

“Gevolgen van de EU-uitbreiding voor de Vlaamse arbeidsmarkt”

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 mozaïek-benadering. 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 oorsprongland 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 Zuidse 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-oorsprongsland 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 dominante 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 gegeneerd.

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.