

Het aanpakken van arbeidsmarkttekorten door migratie in België

Mussche, N., Corluy, V. & Marx, I. 2010. *Het aanpakken van arbeidsmarkttekorten door migratie in België – Studie voor het Belgische Contactpunt van het Europese Migratie Netwerk*. Universiteit Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid.

Deze bijdrage is een bondige weergave van een rapport, geschreven voor het Belgische contactpunt van het European Migration Network, omtrent het Belgische arbeidsmigratiebeleid. Het rapport licht toe in welke mate arbeidsmarkttekorten op de Belgische arbeidsmarkt worden aangepakt door arbeidsmigratiebeleid.

De basisprincipes

In het algemeen kan men stellen dat het Belgische arbeidsmigratieregime niet gericht is op het oplossen van arbeidsmarkttekorten in de zin van problematische en structurele tekorten voor bepaalde beroepen en in bepaalde sectoren. Het is eerder gericht op het voldoen aan een individuele vraag naar arbeid. Het basisprincipe van het Belgisch arbeidsmigratiesysteem (maar in de praktijk weinig toegepast) is gebaseerd op een 'case-by-case' aanwerving op basis van de preferentieregule (van de Europese Unie). Indien een specifieke vacature bij een welbepaalde werkgever niet kan ingevuld worden binnen een redelijke tijdsspanne door een geschikte kandidaat in België of de Europese Economische Ruimte (EER), dan kan de werkgever de toelating verkrijgen om een buitenlandse werknemer aan te werven. Daarbij moet een bilateraal akkoord bestaan met het land van oorsprong en moet de kandidaat zich nog in het buitenland bevinden op het ogenblik dat de werkgever een arbeidskaart aanvraagt.

Als aanvulling van dit principe, en in de praktijk veel vaker gebruikt, bestaan meer flexibele procedures

voor bepaalde categorieën van werknemers voor wie de arbeidsmarkttest (EER preferentie) en de andere voorwaarden niet van toepassing zijn (Haesendonckx, 2008). De lijst met uitzonderlijke

beroepen is historisch gegroeid. De redenen daarvoor zijn onder andere het vereenvoudigen van de internationale mobiliteit van specifieke beroepen en het economische beleid om investeringen in België aan te trekken. Onder meer de volgende beroepscategorieën vallen onder deze regeling (met het aantal arbeidskaarten voor 2008): hogeschoolden (6 926 arbeidskaarten), familieleden van arbeidsmigranten (3 176), managers (2 395), professionele atleten (404), au pairs (389), stagiairs (307), gespecialiseerde technici (295) en researchers (223). Met betrekking tot arbeidstekorten laat deze flexibele procedure Belgische werkgevers toe om hooggeschoolde arbeidstekorten relatief eenvoudig in te vullen door arbeidsmigratie.

Een ander uitzonderlijk kanaal waarlangs arbeidstekorten kunnen worden aangepakt, betreft de tijdelijke procedure inzake knelpuntberoepen voor werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten voor wie het vrije verkeer nog niet van toepassing is. Deze procedure is heden enkel nog van toepassing op Roemeense en Bulgaarse burgers en kan aflopen op 31 december 2011. Nieuwe EU-burgers kunnen een tijdelijke arbeidskaart bekomen voor specifieke

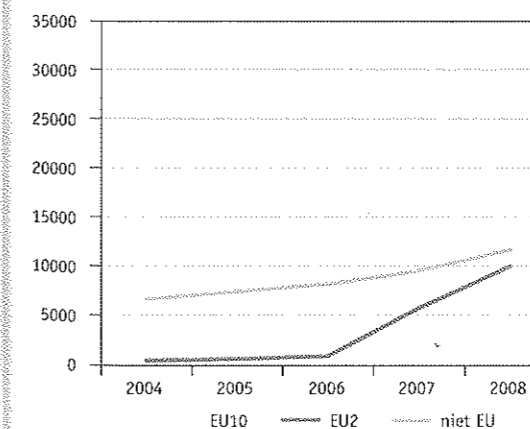
knelpuntberoepen zoals opgesteld door de regio's. De procedure om een dergelijke arbeidskaart te bekomen is snel en eenvoudig. In cijfers uitgedrukt worden er voor deze knelpuntberoepen procedure het meeste arbeidskaarten uitgereikt. In 2008 werden 29 004 arbeidskaarten toegekend aan EU10-burgers en 10 047 arbeidskaarten aan EU2-burgers.¹

Ten slotte bestaan er een groot aantal categorieën buitenlanders die vrijgesteld zijn van de voorwaarde van een arbeidskaart voor tewerkstelling in België, zoals onder andere personen met een (tijdelijke of permanente) verblijfsvergunning, erkende vluchtelingen, EU- en EER-burgers, personen getrouwd met een Belg en hun kinderen, enzovoort. Daarnaast kent België een groot aandeel gedetacheerde werknemers.

Het systeem van arbeidskaarten in cijfers

In de volgende paragrafen geven we enkele beschikbare cijfers weer voor de periode 2004-2008. Het aantal arbeidskaarten toegekend aan niet-EU-burgers is slechts beperkt toegenomen over de periode 2004-2008 (figuur 1).² Het aantal arbeidskaarten voor personen uit EU10 en EU2 daarentegen steeg scherp, respectievelijk sinds 2005 en 2006.

Figuur 1.
Evolutie arbeidskaarten naar herkomstland (België; 2004-2008)



Bron: FOD WASO, Vlaamse (VSWSE) en Waalse administratie

De voornaamste reden hiervoor is de invoering van een flexibele procedure voor knelpuntberoepen voor personen uit deze lidstaten. In 2008 werden in België 34 195 arbeidskaarten voor knelpuntberoepen afgeleverd.

In 2004 ging meer dan de helft van de arbeidskaarten naar Aziaten, maar sindsdien is hun relatief aandeel sterk afgenomen. In tegenstelling gaat sinds 2006 meer dan de helft van de arbeidskaarten naar Poolse werknemers. Het grootste aandeel derdelanders (niet-EU-burgers die de status hebben verworven van derdelanders op basis van vijf jaar verblijf in een andere EU-lidstaat) met een arbeidskaart werkt in Brussel of Wallonië. In Vlaanderen is het aandeel niet-EU-migranten beperkt, mede omwille van de grote aantrekkingskracht van personen uit de nieuwe lidstaten in de tuin- en landbouw. In 2008 werden in Vlaanderen maar liefst 21 566 arbeidskaarten B toegekend voor de tuinsector. Omwille van het regionale succes van arbeidskaarten telt Vlaanderen 79% van alle uitgereikte arbeidskaarten B in 2008 (40 175 van 50 844).

Het relatieve aandeel van derdelanders is ook in Vlaanderen sterk afgenomen (van 67% in 2004 tot slechts 15% in 2008). In absolute aantallen groeide deze groep echter. De grootte van personen uit EU10 en EU2 nam zo sterk toe dat hun aandeel in 2008 respectievelijk 65% en 20% bedroeg. Het is ook duidelijk dat EU10-burgers en EU2-burgers over de tijd voor uiteenlopende redenen arbeidskaarten hebben aangevraagd. In 2004 bijvoorbeeld betroffen de voornaamste categorieën voor EU2 arbeidskaarten 'hooggeschoolde werknemer' en 'opleiding'. In 2008 werd dit 'EU knelpuntberoep' en 'gezinshereniging'. Deze evolutie toont de weerslag van beleidsveranderingen.

Voor derdelanders bemerken we een sterke daling in 'gezinshereniging' en een toename van het aantal 'au pairs'. Maar veel opvallender, en een aanduiding van de beperkte instroommogelijkheden voor deze groep, is het feit dat 94% van alle 'hooggeschoolde werknemers' en 98% van de 'managers' van buiten EU27 afkomstig is.

De opvulling van knelpuntberoepen door arbeidsmigratie

Zoals gesteld, komt de Belgische arbeidsmigratieregeling maar beperkt tegemoet aan het aanpakken van de knelpuntberoepen op de Belgische arbeidsmarkt. In deze paragrafen bekijken we de verhouding arbeidsmigratie-knelpuntberoepen van dichterbij. Zoals algemeen bekend, wordt elke gewest in België geconfronteerd met knelpuntberoepen. De publieke administraties van elk gewest (en de Duitstalige Gemeenschap) lijsten deze op. In 2008 bijvoorbeeld, werd Wallonië geconfronteerd met 55 knelpuntberoepen (FOREM, 2009), goed voor 36 145 vacatures. Vlaanderen lijsite 204 knelpuntposities op met 123 086 posities (VDAB, 2009). Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest telde 85 knelpuntberoepen met een totaal van 5 859 openstaande betrekkingen (Brussels observatorium voor werkgelegenheid, 2009). Deze posities zijn gespreid over laag-, midden- en hooggeschoolde kwalificaties.

Voor elke knelpuntfunctie bepaalt het gewest de oorzaken voor de moeilijkheden om een goede afstemming te vinden tussen werkgever en potentiële werknemer. De rapporten geven aan of de oorzaken voor de persistente tekorten kwantitatief (beroep niet meer opgenomen in scholingsaanbod, beperkte uitstroom uit bepaalde studierichtingen, deeltijds werkenden zijn niet beschikbaar voor voltijdse positie) of kwalitatief (tekort aan vakbekwame werknemers voor tal van redenen) van aard zijn of dat ze ontstaan door de slechte arbeidscondities (laag loon, ongezond of zwaar werk, veel stress, ongunstige tijdsregeling, statuut van zelfstandige). De kwantitatieve en kwalitatieve oorzaken functioneren als communicerende vaten. Wanneer de economie aantrekt en werkloosheid laag is, blijken kwantitatieve factoren dominant. Indien de arbeidsmarkt vernauwt, blijken kwalitatieve oorzaken meer dominant.

De gewestelijke lijsten met knelpuntberoepen worden niet aangewend voor de tijdelijke flexibele knelpuntenprocedure voor burgers uit nieuwe EU-lidstaten (sinds mei 2009 enkel nog Roemenen en Bulgaren). Daarvoor maakte elk gewest een beperktere lijst met knelpuntberoepen in 2006. Een behoorlijk deel beroepen zijn geschrapt van de knelpuntberoepenlijst voor nieuwe EU-burgers. Het betreft meestal laaggeschoolde betrekkingen. Vlaanderen heeft bijvoorbeeld volgende beroepen niet opgenomen

in de lijst: kuisman of -vrouw, kamerpersoneel, verhuizer, bus- en taxichauffeur. Dit is voornamelijk toe te kennen aan het beleid om laaggeschoolde werknemers uit de Belgische arbeidsreserve te activeren. De tuinbouw in Vlaanderen vormt een belangrijke uitzondering op dit principe. De (laaggeschoolde) seizoenarbeiders in de tuinbouw vormen maar liefst 61% van alle toegekende arbeidskaarten voor knelpuntberoepen in Vlaanderen in 2008 (19 836 van de 32 522). Daarenboven werden ook een aantal middengeschoolde en hooggeschoolde beroepen van de lijst geschrapt.

In 2008 werden 34 291 arbeidskaarten toegekend voor knelpuntberoepen aan nieuwe EU12-lidstaten. Bijna 95% van alle arbeidskaarten voor knelpuntberoepen werden afgeleverd in Vlaanderen. Ook het gewestelijke belang van arbeidskaarten voor knelpuntberoepen verschilt sterk in 2008. Zij vertegenwoordigen een relatief uitgesproken aandeel van alle afgeleverde arbeidskaarten in Vlaanderen (81%) en de Duitstalige Gemeenschap (67%), maar zijn slechts van beperkt belang in Brussel (11%) en Wallonië (29%).

Wanneer we bovendien kijken naar de lijst van beroepen waarvoor toestemmingen werden afgeleverd, bemerken we een eerder divergent beeld. In Vlaanderen worden 61% van de arbeidskaarten voor knelpuntberoepen afgeleverd in de seizoensector van tuinbouw. Bijna alle andere kaarten in deze gewesten zijn gerelateerd aan de bouwsector (slagers, goed voor 3,5% van het totaal, vormen de uitzondering). Het feit dat verschillende regionale administraties de arbeidskaarten verdelen en oplijsten, de divergente lijst met knelpuntberoepen in alle regio's, de gescheiden verantwoordelijkheden betreffende andere arbeidsmarktkenmerken (activering, integratie, ...) en de globale economische verschillen tussen deze regio's maken het moeilijk om de uitkomsten en het succes van arbeidskaarten voor knelpuntberoepen te evalueren. Toch kunnen we volgende vaststellingen maken.

We vergelijken de top vijf van meest gevraagde knelpuntberoepen in de verschillende regio's met de top vijf van de beroepen waarvoor arbeidskaarten werden uitgereikt. De lijst met knelpuntvacatures waarvoor de tekorten het meest uitgesproken zijn komen niet overeen met de lijst van arbeidskaarten voor nieuwe EU12-werknemers. Voor

Tabel 1.

Belangrijkste knelpuntberoepen en de invulling door arbeidsmigratie per regio, 2008

Vlaanderen			
Top vijf knelpuntberoepen		toegekende arbeidskaarten	
Omschrijving	vacatures	aantal	% vacatures
Kuisman/-vrouw	21 675	niet in lijst	
Technieker	8 339	948	11,37%
IT-personeel	7 377	33	0,45%
Onderwijs (middelbare school)	6 563	niet in lijst	
Vertegenwoordiger	5 417	niet in lijst	
Totaal	49 371	1 017	2,06%
Brussel			
Top vijf knelpuntberoepen			
Omschrijving			
IT-personeel	726	98	13,50%
Administratief personeel	686	35	5,10%
Vertegenwoordiger	537	0	0,00%
Verkoper	489	0	0,00%
Secretariaat	437	188	43,02%
Totaal	2 875	321	11,17%
Wallonië			
Top vijf knelpuntberoepen			
Omschrijving			
Vertegenwoordiger	3 411	20	0,59%
Mechanieker	3 328	27	0,81%
IT-personeel	2 404	15	0,62%
Metselaar	1 920	91	4,74%
Verpleegster	1 853	88	4,75%
Totaal	12 916	241	1,87%

Vlaanderen komt alleen technieker zowel voor in de meest precare knelpuntberoepen en afgeleverde arbeidskaarten. Zoals reeds aangegeven wordt het overgrote deel van arbeidskaarten in knelpuntberoepen in Vlaanderen toegekend aan tuinbouw. Deze sector komt niet voor onder de meest precare knelpuntberoepen (ook omdat de vacatures voor deze posities slechts gedeeltelijk bij de administratie worden opgenomen). Ook in Wallonië komt enkel de positie van metselaar zowel voor in de lijst van meest precare knelpuntposities als in die voor arbeidskaarten. In Brussel komt de verdeling iets beter overeen. De nood aan IT-personeel is het grootst en deze functie komt voor in de top vijf van uitgereikte arbeidskaarten. Dit is ook zo voor secretariaatswerk.

Wanneer we nagaan welk aandeel van de vacatures uit de lijst met de voornaamste knelpuntberoepen wordt opgevuld door werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten komen we tot volgende vaststellingen (tabel 1). Voor Vlaanderen, blijkt 11% van de vraag naar techniciers afkomstig uit nieuwe lidstaten. IT-personeel wordt duidelijk niet aangetrokken uit EU12-lidstaten. In 2008 werden 33 arbeidskaarten afgeleverd in vergelijking 7 377 openstaande vacatures. Aangezien IT-specialisten hooggeschoold zijn, kunnen ze ook migreren op basis van die legale categorie. Data geven aan dat IT-personeel voornamelijk uit derde landen wordt aangetrokken. In Brussel lijkt de impact van arbeidsmigratie uit nieuwe EU-lidstaten iets beter afgestemd op de globale nood. 13,5% van het noodzakelijke IT-

personeel is afkomstig uit de EU12-lidstaten. Daarnaast blijkt ook 43% van de openstaande nood aan secretariaatspersoneel aangetrokken te worden uit EU12. Echter voor de hoogdringende nood aan onderwijzers en verkopers blijkt ook de arbeidskaartenprocedure voor knelpuntberoepen geen oplossing te bieden. In Wallonië is het aandeel arbeidskaarten dat wordt uitgereikt binnen een specifiek hoogdringend knelpuntberoep erg beperkt. Slechts 4,75% van de hoognodige verpleegsters was afkomstig uit EU12.

Ondanks het kwantitatieve succes van de knelpuntregeling voor nieuwe lidstaten (in het bijzonder voor de tuinbouw in Vlaanderen), blijkt uit de afstemming tussen de meest precaire noden op de arbeidsmarkt en de uitgereikte arbeidskaarten in die sectoren dat deze procedure geen uitgesproken succes kent. De arbeidskaarten voor nieuwe lidstaten vertegenwoordigden in 2008 slechts 2% van de meest precaire noden in Vlaanderen en slechts 1,9% in Wallonië. Een belangrijke oorzaak ligt in de beleidskeuze van de regio's om de lokale arbeidsmarkt te beschermen en specifieke knelpuntberoepen niet op te nemen in de lijst voor potentiële arbeidsmigranten. In 2008 zijn er alleen in Vlaanderen 19 460 openstaande vacatures in de kuissector die worden afgeschermd voor instromers uit de EU12 aangezien men de lokale werkloze bevolking wil inzetten.

In Wallonië en Brussel zijn de arbeidskaarten voor knelpuntberoepen niet zo sterk vertegenwoordigd als in Vlaanderen. In Brussel zien we een oververtegenwoordiging van arbeidskaarten voor hooggeschoolde werknemers: 37% van alle arbeidskaarten in 2008 (2 805). Dat betekent dat maar liefst 40% van alle arbeidskaarten die in België worden afgeleverd voor hooggeschoolde werknemers naar Brussel gaan. Daarnaast betreffen 27% van alle uitgereikte arbeidskaarten in Brussel (2 064) gezinshereniging. In Belgisch perspectief betekent dit dat 65% van alle arbeidskaarten voor familiehereniging naar Brussel gaat. Ook in Wallonië vertegenwoordigen de arbeidskaarten voor hooggeschoolde werknemers de belangrijkste reden voor economische migratie, goed voor 30% van alle arbeidskaarten (805). Echter, de kloof voor knelpuntberoepen in vergelijking met arbeidskaarten is niet zo groot. In 2008 leverde Wallonië 815 arbeidskaarten voor knelpuntberoepen.

De sterktes en zwaktes van het Belgische arbeidsmigratiesysteem

In het bestek van deze bijdrage is enkel een bondige evaluatie van het Belgische arbeidsmigratiesysteem mogelijk. Wij onderscheiden enkele sterktes alsook uitdagingen.

Sterktes

1. Ondanks de complexe en verouderde arbeidsmigratiewetgeving, is arbeidsmigratie voor de hooggeschoolden en enkele andere categorieën relatief gezien flexibel, goedkoop en snel, in vergelijking met andere landen. Om de administratieve last voor de hooggeschoolde migranten en investeerders te verminderen, werd bovendien een Dienst voor Economische Migratie opgericht in 2008.
2. Een ander flexibel aspect van het arbeidsmigratieregime is het grote aantal categorieën van vreemdelingen die vrijgesteld zijn van het aanvragen van een arbeidskaart: EER-burgers, echtgenoten van Belgen, bepaalde onderzoekers, vreemdelingen met een verblijfsvergunning van onbepaalde duur, enzovoort. In totaal zijn 33 categorieën vrijgesteld. Bijgevolg is de grote meerderheid van vreemdelingen die in België werken, vrijgesteld van het aanvragen van een arbeidskaart.
3. De uitvoering van de arbeidsmigratiewetgeving werd gedecentraliseerd naar de gewesten in België. Dergelijke decentralisering voorziet enige ruimte voor de gewesten om het arbeidsmigratiebeleid aan te passen aan de plaatselijke behoeften. De tijdelijke lijsten met knelpuntberoepen voor nieuwe EU-lidstaten, bijvoorbeeld, verschillen per gewest.

Uitdagingen

1. Ondanks het feit dat er jaarlijks een redelijk aantal arbeidskaarten wordt toegekend, is de bestaande wetgeving extreem complex en verouderd.
2. België heeft af te rekenen met een relatief lage participatiegraad van de bevolking op actieve leeftijd alsook met een relatief hardnekkige

hoge graad van langdurige werkloosheid. Met een tewerkstellingsgraad van 62% in 2009, heeft België een grote niet-werkende lokale arbeidsreserve. België kent ook een heel hoge geografische variatie in arbeidsmarktuitkomsten alsook een tekort aan mobiliteit van zijn arbeidskrachten.

3. Gezien het feit dat België een behoorlijke arbeidsreserve kent van zowel Belgische werklozen als werkloze immigranten, is het enthousiasme om het arbeidsmigratieregime verder te ontwikkelen dan een bescheiden vraaggerichte arbeidsmigratie, relatief gering. Ook al verklaarde het regeerakkoord van 2008 dat de regering plande om enige vorm van arbeidsmigratie uit te werken om arbeidsmarkttekorten aan te pakken, werd tot vandaag niets ondernomen. De economische en financiële crisis en de daaropvolgende stijging van de werkloosheid maakten een intensivering van de arbeidsmigratie politiek minder opportuun. De politieke impasse in België draagt bovendien bij tot een uitstel van beleidsvoering in dit domein.
4. De Belgische arbeidsmarkt is gesloten voor laaggeschoolde en geschoolde derdelanders die van een land komen waar België geen bilaterale arbeidsovereenkomst mee sloot en die niet in een van de uitzonderlijke categorieën passen. Tot op vandaag is arbeidsmigratie vooral een zaak van hooggeschoolden. De geschoolde en laaggeschoolde beroepen passen nauwelijks in het plaatje. Toch bestaan er in deze beroeps categorieën heel wat knelpuntberoepen. Vooral de voorwaarde dat er een bilaterale overeenkomst moet gesloten zijn met het land van oorsprong van de werknemer beperkt sterk het aantal landen van waaruit lager geschoolde werknemers kunnen aangenomen worden.
5. Zoals gezegd heeft de procedure voor EU-werknemers inzake knelpuntberoepen slechts een klein deel van de vacatures voor knelpuntberoepen ingevuld. Slechts 2% van de meest acute knelpuntberoepen in Vlaanderen (top vijf) werden ingevuld via de procedure voor knelpuntberoepen in 2008. Er lijkt dus ruimte aanwezig om het Belgische migratiebeleid af te stemmen op het aantrekken van arbeidskrachten uit derde landen voor het aanpakken van arbeidstekorten.

6. Ten slotte bestaat er een scherp contrast tussen het profiel en aandeel van derdelanders die migreren op basis van een arbeidskaart en de permanent gevestigde derdelanders die in België werken. Het contrast tussen deze twee fenomenen betreffende derdelanders – hooggeschoolde tijdelijke migranten en ondertewerkstelde laaggeschoolde ingezetenen – doet de vraag rijzen naar een geïntegreerde visie op arbeidsmigratie en het algemene migratie- en integratiebeleid.

Ninke Mussche
Vincent Corluy

Universiteit Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid

Noten

1. EU-10 bestaat uit Cyprus, Tsjechië, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slowakije en Slovenië. EU-2 bestaat uit Roemenië en Bulgarije.
2. Arbeidskaarten worden uitgereikt door de verschillende regio's in België. Administraties op vier niveaus (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Vlaamse regio, Waalse regio en Duitstalige Gemeenschap) verdelen en registreren elk afzonderlijk de arbeidskaarten. Dit maakt onderlinge vergelijkbaarheid moeilijk. Het aantal afgeleverde arbeidskaarten geeft geen correct idee van het totaal aantal buitenlandse werknemers in België (Haesendonckx, 2008). Het merendeel van migranten is vrijgesteld van de verplichting van een arbeidskaart. Bovendien omvat het jaarlijkse aantal arbeidskaarten zowel eerste afgiften als hernieuwingen, waarbij eenzelfde werknemer arbeidskaarten voor verschillende jobs kan combineren. Het totaal aantal arbeidskaarten is dus niet gelijk aan de jaarlijkse instroom van werknemers, maar het geeft desalniettemin een goede indicatie van de grootte van het aantal niet-EU15-persoon die in België verblijven op basis van tewerkstelling. Het is onduidelijk hoeveel arbeidsmigranten zich effectief (en permanent) vestigen na (minimum) drie opeenvolgende jaren tewerkstelling met arbeidskaart. Een duidelijk en allesomvattend beeld van in- en uitstroom van (arbeids)migranten kan alleen bekomen worden door een koppeling van DIMONA en het Rijksregister.

Bibliografie

- Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid 2009. *Analyse van de Knelpuntberoepen in het Brussels Hoofdstedelijk gewest in 2008*.
- FOREM 2009. Analyse marché d'emploi. Détection des métiers en fonctions critiques en 2008.
- Haesendonckx, M. 2008. *Overzichtsrapport arbeidsmarkt*. Brussel: Afdeling beleid, Departement Werk en Sociale Economie (WSE).
- VIDAB 2009. Analyses vacatures 2009. Knelpuntberoepen