder gestimuleerd te worden, maar wetgeving dient toe te zien op het juiste gebruik ervan.

Er moet aandacht besteed worden aan het verhogen van de inzetbaarheid van werknemers die dreigen hun werk te verliezen door herstructureringen. De modernisering van het onderwijs en de idee van levenslang leren dient verder ondersteund te worden.

De financiële steun vanuit Europa dient vooral gebruikt te worden voor een actiever arbeidsmarktbeleid.

#### *Verwachtingen aangaande migratie:*

- *gezien de grote regionale verschillen inzake werkloosheidsgraad, vermoeden we dat vooral uit de meer achtergestelde gebieden een migratiegolf zou kunnen tot stand komen. Het is echter niet zeker dat deze migratiegolf zich naar ons land zal richten. Aangezien in Tsjechië de buitenlandse investeringen groeien, zullen in de toekomst meer jobs gecreëerd worden onder meer in de regio rond de hoofdstad.*
- *indien er toch migratie zou plaatsvinden, is het echter te verwachten dat deze vooral zal bestaan uit jongere laaggeschoolde werklozen. Nieuw gecreëerde jobs richten zich namelijk vooral op de geschoolde arbeidskrachten.*
- *ook de nog steeds sterke afhankelijkheid van industriële activiteiten maakt dat er onvoldoende jobs bijkomen. Als de diensteneconomie niet sneller op kruissnelheid komt in Tsjechië, dan is meer migratie te verwachten.*

## **4.5 De arbeidsmarkt in Estland**

### 4.5.1 Joint Assessment Paper

De Joint Assessment Paper van Estland werd ondertekend op 19 maart 2001. De belangrijkste aandachtspunten ter remediëring van de arbeidsmarkt waren de volgende:

- Het aanvaarden van een job en jobcreatie stimuleren via het belastingstelsel;
- Een verdere hervorming van het onderwijssysteem en uitwerking van een systeem voor permanente vorming;
- Het versterken van de actieve arbeidsmarktmaatregelen en het ontwikkelen van een pro-actieve dienst voor arbeidsbemiddeling;
- Het aanmoedigen van een sterkere toekomstgerichte bijdrage van de sociale partners
- Het voorzien van de nodige structuren voor ESF activiteiten



#### 4.5.2 Huidige arbeidsmarktsituatie

De Estlandse economie kent een groeibeweging, die in sterke mate gedreven is door buitenlandse directe investeringen. Na een daling van de **werkzaamheidsgraad** eind jaren negentig stijgt deze opnieuw vanaf 2001 en bedraagt **62%** in 2002. De werkzaamheidsgraad van de vrouwen bedraagt bijna 58% in 2002, deze van de mannen 65,5%. De activiteitsgraad is dalend (van 72,2% in 1998 naar 69,3% in 2002) vooral tengevolge van demografische veranderingen, doch Estland kent een vrij hoge participatie van ouderen (55,7% in 2002). De **werkloosheid** is gedaald, maar blijft vrij hoog (**9,1%** in 2002). Er zijn een aantal structurele knelpunten in Estland zoals de hoge **werkloosheid onder jongeren (17,7%)** en de **langdurige werkloosheid (4,8%)**. De werkloosheid treft in sterke mate etnische minderheden en personen die de landstaal niet machtig zijn.

De ontwikkeling van de werkloosheid reflecteert de aan de gang zijnde herstructureringen in de industrie, hetgeen ook aanleiding geeft tot regionale onevenwichten. De dienstensector is in volle ontwikkeling, en met een aandeel van 62% van de werkgelegenheid in 2002 zal deze sector in de nabije toekomst nog verder groeien. In de industrie is er vaak een tekort aan geschoolde arbeidskrachten, terwijl de werkloosheid toch vrij hoog is. Er is duidelijk sprake van een 'mismatch' tussen vraag en aanbod van arbeid.

#### 4.5.3 Stand van zaken werkgelegenheidsbeleid

De belangrijkste uitdagingen voor Estland zijn het verlagen van de werkloosheidsgraad en het verhogen van de werkzaamheidsgraad in een arbeidscontext die gekenmerkt wordt door talrijke herstructureringen in verschillende sectoren. Op een meer structureel niveau dienen de sociale partners na te gaan hoe de lonen beter kunnen inspelen op de arbeidsmarktnoden. De sociale partners dienen zich sterker bewust te zijn van hun verantwoordelijkheid om de arbeidsmarktstructuren te moderniseren en het aanpassingsvermogen van bedrijven en werknemers te verhogen.

##### *4.5.3.1 Belasting- en uitkeringssysteem*

Een nieuwe regelgeving inzake werkloosheidsverzekering, goedgekeurd in 2002, zorgt voor een betere sociale bescherming van de werkzoekenden. De lasten voor personen met een laag inkomen zijn hoog. Om hieraan te verhelpen heeft de overheid het minimuminkomen waarboven belastingen dienen betaald te worden verhoogd.

##### *4.5.3.2 Investerings- en uitkeringsmaatregelen*

Het aanpakken van de structurele werkloosheid en van het gebrek aan kwalificaties zijn prioriteiten op de beleidsagenda. De kwalificaties van de beroepsbevolking moeten in lijn liggen met de noden op de arbeidsmarkt. De voorbereidingen voor een strategie van levenslang leren werden tevens opgestart in 2001.

##### *4.5.3.3 Actieve werkgelegenheidsmaatregelen*

De actieve werkgelegenheidsmaatregelen zijn te sterk gefocust op de risicogroepen en onvoldoende aandacht wordt besteed aan de begeleiding en opleiding van het merendeel van de werklozen. De uitgaven voor actieve werkgelegenheidsmaatregelen

liggen bovendien nog steeds laag: ze bedragen 0,08% van het BBP. Er worden tevens pogingen ondernomen om de publieke dienst voor arbeidsbemiddeling meer klantgericht te maken. Meer aandacht zal besteed worden aan de directe contacten met werkzoekenden en werkgevers en een preventieve benadering afgestemd op de noden van het individu zal gevolgd worden.

#### 4.5.4 Aandachtspunten voor de toekomst

Een belangrijk aandachtspunt voor de toekomst van de Estlandse economie is jobcreatie. Dit moet gefaciliteerd worden via een tewerkstellingsvriendelijke loonpolitiek en coherente initiatieven ter bevordering van de arbeidsmarktwerking. Bijkomende inspanningen zijn nodig om het belastingstelsel te hervormen. Via loonlastenverlaging en een hervorming van de uitkeringen zullen meer mensen aangemoedigd worden om actiever op zoek te gaan naar een job. De publieke dienst voor arbeidsbemiddeling heeft hierin een belangrijke taak te vervullen. Het onderwijssysteem en het systeem voor permanente vorming dienen verder gemoderniseerd te worden. Meer stimulansen dienen gegeven te worden aan individuen en bedrijven om te investeren in opleiding. De financiële steun vanuit de Europese Unie dient gebruikt te worden voor een actievere benadering van het werkgelegenheidsbeleid.

##### *Verwachtingen inzake migratie*

- *door de sterke toename van de buitenlandse directe investeringen valt te verwachten dat er in Estland heel wat nieuwe jobs zullen gecreëerd worden. Dit zou kunnen betekenen dat de migratie van arbeidskrachten naar ons land vrij beperkt zal blijven.*
- *aangezien de werkzaamheidsgraad onder de ouderen vrij hoog ligt, zal migratie van deze oudere leeftijdsgroepen weinig waarschijnlijk zijn. De jongeren op de arbeidsmarkt worden echter toch nog geconfronteerd met een hoge werkloosheid. Doch gezien de sterke ontwikkeling van de diensteneconomie en de reeds vermelde buitenlandse investeringen, verwachten we ook van deze jongeren slechts beperkte migratiebewegingen.*
- *De eventuele migratie zal zich wellicht eerder naar de nabije Scandinavische landen richten. Vooral Finland ligt voor de hand als land van bestemming omwille van de nabijheid en de taalverwantschap (de Finse en Estse taal liggen zeer dicht bij elkaar)*
- *De omvang van de migratie mag niet overschat worden gezien het lage aantal inwoners.*

## **4.6 De arbeidsmarkt in Hongarije**

### 4.6.1 Joint Assessment Paper

De Joint Assessment Paper van Hongarije is ondertekend op 16 november 2001. De volgende prioriteiten ter verbetering van het functioneren van de arbeidsmarkt werden benadrukt:

- Verhogen van jobcreatie, vooral in de dienstensector;
- Verhogen van de werkzaamheidsgraad;

- Aanpassen van het belastings- en uitkeringssysteem om extra incentives te geven om jobs te creëren en te aanvaarden;
- Aanpassen van onderwijssysteem aan de arbeidsmarktnoden;
- Aanpakken van vervroegd schoolverlaten;
- Verbeteren van de effectiviteit van volwassenenonderwijs;
- Aanpakken van genderongelijkheden;
- Professionaliseren van de publieke dienst voor arbeidsbemiddeling en van de structuren nodig voor ESF activiteiten.

#### 4.6.2 Huidige arbeidsmarktsituatie

De Hongaarse economie wordt gekenmerkt door een snelle economische groei, macro-economische stabiliteit en een groot aanpassingsvermogen aan veranderingen op de wereldmarkt. Het aandeel van de tewerkstelling in de landbouw (6,2% in 2002) ligt iets hoger dan het Europese gemiddelde en de groei van het aantal banen in de dienstensector compenseert banenverlies in de industrie.

De **werkzaamheidsgraad** steeg sinds 1998 en bedroeg in 2002 **56,6%**. Deze werkzaamheidsgraad is nog vrij laag te noemen, zowel voor mannen (63,5%) als voor vrouwen (50%). **Werkloosheid** blijft vrij laag en daalde verder tot **5,6%** in 2002. Een significant aandeel van de werklozen zijn jonge mensen. De **jongerenwerkloosheidsgraad** bedroeg **11,9%** in 2002. De graad van **langdurige werkloosheid** lag in 2002 op **2,4%**. Het aandeel niet-actieven is zeer hoog in Hongarije – de activiteitsgraad bedroeg maar 60,1% in 2002. De actieve bevolking is onvoldoende om de stijgende arbeidsvraag in Hongarije te voldoen. Een aanzienlijk deel van de jonge beroepsbevolking is tevens laaggeschoold. De niet-actieven op beroepsactieve leeftijd hebben sterk verouderde kwalificaties. Ondanks de positieve trend op de arbeidsmarkt, worden laaggeschoolden toch geconfronteerd met zware problemen om een baan te vinden. Er zijn tevens grote verschillen tussen de regionale arbeidsmarkten en regionale mobiliteit is laag.

#### 4.6.3 Stand van zaken werkgelegenheidsbeleid

Het promoten van een stimulerende werkomgeving en het verhogen van de flexibiliteit op de arbeidsmarkt blijven de kernpunten van het overheidsbeleid met het oog op een verhoging van de werkzaamheidsgraad. Gegeven het aanzienlijke aandeel niet-actieve ouderen, is er een groeiend besef dat het beleid meer effectieve instrumenten moet ontwikkelen om de toegang tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken en de inzetbaarheid te verhogen.

##### *4.6.3.1 Belastings- en uitkeringssysteem*

De belastingdruk in Hongarije is één van de hoogste van alle OESO-landen. Dit leidt tot zwartwerk en ontmoedigt arbeidsmarktparticipatie. De sociale zekerheidsbijdragen voor werkgevers werden verlaagd in 2002. Toekomstige plannen bestaan er onder meer in de belastingsschijven te verbreden en een vereenvoudiging van de belastingen door te voeren voor KMO's. Bijkomende financiële steun voor teleworkers zal hopelijk het zwartwerk verminderen en omzetten in geregulariseerde arbeid. De wettelijke minimumlonen werden tevens verhoogd in 2001 en 2002. Deze minimumlonen zijn bovendien niet onderhevig aan personenbelasting. Ook worden in

Hongarije de werkloosheidsuitkeringen aangevuld met een extra premie voor wie actief werk zoekt.

#### *4.6.3.2 Investerings in human capital*

Een vorm van ‘catch-up training’ is voorzien om individuen die vervroegd de school verlieten de kans te bieden toch een diploma te behalen. Het is van uitermate groot belang dat de basiscompetenties veilig gesteld worden. In navolging op de ‘Adult Education Act’ in 2001 werden verschillende instituten opgericht voor volwassenenonderwijs. Ook worden belastingvoordelen toegekend aan individuen die opleiding volgen.

#### *4.6.3.3 Actieve werkgelegenheidsmaatregelen*

Gezien de aanzienlijke personeelstekorten in bepaalde sectoren en regio’s erkent men de noodzaak om een oplossing te vinden voor de structurele werkloosheid en de lage activiteitsgraad. Nieuwe beleidsvoorstellen focussen op arbeidsmarktgerichte opleiding voor de meest benadeelde groepen. Nog teveel focussen actieve arbeidsmarktmaatregelen zich op de jongeren, en te weinig op de andere leeftijdsgroepen. Men tracht tevens de publieke dienst voor arbeidsbemiddeling meer klantvriendelijk te maken in lijn met de engagementen aangegaan in de Joint Assessment Paper. De link tussen de diensten die actieve begeleiding voorzien en de diensten die verantwoordelijk zijn voor de uitkeringen moet versterkt worden.

#### *4.6.3.4 Kwaliteit van de arbeid*

De gezondheidssituatie van vele werknemers is een punt van bezorgdheid, hetgeen ook de lage activiteitsgraad ten dele verklaart. Daarom is er nood aan een beleid dat betere arbeidsomstandigheden promoot. Dit dient gekoppeld te worden aan het stimuleren van meer gezinsvriendelijke werkregelingen (o.m. meer mogelijkheden tot deeltijds werk – vooral voor vrouwen en oudere werknemers).

#### 4.6.4 Aandachtspunten voor de toekomst

Het verhogen van de activiteits- en werkzaamheidsgraden evenals het stimuleren van de investeringen in human capital zijn de belangrijkste punten op de beleidsagenda in Hongarije. Bijdragen worden verwacht van de sociale partners in het bepalen van de loonontwikkelingen en het verbeteren van het aanpassingsvermogen van zowel werkgevers als werknemers. Aangezien kwalificatietekorten en ‘mismatches’ een obstakel zijn voor economische groei, zijn dringende maatregelen vereist om de regionale en sectorale mobiliteit te bevorderen. De systemen van levenslang leren moeten goed aansluiten bij de noden van de arbeidsmarkt. Ook regionale verschillen dienen weggewerkt te worden. Voorts is het noodzakelijk aandacht te schenken aan de gevaren van de werkloosheidsval. Vooral voor de laagste inkomenscategorieën is het belangrijk om de belastingdruk te verlagen. De financiële steun vanuit de Europese Unie dient gebruikt te worden voor een actievere benadering van het werkgelegenheidsbeleid.

*Verwachtingen inzake migratie:*

- *Aangezien de groei van het aantal banen in de dienstensector het banenverlies in de industrie compenseert en de werkloosheidsgraad in Hongarije laag is, valt op het eerste zicht geen al te grote migratiebeweging te verwachten. Hongarije wordt niet geconfronteerd met een gebrek aan jobs, maar met een zeer lage activiteitsgraad.*
- *de vraag is uiteraard wat er met het hoge aandeel niet-actieven zal gebeuren. Blijven zij in het zwarte arbeidscircuit in Hongarije of zullen zij migratie overwegen?*
- *gezien het toenemend aantal maatregelen om actief werk zoeken te promoten en om de werkloosheidsval te verminderen, valt te verwachten dat de werkzaamheidsgraad in Hongarije zal toenemen in de komende jaren. Dit zal migratie dan ook minder waarschijnlijk maken.*
- *onder de werklozen zitten veel jongeren, waarvan tevens een aanzienlijk deel laaggeschoold is. Zij hebben ondanks de grote vraag naar arbeid toch moeite om een job te vinden. Een migratiestroom van deze jongeren zou kunnen verwacht worden, tenzij permanente vorming van deze groep sterk gestimuleerd wordt (met een vlottere tewerkstelling tot gevolg).*

## 4.7 De arbeidsmarkt in Letland

### 4.7.1 Joint Assessment Paper

De Joint Assessment Paper van Letland werd ondertekend op 6 februari 2003. De kernpunten uit deze paper ter bevordering van de arbeidsmarkt zijn de volgende:

- Veiligstellen van tewerkstellingsvriendelijke loonontwikkelingen;
- Verlagen van de belastingdruk op de lage en midden inkomens;
- Combineren van een goede sociale bescherming voor werkzoekenden met het stimuleren tot actief zoekgedrag;
- Implementeren van een activeringsstrategie met een meer actieve rol voor de publieke dienst voor arbeidsbemiddeling;
- Uitbreiden van actieve arbeidsmarktmaatregelen en verhogen van middelen voor training;
- Verder bestuderen van structurele ongelijkheden op de arbeidsmarkt;
- Finaliseren van voorbereidingen voor ESF activiteiten

### 4.7.2 Huidige arbeidsmarktsituatie

Herstructureringen hebben over het algemeen de Letse economie versterkt, al blijft de privatisering van een aantal grote bedrijven nog steeds een uitdaging. Een sterke productiviteitsgroei verzekerde tevens de externe competitiviteit van Letland. De gevolgen van de economische transitie waren voelbaar op de arbeidsmarkt. De werkgelegenheid daalde tijdens de jaren negentig, doch gaat terug in stijgende lijn. De **werkzaamheidsgraad** bedroeg **60,4%** in 2002. Ook in de komende jaren zullen nog jobs verloren gaan, vooral in de industrie en de landbouw – de laatste sector is nog goed voor ruim 15% van de totale werkgelegenheid in Letland. De dienstensector neemt stilaan in belang toe en vertegenwoordigt nu ongeveer 60% van de werkgelegenheid. De **werkloosheidsgraad** ligt met **12,8%** in 2002 nog steeds hoog.

Er is sprake van een hoge **langdurige werkloosheid (5,8%)**, een hoge **jongerenwerkloosheid (24,6%)** en grote regionale verschillen. De werkzaamheidsgraad onder de laaggeschoolden is slechts de helft van deze van de hooggeschoolden. Zij zijn dan ook in grote mate uitgesloten van reguliere arbeid. Het behoren tot een etnische minderheid en/of het onvoldoende beheersen van de landstaal vergroten de kans op werkloosheid.

#### 4.7.3 Stand van zaken werkgelegenheidsbeleid

De belangrijkste uitdaging bestaat er in de werkgelegenheid en arbeidsdeelname op te drijven en de reallocatie van arbeid van achteruitgaande industrieën naar groeiende dienstensectoren te stimuleren.

##### *4.7.3.1 Belastings- en uitkeringssysteem, loonvorming*

De evolutie van de lonen volgt grotendeels de productiviteitstoename, doch gezien de beperkte jobcreatie blijven tewerkstellingsvriendelijke loonontwikkelingen belangrijk. Het minimumloon werd in 2001 verhoogd: het bedraagt circa 35% van een gemiddeld loon. Verder onderzoek is nodig om de impact van deze verhoging op de tewerkstelling na te gaan. De belastingdruk is hoog, vooral op de middeninkomens. Het minimum belastbaar inkomen is wel opgetrokken en sociale bijdragen werden verlaagd. De hoogte van de vervangingsinkomens voor werkzoekenden zijn afhankelijk van de duur van de werkloosheid.

##### *4.7.3.2 Actieve werkgelegenheidsmaatregelen*

Om de dienstverlening te verbeteren is het aantal “Job Information Centres” gevoelig uitgebreid. In de nationale actieplannen werd reeds gewag gemaakt van actieve arbeidsmarktmaatregelen om de inzetbaarheid van jongeren en langdurig werklozen te verhogen. Een groot deel van de werklozen registreert zich echter niet bij de Rijksdienst voor Arbeid. Het is dan ook van belang om open, transparante en toegankelijke diensten te bieden en zo meer werkzoekenden aan te zetten om zich te registreren.

##### *4.7.3.3 Investerings in human capital*

Hoewel het gemiddeld scholingsniveau van de beroepsbevolking vrij hoog lijkt, zijn de kwalificaties van vele werknemers toch niet meer aangepast aan de huidige en toekomstige vereisten van de arbeidsmarkt. De basis is echter gelegd voor de uitbouw van een coherent systeem van volwassenenonderwijs dat tevens gelinkt is met een nationaal beroepskwalificatiesysteem. Het hoge aantal vervroegde schoolverlaters is echter een pijnpunt.

##### *4.7.3.4 Regionale aspecten*

Aangezien er grote regionale verschillen zijn in economische groei en arbeidsmarktperformantie, worden regionale fondsen aangesproken om in achtergestelde regio's onder meer het ondernemerschap te bevorderen.

#### 4.7.4 Aandachtspunten voor de toekomst

De belangrijkste uitdaging voor Letland blijft de creatie van nieuwe jobs, vooral in groeiende sectoren om de jobdestructie in achteruitgaande industriële sectoren te compenseren. Daarbij is het voor werkgevers van belang dat de loonontwikkeling deze jobcreatie niet hindert. Tevens is het van belang dat de belastingdruk voor de lage inkomens vermindert. Het effect van de aanpassing van het minimumloon op de tewerkstelling dient verder onderzocht te worden. De dienst voor arbeidsbemiddeling dient haar toegankelijkheid en dienstverlening te verbeteren zodat meer werklozen zich registreren en gebruik maken van een actieve begeleiding naar werk. Het onderwijssysteem tenslotte dient oplossingen te zoeken voor het hoog aantal vervroegde schoolverlaters. Zo ook dient het systeem van volwassenenonderwijs verder uitgebouwd te worden, rekening houdend met de noden op de arbeidsmarkt.

##### *Verwachtingen inzake migratie:*

- *Letland kampt met een zeer hoge werkloosheidsgraad, in het bijzonder onder jongeren. Ook de langdurige werkloosheid is hoog. Aangezien er de komende jaren nog meer jobverliezen in de industrie en landbouw te verwachten zijn, is migratie waarschijnlijk. De vraag is echter naar welke landen deze migratie zich zal voordoen.*
- *gezien de banden tussen de Baltische staten en de Scandinavische landen is migratie naar deze landen wellicht waarschijnlijker.*
- *de omvang van de migratie mag niet overschat worden omwille van het geringe aantal inwoners.*

## **4.8 De arbeidsmarkt in Litouwen**

### 4.8.1 Joint Assessment Paper

Op 12 februari 2002 is de Joint Assessment Paper van Litouwen ondertekend. De prioriteiten ter verbetering van de arbeidsmarkt waren de volgende:

- Promoten van tewerkstellingsvriendelijke loonontwikkelingen;
- Hervormen van het belastings- en uitkeringssysteem;
- Finaliseren van de onderwijs hervorming;
- Hervormen van de publieke dienst voor arbeidsbemiddeling, vooral op lokaal en regionaal niveau;
- Uitbreiden van actieve arbeidsmarktmaatregelen;
- Uitbouwen van structuren voor ESF.

### 4.8.2 Huidige arbeidsmarktsituatie

De economie werd sterk getroffen door de Russische crisis in 1999, maar herstelde zich geleidelijk. Momenteel kan gesproken worden van een gunstige economische situatie. Toch heeft dit economische herstel zich nog niet vertaald in werkgelegenheidsgroei. De werkgelegenheid in de landbouw is nog steeds goed voor 17,1% van de totale werkgelegenheid, doch zal een lage productiviteit in deze sector leiden tot jobverlies in de toekomst. De tewerkstelling in de dienstensectoren neemt toe, maar onvoldoende om de jobverliezen in andere sectoren te compenseren. De **werkzaamheidsgraad** in 2002 bedroeg niet meer dan **59,9%**. Dit lage cijfer wordt

onder meer veroorzaakt door een vrij lage werkzaamheidsgraad onder de mannen. Terwijl in 1998 de werkzaamheidsgraad van mannen nog 67,8 bedroeg, lag deze in 2002 op 62,7%. De werkzaamheidsgraad van de 55- tot 64-jarigen lag in 2002 wel boven het Europese gemiddelde en bedroeg 41,6% (ten opzichte van 38,7% EU-gemiddelde). De **werkloosheidsgraad** in Litouwen ligt hoog: **13,1%** in 2002, doch evolueert gunstig ten opzichte van de voorgaande jaren (16,1% in 2001). Hetzelfde kan gezegd worden van de **langdurige werkloosheid**: deze ligt hoog (**7%**), maar evolueert in dalende lijn. In 2001 bedroeg de **jongerenwerkloosheid** nog 30,2%, in 2002 daalde ze tot **21,4%**. Zoals ook voor andere lidstaten geldt, vergroten het behoren tot een etnische minderheid en/of het onvoldoende beheersen van de landstaal de kans op werkloosheid.

#### 4.8.3 Stand van zaken werkgelegenheidsbeleid

De uitdaging voor Litouwen bestaat er in een gunstige omgeving te creëren voor jobcreatie en dit vooral in nieuwe groeiende sectoren, om zo de werkloosheid te reduceren en nieuwe opportuniteiten te geven aan hen die zich in krimpende sectoren bevinden. De sociale partners dienen hierin tevens betrokken te worden.

##### *4.8.3.1 Belastings- en uitkeringssysteem, loonvorming*

Wat loonvorming betreft zal het sociaal overleg op lokaal niveau intenser worden. Dit heeft als voordeel dat de loonevolutie sterker gekoppeld zal zijn aan structurele veranderingen op de arbeidsmarkt. De hoge lasten voor werkgever en werknemer vormen een barrière enerzijds voor jobcreatie en anderzijds voor het aannemen van een baan tegen een laag loon. De hoge marginale belastingtarieven en hoge sociale bijdragen leiden tot zwartwerk. De hervorming van de personenbelasting en het optrekken van het minimaal belastbaar inkomen zijn eerste stappen in de goede richting. Slechts 14% van de werklozen ontvangen echter een werkloosheidsuitkering, de overigen ontvangen veel lagere leeflonen.

##### *4.8.3.2 Actieve werkgelegenheidsmaatregelen*

Een verschuiving naar actievere werkgelegenheidsmaatregelen is zichtbaar. Deze zijn in hoofdzaak gericht naar de jonge werkzoekenden, de zeer langdurig werklozen en de minder validen. De aangekondigde hervorming van de publieke dienst voor arbeidsbemiddeling zit in een startfase.

##### *4.8.3.3 Investerings in human capital*

Hoewel de algemene standaard voor onderwijs in Litouwen vrij hoog ligt, zijn er toch nog tekens van enge specialisatie uit de Sovjettijd. Het aandeel van het BBP dat naar onderwijs gaat ligt echter hoger dan het Europese gemiddelde. Samen met de gemeenten wordt getracht een oplossing te vinden voor het hoge aantal vervroegde schoolverlaters. Een strategie voor levenslang leren wordt uitgewerkt, waarbij veel aandacht gaat naar het definiëren van competenties en het certificeren van de opleidingsverstrekkers.



#### 4.8.3.4 Regionale aspecten

De onevenwichten tussen de regio's zijn niet al te groot, al zijn er wel een aantal plaatsen waar de werkloosheid hoger is dan gemiddeld. Lokale tewerkstellingsinitiatieven worden echter ontwikkeld en ervaringen worden uitgewisseld.

#### 4.8.4 Aandachtspunten voor de toekomst

De belangrijkste uitdaging voor Litouwen blijft de creatie van nieuwe jobs, vooral in groeiende sectoren om de jobdestructie in krimpende sectoren als de landbouw te compenseren. Dit impliceert echter lastenverlaging voor de werkgevers en het geven van voldoende prikkels aan de werkzoekenden om een job te aanvaarden. De sociale partners moeten eveneens bijdragen aan de modernisering van de arbeidsorganisaties en de werkpatronen die flexibiliteit bieden aan de werkgever en voldoende zekerheid aan de werknemer. Het moderniseren van het onderwijssysteem en het verbeteren van de modaliteiten voor levenslang leren zijn sleutels voor het ondersteunen van structurele veranderingen op de arbeidsmarkt. Ook in de actieve arbeidsmarktmaatregelen dient de aandacht in sterke mate gericht te worden op opleiding en 'skill-upgrading'. Dit dient samen te gaan met een betere dienstverlening op vlak van arbeidsmarkt-informatieverstrekking en plaatsing.

##### *Verwachtingen inzake migratie:*

- *de hoge werkloosheidscijfers en het feit dat de dienstensectoren onvoldoende de jobverliezen opvangen maken migratiebewegingen uit Litouwen waarschijnlijk. Vooral de hoge jeugdwerkloosheid kan ertoe leiden dat heel wat jonge mensen hun heil zoeken in een andere Europese lidstaat.*
- *aangezien de onderwijsstandaarden vrij hoog liggen is te verwachten dat de personen die migreren wel een degelijk opleidingsniveau hebben.*
- *net zoals het geval met was met Letland, zal migratie zich vermoedelijk eerder richten op de Scandinavische landen.*
- *de omvang van de migratie mag niet overschat worden omwille van het geringe aantal inwoners.*

## **4.9 De arbeidsmarkt in Malta**

### 4.9.1 Joint Assessment Paper

De Joint Assessment Paper van Malta is ondertekend op 26 oktober 2001. De maatregelen om de situatie op de arbeidsmarkt te verbeteren focussen zich op volgende kernpunten:

- Actief promoten van de arbeidsdeelname van vrouwen;
- Verhogen van de totale werkzaamheidsgraad;
- Herbekijken van de link tussen belastings- en uitkeringssysteem;
- Omzetten van zwartwerk in reguliere arbeid;
- Aanpakken van ongeletterdheid en het moderniseren van beroepsopleidingen;
- Ontwikkelen van actieve arbeidsmarktmaatregelen;

#### 4.9.2 Huidige arbeidsmarktsituatie

Na een periode van sterke expansie in de jaren negentig, kende de Maltese economie een terugval, mede beïnvloed door een dalende vraag naar elektronische producten en de terugval in de toeristische sector na 11 september 2001. De arbeidsproductiviteit zakte eveneens. De **werkzaamheidsgraad** is eerder laag en bedroeg **55,2%** in 2002<sup>19</sup>. Het verschil tussen de werkzaamheidsgraad van mannen en vrouwen is zeer groot in Malta en bedroeg 41 procentpunten in 2002. Slechts één derde van de vrouwen op beroepsactieve leeftijd werkt. De werkzaamheidsgraad van 55- tot 64-jarigen bedroeg 30,2% in 2002<sup>20</sup>. In de private sector worden veel banen gecreëerd. Het aandeel van de dienstensector in de totale werkgelegenheid is aanzienlijk (circa 66% in 2001). De **werkloosheidsgraad** bedroeg **7,4%** in december 2002 en is daarmee licht gestegen ten opzichte van 2001. Het opleidingsniveau van de jongeren is sterk toegenomen. De Maltese jeugd staat sterk op vlak van talenkennis en ICT vaardigheden. Toch is het algemene scholingsniveau van de Maltese beroepsbevolking vrij laag. Ongeveer 60% van de beroepsbevolking beschikt niet over formele kwalificaties en de graad van ongeletterdheid onder de beroepsbevolking bedraagt 9%.

#### 4.9.3 Stand van zaken werkgelegenheidsbeleid

De belangrijkste uitdagingen voor Malta bestaan er in de totale werkzaamheidsgraad te verhogen, in het bijzonder voor vrouwen, stimulansen te bieden aan inactieven en werklozen om actief op zoek te gaan naar werk en de skill mismatch of het gebrek aan kwalificaties aan te pakken.

##### *4.9.3.1 Hervormen van het sociale zekerheidssysteem*

Het verschil tussen het minimumloon en de werkloosheidsuitkering is te klein om werkzoekenden aan te zetten om een job te zoeken. De dienst voor arbeidsbemiddeling onderzoekt momenteel welke maatregelen een impact kunnen hebben op de motivatie om werk te zoeken.

##### *4.9.3.2 Omzetten van zwartwerk in reguliere arbeid*

Zich bewust van het bestaan van een substantiële zwarte markt probeert de Maltese overheid de fraude met uitkeringen en niet aangegeven arbeid te verminderen door een éénmalige belastingsamnestie en door een beter uitgewerkte sociale bescherming voor personen werkzaam in de toeristische sector. Deze maatregelen zitten slechts in een beginfase.

##### *4.9.3.3 Matchen van arbeidsvraag en -aanbod*

Om tegemoet te komen aan een verwacht tekort aan geschoolde arbeidskrachten wordt het systeem van beroepsopleidingen grondig gemoderniseerd. De sociale partners duiden echter op het gebrek aan voldoende fondsen voor de financiering ervan. De graad van ongeletterdheid van de beroepsbevolking is een ander

---

<sup>19</sup> Zie Comprehensive Monitoring Report on Malta's preparations for membership (2003)

<sup>20</sup> Zie <http://europa.eu.int/comm/eurostat>

verontrustend gegeven. Er zal een instituut worden opgericht dat zich specifiek met deze problematiek zal bezighouden.

#### 4.9.3.4 Actieve werkgelegenheidsmaatregelen

De hervorming van de publieke dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding is gebeurd. Het beter kunnen profileren van een werkzoekende om hem/haar vervolgens een meer geïndividualiseerde en preventieve begeleiding te geven is de volgende stap.

#### 4.9.4 Aandachtspunten voor de toekomst

Een van de prioriteiten voor Malta is het verhogen van de deelname van vrouwen op de arbeidsmarkt. De bijdrage van de sociale partners dient zeker aangehouden en waar mogelijk uitgebreid te worden, vooral voor de aanpak van deze genderongelijkheid en op het vlak van de modernisering van de arbeidsmarkt. Daarnaast is het van belang om de belastings- en uitkeringssystemen zodanig te hervormen dat inactieven en werkzoekenden meer gestimuleerd worden om (regulier) werk te zoeken. De filosofie achter de werking van de publieke dienst voor arbeidsbemiddeling is verschoven van een reactieve naar een proactieve benadering. Inspanningen dienen nu gericht te worden op het uitbouwen van een meer gepersonaliseerde dienstverlening.

Geschoolde arbeid dient een belangrijke sterkte te worden van Malta's ontwikkeling. Recente verbeteringen aan het systeem van beroepsopleidingen zijn een stap in de goede richting, doch meer inspanningen zijn vereist om de kwalificaties van de beroepsbevolking te verhogen en de toch nog hoge graad van ongeletterdheid aan te pakken.

#### *Verwachtingen inzake migratie:*

- *de recente economische evolutie is niet zo gunstig (mede door de terugval van een aantal sectoren). Deze terugval verhoogt de kans op migratiebewegingen.*
- *bovendien wordt de Maltese economie gekenmerkt door een aanzienlijke zwarte markt. Hoe een strengere regelgeving zal inspelen op de arbeidsmarkt zal nog af te wachten zijn.*
- *de Maltese jeugd is door een goede opleiding en hun talenkennis wel voorbereid op vernieuwingen en verschuivingen in de economie. Zij zullen dan wellicht wel een job vinden binnen de groeiende dienstensector. Indien er onder hen toch migreren, zullen deze zich gezien hun goede talenkennis en ICT kennis makkelijk integreren in een andere lidstaat.*
- *of dat het grote aandeel ongeletterden uit Malta de stap naar migratie zal zetten is onduidelijk.*
- *tenslotte is ook moeilijk in te schatten naar welke landen eventuele migratiestromen zich zouden richten (eerder de nabij gelegen landen zoals Italië en Frankrijk of landen met een sterke historische band: het Verenigd Koninkrijk).*
- *de omvang van de migratie wordt beperkt door het geringe aantal inwoners.*

## 4.10 De arbeidsmarkt in Polen

### 4.10.1 Joint Assessment Paper

De Joint Assessment Paper van Polen is ondertekend op 29 januari 2001. De prioriteiten ter remediëring van de arbeidsmarkt die er in werden geïdentificeerd waren de volgende:

- Hervorming van belastings- en uitkeringssysteem;
- Het versterken van de incentives om te werken en om nieuwe banen te creëren;
- Behoud van juiste loonvorming;
- Promoten van actieve rol voor sociale partners in werkgelegenheidsbeleid;
- Finaliseren van de onderwijshervorming en uitbreiden van permanente vorming;
- Aanpakken van genderongelijkheid;
- Herzien van de structuur van de dienst voor arbeidsbemiddeling;
- Uitbreiden administratieve capaciteit voor ESF.

### 4.10.2 Huidige arbeidsmarktsituatie

Na een periode van sterke economische groei in de tweede helft van de jaren negentig, zakte de groei geleidelijk aan ten gevolge van een daling van de binnenlandse vraag. De situatie op de arbeidsmarkt verslechterde dan ook de laatste jaren. Met een **werkloosheidsgraad** van **19,9%** scoort Polen het slechtst van alle OESO landen. De **werkloosheid** is bijzonder hoog onder **jongeren (41,7%)** en laag gekwalificeerden. De **langdurige werkloosheid** lag op **10,9%** in 2002. De **werkzaamheidsgraad** bedroeg in 2002 slechts **51,5%**, die van 55- tot 64-jarigen slechts 26,1%. Het aantal personen op beroepsactieve leeftijd die met sociale uitsluiting bedreigd worden stijgt. De genderongelijkheden in werkgelegenheid, werkloosheid en lonen zijn significant. Er zijn ook grote regionale verschillen qua werkloosheid, met ratio's van 30% in sommige agrarische gebieden. Er worden nog meer jobverliezen verwacht in de landbouw en de kolen-, staal- en spoorwegaanpak als gevolg van de herstructurering van overheidsbedrijven.

### 4.10.3 Stand van zaken werkgelegenheidsbeleid

Het verhogen van de werkzaamheidsgraad en drastisch verlagen van de werkloosheidsgraad zijn topprioriteiten voor de Poolse overheid. Een uitdaging bestaat er in het functioneren van de productmarkt en arbeidsmarkt te hervormen zodat groei en werkgelegenheid gestimuleerd worden.

#### *4.10.3.1 Belasting- en uitkeringssysteem en loonvorming*

Polen kent een hoge belastingdruk. Voor werkgevers die pas afgestudeerden aanwerven en voor KMO's die nieuwe jobs creëren zijn er reeds maatregelen getroffen om de lasten te verlagen. De sociale bijdragen werden tevens verlaagd voor personen die een onderneming opstarten. Hervormingen in de inkomstenbelasting worden eveneens overwogen. In de jaren negentig werd er veel gebruik gemaakt van systemen van vervroegd pensioen. Nieuwe wetgeving daaromtrent is bedoeld om deze systemen geleidelijk aan te laten uitdoven. De vervangingsinkomens tijdens vervroegde pensionering en de voorwaarden voor toelating tot deze systemen werden

beperkt. Men wil alle uitkeringstrekkers aanzetten om actief op zoek te gaan naar een job. Het thema van minimumlonen is betwist in Polen. De overheid promoot autonome loonvorming door de sociale partners in de privésector. Uiteindelijk werd er een minimumloon ingevoerd, dat weliswaar lager ligt voor jongeren.

#### *4.10.3.2 Investerings in human capital*

De hervorming van het onderwijs startte in 1999 en is bedoeld om het verwerven van basiscompetenties te verzekeren. Nieuwe curricula worden uitgewerkt en na afloop van het verplichte onderwijs worden externe examens voorzien die gebaseerd zijn op nationale standaarden. Steeds meer scholen beschikken ook over computers. Belangrijk is echter dat het systeem van levenslang leren verder ontwikkeld en gemoderniseerd wordt.

#### *4.10.3.3 Actieve werkgelegenheidsmaatregelen en de werking van de dienst voor arbeidsbemiddeling*

Er werd erkend dat de bestaande dienst voor arbeidsbemiddeling onvoldoende instond voor de ondersteuning en implementatie van het werkgelegenheidsbeleid. De middelen werden niet noodzakelijk ingezet in overeenstemming met de prioritaire beleidslijnen en noden van de arbeidsmarkt. Een nieuw managementmodel was dan ook nodig voor informatieverstrekking en plaatsing. Het herdefinieert tevens de verantwoordelijkheden op nationaal, regionaal en lokaal niveau. De bedoeling is om een “one-stop/single entry” te introduceren op lokaal niveau.

#### 4.10.4 Aandachtspunten voor de toekomst

Er moet verder gezocht worden naar oplossingen voor de hoge belastingdruk voor Poolse werkgevers. Daarnaast dient men er op toe te zien dat de hervorming van het systeem van sociale zekerheid het actief zoeken naar een job promoot. De verderzetting van de hervorming van het onderwijssysteem zal ervoor zorgen dat schoolverlaters over de nodige competenties beschikken om de vele veranderingen op de arbeidsmarkt aan te kunnen. Meer gerichte inspanningen zijn echter nodig om een coherent kader op te stellen voor levenslang leren. Er dienen ook incentives gecreëerd te worden opdat werknemers zouden participeren in dit levenslang leertraject. Polen dient tenslotte de vernieuwde diensten voor arbeidsbemiddeling in te zetten als hét instrument voor de implementatie van het nationale werkgelegenheidsbeleid.

##### *Verwachtingen inzake migratie:*

- *aangezien Polen gekenmerkt wordt door een zeer hoge werkloosheidsgraad, is migratie zeker denkbaar. Bovendien zijn het vooral jongeren en laaggekwalificeerden die werkloos zijn en zullen deze wellicht eerder aan migratie denken. De verslechterde situatie op de arbeidsmarkt moedigt hen niet aan om in Polen te blijven.*
- *ook de nakende jobverliezen in een aantal industriële sectoren en overheidsbedrijven en de uitzichtloze situatie in sommige economisch achtergestelde gebieden zullen migratie in de hand werken.*
- *Polen heeft de grootste bevolking van alle nieuwe lidstaten.*

## 4.11 De arbeidsmarkt in Slovakije

### 4.11.1 Joint Assessment Paper

De Joint Assessment Paper van Slovakije is ondertekend op 26 november 2001. De prioriteiten voor het arbeidsmarktbeleid betroffen:

- Aanpassen van het belastings- en uitkeringssysteem om extra incentives te geven om jobs te creëren en te aanvaarden;
- Uitbreiden van actieve arbeidsmarktmaatregelen die gericht zijn op het verwerven van kwalificaties en het verhogen van de inzetbaarheid van de werklozen;
- Afstemmen van onderwijs- en vormingssysteem op noden van de arbeidsmarkt;
- Aanpakken van vervroegd schoolverlaten;
- Verhogen van opleidingsniveau en arbeidsmarktdeelname van de Romaminderheid (zigeuners) in Slovakije;
- Moderniseren van de publieke dienst voor arbeidsbemiddeling.

### 4.11.2 Huidige situatie arbeidsmarkt

Na de crisis in 1998 volgde een periode van toenemende economische groei en vonden structurele hervormingen plaats in Slovakije. Vanaf 2001 vertaalde deze economische groei zich tevens in werkgelegenheids groei. De totale **werkzaamheidsgraad** bedroeg in 2002 **56,8%**, wat laag is ten opzichte van het EU-15 gemiddelde. De werkzaamheidsgraad van mannen heeft gedurende enkele jaren een dalende trend vertoond (62,4% in 2002), terwijl deze van de vrouwen bleef stijgen (51,4% in 2002). De werkzaamheidsgraad van 55- tot 64-jarigen steeg, maar bleef in 2002 toch nog op het zeer lage niveau van 22,8% hangen. De **werkloosheid** is de laatste jaren toegenomen en bedroeg **18,6%** in 2002, één van de hoogste scores in de OESO-landen. De **langdurige werkloosheid** blijft eveneens toenemen. In 2002 bedroeg deze maar liefst **12,1%**. De werkloosheid onder de laaggeschoolden is in Slovakije het hoogst van alle Europese lidstaten en bedraagt meer dan 40%. De groepen die vooral getroffen worden door werkloosheid zijn zigeuners (Romaminderheid), vervroegde schoolverlaters, minder validen en personen met jonge kinderen. De **jongerenwerkloosheidsgraad** in Slovakije bedroeg **37,3%** in 2002.

Gezien de voortdurende economische herstructureringen en de dysfuncties op de arbeidsmarkt zal een hogere economische groei slechts een marginaal effect hebben op de verlaging van de werkloosheidsgraad. De economische herstructureringen hebben er tevens toe geleid dat er grote ongelijkheden zijn tussen Bratislava en omstreken en het oosten van het land.

De arbeidsmarkt wordt gekenmerkt door enerzijds een groot aandeel oudere werknemers waarvan de kwalificaties niet aangepast zijn aan de noden van een markteconomie en anderzijds een groot aandeel jonge mensen zonder werkervaring.

### 4.11.3 Stand van zaken werkgelegenheidsbeleid

De overheden beschouwen jobcreatie als de prioriteit voor Slovakije. Op verschillende beleidsdomeinen is er nog een achterstand in te halen.

#### *4.11.3.1 Belastings- en uitkeringssysteem*

De toename van de loonwag (het verschil tussen de loonkost voor de werkgever en het loon dat de werknemer in handen krijgt) is alarmerend. Het is nog onduidelijk of het toekomstig beleid maatregelen gaat treffen om de belastingdruk op de lagere inkomens te verminderen. Ook werd tot hiertoe weinig vooruitgang geboekt om het gebrek aan stimulansen om te werken aan te pakken door het hervormen van het uitkeringssysteem. Werkzoekenden dienen bovendien gestimuleerd te worden om ook verder dan hun eigen regio naar een job te zoeken. Beleidsmaatregelen om de kloof tussen uitkering en de laagste lonen te vergroten zijn genomen, maar ze wachten nog op uitvoering. Men overweegt om de minimumlonen per regio te laten verschillen. De Slovaakse overheid bereidt een grootschalige hervorming van het pensioenstelsel voor: de huidige voorzieningen voor vervroegd pensioen en voor ziekteverlof demotiveren mensen om langer aan de slag te blijven. De pensioenleeftijd voor vrouwen ligt tussen 53 en 57 jaar, die van mannen op 60 jaar.

#### *4.11.3.2 Investerings in human capital*

Er is onvoldoende vooruitgang in het uitwerken van bredere kwalificatieprofielen voor het onderwijs die beter inspelen op de arbeidsmarktnoden. Ondanks de zeer hoge werkloosheidsgraad onder jongeren is het tot hiertoe onduidelijk hoe men het vervroegd schoolverlaten in Slovakije gaat aanpakken.

#### *4.11.3.3 Actieve werkgelegenheidsmaatregelen en de dienst voor arbeidsbemiddeling*

De uitgaven voor actieve werkgelegenheidsmaatregelen namen de laatste jaren toe. In lijn met de prioriteiten gesteld in de Joint Assessment Paper zijn de middelen verschoven van tijdelijke arbeid naar herscholing en het opwaarderen van kennis en vaardigheden. Het opvolgen van de efficiëntie van de actieve arbeidsmarktmaatregelen is cruciaal in een context van een beperkt overheidsbudget. De openbare dienst voor arbeidsbemiddeling dient tevens een actievere rol te spelen in het verbeteren van de inzetbaarheid en in het stimuleren van werklozen tot het zoeken naar werk.

#### *4.11.3.4 Integratie van etnische minderheden*

Slovakije blijft moeilijkheden ondervinden met het ontwikkelen van een geïntegreerde en gecoördineerde beleidsaanpak ter verbetering van de arbeidsmarktsituatie van de Roma-minderheid (zigeuners). Beleidsinitiatieven rond deze thematiek hebben voornamelijk een pilot-karakter. Samenwerking tussen alle relevante stakeholders is een voorwaarde om vooruitgang te boeken. Verdere mainstreaming van acties wordt vooral door het gebrek aan fondsen tegengehouden.

#### 4.11.4 Aandachtspunten voor de toekomst

Jobcreatie is de absolute prioriteit voor Slovakije. Incentives moeten geboden worden om enerzijds jobs te creëren (vanuit werkgeversstandpunt) en anderzijds jobs te aanvaarden (vanuit werknemersstandpunt). De belastingdruk, zeker op lage inkomens, dient aangepakt te worden, alsook het systeem van uitkeringen dat werklozen te weinig motiveert om werk te zoeken. Meer transparante inspanningen zijn vereist om

het onderwijssysteem te moderniseren en op een effectieve manier het vervroegd schoolverlaten aan te pakken. De verschuiving binnen de actieve arbeidsmarktmaatregelen naar meer training en het verhogen van de inzetbaarheid biedt een goede basis om verdere maatregelen te treffen die de reallocatie van arbeid vanuit krimpsectoren naar groeisectoren kunnen bevorderen. Het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van de etnische minderheden (in het bijzonder de zigeuners van de Roma-minderheid) moet ook in de toekomst een aandachtspunt blijven. Het is van belang dat sociale integratie en tewerkstellingsobjectieven hierbij geïntegreerd worden.

*Verwachtingen inzake migratie:*

- *ondanks de positieve economische ontwikkelingen blijft de werkloosheid (ook de langdurige en jeugdwerkloosheid) alarmerend hoog. Doordat deze economische groei slechts een marginaal effect lijkt te hebben op de arbeidsmarktsituatie, is een migratiebeweging dan ook te verwachten.*
- *Slovakije kampt met een hoog aantal vervroegde schoolverlaters en met een aanzienlijke groep zigeuners die omwille van hun zwakke arbeidsmarktpositie moeilijk een job vinden. De te verwachten migratiestromen zullen wellicht voor een groot deel bestaan uit on- of laaggeschoolde arbeidskrachten.*

## 4.12 De arbeidsmarkt in Slovenië

### 4.12.1 Joint Assessment Paper

De Joint Assessment Paper van Slovenië is ondertekend op 18 juli 2000. De prioriteiten ter verbetering van de arbeidsmarkt betreffen:

- Promoten van actieve arbeidsmarktmaatregelen;
- Verbeteren van de werking van de openbare dienst voor arbeidsbemiddeling;
- Afstemmen van het systeem van beroepsopleidingen op de arbeidsmarktnoden;
- Onderzoeken of de loonontwikkelingen tewerkstelling bevorderen;
- Stimuleren van jobcreatie in de dienstensector;
- Tewerkstellingsvriendelijker maken van het belastings- en uitkeringssysteem;
- Reduceren van geografische onevenwichten
- Verzekeren van arbeidsmarktflexibiliteit en –zekerheid.

### 4.12.2 Huidige arbeidsmarktsituatie

Slovenië kent een vrij sterke economische groei met een toenemende arbeidsproductiviteit en een goede externe competitiviteit. De totale **werkzaamheidsgraad** bedroeg in 2002 **63,4%**, terwijl deze van de 55- tot 64-jarigen wel slechts 24,5% bedroeg. De werkzaamheidsgraad van de vrouwen ligt 10 procentpunten lager dan deze van de mannen (58,6% tegenover 68,2%). Het aandeel van de tewerkstelling in de dienstensectoren bedroeg 52,4% in 2002, hetgeen impliceert dat er nog veel potentieel ligt in deze sectoren. Er zijn tevens regionale onevenwichten wat betreft werkgelegenheid. De **werkloosheidsgraad** evolueert in dalende lijn: van 7,4% in 1998 naar **6,0%** in 2002. Doch de **werkloosheid** is vrij structureel van aard aangezien deze voor meer dan de helft **langdurig** is (**3,3%**). De **jeugdwerkloosheid** bedroeg **15,3%** in 2002.



### 4.12.3 Stand van zaken werkgelegenheidsbeleid

De belangrijkste beleidsuitdaging betreft het faciliteren van de arbeidsherallocatie van industrie naar diensten toe. Ook het beter afstemmen van arbeidsvraag en –aanbod behoort tot de prioriteiten.

#### *4.12.3.1 Belastings- en uitkeringssysteem*

De hoge lasten op arbeid blijven een probleem. Hervormingen van het belastingssysteem worden voorbereid. Men tracht zwartwerk tegen te gaan door regelmatige controles uit te voeren in sectoren waarvan men weet dat zwartwerk vaak voorkomt.

#### *4.12.3.2 Investerings in human capital*

De ontwikkeling van een wettelijk kader en van beleidsstrategieën voor een hervorming van het systeem van (beroeps)opleiding en het beroepsclassificatiesysteem boekt vooruitgang, doch de inpassing ervan vergt tijd. Men wil evolueren naar een modulair opleidings- en kwalificatiesysteem met certificering. De investeringen van bedrijven en vooral van KMO's in opleiding en ontwikkeling zijn laag. Het voorzien van faciliteiten en het geven van incentives voor deelname aan opleidingsactiviteiten is noodzakelijk.

#### *4.12.3.3 Actieve werkgelegenheidsmaatregelen en de dienst voor arbeidsbemiddeling*

Slovenië kampt met een sterk verouderde beroepsbevolking en de duur van de werkloosheid wordt eveneens steeds langer. Daarom dienen gepaste maatregelen getroffen te worden om de langdurige werkloosheid in te perken en de tewerkstelling van oudere werknemers te verhogen. De modernisering van de openbare dienst voor arbeidsbemiddeling, die een actievere rol moet opnemen en ook aan bepaalde kwaliteitsstandaarden moet voldoen, is volop aan de gang. Het is zeker van belang dat de impact van de verschillende maatregelen goed opgevolgd wordt.

#### *4.12.3.4 Regionale onevenwichten inzake tewerkstelling*

Stilaan komt een intensere samenwerking tot stand tussen de dienst voor arbeidsbemiddeling en regionale ontwikkelingsagentschappen zodat het actieve werkgelegenheidsbeleid gelinkt wordt aan het regionaal beleid. Om regionale onevenwichten aan te pakken is een brede strategie vereist waarbij werkgevers gestimuleerd worden om extra jobs te creëren in achtergestelde regio's, lokale vormingsinitiatieven uitgewerkt worden binnen deze regio's en individuen gemotiveerd worden om zich naar deze regio's te verplaatsen.

### 4.12.4 Aandachtspunten voor de toekomst

Slovenië moet nog meer inspanningen leveren om de arbeidsdeelname en de jobcreatie te bevorderen. De mogelijkheden voor levenslang leren moet verruimd worden door enerzijds meer faciliteiten te creëren en anderzijds voldoende incentives te bieden aan werknemers en werkgevers. De dienst voor arbeidsbemiddeling, ten

slotte, moet meer preventief te werk gaan en de nodige aandacht schenken aan het verhogen van de inzetbaarheid van werklozen via scholingsinitiatieven.

*Verwachtingen inzake migratie:*

- *de sterke economische groei in Slovenië geeft de beroepsbevolking vermoedelijk minder redenen om te migreren. Bovendien zullen de dienstensectoren de komende jaren nog een sterke expansie kennen. Voor jonge afgestudeerden ligt hierin dan ook heel wat potentieel.*
- *het feit dat de beroepsbevolking in Slovenië vrij oud is, vermindert tevens de kans op migratie.*

## 4.13 De arbeidsmarkt in Bulgarije

### 4.13.1 Joint Assessment Paper

De Joint Assessment Paper van Bulgarije is ondertekend op 29 oktober 2002. Bulgarije wil de situatie op de arbeidsmarkt verbeteren door de aandacht te richten op volgende aspecten:

- Verzekeren dat loonevolutie en loonvorming de arbeidsmarktevolutie ondersteunt;
- Herzien van belastings- en uitkeringssysteem om op die manier jobcreatie te promoten;
- Finaliseren van hervormingen in onderwijs- en vormingssystemen zodat deze systemen beter afgestemd zijn op arbeidsmarktnoden;
- Promoten van vorming voor werkenden en werklozen;
- Ontwikkelen van een efficiënte activeringsbenadering binnen de dienst voor arbeidsbemiddeling;
- Versterken van de integratie van etnische minderheden;
- Aanpakken van genderongelijkheden;
- Aanmoedigen van sociale dialoog;
- Voorzien van voldoende capaciteit voor ESF-werking.

### 4.13.2 Huidige arbeidsmarktsituatie

De herstructureringen in de Bulgaarse economie hebben een grote impact op de arbeidsmarkt. De sterke afname in werkgelegenheid in de industrie wordt niet volledig gecompenseerd door de jobcreatie in de dienstensector. De tewerkstelling in de landbouw blijft aanzienlijk. In 2002 bedroeg de **werkzaamheidsgraad** slechts **50,6%**. Voor mannen lag deze op 53,7% en voor vrouwen op 47,5%. De werkzaamheidsgraad onder de 55- tot 64-jarigen bedroeg in 2002 slechts 27%. De activiteitsgraad was in 2001 gestegen, maar daalde alweer licht in 2002 tot 61,9%. De **werkloosheidsgraad** blijft in 2002 hoog (**18,1%**), zeker onder de **jongeren (35,5%)** en laaggeschoolden, tevens is ze ook in belangrijke mate **langdurig** van aard (**11,9%**). Het gemiddelde scholingsniveau is laag en er is in verscheidene regio's sprake van 'skill mismatch'.

### 4.13.3 Stand van zaken werkgelegenheidsbeleid

Jobs creëren in een periode van herstructureringen in de economie blijft een belangrijke uitdaging voor Bulgarije. Er worden echter op verschillende domeinen acties ondernomen.

#### *4.13.3.1 Belastings- en uitkeringssysteem en loonvorming*

Wat loonvorming betreft dienen collectieve bi-partite loonsonderhandelingen gestimuleerd te worden die in lijn liggen met de situatie op de arbeidsmarkt. De lasten op arbeid blijven hoog ondanks het feit dat de sociale bijdragen sinds het einde van de jaren negentig verlaagd werden. Het uitkeringssysteem slaagt er niet in om alle groepen van werklozen (en in het bijzonder de meest kwetsbare) te bereiken. De koppeling tussen de uitkeringsadministratie en de dienst voor arbeidsbemiddeling moet versterkt worden om het actief zoeken naar werk en de scholing van de uitkeringsgerechtigden te stimuleren.

#### *4.13.3.2 Investerings in human capital*

Het hoge aantal vroege schoolverlaters en de onregelmatige aanwezigheid op school vragen aandacht. Wat etnische minderheden betreft, worden heel wat inspanningen geleverd om de kinderen uit deze minderheden in te schakelen in het gewone onderwijscircuit. De curricula van de beroepsopleidingen werden aangepast om te komen tot bredere beroepsstandaarden. De decentralisatie van bevoegdheden naar het gemeentelijk niveau maakt de afstemming van vorming op lokale arbeidsmarktnoden makkelijker. Opleiding voor werkzoekenden krijgt nog onvoldoende aandacht.

#### *4.13.3.3 Actieve werkgelegenheidsmaatregelen*

De accentverschuiving van passieve naar actieve arbeidsmarktmaatregelen verloopt niet snel genoeg. De uitgaven voor actieve programma's bedragen niet meer dan 0,35% van het BBP. De openbare dienst voor arbeidsbemiddeling beschikt nog over onvoldoende capaciteit en middelen voor een activeringsstrategie voor werklozen.

### 4.13.4 Aandachtspunten voor de toekomst

Het creëren van meer jobs is dé prioriteit voor Bulgarije. Daarom is het heel belangrijk dat de lasten op arbeid verlaagd worden. De loonwig moet verkleinen. En het uitkeringssysteem moet individuen blijven motiveren tot het zoeken naar een baan. Het verbeteren van de competenties van de beroepsbevolking is essentieel in een snel veranderende arbeidsmarkt. Velen zullen immers in de toekomst in andere types van jobs (vooral in de dienstensector) terechtkomen en dienen zich dan ook voldoende bij te scholen. Ook in de actieve werkgelegenheidsmaatregelen dient de klemtoon meer gelegd te worden op het verhogen/verbeteren van de inzetbaarheid.

#### *Verwachtingen inzake migratie:*

- *men kan verwachten dat de migratiestromen uit Bulgarije op het ogenblik dat deze een EU-lidstaat zal worden niet onaanzienlijk zullen zijn. Deze verwachting is gebaseerd op de vaststelling van een zeer hoge werkloosheidsgraad, een lage werkzaamheidsgraad, een ruime bevolking en een onvoldoende compensering van de jobverliezen in de industrie en landbouw door de dienstensectoren.*

- *bovendien is het scholingsniveau van de Bulgaarse beroepsbevolking vrij laag, zodat de verwachte migratiestroom ook gekenmerkt zal worden door een vrij laag opleidingsniveau.*
- *wel is het niet duidelijk naar welke landen deze migratiestromen zullen richten. Mogelijkerwijs richten sommigen zich naar andere nieuwe lidstaten die het economisch wel meer voor de wind gaat zoals Tsjechië.*

## 4.14 De arbeidsmarkt in Roemenië

### 4.14.1 Joint Assessment Paper

De Joint Assessment Paper van Roemenië is ondertekend op 28 oktober 2002. De belangrijkste uitdagingen voor de Roemeense arbeidsmarkt zoals aangeduid in de JAP zijn de volgende:

- Verzekeren dat loonvorming economische en arbeidsmarktevoluties ondersteunt;
- Jobcreatie bevorderen via herziening van belastings- en uitkeringssysteem;
- Verbreden van de toegang tot onderwijs en finaliseren van de hervorming van de beroepsopleidingen zodat ze beter afgestemd zijn op de arbeidsmarktnoden;
- Promoten van scholing voor werkenden en werklozen;
- Ontwikkelen van een activeringsaanpak en ervoor zorgen dat de dienst voor arbeids-bemiddeling toekomstige uitdagingen aankan;
- Zorgen voor een betere integratie van etnische minderheden;
- Ruimte bieden aan sociale partners om bij te dragen aan arbeidsmarkthervormingen;
- Voorbereidingen voor ESF werking.

### 4.14.2 Huidige arbeidsmarktsituatie

De Roemeense economie is nog een transitie-economie. De ontwikkeling van de diensten verloopt traag en is geconcentreerd in de omgeving van de hoofdstad Boekarest. De landbouw zorgde in 2002 voor 35,2% van de tewerkstelling. Op het platteland is dan ook een hoge activiteitsgraad (ook bij de jongste en oudste leeftijdsgroepen) en een lage werkloosheid. De totale **werkloosheidsgraad** in Roemenië bedroeg in 2002 **7%**, dat is een toename ten opzichte van de voorgaande jaren. De **langdurige werkloosheidsgraad** bedroeg in 2002 **3,8%**, de **jongerenwerkloosheidsgraad 18,5%**. De **werkzaamheidsgraad** bedroeg **57,6%**. Het gemiddelde scholingsniveau van de Roemenen is vrij laag. De kwalificaties waarover de arbeidskrachten beschikken zullen dan ook onvoldoende zijn om aan de vereisten van nieuwe jobs te voldoen.

### 4.14.3 Stand van zaken werkgelegenheidsbeleid

#### *4.14.3.1 Belasting- en uitkeringssysteem, loonvorming*

De belastingdruk op arbeid en de loonwrig zijn zo hoog, vooral bij de lage lonen, dat zij een obstakel vormen voor jobcreatie. De sociale bijdragen werden slechts marginaal verlaagd, maar verdere verminderingen worden gepland. Het systeem van uitkeringen werd pas hervormd: de werkloosheidsuitkering bedraagt ongeveer 75%

van het minimumloon, doch ontvangst ervan is aan bepaalde condities verbonden en is beperkt in de tijd om werkzoekenden te stimuleren om werk te zoeken. De lonen dienen in sterkere mate de arbeidsproductiviteit en vaardigheden te reflecteren.

#### *4.14.3.2 Investerings in human capital*

Ondanks een hervorming van het onderwijssysteem is het toegankelijk maken van het onderwijs voor iedereen nog steeds een moeilijkheid. Er bestaat tevens nog geen kader voor het ondersteunen van bedrijven in hun opleidingsinspanningen. Slechts een klein deel van de werklozen wordt in een opleidingstraject geplaatst.

#### *4.14.3.3 Actieve werkgelegenheidsmaatregelen en rol van de dienst voor arbeidsbemiddeling*

De actieve werkgelegenheidsmaatregelen zouden in de toekomst voor alle werklozen openstaan en niet enkel voor de uitkeringsgerechtigden. De openbare dienst voor arbeidsbemiddeling wil klantgerichter, efficiënter, en meer op lokaal vlak functioneren in de toekomst.

#### *4.14.3.4 Integratie van etnische minderheden*

Specifieke beleidsprogramma's, onder meer inzake onderwijs en sociale zekerheid, werden opgezet voor een betere integratie van de Roma-minderheid (zigeuners) in Roemenië.

#### *4.14.4 Aandachtspunten voor de toekomst*

Gezien de op til zijnde economische herstructurerings in Roemenië is het zeer belangrijk dat de arbeidsmarkt klaar is voor deze veranderingen. Inspanningen zijn nodig om de kwalificaties van de huidige en toekomstige beroepsbevolking op peil te houden. Actieve arbeidsmarktmaatregelen dienen gericht te zijn op het verhogen van de inzetbaarheid. Het is van primordiaal belang dat nieuwe jobs gecreëerd worden in groeiende sectoren.

##### *Verwachtingen inzake migratie:*

- *aangezien de Roemeense economie nog vrij traditioneel is (weinig diensten, veel landbouw) zullen in de toekomst heel wat verschuivingen plaatsvinden op de arbeidsmarkt. Of er grote migratiestromen zullen ontstaan zal afhangen van de mate waarin jobcreatie in de dienstensectoren de jobverliezen in andere sectoren zal compenseren.*
- *indien er migratiestromen zullen ontstaan, dan kan men vermoeden uit een analyse van de arbeidsmarkt in Roemenië dat de migrerende arbeidskrachten een vrij laag opleidingsniveau zullen hebben. Wellicht zullen ook minderheden (Roma) deel uitmaken van deze migratiestroom.*
- *De migratiestromen kunnen omvangrijk zijn omdat Roemenië vele inwoners telt.*

#### **4.15 Slotbeschouwingen over de arbeidsmarkten in de nieuwe lidstaten en kandidaat lidstaten**

Een belangrijk structureel kenmerk van de arbeidsmarkten in de nieuwe lidstaten is het *gebrek aan vraag naar arbeidskrachten*. In Letland, Litouwen, Polen, Slowakije, Bulgarije en Roemenië is de werkloosheid hoger dan 10%. Vooral de cijfers van langdurige tewerkstelling zijn in vele van de nieuwe lidstaten verontrustend. De afname van het aantal banen in de industrie kon slechts gedeeltelijk gecompenseerd worden door het stijgende aanbod in de dienstensector. Vanuit deze landen zijn wellicht de grootste migratiestromen te verwachten, al is het niet noodzakelijk dat deze werknemers naar Vlaanderen trekken.

De nieuwe lidstaten verschillen toch wel wat scholingsniveau betreft. Dit zal wellicht de samenstelling van mogelijke migratiestromen beïnvloeden. Wanneer er bijvoorbeeld uit Malta, Letland of Litouwen migratiestromen zouden ontstaan, zullen deze eerder gekenmerkt worden door een vrij hoog opleidingsniveau. Een lager scholingsniveau verwachten we dan weer voor migratiestromen uit Polen, Slowakije, Roemenië en Bulgarije.

Of de potentiële migratie zich effectief realiseert hangt in grote mate af van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt van deze nieuwe en toekomstige lidstaten. De nieuwe lidstaten staan voor de uitdaging om de werkzaamheidsgraad te verhogen, en in het bijzonder ook die van oudere werknemers, laaggeschoolden, mindervaliden en etnische minderheden. Een goed functionerende arbeidsmarkt en een moderne dienst voor arbeidsbemiddeling zijn voor de nieuw toegetreden lidstaten dan ook van eminent belang, temeer daar de grote veranderingen die zich binnen de industriële sectoren voltrekken om een specifieke kwalitatieve afstemming vragen. Het verhogen en aanpassen van de kwalificaties van de arbeidskrachten is een zeer belangrijke uitdaging. Levenslang leren staat dan ook hoog op de agenda van de nieuwe lidstaten.

## 5 Actuele migratiestromen tussen de nieuwe lidstaten en kandidaat-lidstaten en Vlaanderen (België)

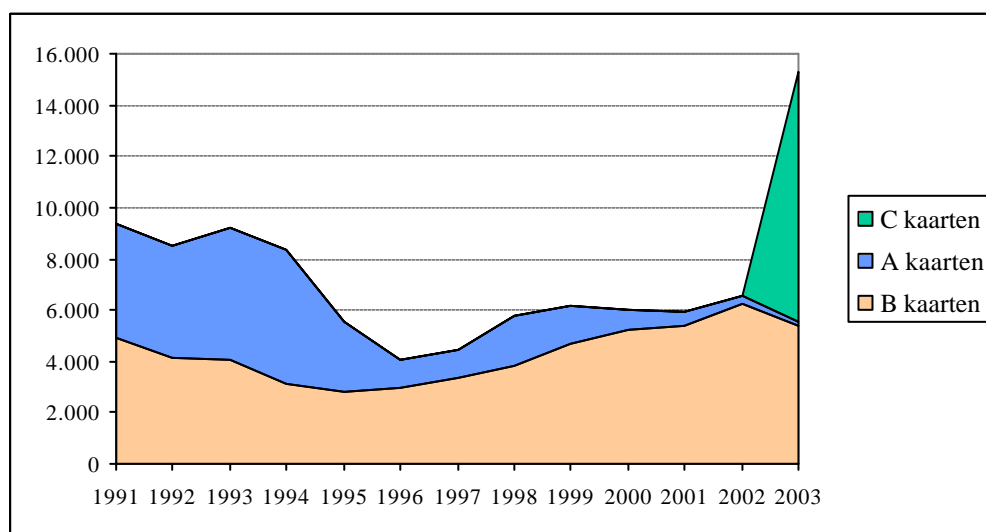
### 5.1 Inleiding

In de volgende paragrafen wordt eerst en vooral een overzicht gegeven van het aantal uitgereikte arbeidskaarten. Deze arbeidskaarten geven echter slechts een partieel beeld van het totaal aantal buitenlandse werknemers dat in Vlaanderen tewerkgesteld is. Immers, een groot aantal categorieën is vrijgesteld van de verplichting een arbeidskaart aan te vragen, onder meer de onderdanen van de Europese Economische ruimte, buitenlanders in het bezit van een vestigingsvergunning, erkende vluchtelingen etc. Ter aanvulling van het aantal arbeidskaarten schetsen we daarom ook de omvang van het aantal personen uit de nieuwe en kandidaat lidstaten die in België een zelfstandige activiteit hebben opgestart. Tenslotte voegen we ook een aantal cijfergegevens toe over de omvang van de ontvankelijk verklaarde asielzoekers, de erkende vluchtelingen, de geregulariseerden en de volgmigranten. Dit alles laat ons toe om een volledig beeld te krijgen van de actuele migratiestromen (voor arbeids- en andere redenen) naar Vlaanderen en België.

### 5.2 Arbeidskaarten Vlaanderen

In figuur 4 wordt de evolutie van het aantal uitgereikte A en B arbeidskaarten geïllustreerd. In de eerste helft van de jaren 90 daalde het aantal uitgereikte arbeidskaarten, vooral door een vermindering van het aantal A-kaarten. Dit was het gevolg van de uitbreiding van het aantal vrijgestelde categorieën. Sinds 1996 neemt het aantal uitgereikte arbeidskaarten systematisch toe door een stijging van het aantal B-arbeidskaarten.

*Figuur 4: Evolutie van het aantal uitgereikte A en B arbeidskaarten*



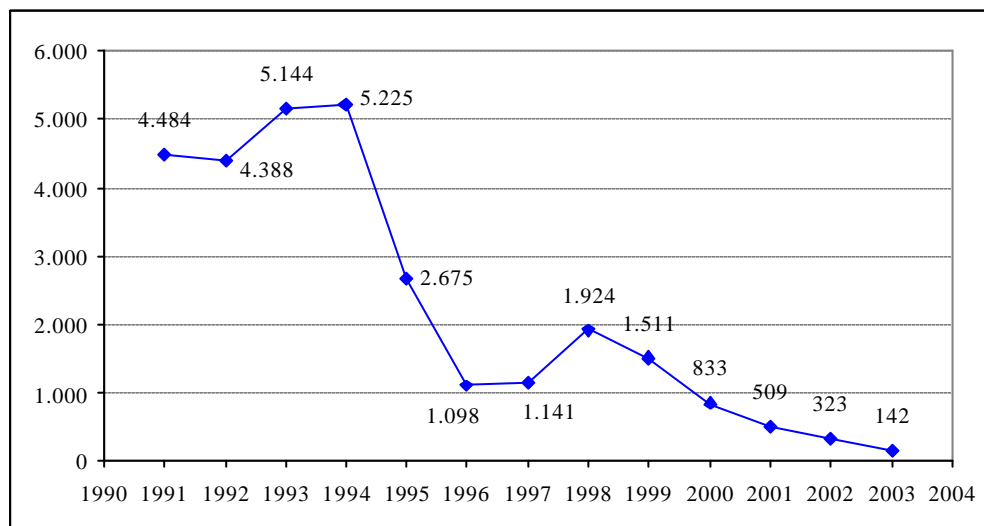
Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Tewerkstelling, cel Migratie: Jaarrapporten 20001- 2003 over de tewerkstelling van buitenlandse werknemers in het Vlaamse Gewest (Bewerking IDEA Consult)

Sinds 1 april 2003 werd de wetgeving echter gewijzigd, waardoor het aantal uitgereikte A-arbeidskaarten erg klein geworden is (142 in 2003). Ook het aantal B-kaarten lag in 2003 (5.402) lager dan in 2002. Ook dit heeft te maken met de gewijzigde reglementering waardoor het aantal vrijgestelde categorieën uitgebreid werd en waardoor een aantal categorieën overgeheveld werden naar de nieuwe C-kaart procedure. Daarnaast werden er in 2003 ook 9.779 C-kaarten en 2.076 voorlopige vergunningen uitgereikt. Het merendeel hiervan betrof kandidaat vluchtelingen (6.721) en studenten (1.421).

### 5.2.1 Arbeidskaarten A

Het aantal toegekende A arbeidskaarten is de laatste jaren systematisch gedaald door de uitbreiding van het aantal categorieën mensen die vrijgesteld worden van het bezit van een arbeidskaart. Zo zijn sinds 1995 de bezitters van een vestigingsvergunning (de zgn. identiteitskaart voor vreemdelingen) vrijgesteld, en sinds 1999 ook de erkende vluchtelingen.

*Figuur 5: Evolutie van het aantal afgeleverde arbeidskaarten A*



*Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Tewerkstelling, cel Migratie: Jaarrapporten 2001-2003 over de tewerkstelling van buitenlandse werknemers in het Vlaamse Gewest*

Ook het afgelopen jaar is de wetgeving verder geëvolueerd.

Tot 31 maart 2003 werden arbeidskaarten A toegekend om volgende redenen:

- Na 2, 3 of 4 jaar arbeid verricht tijdens een wettig en ononderbroken verblijf en waarvoor arbeidskaarten werden toegekend;
- Aan de vreemdeling die onmiddellijk voorafgaand aan de aanvraagdatum 5 jaar wettig en ononderbroken in België verbleven heeft
- Op grond van familiale banden
- Op grond van diverse criteria (o.m. recht op terugkeer, voorwaarden van nationaliteitskeuze)

Maar sinds april kan de arbeidskaart A enkel nog uitgereikt worden aan personen die kan aantonen dat hij 4 jaar met een arbeidskaart B heeft gewerkt, en dit gedurende een periode van 10 jaar voor de aanvraag, en tijdens een wettig en ononderbroken verblijf.



Daarbij komen de arbeidskaarten B toegekend aan gespecialiseerde techniekers, stagiairs, au pair jongeren navorsers, gasthoogleraren of hogeschoolden echter niet in aanmerking, net zomin als werknemers die met een arbeidsovereenkomst met een in het buitenland gevestigde werknemer verbonden bleven. Het grootste deel van de B arbeidskaarten wordt echter typisch aan deze categorieën uitgereikt. Naar de toekomst toe kan dus verwacht worden dat er nog uiterst weinig A kaarten zullen worden toegekend.

In 2003 zijn er nog 142 arbeidskaarten uitgereikt in Vlaanderen, waarvan 112 in het eerste kwartaal. Volgende tabel toont welk aantal hiervan uitgereikt werden aan inwoners van de nieuwe of kandidaat lidstaten.

*Tabel 14: Aantal uitgereikte A-arbeidskaarten in Vlaanderen in 2003*

	Nationaliteit	Aantal A kaarten	In %
Nieuwe lidstaten	Estland	0	0,0%
	Letland	0	0,0%
	Litouwen	0	0,0%
	Tsjechië	2	1,4%
	Slovakije	1	0,7%
	Hongarije	0	0,0%
	Polen	3	2,1%
	Slovenië	0	0,0%
	Malta	0	0,0%
	Cyprus	0	0,0%
Kandidaat lidstaten	Bulgarije	0	0,0%
	Roemenië	4	2,8%
	Turkije	17	12,0%
Voormalig Joegoslavië	Kroatië	1	0,7%
	Bosnië-Herzegovina	2	1,4%
	Macedonië	1	0,7%
	Joegoslavië	15	10,6%
Andere nationaliteiten		96	67,6%
<b>Totaal</b>		<b>142</b>	<b>100,00%</b>

*Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Tewerkstelling, cel Migratie: Jaarrapport 2003 over de tewerkstelling van buitenlandse werknemers in het Vlaamse Gewest (Bewerking IDEA Consult)*

Zo blijkt dat er 3 of 2,1% uitgereikt aan personen met de Poolse nationaliteit, en 21 of 14,8% aan personen uit de kandidaat lidstaten (vooral Turkije). Personen met Joegoslavische nationaliteit vertegenwoordigen 10,6% van de uitgereikte A-arbeidskaarten.

### 5.2.2 Arbeidskaarten B

Het aantal arbeidskaarten B dat in 2003 in Vlaanderen werd toegekend, bedraagt 5.402. Het ging daarbij om 2.679 eerste aanvragen en 2.723 hernieuwingen. Deze cijfers zijn echter moeilijk te vergelijken met die van de vorig jaren, aangezien voor sommige categorieën van B arbeidskaarten slechts kaarten werden uitgereikt tot eind maart 2003. Sindsdien werden deze categorieën overgeheveld naar C, of vrijgesteld van arbeidskaarten. Van de 5.402 B-kaarten zijn er 5.002 toegekend aan categorieën die ook na de gewijzigde regelgeving blijven bestaan, en 400 kaarten aan categorieën die sindsdien in aanmerking komen voor een arbeidskaart C (het betreft onder meer

studenten, slachtoffers van mensenhandel, gezinshereniging, gemachtigd of toegelaten verblijf).

De volgende tabel geeft de verdeling van het afgeleverde B arbeidskaarten over de nationaliteiten van de werknemers. Werknemers uit de 10 nieuwe lidstaten zijn goed voor 22,5% van de B-arbeidskaarten, de kandidaat lidstaten voor 9%. Bij de eerste aanvragen betreft het 32% personen met nationaliteit uit de nieuwe lidstaten, vooral Polen, Slovenen en Tsjechen. Bij de kandidaat lidstaten scoren Bulgarije, Roemenië en Turkije het hoogst. In vergelijking met de 2,5 miljoen werkenden op de Vlaamse arbeidsmarkt in 2003 is het aantal arbeidskaarten type B van de NKL als zeer gering te beschouwen.

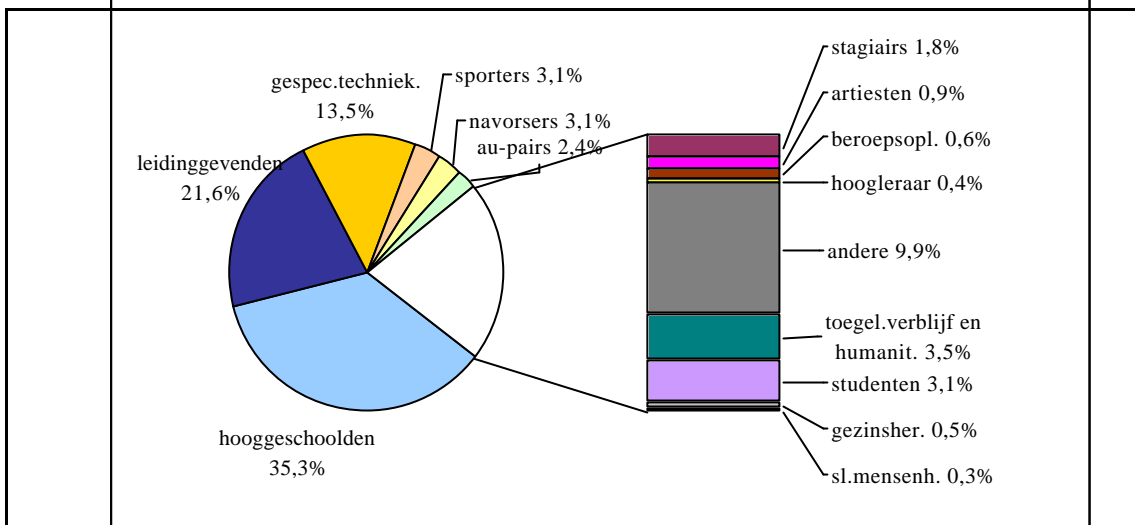
*Tabel 15: Aantal uitgereikte B-arbeidskaarten in Vlaanderen in 2003*

	Nationaliteit	B	Eerste aanvragen	Hernieuwingen
Nieuwe lidstaten	Estland	6	3	3
	Letland	14	6	8
	Litouwen	11	6	5
	Tsjechië	137	93	44
	Slovakije	104	75	29
	Hongarije	89	39	50
	Polen	652	474	178
	Slovenië	198	150	48
	Malta	4	2	2
	Cyprus	2	1	1
Kandidaat lidstaten	Bulgarije	160	74	86
	Roemenië	188	92	96
	Turkije	140	53	87
Voormalig Joegoslavië	Kroatië	91	61	30
	Bosnië-Herzegovina	7	1	6
	Macedonië	2	0	2
	Joegoslavië	64	26	38
Andere nationaliteiten		3.533	1.523	2.010
<b>Totaal</b>		<b>5.402</b>	<b>2.679</b>	<b>2.723</b>
<b>Totaal Oost-Europese NKL<sup>(1)</sup></b>		<b>1.559</b>	<b>1.012</b>	<b>547</b>

Bron: *Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Tewerkstelling, cel Migratie: Jaarrapport 2003 over de tewerkstelling van buitenlandse werknemers in het Vlaamse Gewest (Bewerking IDEA Consult)*

(1) Zonder Turkije en Kroatië.

*Figuur*



Bron: *Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Tewerkstelling, cel Migratie: Jaarrapport 2003 over de tewerkstelling van buitenlandse werknemers in het Vlaamse Gewest (Bewerking IDEA Consult)*

Hooggeschoolden en leidinggevenden zijn over het algemeen goed voor bijna 57% van alle arbeidskaarten B, maar bij de nieuwe lidstaten bedraagt dat percentage minder dan 15%. Hooggeschoolde buitenlandse werknemers hebben vaak de Japanse, Indische of Amerikaanse nationaliteit, en zijn dikwijls werkzaam in sectoren als informatica, chemie, telecommunicatie. Personen met Hongaarse, Poolse, Sloveense of Tsjechische nationaliteit die een B arbeidskaart krijgen zijn daarentegen relatief vaak gespecialiseerde technikers. Dit blijkt uit de volgende tabel.

*Tabel 16: Aandeel gespecialiseerde technikers (2003)*

	Alle	HU	PO	SL	CZ
Gespecialiseerd techn	727	29	247	188	32
Alle categorieën B	5.402	89	652	198	137
Gespec.techn in % alle	13,5%	32,6%	37,9%	94,9%	23,4%

Bron: *Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Tewerkstelling, cel Migratie: Jaarrapport 2003 over de tewerkstelling van buitenlandse werknemers in het Vlaamse Gewest (Bewerking IDEA Consult)*

Gespecialiseerde technikers betreft werknemers die door een arbeidsovereenkomst met een in het buitenland gevestigde werkgever verbonden blijven en die naar België komen voor een montage of een herstelling van een bij die buitenlandse werkgever vervaardigde installatie, en dit voor een periode van maximum 6 maanden. Een groot aantal van de migraties vanuit de nieuwe lidstaten heeft dus een tijdelijk karakter.

De sterke concentratie van enkele nationaliteiten is te wijten aan het feit dat de aankopen van machines (voor nieuwe productielijnen) in die landen geconcentreerd zijn. Het zijn met name bedrijven uit de bouw- en metaalsector, en dan hoofdzakelijk de automobielassemblage, die hiervan gebruik maken. Het zijn veelal steeds dezelfde Oost-Europese bedrijven die montagewerken komen uitvoeren bij bedrijven als Ford (Genk), Opel (Antwerpen) en Volvo (Gent).

### 5.2.3 Arbeidskaarten C

Sinds april 2004 worden ook arbeidskaarten C toegekend. Dit zijn arbeidskaarten van beperkte duur die worden toegekend aan vreemdelingen die op het moment van de aanvraag reeds tijdelijk in België verblijven om andere redenen dan arbeidsmigratie. Het betreft onder meer kandidaat-vluchtelingen waarvan de asielaanvraag ontvankelijk werd verklaard, slachtoffers van mensenhandel, personen die om gezinshereniging hebben verzocht, studenten etc. De kaart is geldig voor alle in loondienst uitgeoefende beroepen.

In 2003 (april-december) werden in Vlaanderen 9.779 C-arbeidskaarten toegekend, waarvan 69% aan kandidaat vluchtelingen. 7% van de uitgereikte C kaarten betrof een persoon uit de nieuwe of kandidaat lidstaten. In deze groep behoren Polen, Bulgarije, Turkije en in mindere mate Roemenië tot de uitschieters.

Tabel 17: *Aantal uitgereikte C-arbeidskaarten in Vlaanderen in 2003 (apr-dec)*

	Nationaliteit	C	Eerste aanvragen met immigratie	Eerste aanvragen zonder immigratie
Nieuwe lidstaten	Estland	3	1	2
	Letland	9	3	6
	Litouwen	7	1	6
	Tsjechië	21	7	14
	Slovakije	22	7	15
	Hongarije	18	4	14
	Polen	104	23	81
	Slovenië	0	0	0
	Malta	0	0	0
	Cyprus	0	0	0
Kandidaat lidstaten	Bulgarije	126	41	85
	Roemenië	69	15	54
	Turkije	323	168	155
Voormalig Joegoslavië	Kroatië	19	11	8
	Bosnië-Herzegovina	59	39	20
	Macedonië	38	23	15
	Joegoslavië	681	363	319
Andere nationaliteiten		8.280	3.832	4.447
<b>Totaal</b>		<b>9.779</b>	<b>4.538</b>	<b>5.241</b>

Bron: *Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Tewerkstelling, cel Migratie: Jaarrapport 2003 over de tewerkstelling van buitenlandse werknemers in het Vlaamse Gewest (Bewerking IDEA Consult)*

Bij de personen uit de nieuwe lidstaten werd de C kaart overwegend uitgereikt aan studenten of in het kader van gezinshereniging. Dit geldt ook voor Bulgarije en Roemenië. Bij de personen met Turkse nationaliteit werden de meeste C kaarten uitgereikt aan kandidaat vluchtelingen of in het kader van gezinshereniging. De inwoners van voormalig Joegoslavië kregen hoofdzakelijk een C arbeidskaart toegekend als kandidaat vluchteling of naar aanleiding van een tijdelijk verblijf met BIVR (bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister).

### 5.2.4 Geografische verdeling van de arbeidskaarten in België

Tabel 18: Uitgereikte arbeidskaarten per Gewest (2002)

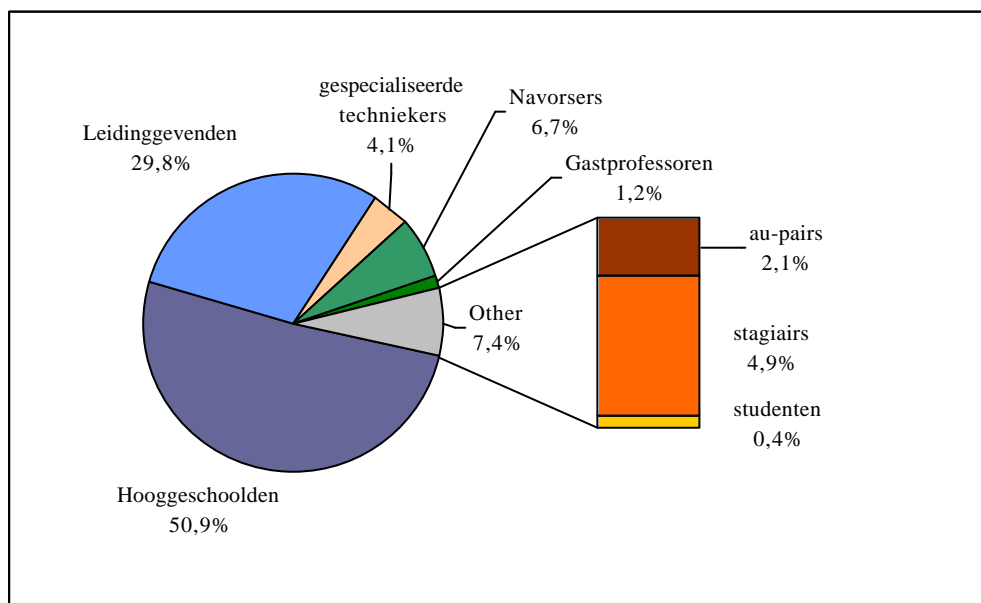
	Vlaanderen	Wallonië	Brussel	Totaal
A arbeidskaarten	323	123	358	804
B arbeidskaarten	6.268	1.873	3.442	11.583
Totaal	6.591	1.996	3.800	12.387

Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Ministère de la Région Wallonne, Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale (Bewerking IDEA Consult)

Tabel 18 geeft de verdeling per gewest weer van de uitgereikte arbeidskaarten. Migranten richten zich vooral naar Vlaanderen en Brussel voor tewerkstelling.

Met een arbeidskaart, uitgereikt door het ene gewest, kan vanaf 1 april 2003 ook gewerkt worden in de andere gewesten. Voor de arbeidskaarten B geldt daarbij wel nog steeds dat het werk uitgeoefend wordt voor dezelfde werkgever en in het kader van de voorwaarden van de bestaande arbeidskaart.

Figuur 7: Verdeling van de B-arbeidskaarten per categorie in het Brussels Gewest (2002)



Bron: Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Bewerking IDEA Consult)

### 5.2.5 Positie van migranten op arbeidsmarkt

Het aantal arbeidskaarten dat uitgereikt wordt, vertelt wel iets over (een deel van) de stromen van vreemde arbeidskrachten naar Vlaanderen, maar niet over de stock. Uit cijfers van het NIS <sup>21</sup> blijkt dat er op de Belgische arbeidsmarkt zo'n 350.000 arbeidskrachten met vreemde nationaliteit actief zijn, of zo'n 8% van de totale

<sup>21</sup> NIS - Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (2004), Statistische Studie nr 111: Hoe vreemd is vreemd op de arbeidsmarkt? Over de allocthone arbeidskrachten in België.

beroepsbevolking. Wanneer ook rekening wordt gehouden met genaturaliseerde vreemdelingen, stijgt dit percentage tot 13%. Dit is heel wat hoger dan het aantal personen met een geldige arbeidskaart, vermits ook heel wat categorieën vrijgesteld zijn van de verplichting over een arbeidskaart te beschikken.

In Tabel 19 wordt een overzicht gegeven van de spreiding van die vreemde arbeidskrachten over de diverse economische sectoren, en dit voor een aantal nationaliteitengroepen. De cijfers zijn afkomstig van het Datawarehouse Arbeidsmarkt, dat arbeidsmarktinformatie van de verschillende sociale zekerheidsinstellingen koppelt. Voor wat de loontrekkende werkgelegenheid betreft, zijn de niet-Belgen sterk geconcentreerd in enkele sectoren. Dit zijn onder meer de land- en tuinbouw, de bouwsector en de horeca. Ook de uitzendsector en de industriële schoonmaakbedrijven tellen relatief meer niet-Belgen. De sectoren met een hoog aantal niet-Belgen zijn doorgaans sectoren met gemiddeld lagere lonen en een lagere scholingsgraad.

*Tabel 19: Loontrekkenden van 18 tot en met 64 jaar naar nationaliteitsgroep en sector (Vlaams Gewest; 30 juni 2000)*

In %	Belg	Buur-landen	Zuid-Europ. Lidst.	Turk., Bulg. Roem.	Azië	Noord-Afrika	Overig Afrika
Land- en tuinbouw	0,7	1,1	1,9	17,2	10,6	9,4	7
Visserij	0	0	0	0	0	0	0
<b>Totaal primaire sector</b>	<b>0,7</b>	<b>1,1</b>	<b>1,9</b>	<b>17,2</b>	<b>10,6</b>	<b>9,4</b>	<b>7</b>
Winning van delfstoffen	0	0,1	0	0	0	0	0
Voedingssector	3	3,1	3	5,6	3,2	6,4	4,4
Textiel- en kledingssector	2,2	1,8	2,3	4,5	1	3,3	0,5
Houtindustrie	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,4
Grafische nijverheid	1,6	1,8	1,5	0,3	0,4	0,8	0,3
Chemische industrie	2,6	3,4	1,4	1,9	0,7	1,4	1
Rubber- en kunststofnijverheid	1	1	1,3	1,1	0,6	1	0,6
Vervaardiging van glas, bakstenen, cement en andere bouwmaterialen	0,9	0,9	1,2	1,1	0,6	1,1	0,2
Metaalsector	8,9	9,4	19	12,6	5,5	11,3	3,8
Overige industrie	1,1	1,1	1,3	1,2	1,1	1	0,9
Elektriciteit, gas, stoom en water	0,8	0,1	0,1	0	0,1	0	0,1
Bouw	5,6	6,2	9,7	17,5	1,3	7,7	2,9
<b>Totaal secundaire sector</b>	<b>28,2</b>	<b>29,1</b>	<b>41,1</b>	<b>46,2</b>	<b>14,5</b>	<b>34,3</b>	<b>15,1</b>
Distributie en verhuurdiensten	13,6	17,6	16	5,2	13,8	8,4	6,9
Horeca	2,3	6,9	8,3	3,5	23,4	7,5	12,3
Vervoersector	5,5	7,4	5,3	2,3	3,1	3,9	3,5
Post en telecommunicatie	2,3	1,2	0,7	0,1	0,4	0,4	1,9
Financiële diensten	4	2,5	1,5	0,1	0,4	0,3	0,8
Informatica	1,2	2,3	1,1	0,4	2,3	0,2	1,6
Advies en bijstand aan ondernemingen en personen	3,7	7,7	3,8	1,3	3,5	1,3	3
Uitzendsector	3,3	5,27	5,5	12	8,6	17,4	21,9
Industriële reiniging	0,8	1,22	2,8	4,5	2,1	6,7	4,5
Overige diensten aan personen	0,7	0,9	2,1	0,5	3,1	0,6	0,9
<b>Totaal tertiaire sector</b>	<b>37,5</b>	<b>53,2</b>	<b>47,1</b>	<b>29,9</b>	<b>60,7</b>	<b>46,5</b>	<b>57,3</b>

Openbaar bestuur, justitie, defensie en openbare veiligheid en verplichte sociale verzekering	12,3	2,4	2,3	2,0	3,2	2,8	6,1
Onderwijs	9,3	4,5	1,7	1,1	5,9	0,9	1,6
Gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening	9,9	5,7	3,8	2,4	2,7	4,5	8,5
Recreatie, cultuur en sport	0,8	1,7	0,8	0,3	1,1	0,6	2,7
Speur- en ontwikkelingswerk	0,3	0,8	0,3	0,1	0,8	0,2	0,2
Afvalwater- en afvalverzameling; straatreiniging	0,2	0,2	0,2	0,6	0,1	0,5	0,5
Belangenvertegenwoordiging	0,8	1,3	0,7	0,3	0,5	0,4	1
<b>Totaal quartaire sector</b>	<b>33,7</b>	<b>16,6</b>	<b>9,9</b>	<b>6,7</b>	<b>14,3</b>	<b>9,9</b>	<b>20,6</b>
Totaal	100	100	100	100	100	100	100

Bron: *Datawarehouse Arbeidsmarkt (Bewerking Steunpunt WAV)*

Bovendien zijn er ook verschillen tussen nationaliteitengroepen te merken. Turkse maar ook Roemeense en Bulgaarse vrouwen werken bijvoorbeeld relatief meer in de land- en tuinbouw, terwijl de mannen uit die landen vaak in de bouw actief zijn. Werknemers met een buitenlandse nationaliteit werken daarenboven ook meer in jobs met een precair statuut zoals seizoensarbeider, uitzendkracht of in deeltijdse jobs.

De concentratie van andere nationaliteiten in bepaalde sectoren heeft onder meer te maken met de laagdrempelige toegang tot deze sectoren, en de geringe eisen op het vlak van specifieke vaardigheden die deze sectoren stellen.

Omdat geen enkele socialezekerheidsinstelling gegevens registreert over scholing of ervaring, is het op basis van deze gegevens niet mogelijk na te gaan in hoeverre het opleidingsniveau van de Belgische en vreemde beroepsbevolking verschillen vertoont, en mee de verschillende concentraties in sectoren verklaart.

De enquête naar de arbeidskrachten daarentegen biedt wel informatie over het opleidingsniveau van de Belgische en vreemde beroepsbevolking. Uit deze gegevensbron blijkt dat verschillen in opleidingsniveau niet volstaan om de verschillen in werkloosheid te verklaren. Binnen eenzelfde opleidingsniveau zijn er grote verschillen in werkloosheidsgraad tussen de diverse nationaliteitengroepen. Hoewel voor alle groepen geldt dat de werkloosheidsgraad daalt naarmate het opleidingsniveau toeneemt, is deze verandering voor Turken en Marokkanen miniem.

### 5.3 Zelfstandigen

Niet-Belgen die in België een zelfstandige activiteit willen uitoefenen moeten een beroepskaart kunnen voorleggen. Wel zijn een aantal categorieën vrijgesteld, onder meer de onderdanen van een lidstaat van de EER en onder bepaalde voorwaarden hun familieleden, echtgenoten van Belgen, in België erkende vluchtelingen, ....

Van de 31.020 personen die in 2002 als zelfstandige hun activiteit als hoofdbezigheid in België hebben opgestart, zijn er 1.773 afkomstig uit een ander land dan België of een land van de EU-15. Onderstaande tabel geeft een overzicht van het belang van de nieuwe lidstaten en de kandidaat lidstaten hierin. De NKL zijn goed voor ongeveer de

helft van de zelfstandigen van buiten de EU-15. Bij de nieuwe lidstaten is vooral de positie van Polen opmerkelijk. Van de potentiële toekomstige toetreders scoort Turkije het hoogste aandeel, gevolgd door Bulgarije en Roemenië.

*Tabel 20: Nationaliteit van de personen van buiten de EU-15 die in 2002 een zelfstandige activiteit als hoofdbezigheid hebben opgestart in België*

Nationaliteit	Aantal	%
Tsjechië	20	1,1%
Slovakije	28	1,6%
Hongarije	11	0,6%
Polen	355	20,0%
Bulgarije	106	6,0%
Roemenië	127	7,2%
Turkije	239	13,5%
Joegoslavië	18	1,0%
Andere	869	49,0%
Totaal	1.773	100,0%

Bron: RSVZ (Bewerking IDEA Consult)

## 5.4 Doelgroepen van het inburgeringsbeleid

Zoals reeds vermeld in de inleiding zijn de zogenaamde arbeidsmigranten (met een arbeidskaart) slechts een deel van de nieuwkomers in Vlaanderen. Deze nieuwkomers omvatten eveneens asielzoekers, erkende vluchtelingen, mensen zonder papieren die in het kader van de regularisatiecampagne een recht op verblijf verwierven en volgmigranten die op basis van een huwelijk of gezinshereniging naar Vlaanderen komen. De Administratie Planning en Statistiek heeft deze nieuwkomers (en bijgevolg doelgroepen van het inburgeringsbeleid) samengebracht in een vrij accuraat databestand.

De nieuwkomers in deze databank zijn alle vreemdelingen ouder dan 18 jaar die sinds 1 januari 2001 een wettelijke verblijfsvergunning bekomen hebben en sindsdien ook effectief wettelijk gedomicilieerd zijn (geweest) in een gemeente van het Vlaamse gewest. Het gaat men andere woorden om maximumcijfers aangezien niet iedereen in de databank nog effectief in Vlaanderen verblijft.

Het Vlaamse inburgeringsdecreet geeft in principe alle nieuwkomers een recht op inburgering. Onderdanen van de EU-25 en van de EFTA-landen zijn evenwel niet verplicht een inburgeringstraject te volgen, maar hebben daar wel recht op. Dit geldt dus ook voor de onderdanen van de nieuwe lidstaten. Andere nieuwkomers, zoals bijvoorbeeld asielzoekers, erkende vluchtelingen, gezinsvormers of gezinsherenigers van buiten de EU-25 en EFTA zijn wel verplicht een inburgeringstraject te volgen.

De vier groepen van nieuwkomers die in het databestand van APS vervat liggen zijn de volgende:

- De ontvankelijk verklaarde asielzoekers (gegevens afkomstig uit het wachtregister);
- De erkende vluchtelingen (gegevens afkomstig uit het vreemdelingenregister);



- De geregulariseerden (omvatten zowel de arbeidsmigranten als mensen zonder papieren – gegevens afkomstig uit het bevolkingsregister of het vreemdelingenregister);
- De volgmigranten (in het kader van gezins- en familiehereniging - gegevens afkomstig uit het bevolkingsregister of het vreemdelingenregister).

In de APS-data worden tevens verschillende tellingen gehanteerd. Enerzijds worden gegevens bijgehouden volgens effectief *aankomstjaar* in België. Anderzijds worden statistieken bijgehouden volgens *beslissingsjaar*, met andere woorden het jaar waarin de administratieve beslissing tot het verlenen van een wettelijke verblijfsvergunning viel. Zo kan het zijn dat de nieuwkomer al een aantal jaar in Vlaanderen was alvorens deze administratieve beslissing valt (bijvoorbeeld in het geval van een geregulariseerde). Eveneens kan het zijn dat een nieuwkomer (bijvoorbeeld een volgmigrant) slechts naar Vlaanderen komt nadat reeds een verblijfsvergunning werd toegekend per administratieve beslissing.

Tabel 21 geeft meer inzicht in de aantallen ontvankelijk verklaarde asielzoekers, erkende vluchtelingen, geregulariseerden en volgmigranten dat in 2003 in Vlaanderen aankwam vanuit 8 Oost-Europese nieuwe lidstaten en de drie kandidaat lidstaten Bulgarije, Roemenië en Turkije. Uit deze cijfers valt vooral het overwicht van Turkije op met ongeveer de helft van alle nieuwkomers uit de NKL. Het gaat hier hoofdzakelijk over volgmigranten. Andere landen met een significante instroom van nieuwkomers zijn Polen, Roemenië, Bulgarije, Hongarije en Tsjechië.

In tabellen 22 en 23 bekijken we de evolutie van het aantal geregulariseerden en volgmigranten over de laatste vijf jaren. Uit Tabel 22 blijkt dat vooral Polen gebruik gemaakt hebben van de verhoogde regularisering sinds 2001. Bij de volgmigranten treedt er een scherpe stijging in de data vanaf 2000. Zoals reeds gezegd, staat Turkije in voor het leeuwendeel van de volgmigratie, al gaat de toegenomen regularisatie van Polen gepaard met een groeiend aantal Poolse volgmigranten.

*Tabel 21: Aantal nieuwkomers naar de vier groepen aangekomen in het Vlaams Gewest in 2003, gegevens voor de nieuwe Oost-Europese lidstaten en de kandidaat-lidstaten*

	Alle groepen	Ontvankelijk verklaarde asielzoekers	Erkende vluchtelingen	Geregulariseerden	Volgmigranten
Hongarije	109	0	0	92	17
Polen	542	1	0	345	196
Tsjechië	112	0	0	92	20
Slovakije	58	0	0	46	12
Slovenië	26	0	0	23	3
Letland	20	0	0	18	2
Litouwen	48	0	0	39	9
Estland	16	0	0	12	4
Totaal nieuwe lidstaten	931	1	0	667	263
Turkije	1.377	54	0	83	1.240
Roemenië	240	2	0	111	127
Bulgarije	167	3	0	78	86
Totaal nieuwe en kandidaat lidstaten	2.715	60	0	939	1.716
Totaal nieuwkomers Vlaams Gewest	14.405	1.986	53	3.840	8.526

Bron: APS

*Tabel 22: Evolutie geregulariseerden*

	Vóór 1998	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Hongarije	5	0	1	7	80	87	92
Polen	28	4	8	14	528	475	345
Tsjechië	18	7	4	1	50	66	92
Slovakije	53	61	7	9	29	30	46
Slovenië	2	0	0	3	11	21	23
Letland	4	2	0	3	18	10	18
Litouwen	0	0	0	2	24	36	39
Estland	0	0	0	1	4	10	12
Totaal nieuwe lidstaten	110	74	20	40	744	735	667
Turkije	261	30	24	100	164	221	83
Roemenië	34	12	10	7	102	91	111
Bulgarije	135	14	12	8	81	66	78
Totaal nieuwe en kandidaat-lidstaten	540	130	66	155	1091	1.113	939
Totaal geregulariseerden Vlaams Gewest	3.340	865	675	818	4.118	4.966	3.840

Bron: APS

Tabel 23: Evolutie volgmigranten

	Vóór 1998	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Hongarije	0	0	0	13	36	18	17
Polen	7	1	2	43	201	208	196
Tsjechië	0	0	1	8	14	26	20
Slovakije	1	0	0	6	15	18	12
Slovenië	0	0	0	0	2	3	3
Letland	1	0	0	2	10	9	2
Litouwen	0	0	0	5	13	10	9
Estland	0	0	0	0	2	4	4
Totaal nieuwe lidstaten	9	1	3	77	293	296	263
Turkije	31	1	0	351	968	1.212	1.240
Roemenië	2	0	1	18	99	119	127
Bulgarije	1	2	1	14	55	69	86
Totaal nieuwe en kandidaat-lidstaten	43	4	5	460	1415	1.696	1.716
Totaal volgmigranten Vlaams Gewest	222	25	27	1.524	5.690	7.336	8.526

Bron: APS

## **6 Schattingen van de effecten van de EU-uitbreiding op de migratie en arbeidsmarktmobiliteit**

### **6.1 EU-uitbreiding en migratie**

De empirische schattingen over de (im)migratie-effecten van de EU-uitbreiding op de Belgische en Europese (EU-15) arbeidsmarkt dateren meestal van een paar jaar geleden. Ofschoon elke studie tot specifieke voorspellingen komt, is er in Europese beleidsmiddelen toch een consensus waar te nemen rond bepaalde cijfers. In het algemeen wordt aangenomen dat de uitbreiding van de EU-15 niet tot grote immigratiestromen zal leiden. De Europese Commissie (2001) schatte dat tegen 2010 de gecumuleerde netto toestroom van immigranten uit de kandidaat lidstaten minder dan 1% van de beroepsbevolking van EU-15 zou bedragen. De OESO (2001) verwachtte dat er zich eerder korte termijn migratie bewegingen zouden voordoen, die eerder gelimiteerd zouden zijn tot de grensgebieden, zoals Duitsland en Oostenrijk.

Omgerekend in aantallen betekent dit dat er tegen 2010 iets meer dan 1 miljoen personen 'netto' verwacht worden te zijn geïmmigreerd naar de EU-15. Het merendeel wordt hierbij opgevangen door Duitsland en Oostenrijk. Jaarlijks worden er dus ongeveer 200.000 immigranten van de kandidaat lidstaten in de EU-15 verwacht. Wanneer we dit cijfer wegen met het Belgisch bevolkingsaandeel dan komen we voor België op een jaarlijkse verwachte instroom van 5445 immigranten uit de kandidaat lidstaten en nieuwe lidstaten<sup>22</sup>.

De studies van vroegere datum voorspelden grotere immigratiestromen dan de studies van meer recente datum. Zo besluiten Franzmeyer en Brücker (1997) en Fassman en Hinterman (1997) dat de immigratiestromen rond de 700.000 immigranten netto per jaar de EU-15 zouden binnenkomen. De meer recente studies van de Europese Commissie (2001), Boeri en Brücker (2000), Hille en Straubhaar (2001) en Bauer en Zimmerman (1999) komen tot schattingen van immigratiestromen die twee maal kleiner zijn en die rond de 200.000 tot 350.000 immigranten per jaar schommelen.

Op basis van de studie van Boeri en Brücker (2000), berekenden Simonis en Lambrecht (2001) voor België dat de jaarlijkse netto toestroom uit de Oost-Europese kandidaat lidstaten bij de toetreding 2673 eenheden zou bedragen en vervolgens geleidelijk zou afzwakken tot 245 personen acht jaar later. In termen van arbeidskrachten werd geschat dat er in het jaar van toetreding 1670 werkkrachten zouden toevloeien en dat dit zou verminderen tot 154 in 2010. Een overzicht van de resultaten, methoden en onderliggende hypothesen wordt in Tabel 24 getoond.

---

<sup>22</sup> Gerekend met een bevolkingsaandeel van 2,7% van de totale EU-15 bevolking.

Tabel 24: Een overzicht van de schattingen van potentiële migratiestromen van NKL van Oost-Europa naar de EU-15.

Studie	Jaar	Analysemethode	Initiële assumpties	Geografisch bereik	Tijds-bereik	Potentiële stroom van migranten per jaar	Potentiële geaccumuleerde stroom van migranten
Europese Commissie	201b	<p>1. Schatting van de netto jaarlijkse emigratiegraad vanuit de kandidaat-lidstaten, gebaseerd op inkomens- en werkloosheidsgraad-verschillen met de EU</p> <p>2. Toepassing van deze emigratiegraad op de toekomstige bevolking van deze landen, met tot doel de emigratieaantallen te voorspellen.</p>	<p>- Vrij verkeer van personen na de toetreding van de 8 CEEC's in 2005</p> <p>- Geaccumuleerde netto emigratiegraad van 2,5% van de bevolking, gedurende de 15 jaren na de toetreding tot de EU.</p> <p>- Jaarlijkse emigratiegraad die gedurende de eerste 3 tot 4 jaar geleidelijk toeneemt en dan terug afneemt.</p>	<p>Polen, Tsjechische Republiek, Slowakije, Hongarije, Slovenië, Letland, Litouwen, Estland.</p>	5 jaar	<p>120.000 immigranten per jaar direct na de toetreding, stijgend tot 215.000 per jaar na 2 tot 3 jaar en dan opnieuw dalend.</p>	<p>In de eerste 5 jaar, 900.000 (1,2% van de verwachte bevolking in de CEEC's)</p>
Boeri en Brücker (DIW)	2000	<p>1. Prognose van de immigratie vanuit de CEEC's naar Duitsland, gebaseerd op een schatting, rekening houdend met de verschillen in per capita inkomen en tewerkstellingsgraad, het aantal CEEC-immigranten, institutionele variabelen (zoals bilaterale akkoorden) en effecten afhankelijk van het land zoals cultuur, taal en geografische afstand.</p> <p>2. Extrapolatie van deze resultaten naar alle huidige lidstaten van de EU, gebaseerd op het aantal immigranten afkomstig uit de CEEC's dat deze landen reeds ontvingen (1998) in verhouding tot de nationale bevolking.</p>	<p>- Toetreding van alle CEEC's in 2002.</p> <p>- De per capita inkomens van de EU en de CEEC's convergeren jaarlijkse tegen een ratio van 2%.</p> <p>- De werkloosheidsgraad in Duitsland en de CEEC's blijven constant.</p> <p>- Het aandeel van CEEC-immigranten in lidstaten blijft constant over de tijd.</p>	Alle CEEC's	30 jaar	<p>350.000 immigranten per jaar direct na de toetreding, afnemend tot 150.000 over een periode van 10 jaar.</p>	<p>In de eerste 5 jaar, 1.000.000 (1,93% van de verwachte bevolking in de CEEC's)</p> <p>In de eerste 15 jaar, 3.000.000 (3,73% van de verwachte bevolking in de CEEC's)</p>

Studie	Jaar	Analysemethode	Initiële assumpties	Geografisch bereik	Tijds-bereik	Potentiële stroom van migranten per jaar	Potentiële geaccumuleerde stroom van migranten
Hille en Straubhaar	2001	<p>1. Schatting van enkele emigratiebeïnvloedende determinanten (verschillen in per capita inkomen en werkloosheidsgraad, aantal immigranten en afstand) die de migratie vanuit Spanje, Griekenland en Portugal beïnvloedden na hun toetreding tot de EU</p> <p>2. Extrapolatie van deze resultaten naar de kandidaat-lidstaten toe, om zo de potentiële emigratiegraad te simuleren.</p>	<p>-10,5% werkloosheid in de EU en 15% in de CEEC's.</p> <p>-1.000.000 potentiële immigranten vanuit de CEEC's naar de EU.</p> <p>-Per capita inkomensverschillen tussen de CEEC's en de EU van 50% en 60%.</p> <p>-Gemiddelde geografische afstand tussen de CEEC's en de EU van 1.500 km.</p> <p>-Vrij verkeer na de toetreding.</p>	Alle CEEC's	Niet in overweging genomen.	Tussen 270.000 en 340.000 immigranten per jaar	
Bauer en Zimmerman (IZA)	1999	<p>1. Schatting van enkele emigratiebeïnvloedende determinanten (verschillen in per capita inkomen en werkloosheidsgraad) die de migratie vanuit Spanje, Griekenland en Portugal beïnvloedden na hun toetreding tot de EU.</p> <p>2. Extrapolatie van deze resultaten naar de kandidaat-lidstaten toe, om zo de potentiële emigratiegraad te simuleren.</p>	-Verschillen in inkomen en werkloosheid tussen de EU en de CEEC's tussen 1985 en 1997	Polen, Tsjechische Republiek, Hongarije, Slovenië, Roemenië en Bulgarije.	Niet in overweging genomen	200.000 immigranten per jaar.	In 15 jaar tussen 2% en 3% van de bevolking van de kandidaat-lidstaten
Franzmeyer en Brücker	1997	1. Toepassing op de CEEC's van de coëfficiënten geschat door Barro en Sala-i-Martin (1995), een schatting die gebaseerd was op basis van vroegere migratiestromen tussen EU-regio's als een functie van de inkomensverschillen	<p>-Constante groei van het BBP (PPS) van 2%.</p> <p>-Inkomensverschil van 10% tussen de CEEC's en de EU</p>	Polen, Tsjechische Republiek, Hongarije, Slowakije en Slovenië	30 jaar	Tussen de 340.000 en 680.000 immigranten per jaar.	

Studie	Jaar	Analysemethode	Initiële assumpties	Geografisch bereik	Tijdsbereik	Potentiële stroom van migranten per jaar	Potentiële geaccumuleerde stroom van migranten
Fassmann en Hintermann	1997	1. Enquête afgenomen bij CEEC-gezinnen over hun intentie om te migreren	Er wordt een onderscheid gemaakt tussen “algemene immigratiestroom” (diegene die de intentie hebben om te emigreren), “waarschijnlijke immigratiestroom” (diegene die reeds informatie hebben over het land waar ze heen willen gaan) en “reële immigratiestroom” (diegene die reeds de eerste stappen naar migratie toe genomen hebben)	Polen, Tsjechische Republiek, Hongarije en Slowakije			Algemene immigratiestroom: 9.500.000 immigranten (30% van de bevolking van de kandidaat-lidstaten) Waarschijnlijke immigratiestroom: 4.000.000 immigranten (18% van de bevolking van de kandidaat-lidstaten) Reële immigratiestroom: 700.000 (tussen 1% en 2% van de bevolking van de kandidaat-lidstaten)

Bron: Martin, C. et al. 2002, pp. 106 – 108.

## 6.2 Een vergelijking met de EU-uitbreiding naar Griekenland, Portugal en Spanje

De EU-uitbreidingen van de jaren tachtig hebben relatief weinig effecten voor arbeidsmigratie met zich meegebracht. Griekenland trad toe in 1981 en Spanje en Portugal werden in 1986 tot de Europese Unie toegelaten. Voor de uitbreiding was er reeds een actief beleid om de arbeidsmarkttekorten in de bestaande lidstaten op te vangen door arbeidsimmigratie vanuit de Zuid-Europese landen. Toen het vrij verkeer van werknemers mogelijk werd, nam de stroom van immigranten af, ondermeer omdat het mogelijk werd arbeidsdiensten in de Noordelijke EU-landen aan te bieden zonder zich daar te moeten vestigen (korte termijn opdrachten) en omwille van de economische groei van de Zuiderse economieën.

Een vergelijking met de zogenaamde tweede EU-uitbreiding is interessant, doch moeten een aantal aspecten voor ogen gehouden worden. Vooreerst zijn de nieuwe lidstaten zeer heterogeen op het gebied van economische ontwikkeling. Cyprus en Malta buiten beschouwing gelaten staan Slovenië, Tsjechië en Hongarije kort bij het Europees gemiddelde, terwijl de Baltische staten nog een grote weg af te leggen hebben. Het BBP per capita niveau van Slovenië, de Tsjechische Republiek en Hongarije leunt kort tegen dit van de Zuiderse Cohesielanden aan, en kan dit in de nabije toekomst zelfs overstijgen. De Zuiderse EU-landen waren homogener in economische structuur en ontwikkeling. Ook de bijdrage in termen van BBP en bevolking verschilt tussen de vierde en tweede EU-uitbreiding. Bij de tweede EU-uitbreiding voegde de Zuid-Europese lidstaten 15% van het BBP aan de EU toe en 22% van de bevolking. De vierde EU-uitbreiding voegt 5% van het BBP toe en 20 % van de bevolking.

Op basis van een vergelijking van de tweede met de vierde EU-uitbreiding besluiten Boldrin en Canova (2002) ondermeer dat “On the ground of similar initial conditions, accession to the same free trade area, and under the assumption of similar national and supranational policies, we find that the differential effect of joining the EU will be small (both in terms of levels and growth rates) so that current inequalities are likely to persist for a few decades more”.



## 7 Besluit beschikbare empirische evidentie

In dit deel van het rapport werd de beschikbare empirische evidentie over EU uitbreiding, migratie en de werking van de arbeidsmarkt besproken. Er werd hierbij gekozen voor een mozaïek aan invalshoeken die echter een vrij consistent beeld scheppen. We onthouden de volgende punten.

Een eerste duidelijke boodschap is dat de omvang van de migratiestromen niet mag overdreven worden. In een aantal NKL geeft de feitelijke toestand van de arbeidsmarkt weinig aanleiding tot een significante migratie. In andere landen is dit potentieel wel aanwezig omdat deze nieuwe en kandidaat lidstaten een ruime bevolking, een hoge werkloosheidsgraad, een relatief lange termijn werkloosheid en een hoge jeugdwerkloosheid kennen.

Wanneer we de actuele migratiestromen tussen de nieuwe en kandidaat lidstaten bekijken onder het transitieregime van beperkingen op de arbeidsimmigratie (arbeidskaart type B), dan is de instroom van arbeid vanuit de NKL echter relatief klein. In 2003 werden slechts 846 eerste aanvragen voor een arbeidskaart type B van de Oost-Europese nieuwe lidstaten genoteerd. Voor de kandidaat lidstaten Bulgarije en Roemenië waren er dit 166 en voor Turkije, Kroatië, Bosnië-Herzegovina, Macedonië en Joegoslavië 141. De evidentie voor de arbeidskaarten A en C geeft eenzelfde beeld van een beperkte instroom te zien. Wat zelfstandigen betreft waren er in 2002, 647 personen van de Oost-Europese NKL die een zelfstandige activiteit in België opstartten. Het aantal personen uit de NKL, die tot een doelgroep van het inburgeringsbeleid worden gerekend, bedroeg in 2003 minder dan 3000. In vergelijking met het totaal aantal werkenden op de Vlaamse arbeidsmarkt van 2,5 miljoen zijn dit zeer kleine aantallen.

Deze “wet van de kleine getallen” wordt verder bevestigd door econometrisch onderzoek over de migratiestromen na de uitbreiding. Deze studies verwachten in de eerste jaren na de uitbreiding een jaarlijkse instroom van minder dan een half miljoen migranten uit de NKL in de EU-15. Een andere studie schat dat tegen 2010 de gecumuleerde netto toestroom van immigranten uit de NKL minder dan 1% van de beroepsbevolking van de EU-15 zou bedragen.

Een tweede vaststelling is dat een beperkte groep landen steeds terugkeert in het debat over arbeidsmigratie. Het gaat over Polen, Bulgarije, Roemenië en – in mindere mate – Hongarije, Tsjechië en Slowakije. Deze landen uit Centraal- en Oost-Europa komen uit de analyse van de arbeidsmarktsituatie in de NKL als kandidaat-oorsprongslaan voor migratie naar voren. Zij zijn ook markant aanwezig in de statistieken over arbeidskaarten, zelfstandigen en doelgroepen van het inburgeringsbeleid. Opvallend is verder de dominantie positie van Turkije in de migratiecijfers. De immigratie vanuit Turkije is reeds vele jaren een feit en komt bij eventuele toetreding wellicht opnieuw in een stroomversnelling.

Een derde bevinding is dat zowel hooggeschoolde als minder geschoolde werknemers in aanmerking komen voor migratie. In de Vlaamse arbeidsmarkt zijn er vacatures voor specifieke beroepen waarvoor werknemers uit de nieuwe lidstaten in aanmerking komen. Bij de migranten met een tijdelijk statuut valt de aanwezigheid van hooggeschoolden en leidinggevenden op alsook de concentratie van gespecialiseerde

techniekers met de Hongaarse, Poolse, Sloveense of Tsjechische nationaliteit. Werknemers met een wat lagere scholingsgraad zijn geconcentreerd in de bouw, schoonmaak, horeca en bepaalde takken van de verwerkende nijverheid.

Een laatste punt betreft het belang van de arbeidsmarktsituatie in het land van oorsprong en bestemming. De vraag naar buitenlandse werknemers in Vlaanderen wordt in de volgende jaren sterk beïnvloed door fundamentele uitdagingen zoals vergrijzing, de opbouw van de kenniseconomie, de evolutie van de werkloosheids- en werkzaamheidsgraad. In de nieuwe en kandidaat-lidstaat zijn de groeiprestaties van de economie in de jaren volgend op de uitbreiding doorslaggevend. Bij de vorige EU uitbreiding naar de zuiderse lidstaten viel de migratie vanuit Portugal, Griekenland en Spanje snel terug omdat nieuwe jobs gecreëerd werden in deze landen. Indien een zelfde scenario zich herhaalt in de NKL, zal de stroom van migranten ook in de toekomst eerder beperkt blijven.

## **Deel 4: NIEUWE EMPIRISCHE EVIDENTIE**

## 1 Doel en methodologie

In dit hoofdstuk verrijken we de beschikbare empirische evidentie met meer kwalitatieve bevindingen en inzichten die ons bij de impact- en beleidsanalyse kunnen dienstig zijn. Meer bepaald kunnen we de doelstelling van dit deel in de volgende drie punten formuleren:

1. Een beter zicht te verkrijgen op wat er ‘achter de cijfers’ schuilt. Het vorig deel was vooral kwantitatief gericht. In dit deel willen we ook kwalitatieve aspecten ondervangen zoals context, motivatie, toekomstverwachtingen.
2. Een beter zicht krijgen op bepaalde micro-economische aspecten die bij de vergelijking van de Vlaamse en Oost-Europese arbeidsmarkten minder of niet aan bod konden komen.
3. Een beter zicht krijgen op de vraag naar buitenlandse arbeidskrachten van de NKL-landen.

Om deze doelstellingen volgen we opnieuw onze mozaïek-benadering. Aan de hand van verschillende invalshoeken pogen we een sluitend algemeen beeld te construeren.

Als eerste benadering hebben we een enquête uitgevoerd bij Belgische ondernemingen. We informeerden naar de huidige stand van zaken wat betreft het tewerkstellen van NKL-werknemers en naar de toekomstige verwachtingen bij een eventuele vrijmaking van het arbeidsverkeer.

Daarnaast werkten we drie gevallenstudies uit met betrekking tot de KU Leuven. Elke case zoomt in op bepaalde deelaspecten van de arbeidsimmigratie uit de NKL. De eerste gevallenstudie handelt over gastprofessoren, navorsers en studenten aan de K.U.Leuven. We kijken naar de evolutie, het land van oorsprong, en de richtingen waarvoor men naar de K.U.Leuven komt. Een tweede gevallenstudie richt zich specifiek op navorsers die verbonden zijn aan het Leuvens Instituut voor Centraal en Oost-Europa (LICOS), dat onderzoekers uit de nieuwe en kandidaat lidstaten aantrekt. We vroegen naar motivatie en toekomstverwachtingen bij de ondezoekers die op het LICOS werkten.

Een derde gevallenstudie belicht de sector van de zorgverstrekking. We peilden naar micro-economische aspecten van de arbeidsmarkt van verpleegkundigen en de mogelijkheid en knelpunten bij de tewerkstelling van Oost-Europese NKL verpleegkundigen bij het UZ Gasthuisberg van de K.U.Leuven.

## 2 De enquête bij Belgische ondernemingen

### 2.1 De steekproef

In het voorjaar van 2004 werd een enquête verdeeld onder een aantal Belgische ondernemingen. Hiervoor konden we rekenen op de medewerking van het Verbond van Belgische Ondernemingen (VBO). De verspreiding van de vragenlijst gebeurde in twee fasen. In een eerste ronde werden de leden federaties aangesproken om de vragenlijst onder de bedrijven te verspreiden. Bij de textielfederatie verscheen de vragenlijst in de wekelijkse nieuwsbrief. Bij andere federaties werd een selectie van bedrijven persoonlijk aangesproken. In een tweede ronde werd de vragenlijst ook nog verdeeld via Infor VBO (editie van 29 april 2004), een publicatie die door het VBO onder zijn leden wordt verspreid.

In totaal werden 82 antwoordformulieren teruggestuurd, waarbij 2 bedrijven twee maal antwoordden. Bijgevolg hebben 79 bedrijven geantwoord. In bijlage is de lijst van bedrijven gevoegd alsook de sector waarin zij actief zijn. Van de 79 bedrijven zijn er 4 micro-ondernemingen (minder dan 10 werknemers), 27 kleine bedrijven (10 tot 49 werknemers) en 29 middelgrote bedrijven (50 tot 250 werknemers). De overige zijn grote bedrijven. De gemiddelde jaarlijkse omzet bedraagt 180 miljoen euro per bedrijf. De mediaanwaarde ligt op 25 miljoen euro. Wat sector betreft, stellen we vast dat 79% van de respondenten bedrijven zijn die actief zijn in de industrie, 7,5% in de bouw en iets meer dan 10% in handel vervoer en diensten. Bijna 1/3 van de respondenten komt uit de textiel en kleding sector.

Het is opvallend dat het aantal respondenten eerder klein is. Het bereik van Infor VBO ligt nochtans ver boven de duizend. De belangrijkste reden voor deze lage respons is vermoedelijk dat het tewerkstellen van Oost-Europese arbeidskrachten voor bedrijven geen cruciale problematiek is. De vraag om al dan niet vestigingen in deze landen te openen, met eventueel delokalisatie tot gevolg, is waarschijnlijk van groter belang. Door in deze landen productie-eenheden op te starten worden de arbeidsmarktvoordelen geïntegreerd met andere voordelen zoals nabijheid van de markt, lagere transportkosten, sociale zekerheidsvoordelen, fiscaliteit. Zoals in de inleiding aangegeven zijn hierover reeds studies gebeurd voor Vlaanderen en valt deze problematiek buiten het kader van dit onderzoek.

Deze bevinding sluit ook aan met de evidentie van het aantal arbeidskaarten type B. Wanneer we het aantal eerste aanvragen bekijken zien we dat er in 2003, 1012 kaarten werden verleend, zie tabel 15. Wanneer we aannemen dat elk bedrijf slechts 1 werknemer van de nieuwe lidstaten aanneemt, wat een uiterst voorzichtige benadering is, betekent dit dat er dus maximaal 1012 bedrijven betrokken zijn. In Vlaanderen waren er in het jaar 2002 in totaal 156657 vestigingen d.i. exclusief eenmanszaken, nutsvoorzieningen en overheidsdiensten<sup>23</sup>. Dit impliceert dat maximaal slechts 0,6

---

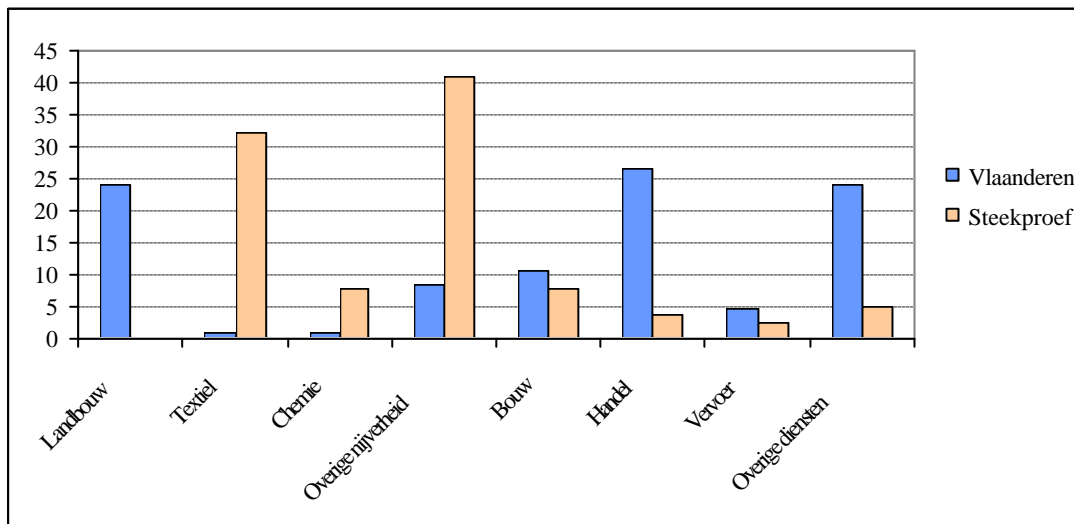
<sup>23</sup> Data APS op basis van Rijksdienst voor Sociale Zekerheid en Nationaal Instituut voor de Statistiek. Het aantal vestigingen wordt berekend als de som van het aantal inrichtingen in de tertiaire en in de secundaire sectoren en in de visserij, vermeerderd met het aantal landbouwbedrijven volgens de Landbouwtelling. FRED-fiche: <http://aps.vlaanderen.be/sgml/reeksen/3339.htm> alsook de reeksen 1724 en 1709. De sectoren nutsvoorzieningen, openbaar bestuur, onderwijs, gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening en gemeenschapsvoorzieningen, sociaal-culturele en persoonlijke diensten werden buiten beschouwing gelaten.

procent van de Vlaamse bedrijfspopulatie werknemers uit de nieuwe lidstaten in dienst heeft. Gegeven dat de betreffende bedrijven dikwijls meer dan 1 NKL-werknemer in dienst hebben, en dat de aanwerving meestal te maken heeft met specifieke knelpuntberoepen (zie infra) betekent dit dat het percentage bedrijven dat NKL-werknemers in dienst heeft waarschijnlijk aanzienlijk lager ligt.

De volgende figuur toont een vergelijking van de sectoriële verdeling van de vestigingen in Vlaanderen, exclusief nutsvoorzieningen en overheidsdiensten, met deze van de steekproef. De figuur geeft telkens voor elke sector het procentueel aandeel van het aantal vestigingen in Vlaanderen (geel) en het procentueel aandeel van het aantal vestigingen in de steekproef van de bedrijvenenquête (rood). We hebben geen landbouwbedrijven geselecteerd in onze bevraging. De landbouwsector is vooral geïnteresseerd in seizoensarbeid vanuit de NKL. Dit effect wordt dus niet gemeten in onze bedrijfsenquête. Seizoensarbeid is per definitie tijdelijk en ook nu reeds worden heel wat buitenlanders met een arbeidskaart type B hiervoor ingeschakeld. Dit suggereert dat de resultaten toch wel hun validiteit voor het onderzoek blijven behouden.

In vergelijking met de sectoriële verdeling van de populatie van vestigingen in Vlaanderen hebben we relatief meer bedrijven uit de industrie bevroegd en relatief minder uit de diensten. Voor de sectoren bouw en vervoer zijn de sectoriële aandelen vergelijkbaar. Handel en overige dienstverlening zijn duidelijk ondervertegenwoordigd. Wat deze laatste sector betreft zijn het vooral sectoren hotels en restaurants, en schoonmaakdiensten waar een mogelijke impact verwacht wordt bij een vrijmaking van het arbeidsverkeer.

*Figuur 8: Een vergelijking van de sectoriële verdeling van vestigingen in Vlaanderen en in de steekproef van bedrijven*



Bron: *Bewerking IDEA Consult op basis van data APS, FRED-fiches 1709 en 1724.*

*Noteer: de vestigingen in de landbouw omvatten het aantal landbouwbedrijven volgens de Landbouwtelling. Voor de andere sectoren heeft de term 'vestigingen' betrekking op het aantal inrichtingen volgens de RSZ.*

Wat het gebruik van de enquêteresultaten betreft kunnen we dus besluiten dat ofschoon het aantal observaties inderdaad te klein is om representatief te zijn, we wel een bepaald segment van de ondernemingen gevat hebben dat met deze problematiek

begaan is. Hierbij houden we in het achterhoofd dat de vraag naar seizoensarbeid in de landbouwsector niet ondervangen werd en dat mogelijke effecten van bepaalde dienstensectoren zoals schoonmaakdiensten, alsook hotels en restaurants mogelijk onderbelicht werden.

## 2.2 Huidige stand van zaken

### 2.2.1 Buitenlandse vestigingen

76% van de respondenten heeft op dit moment (nog) geen vestiging in Oost-Europa. 17 bedrijven daarentegen hebben wel reeds minstens 1 vestiging in de nieuwe of kandidaat lidstaten, waarvan 8 bedrijven meer dan 1 vestiging. Daarnaast zijn er 9 bedrijven die vestigingen hebben in de andere Oost-Europese landen zoals de GOS-landen en de Balkanlanden.

### 2.2.2 Werknemers uit Oost-Europa

59 van de 79 bedrijven (of 74% van de respondenten) hebben vandaag de dag helemaal geen werknemers uit de nieuwe of kandidaat lidstaten tewerkgesteld. Bij de bedrijven die dat wel doen, betreft het aantal Oost-Europese werknemers meestal een erg klein percentage van het totaal aantal werknemers. Geen enkel bedrijf in de steekproef stelt meer dan 10% van de werknemers uit Oost-Europa tewerk, wat deels verklaard kan worden vanuit het huidige (restrictief) beleid. Opvallend zijn hierbij de sectorverschillen. In de chemie en bouw antwoordde de helft van de respondenten dat zij werknemers uit de Oost-Europese nieuwe lidstaten of kandidaat lidstaten tewerkstelden. Ook in de overige industrie en in de diensten werden relatief meer bedrijven gesignaleerd die werknemers uit de NKL tewerkstelden. Daar tegenover staat dat in de textielsector slechts 1 bedrijf werknemers van de NKL in dienst had. Wel dient hierbij opgemerkt te worden dat voor de sectoren bouw, chemie, handel, vervoer en diensten het aantal observaties per sector relatief laag was, waardoor we moeilijk deze sectorieel resultaten kunnen veralgemenen.

#### ▪ Motivatie

Bij de 21 bedrijven die werknemers uit Oost-Europa in dienst hebben, is de belangrijkste motivatie het feit dat zij de juiste mensen hier niet vinden (17 van de 21). Over de vraag of dit al dan niet kostenbesparend is bestaat geen eensgezindheid. 1 op 3 is hiermee zeker niet akkoord. Een derde motivatie (maar minder uitgesproken) is tenslotte het ondersteunen van bestaande bedrijvigheid in Oost-Europa. Oost-Europese werknemers aanwerven om geplande activiteiten in Oost-Europa voor te bereiden wordt doorgaans niet vermeld, al zijn er 4 bedrijven voor wie dat juist wel in belangrijke mate de motivatie was. Als andere redenen werd voorts nog vermeld:

- overname bestaande opdracht > overname personeel
- geen interesse
- kinderen van poolse migranten
- taal (communicatie), cultuur
- interne geïnteresseerden (ook Belgen in O-Eu werken)
- tijdelijke detachering vanuit hoofdhuis

- Land van oorsprong

De Centraal-Europese nieuwe lidstaten worden frequent aangeduid als land van oorsprong van de werknemers. Ook Turkse werknemers komen relatief vaak voor. Bulgarije en Roemenië worden nog door 40% van de bedrijven die op deze vraag antwoorden (en ook werknemers in dienst hebben) aangestipt. Andere landen betreffen Rusland (2 bedrijven) en Moldavië (1 bedrijf)

*Tabel 25: Land van oorsprong van Oost-Europese werknemers in België*

	<b>Aantal</b>	<b>In %</b>
Polen	6	27,3%
Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Slovenië	10	45,5%
Estland, Letland, Litouwen	1	4,6%
Bulgarije, Roemenië	7	31,8%
Turkije	9	40,9%
Ander land	3	13,6%

- Functies en beroepen

De meeste functies waarvoor men op dit ogenblik Oost-Europeanen uit de NKL in dienst heeft, hebben betrekking op arbeidersfuncties en sales- & marketingfuncties (beide 24% van antwoorden), gevolgd door technische functies (19% antwoorden) en productie-functies (14% antwoorden). 9% van de bedrijven die Oost-Europeanen in dienst heeft, stelt deze tewerk in O&O of in diversie functies. Er blijkt dus een groot overwicht aan productie-technische gerelateerde profielen (57%).

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de vermeldingen op het antwoordformulier, evenals een indeling van deze functies in hoofdklassen.



Tabel 26: *Beroep van Oost-Europese werknemers in België*

hoofdklasse	%	vermeldingen op antwoordformulier
arbeider	23,8%	arbeiders (gieterij, handlangers) construction batiments metsers, bekisters monteur productie-arbeider, operator
sales & marketing	23,8%	commerciales (voltijds + deeltijds) export sales & marketingfuncties sales administrators commerciaux
technisch	19,0%	hogere functies vb. IT IS, groupquality, labo techniciens techniek
productie	14,3%	productie production productie
O&O	9,5%	O&O recherche et développement
divers	9,5%	PC317 - bewakingsagent diverse functies en activiteiten

Daarbij gaat het vrijwel altijd (95% ) om een voltijdse betrekking

- Knelpunten bij het in dienst nemen

De meningen over de administratieve lasten bij het aanwerven van buitenlandse werknemers liggen ver uiteen. Vrijwel 1/3<sup>de</sup> vindt niet dat deze administratieve beslommeringen een knelpunt vormen,, 1/3<sup>de</sup> is neutraal en 1/3<sup>de</sup> van de respondenten ziet wel moeilijkheden al blijven de klachten eerder voorzichtig.

Tabel 27: *Knelpunten bij aanwerven van buitenlandse werknemers*

1= niet akkoord 7= volledig akkoord	Admin lasten	Selectie goede werknemers	Communica- tie	Cultuurver- schillen	Kennis wetgeving
1	13,6 %	8,7 %	4,4 %	13,6 %	9,5 %
2	9,1 %	8,7 %	8,7 %	18,2 %	14,3 %
3	9,1 %	4,4 %	13,0 %	9,1 %	23,8 %
4	36,4 %	26,1 %	8,7 %	22,7 %	14,3 %
5	9,1 %	30,4 %	26,1 %	13,6 %	14,3 %
6	9,1 %	8,7 %	17,4 %	18,2 %	19,1 %
7	13,6 %	13,0 %	21,7 %	4,6 %	4,8 %
Totaal	100 %	100%	100%	100%	100%
Respons	22	23	14	22	21

Meer dan de helft van de respondenten gaat akkoord met de stelling dat de selectie van goede werknemers één van de grootste knelpunten is bij het in dienst nemen van Oost-Europese werknemers. Ook gaat meer dan 65% van de respondenten akkoord met de stelling dat communicatie een van de grootste knelpunten is bij het in dienst

nemen van een Oost-Europese werknemer. Wel waren er voor deze vraag maar 14 respondenten. Of het overbruggen van cultuurverschillen al dan niet een knelpunt is voor het aanwerven van buitenlandse werknemers is minder uitgesproken. 9 van de 22 bedrijven zijn niet akkoord met de uitspraak dat de cultuurverschillen een belangrijk knelpunt zijn, terwijl 8 bedrijven daar wel mee akkoord gaan. Verschillende meningen zijn er ook met betrekking tot gebrek aan kennis van relevante wetgeving als knelpunt. Bijna de helft van de bedrijven gaat niet akkoord met de stelling dat kennis van relevante wetgeving een belangrijk knelpunt is bij het aannemen van Oost-Europese werknemers. Anderzijds gaat omzeggens 40% van de bedrijven die op deze vraag beantwoorden daar dan wel mee akkoord.

Andere knelpunten die opgegeven werden zijn o.m. dat er geen toekomstige aanwervingen gepland zijn, en taalproblemen.

### 2.2.3 Diensten van bedrijven en zelfstandigen uit Oost-Europa

Naast het hebben van buitenlandse vestigingen of het aanwerven van buitenlandse werknemers werd ook navraag gedaan in welke mate Belgische bedrijven nu reeds beroep doen op diensten van bedrijven of zelfstandigen uit Oost-Europa. Uit de antwoorden blijkt dat dit vandaag nog niet zo vaak voorkomt.

Tabel 28: % bedrijven dat beroep doet op diensten uit Oost-Europa

	Aantal	%
Frekwent	2	2,9%
Nooit	43	61,4%
Soms	11	15,7%
Zelden	14	20,0%
Totaal	70	100,0%

## **2.3 De toekomstverwachtingen**

### 2.3.1 Werknemers uit Oost-Europa

Momenteel onder het huidig regime heeft 26,92% van de bedrijven werknemers uit de NKL tewerkgesteld. Wanneer er gevraagd wordt welke ondernemingen in de toekomst plannen werknemers uit die landen aan te werven stellen we een verdubbeling vast: 44 van de 79 respondenten (57%) overweegt een dergelijke aanwerving. Niet verwonderlijk stellen we vast dat de meeste bedrijven die Oost-Europese werknemers te werkstellen dit ook in de toekomst zullen doen. Doch een aantal van hen zet dit beleid niet voort. De helft van de bedrijven die momenteel nog geen werknemers uit de Oost-Europese NKL in dienst heeft, stelt dat bij een vrijmaking van het werknemersverkeer tot aanwerving zou overgaan.

*Tabel 29: Aantal bedrijven dat bereid is in de toekomst werknemers uit Oost-Europa aan te werven*

Huidige situatie:	Toekomst		Totaal
	0	1	
0	29	28	57
1	5	16	21
Totaal	34	44	78

▪ **Motivatie**

Tabel 30 geeft een overzicht van alle redenen die werden opgegeven om werknemers uit de Nieuwe lidstaten of uit de kandidaat lidstaten in de toekomst al dan niet aan te werven. Hieruit kunnen een aantal categorieën gedistilleerd worden.

De redenen die men opgeeft om in de toekomst al dan niet werknemers uit Oost-Europa aan te werven zijn:

*Tabel 30 Redenen om in de toekomst eventueel Oost-Europese werknemers aan te werven*

---

15%	gebrek motivatie van Belgische werknemers
14%	indien vereiste kwalificaties dezelfde, geen onderscheid maken naar nationaliteit
11%	bij gebrek aan Belgische kandidaten
5%	er is onvoldoende aanbod hier
2%	werknemer NKL kent beter hun taal en cultuur
2%	geen discriminatie willen maken tussen kandidaten
2%	loonkost lager bij werknemers NKL

---

*Tabel 31 Redenen om in de toekomst geen Oost-Europese werknemers aan te werven*

---

8%	voorziet geen aanwervingen
7%	vindt dat door hoge werkloosheid Belgen voorrang moeten krijgen
4%	Kennis van Nederlands is vereiste

---

▪ **Beroepen / functies**

Wanneer we de antwoorden over de functies en beroepen waarvoor men Oost-Europese werknemers wil in dienst nemen bekijken dan kunnen we de volgende categorieën onderscheiden:

---

47%	arbeiders
13%	verkoop & marketing
19%	technisch
8%	administratief bedienden
13%	diverse functies

---

### 2.3.2 Diensten van Oost-Europese bedrijven

Meer dan 1/3<sup>de</sup> van de respondenten (29 op 78) verwacht na de toetreding meer gebruik te zullen maken van diensten aangeboden door bedrijven uit de NKL.

### 2.3.3 Detachering

Ongeveer 80% van de bedrijven verwacht niet meer werknemers uit de NKL te zullen inschakelen voor korte specifieke opdrachten na de toetreding. Maar voor de overige 20% lijkt dit wel een interessante optie.

### 2.3.4 Andere strategie na de toetreding

De meeste respondenten (60%) zijn niet van plan in de toekomst meer vestigingen in Oost-Europa op te richten. 40% is daar zelfs zeer zeker van. Bijna 20% van de bedrijven die op deze vraag antwoorden overweegt dit daarentegen wel.

Tabel 32: *Strategieën na toetreding*

1=niet akkoord, 7= volledig akkoord	Vestiging	Overname en acquisitie	Export	Import
1	39,7%	41,2%	21,4%	24,3%
2	11,8%	11,8%	5,7%	7,1%
3	8,8%	8,8%	5,7%	11,4%
4	20,6%	22,1%	24,3%	22,9%
5	10,3%	10,3%	17,1%	17,1%
6	7,4%	4,4%	18,6%	14,3%
7	1,5%	1,5%	7,1%	2,9%
Totaal (in%)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
# Respondenten	68	68	70	70

Gelijkaardige antwoorden zien we m.b.t. overnames of acquisities in de nieuwe lidstaten: 62% overweegt dit niet, waarvan 41% zeer zeker niet. 16% echer verwacht wel meer overnames en acquisities te doen in deze landen, al blijft men eerder voorzichtig.

Rond export naar de nieuwe lidstaten heeft 1/4de van de bedrijven die op deze optie antwoordden geen uitgesproken mening. 30% is niet akkoord en 21% zeer zeker niet. Meer dan 40% verwacht evenwel meer te zullen exporteren na de toetreding.

Wat de import uit de nieuwe lidstaten betreft, verwacht meer dan 40% niet meer te importeren. Evenwel verwacht 34% wel meer te zullen importeren uit deze landen, maar men is voorzichtig in de uitspraken.

## **2.4 De suggesties voor het beleid**

Bijna de helft van de respondenten formuleerde één of meer suggesties voor het beleid. Ofschoon elk antwoord uniek geformuleerd was kunnen de antwoorden naar inhoud toch getypeerd worden.

*Tabel 33: Beleidssuggesties*

---

15%:	gelijkschakeling lonen & loonkosten
13%:	afstemmen fiscale, parafiscale en monetaire politiek
13%:	afschaffen administratieve belemmeringen
13%:	exportbevordering
13%:	kwalificatie en screening van bedrijven en werknemers uit NKL
10%:	betere informatieverplichting over gevolgen uitbreiding
10%:	ondernemen in België eenvoudiger maken door meer transparant en doeltreffend beleid en goed bestuur.
8%:	uniformiseren regelgeving
5%:	andere redenen

---

## 2.5 Besluit en samenvatting

De resultaten van de eerste analyse kunnen we als volgt samenvatten.

- 80 bedrijven hebben op de enquête geantwoord. 77,5% hiervan zijn KMO's. De helft van de bedrijven heeft een jaarlijkse omzet van minder dan 25 miljoen euro.
- Meer dan driekwart van de bedrijven komt uit de industrie.
- Vrijwel een kwart van de 80 bedrijven heeft een vestiging in de Nieuwe Lidstaten, de Kandidaat lidstaten of in andere Oost-Europese landen.
- Ongeveer 1/4<sup>de</sup> van de bedrijven heeft werknemers uit deze landen in dienst. Meestal betreft het een klein percentage van het totaal aantal werknemers.
- Doch meer dan de helft zou bij een volledige vrijmaking van het werknemersverkeer werknemers uit deze landen in dienst nemen.
- De belangrijkste reden om werknemers uit het Oostblok aan te nemen is dat men de juiste mensen hier niet vindt. De stelling dat kostenbesparingen een belangrijke beweegredenen is, wordt meestal niet gedeeld. Men gaat in de meeste gevallen ook niet akkoord dat het plannen van activiteiten in die landen een reden is om werknemers uit Oost-Europa in dienst te nemen.
- Het valt ook op dat de meningen eerder verdeeld zijn over het al dan niet hebben van een bedrijvigheid en persoonlijke contacten als redenen om aan te werven.
- Er zijn geen landen die uitspringen als favoriet aanwervingsland. Opvallend is dat veel bedrijven Turkije aanstippen als land van herkomst. Ofschoon Bulgarije en Roemenië pas in 2007 toetreden heeft toch 1/3<sup>de</sup> van de bedrijven die werknemers van Oost-Europa in dienst hebben, werknemers uit deze twee landen gerecruteerd. Zoals uit bleek uit het vorige deel van dit rapport, zijn Bulgarije, Roemenië en Turkije typisch landen die nauw met het migratiedebat verbonden zijn.
- De Oost-Europese werknemers worden hoofdzakelijk voor productie-technische gerelateerde functies aangeworven.

- In vrijwel alle gevallen gaat het om voltijdse jobs.
- Bij identificatie van de grote knelpunten voor het aanwerven van werknemers uit de nieuwe en kandidaat lidstaten worden communicatie en de selectie van goede werknemers door de meeste bedrijven aangestipt. De meningen zijn eerder verdeeld over administratieve lasten, het overbruggen van cultuurverschillen, kennis van relevante wetgeving.
- De belangrijkste redenen om bij een eventuele volledige vrijmaking van het werknemersverkeer Oost-Europeanen in dienst te nemen zijn het gebrek aan motivatie van de Belgische werknemers en het gebrek aan gekwalificeerde Belgische kandidaten.
- Evenals bij de huidige aanwervingen wil men vooral Oost-Europese werknemers aanwerven voor productie-technische functies.
- Over de bedrijfsstrategie met betrekking tot de nieuwe en kandidaat lidstaten gaat 60% van de respondenten niet met de stelling akkoord dat er nieuwe vestigingen in deze landen zullen opgestart worden, of er overnames en acquisities te doen. Meer dan 40% verwacht meer te zullen exporteren naar die landen.
- Als belangrijkste beleidsaanbevelingen wordt de gelijkschakeling van lonen en loonkosten gegeven. Ook het afstemmen van fiscale, parafiscale en monetaire politiek, het afschaffen van administratieve lasten en exportbevordering worden regelmatig naar voor geschoven.

### 3 Gevalstudie: Gastprofessoren en studenten KULeuven

In deze gevalstudie richten we ons op de gastprofessoren en studenten uit de NKL aan de KULeuven. We geven eerst een overzicht van de studentenpopulatie, waaronder ook navorsers begrepen zijn die zich als student inschrijven. Vervolgens komen de gastprofessoren aan bod.

#### 3.1 Buitenlandse studenten

Het aantal buitenlandse studenten aan de KULeuven vertoont een stijgende lijn. Sinds 1998/99 nam het aantal buitenlandse studenten jaarlijks gemiddeld met 10% toe. Het aantal studenten uit de nieuwe en kandidaat lidstaten steeg zelfs gemiddeld met 17% per jaar. Studenten uit de nieuwe en kandidaat lidstaten vertegenwoordigen de laatste jaren gemiddeld 12% van het totaal aantal buitenlandse studenten.

Tabel 34: Aantal buitenlandse studenten aan de KULeuven

	1998-99		1999-00		2000-01		2001-02		2002-03	
Cyprus	1	0,0%	1	0,0%	6	0,2%	1	0,0%	2	0,1%
Estland		0,0%	2	0,1%	3	0,1%	1	0,0%	2	0,1%
Hongarije	69	2,8%	94	3,6%	65	2,3%	54	1,8%	69	1,9%
Letland		0,0%		0,0%	2	0,1%	4	0,1%	4	0,1%
Litouwen	5	0,2%	6	0,2%	3	0,1%	4	0,1%	16	0,4%
Polen	74	3,0%	95	3,6%	98	3,5%	110	3,6%	129	3,6%
Slovenië		0,0%	5	0,2%	2	0,1%	4	0,1%	4	0,1%
Slowakije	11	0,4%	14	0,5%	19	0,7%	17	0,6%	13	0,4%
Tsjechië	4	0,2%	5	0,2%	7	0,3%	11	0,4%	21	0,6%
Roemenië	33	1,3%	39	1,5%	55	2,0%	56	1,9%	71	2,0%
Bulgarije	23	0,9%	34	1,3%	49	1,8%	58	1,9%	65	1,8%
Turkije	17	0,7%	25	1,0%	35	1,3%	46	1,5%	49	1,4%
NLS + KLS	237	9,6%	320	12,2%	344	12,3%	366	12,1%	445	12,4%
Overige buitenlandse studenten	2.226	90,4%	2.304	87,8%	2.453	87,7%	2.653	87,9%	3.156	87,6%
Totaal	2.463	100%	2.624	100%	2.797	100%	3.019	100%	3.601	100%

Bron: KULeuven

Vooral de Poolse studenten zijn sterk vertegenwoordigd. Met 129 vertegenwoordigden zij in het academiejaar 2002-03 3,6% van de buitenlandse studenten. Roemeense, Hongaarse en Bulgaarse studenten zijn goed voor elk bijna 2% van de buitenlandse studenten.

Uit Tabel 35 blijkt dat een groot aantal van de buitenlandse studenten reeds elders een basisopleiding achter de rug heeft. De meeste buitenlandse studenten uit de nieuwe of kandidaat lidstaten die ingeschreven zijn aan de KULeuven, volgen er een specialisatie- of doctoraatsopleiding, of zijn er werkzaam als navorsers.

De sterkste stijging van Oost-Europese studenten was er in de talen, de specialisatie- en doctoraatsopleidingen. Bij de doctoraatsopleidingen bijv. steeg het aantal studenten uit de nieuwe en kandidaat lidstaten van 26 in het academiejaar 1998-99 tot

92 in 2002-03 of een gemiddelde jaarlijkse stijging van 37%. Deze opleidingen trokken over de jaren ook wel meer buitenlandse studenten van andere nationaliteiten aan, maar daar was de stijging toch minder sterk. Als gevolg hiervan steeg het aandeel Oost-Europeanen ten opzichte van het totaal aantal buitenlandse studenten in de doctoraatsopleidingen van 6,7% in 1998-99 tot 13,1% in 2002-03 (zie Tabel 36).



*Tabel 35: Aantal studenten uit de nieuwe en kandidaat lidstaten per studieniveau*

Niveau	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03
Junior Program in Leuven			1	1	
Vorbereidend Instituut		1			
Afzonderlijke vakken	3	3	3	2	5
1e kandidatuur	9	18	22	18	18
2e kandidatuur	8	4	6	9	8
3e kandidatuur		1			
1e licentie / jaar	7	9	5	5	9
2e licentie / jaar	6	9	12	9	9
3e licentie / jaar	1		1		3
4e licentie / jaar					
1e Jaar Huisarts		1			
2e Jaar Huisarts	1			1	
3e Jaar Huisarts			1		1
Lerarenopleiding	1	1			
Talenjaar	3	17	12	10	16
Postacademische vorming	3	2	8	9	5
Specialisatie opleiding	29	38	51	61	91
Aanvullende opleiding	13	14	21	16	16
Navorser (1)	116	145	134	147	161
Doctoraatsopleiding	26	45	53	75	92
Doctoraat	11	12	14	3	11
<b>TOTAAL</b>	<b>237</b>	<b>320</b>	<b>344</b>	<b>366</b>	<b>445</b>

(1) omvat: visiting scholar, international scholar, predoc, vrije opzoekingen.

Bron: *KULeuven*

*Tabel 36: Studenten uit de nieuwe en kandidaat lidstaten in % van totaal aantal buitenlandse studenten per studieniveau*

Niveau	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03
Junior Program in Leuven	0,0%	0,0%	1,3%	1,2%	0,0%
Vorbereidend Instituut	0,0%	25,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Afzonderlijke vakken	4,5%	7,3%	5,4%	3,6%	6,3%
1e kandidatuur	5,0%	10,5%	12,8%	8,0%	7,7%
2e kandidatuur	7,3%	4,9%	7,3%	9,4%	7,4%
3e kandidatuur	0,0%	3,2%	0,0%	0,0%	0,0%
1e licentie / jaar	4,5%	5,6%	4,3%	4,4%	7,0%
2e licentie / jaar	3,2%	4,4%	6,3%	5,5%	5,0%
3e licentie / jaar	2,1%	0,0%	1,4%	0,0%	6,7%
4e licentie / jaar	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
1e Jaar Huisarts	0,0%	33,3%	0,0%	0,0%	0,0%
2e Jaar Huisarts	14,3%	0,0%	0,0%	12,5%	0,0%
3e Jaar Huisarts	0,0%	0,0%	8,3%	0,0%	12,5%
Lerarenopleiding	25,0%	12,5%	0,0%	0,0%	0,0%
Talenjaar	21,4%	31,5%	17,1%	16,7%	20,3%
Postacademische vorming	14,3%	9,5%	8,2%	11,7%	10,4%
Specialisatie opleiding	10,1%	11,3%	14,3%	13,5%	13,5%
Aanvullende opleiding	5,1%	5,7%	10,7%	7,1%	5,7%
Navorser	29,2%	33,0%	24,5%	24,3%	22,5%
Doctoraatsopleiding	6,7%	9,6%	10,2%	12,5%	13,1%
Doctoraat	7,1%	8,4%	9,3%	2,7%	8,1%
<b>TOTAAL</b>	<b>9,6%</b>	<b>12,2%</b>	<b>12,3%</b>	<b>12,1%</b>	<b>12,4%</b>

Bron: *KULeuven*

Bij de navorsers met een studentenstatuut steeg het aantal personen uit de nieuwe en kandidaat lidstaten eveneens erg sterk in absolute aantallen (een gemiddelde jaarlijkse stijging van 11 studenten, of 8,5% per jaar). Maar ook de studenten van andere (niet Belgische) nationaliteit toonden een opmerkelijke toename. Bijgevolg daalde het aandeel Oost-Europeanen van circa 30% in de jaren voor 2000 tot 22,5% van het aantal buitenlandse navorsers in 2002-03. Niettemin blijft dit een hoog percentage: als men dit vergelijkt met het gemiddelde aantal studenten uit de NKL in de buitenlandse studentenpopulatie dat in het laatste jaar van de steekproef 12% bedroeg.

In Tabel 37 wordt de verdeling van de buitenlandse studenten over de verschillende faculteiten weergegeven. Hieruit blijkt dat in absolute termen in 2002-03 de meeste Oost-Europese studenten een studierichting volgen aan de faculteiten Toegepaste wetenschappen (82 studenten), Wetenschappen (73 studenten), Letteren (69) en Geneeskunde (58). Relatief gezien vertegenwoordigden de studenten uit de kandidaat en nieuwe lidstaten een hoog aandeel van de buitenlandse studenten in de faculteiten Sociale Wetenschappen (27%), Wetenschappen (21%) en Letteren (16%).

Ook de toename van het aantal studenten uit de nieuwe en kandidaat lidstaten is in belangrijke mate in deze faculteiten gesitueerd: in de faculteit Sociale Wetenschappen steeg het aantal Oost-Europese studenten van 4 naar 39 in 4 jaar tijd. Bij de faculteit Toegepaste Wetenschappen was een stijging merkbaar van 34 naar 82 studenten.

*Tabel 37: Studenten uit de nieuwe en kandidaat lidstaten per faculteit, in aantal en in % van het totaal aantal buitenlandse studenten*

<b>Faculteit</b>	<b>1998-99</b>	<b>1999-00</b>	<b>2000-01</b>	<b>2001-02</b>	<b>2002-03</b>
Godgeleerdheid	10 5,1%	14 7,1%	9 4,1%	6 2,5%	15 4,6%
Kerkelijk Recht	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	2 8,3%	1 4,5%
Wijsbegeerte	15 7,2%	14 6,4%	19 8,0%	19 7,1%	21 8,3%
Rechtsgeleerdheid	5 6,3%	13 11,9%	16 11,3%	18 11,1%	18 11,5%
Econ en Toeg Econ Wet	16 7,8%	23 9,5%	34 11,9%	29 12,4%	28 11,9%
Sociale Wetenschappen	4 8,3%	11 16,7%	8 12,5%	16 20,3%	39 27,3%
Geneeskunde	38 7,1%	43 8,7%	40 8,3%	44 9,0%	58 11,0%
Farmaceutische Wet	1 2,8%	3 7,7%	4 11,8%	0,0%	3 5,7%
Lich Opl en Kinesithérapie	1 2,4%	4 7,4%	5 16,1%	6 10,7%	4 6,5%
Letteren	48 14,5%	66 18,5%	66 19,1%	68 17,2%	69 16,2%
Psychol en Pedagog Wet	6 6,7%	9 8,2%	8 6,5%	11 7,5%	13 7,4%
Wetenschappen	48 21,2%	60 24,5%	61 20,9%	62 20,1%	73 21,2%
Toegepaste Wetenschappen	34 11,9%	39 13,4%	56 15,8%	67 15,7%	82 12,8%
Toegep Biologische Wet	11 7,2%	21 13,0%	18 11,5%	18 11,3%	21 8,8%
<b>TOTAAL</b>	<b>237 9,6%</b>	<b>320 12,2%</b>	<b>344 12,3%</b>	<b>366 12,1%</b>	<b>445 12,4%</b>

Bron: KULeuven

### 3.2 Gastprofessoren

Tabel 38: *Gastprofessoren aan de KULeuven*

Nationaliteit	dec/99	dec/00	dec/01	dec/02	dec/03	sep/04
Pools	11	11	10	13	16	16
Tsjechisch	2	2	2	1	2	3
Slovenisch	1	0	0	0	0	0
Slowaaks	3	1	1	0	0	3
Estlands	0	1	0	1	1	0
Litouws	1	1	1	2	1	1
Hongaars	8	7	7	8	9	7
Maltees	0	0	0	0	1	0
Roemeens	12	8	13	14	15	11
Bulgaars	9	9	9	6	5	2
Turks	3	3	3	3	4	5
<b>totaal</b>	<b>50</b>	<b>43</b>	<b>46</b>	<b>48</b>	<b>54</b>	<b>48</b>

Bron: KULeuven

Jaarlijks telt de KULeuven ook een kleine 50 gastprofessoren uit de nieuwe of kandidaat lidstaten. Vooral de Poolse en Roemeense gastprofessoren zijn goed vertegenwoordigd met gemiddeld 12 per jaar.

Tabel 39: *Gastprofessoren uit de NLS en KLS per organisatie-eenheid*

Nationaliteit	dec/99	dec/00	dec/01	dec/02	dec/03	sep/04
Onderwijsbeleid	1	1	1	1	0	0
Humane Wetensch	8	7	7	8	8	9
Exacte Wetenschappen	31	26	31	29	31	26
Biomedische Wetensch	10	9	7	10	15	13
<b>totaal</b>	<b>50</b>	<b>43</b>	<b>46</b>	<b>48</b>	<b>54</b>	<b>48</b>

Bron: KULeuven

De gastprofessoren uit de nieuwe en kandidaat lidstaten zijn vooral werkzaam in de groep Exacte Wetenschappen, die verantwoordelijk is voor gemiddeld 60% van de Oost-Europese gastprofessoren.

### 3.3 Besluit

Uit de cijfers van de KULeuven blijkt dat in slechts enkele jaren tijd het aantal studenten uit de nieuwe en kandidaat lidstaten sterk is toegenomen. Daarbij valt op dat deze toename zich niet zozeer bij de basisopleidingen voordoet, maar vooral bij de specialisatie- en doctoraatsopleidingen en voor studenten-navorsers. Ook is de toename sterk geconcentreerd in enkele faculteiten. Daartegenover staat dat het aantal gastprofessoren uit die betreffende landen constant bleef. Wel is het zo dat ook bij de gastprofessoren de faculteiten binnen de groep van Exacte Wetenschappen voor de belangrijkste concentratie zorgen.

## **4 Gevalstudie: LICOS**

### **4.1 Introductie**

Na een kwantitatieve beschrijving van het aantal studenten, navorsers en gastprofessoren aan de KULeuven willen we in dit hoofdstuk de cijfers wat duiden via een meer kwalitatieve benadering. De cijfers uit het vorige hoofdstuk bieden namelijk wel een overzicht van de omvang van recente evoluties, maar laten niet toe de achterliggende oorzaken of motivaties te achterhalen. Daarom werden een aantal onderzoekers/studenten gecontacteerd uit de nieuwe of kandidaat lidstaten die momenteel verbonden zijn aan het LICOS, het Leuvens Instituut voor Centraal en Oosteuropese Studies.

### **4.2 Wie**

Zes mensen werden geïnterviewd. Twee ondervraagden komen uit Bulgarije en vier uit Polen. Alle personen zijn tussen 25 en 33 jaar oud. De verhouding man-vrouw is 50%-50%. Vijf mensen hebben een diploma Master en één persoon is PhD Candidate. De soorten Masters zijn: Master in economics (2x), Master of Science and Engineer in Management, Master of Arts (2x).

Twee mensen zijn hier momenteel actief als PhD student, één iemand als Master student, één iemand als researcher aan de KULeuven, één iemand als administratief bediende en één iemand is werkloos. De ondervraagden zijn hier gestart tussen 2000 en februari 2004. De studenten zijn full-time bezig met hun studies. De twee werkenden hebben een tijdelijk contract, de ene full-time voor 3 maand, de andere part time op interim-basis. Niemand kwam samen met familie naar België.

### **4.3 Motieven**

Het meest voorkomende motief is de goede reputatie van de KULeuven/Licos. Men wordt aangetrokken door de knowhow van Licos en de faciliteiten die de KULeuven biedt om zich verder te ontwikkelen, zoals een gunstig klimaat om research te doen en ervaren wetenschappers. Andere redenen die vernoemd werden zijn: omdat het financieel aantrekkelijk is, omdat men Nederlands wil leren, omdat men internationale contacten wil leggen of omwille van familiale redenen.

### **4.4 Procedure**

Niemand heeft grote moeilijkheden gehad. De studenten kunnen alles regelen via hun onderwijsinstelling. Onderzoekers met een beurs hebben geen arbeidskaart nodig en als de beurs hoog genoeg is om 'financial sustainability' te garanderen, wordt het visum makkelijk uitgekeerd. Wie komt samenwonen met een Belgische partner krijgt makkelijk een arbeidskaart (binnen de maand na indienen document bij de VDAB). Wie slechts drie maand komt werken heeft geen visum nodig. Toch zegt één van de geïnterviewden dat de procedure eenvoudiger is voor de Angelsaksische landen, en

ook dat de inschrijvingsprocedures bij de gemeente “painfull and very time consuming” is.

De kosten worden als redelijk beschouwd of moeten niet zelf gedragen worden.

## **4.5 Toekomst**

De ondervraagden zijn onzeker over hun toekomst. Indien men hier een job krijgt aangeboden in zijn vakgebied, dan bestaat de kans dat men in België blijft. Daarnaast zijn familiale redenen een belangrijke factor om terug te keren. Iemand sluit de mogelijkheid niet uit om later terug te keren naar België. Iemand anders wil dan weer met de hier opgedane kennis in het thuisland aan de slag gaan.

## **4.6 Conclusie**

Drie van de zes ondervraagden zijn nog student en iemand anders is een universitair onderzoeker die met een beurs voor drie maanden naar België is gekomen. Slechts twee mensen zijn dus hier om te werken. Daarvan is er één werkloos.

De KULeuven beschikt over een uitstekende reputatie als onderwijsinstelling en onderzoekscentrum. Dat is dan ook een belangrijke reden waarom PhD studenten en onderzoekers naar Vlaanderen komen.

De procedure om naar Vlaanderen te komen wordt als redelijk eenvoudig beschouwd, zowel door studenten, gesubsidieerde onderzoekers als mensen die komen samenwonen met hun Belgische partner. Enkel deze drie categorieën waren vertegenwoordigd bij de ondervraagden.

Niemand wil absoluut in België blijven. Men wil terugkeren naar zijn thuisland om er aan de slag te gaan met de hier opgedane kennis. Enkel indien men hier een interessante job zou aangeboden krijgen, dan zou men overwegen om te blijven.

## **5 Gevalstudie: Verpleegkundigen UZ Gasthuisberg KULeuven**

De effecten van de EU-uitbreiding op de arbeidsmarkt, kunnen ook in de gezondheidszorg hun invloed hebben.

Om hier een beter zicht op te krijgen werd een interview gehouden met enkele verantwoordelijken van het UZ Gasthuisberg. UZ Gasthuisberg is één van de belangrijkste ziekenhuizen in België en kan daarom belangrijke inzichten opleveren voor de gezondheidssector.

De geïnterviewde personen zijn Rita Lagae (Verpleegkundig Directeur), Bea Stouthuyzen en Filip Monnens (stafmedewerker).

De focus van het gesprek lag op de prognoses van de in- en uitstroom van verpleegkundigen in Gasthuisberg, en op de manier waarop kan tegemoet gekomen worden aan de groeiende kloof tussen arbeidsvraag en –aanbod.

### **5.1 Huidige situatie arbeidsmarkt verpleegkundigen Gasthuisberg**

Op dit moment is er wereldwijd een tekort aan verpleegkundigen. De laatste jaren heeft UZ Gasthuisberg relatief meer verpleegkundigen met ervaring aangenomen dan voordien wat deels te maken heeft met de verminderde uitstroom van studenten sinds 1999. Doordat vele binnenlandse verpleegkundigen hun specialisatie en de nabijheid tot hun woonplaats sterk laten doorwegen in de keuze van hun werkgever en afdeling, is het niet gemakkelijk om voor elk type verpleegkundige een voldoende aantal kandidaten te vinden. De uitwisselbaarheid tussen de zorgberoepen onderling die in veel studies verondersteld wordt, sluit met andere woorden niet aan met de micro-economische realiteit. Toch probeert men in Gasthuisberg door een pro-actief en zorgvuldig beleid de behoeften zo effectief mogelijk in te vullen. Administratieve en logistieke taken zijn reeds sterk gediversifieerd.

Momenteel is er een overaanbod aan vroedvrouwen en pediatrie verpleegkundigen als gevolg van het goede imago van de opleiding (oa. reality-soaps) en het beleid van de scholen. Op de arbeidsmarkt zijn er seizoensinvloeden waar te nemen met een grote instroom in de zomer (afgestudeerde verpleegkundigen) en tekorten in de lente.

### **5.2 Prognoses arbeidsmarktevolutie verpleegkundigen**

Hoewel evoluties in de arbeidsmarkt van verpleegkundigen moeilijk te voorspellen zijn, staat het vrijwel vast dat er een groeiend tekort aan verpleegkundigen op komst is in Gasthuisberg, zeker na 2010 wanneer de babyboomgeneratie die in de loop van de jaren '70 in dienst gekomen is op pensioen gaat (zie figuur 9). Indien nu niet nagedacht wordt over hoe hieraan kan verholpen worden, dreigt de werkdruk die in vergelijking met de buurlanden hoog is, problematisch te worden vermits men geconfronteerd zal worden met een onvoldoende instroom.

### 5.3 Mogelijke oplossingen

Om de groeiende kloof tussen arbeidsmarktaanbod en –vraag te verkleinen, zijn er verschillende denkpluisten. Deze richten zich enerzijds op de populatie van de Belgische verpleegkundigen en anderzijds op het aantrekken van buitenlandse verpleegkundigen.

Voor wat betreft de *Belgische verpleegkundigen* kunnen op korte termijn tekorten binnen bepaalde specialisaties mogelijk opgevangen worden door de organisatie van een brugopleiding naar meer algemene verpleegkunde. Op langere termijn kan een betere motivering en waardering van de zorgverlening in België met een meer ‘high-tech’ profilering van de verpleging leiden tot een beter imago. Verder gaf men in het interview ook aan dat een rationalisering van bepaalde kostelijke taken (vb. niet langer transplantaties uitvoeren in elk universitair ziekenhuis) en een verandering van de financiering van de zorgverlening en herallocatie van de gelden kan bijdragen tot het verkleinen van de kloof.

Voor wat betreft het aantrekken van *buitenlandse verpleegkundigen* stellen zich praktisch heel wat beperkingen op het vlak van:

- *taal en cultuur*: het verstaan van patiënten is heel belangrijk en als hieraan niet voldaan is kan verpleging in zijn huidige vorm niet functioneren. Een taalopleiding van minstens 6 maand is vereist wat een niet onbelangrijke kost vormt. Cultuur is nog moeilijker te absorberen.
- *wetgeving*: de overheid treedt momenteel zeer restrictief op wat betreft tewerkstelling van buitenlandse verpleegkundigen. Arbeids- en verblijfsvergunningen zijn dan ook moeilijk te verkrijgen. Bovendien werden na veel lobbywerk enkel stages van maximaal 1 jaar toegelaten, wat moet afgewogen worden tegen de hoge kosten (taalopleiding)
- *opleiding*: de Belgische verpleegopleiding staat op een hoog niveau en hieraan wenst men niet te raken. Dit maakt dat buitenlandse verpleegkundigen bepaalde taken niet kunnen of mogen uitvoeren. Ook de homologatie of gelijkstelling van buitenlandse diploma's verloopt moeizaam, wat kenmerkend is voor Europese landen waar een strenge regelgeving bestaat qua beroepsuitoefening, zeker in België;
- *arbeids- en loonvoorwaarden*: in het buitenland is de omkadering groter dan bij ons, wat ertoe leidt dat de werkdruk hier ook relatief hoger is dan bij onze buurlanden (vb. NL, V.K.). Daarbij komt nog eens dat de loonvoorwaarden in bepaalde Scandinavische landen veel gunstiger zijn wat het aantrekken van buitenlandse verpleegkundigen niet bevordert;
- *ethisch*: waarom zouden goede verpleegkundigen uit de NKL weggehaald moeten worden als de zorgverstrekking in die landen nog een hele weg af te leggen heeft.

Een oplossing kan mogelijk gevonden worden in een diversifiëring van de verpleging door een opsplitsing te maken tussen uitvoerende technische taken en zorgmanagement-taken en communicatie met de patiënt. Daar de Belgische opleiding alle aspecten omvat kan men door een diversificatie de buitenlandse



verpleegkundigen op een lager/junior niveau laten beginnen met name voor uitvoerende technische taken. Hierbij zouden ze dan gecoacht worden door iemand van een senior niveau met een Belgische opleiding. Eventuele doorgroeimogelijkheden naar een seniorniveau is eveneens een optie.

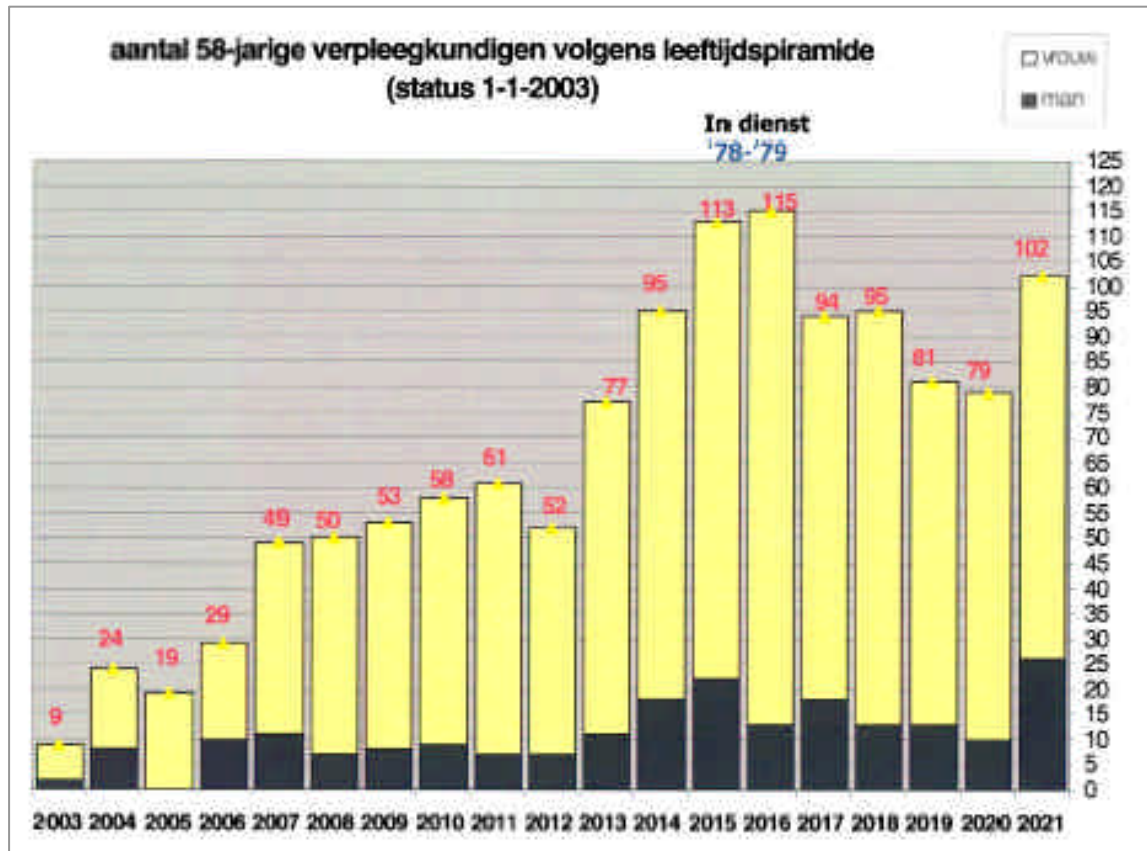
## 5.4 Besluit

Er valt wel degelijk een tekort van verpleegkundigen te verwachten, en dan voornamelijk na 2010. Het is echter onwaarschijnlijk dat we dat via het aantrekken van buitenlandse verpleegkundigen kunnen goedmaken omwille van de eerder vermelde beperkingen. Dit maakt dat België eerder een uitvoerland zal zijn van verplegers en artsen naar bvb. Nederland.

Als er toch een inschakeling van buitenlanders komt moet men hen wellicht eerder in de uitvoerende verpleging laten beginnen en ze dan geleidelijk laten opwerken.

Wellicht is het beter in België op een andere manier in te spelen op het te verwachten tekort aan verpleegkundigen door werklozen en minder geschoolde werknemers te herintegreren naar de echt uitvoerende zorgfuncties. De 'hightech' professionele verpleegkundigen kunnen zich dan focussen op gespecialiseerde taken waarvoor een hoge bekwaamheid en opleiding vereist is. Dit helpt mee aan de herwaardering van de job om zodoende bekwame mensen te motiveren voor dit beroep.

*Figuur 9: Aantal 58-jarige verpleegkundigen volgens leeftijds piramide 2003-2021*



Bron: UZ Gasthuisberg KULeuven

## 6 Besluit nieuwe empirische evidentie

De VBO-enquête en de gevallenstudies bevestigen enerzijds het beeld uit het voorgaande hoofdstuk maar voegen een aantal kwalitatieve elementen toe die betrekking hebben op de inschakeling van de arbeidskrachten uit de NKL in de Vlaamse arbeidsmarkt.

Het valt op dat de migratie uit de NKL een niche-fenomeen is. Bedrijven met een interesse voor Centraal en Oost-Europa willen in de eerste plaats aanwezig zijn in deze landen om te verkopen of bepaalde activiteiten aan een goedkopere kost uit te oefenen. De inschakeling van werknemers uit deze NKL is niet hun prioritaire bekommernis. Zij zullen dit slechts overwegen wanneer zij geconfronteerd worden met knelpunten op de Vlaamse arbeidsmarkt. Een gelijkaardige boodschap is te horen in Gasthuisberg. In beste geval kunnen verpleegkundigen uit de NKL worden ingeschakeld in bepaalde uitvoerende taken maar de oplossing voor het tekort aan verpleegkundigen wordt elders gezocht.

Consistent met de eerdere bevindingen is het feit dat dezelfde nieuwe en kandidaat lidstaten verschijnen als mogelijk oorsprongslaan voor migratie. Polen, Roemenië, Bulgarije en Turkije zijn duidelijk aanwezig in de VBO-enquête en in de cijfers over studenten, navorsers en gastprofessoren.

De integratieproblematiek is een essentieel aandachtspunt in de bevraging en cases. Bedrijfleiders zien taal, communicatie en cultuur als een hinderpaal voor de aanwerving van arbeidskrachten uit de NKL. In de universitaire ziekenhuis wordt de taalvaardigheid sterk benadrukt als een eigenschap voor een succesvol verpleegkundige. De navorsers van het LICOS vermelden familiale redenen als een cruciale factor om terug te gaan naar hun land van herkomst.

Over de administratieve belasting bij het aanwerven van werknemers uit de NKL zijn de meningen verdeeld. Sommige bedrijven zien problemen, andere niet. In Gasthuisberg wordt de stroefheid van de regelgeving wel degelijk aanvoeld. Studenten, navorsers en gastprofessoren ondervinden weinig problemen om in Vlaanderen te verblijven.

Interessant is dat Vlaanderen niet noodzakelijk gepercipieerd wordt als een vanzelfsprekende bestemming voor de opbouw van een professionele carrière. Arbeidsvoorwaarden voor verpleegkundigen liggen beter in Nederland en Scandinavië. Studenten en navorsers keren doorgaans terug naar hun eigen land of zoeken naar een positie in een ander EU land of in de VS.

## **Deel 5: IMPACT- EN BELEIDSANALYSE VOOR VLAANDEREN**

## 1 Doelstelling en methodologie

In dit deel van het rapport gaan we verder in op de centrale vraag hoe de instroom van werknemers uit de nieuwe lidstaten en de kandidaat lidstaten zal evolueren bij een eventuele volledige vrijmaking van het arbeidsverkeer in mei 2006. Consistent met de vorige hoofdstukken richten we ons daarbij vooral op de Oost-Europese NKL.

We willen een antwoord kunnen bieden op de volgende vragen:

- Wat is de verwachte netto toestroom van werknemers uit de nieuwe en kandidaat lidstaten naar de Vlaamse arbeidsmarkt?
- Wat zijn de karakteristieken van deze instroom?
- Wat zijn de belangrijkste verklarende factoren van deze migratiestromen naar Vlaanderen?

Het uiteindelijk effect op de toekomstige arbeidsimmigratie zal een resultante zijn van vraageffecten en aanbodwijzigingen. Om die reden hanteren we zowel een vraag- als een aanbodbenadering.

Bij een vraagbenadering ligt de focus op de vraag vanuit Vlaanderen naar arbeidskrachten uit de NKL. We gaan hierbij uit van twee verschillende methoden. Vooreerst gebruiken we de gegevens over arbeidskaarten B voor NKL-arbeidsimmigranten. Mits enige correcties kunnen deze data gebruikt worden om een extrapolatie van de vraag voor de volgende jaren te maken. De onderliggende gedachte is hierbij dat het wegnemen van de belemmeringen in het arbeidsverkeer geen noemenswaardige bijkomende effecten zal hebben op de instroom van werknemers uit de NKL. Anders gezegd worden de trends van de afgelopen jaren mutatis mutandis verdergezet in de nabije toekomst.

De tweede schatting van de arbeidsvraag maakt gebruik van de resultaten van de bedrijven-enquête. Deze bevraging bevat een expliciete peiling naar de reactie van de bedrijfsleiders indien het arbeidsverkeer met de nieuwe lidstaten wordt geliberaliseerd. Deze informatie wordt met een probit-benadering omgezet in een schatting van de verandering in de vraag naar arbeid uit de NKL. Interessant aan de probit-methodologie is dat tegelijkertijd inzichten verworven worden in de determinanten van de vraag van Belgische ondernemingen naar werknemers uit de NKL.

Met een aanbodbenadering pogen we een zicht te krijgen op de arbeidskrachten uit de NKL die zich in de volgende jaren op de Belgische en Vlaamse arbeidsmarkt zullen aanbieden. De achtergrond hiervoor is een econometrische simulatie die gebouwd is op een model van Brücker et al. (2003). In dit model worden variabelen als inkomensniveau's, tewerkstellingsgraden, loonverschillen, alsook netwerk-effecten opgenomen ter verklaring van de migratiebeslissing.

## **2 Extrapolatie van de vraag naar Oost-Europese arbeidskrachten op basis van het aantal arbeidskaarten**

In dit deel gebruiken we de tijdsreeksen van de afgeleverde arbeidskaarten in het verleden. Deze geven vooral een historisch perspectief. Gezien de veranderingen aan de reglementering in het verleden kunnen enkel cijfers sinds 2000 met elkaar vergeleken worden en dit voor bepaalde, zij het belangrijke, categorieën.

De hier ontwikkelde benadering gaat uit van de hypothese dat de vrijmaking van het werknemersverkeer geen specifiek effect met zich meebrengt. We kunnen een aantal argumenten aanhalen die deze hypothese onderbouwen. Vooreerst is er het arbeidsverkeer in het kader van het vrij verkeer van diensten, alsook het vrij vestigingsrecht van bedrijven en zelfstandigen uit de NKL die arbeidsmigratie mogelijk maken in de huidige restrictieve transitieperiode. Men zou bijgevolg kunnen argumenteren dat de bedrijven, die er baat bij hebben arbeidskrachten uit de NKL in te schakelen in het productieproces of in de serviceverlening, de weg daartoe al gevonden hebben. Ten tweede is de toekenning van arbeidskaarten voor de categorie van hooggeschoolde werknemers reeds vrij soepel.

Wanneer de opheffing van de huidige restricties op de arbeidsmigratie van werknemers uit de nieuwe en kandidaat lidstaten geen effect zou hebben, betekent dit dat het voornamelijk andere factoren zijn die de evolutie van het werknemersverkeer bepalen. Een voorbeeld van zulk een factor is de toenemende internationalisering van de arbeidsmarkten. Deze gaat samen met de toegenomen intra-industrie handelsrelaties, directe buitenlandse investeringen en een toegenomen specialisatie. Deze factoren zijn al in de huidige trend van arbeidsimmigratie doorgesijpeld. Bijgevolg kunnen we onder de hypothese van een nuleffect de bestaande trend doortrekken naar de toekomst. Deze trend vangt een aantal effecten op die bijgevolg ook zullen spelen na de vrijstelling van het werknemersverkeer.

### **2.1 De meting van de jaarlijkse arbeidsimmigratie uit de nieuwe en kandidaat lidstaten naar Vlaanderen**

Hoe kan de jaarlijkse arbeidsimmigratie uit de NKL gemeten worden? Zoals in het jaarrapport van de Cel Migratie van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Tewerkstelling vermeld staat kan het totale aantal arbeidskaarten niet zomaar gebruikt worden als een indicator van arbeidsimmigratie. Voor onze studie zijn de volgende elementen van belang om tot een correcte meting te komen die vergelijkbaar is in de tijd:

- Alle Oost-Europese onderdanen, die naar Vlaanderen en België willen komen met als hoofdreden om er tewerkgesteld te worden, moeten over een arbeidskaart type B beschikken. Dit gold voor 1 mei 2004 en geldt nog onder het huidige beperkend regime van arbeidsmigratie uit de NKL. In principe is de toestroom dus meetbaar.
- Arbeidskaarten A en C worden afgeleverd aan personen die reeds legaal in het land verblijven en/of werken, of die naar het land komen op basis van andere redenen dan tewerkstelling. Dit betreft bijvoorbeeld studenten, kandidaat vluchtelingen, slachtoffers van mensenhandel, gezinsherenigingen, samenwoning.

Deze moeten dus buiten beschouwing worden gelaten voor het meten van arbeidsimmigratie vanuit de NKL.

- Voor bepaalde categorieën van werknemers die een arbeidskaart type B nodig hebben zijn er veranderingen in de wetgeving opgetreden. Dit betekent dat een vergelijking in de tijd voor deze categorieën niet voor de hand ligt. Het betreft categorieën waarvoor de arbeid niet de voornaamste reden is om naar Vlaanderen en België te komen: Gemachtigd of toegelaten verblijf, humanitaire redenen art 9,3<sup>e</sup>, slachtoffers mensenhandel, studenten en gezinsherenigingen. Voor 1 april 2003 moesten voor deze categorieën nog een arbeidskaart type B worden aangevraagd. Daarna kwamen zij in aanmerking voor een arbeidskaart type C. Een correcte vergelijking over de tijd vereist dus dat we enkel de categorieën van arbeidskaart type B in beschouwing nemen waarvoor de wetgeving sinds 2000 onveranderd is gebleven en die met arbeidsredenen te maken hebben. Het betreft ondermeer hooggeschoolden, leidinggevendenden, beroepssporters, schouwspelartiesten, au-pairs, gasthoogleraren, navorsers en gespecialiseerde techniekers.
- Wat gasthoogleraren en navorsers betreft dient opgemerkt te worden dat zij sinds 1 april 2003 vrijgesteld zijn van het bekomen van een arbeidskaart onder bepaalde voorwaarden, en dit ten einde hun internationale mobiliteit te verhogen. Bijgevolg zijn de cijfers voor het jaar 2003 niet vergelijkbaar met eerdere cijfers.
- Binnen de arbeidskaarten type B onderscheidt men de zogenaamde ‘eerste aanvragen’ en de hernieuwingen. Werknemers waarvoor een hernieuwing wordt aangevraagd zijn reeds legaal in het land/regio aan het werk. Het betreft dus geen bijkomende tewerkstelling. Om de jaarlijkse toestroom te kennen dienen deze buiten beschouwing gelaten te worden.
- Cijfers van voor het jaar 2000 zijn moeilijk vergelijkbaar met de recente data wegens veranderingen in de wetgeving. Zo werd de lijst van vrijgestelde categorieën in 1995 uitgebreid alsook in 1999 en 2000. Desondanks werd sinds 1995 toch een stijgende trend waargenomen van het totaal aantal arbeidskaarten B.

Voor de meting van de jaarlijkse instroom van arbeidsimmigranten uit de nieuwe en kandidaat lidstaten moeten we dus enkel de eerste aanvragen van arbeidskaarten type B beschouwen voor de bovenvermelde ‘ongewijzigde’ categorieën. Het aantal afgeleverde arbeidskaarten type B voor Oost-Europese werknemers werd reeds in vorig hoofdstuk van het rapport weergegeven. Het jaarrapport van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Tewerkstelling, cel Migratie geeft cijfers voor categorieën waarvoor de wetgeving niet veranderd is en wel, alsook voor de belangrijkste nationaliteiten. Van de Cel Migratie hebben we de nodige gegevens bekomen voor alle categorieën en voor alle nieuwe en kandidaat lidstaten. Dit liet ons toe de jaarlijkse nieuwe instroom van tewerkgestelden uit de Oost-Europese nieuwe- en kandidaat lidstaten voor de jaren 2000 tot 2003 te berekenen voor de ongewijzigde categorieën, zoals eerder vermeld. Noteer dat het vooral deze categorieën zijn die arbeid als hoofdmotivatie hebben. De resultaten worden in volgende tabel getoond.

*Tabel 40 De jaarlijkse instroom van arbeidsimmigranten uit de Oost-Europese nieuwe- en kandidaat lidstaten in Vlaanderen. Meting op basis van 1<sup>e</sup> aanvragen arbeidskaarten type B voor ongewijzigde categorieën.*

jaar	Nieuwe lidstaten	Kandidaat lidstaten <sup>(2)</sup>	Totaal
2000	525	85	610
2001	463	80	543
2002	631	74	705
2003 <sup>(1)</sup>	854	165	1.019

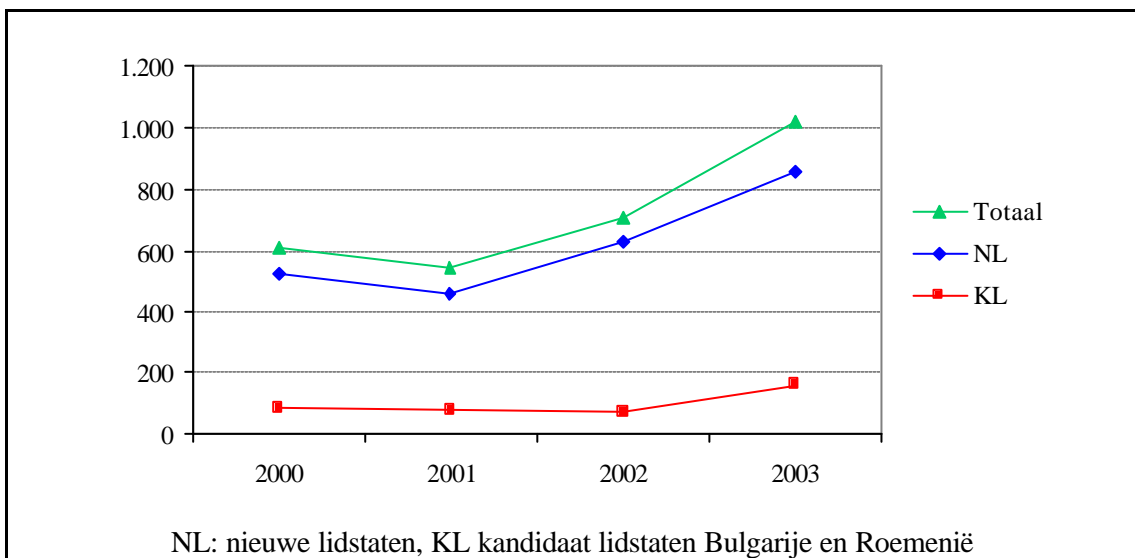
(1) De cijfers voor 2003 werden gecorrigeerd voor de veranderingen in de wetgeving sinds 1/04/2003 voor gasthoogleraren en navorsers.

(2) De cijfers voor de kandidaat lidstaten hebben betrekking op Bulgarije en Roemenië.

Bron: *eigen berekeningen op basis van data van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Werkgelegenheid, Cel Migratie.*

De cijfers van 2003 werden gecorrigeerd voor de veranderingen in de wetgeving voor gasthoogleraren en navorsers. Omdat zij sinds 1 april 2003 onder bepaalde voorwaarden vrijgesteld zijn van een arbeidskaart, is het aantal zowel voor de nieuwe als voor de kandidaat lidstaten sterk gedaald. Voor de nieuwe lidstaten waren er in de periode 2000- 2002 gemiddeld 32 gasthoogleraren en navorsers die jaarlijks naar Vlaanderen immigreerden. In 2003 waren er dit 5. Voor Bulgarije en Roemenië waren dit er respectievelijk 14 en 8. Om de cijfers vergelijkbaar te maken over de tijd hebben we verondersteld dat voor gasthoogleraren en navorsers, voor elk van de landengroepen, in 2003 de gemiddelde aantallen van de voorbije drie jaren van toepassing waren.

*Figuur 10: De jaarlijkse instroom van werknemers uit de Oost-Europese nieuwe en kandidaat lidstaten in Vlaanderen. Eerste aanvragen kaart type B, ongewijzigde categorieën.*



Bron: *gegevens van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Werkgelegenheid, Cel Migratie..*

## 2.2 Trendschatting en extrapolatie

Wanneer we op basis van deze cijfers een lineaire trendschatting doen dan bekomen we de resultaten zoals getoond in Tabel 41. Gemiddeld genomen groeit de jaarlijkse toestroom van Oost-Europese arbeidsimmigranten uit de NKL naar Vlaanderen aan met 139 arbeidskrachten.

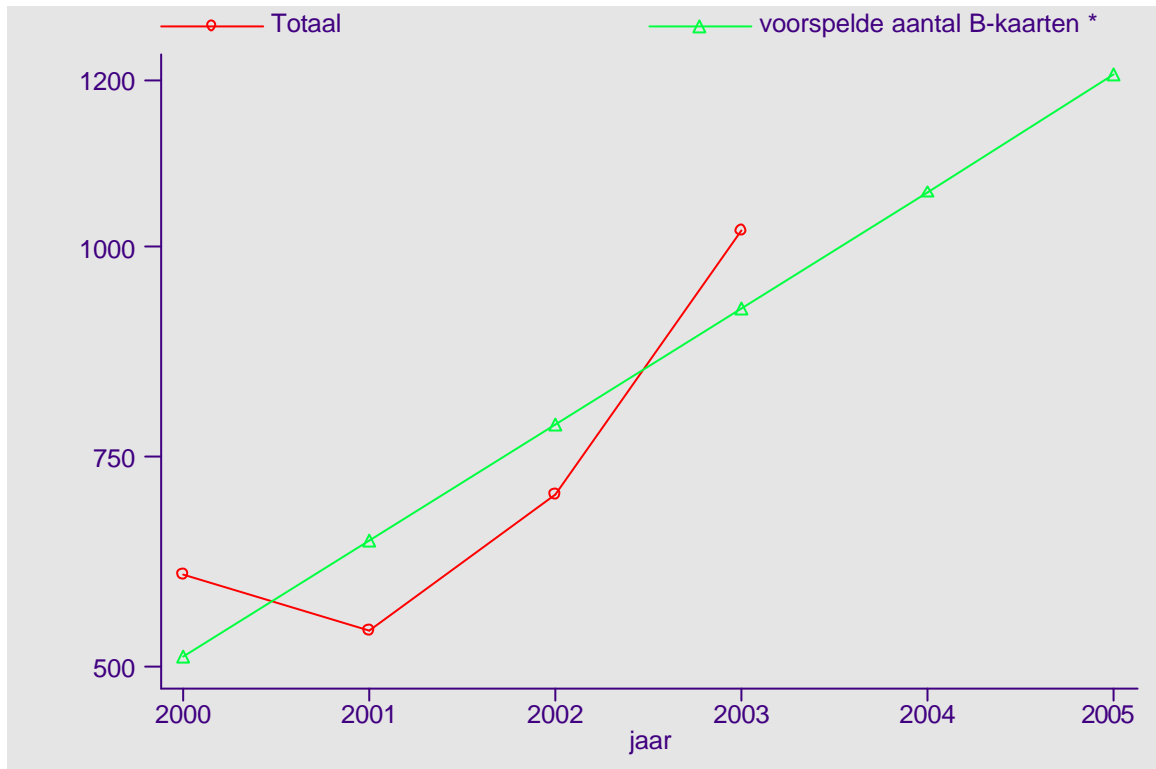
*Tabel 41: Resultaten trendschatting van de jaarlijkse instroom van werknemers uit de nieuwe en kandidaat lidstaten in Vlaanderen op basis van de eerste aanvragen van arbeidskaart B voor ongewijzigde categorieën.*

Afhankelijke variabele: 1 <sup>o</sup> aanvragen arbeidskaarten B voor ongewijzigde categorieën	Coëfficiënt	Standaardfout	t-toets: H <sub>0</sub> : β=0
Onafhankelijke variabelen			
Tijd	138,9	60,487	2,30
Constante	372,0	165,650	2,25
Aantal observaties	4		
R <sup>2</sup>	0,73		

De volgende figuur toont de resultaten op basis van een lineaire extrapolatie. In het jaar 2004 wordt een instroom van 1067 arbeidskrachten verwacht en voor de jaren 2005 en 2006 respectievelijk 1205 en 1344. Wanneer de trend zich blijft verder zetten komt men in 2010 een cijfer van 1900 arbeidskrachten. Doch dit laatste cijfer is eerder speculatief gezien het geringe aantal observaties waarop de trendschatting gebaseerd is.



*Figuur 11: De evolutie van de geobserveerde en voorspelde jaarlijkse toestroom van werknemers uit de nieuwe en kandidaat lidstaten in Vlaanderen.*



(\*) Op basis eerste aanvragen arbeidskaart B voor ongewijzigde categorieën.

### 2.3 Besluit van de extrapolatie van het aantal arbeidskaarten

De eerste benadering gaat van de hypothese uit dat de belangrijkste effecten van de vrijmaking van het arbeidsverkeer op het tewerkstellen van Oost-Europese arbeidskrachten zich reeds hebben voorgedaan. Bijgevolg kunnen we aannemen dat de mechanismen die de arbeidsimmigratie in het verleden aanstuurden ook na de vrijmaking zullen gelden. Omdat in het verleden en onder het huidige beperkend transitieregime voor de Oost-Europese werknemers uit de NKL-landen een arbeidskaart moet worden afgeleverd kunnen we de arbeidsstroom ook meten. We richtten ons hierbij op categorieën die vergelijkbaar zijn over de tijd. Het zijn ook deze categorieën die hoofdzakelijk arbeid als motivatie voor de immigratie hebben. Aldus poogden we zo goed mogelijk de jaarlijkse toestroom van nieuwe arbeidskrachten uit de NKL te berekenen.

Op basis van een eenvoudige extrapolatie verwachten we in 2004 een instroom van 1067 arbeidskrachten. Voor 2005 en 2006 verwachten we 1205 en 1344 werknemers uit de NKL-landen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het daarbij gaat om arbeidsimmigratie met als hoofdmotief in Vlaanderen te werken. Andere toestroomkanalen zoals gezinshereniging of studenten die in Vlaanderen komen studeren en vervolgens hier werk vinden worden hierbij dus niet in aanmerking genomen. Deze cijfers betekenen ook niet noodzakelijk dat deze arbeidskrachten zich permanent in Vlaanderen zullen vestigen. Dit bijvoorbeeld niet het geval voor seizoenarbeiders en in veel gevallen ook gespecialiseerde techniekers.

Tot slot wensen we te benadrukken dat extrapolaties ceteris paribus condities veronderstellen zoals die zich voordeden voor 1 mei 2004. Hierbij is het van belang

op te merken dat na 1 mei 2004 personen uit de NKL die in Vlaanderen en België arbeid komen verrichten in het kader van een dienstverleningscontract vrijgesteld zijn van het bekomen van een arbeidskaart type B. Voor 1 mei 2004 moesten deze werknemers wel een arbeidskaart type B hebben. Het betrof dan vooral 'gespecialiseerde techniekers'. Dus we mogen verwachten dat de gemaakte schattingen zullen afwijken van de werkelijk geobserveerde cijfers van 2004 en later, omwille van de wettelijke implicaties van de uitbreiding. Doch deze schattingen omvatten dan wel werknemers die na 1 mei 2004 niet meer in de statistieken voorkomen, maar (waarschijnlijk) wel op de Vlaamse arbeidsmarkt zullen aanwezig zijn.

### 3 Probit-analyse van de huidige en toekomstige vraag naar Oost-Europese arbeidskrachten

De tweede benadering van de vraag gaat ervan uit dat er wel degelijk een additionele impact mogelijk is van de vrijmaking van het werknemersverkeer. Als voornaamste reden kunnen we aanhalen dat de huidig restrictieve overgangperiode toch belangrijke kosten oplegt aan een werkgever die een werknemer uit de NKL wil tewerkstellen uit de categorie van niet-hooggeschoolden<sup>24</sup>. Dus voor werknemers buiten deze categorie is een toename van de arbeidsmigratie niet ondenkbeeldig.

#### 3.1 Methodologische aspecten

In deze paragraaf gaan we diepgaand in op de methodologische aspecten van onze benadering. De bespreking is vrij technisch. De minder geïnteresseerde lezer kan doorgaan naar de resultaten in secties 3.2 en volgende.

##### 3.1.1 Mogelijkheden en beperkingen van de bedrijfsenquête

Bij deze benadering gebruiken we de resultaten van de bedrijfsenquête, die uitvoerig in het vorig deel zijn beschreven. Deze data zijn uniek en geven informatie over huidige tewerkstelling van werknemers uit de NKL, alsook over de verwachte toekomstige tewerkstelling na opheffing van de beperkingen op het vrij arbeidsverkeer uit de nieuwe lidstaten. De bedrijfsenquête vraagt zowel naar de huidige tewerkstelling van arbeidskrachten uit de NKL, als naar de toekomstige tewerkstelling bij een eventuele volledige vrijmaking van het werknemersverkeer. De huidige tewerkstelling vindt plaats binnen het huidig wetgevend kader dat arbeidsmigratie vanuit de NKL aan beperkingen onderwerpt. De vraag naar de toekomstige tewerkstelling vermeldt uitdrukkelijk de conditie "... en bij een eventuele volledige vrijmaking van het werknemersverkeer...". Door een vergelijking te maken van de huidige tewerkstelling van NKL-werknemers met de toekomstige kunnen we bijgevolg berekenen in welke mate bedrijven meer werknemers uit de NKL zullen tewerkstellen na een opheffing van de restricties en wat dit impliceert voor de Vlaamse arbeidsmarkt.

Bij deze enquête-resultaten moeten vooraf enkele kanttekeningen gemaakt worden:

- In totaal antwoordden 79 bedrijven op de enquête. In termen van het aantal observaties is dit een zeer beperkte steekproef. Doch met een correcte inschatting van de steekproef in relatie tot de populatie kunnen de implicaties voor de Vlaamse arbeidsmarkt worden benaderd.
- De antwoorden over de tewerkstelling na de vrijmaking van het werknemersverkeer geven in de eerste plaats een **intentie en interesse** weer, eerder dan effectieve aanwerving. Het antwoord op "zou u na de toetreding van de kandidaat lidstaten en bij een eventuele volledige vrijmaking van het werknemersverkeer, werknemers uit deze lidstaten willen tewerkstellen" geeft een

---

<sup>24</sup> We verwijzen naar het hoofdstuk over het wetgevend kader voor meer detail hieromtrent.

indicatie over de vraag naar arbeid uit deze landen. Of deze daadwerkelijk gaat ingevuld worden hangt van een goede match met het aanbod af zowel wat betreft beroepsinhoud als naar aantallen.

- De resultaten van de enquête zijn een **momentopname**. Meninge n kunnen achteraf wijzigen. De enquête werd afgenomen in de maanden april-mei 2004, toen de problematiek van de EU-uitbreiding (1 mei 2004) sterk in de actualiteit stond. We mogen veronderstellen dat de respondenten voldoende met de problematiek vertrouwd waren om een geïnformeerd standpunt te kunnen formuleren en weergeven.
- De enquête biedt een gelegenheid om de reactie langs de kant van de arbeidsvraag in kaart te brengen. Daar waar in bestaande simulaties de vrijstelling van het werknemersverkeer meestal via hypothetisch bepaalde exogene waarden van de determinerende variabelen werd opgelost, laten de resultaten van deze enquête toe de implicaties van de arbeidsvraag bij de vrijmaking van het arbeidsverkeer rechtstreeks te schatten.

### 3.1.2 De vraag naar buitenlandse arbeid: conceptueel kader

Als startpunt is het nuttig een breder conceptueel kader te ontwikkelen voor de vraag van ondernemingen naar buitenlandse werknemers. Onze redenering is dat de motivatie en functie van de tewerkstellingsbeslissing een indicatie geven over de aard van de arbeidsvraag in termen van de prijs die de werkgever ervoor over heeft om iemand uit de NKL aan te nemen.

Wanneer een werknemer uit de NKL hier in België wordt tewerkgesteld is de Belgische arbeidswetgeving van toepassing. Dit betekent dat ten minste het minimumloon moet betaald worden. Daarenboven bestaat de mogelijkheid dat er een productiviteitsverlies optreedt wegens knelpunten bij communicatie of extra onzekerheden bij de selectie van goede werknemers. Anderzijds wezen ook een aantal respondenten op het gebrek aan motivatie bij Belgische werknemers. Bijgevolg is het dus ook mogelijk dat de productiviteit van de Oost-Europese werknemer hoger ligt dan die van de Belgische.

De randvoorwaarde waaraan moet worden voldaan om een economisch voordeel te kunnen halen voor de Vlaamse of Belgische werkgever uit de tewerkstelling van NKL-werknemers kan als volgt worden geformuleerd<sup>25</sup>:

$$[1] \quad W_{\min} + C - \Delta D < W_B + I$$

- waarbij:
- |            |  |
|------------|--|
| $W_{\min}$ | het geldend minimumloon is voor de (sector van de) onderneming   |
| $C$ :      | kosten bij het aanwerven van de werknemer zoals administratieve lasten, communicatieproblemen en bijkomende uitgaven voor een goede selectie.                                      |
| $\Delta D$ | de verandering in productiviteit t.g.v. het tewerkstellen van een werknemer uit de NKL. Bij een verlies aan productiviteit is $\Delta D < 0$ . Bij een toename is $\Delta D > 0$ . |

<sup>25</sup> Het is theoretisch accurater deze conditie te formuleren in termen van verwachte kosten en verwachte productiviteitsveranderingen. Maar de basisredenering en de implicaties voor deze simulatieoefening blijven dezelfde.

- $W_B$  het loon dat aan een Belgische werknemer voor dezelfde positie of vacature zou worden uitgetaald
- ? wachtpremie: de kost die de werkgever oploopt door het niet tijdig kunnen invullen van een vacature

De linkerzijde van de ongelijkheid geeft de kosten weer voor het aannemen van een werknemer uit de NKL. De rechterzijde geven de alternatieve kosten weer bij het aannemen van een Belgische arbeidskracht. Er ontstaat een economisch voordeel voor de werkgever wanneer de linkerzijde kleiner is dan de rechterzijde. Communicatie en de selectie van goede werknemers beïnvloeden zowel de kosten bij de aanwerving als later bij de productie.

Wanneer de vraag uitgaat naar zogenaamde knelpuntvacatures impliceert dit dat gegeven  $W_B$  er binnen een bepaalde tijdsspanne geen aanbod op de Vlaamse arbeidsmarkt kan gevonden worden of dat de invulling veel meer tijd vraagt<sup>26</sup>. Met andere woorden de factor  $? \geq 0$  en zal toenemen naarmate de vacature niet kan ingevuld worden. Hieruit kan afgeleid worden dat werknemers voor knelpuntvacatures meer bereid zijn kosten te dragen voor het zoeken naar een geschikte kandidaat in de NKL dan voor andere vacatures. Dit is zeker het geval indien de inschakeling in het productieproces geen of weinig productiviteitsverlies oplevert ( $\Delta D \geq 0$ ) of wanneer de aanwerving vlot kan verlopen ( $C$  is klein). In dit verband spelen talenkennis, ervaring en gelijkschakeling van diploma's een belangrijke rol, alsook (internationale) arbeidsbemiddeling.

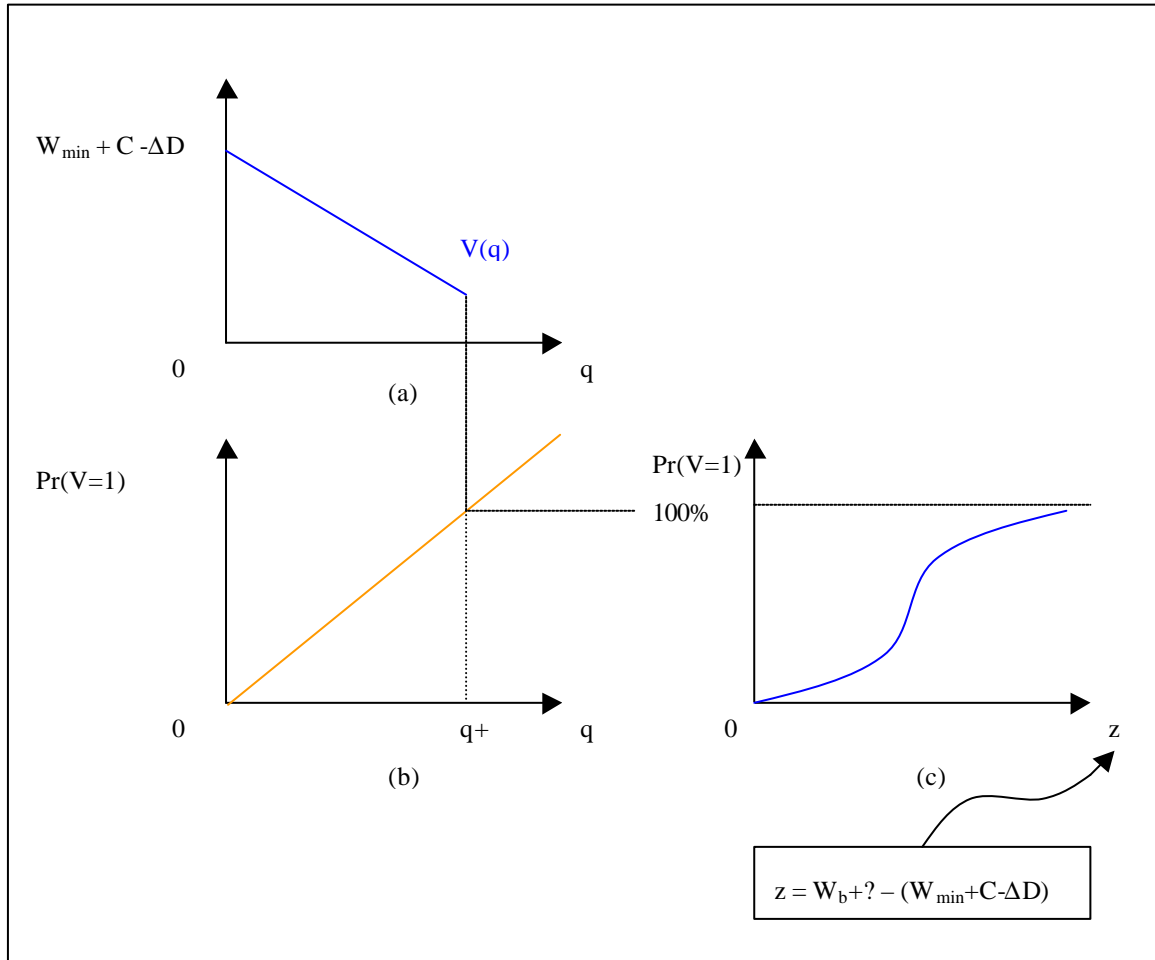
De relatie tussen vraag naar buitenlandse arbeid, de kostprijs voor de Belgische en Vlaamse werkgever en de kans op het positief antwoorden op de vraag naar het aanwerven van NKL werknemers in de toekomst wordt in volgende figuur weergegeven. Wanneer aan conditie [1] voldaan is dan is  $z > 0$ . Naargelang  $z$  toeneemt, neemt ook de kans toe dat de respondent werknemers uit de NKL wil aanwerven en dus ook bevestigend zal antwoorden op de enquêtevraag over de toekomstige tewerkstelling. Dit wordt getoond in grafiek (c) van de figuur. De relatie met de vraag naar arbeid uit de NKL wordt gemaakt via grafiek (b). Deze geeft de relatie weer tussen de gevraagde hoeveelheden op de horizontale as en kans op vraag naar arbeid uit de NKL. Voor de eenvoud hebben we in de figuur een continue lineaire relatie weergegeven, ofschoon dit in de realiteit niet zo hoeft te zijn. Het verloop van deze functie wordt ondermeer bepaald door type activiteit, bedrijfsgrootte, groei van het bedrijf, concurrentie en marktgeving,... Indien voor het bedrijf het verschil tussen de kostprijs van een werknemer uit de NKL en een werknemer uit België hoog genoeg is zodat  $\Pr(V=1)$  gelijk is aan 100% dan neemt het bedrijf  $q^+$  werknemers aan. Wanneer  $z = 0$  neemt het bedrijf geen werknemers uit de NKL – landen aan.

Dit analysekader kan zowel op één enkele onderneming toegepast worden als op een groep van ondernemingen. De redenering loopt analoog. Naarmate de gemiddelde  $z$ -waarde voor de ondernemingen van een regio of land toeneemt zal de kans dat werknemers uit de NKL gevraagd worden groter worden (grafiek c). Dit impliceert ook een grotere vraag naar NKL-werknemers in termen van aantallen (grafiek b).

<sup>26</sup> De methode die door de VDAB sinds 2002 wordt gebruikt om knelpuntberoepen te bepalen staat ondermeer vermeld in VDAB (2003), pp. 106-109.

Gegeven ongelijkheid [1] met referentieloon  $W_b$  en wachtpremie ? kan de vraag naar NKL-arbeidskrachten worden afgeleid in functie van de kost ( $W_{\min} + C - \Delta D$ ).

*Figuur 12: De relatie tussen de vraag naar buitenlandse arbeid, loonkost, en de randvoorwaarden.*



Bron: IDEA Consult

### 3.1.3 De toekomstige vraag naar buitenlandse arbeid: kwalificaties

Op basis van deze redenering is het nuttig de positieve antwoorden op de vraag over toekomstige tewerkstelling bij een eventuele volledige vrijmaking van het werknemersverkeer verder te kwalificeren. De redenen die de respondent opgeeft om in de toekomst werknemers uit de NKL aan te nemen alsook de gespecificeerde functies geven een indicatie over de perceptie en inschatting van de respondent over de vraag in termen van verwachte kosten, productiviteitsveranderingen en wachtpremie. Immers des te groter de ongelijkheid in [1] des te groter de kans dat men een NKL-werknemer wil aannemen en des te groter de vraag naar NKL-werknemers. Aldus kunnen we bepaalde segmenten van de vraag onderscheiden die gepaard gaan met een hogere tewerkstellingskans. Na een grondige analyse van de antwoorden met betrekking tot de redenen en functies maken we een onderscheid van de vraag naar buitenlandse arbeid op basis van twee criteria:

- het knelpuntkarakter en
- de graad van engagement

Dit betekent dat we binnen de groep van bedrijven, die antwoordden dat zij bij een eventuele vrijmaking van het arbeidsverkeer werknemers uit de NKL willen aannemen, twee - deels overlappende- subgroepen kunnen onderscheiden waarbij mag verwacht worden dat de kans op effectieve vraag (en ook tewerkstelling) groter is dan bij bedrijven die niet tot die subgroep behoren.

Beide vraagsegmenten worden hierna kort toegelicht.

- **De knelpuntvraag**

Het mag verwacht worden dat de graad waarin de aangegeven redenen en functies gerelateerd zijn tot knelpuntberoepen positief gerelateerd is met de kans om de vraag daadwerkelijk te realiseren in de toekomst. Naarmate het knelpuntkarakter van een beroep toeneemt zal ? toenemen.

Per bedrijf kan aangegeven worden of de functies al dan niet knelpuntberoepen omvatten door een vergelijking van de opgegeven functie met de lijst van knelpuntberoepen van de VDAB (2003). Zo werd bijvoorbeeld 'bekister' als een knelpuntberoep beschouwd, doch 'metser' niet. Voor algemene omschrijvingen zoals 'arbeider' werd de combinatie gemaakt met de 4-digit NACE sector om de vergelijking met de knelpuntberoepenlijst te maken. De antwoorden 'verkopers' en 'technische functies' hebben we als knelpuntberoepen beschouwd. Algemene omschrijvingen als 'alle' of 'diverse functies en activiteiten' 'alle beroepen' werden niet als knelpuntberoep aangeduid.

Ook voor de motivaties voor het al dan niet willen tewerkstellen van NKL-werknemers werd nagegaan in hoeverre deze te maken hadden met knelpuntberoepen. Zo konden we antwoorden onderscheiden die een kwantitatief knelpunt opgeven zoals "Er zijn er geen meer in België", of "indien te weinig op de arbeidsmarkt". Ook kwalitatieve knelpunten konden worden onderscheiden: "indien beschikbaarheid van de nodige kwalificaties", "question de qualification", of "een aantal beantwoordt meer aan gewenste profiel voor bepaalde taken binnen onze sector door achtergrond, afkomst en ervaring".

- **De vraag volgens de graad van engagement**

Naast het knelpuntkarakter kunnen de antwoorden ook gekwalificeerd worden naargelang de graad van engagement. Hierbij gaan we van de veronderstelling uit dat antwoorden die condities bevatten of die eerder onzeker of in algemene termen geformuleerd zijn een lager engagement weergeven dan antwoorden die geen condities bevatten, in specifieke termen geformuleerd zijn en die geen elementen die duidend op onzekerheid bevatten. We veronderstellen dat antwoorden die condities bevatten, onzeker zijn of die algemeen geformuleerd zijn, lagere z-waarden hebben. Bijgevolg zijn deze respondenten minder bereid de kosten te dragen om een werknemer uit de NKL aan te trekken. Respondenten met een hogere graad van engagement daarentegen zijn eerder wel bereid deze kosten te dragen.

Bij de interpretatie van de motivaties werd "eventueel wanneer het een goede kandidaat is" als voorwaardelijk en eerder onzeker beschouwd. Andere voorbeelden

zijn: “Hangt af van hun kwalificaties en zakenrelaties”, “voorwaarde hoge beroepskennis; meerwaarde kunnen geven” of “indien we geen geschikte kandidaten binnen de Belgische werkzoekenden vinden”. Voorbeelden van onvoorwaardelijke en eerder zekere antwoorden zijn “[NKL-werknemers zijn] meer gemotiveerd, goed opgeleid, goedkoper”, of “ter aanvulling op huidig personeel in pieken”.

### 3.1.4 De bi-variate probit schatting en de vraagkansen

De volgende stap is dat we de vraag naar arbeid modelleren en schatten voor beide types van toekomstige vraag naar NKL-werknemers. Dit gebeurt aan de hand van een bivariate probitschatting.

De kans dat een bedrijf een werknemer uit de NKL wil tewerkstellen (of heeft tewerkgesteld) wordt in een probit-model als volgt geformuleerd:

$$[2] \quad \Pr(V = 1 | X) = \Phi(\mathbf{b}_0 + \mathbf{b}_1 X)$$

met:  $\Pr(V=1|X)$  de kans dat het bedrijf aangeeft dat het een NKL-werknemer wil aannemen, (of heeft aangenomen) gegeven de waarden van  $X$

$X$ : de set van verklarende variabelen

$F$ : de cumulatieve normale verdelingsfunctie

Op basis van hoger geschetst analysekader weten we dat een bedrijf buitenlandse NKL-werknemers vraagt indien de minimumvoorwaarde  $z > 0$  voldaan is. De variabele  $z$  kunnen we niet observeren. We observeren wel wanneer een bedrijf een NKL-werknemer aanneemt. We kunnen bijgevolg stellen dat  $V=1$  indien  $z > 0$  en dat  $V=0$  indien  $z \leq 0$ . Met andere woorden het al dan niet willen tewerkstellen van een NKL-werknemers is een functie van de (niet-geobserveerde) variabele  $z$ , die op zijn beurt afhangt van de verklarende variabelen  $X$ . We kunnen [2] dus herformuleren als:

$$[3] \quad \Pr(V = 1 | X) = \Pr(z > 0) = \Phi(\mathbf{b}_0 + \mathbf{b}_1 X)$$

Deze redenering geldt zowel voor de huidige als voor de toekomstige vraag. In principe kunnen we dus twee onafhankelijke schattingen maken voor de kans op het vragen van NKL-werknemers voor de huidige en voor de toekomstige vraag. Evenwel het is niet ondenkbeeldig, zowel vanuit analytisch oogpunt (zie Deel 5: 3.1.2 ) als vanuit de eerste empirische bevindingen (zie Deel 4:2), dat de huidige tewerkstelling van NKL-werknemers een invloed heeft op de toekomstige vraag naar NKL-arbeidskrachten, en dat de schattingsresultaten van beide vraagtypes gerelateerd zijn. Daarom kozen we als schattingsmethode een bi-variate probit schatting. Deze schat zowel de huidige vraag als de toekomstige vraag simultaan<sup>27</sup>. Meer bepaald gaat deze schattingsmethode van de hypothese uit dat de covariantie van de resttermen niet gelijk is aan nul, hetgeen beter met de realiteit overeenstemt.

Nadat we de  $\beta$ -waarden geschat hebben met de bi-variate probit schatting, kunnen we overeenkomstig [3] ook de vraagkansen berekenen. Hierbij onderscheiden we voor de toekomstige vraag naar NKL-werknemers twee types: (i) de vraag die een knelpuntkarakter heeft en (ii) de vraag die duidt op een sterke(re) graad van

---

<sup>27</sup> Voor een gedetailleerde uitleg verwijzen we naar Greene (2000), pp.849-856.



engagement. Bijgevolg maken we twee bi-variate probit schattingen: één met een toekomstige vraag met knelpuntkarakter en één met een toekomstige vraag met een grotere graad van engagement.

### 3.1.5 De afhankelijke variabelen

Voor elk van de bi-variate probit schattingen geven we hierna kort de betekenis van de waarden voor de afhankelijke variabelen weer. De bi-variate probit schatting bestaat uit twee vergelijkingen, één voor de huidige vraag en één voor de toekomstige vraag.

Voor de bi-variate probit schatting op basis van de **toekomstige knelpuntvraag** kunnen de afhankelijke variabelen als volgt geïnterpreteerd worden:

- Voor de huidige vraag naar NKL-arbeiders krijgt de afhankelijke variabele V de waarde 1 wanneer het bedrijf effectief werknemers uit de NKL heeft aangeworven, en de waarde 0 in het andere geval.
- Voor de toekomstige arbeidsvraag:
  - krijgt de afhankelijke variabele V de waarde 1 als het bedrijf aan twee voorwaarden voldoet:
    - Het geeft aan dat het in de toekomst na de toetreding van de kandidaat-lidstaten en bij een eventuele volledige vrijmaking van het arbeidsverkeer werknemers uit de NKL wil aannemen.
    - Uit de specificaties van de functies en motivaties kan afgeleid worden dat de vraag een knelpuntkarakter heeft.
  - De variabele V krijgt de waarde 0 in alle andere gevallen. Dit wil zeggen in de gevallen waarbij het bedrijf aangeeft dat het in de toekomst geen werknemers uit de NKL wil tewerkstellen of dat het dit wel wil doen, maar waarbij de vraag geen knelpuntkarakter vertoont.

De bi-variate probitschatting op basis van de **toekomstige vraag met een grote(re) graad van engagement** heeft de volgende waarden van de afhankelijke variabelen:

- Voor de huidige vraag naar NKL-arbeiders krijgt de afhankelijke variabele V de waarde 1 wanneer het bedrijf effectief werknemers uit de NKL heeft aangeworven, en de waarde 0 in het andere geval. Bij de huidige vraag naar NKL-werknemers maken we geen onderscheid naar engagement of graad van zekerheid, gezien de vraag zich reeds effectief voorgedaan heeft, en er op dit vlak zich dus geen onzekerheid voordoet.
- De afhankelijke variabele V voor de toekomstige vraag naar NKL-werknemers met een grote(re) graad van engagement:
  - krijgt de waarde 1 krijgt indien aan de volgende twee voorwaarden wordt voldaan:
    - Het bedrijf geeft aan dat het in de toekomst na de vrijmaking van het arbeidsverkeer werknemers van de NKL wil aannemen.
    - Op basis van de motivatie kan afgeleid worden dat de toekomstige vraag een element van engagement en zekerheid inhoudt.
  - De variabele V krijgt de waarde 0 in alle andere gevallen. Dit wil zeggen in de gevallen waarbij het bedrijf aangeeft dat het in de toekomst geen

werknemers uit de NKL wil tewerkstellen, of dat het dit wel wil doen maar waarbij in de motivatie geen aspecten die wijzen op een zeker engagement vermeld zijn. De waarde  $V=0$  voor de toekomstige vraag omvat dus ook de bedrijven die eerder onzeker zijn over hun toekomstige NKL-arbeidsvraag, zowel over het aanwerven als over het niet aanwerven.

### 3.1.6 De onafhankelijke variabelen

Er rest ons nog de variabelen te specificeren die in de probit-schatting de kans op aanwerving of de z-waarden verklaren. Voor elk van de vraagtypes werd gestart met een breed gamma van verklarende variabelen  $X$ . Hiertoe maakten we gebruik van data uit de VBO-enquête gekoppeld aan individuele bedrijfsresultaten van de Bel-first databank (NBB-Bureau van Dijk, 2003)<sup>28</sup>. Het betrof variabelen die bedrijfsresultaten weergeven, zoals de gemiddelde omzetgroei over de laatste jaren en de gemiddelde winstratio (net profit margin), groei van het personeelsbestand, winst per tewerkgestelde. Ook bedrijfsgrootte in termen van tewerkstelling en omzet werden opgenomen. Variabelen die de arbeidsintensiteit weergeven werden eveneens beschouwd, zoals het aandeel van personeelskosten in de operationele omzet en het aandeel van personeelskosten in de toegevoegde waarde. Daarnaast werden ook toestandsvariabelen opgenomen, zoals sector en regio. Toestandsvariabelen blijven constant over de tijd. Verder wordt informatie opgenomen over (i) de strategie van het bedrijf ten aanzien van het al dan niet gebruik maken van diensten aangeboden door bedrijven en zelfstandigen uit de NKL (ii) de strategie met betrekking tot detachering en (iii) de vestigingsstrategie m.b.t. Oost-Europa en de nieuwe lidstaten.

Gezien we deze schattingsresultaten willen gebruiken om simulaties te maken van kansgrootheden werden in een tweede ronde enkel variabelen weerhouden waarvoor de  $\beta$ -coëfficiënten statistisch significant verschillend waren van nul en waarbij er geen of verwaarloosbare multicollineariteit werd ondervonden.

Het effect van de vrijmaking van het arbeidsverkeer wordt in onze benadering berekend door de vergelijking van de kansen op tewerkstelling nu (onder het beperkend regime van arbeidskaarten) en in de toekomst (bij een vrijstelling van het arbeidsverkeer). Hiernavolgend tonen we de schattingsresultaten met de bi-variate probit schatter voor de toekomstige vraag met een knelpuntkarakter en vervolgens voor de toekomstige vraag met een grotere graad van engagement.

## **3.2 Schattingsresultaten en kansberekeningen: de huidige vraag naar NKL-werknemers en de toekomstige vraag met een knelpuntkarakter**

### 3.2.1 De determinanten van de vraag naar buitenlandse arbeid

We voeren eerst de bi-variate probitschatting uit van de huidige vraag naar NKL-werknemers en de toekomstige arbeidsvraag met een knelpuntkarakter. Tabel 42 toont de schattingsresultaten. Deze schattingsresultaten geven interessante informatie over

---

<sup>28</sup> Deze databank bevat de jaarverslagen die door de bedrijven bij de Nationale Bank van België dienen worden neergelegd.

de determinanten van de huidige en toekomstige arbeidsvraag naar werknemers uit de NKL.

We zien dat de kans op het aannemen van een werknemer uit de NKL in het verleden en in de toekomst bepaald wordt door de gemiddelde omzetgroei over de laatste vijf (beschikbare) jaren, 1998–2002. Dit resultaat ligt in de lijn van de verwachtingen. Bedrijven die groeien hebben ook een grotere kans om werknemers aan te werven.

Bij de toekomstige vraag naar buitenlandse arbeid oefent het al dan niet aannemen van een NKL-werknemer onder het huidige regime een belangrijke invloed uit. Bedrijven die reeds werknemers uit de NKL hebben angeworven zijn meer geneigd om dat in de toekomst opnieuw te doen.

Verder heeft de houding ten overstaande van detachering een significante positieve invloed. Bedrijven die antwoordden dat na de toetreding op 1 mei 2004 meer werknemers uit de NKL willen inschakelen voor korte specifieke opdrachten vertonen ook een grotere kans om werknemers uit deze landen voor normale arbeidsperioden te werk te willen stellen.

Tenslotte stellen we een positieve invloed vast van de standaarddeviatie van de gemiddelde omzetgroei over de jaren 1998-2002 op de toekomstige ‘knelpuntvraag’. Bedrijven die over de jaren een sterk fluctuerende omzet kenden, zijn meer geneigd om arbeidskrachten uit de nieuwe en kandidaat lidstaten aan te nemen dan bedrijven met een stabiele omzetgroei. Blijkbaar hebben ondernemingen met een sterk fluctuerende omzet nood aan vlot inzetbare arbeidskrachten. Wanneer er zich knelpunten op de binnenlandse arbeidsmarkt voordoen zullen zij bijgevolg eerder geneigd zijn hun arbeidsvraag naar het buitenland te richten.

Tabel 42: *Bi-variate probit schatting van de vraag naar werknemers uit de nieuwe en kandidaat lidstaten. Toekomstige vraag met een knelpuntkarakter.*

Variabelen	?-Coefficiënten	Standaardfout (1)	H <sub>0</sub> β=0 Prob >  z
<b>Huidige tewerkstelling NKL werknemers</b>			
Gemiddelde omzetgroei 1998 – 2002	2,6411	1,3839	0,056
Textielsector	-1,2876	0,5204	0,013
Constante	-0,5432	0,2260	0,016
<b>Toekomstige tewerkstelling werknemers NKL, vraag met knelpuntkarakter</b>			
Huidige tewerkstelling NKL werknemers	1,8011	0,5436	0,001
Standaarddeviatie van de gemiddelde omzetgroei 1998 – 2002	1,7318	0,7873	0,028
Bedrijf wil in de toekomst NKL-werknemers aannemen voor korte, specifieke opdrachten	0,8161	0,4875	0,094
Constante	-1,8189	0,3269	0,000
Rho =	-0,5843	0,3431	
Wald toets Rho = 0:	$\chi^2 (1) = 1,649$	Prob > $\chi^2$ : 0,199	
Aantal observaties:	67		
Wald toets alle coëfficiënten = 0	$\chi^2 (5) = 51,30$	Prob > $\chi^2$ : 0,0000	
Log likelihood	-59,1594		

(1) De variantie – covariantie matrix werd geschat volgens Huber (1967) en White (1980, 1982)

### 3.2.2 *De berekening van de vraagkans*

Op basis van deze schattingsresultaten kunnen we de kansen berekenen dat een bedrijf nu en/of in de toekomst werknemers uit de NKL vraagt (zie Tabel 43)

Tabel 43: *De geschatte kansgrootheden voor huidige en toekomstige vraag naar werknemers uit de nieuwe en kandidaat lidstaten. Toekomstige vraag met knelpuntkarakter<sup>(1)</sup>.*

Probabiliteiten	Toekomstige vraag			
	V=1	V=0		
<b>Huidige vraag</b>	V=1	0,0572	0,1985	0,2544
	V=0	0,2106	0,5336	
		0,2679		

(1) Gemiddelde waarden.

Deze tabel moet als volgt gelezen worden. Wanneer V=1 (V=0) voor de huidige vraag heeft de onderneming wel (geen) werknemers uit de NKL in dienst. Voor de

toekomstige vraag meet men met  $V=1$  ( $V=0$ ) de kans dat de onderneming in de toekomst wel (geen) arbeidskrachten uit deze landen wenst aan te werven.

We zien dat er 53% kans is dat bedrijven nu en in de toekomst geen werknemers uit de NKL aannemen (de combinatie  $V=0$ ,  $V=0$ ). De kans dat bedrijven momenteel werknemers aannemen en dit in de toekomst ook doen bedraagt 5,7% ( $V=1$ ,  $V=1$ ). De kans dat bedrijven momenteel geen werknemers aannemen maar dit in de toekomst na de vrijmaking wel doen is 21% ( $V=0$ ,  $V=1$ ). Dit effect wordt gecompenseerd door bedrijven die momenteel wel werknemers aannemen maar in de toekomst niet meer: 19,9% ( $V=1$ ,  $V=0$ ).

Het effect van de vrijmaking van het arbeidsverkeer kan worden berekend als het verschil tussen de kans dat een bedrijf in het huidig regime werknemers tewerkstelt en dat het dit in de toekomst zal doen. De univariate kans dat bedrijven momenteel werknemers van de NKL tewerkstelt (onafhankelijk van wat het in de toekomst zal doen) is 25,44% ( $V=1, \bullet$ )<sup>29</sup>. De univariate kans dat bedrijven in de toekomst werknemers tewerkstellen (onafhankelijk van wat zij in het verleden gedaan hebben) bedraagt 26,79% ( $\bullet, V=1$ ). De impact van de versoepeling van de arbeidsmigratie is dus een kanstoenname op tewerkstelling van werknemers uit de NKL van gemiddeld 1,35 percentagepunten.

Deze geringe toename in de aanwervingskans is een indicatie dat de versoepeling van het werknemersverkeer eerdere geringe effecten op de migratie vanuit de NKL zal hebben. De voornaamste reden is dat er weliswaar bedrijven zijn die werknemers zullen aannemen, maar dat bepaalde ondernemingen die nu werknemers uit de nieuwe en kandidaat lidstaten in dienst hebben in de toekomst geen meer wensen aan te werven. Dit hoeft ons niet te verwonderen omdat de vraag naar buitenlandse werknemers in de eerste plaats een knelpuntvraag is om specifieke noden op te vangen.

### **3.3 Schattingsresultaten en kansberekening: de huidige vraag naar NKL-werknemers en de toekomstige vraag met grote(re) graad van engagement**

#### 3.3.1 De determinanten van de vraag naar buitenlandse arbeid

Tabel 44 toont de bi-variate schattingsresultaten voor de huidige vraag naar NKL-werknemers en toekomstige vraag waarbij een grote(re) graad van zekerheid/engagement van de ondernemers kan geobserveerd worden. Deze resultaten zijn vergelijkbaar met de vraagdeterminanten bij de knelpuntvraag. De omzetgroei, de fluctuaties in de omzet en de houding ten opzichte van detachering zijn statistisch significante determinanten van de vraag naar werknemers uit de NKL.

<sup>29</sup> De notatie ( $V=1, \bullet$ ) betekent dat de onderneming vandaag werknemers uit de NKL tewerkstelt en in de toekomst dit ofwel opnieuw doet ( $V=1, V=1$ ) of dit niet meer doet ( $V=1, V=0$ ). De kans ( $V=1, \bullet$ ) bekomt men dus door de optelling ( $V=1, V=1$ ) + ( $V=1, V=0$ ). Op analoge wijze betekent ( $\bullet, V=1$ ) dat men de kans van alle combinaties van de huidige vraag moet optellen waarvoor geldt dat er een toekomstige aanwerving zal zijn.

Tabel 44: *Bi-variate probit schatting van de vraag naar werknemers uit de nieuwe en kandidaat lidstaten. Toekomstige vraag met engagement.*

Variabelen	?-Coefficiënten	Standaardfout (1)	H <sub>0</sub> β=0 Prob >  z
<b>Huidige tewerkstelling NKL werknemers</b>			
Gemiddelde omzetgroei 1998 - 2002	2,5616	1,5633	0,101
Textielsector	-1,3774	0,4403	0,002
Constante	-0,3731	0,2329	0,109
<b>Toekomstige tewerkstelling werknemers NKL, vraag met knelpuntkarakter</b>			
Gemiddelde omzetgroei 1998 – 2002	2,6853	1,1637	0,021
Standaarddeviatie van de gemiddelde omzetgroei 1998 – 2002	1,4143	0,8117	0,081
Bedrijf wil in de toekomst NKL-werknemers aannemen voor korte, specifieke opdrachten	1,0774	0,4456	0,016
Gemiddelde ratio personeelskosten over bedrijfsontvangsten 1998 – 2002	-0,0342	0,0165	0,038
Constante	-0,9033	0,3911	0,021
Rho =	0,7514	0,1515	
Wald toets Rho = 0:	χ <sup>2</sup> (1) = 7,875	Prob > χ <sup>2</sup> : 0,005	
Aantal observaties:	57		
Wald toets alle coëfficiënten = 0	χ <sup>2</sup> (6) = 15,94	Prob > χ <sup>2</sup> : 0,0141	
Log likelihood	-49,5180		

(1) De variantie – covariantie matrix werd geschat volgens Huber (1967) en White (1980, 1982)

Opmerkelijk is het negatief teken van de variabele die het aandeel van de personeelskosten in de totale bedrijfsontvangsten meet. Dit suggereert dat arbeidsintensieve bedrijven met een hogere personeelskost minder geneigd zijn werknemers uit de NKL aan te werven. Dit is onverwacht. Een verklaring zou kunnen zijn dat, omwille van het huidig wetgevend kader, de loonkostvoordelen bij een officiële tewerkstelling eerder gering zijn. Een andere optie is dat arbeidsintensieve sectoren bepaalde taken uitbesteden aan bijvoorbeeld bedrijven uit de NKL, eerder dan de werknemers zelf aan te nemen. Dit zou dan op een substitutie-effect via het vrij verkeer van diensten duiden.

### 3.3.2 De berekening van de vraagkans

Net zoals bij de knelpuntvraag kunnen we berekenen in welke mate de kans op aanwerving verandert ten gevolge van de EU uitbreiding. Deze analyse is vrij complex omdat deze kans afhangt van de graad van engagement/zekerheid bij de ondernemingen over de toekomstige aanwerving van buitenlandse werknemers. Om dit te verduidelijken, wordt de informatie op een intuïtieve wijze samengevat in Tabel 45. In

Tabel 46 worden de overeenkomende kansgrootheden berekend.

Tabel 45: Interpretatie van de verschillende mogelijke gevallen van huidige vraag naar NKL-werknemers en toekomstige vraag met zekerheid

Probabiliteiten voor de volgende gevallen		Toekomstige vraag met zekerheid		
		V=1	V=0	
<b>Huidige vraag</b>	V=1	Voor 1/4/2004 nam het bedrijf NKL-werknemers aan en is zeker dit in de toekomst ook te zullen doen	Voor 1/4/2004 nam het bedrijf NKL-werknemers aan en vraagt in de toekomst werknemers maar is daar onzeker over of vraagt in de toekomst geen werknemers en kan daar zeker of onzeker over zijn	Het bedrijf nam voor 1/4/2004 NKL-werknemers in dienst
	V=0	Voor 1/4/2004 nam het bedrijf geen NKL-werknemers aan, maar is zeker dit in de toekomst wel te zullen doen	Voor 1/4/2004 nam het bedrijf geen NKL-werknemers aan en vraagt in de toekomst werknemers maar is daar onzeker over of vraagt in de toekomst geen werknemers en kan daar zeker of onzeker over zijn	
		Het bedrijf is zeker in de toekomst werknemers van de NKL-landen aan te nemen		

Tabel 46: De geschatte kansgrootheden voor huidige en toekomstige vraag naar werknemers uit de nieuwe en kandidaat lidstaten. Toekomstige vraag met engagement. Het effect van onzekerheid.

Probabiliteiten		Toekomstige vraag				Totaal
		V=1	V=0			
			C=1	C=0	Totaal	
<b>Huidige vraag</b>	V=1	0,1509	0,0719	0,0741	0,1460	0,2970
	V=0	0,1102	0,1554	0,4374	0,5928	
		0,2611				

De eerste rij met kansgrootheden in tabellen 45 en 46 bekijkt de situatie van ondernemingen die op het ogenblik van de enquête werknemers uit de NKL tewerkstelden (V=1). De kans dat zij dit in de toekomst met zekerheid blijven doen is 15,09% (V=1,V=1). De kans dat zij dat mogelijks in de toekomst niet meer doen is weergegeven door de combinatie (V=1,V=0) met een probabilliteit van 14,6%. Hierbij onderscheidt men twee gevallen: de situatie waar de onderneming zeker is dat hij niemand zal aanwerven in de toekomst (V=1,C=1) met een kans van 7,2% en de situatie dat men onzeker is over een toekomstige aanwerving (V=1,C=0) met een kans

van 7,4%. Op analoge wijze leest men de onderste rij van kansgrootheden die de toekomstverwachtingen reflecteren van ondernemingen die in de huidige toestand geen werknemers uit de NKL te werk stellen.

Wat is nu de impact van de versoepeling van het werknemersverkeer ten gevolge van de EU-uitbreiding? Het antwoord op deze vraag is nauw verbonden met de wijze waarop de graad van engagement van de onderneming zich in de toekomst realiseert of –anders gezegd– van de manier waarop de onzekerheid over de toekomstige aanwerving evolueert. We onderscheiden hierbij drie mogelijke gevallen.

- In het maximale geval bestaat de arbeidsvraag naar buitenlandse werknemers uit alle ondernemingen die (i) zeker van plan zijn in de toekomst aan te werven (de combinaties  $(\bullet, V=1)$  en (ii) dit overwegen maar daar niet zeker van zijn  $(\bullet, C=0)$ <sup>30</sup>. Opgeteld geeft dit een kans op toekomstige aanwerving van 77,26%. Als men dit vergelijkt met het aantal ondernemingen dat in de bevraging nu reeds buitenlandse werknemers in dienst heeft ( $V=1, \bullet$ ) dan merkt men een zeer sterke stijging van de waarschijnlijke arbeidsvraag van 29,7% naar 77,26% met 47,56 percentagepunt. Wellicht is deze hypothese over de toekomstige aanwervingsbereidheid te optimistisch.
- In het minimale geval bestaat de arbeidsvraag naar buitenlandse werknemers enkel uit ondernemingen die zeker van plan zijn in de toekomst aan te werven (de combinaties  $(\bullet, V=1)$ ). Alle twijfelaars kiezen uiteindelijk voor niet aanwerving in deze hypothese. In dit geval daalt de kans op aanwerving van 29,7% naar 26,11%. Er worden in de toekomst minder werknemers uit de NKL aangeworven. Wellicht is deze hypothese over de toekomstige aanwervingsbereidheid te pessimistisch.
- In het tussenliggende geval bestaat de arbeidsvraag naar buitenlandse werknemers uit alle ondernemingen die (i) zeker van plan zijn in de toekomst aan te werven  $(\bullet, V=1)$  en (ii) nu reeds werknemers in dienst hebben en overwegen (maar niet zeker zijn) opnieuw tot aanwervingen over te gaan ( $V=1, C=0$ ). Met deze veronderstellingen stijgt de kans op aanwerving met 3,82 percentagepunten van 29,7% naar 33,52%.

Het spreekt vanzelf dat er nog meerdere andere hypothesen mogelijk zijn. De basisboodschap is echter duidelijk. De invulling van de ruimte die een versoepeling van de regelgeving op aanwervingen uit de NKL biedt, is onderdeel van een bredere ondernemingsstrategie. De onderneming zal beslissen deze kans aan te grijpen wanneer de bedrijfsvooruitzichten positief evolueren en er zich specifieke personeelsnoden voordoen. Dergelijke factoren bepalen of de graad van engagement van het bedrijf zich effectief vertaalt in meer vraag naar buitenlandse werknemers.

---

<sup>30</sup> We gebruiken de term “overwegen” om de groep bedrijven aan te duiden die aangeeft NKL-werknemers in de toekomst te willen aannemen, doch hier onzeker over zijn, alsook bedrijven die aangeven in de toekomst geen NKL-werknemers te willen aannemen doch hier onzeker over zijn.



### **3.4 Gevolgen voor de arbeidsmigratie van een versoepeling van het werknemersverkeer**

Met de geschatte veranderingen in de toekomstige tewerkstellingskans kunnen we een eenvoudige vertaalslag maken naar de verwachte arbeidsstromen van de NKL-landen naar Vlaanderen. Het ligt hierbij voor de hand dat deze oefening moet gezien worden als één element van de mozaïekbenadering die aan de grondslag van dit rapport ligt.

Bij deze vertaalslag kunnen we ons baseren op twee soorten data die samenhangen met de interpretatie van de term NKL-werknemer: arbeidskaarten en NKL-nationaliteit. Wanneer bedrijven refereren naar een werknemer uit de nieuwe en kandidaat lidstaten dan impliceert dit dat deze met een arbeidskaart moeten zijn tewerkgesteld, tenzij zij het recht op arbeid verkregen werd omwille van andere redenen zoals huwelijk met een Belg. Indien we deze laatste categorie buiten beschouwing laten omdat zij eigenlijk weinig of niet gerelateerd is met de vrijmaking van het arbeidsverkeer, en dus veronderstellen dat deze gelijk is aan nul, kunnen we een relatie leggen tussen het aantal Oost-Europese werknemers uit de NKL en de arbeidskaarten. Het betreft dan voornamelijk arbeidskaarten type B. Naast de eerste aanvragen incorporeren we ook de hernieuwingen, omdat het weinig waarschijnlijk is dat de respondenten daar expliciet een onderscheid in gemaakt hebben.

Wanneer we veronderstellen dat bij het invullen van de bedrijvenenquête de identificatie van de NKL-werknemer eerder volgens nationaliteit dan volgens status van de arbeidskaart gebeurt is, kunnen we een schatting maken op basis van het aantal buitenlanders met een NKL-nationaliteit. Hierna presenteren we de resultaten voor beide berekeningen.

#### *3.4.1 Gevolgen van arbeidsmigratie op basis van arbeidskaarten B*

Bij de berekening van de effecten van de vrijstelling van het arbeidsverkeer uit de NKL dienen we ons toe te spitsen op de instroom met een arbeidsmotivatie. Zoals al eerder in Deel 5; 2.1 werd vermeld betekent dit dat we niet alle categorieën van arbeidskaarten type B moeten in aanmerking nemen. Enkel de zogenaamde 'ongewijzigde categorieën' hebben bezoldigde arbeid als hoofdmotivatie om naar Vlaanderen te komen. Op basis van cijfers van de Cel Migratie van de Administratie Werkgelegenheid van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap konden we berekenen dat het totaal aantal arbeidskaarten type B voor NKL-werknemers in Vlaanderen, zowel eerste aanvragen als hernieuwingen voor ongewijzigde categorieën in 2003 1568 kaarten bedroeg. Hierbij hebben we verondersteld dat voor gastprofessoren en navorsers het gemiddelde aantal van de voorbije drie jaar gold.

Dit cijfer van totale arbeidskaarten B wordt gerelateerd aan de informatie in Tabel 43, die de probabiliteit van NKL-tewerkstelling meet bij de schattingen met knelpuntkarakter. Het aantal uitgereikte arbeidskaarten refereert naar huidige werknemers en komt dus overeen met de 25,44% vraagkans voor de huidige tewerkstelling van NKL-werknemers. Zoals eerder gesteld stijgt de vraagkans door de versoepeling van het werknemersverkeer met 1,35 percentagepunt naar 26,79%. In arbeidskaarten betekent dit een aangroei van 83 arbeidskaarten naar 1651 NKL-werknemers in het eerste jaar na de vrijmaking van het arbeidsverkeer.

Een gelijkaardige berekening kunnen we herhalen met de schattingsresultaten volgens graad van engagement. Als basisgeval gaan we hierbij uit van de tussenliggende hypothese (zie supra bij de bespreking van tabellen 45 en 46), waarbij we een stijging van 3,82 percentagepunten in de vraagkans noteren. In arbeidskaarten vertaald betekent dit een toename met 202 werknemers uit de NKL tot een niveau van 1770. Merk op dat in de minimale hypothese het aantal arbeidskaarten zou dalen met 190 werknemers tot een niveau van 1378. Bij een maximale expansie zouden 4079 werknemers uit de NKL in de Vlaamse arbeidsmarkt in het jaar na de vrijmaking aan de slag gaan, wat een toename betekent van 2511 arbeidskaarten. Zelfs met deze extreme hypothese zijn de effecten op de Vlaamse arbeidsmarkt eerder gering te noemen, en niet van die grootte om een “verstoring van de arbeidsmarkt” te veroorzaken.

### 3.4.2 Gevolgen van arbeidsmigratie op basis van nationaliteit

Als alternatief voor de arbeidskaartgegevens kunnen we beroep doen op gegevens over personen van een buitenlandse nationaliteit die in Vlaanderen verblijven. In het jaar 2003 werden er 7697 vreemdelingen met een nationaliteit van de Oost-Europese NKL-landen genoteerd<sup>31</sup>. Cijfers van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Economie, ECODATA tonen aan dat het aandeel van 20 – 64-jarigen in de vreemde bevolking met een NKL-nationaliteit in Vlaanderen 70% is<sup>32</sup>. Dit betekent dat de beroepsbevolking voor deze groep 5384 personen bedraagt. Wanneer we hierop de gemiddelde werkzaamheidsgraad op toepassen voor Vlaanderen in 2003 van 62,9% dan bekomen we een actieve beroepsbevolking met NKL-nationaliteit van 3389 personen. In december 2003 werden in Vlaanderen 426 werklozen geteld met de NKL-nationaliteit. Dit betekent dat het aantal werkenden 2963 personen bedroeg.

We passen hier dezelfde oefening op toe als bij de arbeidskaarten type B. Met de knelpuntschattingen bekomen we een toename van 157 personen, hetgeen resulteert in 3120 vreemdelingen tussen 20 en 64 jaar uit de NKL-landen. Volgens graad van engagement vinden we een toename van 381 personen in het tussenliggend geval, een maximale toename van 4745 en een daling van 358 werknemers indien ondernemers zeer pessimistisch worden over de toekomst.

De benadering met het aantal arbeidskaarten type B voor ‘ongewijzigde categorieën’ meet direct de arbeidsimmigratiestroom en de wijzigingen ervan. De benadering op basis van NKL-nationaliteit is eerder een ‘voorraad’-benadering. De NKL-vreemdelingen zijn niet noodzakelijk allemaal in het laatste jaar geïmmigreerd. Het cijfer kan dus immigratiestromen over verschillende jaren omvatten. Bovendien kan dit cijfer ook NKL-vreemdelingen omvatten die naar Vlaanderen geïmmigreerd zijn om andere redenen dan arbeid.

---

<sup>31</sup> Data APS.

<sup>32</sup> Deze berekening is gemaakt op basis van cijfers voor 1998. We nemen aan dat dit over de tijd relatief constant is.

### 3.4.3 Besluit gevolgen voor de arbeidsmigratie op basis van de probit-vraaganalyse

Wanneer we beide benaderingen voor het berekenen van de gevolgen in termen van arbeidsinstroom vanuit de NKL na een vrijmaking van het arbeidsverkeer naast elkaar leggen zien we dat in beide gevallen de verwachte immigratie eerder gering zal zijn. Zelfs indien het maximumscenario realiteit zou worden is de invloed op de Vlaamse arbeidsmarkt van 2,5 miljoen arbeidskrachten eerder marginaal te noemen. De maximale arbeidsimmigratie zou 0,2% van het totaal aantal arbeidskrachten betekenen. Belangrijk is te weten hoe lang deze effecten zullen spelen. Onze vraagbenadering geeft vooral een inzicht op de kortetermijnveranderingen in de arbeidsvraag naar aanleiding van de opheffing van de restricties op het vrije arbeidsverkeer. Om de langetermijnveranderingen te kennen zijn meer uitgebreide datareeksen nodig. Ook is het van belang te weten hoe het aanbod over de tijd zal evolueren. In het volgende deel maken we een schatting van het arbeidsaanbod vanuit de NKL en berekenen ook de effecten op de lange termijn.

## 4 Het aanbod van Oost-Europese arbeidskrachten

In dit hoofdstuk richten we onze aandacht op het potentiële arbeidsaanbod. We maken een schatting van de toestroom van personen uit de NKL. Dit gebeurt aan de hand van een econometrisch model dat het aandeel van de buitenlandse bevolking in de totale Belgische en Vlaamse bevolking voorspelt. In tegenstelling tot de eerdere vraaganalyse gaat het dus niet om het aantal werknemers uit de NKL die door onze ondernemingen worden gevraagd, maar over het aandeel van NKL-vreemdelingen in de bevolking.

In het verleden werden reeds heel wat simulaties en schattingen van het aanbod van Oost-Europese arbeidskrachten uitgevoerd. Voor een overzicht verwijzen we naar Deel 3:6. Deze studies maken abstractie van de juridische mechanismen waarlangs de arbeidsmigratie gebeurt. Zij maken dus geen onderscheid tussen bijvoorbeeld loontrekkenden en zelfstandigen, arbeid in het kader van dienstenverkeer of directe tewerkstelling. Deze studies maken ook abstractie van de werkzaamheidsgraad en werkloosheid van de NKL-vreemdelingen in het gastland. De focus is dus gericht op het aanbod van arbeidskrachten op de EU-15 arbeidsmarkten.

Hiernavolgend baseren we ons op de methodologie en resultaten van Brücker et al. (2003). De toegevoegde waarde voor ons onderzoek is dat deze studie vooral inzicht geeft in de aanbods-determinanten en in het dynamisch verloop van het aanbod over de tijd. Eerst bespreken we kort de methodologie. Vervolgens gaan we dieper in op de determinanten, met ons algemeen analysekader van Deel 1:2.1 in het achterhoofd. Daarna berekenen we de implicaties van Brücker et al. (2003) voor het aanbod van NKL-werknemers voor België en Vlaanderen.

### 4.1 De methodologie van Brücker et al. 2003

Teneinde het aanbod van Oost-Europese arbeidskrachten in beeld te brengen baseren we ons op een methodologie die ontwikkeld werd in Boeri en Brücker (2000 en 2001), maar later verfijnd en up-to-date gebracht werd door Brücker et al. 2003. Boeri en Brücker 2000 is inmiddels uitgegroeid tot een van de belangrijkste referenties wat betreft simulatie van de migratie-effecten van de EU-uitbreiding op de arbeidsmarkten van de EU-15. Een Europees team van 29 gerenommeerde economen voerde het onderzoek uit in opdracht van de Europese Commissie, DG Tewerkstelling en Sociale Zaken. De studie incorporeerde de belangrijkste inzichten uit tal van studies over de migratie-effecten die ten tijde van de studie voorhanden waren.

Zonder verder in detail te treden kan de methode van Boeri en Brücker (2000 en 2001) als volgt bondig worden geformuleerd. Vooreerst wordt er een econometrisch model geschat waarbij de hoeveelheid migranten afhankelijk worden gemaakt van een aantal sociale, economische en geografische variabelen. Als afhankelijke variabele wordt het aandeel van de migranten uit een bepaald Oost-Europees land in de bevolking van Duitsland genomen. De auteurs nemen Duitsland als referentieland voornamelijk omdat zij voor Duitsland in de tijd vergelijkbare gegevens hadden, vooral over het aandeel van de buitenlandse bevolking naar nationaliteit. Bovendien is Duitsland de grootste economie van de EU-15 met 25% van het BBP.

De schatting van dit model levert de zogenaamde migratie-elasticiteiten op. Aan de hand hiervan berekent men voor elk jaar een doorsnede voor verschillende landen van oorsprong. Met deze resultaten simuleert men vervolgens de totale migratie voor gans de EU-15. Daarna verdeelt men de migratiestromen volgens de aandelen van elk land in de totale EU-15 migratiestroom. Deze aandelen blijken vrij constant te zijn over de tijd.

Brücker et al. (2003) nemen de basismethode van Boeri en Brücker, over, doch toetsen de gevoeligheid van de resultaten aan de gebruikte schattingsmethode. Een belangrijke toegevoegde waarde van deze studie is dat in de simulatie meer recente informatie over de institutionele context, de 2-3-2 overgangperiode, expliciet in rekening wordt genomen. Impliciet wordt verondersteld dat de migratie-elasticiteiten voor Duitsland een goede benadering zijn voor de ganse EU economie. Gezien het grote gewicht van de Duitse economie in deze van de EU-15 is dit waarschijnlijk een aanvaardbare benadering. Doch Duitsland, samen met Oostenrijk, zijn toch wel bijzondere landen omwille van hun nabijheid met de Oost-Europese nieuwe lidstaten en kandidaat lidstaten. De auteurs vangen dit effect op door introductie van een wisselvariabele 'Adjacent' die de waarde 1 krijgt voor meest nabije landen die een hoge levensstandaard hebben.<sup>33</sup>

Een alternatieve methode is deze van Hille en Straubhaar (2001). Zij gaan er impliciet vanuit dat hetzelfde migratiegedrag geldt als bij de EU-uitbreiding van Griekenland, Spanje en Portugal. Op basis van de geschatte zuid-noord migratiefunctie worden de effecten van alle kandidaat lidstaten gesimuleerd. Gezien de Cohesielanden toch sterk verschillen van de nieuwe en kandidaat lidstaten, en gezien ook institutioneel en economisch de EU er anders uitziet (voornamelijk de arresten Rush-Portuguesa en Vander Elst die toen nog niet voorhanden waren) lijkt deze benadering minder opportuun voor onze studie.

## 4.2 Wat bepaalt het NKL-arbeidsaanbod?

In tabel 47 geven we de beste schattingsresultaten van Brücker et al. (2003) weer. Zij geven een inzicht in de determinanten van het arbeidsaanbod. Brücker et al. (2003) nemen als afhankelijke variabele het aandeel van migranten in de (beroeps)bevolking in hun regressie op en dit voor verschillende Oost-Europese herkomstlanden en voor verscheidene jaren. Deze variabele geeft de verhouding weer van twee voorraadvariabelen. In onze vraaganalyse was de focus gericht op de jaarlijkse stroom (flow), wat overeenkomt met de wijzigingen in de aantallen van buitenlandse immigranten. De geschatte coëfficiënten dienen dus geïnterpreteerd te worden als wijzigingen in het aandeel van de migranten in de bevolking naar aanleiding van een wijziging in de onafhankelijke variabele.

De schattingsresultaten kunnen het best geïnterpreteerd worden met het algemeen analysekader van Deel 1:2.1 als referentie. We bemerken dat het aanbod vanuit de NKL wordt bevorderd door loonverschillen, en de graad van tewerkstelling in het gastland in de EU-15. We zien ook een positieve invloed van het loonniveau in het

---

<sup>33</sup> Dit betekent dat niet noodzakelijk de geografische afstand de belangrijkste rol speelt, maar ook de economische aantrekkingskracht van een economie.

thuisland, gegeven de loonverschillen. Volgens de auteurs wijst dit op het belang van liquiditeitsbeperkingen.

*Tabel 47: Schattingsresultaten voor (arbeids) migratie vanuit de nieuwe en kandidaat lidstaten volgens Brücker et al. 2003.*

Afhankelijke variabele <sup>(1)</sup> :	$mst_{h,t}$	$lst_{h,t}$
Onafhankelijke variabelen(2):		
Constante	-	-
$mst_{h,t-1}$	1,34	
$mst_{h,t-2}$	-0,45	
$lst_{h,t-1}$		0,96
$\ln(w_{ft}/w_{ht})$	0,25	0,023
$\ln(w_{ht})$	0,14	0,024
$\ln(e_{ft})$	0,74	
$\ln(e_{ht})$	-0,10	
$\ln(Lf_{ht})$		0,005
Dummies	Perioden	'Adjacent'
R2	0,996	0,99
Schatter	SUR	GLS
Dataset	Panel	Unbalanced panel, ELFS
Periode	1969-2001	1994-2001
Land	Duitsland	EU-15
Aantal observaties	627 (t=19, n=33)	1.464 (t=2~8, n=215)

Bron: Brücker et al. 2003, p. 53 en p. 57.

(1) Brücker et al., 2003, gebruiken verschillende schattingsmethoden en toetsen onder meer de gevoeligheid van de elasticiteiten aan het gebruik van de schatter. We geven hier enkel de beste schattingsresultaten weer op basis van de Duitse en EU-15 data.

(2) Waarbij:

- niet significant verschillend van 0
- blanco: deze variabele werd niet opgenomen
- SUR: Seemingly Unrelated Regression Estimation
- GLS: Generalized least squares
- ELFS: European Labour Force Survey

Variabelen:

- $Mst_{ht}$ : het aandeel van de vreemdelingen uit land h in de totale bevolking, in jaar t
- $lst_{ht}$ : het aandeel van werkenden uit land h in de totale beroepsbevolking, in jaar t
- w: loon
- e: tewerkstellingsgraad
- $\ln(x)$ : natuurlijk logaritme van variabele x
- Adjacent: een variabele die de waarde 1 heeft indien het land

subscripts:

- t: tijd
- h: donor land; land van emigratie; het 'homeland' voor de emigrant
- f: gastland; land waarnaar geïmmigreerd wordt; het 'foreign country' voor de emigrant

We bemerken ook voor beide schattingen dat er een belangrijk netwerk effect is. Hiermee wordt bedoeld dat migranten de neiging te trekken naar die landen waar andere migranten voor hen naar toe zijn gegaan. Het aandeel van de vertraagde verklarende variabele is positief zowel op korte als op lange termijn. De netwerkeffecten zijn zelfs groter dan de effecten van tewerkstelling en loonverschillen.

Afstand speelt een rol in de regressie die het aandeel van werkenden in de totale beroepsbevolking verklaart, doch niet in de regressie over het aandeel van de NKL-bevolking in de totale bevolking. Variabelen zoals scholingsgraad en kwalificaties werden niet opgenomen.

### **4.3 Simulatieresultaten voor België**

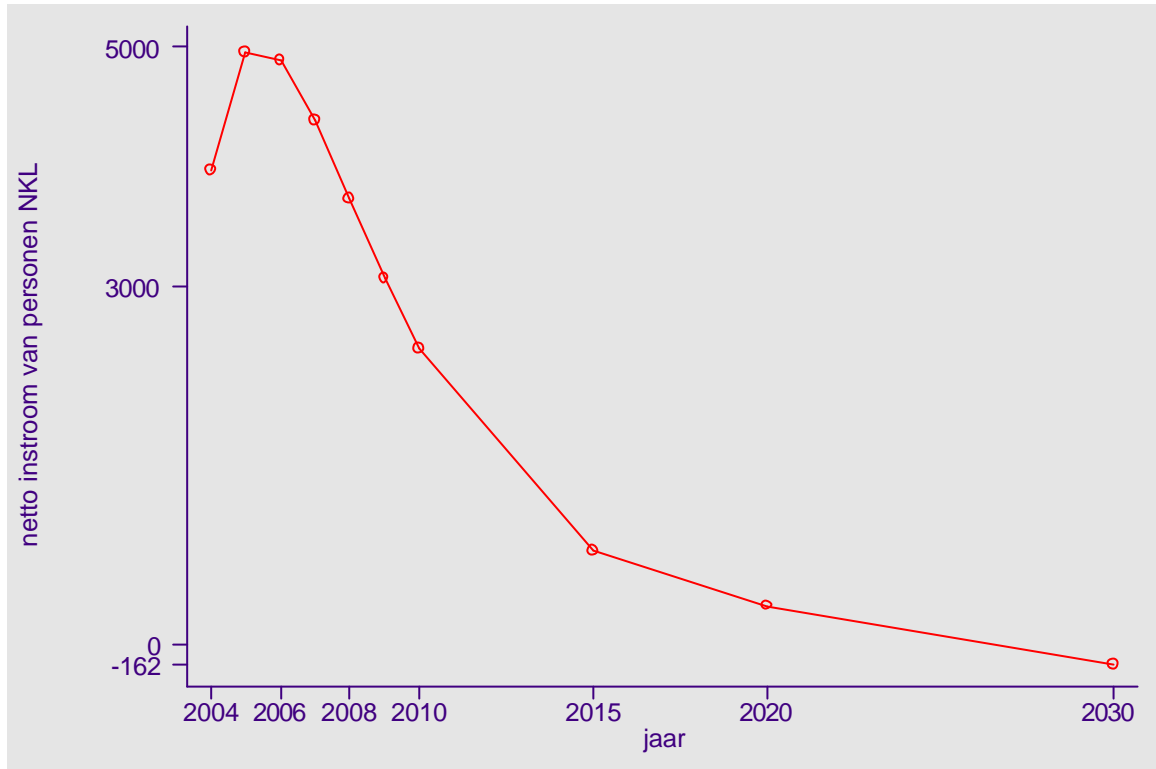
Brücker et al. (2003) weerhouden de schattingsresultaten van de Duitsland voor het maken van extrapolaties omwille van de statistisch grotere betrouwbaarheid van de schattingsresultaten en de betere kwaliteit van data. Zij berekenen voor België de jaarlijkse verwachte toename in de stock van buitenlandse bevolking van de nieuwe en kandidaat lidstaten voor de periode 2004 – 2030. Dit wordt in volgende figuur getoond. We zien dat de instroom toeneemt tot 2007 en daarna geleidelijk afneemt en zelfs negatief wordt in de verre toekomst.

Deze resultaten zijn vooral belangrijk omwille van het dynamisch patroon dat zij weergeven eerder dan de precieze inschatting van het aantal migranten. Brücker schatte dat België in 2004 17.220 personen uit de NKL zou hebben. Gegeven dat de auteurs voor dit jaar een netto toestroom verwachtten van 3977 personen betekent dit dat het aantal personen uit de NKL in 2003 op 13243 personen geschat wordt. Cijfers van APS en het NIS tonen dat het aantal buitenlanders uit de NKL in dit jaar voor gans België 20.006 personen bedroeg. Voor Vlaanderen alleen al bedroeg dit cijfer 7697 personen<sup>34</sup>. Bijgevolg dienen de cijfers van Brücker et al. geactualiseerd te worden wat betreft de absolute aantallen.

---

<sup>34</sup> Cijfers over buitenlanders met een NKL nationaliteit tonen dat het aandeel van Vlaanderen in de immigratiestroom van de NKL naar België relatief constant is. Over de periode 1999- 2003 schommelt het lichtjes rond de 39% van de totale instroom in België.

*Figuur 13: Netto instroom van immigranten uit de nieuwe en kandidaat lidstaten in België volgens Brücker et al. 2003. Prognoses 2004 – 2030.*



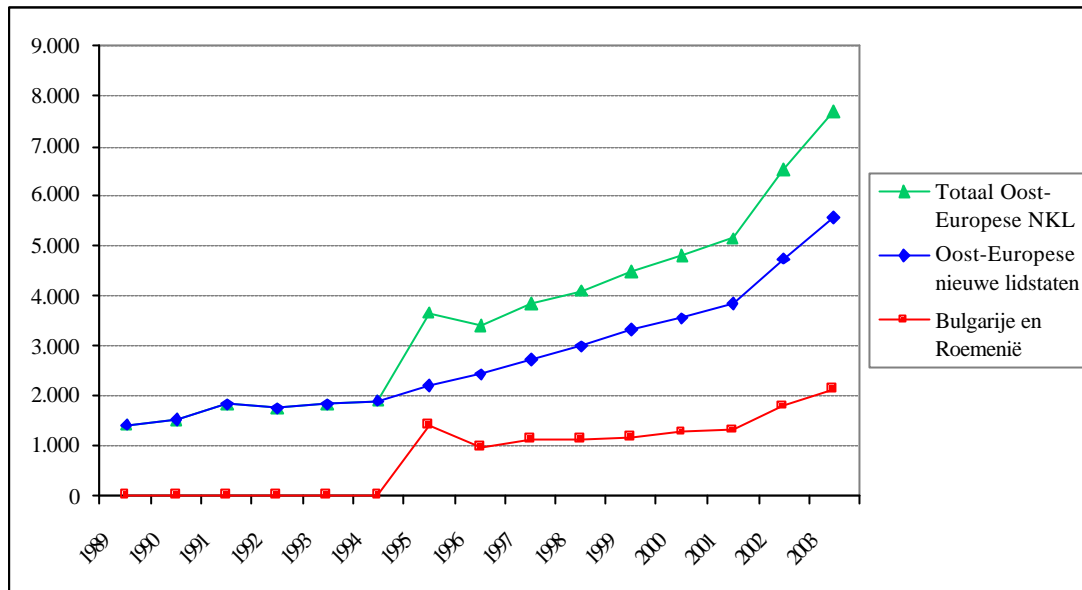
Bron: IDEA Consult op basis van Brücker et al., 2003.

#### 4.4 Simulatieresultaten voor Vlaanderen

Wanneer we aannemen dat dit patroon voor gans België geldt, kunnen we vervolgens deze evolutie toepassen op actuele cijfers voor Vlaanderen. Figuur 14 geeft de evolutie weer van de buitenlandse bevolking uit de Oost-Europese nieuwe en kandidaat lidstaten in Vlaanderen van 1989 tot 2003.



*Figuur 14: Het aantal buitenlandse inwoners uit de Oost-Europese nieuwe en kandidaat lidstaten in het Vlaamse Gewest, 1989 – 2003.*



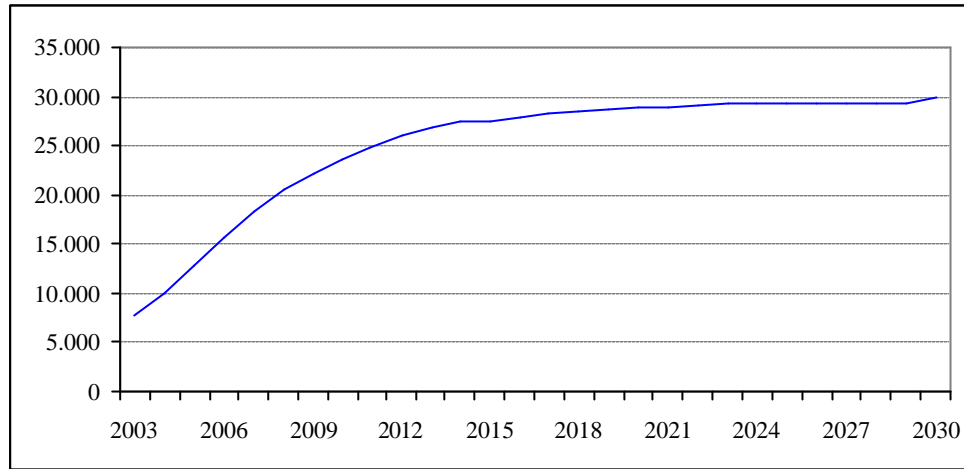
Bron: Administratie Planning en Statistiek

Wanneer we vervolgens Brücker et al.'s prognose op de cijfers voor Vlaanderen enten komen we tot het volgende resultaat: in 2006 zouden er 15.736 buitenlanders uit de NKL in Vlaanderen zijn, in 2010 zouden dit 23.683 personen zijn. Dit wordt getoond in figuur 15. Volgens deze schattingen zal het aantal buitenlanders uit de NKL in Vlaanderen toenemen tot 2027, waarna er een netto terugloop verwacht wordt<sup>35</sup>.

Vlaanderen telde in 2003 7697 personen met een nationaliteit van de nieuwe en kandidaat lidstaten. Dit betekende een netto instroom van 1171 personen in vergelijking met het jaar voordien. Wanneer we deze prognoses over het aantal buitenlanders van de NKL in Vlaanderen vertalen naar een netto jaarlijkse toestroom bekomen we evolutie die weergegeven wordt in figuur 16. We concluderen dat op basis van Brücker et al.'s schattingen een sterke stijging van de instroom kan verwacht worden van 1171 personen in 2003 naar meer dan 2800 personen in 2004. Doch daarna neemt het groeiritme van de instroom af met een vermindering van de netto toestroom vanaf 2006. In 2027 zou de netto toestroom negatief worden. Het verloop van de verwachte jaarlijkse toestroom wordt in figuur 16 getoond.

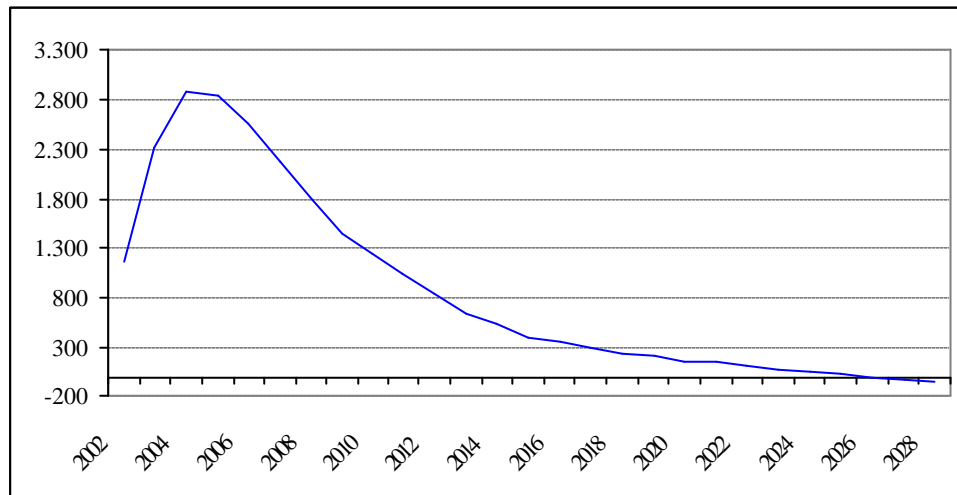
<sup>35</sup> Noteer bij deze oefening gaan we ervan uit dat het intercept op de y-as voor het beginjaar 2003 anders is dan het cijfer dat Brücker et al. gebruikte, doch dat het dynamisch verloop hetzelfde is over de tijd.

*Figuur 15* Prognose van het aantal buitenlandse inwoners uit de Oost-Europese nieuwe en kandidaat lidstaten in Vlaanderen op basis van Brücker et al. 2003.



Bron: eigen berekeningen op basis van Brücker et al. 2003.

*Figuur 16:* Prognose van de jaarlijkse toestroom van Oost-Europeanen uit de nieuwe en kandidaat lidstaten in Vlaanderen op basis van Brücker et al. 2003.



Bron: eigen berekeningen op basis van Brücker et al. 2003.

## 5 Een overzicht van vraag- en aanbodseffecten

In dit deel willen we de resultaten over de vraag en het aanbod met elkaar vergelijken. Vooraleer hiermee aan te vangen is het nuttig enkele methodologische toelichtingen te geven die de interpretatie van de resultaten behulpzaam zijn.

### 5.1 Methodologie

Idealiter zouden we voor een optimale berekening van de effecten na een eventuele vrijmaking van de beperkingen op het arbeidsverkeer in mei 2006 cijfers voor het jaar 2005 moeten hebben. Gezien dit jaar ten tijde van de studie nog maar pas aangevangen was en gezien ook de cijfers voor het jaar 2004 nog niet bekend waren gebruikten we de data van het jaar 2003 als referentiejaar.

De aanbods simulatie in vorig deel geeft voorspellingen op lange termijn. Bij de vraaganalyse geeft de lineaire extrapolatie effecten op middellange termijn weer. Merk op dat deze extrapolatie de stijgende trend van NKL-arbeidskrachten doortrekt naar de volgende jaren. Er wordt dus geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat er na enkele jaren na de toetreding een omkering in de migratietrend kan optreden zoals dit het geval was bij de EU uitbreiding naar de Zuiderse lidstaten.

De resultaten van de probitanalyse zijn voornamelijk op de korte termijn van toepassing. Om de vergelijkbaarheid te bevorderen is het interessant ook voor deze probitbenadering de effecten op middellange en lange termijn te berekenen. We maken hierbij een assumptie hoe de effecten van de versoepeling van het arbeidsverkeer zich in de toekomst zal voortzetten. Concreet stellen we de veranderingen in de tijd constant zijn. Dit betekent dat de aangroei (vermindering) in absolute aantallen elk jaar hetzelfde is maar dat de procentuele wijziging tegenover het vorige jaar elk jaar verkleint (vergroet). Net zoals bij een lineaire extrapolatie gaat het hier over één mogelijke veronderstelling die geen rekening houdt met een potentiële ommekeer in de trend.

De resultaten voor de vraaganalyse zijn sterk afhankelijk van de data die gebruikt worden voor het basisjaar. Bij de lineaire extrapolatie willen we een zo goed mogelijke inschatting bekomen van de instroom van nieuwe arbeidskrachten uit de NKL. Bij de resultaten van de bi-variate probitanalyse is de instroom breder gedefinieerd en omvat ook de hernieuwingen van arbeidskaarten B. Deze bredere interpretatie staat dicht bij het vraagconcept uit de bedrijvenenquête.

De resultaten op basis van nationaliteit geven een cijfer dat bijna het dubbele is van de instroom volgens de uitgifte van het aantal arbeidskaarten type B. Dit komt ondermeer omdat dit cijfer naast de nieuwe instroom met arbeidskaarten B ook de tewerkstelling omvat van vreemdelingen die hier reeds een langere tijd gevestigd zijn, en van vreemdelingen die in Vlaanderen werken, doch niet om die redenen in de eerste plaats naar hier gekomen zijn. Het betreft dus een bredere definitie van de term 'arbeidsimmigranten' dan deze op basis van arbeidskaarten.

Tot slot willen we opmerken dat de vermelde resultaten betrekking hebben op zowel de nieuwe lidstaten als op de kandidaat lidstaten Bulgarije en Roemenië. Deze laatste komen pas op 1 januari 2007 bij de EU-25. Bijgevolg nemen we ook dit effect reeds op.

## 5.2 Resultaten

Tabel 48 toont een vergelijking van de resultaten. De gedetailleerde uitleg kan supra in de corresponderende delen van het rapport worden gevonden. Voor de vraagbenadering verwijzen we naar Deel 5:2.3 en Deel 5:3.4. Het aanbod werd besproken in Deel 5:4.

*Tabel 48: Een vergelijking van de instroom van NKL-werknemers in Vlaanderen volgens de verschillende benaderingen.*

Instroom aantal werknemers uit de NKL in Vlaanderen	Vraag <sup>(1)</sup>  Lineaire extrapolatie	Bi-variate probit vraaganalyse <sup>(2)</sup>				Aanbod
		Knelpuntvraag		Vraag met engagement <sup>(3)</sup>		
		Arbeidskaarten	Nationaliteit	Arbeidskaarten	Nationaliteit	
Referentiejaar 2003	1.019	1.568	2.963	1.568	2.963	1.171
Prognoses:						
2004	1.067	1.651	3.120	1.802	3.344	2.311
2005	1.205	1.734	3.277	2.007	3.725	2.884
2006	1.344	1.817	3.434	2.211	4.106	2.844
2008	1.622	1.983	3.748	2.620	4.869	2.170
2010	1.900	2.149	4.062	3.029	5.631	1.441

(1) Berekeningen op basis van het aantal arbeidskaarten type B, eerste aanvragen voor ongewijzigde categorieën voor het startjaar 2003.

(2) We veronderstellen dat zich in de opeenvolgende jaren dezelfde veranderingen van immigratiestromen zullen voordoen als die van de 2003. De cijfers voor de arbeidskaarten refereren naar het aantal arbeidskaarten type B voor ongewijzigde categorieën zowel eerste aanvragen als hernieuwingen.

(3) Onder de veronderstelling dat bedrijven die reeds in het verleden NKL-werknemers hebben aangeworven maar niet zeker zijn dit in de toekomst nog te doen, vooralsnog NKL-werknemers in de toekomst zullen aannemen. Dit is het zogenaamde tussenscenario.

Naargelang de benadering schommelt de bijkomende vraag naar nieuwe arbeidskrachten uit de NKL in 2004 tussen de 1.067 en 3.344 personen. Het langetermijneffect na vijf jaar schommelt tussen 1.622 en 4.869 arbeidsimmigranten.

Het jaarlijkse aanbod van nieuwe NKL-arbeidskrachten stijgt aanvankelijk naar een maximum van 2884 personen in 2005-2006. Daarna daalt de nieuwe instroom uit de NKL geleidelijk naar 1441 personen.

Merk op dat de toename van het aanbod in de beginjaren van een gelijke orde grootte is als deze van de vraag. Dit suggereert dat de vrees voor 'benefit tourism' en een druk op de sociale zekerheid eerder ongegrond is. Op de lange termijn bemerken we een toegenomen discrepantie van de vraag tegenover het aanbod. Dit resultaat hangt evenwel sterk af van de onderliggende hypothese langs de vraagzijde dat de trends van de eerste jaren na de vrijmaking van het arbeidsverkeer zich doorzetten in de tijd.

De hoofdboodschap van tabel 48 blijft dat –ongeacht de gekozen benadering- de effecten eerder beperkt zullen zijn. Zowel langs vraag- en aanbodzijde lijkt de vrees van een overspoeling van de Vlaamse arbeidsmarkt met werknemers uit de NKL-landen ongegrond. Zelfs het hoogste cijfer van de gesimuleerde arbeidsimmigratie uit de NKL is slechts 0,2% van het totaal aantal werkenden in de Vlaamse arbeidsmarkt.

## 6 Een realistische benchmark: de ervaring van het Verenigd Koninkrijk en Zweden

Het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Zweden zijn de enige landen die geen restricties op het vrij verkeer van arbeid na 1 mei 2004 hebben ingevoerd. Bij het V.K. geldt enkel de registratie in het WRS, zie ook supra, wetgevend kader. Het V.K. en Zweden hebben zeer recentelijk cijfers gepubliceerd die de arbeidsimmigratie uit de NKL weergeven. Het is dus interessant de bevindingen van de impactanalyse af te wegen met de ervaringen uit deze landen. We zullen kort beide landen behandelen.

### 6.1 Zweden

Het Zweeds Nationaal Bureau voor de Statistiek stelde in een persbericht van 06 december 2004 dat: *“Six months after the expansion, however, statistics from Statistic Sweden show that the rate of immigration has increased from May onwards but that, so far, no major immigration from the former eastern European states or from the two countries in Southern Europe has occurred. Of the 2100 individuals who have immigrated from the new member states since the expansion, Polish citizens constitute slightly over 60 per cent”*<sup>36</sup>. De persnota vermeldt ook dat het gemiddelde aantal immigranten uit de NKL in de overeenkomstige maanden van de periode 2000-2003 ongeveer 800 personen bedroeg. Dit betekent dat na de EU-uitbreiding van 1 mei 2006 het aantal NKL-immigranten toenam met een factor 2,6. Toch kan in termen van absolute aantallen niet gesproken worden van een toevloed van immigranten.

Wanneer we de Zweedse ervaring vergelijken met de Vlaamse dan moeten we voor Vlaanderen de gegevens van de arbeidskaarten type B voor de ‘ongewijzigde categorieën’ nemen. Wanneer in Vlaanderen na de vrijmaking het aantal arbeidsimmigranten uit de NKL ook met een factor 2,6 zou toenemen, houdt dit in dat tussen de 2650 en 4077 arbeidsimmigranten in het eerste jaar zich op de Vlaamse arbeidsmarkt zouden aanbieden, afhankelijk of men de hernieuwingen niet of wel meetelt. Deze resultaten liggen hoger dan de impactschattingen in tabel 48. Doch de afwijking is eerder gering te noemen. Als we dan nog rekening houden met het feit dat Zweden helemaal geen restricties meer oplegt en België wel kunnen we basisconclusies van onze analyse blijven behouden.

### 6.2 Het Verenigd Koninkrijk

Ook het V.K. berekende het aantal immigranten uit de NKL die via het WRS op de V.K.-arbeidsmarkt tewerkgesteld werden na 1 mei 2004. In een persnota van 10 november 2004 stelde het Home Office o.a. *“Latest figures show that just under 91,000 nationals from eight of the EU accession states registered for work between May and September – with up to 45 per cent already here before 1 May – alleviating recruitment difficulties in sectors such as hospitality and agriculture and legalising*

---

<sup>36</sup> Zie [www.scb.se/](http://www.scb.se/) pressinformation.

*those who had previously not been paying taxes. This amounts to 0.3 per cent of the UK workforce.”<sup>37</sup>*

In haar Accession Monitoring Report van november 2004 geeft het Home Office meer informatie over het profiel van de arbeidsimmigranten. 84% van de arbeidsimmigranten was tussen de 18 en 34 jaar<sup>38</sup>. Slechts 6% was ouder dan 45. De top-5 sectoren waarin de arbeidsimmigranten werden tewerkgesteld waren:

- Hospitality en catering: 30%
- Administratie, business en management: 20%
- Landbouw: 17%
- Verwerkende nijverheid: 7%
- Voedingsnijverheid: 5%

Binnen de landbouw betrof het veelal seizoenarbeid.

53% van de NKL-werknemers hadden een full-time job, terwijl 44% een tijdelijke baan opnamen. 80% verdiende 4,5£ tot 5,99£ per uur.

Het Home Office schatte dat de arbeidsimmigranten die sinds de uitbreiding op de V.K.-arbeidsmarkt werden tewerkgesteld ongeveer voor 120 miljoen £ aan het BBP hebben bijgebracht en ongeveer voor 20 miljoen £ aan belastingen en sociale zekerheidscontributies hebben betaald.

---

<sup>37</sup> Zie [www.homeoffice.gov.uk](http://www.homeoffice.gov.uk) Press releases.

<sup>38</sup> Zie Home Office, et al., 2004.

## 7 Besluit impact- en beleidsanalyse

Dit deel van het rapport bouwt op diverse methodologische benaderingen om de toekomstige migratiestromen uit de nieuwe en kandidaat lidstaten naar Vlaanderen in te schatten. Er werd een onderscheid gemaakt tussen benaderingen waar de vraag naar werknemers centraal staat en een aanbodanalyse die het aandeel van de NKL in de Vlaamse en Belgische bevolking in kaart poogt te brengen. Bij dit onderzoek werd gebruik gemaakt van meerdere gegevensbronnen.

Uit deze diverse aanpak kan een vrij consistent beeld worden afgeleid dat de conclusies uit vorige hoofdstukken in het rapport bevestigd. De vraag naar en het aanbod van werknemers uit de NKL zal in de volgende jaren niet dramatisch toenemen. Wanneer de trends uit het verleden zich doorzetten zal het aantal arbeidskaarten gestaag groeien maar relatief beperkt blijven. Vanuit de VBO-enquête zijn er weinig redenen om aan te nemen dat de versoepeling van de migratiereglementering door de EU uitbreiding de aanwerving van werknemers uit de NKL significant zal verhogen. De econometrische simulaties van het arbeidsaanbod wijzen op een verhoogde maar beperkte instroom in de eerstvolgende jaren met een terugval van het arbeidsaanbod nadien.

De voorspelling van een eerdere geringe migratiebeweging wordt bevestigd door de recente ervaring van het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Ondanks de open houding van deze landen ten opzichte van werknemers uit de nieuwe lidstaten, treedt tot op heden geen overrompeling op.

Zoals elders in dit rapport reeds werd aangestipt, is de vraag naar arbeidskrachten uit de NKL eerder een niche-fenomeen. Deze vraag vertoont een onmiskenbaar knelpuntkarakter. Wanneer er in de Vlaamse arbeidsmarkt knelpunten ontstaan gaan ondernemingen op zoek naar NKL-werknemers met specifieke vereisten. Niet zelden kiezen zij voor detacheringen op korte termijn. Ondernemingen met een meer fluctuerende conjunctuurgevoelige vraag komen meer dan andere bedrijven in een positie die hen noopt om buitenlandse werknemers in te schakelen.

Een duidelijke boodschap uit onze schattingsresultaten is dat de aanwerving van werknemers vanuit de NKL afhangt van het verwachtingspatroon over het algemeen economisch klimaat. In perioden van economische expansie doen ondernemingen gemakkelijker beroep op werknemers uit de NKL.

De ervaring met NKL-werknemers in het verleden beïnvloedt de houding van de ondernemingen voor wat toekomstige aanwervingen betreft. Bedrijven die reeds werknemers in dienst hebben of gebruik maken van de detacheringsformule is geneigd bijkomende werknemers aan te trekken wanneer de uitbreiding de aanwervingsvoorwaarden voor NKL-werknemers versoepelt. Toch is een groep ondernemingen met NKL-personeel dat te kennen geeft niet opnieuw werknemers uit deze landen in dienst te nemen.



## Bibliografie

- Abraham, F., Konings, J., Veugelers, R., Van Hove, J., Vansteenkiste, I., 2002, *De nieuwe EU: de doodsteek voor de Vlaamse economie?*, Acco, Leuven, 118 pp.
- Baldwin, R.E., Francois, J.F., Portes, R.E., 1997, *EU enlargement: small costs for the west, big gains for the east*, Economic Policy, April 1997, pp. 127 – 176.
- Barros, L., 2001, Europe Agreements, Accession Strategy and the European Union's New Migration Policy, in: OESO, 2001, *Migration Policies and EU Enlargement, The Case of Central and Eastern Europe*, OESO, Parijs, pp. 119 – 130.
- Bifl, G., 2001, Migration Policies in Western Europe and the EU-Enlargement, in: OESO, 2001, *Migration Policies and EU Enlargement, The Case of Central and Eastern Europe*, OESO, Parijs, pp. 155 - 168.
- Boeri, T., Brücker, H., 2000, *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States*, Final Report, European Integration Consortium, DIW, CEPR, FIEF, IAS, IGIER, Berlin 2000.
- Boeri, T., Brücker, H., 2001, Eastern Enlargement and EU-Labour Markets: Perceptions, Challenges and Opportunities, *IZA Discussion Paper No. 256*, 17 pp.
- Boeri, T., et al. 2002, Who's Afraid of the Big Enlargement? Economic and Social Implications of the European Union's Prospective Eastern Expansion., *CEPR Policy Paper No. 7*, 64 pp.
- Boldrin, M., Canova, F., 2002, *Regional Policies and EU Enlargement*, in: Regional Policy, Growth and Use of EU Structural Funds, The World Bank, Washington D.C, forthcoming.
- Bauer T., Zimmermann K.F., 1999, Assessment of Possible Migration Pressure and its Labour Market Impact Following EU Enlargement to Central and Eastern Europe, IZA. Bonn.
- Breuss, F., 2001, *Macroeconomic Effects of EU Enlargement for Old and New Members*, Vienna University of Economics and Business Administration, 22 p.
- Brusselse Hoofdstedelijke Regering, 2004a, *Regeerakkoord van 2004 tot vaststelling van de prioriteiten van de Regering*, Brussel, 71 pp.  
[http://www.bruxelles.irisnet.be/nl/region/region\\_de\\_bruzelles-capitale/autorites/gouvernement/accords\\_et\\_arretes.shtml](http://www.bruxelles.irisnet.be/nl/region/region_de_bruzelles-capitale/autorites/gouvernement/accords_et_arretes.shtml)
- Brusselse Hoofdstedelijke Regering, 2004b, *Algemene beleidsverklaring van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 juli 2004*, Brussel, 25 pp.  
[http://www.bruxelles.irisnet.be/nl/region/region\\_de\\_bruzelles-capitale/autorites/gouvernement/accords\\_et\\_arretes.shtml](http://www.bruxelles.irisnet.be/nl/region/region_de_bruzelles-capitale/autorites/gouvernement/accords_et_arretes.shtml)
- Brücker, H. and C. Weise, 2001, *EU Eastern Enlargement: Sealing Off or Regulated Opening Up? Transition Periods for Free Movement of Workers*, Economic Bulletin 9/2001.
- Coppel, J., Dumont, J.-C., Visco, I., 2001, Trends in immigration and economic consequences, *OECD Economics Department Working Paper No. 284*, OECD Paris, 30 pp.
- Council of the European Union, 2004a, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market – Explanatory note on the activities covered by the proposal.*, Brussels, doc. Nr. 10865/04, 25 June 2004, 13 pp.
- Council of the European Union, 2004b, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market – Explanatory note from the Commission Services on the provisions relating to the posting of workers with a particular emphasis on Article 24*, Brussels, doc. Nr. 11153/04, 5 July 2004, 14 pp.

- De Gruyter, C., 2004, Vraagje? Even Europa bellen. Europe Direct geeft per telefoon of e-mail informatie., in *NRC Handelsblad*, gepubliceerd in de *De Standaard Online* van 26 mei 2004.
- Ederveen, S., Gorter, J., 2002a, *Does European cohesion policy reduce regional disparities? An empirical analysis*, CPB Discussion Paper, No. 15, 22 pp.
- Ederveen, S., Gorter, J., de Mooij, R., Nahuis, R., 2002b, *Funds and Games. The Economics of European Cohesion Policy.*, CPB, The Hague, 103 pp.
- Europese Commissie, 2004, *Enlargement Weekly Newsletter* 17 May 2004.
- Europese Commissie, 2003a, *Towards an Enlarged European Union. Key Indicators on Member States and Candidate Countries*, Brussel.
- Europese Commissie, 2003b, *Guide "Free movement of workers to and from the new Member States" (05 November 2003)- How will it work in practice?"*  
[http://www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/free\\_movement/nl2-pr-pdf.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/free_movement/nl2-pr-pdf.pdf)
- Europese Commissie, 2001, *Working for the Regions, Europe on the move*, KN-28-00-220-EN-C.
- Europese Commissie, 2003c, *Onderhandelingen betreffende de toetreding van Tsjechië, Estland, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Polen, Slovenië en Slowakije tot de Europese Unie. Toetredingsverdrag*, Brussel, 4 april 2003, AA 2003 final, 4900 pp.  
[http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/treaty\\_of\\_accession\\_2003](http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/treaty_of_accession_2003)
- Europese Commissie, 1999, *Communautaire bepalingen inzake sociale zekerheid., Uw rechten als u zich verplaatst binnen de Europese Unie.*, DG Werkgelegenheid en sociale zaken, Eenheid E3, Brussel, 56 pp. [http://www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot/schemes/guide\\_nl.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/schemes/guide_nl.pdf)
- Europese Raad, 2004, *Conclusies van het voorzitterschap*, Raad van de Europese Unie, Brussel, 17 december 2004, 16238/04 CONCL4, 20 pp.
- Eurostat, 2003, *Statistical yearbook on candidate countries, 2003 edition*, Luxembourg, 194 pp.
- Fassmann, H., Hintermann, C., 1997, *Migrationspotential Ostmitteleuropa*, ISR Forschungsberichte 15, Institut für Stadt- und Regionalforschung, Vienna.
- Fidrmuc, J., Mundschenk, S., Traistaru, I., Von Hagen, J., s.d., *European Union Enlargement: Economic Consequences and Perspectives for the European Union*, Center for European Integration Studies, 22 pp.
- Franzmeyer, F., Brücker, H., 1997 *Europäische Union, Osterweiterung und Arbeitskräftemigration*, German Institute for Economic Research (DIW), Week Report 5/97, Berlin.
- Garnier, P., 2001, *Foreign Workers from Central and Eastern European Countries in some OECD European countries: Status and Social Protection*, in: OESO, 2001, *Migration Policies and EU Enlargement, The Case of Central and Eastern Europe*, OESO, Parijs, pp. 131 – 150.
- Gouvernement wallon, 2004, *Déclaration de Politique Régionale 2004 > 2009*, Namur, 153 pp [http://gov.wallonie.be/code/fr/d clarification de politique r gionale. 8729079.pdf](http://gov.wallonie.be/code/fr/d%20claration%20de%20politique%20regionale.8729079.pdf)
- Greene, W.H., 2000, *Econometric Analysis*, Fourth Edition, Prentice-Hall International, London, 1004 pp.
- Hansen, W., 2003, *Brain Drain – Emigration Flows for Qualified Scientists*, Executive Summary and Conclusions, Report for the European Commission by MERIT, 23 pp.

- Heijdra, B.J., Keuschnigg, C., Kohler, W., 2002, Eastern Enlargement of the EU: Jobs, Investment and Welfare in Present Member Countries, CESifo Working Paper No. 718 (7), 51 pp.
- Hille H., Straubhaar, T., 2001, The Impact of the EU-Enlargement on Migration Movements and Economic Integration: Results of Recent Studies in: OESO, 2001, *Migration Policies and EU Enlargement, The Case of Central and Eastern Europe*, OESO, Parijs, pp. 79 – 100.
- Home Office, Department for Work and Pensions, Inland Revenue, Office of the Prime Minister, 2004, *Accession Monitoring Report, May – September 2004*, 10 November 2004, London, 32 pp.
- Huber, P.J., 1967, *The behavior of maximum likelihood estimates under non-standard conditions*. In: Proceedings of the Fifth Berkeley Symposium on Mathematical Statistics and Probability. Berkeley, CA: University of California Press, pp. 221-233.
- Keuschnigg, C. M. Keuschnigg and W. Kohler, 1999, *Eastern Enlargement to the EU: Economic Costs and Benefits for the EU Present Member States? Germany*, Final Report of study XIX/B1/9801, 45 p.
- Keuschnigg, M. and W. Kohler, 1999, *Eastern Enlargement to the EU: Economic Costs and Benefits for the EU Present Member States? The case of Austria*, Final Report of study XIX/B1/9801, Comissão Europeia, 36 p.
- Kok, W., 2003, Enlarging the European Union. Achievements and Challenges. Report of Wim Kok to the European Commission, *European University Institute and Robert Schuman Centre for Advanced Studies*, 84 pp.
- Konings J., Murphy, A.P., 2003, Do Multinational Enterprises Relocate Employment to Low Wage Regions? Evidence from European Multinationals, LICOS Centre for Transition Economics, Discussion Paper 131/2003, 34 pp.
- Krueger, A., 2004a, Regional Gross Domestic Product in the Candidate Countries 2001, Statistics in Focus, Eurostat, 3 pp.
- Krueger, A., 2004b, Regional Gross Domestic Product in the European Union 2001, Statistics in Focus, Eurostat, 7 pp.
- Lejour, A.M., de Mooij, R.A., Nahuis, R., 2001, EU enlargement: Economic implications for countries and industries. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 49 pp.
- Martin, C., Herce, J.A., Sosvilla-Rivero, S., Velázquez F.J., 2002, European Union enlargement. Effects on the Spanish economy, Economic Research Department of Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona "la Caixa", Barcelona, 153 pp.
- Nahuis, R., 2002, One size fits all? Accession to the Internal Market; an industry level assessment of EU enlargement, CPB, Netherlands
- NBB-Bureau van Dijk, 2003, Bel-first: *Financial reports and statistics on Belgian and Luxembourg companies*, Update 68.a – November 2003, CD-rom.
- OESO, 2001, *Migration Policies and EU Enlargement. The Case of Central and Eastern Europe*. OESO, Parijs, 192 pp.
- OESO, 2003, *Trends in International Migration, Continuous Reporting System on Migration, SOPEMI, Annual Report 2002 Edition*, OESO, Parijs, 372 pp.
- Plasschaert, S., de Crombrughe, A., Fares, S., Koeune, J.C., Konings, J., Patesson, R., Steinberg, P., 2004, De micro-economische gevolgen van de uitbreiding van de Europese Unie, Studie in opdracht van het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen en het Verbond Van Belgische Ondernemingen.

- Présidence du Gouvernement wallon Jean-Claude Van Cauwenberghe, 2004, *Une dynamique positive pour la Wallonie. Présentation de la Déclaration de politique régionale au Parlement wallon*, Namur, 20 juni, 2004, 28 pp.
- Rowland D., Price, D., 2004, Implications of the draft European Union services directive for health care, *The Lancet*, vol. 364, 2 October 2004, pp. 1200 – 1202.
- Schoukens, P., 2000, *De sociale zekerheid van de zelfstandige en het Europese Gemeenschapsrecht: de impact van het vrije verkeer van zelfstandigen*, Acco, Leuven, 615 pp.
- Simonis, D., Lambrecht, M., 2001, Some Economic Implications of Eastern EU Enlargement for Belgium, Trade, FDI, Migrations, *Federaal Planbureau Working Paper 7-01*, 68 pp.
- Straubhaar, T., 2002, Migration and Labour Mobility in an Enlarged European Union, in: Stuyck, J., Abraham, F., Terryn, E. (eds.) *The European Union and Central and Eastern European Countries, Leuven Law Series 17*, Faculty of Economics and Applied Economics, Faculty of Law, K.U.Leuven, pp. 39-66.
- VDAB, 2003, *Analyse vacatures 2003 knelpuntberoepen*, VDAB Databeheer en –analyse, Brussel, 155 pp.
- Verschueren, H., 2002, Free Movement of Persons and Enlargement: the Negotiations on the Legal Acquis, in: Stuyck, J., Abraham, F., Terryn, E. (eds.) *The European Union and Central and Eastern European Countries, Leuven Law Series 17*, Faculty of Economics and Applied Economics, Faculty of Law, K.U.Leuven, pp. 67 – 80.
- Vlaamse Regering, 2004, Regeerakkoord 2004 Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen., Vlaamse Regering 2004 -2009. <http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/regeerakkoord/>
- Vlaams Minderhedencentrum, 2004a, Schematisch overzicht van de belangrijkste sociale rechten van gezinsherenigers, asielzoekers en erkende vluchtelingen en (kandidaat-) geregulariseerden, 4 p., <http://www.vreemdelingenrecht.be/> rubriek: Wegwijzer.
- Vlaams Minderhedencentrum, 2004b, Gevolgen van de uitbreiding van de Europese Unie op de tewerkstellingsmogelijkheden en de verblijfssituatie van de onderdanen van de nieuwe EU-lidstaten in België, 22 juni 2004, 12 pp. <http://www.vreemdelingenrecht.be/>
- Vlaams Minderhedencentrum, 2004c, Schema overzicht verblijfsstatuten en –procedures in kleur – december 2004, 1 p., <http://www.vreemdelingenrecht.be/>
- White, H. 1980, A heteroskedasticity – consistent covariance matrix estimator and a direct test for heteroskedasticity, *Econometrica* vol. 48, pp. 817-830.
- White, H., 1982, Maximum likelihood estimation of misspecified models, *Econometrica*, vol 50, pp. 1-25.

## Lijst van tabellen

Tabel 1:	Sociale rechten van arbeidsmigranten uit de nieuwe lidstaten: een overzicht.....	48
Tabel 2:	Activiteiten die onder de ontwerprichtlijn voor een interne dienstenmarkt vallen (toestand eind 2004, niet exhaustieve lijst) .....	60
Tabel 3:	Verdeling van de bevolking tussen 15 en 64 jaar volgens arbeidsmarktsituatie (Vlaams Gewest, 2003).....	67
Tabel 4:	Werkzaamheidsgraad van de bevolking (Vlaams gewest, 2003).....	67
Tabel 5:	Verdeling van de werkenden en werklozen tussen 15 en 64 jaar volgens onderwijsniveau (Vlaams Gewest, 2003).....	68
Tabel 6:	VDAB-Werkloosheidsgraad van de bevolking per leeftijdscategorie (Vlaams gewest, 2003).....	68
Tabel 7:	VDAB-werkloosheidsgraad van de bevolking volgens opleidingsniveau (Vlaams gewest, 2003).....	69
Tabel 8:	Totale werkgelegenheid in Vlaanderen.....	69
Tabel 9:	Oorzaak knelpuntkarakter voor verschillende beroepsgroepen (2003).....	70
Tabel 10:	Loonkost (2000).....	71
Tabel 11:	Minimum lonen (Januari 2003).....	71
Tabel 12:	Productie, groei en lonen: een vergelijking.....	75
Tabel 13:	Bevolking en tewerkstelling: een vergelijking.....	75
Tabel 14:	Aantal uitgereikte A-arbeidskaarten in Vlaanderen in 2003.....	105
Tabel 15:	Aantal uitgereikte B-arbeidskaarten in Vlaanderen in 2003 .....	106
Tabel 16:	Aandeel gespecialiseerde techniekers (2003).....	107
Tabel 17:	Aantal uitgereikte C-arbeidskaarten in Vlaanderen in 2003 (apr-dec) ....	108
Tabel 18:	Uitgereikte arbeidskaarten per Gewest (2002).....	109
Tabel 19:	Loontrekkenden van 18 tot en met 64 jaar naar nationaliteitsgroep en sector (Vlaams Gewest; 30 juni 2000).....	110
Tabel 20:	Nationaliteit van de personen van buiten de EU-15 die in 2002 een zelfstandige activiteit als hoofdbezigheid hebben opgestart in België ....	112
Tabel 21:	Aantal nieuwkomers naar de vier groepen aangekomen in het Vlaams Gewest in 2003, gegevens voor de nieuwe Oost-Europese lidstaten en de kandidaat-lidstaten.....	114
Tabel 22:	Evolutie geregulariseerden.....	114
Tabel 23:	Evolutie volgmigranten.....	115
Tabel 24:	Een overzicht van de schattingen van potentiële migratiestromen van NKL van Oost-Europa naar de EU-15.....	117
Tabel 25:	Land van oorsprong van Oost-Europese werknemers in België.....	128
Tabel 26:	Beroep van Oost-Europese werknemers in België.....	129

Tabel 27:	Knelpunten bij aanwerven van buitenlandse werknemers .....	129
Tabel 28:	% bedrijven dat beroep doet op diensten uit Oost-Europa.....	130
Tabel 29:	Aantal bedrijven dat bereid is in de toekomst werknemers uit Oost-Europa aan te werven.....	131
Tabel 30	Redenen om in de toekomst eventueel Oost-Europese werknemers aan te werven.....	131
Tabel 31	Redenen om in de toekomst geen Oost-Europese werknemers aan te werven.....	131
Tabel 32:	Strategieën na toetreding.....	132
Tabel 33:	Beleidsuggesties .....	133
Tabel 34:	Aantal buitenlandse studenten aan de KULeuven.....	135
Tabel 35:	Aantal studenten uit de nieuwe en kandidaat lidstaten per studieniveau.	137
Tabel 36:	Studenten uit de nieuwe en kandidaat lidstaten in % van totaal aantal buitenlandse studenten per studieniveau.....	137
Tabel 37:	Studenten uit de nieuwe en kandidaat lidstaten per faculteit, in aantal en in % van het totaal aantal buitenlandse studenten.....	139
Tabel 38:	Gastprofessoren aan de KULeuven.....	140
Tabel 39:	Gastprofessoren uit de NLS en KLS per organisatie-eenheid.....	140
Tabel 40	De jaarlijkse instroom van arbeidsimmigranten uit de Oost-Europese nieuwe- en kandidaat lidstaten in Vlaanderen. Meting op basis van 1 <sup>e</sup> aanvragen arbeidskaarten type B voor ongewijzigde categorieën. ....	151
Tabel 41:	Resultaten trendschatting van de jaarlijkse instroom van werknemers uit de nieuwe en kandidaat lidstaten in Vlaanderen op basis van de eerste aanvragen van arbeidskaart B voor ongewijzigde categorieën. ....	152
Tabel 42:	Bi-variate probit schatting van de vraag naar werknemers uit de nieuwe en kandidaat lidstaten. Toekomstige vraag met een knelpuntkarakter.....	164
Tabel 43:	De geschatte kansgrootheden voor huidige en toekomstige vraag naar werknemers uit de nieuwe en kandidaat lidstaten. Toekomstige vraag met knelpuntkarakter <sup>(1)</sup> . ....	164
Tabel 44:	Bi-variate probit schatting van de vraag naar werknemers uit de nieuwe en kandidaat lidstaten. Toekomstige vraag met engagement. ....	166
Tabel 45:	Interpretatie van de verschillende mogelijke gevallen van huidige vraag naar NKL-werknemers en toekomstige vraag met zekerheid.....	167
Tabel 46:	De geschatte kansgrootheden voor huidige en toekomstige vraag naar werknemers uit de nieuwe en kandidaat lidstaten. Toekomstige vraag met engagement. Het effect van onzekerheid. ....	167
Tabel 47:	Schattingsresultaten voor (arbeids) migratie vanuit de nieuwe en kandidaat lidstaten volgens Brücker et al. 2003.....	174
Tabel 48:	Een vergelijking van de instroom van NKL-werknemers in Vlaanderen volgens de verschillende benaderingen. ....	180

## Lijst van figuren

Figuur 1: Een schematische voorstelling van het analysekader.....	27
Figuur 2: Logische samenhang van de projectstappen.....	30
Figuur 3: Een vergelijking van niet werkende werkzoekenden in Vlaanderen naar nationaliteit/etnie en opleidingsniveau; november 2004; relatieve aandelen.....	53
Figuur 4: Evolutie van het aantal uitgereikte A en B arbeidskaarten.....	103
Figuur 5: Evolutie van het aantal afgeleverde arbeidskaarten A.....	104
Figuur 6: Verdeling van de B-arbeidskaarten per categorie (2003).....	107
Figuur 7: Verdeling van de B-arbeidskaarten per categorie in het Brussels Gewest (2002).....	109
Figuur 8: Een vergelijking van de sectoriële verdeling van vestigingen in Vlaanderen en in de steekproef van bedrijven.....	126
Figuur 9: Aantal 58-jarige verpleegkundigen volgens leeftijdspiramide 2003-2021.....	145
Figuur 10: De jaarlijkse instroom van werknemers uit de Oost-Europese nieuwe en kandidaat lidstaten in Vlaanderen. Eerste aanvragen kaart type B, ongewijzigde categorieën.....	151
Figuur 11: De evolutie van de geobserveerde en voorspelde jaarlijkse toestroom van werknemers uit de nieuwe en kandidaat lidstaten in Vlaanderen.....	153
Figuur 12: De relatie tussen de vraag naar buitenlandse arbeid, loonkost, en de randvoorwaarden.....	158
Figuur 13: Netto instroom van immigranten uit de nieuwe en kandidaat lidstaten in België volgens Brücker et al. 2003. Prognoses 2004 – 2030.....	176
Figuur 14: Het aantal buitenlandse inwoners uit de Oost-Europese nieuwe en kandidaat lidstaten in het Vlaamse Gewest, 1989 – 2003.....	177
Figuur 15: Prognose van het aantal buitenlandse inwoners uit de Oost-Europese nieuwe en kandidaat lidstaten in Vlaanderen op basis van Brücker et al. 2003.....	178
Figuur 16: Prognose van de jaarlijkse toestroom van Oost-Europeanen uit de nieuwe en kandidaat lidstaten in Vlaanderen op basis van Brücker et al. 2003.....	178