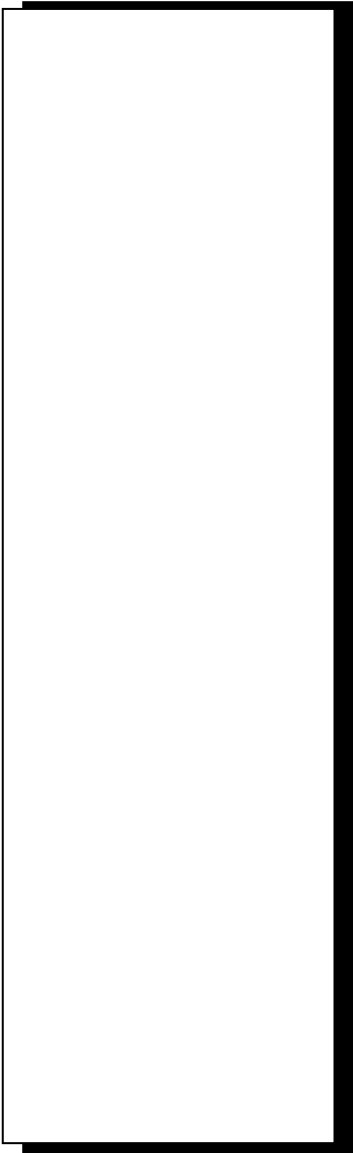
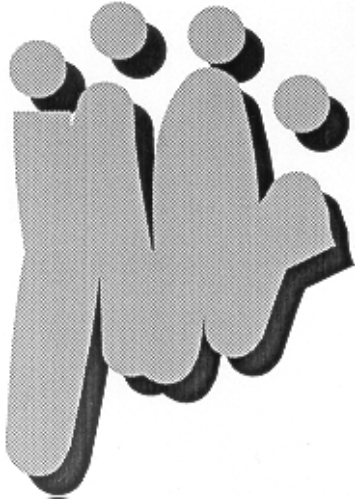




Hoge raad voor de
werkgelegenheid



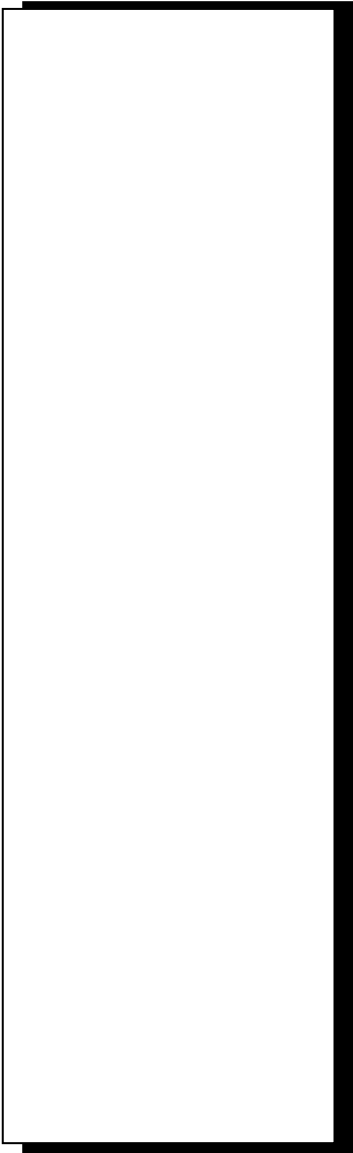
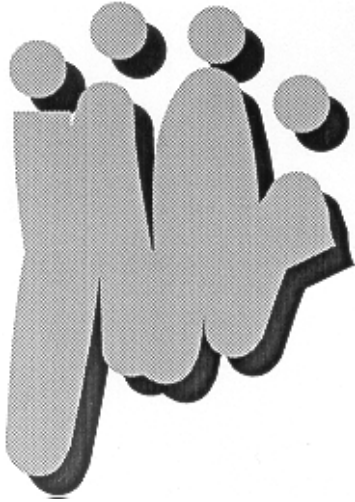
De toegang tot de Belgische
arbeidsmarkt voor onderdanen
van de nieuwe lidstaten van de
Europese Unie

Advies

Februari 2006



Hoge Raad voor de
Werkgelegenheid



De toegang tot de Belgische
arbeidsmarkt voor onderdanen
van de nieuwe lidstaten van de
Europese Unie

Advies

Februari 2006

SAMENSTELLING VAN DE HOGE RAAD VOOR DE WERKGELEGENHEID

VANVELTHOVEN Peter Minister van Werk en Informatisering
Voorzitter

Federale leden:

SMETS Jan (N) Directeur van de Nationale Bank van België

Ondervoorzitter

BAECK Karel (N) Administrateur-generaal van de RVA

BOGAERT Henri (F) Commissaris bij het Plan

DE KEYSER Véronique (F) Professor, Universiteit van Luik

LUX Bernard (F) Professor, Universiteit van Bergen

RAYP Glenn (N) Professor, Rijksuniversiteit van Gent

Gewestelijke leden:

Vlaanderen:

STAPPAERTS Mieke Gewezen Directeur-generaal, Werkgelegenheid Administratie

Wallonië:

MÉAN Jean-Pierre Administrateur-generaal van de FOREM

Brussel:

COURTHÉOUX Eddy (F) Administrateur-generaal van de BGDA

STROOBANT Maxime (N) Professor, Vrije Universiteit Brussel

Secretaris:

VANTHUYNE Jan Voorzitter van het Directiecomité van de FOD Werkgelegenheid,
Arbeid en Sociaal Overleg

CONTACTPERSONEN:

SECRETARIAAT VAN DE HOGE RAAD VOOR
DE WERKGELEGENHEID

- tel. 02 233 46 69
- fax 02 233 47 38
- e-mail: tom.bevers@meta.fgov.be

FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg: Tom BEVERS

WETENSCHAPPELIJKE ONDERSTEUNING

Martine DRUANT: tel. 02 221 28 76
e-mail: martine.druant@nbb.be

Nationale Bank van België: Kristel BUYSSE, Philippe DELHEZ, Martine DRUANT, Hugues FAMERÉE, Pierrette HEUSE en Yves SAKS

FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociale Overleg: Geneviève DEGIVES, Alix GEYSSELS,
Bernard LANTIN, Nathalie ROMAIN,
Hendrik SAERENS, André SIMON, Philippe
VANDEN BROECK, Didier VERBEKE en
Anne ZIMMERMAN

Federale Planbureau: Christian JOYEUX, Micheline LAMBRECHT, Luc MASURE en Peter STOCKMAN

SYNTHESE

Op 1 mei 2004 traden acht Centraal- en Oost-Europese landen (Tsjechië, Estland, Letland, Litouwen, Hongarije, Polen, Slovenië en Slowakije), alsook Cyprus en Malta toe tot de Europese Unie. Hierdoor nam de bevolking van de EU met 19,4 pct. toe: er kwamen 74 miljoen personen bij de 383 miljoen inwoners die de Europese Unie van 15 landen telde.

Net als bij de toetreding van Spanje, Griekenland en Portugal werd overeengekomen dat de oude lidstaten voorlopig beperkende maatregelen mochten handhaven in verband met de toegang van de ingezetenen van de nieuwe lidstaten (NLS)¹ tot hun arbeidsmarkt. De overgangsbepalingen bestrijken een periode van ten hoogste 7 jaar (2 + 3 + 2), waarvan de eerste tussenperiode afloopt op 30 april 2006.

Tijdens deze initiële fase heeft België - het uitbreidings- en integratieproces van die landen in de EU volledig ondersteunend - besloten gebruik te maken van deze mogelijkheid. Aan het einde ervan heeft de regering de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid opgedragen een studie te maken over de weerslag op de Belgische arbeidsmarkt van een vrije toegang van de werknemers uit die landen.

In het huidige reglementaire kader werden 2.300 arbeidskaarten toegekend aan werknemers uit de NLS, maar de instroom van arbeidskrachten nam, naast een illegale instroom, voornamelijk de vorm aan van een wellicht ten dele oneigenlijk gebruik van alternatieve vormen (zelfstandigen, detacheringen).

Net als 11 andere landen van de EU15 heeft België ten aanzien van de ingezetenen van de acht NLS overgangsmaatregelen aangenomen die afwijken van het principe van vrij verkeer van de werknemers binnen de EU. Deze maatregelen bestaan erin dat ingezetenen van die landen over een arbeidskaart moeten beschikken om als werknemer te worden aangeworven door een Belgische of een in België gevestigde buitenlandse firma. Het verkrijgen van een arbeidskaart "B" is in principe afhankelijk van de toekenning van een arbeidsvergunning. Deze wordt verstrekt op basis van een voorafgaand onderzoek van de arbeidsmarkt, dat aantoont dat het binnen een redelijke tijdspanne niet mogelijk is bij de op de arbeidsmarkt aanwezige personen iemand te vinden die geschikt is de betreffende arbeidsplaats op bevredigende wijze in te vullen. Een aantal beroepen die een hoge kwalificatie vereisen, zijn hiervan reeds vrijgesteld. In 2005 werden ongeveer 5.500 nieuwe arbeidskaarten verstrekt, waaronder 2.300 aan ingezetenen van de NLS (waaronder 2.100 Polen). Van deze laatste werd meer dan 90 pct. uitgereikt door de Vlaamse overheid en een grote meerderheid ervan betrof seizoenarbeiders.

Het toetredingsverdrag voorziet niet in overgangsmaatregelen voor de vrijheid van vestiging en die van dienstverlening. De eerstgenoemde vrijheid biedt de ingezetenen van een lidstaat de mogelijkheid zich als zelfstandige te vestigen in eender welke andere lidstaat. De tweede staat

¹ Met uitzondering van Cyprus en Malta.

een economisch subject, onderneming of zelfstandige, toe tijdelijk, via een detachering van personeel, diensten te verlenen in een andere lidstaat zonder er gevestigd te zijn.

Zodra een loontrekkende van een buitenlandse onderneming op het Belgische grondgebied diensten verleent, gelden de arbeids- en loonvoorwaarden die zijn omschreven in wettelijke, reglementaire of conventionele strafrechtelijk sanctioneerbare bepalingen betreffende bijvoorbeeld de vaststelling van een minimumloon en de werk- en rusttijden. De ervaring van de controlediensten leert dat sommige ingezetenen van de acht NLS, teneinde die regels te omzeilen, misbruik maken van de vrijheid van vestiging en dienstverlening, door zich in België te laten inschrijven als zelfstandige of door diensten te verlenen in de hoedanigheid van buitenlands zelfstandige, terwijl ze in werkelijkheid werken als ondergeschikte. Geen enkele statistiek maakt het mogelijk de omvang van die fraudegevallen te meten. Ze zijn wellicht niet uitzonderlijk, maar vormen waarschijnlijk ook niet de regel. Hoe dan ook blijkt uit de gegevens dat in 2004 zowat 1.300 ingezetenen van de NLS (waaronder 1.200 Polen) in België een activiteit als zelfstandige begonnen, tegen amper 600 in 2003, dat is meer dan het dubbele. De - in het kader van de vrije dienstverlening verrichte - werkzaamheden van buitenlandse zelfstandigen in België worden evenwel nergens opgetekend. De overgangsmatregelen kunnen ook worden omzeild door middel van de zogenaamde detachering, die door ondernemingen wordt aangewend om op het Belgische grondgebied, door bemiddeling van buitenlandse contractanten, loontrekkenden uit de NLS tewerk te stellen. In verband met die detacheringen is het aan de hand van de bij de RSZ beschikbare informatie niet mogelijk een onderscheid te maken tussen de personen afkomstig uit de NLS en de andere buitenlanders. In 2005 waren er in totaal ongeveer 86.600 dossiers, tegen 51.000 in 2003. Hoewel het zich laat aanzien dat de meeste detacheringen in het verleden uit de buurlanden kwamen, weerspiegelt de belangrijke stijging ervan (+ 36.000 in twee jaar tijd) wellicht grotendeels de activiteit van bedrijven uit de NLS.

Gelet op die meetproblemen en bij gebrek aan betrouwbare en exhaustieve gegevens betreffende het aantal onwettige werknemers uit onder meer - maar niet alleen - de NLS die actief zouden zijn in België, stelt de Raad vast dat het niet mogelijk is de reële omvang van het verschijnsel nauwkeurig te meten.

Dat neemt niet weg dat er momenteel reeds niet te verwaarlozen arbeidskrachtenstromen plaatsvinden tussen de NLS en België. In een aantal gevallen wordt verkozen een beroep te doen op detacheringen en op prestaties van zelfstandigen in plaats van op arbeidsvergunningen, waarschijnlijk omwille van het relatieve kostenvoordeel. Derhalve is een alomvattend beleid vereist dat beoogt het geheel van deze kanalen te vatten.

De diversiteit van de situaties houdt risico's in op het vlak van loyale concurrentie en naleving van de sociale regels en vergt een verbetering van de controlemechanismen.

De hierboven beschreven verscheidenheid aan situaties en ontwikkelingen is verre van bevredigend, aangezien ze een transparante werking van de arbeidsmarkt bemoeilijkt en kan leiden tot oneerlijke concurrentie en een niet-naleving van de reglementaire of conventionele arbeids-

voorwaarden. Zowel de nationale als de Europese autoriteiten dienen aan deze gevaren, die niet specifiek zijn voor de problematiek van het vrije verkeer van werknemers uit de NLS, aandacht te besteden.

Het toezicht op de principes van vrijheid van verkeer, vestiging of dienstverlening verloopt niet zonder problemen voor de controlediensten. De verschillen in de vastgestelde gevallen en in de geldende wetgevingen, alsook de detacheringen leveren heel wat moeilijkheden op, zowel inzake controle, voor de arbeidsinspectiediensten, als op het vlak van gerechtelijke of administratieve vervolgingen.

De problematiek wordt nog meer gecompliceerd door de versnippering van de controlebevoegdheden over verscheidene arbeidsinspectiediensten, die ressorteren onder diverse Federale Overheidsdiensten (FOD) en waarvan de bevoegdheden elkaar op sommige gebieden overlappen. Vooral de Sociale Inspectie, het Toezicht op de Sociale Wetten, de RVA, de RSZ en het Toezicht op het Welzijn op het Werk zijn erbij betrokken. Bovendien beschikken ook de gewesten over een inspectiedienst, die bevoegd is voor de bureaus voor betalende arbeidsbemiddeling, tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten en voor de uitzendkantoren. Om de activiteiten van die verschillende diensten te coördineren en aldus de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude te versterken, werd bij wet van 3 mei 2003 de Federale Raad voor de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude opgericht, alsook de Partnerschapscommissie, het Federaal Coördinatiecomité en de arrondissementscellen. Het is op zijn minst wenselijk die weg te blijven volgen en na te gaan hoe efficiënt de genomen maatregelen zijn, waarbij erop toegezien wordt dat de verantwoordelijke diensten beschikken over middelen die in verhouding staan tot de omvang van de hun toevertrouwde taak.

Ook dient de coördinatie van de sociale-inspectiediensten van de verschillende lidstaten verbeterd te worden. Tot op heden werd concrete vooruitgang terzake gerealiseerd op bilaterale basis, met name met de buurlanden. Deze inspanningen dienen te worden voortgezet.

De openstelling van de Belgische arbeidsmarkt voor onderdanen van de NLS is het logische gevolg van het onderschrijven van het toetredingsverdrag. Rekening houdend met het tijdens de aflopende overgangperiode van twee jaar vastgestelde verloop van de arbeidskrachtenstromen, zijn structurele maatregelen aangewezen, zoals de ontwikkeling van een permanente registratie die de follow-up en de controle van alle in België werkzame arbeidskrachten, met inbegrip van de detacheringen en de zelfstandigen, beoogt. Deze follow-up en controle zijn essentieel om te kunnen waarborgen dat het arbeidsrecht en de eerlijke concurrentievoorwaarden worden gerespecteerd. In dit verband dient genoteerd te worden dat de follow-up van de personen die het vrije verkeer van werknemers gebruiken om zich in België te vestigen en er te werken geen specifieke moeilijkheden oplevert. Zij maken immers deel uit van het traditionele arbeidscircuit en worden derhalve opgenomen in de gebruikelijke aangiftes (van het Dimona-type) die gelden voor alle in België werkzame loontrekkenden. Een betere follow-up van de zelfstandigen en de detacheringen vormt de echte uitdaging voor de sociale-inspectiediensten.

Tegen die achtergrond heeft de Belgische regering de keuze om de thans geldende derogaties (eventueel voor een beperkte periode) te verlengen, ze op te heffen of een tussenpositie in te nemen. Dit kan bijvoorbeeld door het onderzoek van de arbeidsmarkt voor bepaalde functies volledig af te schaffen.

Net als de internationale handel en de buitenlandse directe investeringen is de vrijheid van verkeer van de werknemers een aspect van het integratieproces van de NLS in de EU.

De toetreding van de NLS tot de EU versterkt, door hun opname in een grote interne markt, de effecten die hun openstelling voor de internationale handel reeds had uitgeoefend op het volume en de structuur van hun productie. De overvloedige en relatief goedkope geschoolde arbeidskrachten liggen ten grondslag aan het concurrentievoordeel van die landen, wat hun relatieve specialisatie in zeer arbeidsintensieve producties verklaart. Deze verschuift nochtans naar goederen met een hogere technologie-intensiteit: zo bestond, in 2002, respectievelijk 14 en 48 pct. van de industriële handel tussen België en de NLS uit producten met een hoge respectievelijk gemiddelde/hoge technologie-intensiteit, tegen respectievelijk 10 en 39 pct. in 1995. In navolging van de meer ontwikkelde landen lijkt hun intra-branchehandel toe te nemen. Hoewel het aandeel van de NLS in de Belgische handel, met 3,2 pct. van de uitvoer en 2,6 pct. van de invoer over de eerste tien maanden van 2005 nog bescheiden is, is de groei van dat handelsverkeer sinds 1995 opmerkelijk: enkel het handelsverkeer met Azië is sterker gestegen. Voorts moet worden aangestipt dat België ten opzichte van die landen een handelsoverschot behoudt: de toename van de invoer en van de uitvoer gaan dus hand in hand.

Een andere manier om de comparatieve voordelen van de NLS te genieten, bestaat erin zich daar te vestigen. Buitenlandse ondernemingen, onder meer Belgische, investeren in die landen en ontwikkelen er een productie die niet alleen bestemd is voor de - sterk groeiende - lokale markt maar ook voor de markt van hun eigen land en voor de rest van de wereld.

Het handelsverkeer (goederen en diensten) en de buitenlandse investeringen (factor kapitaal) kunnen in zekere mate de plaats innemen van de mobiliteit van de werknemers (factor arbeid), vooral wanneer deze laatste wordt beperkt door (zelfs tijdelijke) regels die het belang ervan verminderen. Tot op heden blijken voornamelijk de internationale handel en in mindere mate de directe investeringen, meer dan de migratie bijgedragen te hebben tot het integratieproces van de economieën van de NLS in de EU.

De migratiestromen worden bepaald door diverse factoren, waaronder de verschillen in levensstandaard en inkomen. De kloof is nog aanzienlijk, vooral voor de lage lonen en voor de werknemers van de industrie en de bouwnijverheid, maar er begint zich nu reeds een zekere convergentie af te tekenen.

Verschillende economische factoren kunnen aanzetten tot migratie. Voor de kandidaat-migranten komt het er onder meer op aan te beoordelen of de werkgelegenheidsmogelijkheden

in het buitenland uitzicht geven op betere arbeids- en loonvoorwaarden dan in hun land van herkomst, zodat deze economische voordelen opwegen tegen de, vaak meer subjectieve, kosten van een emigratie. Hierna komen dan ook achtereenvolgens de huidige relatieve situatie inzake inkomen en arbeidsmarkt aan bod.

De levensstandaard per inwoner in de NLS blijft nog ruimschoots (van 27 tot 60 pct. naargelang van het land) onder het Europese gemiddelde; de kloof wordt echter gestadig kleiner. Deze convergentie vergt belangrijke herstructureringsinspanningen, die tot uiting komen in snelle productiviteitswinsten. Al met al blijft de werkgelegenheidsgraad in de meeste van die landen gering en is de werkloosheidsgraad er terzelfdertijd hoog. De combinatie van die elementen vormt een aansporing om te emigreren naar West-Europese landen, meer bepaald die waar de dynamiek van de arbeidsmarkt goede werkgelegenheidsvooruitzichten biedt.

De loonverschillen tussen België en de NLS zijn aanzienlijk. Gemiddeld zijn de arbeidskosten per uur in de industrie en de diensten, afhankelijk van het land, 40 tot 90 pct. lager dan in België. Die verschillen hebben velerlei oorzaken. Enerzijds zijn de arbeidsproductiviteit en de levensstandaard in de NLS geringer, wat, voor de levensstandaard, vertaald wordt in een veel lager prijspeil in die landen. Anderzijds is de fiscale en parafiscale druk zwaarder in België. Ten slotte is de sectorale structuur van de werkgelegenheid in verscheidene NLS nog sterk gericht op de landbouw; doorgaans is de werkgelegenheid in de diensten er ook relatief minder belangrijk.

De in die landen opgetekende productiviteitswinsten gaan samen met een veel snellere toename van de lonen dan in België. Ook hier creëert het convergentieproces een dynamiek die de waargenomen verschillen lijkt te nivelleren. In dat verband werkt de handhaving van een matige loongroei door België die ontwikkeling in de hand.

Bovendien kunnen de verschillen in loonspreiding sommige categorieën van werknemers nog meer tot migratie aansporen. Aldus is er in de NLS een sterkere loonspanning dan in België: het verschil tussen de bezoldiging van de hoger- en de lagergekwalificeerden is er groter. De loonverschillen zijn in de NLS iets minder ongunstig in de dienstensector dan in de industrie en de bouwnijverheid. Bovendien is het belastingstelsel progressiever van aard in België. Bijgevolg blijkt migratie potentieel interessanter te zijn indien de werknemer minder geschoold is en werkt in de industrie of de bouwnijverheid. Die benadering is uiteraard louter theoretisch. Ze moet worden gerelativeerd door onder meer het feit dat de mobiliteit van de werknemers des te groter is naarmate ze hoger opgeleid zijn. Uit de eerste beschikbare gegevens over de kenmerken van de nieuwe migranten blijkt trouwens dat het voornamelijk gaat over jonge en middenschoolde personen.

De migratiestromen worden ook bepaald door de relatieve arbeidsmarktsituaties. De NLS beschikken over een duidelijk overschot aan arbeidskrachten, vooral bij de jongeren, maar de werkgelegenheidsvooruitzichten op middellange termijn zijn er gunstiger. Die landen zullen ook sneller dan België geconfronteerd worden met de veroudering van hun bevolking

en, derhalve, een vermindering van het arbeidsaanbod. België blijft, ondanks een overvloedige arbeidsreserve, in bepaalde marktsegmenten kampen met tekorten wegens het bestaan van knelpuntberoepen, een gebrek aan mobiliteit en een onvoldoende integratie van sommige groepen (onder meer werklozen, ouderen, allochtonen).

De meeste kandidaten voor migratie zijn immers jongeren. De bevolkingsstructuur van de NLS naar leeftijdscategorie wijkt sterk af van die van de EU15. In deze laatste vormen volwassenen van 30 tot 44 jaar proportioneel de grootste groep van de bevolking op arbeidsleeftijd, terwijl de NLS beschikken over een naar verhouding omvangrijkere potentiële arbeidsreserve bij jongeren van 15 tot 30 jaar.

Zoals eerder gezegd, is de beslissing om al dan niet te emigreren onder meer afhankelijk van de werkgelegenheidsvooruitzichten in het land van oorsprong en in het land van bestemming.

Sommige NLS hebben af te rekenen met een proportioneel geringe werkgelegenheidsgraad en/of een hoge werkloosheid. Dat is met name het geval voor Polen, dat in demografisch opzicht ongeveer de helft van de inwoners van de NLS vertegenwoordigt, maar waar amper iets meer dan de helft van de bevolking op arbeidsleeftijd aan het werk is; 11 pct. ervan is werkloos. Ook in Hongarije en Slowakije ligt de werkgelegenheidsgraad veel lager dan het Europese gemiddelde.

In die drie landen is de situatie van de jongeren van 20 tot 34 jaar op de arbeidsmarkt bijzonder nijpend, aangezien de werkloosheidsgraad van deze groep hoger ligt dan het nationale gemiddelde. Naast deze werkzoekenden zijn er ook de jonge inactieven die willen werken, maar die niet actief op zoek zijn naar een baan. Al bij al telt Polen bijna 2 miljoen jongeren van 20 tot 34 jaar (of bijna 23 pct. van de leeftijdsgroep) die willen werken, maar geen baan hebben. Nog in Polen kan 40 pct. van de jonge werkzoekenden geen enkele werkervaring voorleggen en is meer dan de helft al langer dan een jaar op zoek naar werk. Zelfs wanneer ze een baan hebben, zijn jonge Polen daarover relatief minder tevreden dan hun leeftijdsgenoten uit de andere NLS. Een op tien zoekt immers een andere job. Ter vergelijking: in België is dat het geval voor 8 pct. van de 20-34-jarigen.

Die situatie, die de druk om te emigreren verhoogt, zou echter kunnen omslaan. Dat blijkt in de eerste plaats uit de prognoses voor de activiteitsgroei, die op termijn zal leiden tot een snellere toename van de werkgelegenheid. In Polen, bijvoorbeeld, verwacht de Europese Commissie dat in 2006 en 2007 zowat 340.000 nieuwe arbeidsplaatsen zullen worden gecreëerd, een stijging met gemiddeld 1,2 pct. per jaar. Bovendien zal het convergentieproces de arbeidsvoorwaarden in alle lidstaten geleidelijk naar elkaar doen toegroeien, wat de stimuli om te vertrekken zal afzwakken. Vanaf 2010, tot slot, zal de bevolking op arbeidsleeftijd in de NLS aanzienlijk slinken. In 2025 zal ze minder dan 90 pct. belopen van haar huidige peil (tegen 98 pct. in de EU15 en 99 pct. in België), wat dreigt te leiden tot aanzienlijke tekorten aan arbeidskrachten. Die situatie kan de emigratie naar het buitenland afremmen of zelfs de huidige migranten ertoe aanzetten terug te keren.

Hoewel België beschikt over een numeriek aanzienlijke arbeidsreserve (ongeveer 545.000 mensen zoeken een baan of willen werken), kampt de Belgische arbeidsmarkt met een tekort aan arbeidskrachten voor bepaalde beroepen. Meer in het algemeen is dat het geval in bepaalde regio's, zoals blijkt uit de grote geografische verschillen inzake werkloosheid. Deze structurele discrepantie tussen aanbod en vraag op de arbeidsmarkt kan alleen worden weggewerkt door het voortzetten van ambitieuze hervormingen, waarvan de resultaten niet altijd onmiddellijk merkbaar zijn. Dat geldt voor de begeleiding van werkzoekenden, de investeringen in opleiding, de strijd tegen de werkloosheidsvallen, het aan het werk houden van oudere werknemers en het beleid met het oog op het verhogen van de mobiliteit, met andere woorden beleidsdomeinen waarin de afgelopen tijd vele maatregelen werden genomen. Andere bevolkingsgroepen, tot slot, zoals personen met een buitenlandse nationaliteit of van buitenlandse oorsprong of ook mindervaliden, zijn proportioneel ondervertegenwoordigd op de arbeidsmarkt. In dat verband dient eraan te worden herinnerd dat de werkgelegenheidsgraad van vreemdelingen van buiten de EU15 25 procentpunten lager ligt dan die van de Belgen en dat dit verschil bij de hooggeschoolden zelfs oploopt tot 33 procentpunten. Aangezien de integratie op de Belgische arbeidsmarkt van vreemdelingen van niet-Europese origine nog hachelijker is, meent de Raad dat het inschakelingsbeleid versterkt moet worden.

Voorts moet nog worden opgemerkt dat de tekorten aan arbeidskrachten doorgaans ook een opwaartse druk uitoefenen op de lonen in het algemeen en dus ook een negatieve invloed hebben op de concurrentiepositie, de activiteit en de werkgelegenheid van het land.

Op korte termijn zou de aanvoer van geschoolde buitenlandse arbeidskrachten, voor zover die aanvoer complementair is en niet-concurrerend met het bestaande arbeidsaanbod, bepaalde spanningen op de arbeidsmarkt kunnen doen afnemen en kunnen bijdragen tot een krachtiger activiteitsgroei. Deze wordt momenteel immers getemperd door tekorten aan arbeidskrachten.

Dit mag in geen geval leiden tot verminderde inspanningen inzake opleiding, meer bepaald vanwege de werkgevers, noch tot uitstel van de noodzakelijke structurele hervormingen van de Belgische arbeidsmarkt, met name het activeringsbeleid om de deelname van jongeren, ouderen en vreemdelingen te verhogen. Dat is des te meer het geval omdat, zoals hierna zal blijken, de omvang van de migratiestromen niet zal volstaan om te voldoen aan de toekomstige behoeften aan arbeidskrachten.

Net als in de overige oude lidstaten, zijn de in België opgetekende migratiestromen vanuit de NLS relatief beperkt gebleven. Er is in dat opzicht geen verschil met de ontwikkelingen die zich bij de voorgaande toetredingen hadden voorgedaan. Wel werd in de meeste lidstaten een sterke toename opgetekend van het aantal detacheringen en van het beroep op zelfstandigen. Er bestaan geen betrouwbare en volledige gegevens over het aantal illegale werknemers.

De beschikbare gegevens zijn - tot spijt van de Hoge Raad - slechts fragmentarisch. Deze voor België en die van de Europese Commissie voor het geheel van de lidstaten maken geen gewag van aanzienlijke migratiestromen.

Volgens de resultaten van de arbeidskrachtentelling telde België in het tweede kwartaal van 2005 nagenoeg 20.000 personen op arbeidsleeftijd met de nationaliteit van een van de tien nieuwe lidstaten, hetgeen 0,3 pct. van de 15- tot 64-jarigen vertegenwoordigt. Deze verhouding is vergelijkbaar met het EU15-gemiddelde. Op dat ogenblik verbleef slechts een klein percentage sinds minder dan één jaar in België. Volgens de representativiteitscriteria van de arbeidskrachtentelling is het aantal van deze nieuwe migranten, nl. circa 2.500 personen, evenwel te beperkt om significant te zijn. Dit is tevens het geval voor de meeste andere landen van de EU15, met inbegrip van Zweden, dat nochtans geen enkele beperking had ingesteld op de toestroom van onderdanen uit de NLS; ongetwijfeld is de taalbarrière debet aan deze situatie. In het Verenigd Koninkrijk en Ierland, waar de toegang tot de arbeidsmarkt eveneens vrij was, mits een registratie- of soortgelijke procedure werd gevolgd, noteerde men daarentegen meer dan honderdduizend nieuwe ingezetenen op arbeidsleeftijd uit de NLS (bijna 70.000 in het Verenigd Koninkrijk en 35.000 in Ierland). De arbeidsmarkt was er evenwel uitzonderlijk dynamisch. Al met al vertegenwoordigden de onderdanen van de NLS er in het tweede kwartaal van 2005 respectievelijk 0,4 en 2 pct. van de bevolking op arbeidsleeftijd. Duitsland en Oostenrijk mochten - wegens hun geografische nabijheid, de aanwezigheid van een relatief belangrijke gemeenschap van onderdanen uit die landen en de situatie op hun arbeidsmarkt - niet alleen het vrije verkeer van werknemers, maar ook - voor bepaalde activiteiten, waaronder de bouw - die van de dienstverlening beperken. Toch noteerden die twee landen een niet te verwaarlozen toestroom van arbeidskrachten. In Duitsland vertegenwoordigden de personen afkomstig van de NLS immers 0,7 pct. van de bevolkingsgroep van 15 tot 64 jaar, tegen 0,5 pct. een jaar voordien. In Oostenrijk was de toename nog scherper, namelijk van 1,1 tot 1,4 pct. van de bevolking op arbeidsleeftijd.

Op basis van de beschikbare tellingen zou het aantal bij deze migraties betrokken personen voor de EU15 aldus oplopen tot zowat 160.000. Dit aantal is van een veel kleinere orde van grootte dan hetgeen op basis van de administratieve statistieken betreffende de werkvergunningen en registraties wordt genoteerd. Deze tegenstrijdigheid is deels toe te schrijven aan de doorstroming van de personen die houder zijn van deze vergunningen of registraties. Enerzijds zijn heel wat werkvergunningen van korte duur, en anderzijds vestigt een groot percentage van de onderdanen van de NLS zich slechts tijdelijk in de gastlanden.

Het is een feit dat noch de administratieve statistieken, noch de arbeidskrachtentelling de mogelijkheid bieden om het aantal illegale werknemers te ramen. Het lijkt evenwel geen twijfel dat hun aantal niet te verwaarlozen is. De Europese Commissie vermeldt in haar verslag dat de meeste landen die beperkende maatregelen hadden opgelegd ten aanzien van de toegang tot hun arbeidsmarkt, een forse toename van het aantal detacheringen hebben genoteerd, evenals een stijging van het aantal overtredingen: niet-aangegeven werknemers, schijnzelfstandigen, enz.

Ex post kan men stellen dat deze bevindingen slechts een bevestiging vormen van de eerdere ervaringen ten tijde van de toetreding van Spanje, Griekenland en Portugal. Destijds waren ook beperkende overgangsmaatregelen goedgekeurd, en hadden deze toetredingen evenmin aanleiding gegeven tot grootschalige bevolkingsmigraties naar de oude lidstaten. De hereniging van Duitsland had in een eerste fase, weliswaar in een andere context, wel geleid tot belangrijke bevolkingsmigraties, maar in de loop der jaren zijn deze sterk teruggelopen.

De economische gevolgen van de vastgestelde migratiestromen zijn beperkt in omvang. Zij zijn positief als het arbeidsaanbod van de migranten dat van de autochtone arbeidskrachten aanvult.

Wanneer men zich beperkt tot de geregistreerde bevolkingsmigraties, die beperkt zijn in omvang, zijn de macro-economische gevolgen eveneens zeer bescheiden. Dit betekent evenwel niet dat ze te verwaarlozen zijn.

De economische theorie leert dat immigratie aanleiding geeft tot een toename van de productie in het gastland, maar dat het voordeel van deze aanvullende productie niet noodzakelijkerwijze evenwichtig verdeeld is tussen alle economische subjecten. Op sectoraal of individueel niveau kunnen de consequenties van deze aanvullende arbeidsinput immers belangrijker en tegengesteld zijn.

Op de arbeidsmarkt leidt immigratie tot een extra arbeidsaanbod. Het effect hiervan zal evenwel verschillen al naargelang de kenmerken van de buitenlandse arbeidskrachten vergelijkbaar zijn met of complementair aan die van de autochtone bevolking.

In het eerste geval leidt de concurrentie tussen de arbeidskrachten, indien de vraag naar arbeid uitgaande van de ondernemingen niet in dezelfde verhouding stijgt als het aanbod van arbeid, op de korte termijn tot een stijging van de werkloosheid en tot een druk op de lonen voor bepaalde groepen. Het is via deze aanpassing van de relatieve arbeidskosten dat de werkgelegenheidsdynamiek zich vervolgens kan ontwikkelen. Bij overigens gelijkblijvende omstandigheden versterkt de minder snelle stijging van de productiekosten de concurrentiekracht van de nationale productie, waardoor de vraag stijgt, hetgeen de activiteit aanzwengelt en de vraag naar arbeid stimuleert. Deze laatste wordt immers ondersteund door de verlaging van de relatieve arbeidskosten, hetgeen de druk tot vervanging van arbeid door kapitaal vermindert. Al met al stelt men, in vergelijking met een situatie zonder migratieschok, bijgevolg een toename van de activiteit en van de werkgelegenheid vast, maar op een lager loonniveau. Er zij evenwel aan herinnerd dat het Belgische regelgevende kader de mogelijkheden tot meer bepaald neerwaartse loonvariaties beperkt, door het bestaan van een minimumloon en van conventionele loonschalen per functie.

In het tweede geval, als de kenmerken van de werknemers complementair zijn, is de dynamiek verschillend. Dankzij de toestroom van arbeidskrachten kan immers worden tegemoet gekomen aan de onvervulde vraag van de ondernemingen. Het betreft de openstaande betrekkingen voor

knelpunctfuncties of voor functies die niet worden ingevuld omdat de arbeidsmarkt niet naar behoren werkt. Het is belangrijk te weten dat het niet uitsluitend functies voor hooggeschoolden betreft, maar tevens betrekkingen waarvan de arbeidsomstandigheden of loonvoorwaarden door de eigen bevolking als onbevredigend worden beschouwd, maar die voor de migranten - die wellicht andere referentiepunten hanteren - voldoende aantrekkelijk kunnen zijn. In dat geval profiteert de activiteitsgroei rechtstreeks van dit extra potentieel en breidt hij zich vervolgens uit tot de arbeidsmarkt.

Het steeds vaker toepassen van het stelsel van detacheringen van loontrekkenden afkomstig uit de NLS in de afgelopen twee jaar, dat in het kader van de vrije dienstverlening aan geen enkele specifieke beperking onderworpen is, getuigt van het bestaan van een vraag naar dit type van arbeidskrachten.

Volgens de Europese Commissie heeft de economie van de EU15 per saldo profijt getrokken van de toestroom van arbeidskrachten uit de NLS; er wordt geen verdringing van nationale werknemers vastgesteld, maar veeleer een complementariteit van de onderdanen uit de NLS. Een meerderheid van de nieuwe migranten is matig geschoold, en is voornamelijk werkzaam in de bouwnijverheid, de handel, de horeca en het vervoer. Men mag echter niet uit het oog verliezen dat de analyse van de Commissie enkel betrekking heeft op de geregistreeerde migratie, en dat het behoud van een "level playing field" met gelijke concurrentievoorwaarden vereist dat de strijd wordt aangeboden met illegale arbeid en met de verspreiding van het oneigenlijke gebruik van alternatieve kanalen (zelfstandigen, detacheringen, enz.).

De in België opgetekende migratiestromen lijken een extra aanbod aan arbeidskrachten te hebben teweeggebracht, dat vooral gericht is op de regio's en functies waar zich knelpunten voordoen. Het is echter niet uitgesloten dat de mechanismen van detachering en (schijn)zelfstandigen, waarover weinig of geen informatie beschikbaar is, en, meer nog, het beroep op illegale arbeid bijgedragen hebben tot het precariseren van de situatie van bepaalde kansengroepen.

Conclusies

De overgangsmaatregelen zijn per definitie beperkt in de tijd. Ten laatste binnen vijf jaar zal elke beperking van het vrije verkeer van werknemers afkomstig uit de NLS moeten worden afgeschaft. Deze termijn werd ingesteld om te vermijden dat de Belgische arbeidsmarkt zou worden gedestabiliseerd door de massale toestroom van migranten uit die landen, en diende bijgevolg een geleidelijke aanpassing van onze arbeidsmarkt mogelijk te maken.

De migratie van arbeidskrachten is, net als de internationale handel en de directe buitenlandse investeringen, een normaal uitvloeisel van de integratie van de NLS in de EU, die moet bijdragen aan de verhoging van hun levensstandaard. Het economische convergentieproces is overigens reeds volop aan de gang en zal - met name door middel van de internationale handel - nog voortgang vinden, zoals reeds werd vastgesteld bij de vorige toetredingen tot de Europese Unie.

Overigens blijkt dat de NLS sneller, reeds vanaf 2010, en in grotere mate dan in België zullen worden geconfronteerd met de schok van de bevolkingsvergrijzing. Het is bijgevolg mogelijk dat een deel van de nieuwe migranten in de verleiding zal komen om terug te keren naar hun land van oorsprong, temeer omdat het convergentieproces op dat ogenblik zal hebben bijgedragen tot een aanpassing van de levens- en arbeidsomstandigheden aan die van België.

Voor zover de migratie de versterking van het arbeidsaanbod in de hand werkt, kan zij ertoe bijdragen dat bepaalde ondernemingen het voor hun activiteit vereiste personeel vinden, en dat het verlies van marktaandeel of delokalisaties worden tegengaan. Zij kan tevens bijdragen aan de concurrentiekracht en de groei van België, dat zijn positie ten opzichte van zijn belangrijkste handelspartners moet blijven vrijwaren. De in België opgetekende migratiestromen lijken inderdaad een extra aanbod aan arbeidskrachten te hebben teweeggebracht, dat vooral gericht is op de regio's en functies waar zich knelpunten voordoen. De Raad noteert evenwel ook dat de mechanismen van detachering en (schijn)zelfstandigen en, meer nog, het beroep op illegale arbeid misschien hebben kunnen bijdragen tot het precariseren van de situatie van bepaalde kansengroepen.

Rekening houdend met het voorgaande, meent de Raad dat de inspanningen met het oog op de structurele verbetering van de Belgische arbeidsmarkt in elk geval onverminderd moeten worden voortgezet. De Belgische economie moet beschikken over arbeidskrachten die kunnen inspelen op de behoeften van de ondernemingen, zowel inzake kwaliteit (kwalificaties en vaardigheden) als inzake kwantiteit (aantal werknemers). Ondanks het bestaan van een belangrijke arbeidsreserve (meer dan een half miljoen personen), zijn de ontwikkelingsmogelijkheden van een aantal ondernemingen momenteel beperkt omdat ze problemen ondervinden bij de aanwerving van werknemers die aan het vereiste profiel beantwoorden. Om het hoofd te bieden aan deze gebrekkige overeenstemming tussen de vraag en het aanbod op de arbeidsmarkt, werden reeds diverse maatregelen getroffen. Zo moet het activeringsbeleid van de werkzoekenden hun kansen op herinschakeling vergroten, en de situaties beperken waarbij geschikte betrekkingen niet worden ingevuld. Het hiermee verband houdende grotere opleidingsaanbod kan eveneens bijdragen tot het invullen van de onvervulde vraag voor sommige knelpuntfuncties. De coördinatie tussen de diensten voor arbeidsbemiddeling dient te zorgen voor een betere bekendmaking van de vacatures, hetgeen ertoe zou moeten bijdragen dat ze makkelijker worden ingevuld. De maatregelen genomen in het kader van het generatiepact moeten eveneens de mogelijkheid bieden om onder meer de opleiding van de werknemers te verbeteren en geschoolden langer aan het werk te houden, waardoor het tekort aan arbeidskrachten voor sommige functies zal worden beperkt. Ten slotte dienen diversiteitsmaatregelen te zorgen voor een betere integratie van de allochtonen. Er zal enige tijd verlopen vooraleer deze hervormingen hun effect sorteren, maar het is belangrijk dat ze goed worden uitgevoerd, opgevolgd en geëvalueerd.

Bovendien dient men voor ogen te houden dat de opgelegde beperkingen inzake de toegang tot de Belgische arbeidsmarkt voor onderdanen uit de NLS, zoals vermeld, geenszins afbreuk doen

aan de mogelijkheden die de ondernemingen hebben om gebruik te maken van het stelsel van detacheringen van loontrekkenden of van het zelfstandigenstatuut om de beschikbare arbeidskrachten van die landen te benutten. Daarnaast verhinderen zij niet dat een aantal oneerlijke marktspelers een beroep doet op onwettige werknemers, waarbij de ervaring heeft uitgewezen dat de arbeidsvoorwaarden meestal niet voldoen aan de minimale voorschriften van de Belgische regelgeving, uiteraard inzake lonen of arbeidsduur, maar tevens inzake veiligheid en hygiëne. Bovendien geven de aldus ingevulde betrekkingen per definitie geen aanleiding tot het betalen van sociale-zekerheidsbijdragen en inkomstenbelastingen. De beperkingen kunnen tevens, in zekere mate, worden omzeild door de detacheringen en de (schijn)zelfstandigen. Hierdoor worden oneerlijke concurrentievoorwaarden gecreëerd ten opzichte van de ondernemingen die de wet wel naleven.

Globaal genomen heeft de Belgische economie - de bevolking, de ondernemingen en de overheid - er alle baat bij dat de regels met betrekking tot de werking van de arbeidsmarkt, of ze nu door de wetgever zijn vastgelegd of door de sociale partners werden afgesproken, door alle betrokkenen strikt worden nageleefd. Dit is in allereerste instantie afhankelijk van de wil van elkeen, maar ook van de middelen die worden ingezet om hun toepassing te controleren en elk misbruik te bestraffen. In dit verband zou voorrang moeten worden verleend aan rationaliseringsinspanningen ten aanzien van de bestaande controleprocedures en aan investeringen in een registratiesysteem voor alle buitenlandse arbeidskrachten die op het grondgebied werkzaam zijn. Elke eventuele overgangsmaatregel zou ertoe moeten bijdragen dat het gebruik van praktijken die oneerlijke concurrentie met zich meebrengen, beperkt wordt. Het is eveneens van essentieel belang dat op Europees niveau meer mogelijkheden bestaan om inlichtingen tussen de verantwoordelijke administraties uit te wisselen, evenals middelen om overtreders te vervolgen en om toe te zien op de tenuitvoerlegging van de aan deze laatste opgelegde straffen en sancties. In de ogen van de Europese burgers staat de geloofwaardigheid op het spel van elk beleid dat een efficiënte werking beoogt van de vrijheid van verkeer, van vestiging en van dienstverlening, rekening houdend met de diversiteit van de situaties op de arbeidsmarkt en van de sociale stelsels op EU-niveau.

De toetreding van Roemenië en Bulgarije, in 2007, zal een nieuwe overgangperiode inluiden. Het is wenselijk dat België tegen die tijd een adequate follow-up van de buitenlandse arbeidskrachten op ons grondgebied kan uitwerken, en meer in het algemeen zou beschikken over de instrumenten om over de goede werking van de arbeidsmarkt te waken.

***De toegang tot de Belgische arbeidsmarkt
voor onderdanen van de nieuwe lidstaten
van de Europese Unie***

Inhoudstafel

1.	Overzicht van het mandaat en omschrijving van het bereik van de studie	1
2.	De toelatingsvoorwaarden tot de Belgische arbeidsmarkt	3
2.1.	Het vrije verkeer van personen	3
2.1.1.	Het voorafgaand verzoek om toegang tot het grondgebied	3
2.1.2.	Het vrije verkeer van werknemers in loondienst en zelfstandigen	3
2.1.3.	De arbeidskaarten	4
2.1.4.	De uitbreiding - overgangsmaatregelen.....	6
2.2.	Het vrije verkeer van diensten en de problematiek inzake detachering	6
2.2.1.	Definitie en principe	7
2.2.2.	Onderscheid tussen vrij verkeer van diensten en recht van vestiging	7
2.3.	De problematiek van de detachering van werknemers in het kader van het vrije verkeer van diensten	7
2.3.1.	Definitie en principe	7
2.3.2.	Afwijking van de naleving van de belgische wetgeving betreffende het bijhouden van de sociale documenten ("vereenvoudigd stelsel")	8
2.3.3.	Quid met de arbeidsvergunning in het kader van de detachering	9
2.3.4.	Verschil met de terbeschikkingstelling van werknemers en de uitzendarbeid	10
2.3.5.	Het begrip onderaanneming	10
2.4.	Bijzondere kenmerken van illegale arbeid	11
2.4.1.	De bedrijfssectoren.....	11
2.4.2.	Moeilijkheden bij de controle van een buitenlandse onderneming.....	11
2.4.3.	De problematiek van de schijnzelfstandigen	12
2.4.4.	Bevoegde controlediensten	13
2.4.5.	Traject van een dossier na vaststelling van een inbreuk en problemen inzake administratieve en strafrechtelijke vervolging	14
2.5.	Evaluatie van het controlebeleid inzake migratiestromen uit de acht NLS tijdens de overgangsperiode	16
2.5.1.	Beschikbaarheid van de gegevens inzake migratiestromen	16
2.5.2.	Evaluatie van de migratiestromen in de eerste overgangsperiode.....	16
2.6.	Implicaties van de verschillende beleidsalternatieven voor de toegang tot de arbeidsmarkt van de onderdanen van de NLS.....	19
3.	Implicaties voor de Belgische economie	22
3.1.	Gevolgen van de economische integratie van de NLS voor de handelsrelaties en de directe buitenlandse investeringen van België	22
3.1.1.	De handel tussen België en de NLS	22
3.1.2.	De directe-investeringsrelaties tussen België en de NLS	27
3.2.	Verschillen in levensstandaard en arbeidskosten tussen België en de nls	30
3.2.1.	Analyse van de belangrijkste determinanten van de verschillen in levensstandaard.....	31
3.2.2.	Analyse van de verschillen in arbeidskosten en nettolonen.....	34
3.2.3.	Analyse van de verschillen in de inkomensverdeling	35
3.3.	De arbeidsmarkt in de NLS	39
3.3.1.	De bevolking op arbeidsleeftijd in de EU15 en de NLS nu en in de volgende jaren.....	40
3.3.2.	Het arbeidsaanbod in de NLS	46
3.3.3.	Specifieke situatie van potentiële emigratiekandidaten (personen van 20 tot 34 jaar).....	49
3.4.	De arbeidsmarkt in België	53
3.4.1.	Conjunctuurtoestand.....	54
3.4.2.	Het arbeidsaanbod in België	57
3.4.3.	De arbeidsvraag in België	70
3.4.4.	Impact van migratie op de lonen in België	77
4.	Ervaringen in het buitenland en evaluatie van de migratiestromen sinds de uitbreiding	84
4.1.	Ervaringen n.a.v. de toetreding van de Zuidelijke lidstaten en de Duitse eenmaking	84

4.1.1. De toetreding van Griekenland, Portugal en Spanje	84
4.1.2. De Duitse eenmaking	88
4.2. Ervaringen van de overige EU15-lidstaten n.a.v. de openstelling van de arbeidsmarkt voor ingezetenen van de nieuwe lidstaten	89
4.2.1. Overzicht van de reglementering tijdens de eerste fase van de overgangperiode en intenties naar de toekomst toe.....	89
4.2.2. Evaluatie van de migratiestromen sinds de uitbreiding.....	90
Bibliografie.....	99
Lijst van de afkortingen en conventionele tekens	101
Landenlijst	102
Bijlage	104

1. OVERZICHT VAN HET MANDAAT EN OMSCHRIJVING VAN HET BEREIK VAN DE STUDIE

De uitbreiding van de Europese Unie op 1 mei 2004 met acht Centraal-Europese en Oost-Europese landen (Tsjechië, Estland, Letland, Litouwen, Hongarije, Polen, Slovenië en Slowakije¹), alsook met Cyprus en Malta, betekende voor de EU een bevolkingstoename van 19,4 pct. 74 miljoen mensen voegden zich bij de 383 miljoen inwoners die de 15 landen van de Europese Unie op dat ogenblik telden. Met ongeveer 38 miljoen inwoners vertegenwoordigt Polen iets meer dan de helft van de nieuwkomers. De EU met 25 telde op 1 januari 2004 457 miljoen mensen, meer dus dan de USA (293 miljoen medio 2004) en Japan (127 miljoen), maar nog heel wat minder dan India (1.065 miljoen) en zeker China (1.299 miljoen).

Net zoals op het ogenblik van de toetreding van Spanje en Portugal, is overeengekomen dat de bestaande lidstaten tijdens een overgangperiode beperkingsmaatregelen kunnen instellen in verband met de toegang van inwoners van de nieuwe lidstaten tot hun arbeidsmarkt. Die overgangmaatregelen gelden voor een maximumperiode van 7 jaar (2 + 3 + 2) waarvan de eerste termijn afloopt op 30 april 2006. België heeft in deze beginfase dergelijke overgangmaatregelen ingesteld, zonder de ondersteuning van het uitbreidingsproces en de integratie van deze landen in de EU in vraag te stellen.

Op 5 december gaf de Regering² de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid opdracht om tegen eind februari 2006 een studie te maken over de weerslag van een vrije toegang van werknemers uit Tsjechië, Estland, Letland, Litouwen, Hongarije, Polen, Slovenië en Slowakije, tot de Belgische arbeidsmarkt. Met deze studie moet het ook mogelijk zijn de implicaties daarvan op de concurrentiepositie van het land en de veroudering van de bevolking, in te schatten.

De Raad wordt verzocht zijn verslag mee te delen aan de Nationale Arbeidsraad, die hierover tegen medio maart een advies zal neerleggen.

Op die manier wil de regering kunnen beschikken over de nodige informatie om te beslissen tot een eventuele verlenging van de tijdelijke beperkingsmaatregelen die zij had getroffen bij de toetreding van deze nieuwe lidstaten tot de EU. De thans geldende maatregelen lopen af op 30 april, zodat een beslissing tot verlenging of amendering vóór 1 april 2006 moet vallen.

Om die studie tot een goed einde te brengen, kon de Raad rekenen op de steun van de federale overheid en van de terzake bevoegde overheden van gemeenschappen en gewesten, alsook op de steun van het Federale Planbureau en van de Nationale Bank van België.

Aangezien geen beperkingen werden opgelegd voor inwoners van Cyprus en Malta, komen die landen niet afzonderlijk aan bod in het voorliggende onderzoek. Tenzij anders vermeld, worden met de "nieuwe lidstaten" (NLS) dus de nieuwe lidstaten uit continentaal Europa bedoeld. Gelet op het heterogene karakter van de situatie in die landen en de invloed van het demografische overwicht van Polen binnen de NLS, wordt het gemiddelde van de acht landen enkel pro memorie in de tabellen vermeld. In de tekst wordt hier niet of nauwelijks naar verwezen.

Naast deze inleiding bestaat dit verslag uit drie grote delen.

Een eerste deel geeft een uiteenzetting van de voorwaarden en regels in verband met de toegang van buitenlandse werknemers tot de Belgische arbeidsmarkt. Hierbij gaat een bijzondere aandacht naar het specifieke geval van personen uit de nieuwe lidstaten. Dit deel geeft ook een evaluatie van het toezichtsbeleid. Ten slotte worden in beknopte vorm ook een aantal beleidsalternatieven in verband met de toegang tot de Belgische arbeidsmarkt aangereikt.

¹ De rangschikking van de landen is die welke de EG hanteert in haar publicaties. Zij gaat uit van de alfabetische rangschikking van de landsnamen in de landstaal.

² Het formele verzoek van de heer Verhofstadt, Eerste minister, aan de heer Vanvelthoven, Minister van Werk en Voorzitter van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, is als bijlage 1 opgenomen.

Het tweede deel van dit verslag behandelt, aan de hand van een aantal analyseroosters, de voornaamste implicaties voor de Belgische economie en meer bepaald voor de arbeidsmarkt, van de integratie van de NLS in de EU. Het onderzoek gaat nader in op de commerciële relaties en directe buitenlandse investeringen van België in zover die ten minste gedeeltelijk de mobiliteit van personen kunnen vervangen. Die wordt - weliswaar niet uitsluitend - bepaald door economische en financiële aspecten. Daarom behandelt dit deel achtereenvolgens het verschil in levensstandaard en lonen, de respectieve kenmerken van de actieve bevolking in de NLS en in België, de huidige situatie op de arbeidsmarkt in België en de vooruitzichten op middellange termijn. Voor dit laatste aspect heeft de Raad een beroep gedaan op de expertise van het Federale Planbureau.

Het derde deel van dit verslag belicht de ervaringen uit het verleden, zoals de uitbreiding van de EU of de eenmaking van Duitsland, of ook nog de huidige ervaring van onze Europese partners met het al dan niet instellen van beperkingen op de toegang van inwoners van de NLS tot hun arbeidsmarkt. Dit deel gebruikt ook het recente evaluatieverslag dat de Europese Commissie heeft gepubliceerd.

Ten slotte wordt in een synthese getracht de massa ingezamelde en in dit verslag onderzochte informatie samen te vatten, met de bedoeling die toegankelijker te maken.

2. DE TOELATINGSVOORWAARDEN TOT DE BELGISCHE ARBEIDSMARKT

2.1. HET VRIJE VERKEER VAN PERSONEN

Als er in het kader van de EU een fundamenteel recht voorop staat, dan is het wel het vrije verkeer van personen. Ook al moeten binnen de Unie alle belemmeringen die het vrije verkeer van personen in de weg staan worden weggewerkt, toch blijven er een aantal beperkingen in verband met dat beginsel bestaan wanneer het wordt uitgevoerd met het oog op de uitoefening van een beroepsactiviteit.

2.1.1. HET VOORAFGAAND VERZOEK OM TOEGANG TOT HET GRONDGEBIED

Wanneer een onderdaan van een Lidstaat, gebruik makend van zijn recht op vrij verkeer, voor een periode van minder dan drie maanden op Belgisch grondgebied wenst te verblijven, moet hij zich binnen de acht dagen na zijn aankomst in België laten inschrijven bij het gemeentebestuur van zijn verblijfplaats en krijgt hij zo een verblijfsdocument.

Wanneer een onderdaan van een Lidstaat in België wenst te verblijven of er zich wil vestigen met het oog op de uitoefening van een beroepsactiviteit, hetzij als werknemer in loondienst, hetzij als zelfstandige, moet hij zich aanmelden bij het gemeentebestuur van zijn verblijfplaats binnen de acht dagen na zijn aankomst in België met de vereiste documenten die het bewijs leveren van zijn activiteit, om zich te laten inschrijven in het vreemdelingenregister en aldus een immatriculatiebewijs te verkrijgen behalve wanneer het verblijf geen drie maanden duurt, in welk geval enkel een verblijfsdocument wordt afgeleverd.

Het Verdrag van Rome bevat drie vrijheidsprincipes:

- het vrije verkeer van werknemers (punt 2.1.2);
- de vrijheid van vestiging (punt 2.1.2);
- het vrij verkeer van diensten (punt 2.2).

2.1.2. HET VRIJE VERKEER VAN WERKNEMERS IN LOONDIENT EN ZELFSTANDIGEN

Het **vrije verkeer van werknemers in loondienst** kent iedere burger van de EU het recht toe om te werken en te leven in een andere Lidstaat zonder discriminatie op basis van nationaliteit. Dit is het belangrijkste recht dat aan werknemers is toegekend sedert de oprichting van Europa in 1957. Artikel 39 van het Verdrag heeft uitsluitend betrekking op het vrije verkeer van werknemers in loondienst. In de Belgische regelgeving slaat het begrip werknemer in loondienst op een persoon die op grond van een arbeidsovereenkomst tegen betaling arbeidsprestaties verricht in het kader van een band van ondergeschiktheid. Dit begrip werknemer moet onderscheiden worden van het begrip zelfstandige.

De **vrijheid van vestiging** verschaft een marktdeelnemer, natuurlijke of rechtspersoon, de mogelijkheid om in één of meerdere Lidstaten op duurzame en onafgebroken wijze een economische activiteit uit te oefenen. Dit recht is geïmplementeerd door aan de zelfstandige vrij verkeer toe te staan in gelijk welk land van de EU. Deze vrijheid komt aan bod in artikel 43 van het Verdrag.

Wat betreft de problematiek van de **arbeidsvergunning** moeten dus twee gevallen worden onderscheiden:

- de EU-onderdaan werkt als werknemer in loondienst: een werknemer uit een Lidstaat van de Europese economische ruimte³ (EER) moet geen arbeidsvergunning aanvragen (valt onder de bevoegdheden van de Gewesten), met uitzondering van onderdanen uit de NLS, behalve Cy-

³ De EER omvat de EU, IJsland, Liechtenstein en Noorwegen.

prus en Malta; de arbeidskaart is immers niet vereist voor onderdanen uit beide voornoemde landen; wat hen betreft is in geen enkele overgangsmaatregel voorzien;

- de EU-onderdaan is zelfstandige: er is geen beroepskaart vereist (wordt normaal afgeleverd door de FOD Economie aan de onderdanen van een Lidstaat die niet tot de EER behoort) wanneer het gaat om een onderdaan uit een Lidstaat.

Bij de uitbreiding van de EU werd voorzien in overgangsmaatregelen voor acht van de tien nieuwe Lidstaten. (Polen, Letland, Litouwen, Tsjechië, Estland, Slowakije, Hongarije en Slovenië), die bepalen dat de arbeidskaart nog steeds vereist is voor werknemers uit die landen die als werknemers in loondienst worden aangeworven door een Belgische of buitenlandse firma die in België gevestigd is. Tijdens die overgangsperiode worden deze werknemers ten opzichte van de reglementering tijdelijk beschouwd als onderdanen van een lidstaat die niet tot de EER behoort.

Voor de zelfstandigen die zich in België willen vestigen, moet eveneens worden beklemtoond dat er een reglementering bestaat voor de toegang tot bepaalde beroepen (34 stiel (loodgieter, elektricien, enz.), zijn aldus gereguleerd); deze reglementering geldt zelfs wanneer de onderdaan van de Lidstaat vrijgesteld is van de verplichting in het bezit te zijn van een beroepskaart.

In België bestaan twee stelsels inzake **sociale zekerheid** naar gelang de persoon die in België werkt werknemer in loondienst of zelfstandige is, ongeacht zijn nationaliteit.

Op Europees niveau werden regels ingevoerd om de continuïteit te garanderen van de sociale rechten van de onderdanen in loondienst die tijdelijk buiten hun land zijn tewerkgesteld. Het basisbeginsel hier geeft voorrang aan het land van oorsprong wat betekent dat de sociale bijdragen uit hoofde van een werknemer die door zijn bedrijf tijdelijk naar het buitenland gedetacheerd wordt, verschuldigd zijn in het land waar de werknemer doorgaans tewerkgesteld is. Aldus kan een Belgische werknemer die tijdelijk in het buitenland werkt de Belgische sociale zekerheid blijven genieten wanneer zijn werkgever daarvoor toestemming vraagt aan de RSZ. In dit geval moet de werknemer in loondienst beschikken over het vereiste document (E101 of E102 - zie details verder in de tekst). Bovendien moet gezegd worden dat de werknemer die doorgaans in verschillende landen werkt, onderworpen blijft aan de sociale zekerheid van één land.

2.1.3. DE ARBEIDSKAARTEN

De wet van 30 april 1999 bepaalt dat een persoon die niet over de Belgische nationaliteit beschikt en die door een Belgische of buitenlandse werknemer op Belgisch grondgebied wil worden tewerkgesteld, een arbeidskaart moet verkrijgen en dat zijn werkgever een arbeidsvergunning moet bekomen. De situatie verschilt evenwel naar gelang deze werknemer al dan niet onderdaan is van de EER.

Wanneer een werknemer onderdaan is van de EER heeft hij het recht om vanaf zijn aankomst in België te werken en dit zonder arbeidsvergunning. Zijn aankomst in België moet hij evenwel melden bij het gemeentebestuur van zijn verblijfplaats.

Wanneer de werknemer onderdaan is van een van de NLS (met uitzondering van Cyprus en Malta), is tijdens de overgangsperiode in principe een arbeidskaart vereist net zoals voor de werknemer die geen onderdaan is van de EER.

Het gewijzigde koninklijk besluit van 9 juni 1999 bepaalt de verschillende types arbeidskaarten en de toekenningsvoorwaarden ervan. Er zijn drie types arbeidskaarten:

- de arbeidskaart A geldt voor onbepaalde tijd voor alle werkgevers, sectoren en alle in loondienst uitgeoefende beroepen. Ze wordt toegekend aan de buitenlandse werknemers die sedert meerdere jaren in België verblijven en werken. De werkgever die de werknemer, hou-

der van deze kaart, tewerkstelt is aan geen enkele formaliteit onderworpen aangezien hij niet over een arbeidsvergunning dient te beschikken;

- de arbeidskaart B is beperkt tot de tewerkstelling bij één bepaalde werkgever en geldt voor maximum 12 maanden (verlengbaar) en voor één bepaald beroep. Deze kaart en deze vergunning worden afgeleverd op voorwaarde dat er geen arbeidskrachten beschikbaar zijn op de arbeidsmarkt en op voorwaarde dat er een internationaal verdrag inzake tewerkstelling bestaat tussen België en het land van oorsprong van de werknemer⁴;
- in 2003 werd een derde type arbeidskaart C ingevoerd. Arbeidskaart C geldt voor maximum 12 maanden (verlengbaar) en voor alle werkgevers, sectoren en beroepen. De kaart wordt toegekend aan buitenlanders die wettelijk en voorlopig in België verblijven omwille van andere redenen dan tewerkstelling (bijvoorbeeld: kandidaat-vluchtelingen wier aanvraag ontvankelijk is verklaard of studenten). Wanneer de houder van de kaart zijn recht op of zijn toelating tot verblijf verliest, is de kaart niet langer geldig. De werkgever die de houder van deze kaart tewerkstelt, is aan geen enkele formaliteit onderworpen en hij is vrijgesteld van de verplichting inzake arbeidsvergunning.

Wat betreft de procedure zijn de formulieren inzake aanvraag van de arbeidskaarten en de arbeidsvergunningen beschikbaar bij de regionale diensten voor arbeidsbemiddeling, FOREM in Wallonië, BGDA in Brussel en VDAB in Vlaanderen, bevoegd naargelang de verblijfplaats van de werknemer.

Wat betreft de arbeidskaart A moeten de aanvraagformulieren vergezeld worden van een inlichtingenblad en moeten ze worden ingediend door de werknemer die wettelijk in België verblijft. Wanneer het is ingevuld door de werknemer, moet het formulier geïnterpreteerd worden door de Burgemeester van de gemeente waar de werknemer verblijft. De regionale dienst voor arbeidsbemiddeling bezorgt het dossier vervolgens aan de territoriaal bevoegde migratiedienst die de aanvraag zal behandelen. Wanneer de werknemer op Belgisch grondgebied verblijft, zal het gemeentebestuur van de verblijfplaats van de werknemer de arbeidskaart rechtstreeks aan hem afleveren. Bij eventuele weigering van een arbeidskaart wordt de werknemer daar per aangetekend schrijven van in kennis gesteld. Hij kan dan beroep aantekenen tegen die beslissing bij de bevoegde Gewestminister, binnen de maand na betekening van de weigering.

De aanvraag voor de arbeidskaart B en de arbeidsvergunning moet worden ingediend bij de regionale dienst voor arbeidsbemiddeling, door de werkgever die een buitenlandse werknemer wil tewerkstellen. Bij het aanvraagformulier moet voor de werknemer die voor de eerste maal in België wordt tewerkgesteld een geneeskundig getuigschrift worden gevoegd dat bewijst dat de werknemer arbeidsgeschikt is, alsook een inlichtingenblad en een arbeidsovereenkomst. De regionale dienst voor arbeidsbemiddeling bezorgt het dossier aan de territoriaal bevoegde migratiedienst. De arbeidsvergunning wordt toegekend wanneer het onmogelijk is om binnen een redelijke termijn op de arbeidsmarkt een werknemer te vinden die geschikt is om de betreffende arbeidsplaats in te vullen. Na goedkeuring door de bevoegde migratiedienst wordt de arbeidsvergunning aan de werkgever afgeleverd. De arbeidskaart wordt aan de werknemer bezorgd, hetzij door het gemeentebestuur van zijn verblijfsplaats wanneer hij wettelijk in België verblijft, hetzij door het gemeentebestuur van de verblijfplaats van de werkgever of van de zetel van de onderneming wanneer hij niet in België verblijft. De weigering van de arbeidsvergunning wordt per aangetekende brief aan de werkgever betekend. In dat geval kan hij, binnen een maand na de dag van de betekening, een beroep indienen bij de bevoegde Gewestminister. Er kan een aanvraag voor hernieuwing van de arbeidskaart en van de arbeidsvergunning worden ingediend met het oog op de verdere tewerkstelling van de werknemer in hetzelfde beroep en dit al dan niet bij dezelfde werkgever. Die aanvraag moet worden ingediend uiterlijk één maand voor het verstrijken van arbeidskaart B en van de arbeidsvergunning en volgens dezelfde modaliteiten als de eerste aanvraag.

⁴ Algerije, ex-Joegoslavië, Marokko, Tunesië en Turkije en de nieuwe Lidstaten van de Europese Unie (d.m.v. de Toetredingsverdragen).

De aanvraag voor een arbeidskaart C moet samen met een inlichtingenblad door de werknemer worden ingediend bij de regionale dienst voor arbeidsbemiddeling die bevoegd is voor zijn verblijfplaats. Deze dienst gaat na of de werknemer beantwoordt aan de toekenningsvoorwaarden die door de reglementering zijn vastgelegd. Het gemeentebestuur van de verblijfplaats van de werknemer levert de arbeidskaart af. Eventuele aanvragen voor hernieuwing moeten volgens dezelfde modaliteiten als de oorspronkelijke aanvraag worden ingediend uiterlijk één maand voor het verstrijken van de kaart.

Gelet op het bestaan van de overgangsmaatregelen die werden vastgelegd bij de toetreding van acht van de tien nieuwe staten tot de EER, blijven de onderdanen uit die landen minstens tot 30 april 2006 onderworpen aan de verplichting om over een arbeidskaart te beschikken om in België een activiteit in loondienst te mogen uitvoeren. Omwille van het beginsel van het vrije dienstenverkeer valt die verplichting evenwel weg wanneer de dienstverleners van de NLS hun gedetacheerde werknemers tijdelijk in België tewerkstellen.

2.1.4. DE UITBREIDING - OVERGANGSMAATREGELEN

Sedert 1 mei zijn tien nieuwe landen toegetreden tot de EU. Hoewel het vrije verkeer van werknemers een basisprincipe is van het Verdrag van de Unie, bestaan er niettemin een aantal beperkingen voor wat betreft de toegang tot de arbeidsmarkt voor de werknemers uit voornoemde landen met uitzondering van Cyprus en Malta. Die beperkingen gelden uitsluitend voor de werknemers in loondienst. Op hen blijft de wetgeving inzake de tewerkstelling van buitenlandse werknemers van toepassing. De overgangsmaatregelen zijn niet van toepassing op de zelfstandigen. De overgangperiode van maximum zeven jaar is opgesplitst in drie fases:

- tijdens de eerste twee jaren van de toetreding wordt de toegang tot de arbeidsmarkt bepaald door de nationale beleidskeuzes en wetgevingen van de vroegere Lidstaten; dit betekent dat de werknemers uit de NLS, waar de nationale wetgeving zulks vereist, over een arbeidskaart moeten beschikken;
- de volgende drie jaren kunnen de nationale maatregelen zonodig van toepassing blijven;
- de twee laatste jaren van de overgangperiode kunnen de maatregelen nog worden toegepast wanneer de arbeidsmarkt dreigt grondig te worden verstoord. De NLS wier onderdanen stuiten op beperkingen in een bepaalde Lidstaat kunnen aan de werknemers van die Lidstaten vergelijkbare beperkingen opleggen.

Na de eerste periode van twee jaar moet een balans worden opgemaakt alvorens tot een verlenging van die maatregelen wordt besloten. Dit rapport wordt in het kader van deze evaluatie opgesteld. Vanaf de toetreding moeten de vroegere Lidstaten de communautaire wetgeving in principe volledig toepassen binnen de vijf jaren. Het vrije verkeer van werknemers moet in alle geval daadwerkelijk van toepassing zijn na afloop van de overgangperiode van zeven jaren die verstrijkt op 30 april 2011.

2.2. HET VRIJE VERKEER VAN DIENSTEN EN DE PROBLEMATIEK INZAKE DETACHERING

Het beginsel inzake vrij verkeer van diensten biedt een marktdeelnemer (natuurlijke of rechtspersoon) die dienstverrichter is in een Lidstaat de mogelijkheid om zijn diensten tijdelijk aan te bieden in een andere Lidstaat zonder daar gevestigd te zijn en dit bij toepassing van artikel 49 van het Verdrag.

2.2.1. DEFINITIE EN PRINCIPE

De dienstverlening kan bestaan:

- hetzij in de uitvoering van werkzaamheden door een onderneming voor eigen rekening en onder eigen gezag in het kader van een overeenkomst gesloten tussen deze onderneming en de begunstigde van de dienstprestaties;
- hetzij in de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het gebruik ervan door een onderneming in het kader van een particuliere of overheidsopdracht.

2.2.2. ONDERSCHIED TUSSEN VRIJ VERKEER VAN DIENSTEN EN RECHT VAN VESTIGING

De dienstverrichting heeft een tijdelijk karakter, omwille van de duur, de frequentie, de periodiciteit en de continuïteit ervan en dit in tegenstelling tot de vestiging die een permanent karakter heeft.

Een onderdaan van een Lidstaat die in de hoedanigheid van zelfstandige op duurzame en doorlopende wijze een beroepsactiviteit uitoefent in een andere Lidstaat, kadert in het recht van vestiging. Dit is een belangrijk onderscheid. In het kader van de uitbreiding van de EU is de indienstneming van een onderdaan uit één van de NLS, met uitzondering van Malta en Cyprus, als werknemer in loondienst door een Belgische of buitenlandse werkgever in België, onderworpen aan de verplichting inzake arbeidskaart. Daarentegen is het zo dat wanneer een onderneming gevestigd in een van de NLS een dienst verricht in België, waarbij werknemers uit diezelfde landen worden gedetacheerd, die werknemers in België mogen werken zonder arbeidsvergunning.

2.3. DE PROBLEMATIEK VAN DE DETACHERING VAN WERKNEMERS IN HET KADER VAN HET VRIJE VERKEER VAN DIENSTEN

2.3.1. DEFINITIE EN PRINCIPE

Het arbeidsrecht definieert een gedetacheerde werknemer als een werknemer die gedurende een beperkte periode een arbeidsprestatie in België verricht:

- hetzij in het kader van een werk dat gewoonlijk in een ander land dan België wordt uitgevoerd;
- hetzij in het kader van een overeenkomst aangegaan in een ander land dan België maar rechtstreeks op Belgisch grondgebied uitgevoerd.

Zodra er sprake is van een arbeidsprestatie op Belgisch grondgebied, gelden de voorwaarden inzake arbeid, loon en tewerkstelling die vastgelegd zijn door de wettelijke, reglementaire of conventionele bepalingen en waarvoor in een strafrechtelijke sanctie is voorzien (regels van openbare orde) voor elke werkgever, ongeacht of hij al dan niet onderdaan is van een Lidstaat die in België gedetacheerde werknemers tewerkstelt, en dit ongeacht de duur de tewerkstelling en de omvang van de prestaties. Hiermee worden onder meer bedoeld: de regels inzake arbeidsduur, zondag- en nachtarbeid (arbeidswet van 16 maart 1971), de reglementering inzake feestdagen (wet van 4 januari 1974), de wetten betreffende de jaarlijkse vakantie (de gecoördineerde wetten van 28 juni 1971), de wet betreffende de tijdelijke arbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers (wet van 24 juli 1987), de wetgeving betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk (wet van 4 augustus 1996), de wet van 8 april 1965 tot instelling van de arbeidsreglementen, de reglementering inzake de sociale documenten (koninklijk besluit nr. 5 van 23 oktober 1978), de wet van 12 april 1975 betreffende de bescherming van het loon van de werknemers en de bij koninklijk besluit algemeen bindend ver-

klare collectieve arbeidsovereenkomsten waarbij onder andere de voorwaarden met betrekking tot het minimumloon worden vastgelegd.

Op basis van de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie op grond van artikel 50 en 61 van het Verdrag van Rome betreffende het vrij verkeer van diensten, mogen de nationale rechtsregels, ook al zouden ze van openbare orde zijn, echter niet worden toegepast wanneer blijkt dat ze gericht zijn op het beperken van het vrij verkeer van diensten, dit wil zeggen dat ze nadelige gevolgen hebben voor de dienstverleners gevestigd in een andere Lidstaat, door hen bijkomende verplichtingen op te leggen, die hen benadelen tegenover de nationale onderdanen.

Bijgevolg heeft de vraag betreffende de conformiteit van de wet op dit vlak geen betrekking op het feit dat aan de gekozen norm het karakter van openbare orde werd gegeven, maar heeft ze betrekking op de toepassing van de norm die, al naargelang het geval, zal beschouwd worden als al dan niet conform met het verdrag. De niet-conformiteit van de norm van openbare orde ten opzichte van het verdrag moet geval per geval beoordeeld worden en niet op een algemene wijze. Er moet telkens worden nagegaan of het belang dat de nationale rechtsregels beschermen niet reeds gevrijwaard wordt door regels waaraan de dienstverlener is onderworpen in de Staat waar hij gevestigd is. Als dat niet het geval is, mogen die regels worden toegepast.

In de praktijk heeft de problematiek in verband met de tewerkstelling van buitenlandse werknemers in België minder te maken met de vraag of de Belgische wet van toepassing is, maar eerder met het vraagstuk inzake naleving van die wet en met de controle op de toepassing ervan op Belgisch grondgebied.

Er bestaat een verschil tussen de detachering en de situatie waarin de werknemer rechtstreeks aangeworven wordt op het Belgisch grondgebied door een Belgische of een buitenlandse werkgever. In dat geval is de Belgische reglementering integraal van toepassing, ongeacht de bepalingen strafrechtelijk worden gesanctioneerd of ze uitsluitend een burgerlijk karakter hebben.

Op het gebied van sociale zekerheid blijft de gedetacheerde werknemer onderworpen aan de sociale zekerheid van het land waar hij gewoonlijk tewerkgesteld is. Als bewijs hiervan moet de werknemer houder zijn van een document E101 of E102 dat zijn onderwerping bevestigt en bij een controle moet hij het kunnen voorleggen aan de arbeidsinspectiediensten.

Vóór de detachering moet de werkgever of de werknemer bij de bevoegde instelling voor sociale zekerheid van het land waar de detachering gebeurt (in België is dat de RSZ) een detacheringsformulier, document E101 aanvragen. Wanneer de duur van het werk dat in het buitenland moet worden uitgevoerd om diverse redenen verlengd wordt en de duur van 12 maanden onafgebroken tewerkstelling overschrijdt, kan de onderwerping aan de sociale zekerheid van het land waar de tewerkstelling doorgaans gebeurt, behouden blijven voor een periode van maximaal twaalf maanden. In dat geval moet, vóór het verstrijken van een eerste periode van twaalf maanden, een aanvraag voor verlenging van de detachering (E102) worden ingediend bij de bevoegde instelling van het land van waaruit de werknemer is gedetacheerd en voor akkoord naar het bevoegde orgaan van het land waar de tewerkstelling gebeurt worden gezonden. Na het verstrijken van deze tweede periode van twaalf maanden mag de werknemer normaal gezien niet meer onderworpen blijven aan de wetgeving van het land van oorsprong.

2.3.2. AFWIJKING VAN DE NALEVING VAN DE BELGISCHE WETGEVING BETREFFENDE HET BIJHOUDEN VAN DE SOCIALE DOCUMENTEN ("VEREENVOUDIGD STELSEL")

In verband met de sociale documenten voert de wet van 5 maart 2002 een stelsel in dat alle buitenlandse ondernemingen die werknemers naar België detacheren, ongeacht of ze al dan niet in een Lidstaat gevestigd zijn, aan dezelfde wettelijke bepalingen onderwerpt. Er bestaat evenwel een mogelijkheid om af te wijken van bepaalde wettelijke bepalingen mits inachtneming van een aantal voorwaarden (dit noemen we het "vereenvoudigd stelsel").

De werkgever die werknemers naar België detacheert beschikt over de mogelijkheid om voor de eerste zes maanden van de detachering te worden vrijgesteld van het opstellen en bijhouden van de sociale documenten en van het arbeidsreglement waarin is voorzien door de Belgische wet, mits inachtneming van twee voorwaarden:

- voorafgaand een verklaring van detachering overeenkomstig het bij wet vastgestelde model overmaken aan de Administratie van het Toezicht op de sociale wetten;
- ter beschikking houden van de inspectiediensten gedurende zes maanden van een afschrift van de documenten die hij moet bijhouden krachtens de buitenlandse wetgeving waaraan hij onderworpen is en die overeenstemmen met de Belgische documenten (individuele rekening en loonafrekening).

Na de eerste zes maanden van de detachering, is de werkgever die gedetacheerde werknemers blijft tewerkstellen verplicht de sociale documenten op te stellen in overeenstemming met de Belgische wetgeving.

2.3.3. QUID MET DE ARBEIDSVERGUNNING IN HET KADER VAN DE DETACHERING

Men maakt een onderscheid tussen twee situaties:

- **de gedetacheerde werknemers zijn onderdanen van een nieuwe Lidstaat van de EU:** de werknemers die door een onderneming worden gedetacheerd en die onderdaan zijn van één van de NLS, zijn niet onderworpen aan de verplichting om over een arbeidsvergunning te beschikken, en dit bij toepassing van het principe van het vrij verkeer van diensten.
- **de gedetacheerde werknemers zijn geen onderdanen van de EER:** de werknemers die geen onderdaan zijn van een Lidstaat van de EER en die tewerkgesteld zijn in het kader van een dienstverrichting in België door een onderneming die in een Lidstaat is gevestigd, moeten geen arbeidsvergunning aanvragen, op voorwaarde dat:
 - deze werknemers in hun land van oorsprong over een verblijfsvergunning van meer dan drie maanden beschikken;
 - deze werknemers in hun land van oorsprong wettelijk mogen werken;
 - deze werknemers houder zijn van een regelmatige arbeidsovereenkomst;
 - deze werknemers sedert ten minste zes maanden ononderbroken in dienst zijn bij de onderneming;
 - deze werknemers over een verblijfsvergunning beschikken die geldig is voor de duur van de dienstprestatie verlengd met drie maanden (garantie inzake terugkeer naar het land van oorsprong).

Er moet opgemerkt worden dat de verwijzing naar de termijn van zes maanden zal moeten verdwijnen om onze reglementering in overeenstemming te brengen met het Europees recht. Op die manier wordt een hinderpaal op gebied van het vrij verkeer van diensten weggewerkt.

2.3.4. VERSCHIL MET DE TERBESCHIKKINGSTELLING VAN WERKNEMERS EN DE UITZENDARBEID⁵

Het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers bestaat voor een natuurlijke of rechtspersoon in het ter beschikking stellen van werknemers die hij heeft aangeworven aan derden die deze werknemers gebruiken en over hen enig gedeelte van het gezag uitoefenen dat normaal aan de werkgever toekomt, met uitzondering van de uitzendbedrijven. Het betreft dus "het uitlenen van personeel". Het algemeen beginsel dat hierbij vooropstaat, is het verbod op dit type activiteiten op straffe van een strafsanctie. Er zijn evenwel een aantal uitzonderingen op dit verbod voorzien.

Uitzendarbeid vormt een wettelijke en algemene afwijking op dit principiële verbod. Een uitzendkantoor is een onderneming die uitzendkrachten in dienst neemt om hen ter beschikking van gebruikers te stellen met het oog op de uitvoering van een bij de wet van 24 juli 1987 toegestane tijdelijke arbeid. Om hun activiteiten op het stuk van uitzendarbeid te mogen uitoefenen moeten de uitzendkantoren beschikken over een voorafgaande erkenning. De voorwaarden en de procedure ter verkrijging van een dergelijke erkenning worden in België vastgelegd door de Gewesten, elk voor zijn territoriaal bevoegdheidssterrein. Met andere woorden: uitzendarbeid is een specifieke vorm van het ter beschikking stellen van werknemers toegestaan onder strikte voorwaarden.

Deze wetgeving is integraal van toepassing op de buitenlandse ondernemingen die geen werknemers ter beschikking mogen stellen ten behoeve van Belgische of buitenlandse gebruikers die in België zijn gevestigd, zonder dat ze erkend zijn en/of de andere voorschriften terzake naleven. Zo moet een buitenlands uitzendbedrijf de arbeids- en de loonvoorwaarden die voor de Belgische gebruikers gelden, naleven voor de uitzendkrachten tijdens hun tewerkstelling in België.

De dienst van het Toezicht op de sociale wetten van de FOD Werkgelegenheid is bovendien van oordeel dat, tijdens de overgangperiode, de buitenlandse uitzendkantoren geen werknemers uit één van de NLS ter beschikking mogen stellen van een in België gevestigde gebruiker zonder dat de werknemers voorafgaand een Belgische arbeidskaart verkregen hebben.

2.3.5. HET BEGRIP ONDERAANNEMING

Onderaanneming is een middel voor een onderneming "opdrachtgever" om een aantal van haar werkzaamheden uit te besteden en ze te laten uitvoeren door anderen, de zogenaamde "onderaannemers". Op die wijze kan de onderneming-klant het hoofd bieden aan activiteitspieken en taken die niet tot "de kernactiviteit" van de onderneming behoren (onthaal, catering, schoonmaak,...) laten uitvoeren door gespecialiseerde bedrijven.

Dit systeem staat ook bekend als outsourcing. Het is een verschijnsel dat erin bestaat om bepaalde activiteiten of diensten, tijdelijk of permanent, af te stoten. Dit kan voor de betrokken werknemers nadelig zijn wanneer hun arbeidsvoorwaarden (loon, arbeidsduur,...) minder gunstig worden dan die welke gelden voor de werknemers van de hoofdonderneming. We stellen dan ook vast dat de dienstenondernemingen geneigd zijn een beroep te doen op buitenlandse maatschappijen die goedkopere diensten kunnen verlenen. Dit is evenwel geen inbreuk op de wetgeving voor zover de Belgische sociale wetgeving wordt gerespecteerd.

Momenteel beschikt in België enkel de bouwsector over een reglementering die geschikt is om de mogelijke misbruiken in verband met onderaanneming te beperken:

- de opdrachtgevers zijn aansprakelijk;

⁵ Wet van 24 juli 1987 betreffende de tijdelijk arbeid de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers.

- de werkgever is verplicht om bij de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid aangifte te doen van de onderaannemers en van de bouwplaatsen die een bepaald bedrag overschrijden;
- er bestaat een systeem van registratie voor aannemers.

2.4. BIJZONDERE KENMERKEN VAN ILLEGALE ARBEID

2.4.1. DE BEDRIJFSSECTOREN

Bepaalde bedrijfssectoren zijn uitermate blootgesteld aan fraude. De arbeidsinspectiediensten viseren en controleren vooral die sectoren, ook al omdat ze een groot aantal werknemers tewerkstellen. Er moet worden op gewezen dat die sectoren niet in het bijzonder worden gecontroleerd omwille van de nationaliteit van de werknemers, want de controleurs kennen de nationaliteit van de werknemers die ze gaan controleren niet vooraf.

We kunnen ondermeer volgende sectoren vermelden:

- de bouw en meer in het bijzonder de afbraakwerken, bekisting, betonwapening, renovatie;
- metaalconstructies;
- bewaking;
- schoonmaak;
- horeca;
- tuin- en landbouw;
- confectie;
- uitzendarbeid;
- nachtwinkels;
- transport;
- voedingsindustrie;
- slachthuizen,....

2.4.2. MOEILIKHEDEN BIJ DE CONTROLE VAN EEN BUITENLANDSE ONDERNEMING

De arbeidsinspectiediensten worden geconfronteerd met specifieke en aanzienlijke moeilijkheden om op correcte wijze een buitenlandse onderneming te controleren. Zij ontmoeten onder meer volgende problemen:

- de afwezigheid van een mandataris in België is een eerste belangrijke hinder, evenals de afwezigheid van documenten;
- vaak weten de werknemers niet voor wie ze werken, op die manier is het moeilijk, zelfs onmogelijk om de identiteit van de echte werkgever te achterhalen;
- de moeilijkheden qua verificatie van de inhoud van de sociale documenten en equivalente documenten omwille van het taalprobleem, en niet te vergeten de problematiek van valse documenten, zoals bijvoorbeeld de valse E101-documenten;
- het is moeilijk om na te gaan of het loon daadwerkelijk is uitbetaald en de verplichte premies worden toegekend;
- controle op de naleving van de maximale arbeidsduur en de rusttijden;
- het is moeilijk om vast te stellen dat de voorschriften inzake detachering niet worden nageleefd en dat het in werkelijkheid gaat om het onwettelijk uitlenen van arbeidskrachten;
- de niet-naleving van de voorschriften betreffende veiligheid en hygiëne op de arbeidsplaats, zoals bijvoorbeeld geen toiletten op de bouwplaats of geen veiligheidsnetten bij hoogtewerken;

- de aanwerving van clandestiene werknemers die reeds permanent op Belgisch grondgebied verblijven, door buitenlandse bedrijven die soms fictief in het buitenland gevestigd zijn terwijl ze de facto rechtstreeks van op Belgisch grondgebied opereren;
- de Europese richtlijn betreffende de detachering bepaalt dat alle Lidstaten van de Unie een nationale instantie genaamd "verbindingsbureau" moeten oprichten, die op hun respectieve bevoegdheidsterreinen de informatieaanvragen moeten behandelen van de werkgevers die in België werknemers detacheren of van hun werknemers, en de andere informatieaanvragen moeten doorzenden aan de bevoegde autoriteiten. Maar we stellen vast dat de werking van verbindingsbureaus weinig toereikend is, zodat het onmogelijk is om bij de controle van een buitenlandse werkgever of werknemer over snelle en relevante informatie te beschikken.

Ter illustratie van deze problematiek lijkt het ons interessant om een waargebeurde controle te beschrijven: een Poolse bedrijf dat in Polen gevestigd is, stelt in België drie Poolse en één Russische arbeider tewerk om in één maand plafonneringswerken af te werken op een grote bouwwerf van een gebouw dat zowel bestemd is voor kantoorruimtes als voor huisvesting. De Poolse arbeiders hebben identiteitsdocumenten (paspoort en document afgeleverd door een Belgisch gemeentebestuur) en een detacheringsformulier E101. Zij presteren heel veel uren (van 8 tot 18 uur, van maandag tot zaterdag, zes dagen per week). De Russische arbeider beschikt over een Russisch paspoort en een toeristenvisum maar niet over een E101-formulier dat bewijst dat hij onderworpen is aan de Poolse sociale zekerheid. In België werd geen mandataris aangesteld maar de verantwoordelijke van de firma kan toch gehoord worden, want hij is de stand van de werkzaamheden op de bouwplaats komen controleren. Hij heeft geen enkel sociaal document zoals een individuele rekening, een loonfiche of een arbeidsreglement en heeft geen enkele aangifte van detachering gedaan bij de Directie van het Toezicht op de sociale wetten.

Gelet op de complexe situatie, de tewerkstelling van een buitenlandse werknemer van buiten de EER (aanwezigheid van een Russische werknemer met paspoort en een toeristenvisum), doet de arbeidsinspectie beroep op de politiediensten om de verblijfstoestand van de buitenlandse werknemer in België te onderzoeken. De Russische werknemer wordt meegenomen naar het politiekantoor om zijn administratieve situatie te controleren en de Dienst Vreemdelingenzaken hiervan op de hoogte te brengen. Aangezien deze Poolse en Russische onderdanen ondervraagd moeten worden, moet een beroep worden gedaan op tolken wat weer de nodige tijd kost, aangezien die niet altijd onmiddellijk beschikbaar zijn. De inspecteurs moeten zich opsplitsen. Een deel van het team blijft op de bouwplaats om de Poolse werknemers en hun werkgever te horen. De anderen gaan mee met de politieagenten om kennis te nemen van de beslissing van Vreemdelingenzaken (DV) in verband met het statuut van de Russische werknemer en om hem met behulp van een tolk te ondervragen. Na kennisname van de situatie beslist Vreemdelingenzaken tot de uitwijzing van de clandestiene werknemer wat betekent dat hij naar zijn land van oorsprong moet worden gerepatriëerd. Die beslissing wordt onmiddellijk uitgevoerd. Vreemdelingenzaken zal vervolgens trachten de kosten voor de repatriëring op de werkgever te verhalen. Bovendien zal de arbeidsinspectie de werkgever verbaliseren voor de talrijke inbreuken: tewerkstelling van een Russische onderdaan die geen toelating heeft om op Belgisch grondgebied te verblijven en die geen arbeidsvergunning heeft, het niet opstellen van de vereiste sociale documenten (voornamelijk de individuele rekening) en niet-naleving van de in België bij wet toegestane arbeidsduur. Doordat er geen individuele rekening is, kan niet worden nagegaan of de Poolse werkgever de loonschalen die in België van toepassing zijn, heeft gerespecteerd. Daarom worden de feiten aan de Arbeidsauditeur meegedeeld voor verder nuttig gevolg.

2.4.3. DE PROBLEMATIEK VAN DE SCHIJNZELFSTANDIGEN

Binnen de EU beschikt elke zelfstandige over de vrijheid tot vestiging en dienstverrichting, ongeacht zijn nationaliteit. Werknemers uit de NLS komen dan ook sterk in de verleiding om misbruik te maken van het zelfstandigenstatuut om in België te komen werken. Men spreekt in dat verband van een "schijnzelfstandige".

De rechtsleer definieert schijnzelfstandigen als werknemers die alleen in theorie het zelfstandigenstatuut gekozen of verworven hebben, maar in werkelijkheid door hun arbeidssituatie ondergeschikt zijn aan een werkgever en zich aldus feitelijk in de positie van werknemer bevinden.

De band van ondergeschiktheid is de kenmerkende eigenschap die de arbeidsovereenkomst onderscheidt van het ondernemingscontract. Dit in tijd geëvolueerde begrip is een feitelijk gegeven dat afgeleid kan worden uit een aantal indicaties (bijvoorbeeld de mogelijkheid tot het al dan niet zelf aanwerven van personeel, het al dan niet bestaan van uurroosters, de vrijheid om al dan niet te werken voor andere opdrachtgevers, de mogelijkheid om zich met of zonder akkoord van de opdrachtgever te laten vervangen, het al dan niet uitgeoefende toezicht op de uitvoering van de werken,...).

Het fenomeen van de schijnzelfstandige is een inbreuk op de sociale wetgeving. Door onrechtmatig het zelfstandigenstatuut aan te nemen ontsnapt men immers aan de betaling van socialezekerheidsbijdragen onder het stelsel van de werknemers in loondienst en omzeilt men de beschermingsregels zoals vastgelegd door het arbeidsrecht (bijvoorbeeld de regels inzake ontslag, uitbetaling van een gewaarborgd loon bij ziekte, toekenning van betaald verlof,...).

Aangezien de Belgische wetgeving in dat verband nog steeds hiaten vertoont, is het voor de controlediensten zeer lastig om hun onderzoek naar de onderwerping aan de sociale zekerheid tot een goed einde te brengen.

Er is weliswaar voorzien in strafrechtelijke sancties tegen een werkgever die beroep doet op de diensten van een schijnzelfstandige en aldus de regels overtreedt in verband met de sociale documenten, wettelijke verzekering, aangifte aan de sociale zekerheid, betaling van de socialezekerheidsbijdragen en de jaarlijkse vakantie. De diensten van de arbeidsinspectie geven er echter niet de voorkeur aan om die strafrechtelijke weg te bewandelen door het opstellen van een proces-verbaal voor deze inbreuken. Dergelijke procedure eindigt immers voor de correctionele rechtbank, die niet noodzakelijk vertrouwd is met het arbeidsrecht in al zijn finesses. Daarom zullen de inspectiediensten eerder trachten om de situatie te regulariseren. Indien ze daar niet in slagen wordt het dossier verzonden naar de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid voorzover het geschil nog niet bij deze dienst in behandeling is, opdat deze administratie die terzake speciaal bevoegd is, het onderzoek zou voortzetten. Indien de Rijksdienst de regularisatieprocedure niet kan afronden, rest hem nog de mogelijkheid om een burgerlijke rechtsvordering in te dienen bij de arbeidsrechtbank, opdat de werkgever gedwongen zou worden de socialezekerheidsbijdragen te betalen.

2.4.4. BEVOEGDE CONTROLEDIENSTEN

In België zijn meerdere arbeidsinspectiediensten bevoegd in de aangehaalde problematiek. Die inspectiediensten hangen af van verschillende federale overheidsdiensten (FOD's), met elk hun eigen bevoegdheden die elkaar soms overlappen.

De FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (FOD WASO) omvat twee diensten voor arbeidsinspectie, namelijk Toezicht op het Welzijn op het Werk en Toezicht op de Sociale Wetten. Als parastatale instelling is de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) aan deze FOD verbonden en heeft ze een eigen inspectiedienst.

De dienst Toezicht op het Welzijn is bevoegd voor alle aangelegenheden betreffende de technische arbeidsvoorwaarden (veiligheid van de installaties), de voorwaarden inzake arbeidshygiëne en de naleving van de normen die zijn opgelegd door de arbeidsgeneeskunde. De dienst Toezicht op de Sociale Wetten is bevoegd voor de arbeids- en loonsvoorwaarden van de werknemers in loondienst. De RVA treedt op in alle aangelegenheden die betrekking hebben op het recht op werkloosheidsuitkeringen.

De Sociale Inspectie behoort tot de FOD Sociale Zekerheid. De Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) is als parastatale instelling daaraan verbonden en heeft eveneens een inspectiedienst. De Sociale inspectie is bevoegd voor alle aangelegenheden die betrekking hebben op de voorwaarden inzake sociale zekerheid, pensioenen, ziekte- en invaliditeitsverzekering, kinderbijslag voor werknemers in loondienst, jaarlijkse vakantie, arbeidsongevallen en beroepsziekten. De RSZ is bevoegd op het vlak van sociale zekerheid.

De FOD Economie beschikt eveneens over Sociale inspectiedienst. Deze Sociale inspectiedienst is bevoegd voor feiten met betrekking tot sluikwerk met handels- of ambachtskarakter. Een parastatale instelling met een eigen inspectiedienst, namelijk het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ), is daaraan verbonden. De RSVZ is bevoegd inzake onderwerping van zelfstandigen aan de sociale zekerheid.

Ten slotte beschikken ook de gewesten over een eigen dienst voor Sociale inspectie die bevoegd is inzake bureaus voor arbeidsbemiddeling tegen betaling, tewerkstelling van buitenlandse werknemers en uitzendarbeid.

De sociale inspectie, Toezicht op de sociale wetten, RVA, RSZ en Toezicht op het Welzijn op het Werk zijn allen bevoegd voor de wetgeving betreffende de onmiddellijke aangifte van tewerkstelling, de sociale documenten en de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

Uit die opsomming mag blijken hoe omvangrijk het aantal inspectiediensten wel is en hoezeer de bevoegdheden versnipperd zijn. Om de activiteiten van de verschillende diensten te coördineren en zo de strijd tegen illegale arbeid en sociale fraude op te voeren, zijn bij wet van 3 mei 2003 verschillende federale instanties opgericht voor de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude, namelijk de Federale Raad voor de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude, de Partnerschapscommissie, het Federale Coördinatiecomité en de arrondissementscellen. De Federale Raad waakt over de uitvoering van het beleid zoals vastgesteld door de Ministerraad, dat voornamelijk gericht is op de coördinatie van de acties gevoerd door de verschillende administraties die bevoegd zijn voor de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude, de sensibilisering van de verschillende diensten en besturen, de oriëntering inzake preventie en het bepalen van de hiervoor noodzakelijke acties, de opmaak van voorstellen aan de bevoegde ministers teneinde de wetgeving die van toepassing is op de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude aan te passen. Het Federale comité is het operationele coördinatie-orgaan dat voornamelijk belast is met het uitvoeren van de oriënteringen die zijn gegeven door de Raad, het opstellen van richtlijnen voor de arrondissementscellen en het coördineren binnen de arrondissementscellen van de acties van de inspecties. De Partnerschapscommissie is op haar beurt belast met het voorbereiden van de partnerschapsovereenkomsten tussen de bevoegde ministers en de betrokken sociale partners. Het is de bedoeling om de beroepsfederaties te betrekken bij de drie stadia van bestrijding: preventie via passende voorlichting, opsporing via uitwisseling van gegevens over de beroepspraktijken tussen administraties en inspectiediensten, gerichte betuiging in functie van de voorafgaande preventie- en opsporingsfactoren. Ten slotte werd nog voorzien in een operationele cel per gerechtelijk arrondissement, die belast is met de organisatie en coördinatie van de controles, de uitvoering van de richtlijnen en instructies van het Comité.

2.4.5. TRAJECT VAN EEN DOSSIER NA VASTSTELLING VAN EEN INBREUK EN PROBLEMEN INZAKE ADMINISTRATIEVE EN STRAFRECHTELIJKE VERVOLGING

Wanneer een arbeidsinspectiedienst een inbreuk op de sociale wetgeving vaststelt, heeft hij appreciatierecht⁶. Hij kan een verwittiging geven, voor de werkgever een termijn bepalen om zich in regel te stellen, of ten slotte een proces-verbaal opstellen en de feiten aldus ter kennis bren-

⁶ Deze bevoegdheid werd toegekend op grond van Verdrag nr.81 van de Internationale Arbeidsorganisatie en opgenomen in de wet betreffende de arbeidsinspectie van 16 november 1972.

gen van de Arbeidsauditeur⁷. Deze keuzemogelijkheid voor de arbeidsinspecteur is een uitzondering op het Wetboek van Strafvordering, dat elke ambtenaar die kennis heeft van een misdrijf verplicht dit te melden aan de Procureur des Konings.

De keuze van de arbeidsinspecteur voor een proces-verbaal leidt niet noodzakelijk tot strafrechtelijke vervolging, aangezien alleen het Openbaar Ministerie beslist of het aangewezen is om strafrechtelijke vervolging in te stellen. Wanneer een misdrijf ter kennis wordt gebracht van de Arbeidsauditeur via een pro-justitia heeft hij meerdere mogelijkheden:

- ofwel beslist hij het dossier te seponeren omdat er bijvoorbeeld onvoldoende bewijzen zijn van het misdrijf of omdat de situatie geregulariseerd is, waarbij de strafvordering vervalt;
- ofwel beslist hij om de werkgever een minnelijke schikking op te leggen (betaling van een geldsom), waarbij de strafvordering eveneens vervalt;
- ofwel beslist hij dat bijkomende onderzoeksdaden moeten worden gesteld door de verbaliserende dienst of door een andere dienst, hetgeen hem van nut zal zijn bij zijn beslissing nadien;
- ofwel beslist hij de werkgever voor de correctionele rechtbank te brengen wegens de begane misdrijven, waarbij de strafrechter dan kan overgaan tot vrijspraak, opschorting of de veroordeling tot de betaling van een geldboete en/of een gevangenisstraf ten aanzien van de werkgever.

Wanneer de Arbeidsauditeur beslist heeft om het dossier te seponeren en dus geen strafrechtelijke vervolging in te stellen tegen de werkgever, bestaat er nog de mogelijkheid om de werkgever een administratieve geldboete op te leggen. De Arbeidsauditeur brengt de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg dan in kennis van zijn beslissing om af te zien van vervolging van de werkgever. Binnen de voornoemde FOD is de Directie van de administratieve geldboeten werkzaam, die als opdracht heeft om administratieve geldboeten op te leggen aan werkgevers tegen wie een proces-verbaal is opgemaakt en waarvan het dossier geseponeerd is. Nadat aan de werkgever de kans is gegeven om mondeling of schriftelijk zijn verweermiddelen uiteen te zetten, beslist de directeur-generaal om al dan niet een geldboete op te leggen. Indien de werkgever de opgelegde geldboete betwist, dient hij beroep aan te tekenen bij de Arbeidsrechtbank.

Het feit dat een werkgever niet op Belgisch grondgebied gevestigd is, maakt alle controles problematischer. Het onderzoek wordt vaak bemoeilijkt door de afwezigheid van een valabele gesprekspartner (geen lasthebber die in België is aangesteld), het ontbreken van sociale documenten (geen enkele mogelijkheid tot controle op de loon- en arbeidsvoorwaarden van de werknemers) en ontstentenis van dwangmiddelen ten aanzien van de werkgever, zoals de inbeslagname van het gebruikte materiaal door de inspectiedienst of de verbeurdverklaring door de rechter. Wanneer een misdrijf ter kennis gebracht wordt van de Arbeidsauditeur, zijn de werkgever en diens werknemers vaak ondertussen teruggekeerd naar hun land van herkomst. Om een werkgever te vervolgen in het buitenland moet aldus een procedure opgestart worden in het kader van de internationale gerechtelijke samenwerking, wat de procedure bijzonder omslachtig maakt. In de veronderstelling dat de correctionele rechtbank een vonnis geveld heeft, rijst er nog een probleem in verband met de uitvoering van de straf die opgelegd is aan een buitenlandse onderdaan, aangezien er geen dwangmiddelen voorhanden zijn. Ook hier moet beroep gedaan worden op de internationale gerechtelijke samenwerking. Ten slotte krijgt de Directie van de administratieve geldboeten met identiek hetzelfde probleem te maken als ze een administratieve geldboete oplegt aan een werkgever die in het buitenland gevestigd is, want ze kan het bedrag van die geldboete in het buitenland alleen invorderen indien de werkgever het gevraagde bedrag vrijwillig betaalt. En het is wel degelijk zo dat, afgezien van de zware gevallen rond ge-

⁷ De Arbeidsauditeur is als magistraat van het Openbaar Ministerie het equivalent van de Procureur des Konings, en in dat opzicht belast met de uitvoering van de rechtsvordering in strafzaken betreffende sociale aangelegenheden.

organiseerde misdaad, de uitvoering van rechterlijke beslissingen in het buitenland dode letter blijft indien de veroordeelde werkgever niet vrijwillig meewerkt.

2.5. EVALUATIE VAN HET CONTROLEBELEID INZAKE MIGRATIESTROMEN UIT DE ACHT NLS TIJDENS DE OVERGANGSPERIODE

2.5.1. BESCHIKBAARHEID VAN DE GEGEVENS INZAKE MIGRATIESTROMEN

2.5.1.1. IMMIGRATIE EN EMIGRATIE

Jaarlijks publiceert het Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS) statistisch materiaal betreffende de populatiestromen, dat berekend wordt op basis van het Rijksregister. Het Rijksregister centraliseert de gegevens die vervat zijn in de gemeentelijke bevolkingsregisters, met de inschrijvingen en uitschrijvingen van die personen die er verblijven (en aldus de immigraties en emigraties). Die demografische gegevens worden door het NIS gepubliceerd met minder dan één jaar vertraging.

De Dienst Vreemdelingenzaken (DV) levert de verblijfsvergunningen af en beschikt eveneens over gegevens betreffende de instroom van vreemdelingen. Toch zijn de statistieken thans niet zonder meer bruikbaar voor de analyse van de migratiestromen, omdat de statistische gegevensverwerking zoals verricht door de DV verschilt van de manier waarop het NIS te werk gaat. Zo houdt het cijfermateriaal van de DV bijvoorbeeld rekening met bepaalde categorieën van vreemdelingen (zoals asielzoekers), die het NIS niet opneemt in het door haar geleverde gegevensmateriaal.

2.5.1.2. ECONOMISCHE IMMIGRATIE

- werknemers in loondienst: de enige beschikbare gegevens betreffende de instroom van buitenlandse loontrekkenden zijn afkomstig van de gewesten en zijn gebaseerd op het aantal geleverde arbeidskaarten. Die gegevens hebben enkel betrekking op de vreemdelingen van buiten de EU (alook van de NLS tijdens de overgangperiode). Die gegevens zijn in hoofdzaak na enkele maanden beschikbaar.
- zelfstandigen: de RSVZ levert jaarlijks gegevens betreffende de “starters”, met andere woorden degenen die zich vestigen (en niet degenen die hun activiteit uitbouwen in het kader van het vrij verkeer van diensten). De gegevens zijn beschikbaar tegen september van het daaropvolgende jaar⁸.

De Dienst Vreemdelingenzaken streeft naar een verbetering van de gegevensverwerking om informatie te kunnen verstrekken over de reden waarom vreemdelingen opteren voor België als verblijfswaard, hetgeen een nauwkeuriger beeld zal opleveren van de economische migratiestromen (enkel betreffende Europeanen en nieuwe migranten).

2.5.2. EVALUATIE VAN DE MIGRATIESTROMEN IN DE EERSTE OVERGANGSPERIODE

Wat de loontrekkenden betreft, zijn er cijfergegevens voorhanden over de eerste arbeidskaarten die afgeleverd zijn tussen 2003 en 2005⁹.

⁸ Vreemdelingen die reeds in België verbleven maar die voor het eerst een kaart verkrijgen of die met een zelfstandige activiteit starten worden reeds meegeteld in die statistieken betreffende de ‘instroom’ van werkenden, terwijl het niet gaat om nieuwe immigranten (en er dus geen sprake is van ‘instroom’).

⁹ De statistieken die gehanteerd worden om de instroom van werknemers te “meten” zijn gebaseerd op het aantal afgeleverde eerste arbeidskaarten. Er dient opgemerkt dat het onderscheid tussen eerste arbeidskaart met of zonder immigratie niet meer gemaakt wordt sinds 1997. Het is dus mogelijk dat vreemdelingen die reeds in België verbleven vóór de verwerving van de kaart opgenomen zijn in het totaal aan eerste arbeidskaarten.

2.5.2.1. DE ARBEIDSKAARTEN VAN TYPE B

In die periode deed zich een verhoging voor van het aantal eerste arbeidskaarten B die zijn afgeleverd aan onderdanen uit de NLS, namelijk van 1.067 in 2003 over 1.312 in 2004 tot 2.321 in 2005. Sinds de toetreding is deze stijging zeer uitgesproken, gelet op het feit dat de cijfers ongeveer verdubbeld zijn. Deze trend heeft voornamelijk betrekking op de Poolse onderdanen.

In hoofdzaak werd 81% van de eerste arbeidskaarten B afgeleverd aan seizoensarbeiders.

Het merendeel van de eerste arbeidskaarten B werd afgeleverd in Vlaanderen ingevolge een regeling daterend van 2003 die de nood aan seizoensarbeiders in de "groene sector" moest lenigen (kaarten geldig gedurende 65 dagen per jaar en bij een of meerdere werkgevers). Aldus werden er in 2005 van de 2.321 afgeleverde eerste kaarten van het type B 2.128 afgeleverd in Vlaanderen, waarvan 1.870 onder voornoemde regeling.

Tabel 1 Arbeidskaarten van type A en B, afgeleverd in 2003, 2004 en 2005

(aantallen)

	2003			2004			2005		
	Kaart A	Kaart B		Kaart A	Kaart B		Kaart A	Kaart B	
		Totaal	waarvan 1 ^{ste} kaart		Totaal	waarvan 1 ^{ste} kaart		Totaal	waarvan 1 ^{ste} kaart
Estland	0	10	4	0	10	5	0	8	5
Hongarije	1	144	67	6	151	93	0	132	67
Letland	1	20	11	0	20	14	1	20	5
Litouwen	0	20	11	1	30	26	0	28	21
Polen	9	842	582	7	1.418	1.047	13	3.065	2.074
Slowakije	1	147	86	2	118	60	1	115	54
Tsjechië	3	253	152	1	135	61	2	149	83
Slovenië	0	205	151	0	11	6	0	18	12
Totaal NLS	15	1.641	1.067	17	1.893	1.312	17	3.535	2.321
waarvan voor:									
Br. Hoofdstedelijk Gewest	5	213	115	6	236	129	6	241	94
Vlaams Gewest	6	1.211	852	2	1.497	1.098	1	3.127	2.128
Waals Gewest	3	169	88	5	116	69	5	132	81
Duitstalige Gemeenschap	1	48	11	4	44	17	5	35	18
Alle vreemdelingen	329	9.362	4.627	108	9.104	4.320	154	11.033	5.489
waarvan voor:									
Br. Hoofdstedelijk Gewest	117	2.407	969	37	2.455	969	50	1.990	526
Vlaams Gewest	142	5.402	2.799	35	5.269	2.799	31	7.551	4.290
Waals Gewest	62	1.417	507	27	1.215	507	41	1.380	643
Duitstalige Gemeenschap	8	136	44	9	165	45	32	112	30

Bronnen: Vlaamse Gemeenschap, Duitstalige Gemeenschap, Brussels Hoofdstedelijk Gewest en Waals Gewest. Berekening: FOD WASO

2.5.2.2. DE ARBEIDSKAARTEN VAN TYPE C**Tabel 2 Arbeidskaarten van type C, afgeleverd van 2003 tot 2005**

(aantallen)

	2003	2004	2005
Estland	4	11	11
Hongarije	30	36	53
Letland	10	19	18
Litouwen	12	15	17
Polen	172	292	364
Slowakije	33	71	65
Tsjechië	27	42	37
Slovenië	2	3	9
Totaal NLS	290	489	574
waarvan voor:			
Br. Hoofdstedelijk Gewest	73	95	101
Vlaams Gewest	184	345	418
Waals Gewest	33	48	51
Duitstalige Gem	0	1	4
Alle vreemdelingen	24.143	29.550	27.720
waarvan voor:			
Br. Hoofdstedelijk Gewest	9.025	10.375	9.035
Vlaams Gewest	9.779	12.581	12.175
Waals Gewest	5.101	6.281	6.251
Duitstalige Gem	238	313	259

Bronnen: Vlaamse Gemeenschap, Duitstalige Gemeenschap, Brussels Hoofdstedelijk Gewest en Waals Gewest. Berekening: FOD WASO

Het aantal arbeidskaarten van type C¹⁰ dat afgeleverd is aan onderdanen van de NLS is verdubbeld tussen 2003 en 2005 (van 290 naar 574 arbeidskaarten type C). Dat aantal blijft echter bescheiden en is slechts goed voor 2 pct. van het aantal arbeidskaarten van type C die in 2005 zijn afgeleverd (alle nationaliteiten samen) en 16 pct. van het totaal aan arbeidskaarten van type A en B die zijn afgeleverd aan de onderdanen van de NLS.

2.5.2.3. DE ZELFSTANDIGEN

Wat de zelfstandigen betreft, zijn gegevens beschikbaar over het aantal onder hen dat zich in België gevestigd heeft in 2003 en 2004¹¹.

¹⁰ Arbeidskaarten van type C worden afgeleverd aan vreemdelingen die tijdelijk in België verblijven om andere dan professionele redenen. Het overgrote deel van die arbeidskaarten wordt afgeleverd aan kandidaat-vluchtelingen en in mindere mate aan studenten.

¹¹ Over de instroom van zelfstandigen in België zijn enkel deze statistieken beschikbaar; voorzichtigheid is wel geboden omdat enerzijds het onmogelijk is om te bepalen of de immigratie verband houdt met het opstarten van een activiteit als zelfstandige of ze van tevoren plaatvond, en anderzijds hebben ze alleen betrekking op de zelfstandigen die zich in België vestigen (permanent).

In 2004 hebben 1.323 onderdanen uit de NLS een activiteit als zelfstandige in België opgestart. Hoewel dat aantal overeenstemt met een stijging van 740 “starters” tegenover 2003, blijft dit toch nog veeleer gering.

Tabel 3 Zelfstandigen en helpers die hun activiteit hebben opgestart in de loop van het jaar

(aantal personen)

	2003	2004
Estland	0	2
Hongarije	15	33
Letland	3	5
Litouwen	12	28
Polen	537	1.206
Slowakije	5	29
Tsjechië	11	15
Slovenië	0	2
Totaal NLS	583	1.320
Alle vreemdelingen	6.870	8.716
p.m. Belgen en vreemdelingen	55.031	60.238

Bron: RSVZ.

Er zijn geen cijfergegevens over het aantal zelfstandigen dat in België tijdelijk een beroepsactiviteit uitoefent in het kader van het vrij verkeer van diensten, voor zover die werknemers vrijgesteld zijn van de arbeidskaart en niet verplicht zijn om zich te onderwerpen aan de sociale zekerheid voor zelfstandigen.

2.5.2.4. DE GEDETACHEERDE WERKNEMERS IN LOONDIENT

Op basis van de informatie vanwege de RSZ (formulieren E-101) registreerde men 86.601 detacheringen in 2005 tegenover slechts 50.995 over het gehele jaar in 2003. Dit betekent een toename met bijna 36.000 dossiers in twee jaar, waarvan het grootste deel werd vastgesteld tussen 2004 en 2005. Tijdens het eerste jaar dat de NLS tot de EU behoorden, werden er immers slechts 58.588 detacheringen geregistreerd. Rekening houdend met de statistiek in zijn huidige vorm is het voor de RSZ een onmogelijke opgave om informatie te verstrekken over het land van oorsprong van de werknemers, wat betekent dat ongetwijfeld een flink aantal werknemers uit de buurlanden (Frankrijk, Nederland, Duitsland,...) daarin opgenomen is. Het aantal gedetacheerde werknemers dat afkomstig is uit de NLS vertegenwoordigt alleszins een niet te verwaarlozen aandeel.

2.6. IMPLICATIES VAN DE VERSCHILLENDE BELEIDSLTERNATIEVEN VOOR DE TOEGANG TOT DE ARBEIDSMARKT VAN DE ONDERDANEN VAN DE NLS

De extreme opties zijn de volgende:

- ofwel een integrale verlenging tot 30 april 2009 van de regeling die ingevoerd is op 1 mei 2006, met behoud van de beperkingen op de verwerving van een arbeidskaart voor werknemers in loondienst;
- ofwel de volledige opheffing van de overgangsmaatregelen, met de algehele toepassing van het principe van vrij verkeer van werknemers.

Naast de voornoemde oplossingen zijn er nog andere alternatieven mogelijk:

- behoud van het stelsel van de arbeidskaarten voor de buitenlandse werknemers in loondienst, met schrapping van elk onderzoek van de arbeidsmarkt met het oog op de toekenning van de verblijfsvergunning;
- behoud van het stelsel van de arbeidskaarten, maar schrapping van het arbeidsmarktonderzoek wanneer de werkvergunning betrekking heeft op beroepen waarvan de bevoegde overheid erkent dat er een tekort aan arbeidskrachten bestaat;
- behoud van het stelsel van de arbeidskaarten, maar schrapping van het arbeidsmarktonderzoek met het oog op de toekenning van de arbeidsvergunning indien ze geen betrekking heeft op een beroep dat uitgeoefend wordt in één van de volgende sectoren: bouw, horeca, tuinbouw, schoonmaak, transport en uitzendsector;
- ten slotte: behoud van de bestaande overgangsmaatregelen, tot de invoering van een systeem ter registratie van de bewegingen van de buitenlandse werknemers op Belgisch grondgebied.

Wat het laatste punt betreft, wordt thans de oprichting van het zogenaamde "GOTOT-systeem" (GrensOverschrijdende Tewerkstelling - Occupation Transfrontalière) overwogen. Het zou als controle-instrument kunnen dienen voor de tewerkstelling van buitenlandse werknemers die gedetacheerd zijn in België.

Samenvatting

Het Verdrag van Rome garandeert drie fundamentele rechten aan elke onderdaan van de EU: vrijheid van verkeer van werknemers, vrijheid van vestiging en vrijheid van verkeer van diensten.

Het **verkeer van werknemers** is vrij binnen de EU, maar wel onderworpen aan bepaalde beperkingen die gelden tijdens een overgangperiode voor de werknemers in loondienst die onderdaan zijn van acht van de tien NLS. De onderdanen van die lidstaten moeten immers in het bezit zijn van een arbeidskaart om als werknemer in dienst te kunnen worden genomen door een Belgische firma of een buitenlandse firma die gevestigd is in België.

De **vrijheid van vestiging** is voornamelijk van toepassing op zelfstandigen en geeft hen de mogelijkheid om zonder enige restrictie te werken in een land behorend tot de EER waarvan ze geen onderdaan zijn. Wel dient te worden opgemerkt dat - om beperkingen in verband met de noodzaak tot verwerving van een arbeidskaart te vermijden - de arbeidskrachten in loondienst van acht NLS zich vaak in België trachten te vestigen onder een zelfstandigenstatuut, terwijl ze feitelijk tewerkgesteld zijn in ondergeschikt verband. Daarbij spreekt men van het fenomeen van de "*schijnzelfstandige*".

Het **vrij verkeer van diensten** geeft een marktdeelnemer - in de hoedanigheid van onderneming of van zelfstandige - de mogelijkheid om tijdelijk zijn diensten te verlenen in een andere lidstaat zonder dat de verplichting tot vestiging bestaat. In dat verband heet de werknemer in loondienst "*gedetacheerd*" te zijn, wanneer hij tijdens een beperkte periode in België een arbeidsprestatie verricht die hij gewoonlijk verricht in een ander land of volgens een overeenkomst die hij in een ander land is aangegaan.

Zodra er sprake is van een arbeidsprestatie op Belgisch grondgebied gelden de loon- en arbeidsvoorwaarden die vastgelegd zijn door de wettelijke, reglementaire of conventionele bepalingen en waarvoor in een strafrechtelijke sanctie is voorzien (regels van openbare orde), ongeacht de duur van de tewerkstelling en de omvang van de prestaties: bijvoorbeeld de regels betreffende de vaststelling van een minimumloon, arbeidstijd en rusttijden, jaarlijkse vakantie, enzovoort. De regels die gelden voor de verwerving van een arbeidskaart zijn niet van toepassing in het kader van de detachering, zelfs niet voor de onderdanen van de NLS. Die vrijstelling in geval van detachering bemoeilijkt het bepalen van de toepasselijke wetgeving en de controle op de naleving ervan op Belgisch grondgebied. De verscheidenheid aan praktijkgevallen, toepasselijke wetgevingen en de extra-territoriale tewerkstelling van werknemers brengen talloze problemen mee, zowel inzake de controle voor de arbeidsinspectiediensten als bij administratieve en gerechtelijke vervolging. Om de regels te omzeilen wordt de werknemer in loondienst vaak tewerkgesteld onder een schijnstatuut van zelfstandige die in België komt werken in het kader van het vrij verkeer van diensten, terwijl hij in werkelijkheid tewerkgesteld is in ondergeschikt verband.

3. IMPLICATIES VOOR DE BELGISCHE ECONOMIE

De betrekkingen tussen België en de NLS zijn zeer divers. Naast de migratiestromen kan België met de handelsrelaties en de directe investeringen ten volle voordeel halen uit het uitbreidingsproces. Die factoren worden in de eerste afdeling onderzocht. Wat meer specifiek de migratieaspecten betreft - hun determinanten en implicaties - komen drie dimensies aan bod. Eerst worden de verschillen in levensstandaard en arbeidskosten tussen land van herkomst en gastland onderzocht. Daarna wordt de toestand op de arbeidsmarkt in de NLS belicht en een gedetailleerd beeld gegeven van potentiële emigratiekandidaten. Het laatste onderdeel schetst ten slotte de toestand op de arbeidsmarkt in België en beoordeelt de gevolgen van een grotere migratiestroom naar ons land.

3.1. GEVOLGEN VAN DE ECONOMISCHE INTEGRATIE VAN DE NLS VOOR DE HANDELSRELATIES EN DE DIRECTE BUITENLANDSE INVESTERINGEN VAN BELGIË

De toetreding van de NLS tot de EU, waarbij zij in een enorme gemeenschappelijke interne markt stappen, heeft de weerslag versterkt die hun steeds groter wordende opening op de internationale handel had op het volume en de structuur van hun commerciële relaties, onder andere met België. Aangezien de relatieve concurrentievoordelen van de NLS in de eerste plaats bij uiterst arbeidsintensieve goederen liggen, vormt de import van dit soort producten door België een alternatief kanaal voor een nationale productie, waarbij in voorkomend geval een beroep wordt gedaan op immigratie van werkkrachten uit die landen.

Het benutten van die comparatieve voordelen kan ook Belgische firma's ertoe aanzetten in die landen te investeren en er zich te vestigen, om daar hun op België of de rest van de wereld gerichte activiteiten te ontwikkelen, waarbij zij profiteren van betere concurrentiële productiemogelijkheden.

De handelsrelaties (goederen en diensten) en de investeringen in het buitenland (factor kapitaal) kunnen dus in zekere mate worden beschouwd als een substituut voor personenmobiliteit (factor arbeid), temeer daar die mobiliteit aan regels is gebonden (ook al zijn die tijdelijk) die het vrij verkeer van loontrekkenden uit die NLS beperken.

3.1.1. DE HANDEL TUSSEN BELGIË EN DE NLS

Om de handelsrelaties met de NLS te onderzoeken, hanteren wij hoofdzakelijk de cijfers van de buitenlandse handel die de Nationale Bank van België opvraagt voor rekening van het Instituut voor de nationale rekeningen¹². Die statistieken slaan enkel op de handel in goederen; voor de handel in diensten zijn geen gelijkaardige cijfers beschikbaar.

Het handelsvolume tussen twee landen wordt onder meer bepaald door de afstand tussen beide en hun economische grootte (BBP). De handel tussen landen is negatief gekoppeld aan de afstand. Voor de handel in goederen ligt de verklaring hiervoor bij het feit dat er vervoerkosten zijn. Het begrip afstand is echter niet alleen geografisch: andere aspecten zijn douanebarrières of culturele verschillen. Met het proces van geleidelijke integratie dat deze landen al sinds de jaren 90 hebben ingezet en hun toetreding tot de Unie in 2004, is de afstand tussen België en de NLS in haar ruimste betekenis geslonken. De enorme groei van die landen heeft ook bijgedragen tot de uitbreiding van hun handelsrelaties.

Hoewel het aandeel van de acht NLS in de Belgische handel nog vrij bescheiden is, 3,2 pct. van de export en 2,6 pct. van de import over de eerste tien maanden van 2005, is de toename van de

¹² De hier opgenomen statistieken zijn opgesteld volgens een nationaal concept. Dit concept verschilt van het Europese concept dat onder meer wordt gehanteerd door Eurostat of de OESO. Het voornaamste verschil ligt in het feit dat de gegevens volgens het nationale concept geen rekening houden met import- of exportverrichtingen van in België BTW-plichtige niet-residenten, waarin geen enkele resident optreedt. Verrichtingen waarop een retour van goederen volgt, worden in aanmerking genomen. Gelet op het feit dat België belangrijke commerciële havens heeft, is het verschil tussen beide concepten belangrijk.

handel sinds 1995 belangrijk. Alleen de handel met Azië is nog sterker gegroeid, onder impuls van de handel met China. Een specifieke indicator van handelsintegratie is het feit dat de handel met de NLS zowel aan export- als aan importzijde is toegenomen, terwijl de handel met Azië vooral qua import is gegroeid.

Tussen 1995 en 2005 kende de Belgische economie een handelsoverschot met elk van de NLS, uitgezonderd Hongarije, waarvoor tussen 1999 en 2002 een tekort werd opgetekend. Vooral met Polen, van de acht landen de belangrijkste handelspartner, wordt een groot overschot opgetekend. Over de eerste tien maanden van 2005 is het overschot op de handelsbalans van België met de acht landen opgelopen tot 1,3 miljard euro, waarvan 700 miljoen euro met Polen.

Tabel 4 Geografische structuur van de goederenhandel van België in 2005¹

(procenten, tenzij anders vermeld)

	Export			Import			Saldo
	Aandeel in de totale export	Idem, Verandering sinds 1995 ²	Niveau (miljoen euro)	Aandeel in de totale import	Idem, Verandering sinds 1995 ²	Niveau (miljoen euro)	Niveau (miljoen euro)
EU15	73,3	-3,3	129.121	71,0	-5,4	122.576	6.545
NLS10 ³	3,2	1,7	5.724	2,6	1,5	4.422	1.302
waarvan:							
Polen	1,3	0,7	2.319	0,9	0,6	1.619	700
Tsjechië	0,7	0,4	1.266	0,7	0,6	1.294	-28
Hongarije	0,5	0,2	910	0,5	0,2	804	106
Verenigde Staten	4,5	0,8	7.964	5,1	-0,5	8.822	-858
Japan	0,9	-0,5	1.646	2,6	0,0	4.455	-2.809
Rest van de wereld	18,0	1,3	31.776	18,8	4,4	32.393	-617
waarvan:							
Andere Europese landen niet-EU25	4,5	0,7	7.886	5,6	2,1	9.629	-1.743
Azië (behalve Japan)	8,8	0,6	15.579	8,4	3,9	14.567	1.012
Totaal	100,0		176.231	100,0		172.668	3.562

Bronnen: INR, NBB.

¹ Eerste tien maanden.

² Procentpunten.

³ Cyprus en Malta inbegrepen.

Het relatieve belang van elk van deze NLS voor de handel met ons land staat min of meer in verhouding tot het relatieve belang van hun bbp. In die groep is Polen de belangrijkste handelspartner (1,1 pct. van de handel¹³), gevolgd door de Tsjechische republiek (0,7 pct.), Hongarije (0,5 pct.) en Slowakije (0,2 pct.).

Niet alleen groeit hun handelsvolume in aanzienlijke mate, ook hun structuur verandert met de tijd. Een vergelijking van de handel per bedrijfstak tussen 1995 en 2005 toont een groei in de takken waar de handel reeds in 1995 het meest significant was. Uitgedrukt in procenten van de Belgische import, is het aandeel echter al gedaald van uit de NLS ingevoerde goederen afkomstig uit bepaalde sectoren met lage of gemiddelde technologie-intensiteit, zoals visvangst en viskweekerij, of de kleding- en bontindustrie.

¹³ Bepaald als de som van de invoer en de uitvoer van België met dit land.

Naar analogie met de werkzaamheden van de OESO is het interessant om de producten te rangschikken volgens hun technologie-intensiteit. Bij de producten uit de verwerkende nijverheid, die oorspronkelijk het gros van de handel uitmaken, heeft zich ook een belangrijke verschuiving voorgedaan: het aandeel van producten met hoge of gemiddelde technologie-intensiteit is enorm gestegen. Die evolutie weerspiegelt zich in de handelsstromen met elk van de drie grootste NLS. Tussen partners onderling blijven er niettemin verschillen. Zo is de handel tussen België en Hongarije hoofdzakelijk toegespitst op producten met hoge of gemiddeld/hoge technologie-intensiteit (83 pct. in 2002), terwijl in de handel met Polen de laagtechnologische en mindere medium-tech producten relatief belangrijk blijven (46 pct. in 2002).

Het grote aandeel van producten met gemiddeld/hoge technologie-intensiteit is voor die drie landen toe te schrijven aan de sectoren « auto-industrie » en « scheikundige nijverheid exclusief farmaceutica ». In Tsjechië geldt dit ook voor de sector « Machines en werktuigen». Bij producten met hoge technologie-intensiteit zijn de voornaamste sectoren « Farmaceutische producten » en « Vervaardiging van audio-, video- en telecommunicatieapparatuur ».

Dergelijke indeling volgens technologie-intensiteit dient echter voorzichtig te worden geïnterpreteerd. Tegenover een betekenisvol percentage van activiteiten met hoge technologie-intensiteit staat immers de assemblage van hoogtechnologische producten, wat op zich een activiteit met lage technologie-intensiteit is.

Bij de producten met gemiddeld/lage technologie-intensiteit zijn de belangrijkste sectoren "Vervaardiging van metalen in primaire vorm", "Niet-metaalhoudende minerale producten", "Textiel-, kleding-, leder- en schoenindustrie" en "Vervaardiging van meubels, overige industrie".

Tabel 5 Opsplitsing van de handel op het niveau van de verwerkende nijverheid tussen België en de NLS naar technologie-intensiteit

(som van de invoer en de uitvoer, in procenten van het totaal, in waarde)

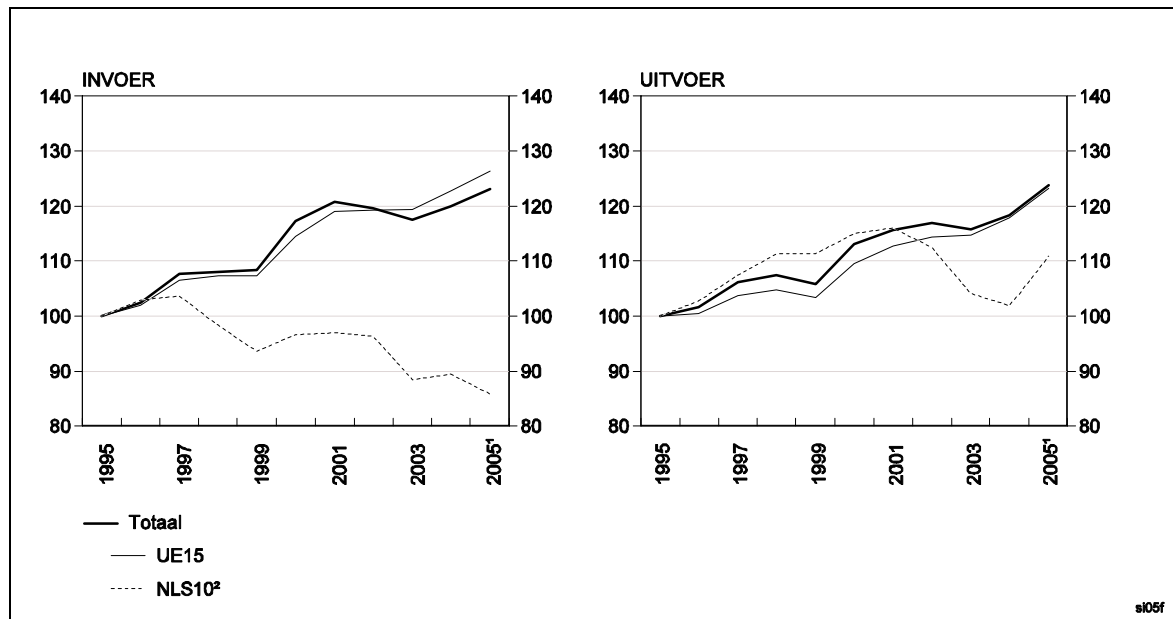
	1995				2002			
	NLS	PL	HU	CZ	NLS	PL	HU	CZ
Hoog	10	12	13	6	14	9	17	19
Farmaceutische producten	4	4	6	4	6	5	4	8
Kantoormachines en computers	1	0	0	1	2	1	1	3
Vervaardiging van audio-, video- en telecommunicatie-apparatuur	4	7	5	0	5	2	10	7
Medische apparatuur, precisie-, en optische instrumenten en uurwerken	1	1	2	1	1	1	2	1
Vervaardiging van lucht- en ruimtevaartuigen	0	0	0	0	0	0	0	0
Gemiddeld/hoog	39	30	52	46	48	45	66	40
Machines en werktuigen	7	5	7	12	7	6	5	11
Machines en elektrische apparaten	4	3	6	4	7	6	8	4
Auto-industrie	13	6	26	15	16	17	24	12
Scheikundige nijverheid (uitgezonderd farmaceutica)	15	16	13	14	18	15	29	13
Rollend spoorweg- en vervoermateriaal	0	0	0	1	0	1	0	0
Gemiddeld/laag	23	26	14	21	17	17	7	23
Cokeproductie, raffinage, kernindustrie	5	6	1	2	1	1	0	0
Rubber- en kunststofnijverheid	5	6	5	6	5	5	3	7
Andere niet-metaalhoudende minerale producten	3	2	2	6	3	2	1	6
Scheepsbouw en -herstellingen	0	0	0	0	0	0	0	0
Vervaardiging van metalen in primaire vorm en niet-metaalhoudende minerale producten	10	12	6	7	8	9	4	10
Laag	28	31	21	26	21	29	10	17
Voeding- en tabaksindustrie	6	5	6	5	5	6	2	4
Vervaardiging van textiel, kleding, leer en schoenen	13	17	10	10	9	12	6	7
Houtindustrie en vervaardiging van artikelen van hout	2	3	0	1	1	1	0	1
Papier- en kartonnijverheid; uitgeverijen, drukkerijen, reproductie	2	2	2	2	2	2	1	2
Vervaardiging van meubels, overige industrie	5	5	2	8	4	7	1	4

Bron: NBB.

Het groeiende aandeel van de NLS in de buitenlandse handel van België is vooral te danken aan de concurrentiële prijzen van hun producten. Bij een beoordeling van de weerslag van de uitbreiding op de importprijzen en de ruilvoet van België dient echter rekening te worden gehouden met een aantal factoren, onder meer het feit dat de prijzen van de buitenlandse handel gemeenschappelijke invloeden ondergaan, zoals de wisselkoersschommelingen en de evolutie van de grondstofprijzen op de internationale markten. Wat volgt beperkt zich tot producten uit de verwerkende nijverheid, de goederencategorie waarop de handel met de NLS hoofdzakelijk betrekking heeft.

Grafiek 1 Eenheidswaarde van de Belgische import en export van producten uit de verwerkende nijverheid, uitgezonderd diamant

(indexcijfers 1995 = 100)



Bronnen: INR, NBB.

1 Eerste negen maanden.

2 Cyprus en Malta inbegrepen.

Aangezien de landen van de EU15 drie vierden vertegenwoordigen van de goederenhandel van België, spelen de prijzen van de import uit die landen een doorslaggevende rol voor de bepaling van de eenheidswaarde van ingevoerde producten uit de verwerkende nijverheid. In de loop van het laatste decennium is de eenheidswaarde van de import uit de NLS heel wat anders geëvolueerd dan in de geïndustrialiseerde landen. Met andere woorden, waar de eenheidswaarde voor de import uit de EU15 tussen 1995 en 2005 meer dan 26 pct. is gestegen, daalde die waarde met bijna de 15 pct. voor de import uit de NLS.

Van hun kant hebben de exportprijzen van Belgische producten uit de verwerkende nijverheid bestemd voor de NLS sterker geschommeld. Na een parallelle stijging met de export naar de EU15 is die evolutie vanaf 2002 trager verlopen en zijn die prijzen uiteindelijk minder snel gestegen. In totaal is de ruilvoet van België voor producten uit de verwerkende nijverheid dus sterk verbeterd ten opzichte van de NLS van de EU.

Samenvatting

Voor internationaal verhandelbare goederen kunnen de handel en de directe investeringen in zekere mate een alternatief bieden voor een nationale productie die op immigratie steunt.

Hoewel het aandeel van de NLS in de Belgische handel nog bescheiden is, 3,2 pct. van de export en 2,6 pct. van de import over de eerste tien maanden van 2005, is de toename van de handelsverrichtingen sinds 1995 merkwaardig: enkel de handelsverrichtingen met Azië zijn nog sterker geëvolueerd.

De integratie van deze landen in het Europese productieproces impliceert ook een wijziging in de structuur van de handelsverrichtingen. De intrasectorale handel ontwikkelt zich en bij de producten van de verwerkende nijverheid is het aandeel van producten met een hoge of gemiddelde technologie-intensiteit gestegen. De NLS vormen echter geen homogeen geheel: de technologie-intensiteit van de import uit Polen is niet zo hoog als die van de import uit Hongarije.

Sinds 1995 heeft België een handelsoverschot ten opzichte van de NLS in hun geheel en is de ruilvoet voor België gunstig geëvolueerd. Op die manier profiteert ons land van het uitbreidingsproces.

3.1.2. DE DIRECTE-INVESTERINGSRELATIES TUSSEN BELGIË EN DE NLS

Er dient te worden onderstreept dat de statistieken in verband met de directe buitenlandse investeringen (BDI) uitsluitend van financiële aard zijn¹⁴. Zij stemmen overeen met passiefposten op de ondernemingsbalans van directe-investeringen (maatschappelijk kapitaal, herbelegde winsten, schulden, enz.); er bestaat geen aanwijzing over de manier waarop deze financiële middelen worden aangewend in het kader van hun bedrijf.

Directe buitenlandse investeringen kunnen door talrijke motieven zijn ingegeven. Zo kunnen bepaalde firma's investeringen in productie-eenheden in het buitenland voor de exploitatie van natuurlijke rijkdommen (ertsen, enz.), om beloftevolle lokale markten te veroveren, of ook nog, om binnen het kader van een strategie van verticale integratie een grotere efficiëntie te verwzenlijken, door het productieproces op te splitsen en zo te profiteren van de verschillen op het niveau van de kostenfactoren. Die motieven zijn uiteraard combineerbaar.

Ook al hebben de NLS bepaalde troeven met hun natuurlijke rijkdommen, vooral de twee laatste motieven zijn belangrijk voor de BDI in deze landen. De lokale markten zijn inderdaad aantrekkelijk. Het reële bbp van de NLS groeide met meer dan 5,5 pct. in 2004, dat is meer dan het dubbele van de stijging binnen de EU15 en de vooruitzichten blijven gunstig. Voor firma's met een verticale-integratiestrategie blijven de arbeidskosten per geproduceerde eenheid er ook concurrentieel (zie afdeling 3.2.2).

¹⁴ Het Internationaal Monetair Fonds (1993) definieert een directe buitenlandse investering als een verwerving met duurzaam nut van een plaatselijke entiteit van een economie (directe investeerder) in een plaatselijke onderneming van een andere economie (directe-investeringsonderneming). Voor dit duurzaam nut, waarin een directe investering zich onderscheidt van een belegging in een effectenportefeuille, geldt als voorwaarde het bezit van ten minste 10 pct. van de gewone aandelen of de stemrechten van de directe-investeringsonderneming. In de praktijk kan dit geschieden door hetzij de oprichting van nieuwe ondernemingen, hetzij door fusie met of overname van bestaande ondernemingen. Daarnaast is het ook mogelijk om participaties te nemen in ondernemingen via een rechtstreekse band of via een of meer onrechtstreekse banden. Onrechtstreekse banden blijken uit participaties die de investeerder niet zelf bezit, maar uit participaties die hij via een of meer verwante ondernemingen controleert. Het kapitaal dat een directe investeerder aan een directe-investeringsonderneming verstrekt, kan de vorm aannemen van investeringen in het maatschappelijk kapitaal, herbelegde winsten of ook nog andere transacties, zoals interbedrijfsleningen die de directe investeerder of een verwante onderneming aan de directe-investeringsonderneming toezegt.

Tabel 6 Geografische opsplitsing van de uitstaande directe buitenlandse investeringen van België

(omloop eigen vermogen en leningen, directe en indirecte relaties)

	1997	2003	1997	2003
	Miljoen euro		Procenten van het totaal	
EU15	49.288	227.610	74,1	77,8
NLS10 ¹	680	3.257	1,0	1,1
waarvan:				
Hongarije	227	609	0,3	0,2
Polen	69	1.106	0,1	0,4
Slowakije	16	208	0,0	0,1
Tsjechische republiek	339	814	0,5	0,3
Andere West-Europese landen	4.577	16.144	6,9	5,5
Andere Centraal- en Oost-Europese landen	93	1.107	0,1	0,4
Noord-Amerika	8.238	25.565	12,4	8,7
Latijns Amerika en de Caraïben	1.879	6.636	2,8	2,3
Zuid-, Oost- en Zuid-Oost-Azië	1.039	8.556	1,6	2,9
Rest van de Wereld	704	3.617	1,1	1,2
Totaal	66.498	292.492	100,0	100,0

Bron: NBB.

¹ Inclusief Cyprus en Malta.

De directe investeringen van België in de NLS beliepen 3,1 miljard euro in 2003. Over de periode tussen 1997 en 2003 werden zij 4,6 maal groter, een iets snellere evolutie dus dan het totaal van de directe investeringen in het buitenland. Dit groeitempo ligt echter lager voor de Belgische investeringen bestemd voor de andere Centraal- en Oost-Europese landen of Azië. Merkwaardig is echter het feit dat van de BDI in de andere landen van de EU15, de voornaamste bestemming van de Belgische directe investeringen in het buitenland, nagenoeg drie vierden even snel zijn toegenomen als die bestemd voor de NLS, terwijl het overdrachtniveau daarvan heel wat lager ligt (1 pct. van de BDI).

Die investeringen gebeurden voornamelijk in Polen, Tsjechië en Hongarije, die samen meer dan 75 pct. van de Belgische BDI bestemd voor de NLS vertegenwoordigden.

Tabel 7 Opsplitsing per bedrijfstak van de directe buitenlandse investeringen van België in 2003

(eigen vermogen en leningen, directe en indirecte relaties)

In miljoenen euro	NLS10 ¹	EU15	Totaal
Financiële activiteiten; onroerende goederen, verhuur en diensten aan bedrijven	1.195	124.180	156.802
Verwerkende nijverheid	879	40.036	50.101
Vervoer en communicatie	4	12.542	40.222
Handel; reparatie van auto's en huishoudelijke apparaten	428	8.962	12.949
Winning van delfstoffen	76	2.846	9.596
Collectieve, sociale en persoonlijke diensten	92	9.120	9.322
Financiële activiteiten	79	23.478	7.666
Bouwnijverheid	19	664	4.559
Productie en distributie van elektriciteit, gas en water	486	5.319	875
Varia	0	464	402
Totaal	3.257	227.611	292.492
In procenten van het totaal	NLS10 ¹	EU15	Totaal
Financiële activiteiten; onroerende goederen, verhuur en diensten aan bedrijven	36,7	54,6	53,6
Verwerkende nijverheid	27,0	17,6	17,1
Collectieve, sociale en persoonlijke diensten	0,1	5,5	13,8
Handel; reparatie van auto's en huishoudelijke apparaten	13,1	3,9	4,4
Winning van delfstoffen	2,3	1,3	3,3
Collectieve, sociale en persoonlijke diensten	2,8	4,0	3,2
Financiële activiteiten	2,4	10,3	2,6
Bouw	0,6	0,3	1,6
Productie en distributie van elektriciteit, gas en water	14,9	2,3	0,3
Varia	0,0	0,2	0,1
Totaal	100,0	100,0	100,0

Bron: NBB.

¹ Inclusief Cyprus en Malta.

De Belgische BDI geschiedt voornamelijk in drie activiteitsgebieden: "Financiële activiteiten; onroerende goederen, verhuur en diensten aan ondernemingen", de verwerkende nijverheid en de tak "Vervoer en communicatie". Net zoals in de andere landen zijn deze takken doorslaggevend in de NLS, maar de "Productie en distributie van elektriciteit, gas en water" en de handel zijn ook twee belangrijke investeringsgebieden.

Voor het totaal van alle directe buitenlandse investeringen die de NLS ontvangen, vallen twee tendensen op (UNCTAD, juli 2005): ten eerste, trekken de NLS hoe langer hoe meer BDI aan in productie-activiteiten met een hogere technologie-intensiteit, zoals precisie-instrumenten (zoals wij konden aantonen voor de handelscijfers). Vaak impliceert dit dat de lokale productie-eenheden gemoderniseerd werden en dat hun productie veeleer geconcentreerd is in de exportsectoren, zoals de auto-industrie of de sector machines en werktuigen. De tweede vastgestelde tendens is de toename van investeringen door KMO's uit EU15 landen, in vergelijking met de investeringen door grote groepen. Met de toetreding van deze landen tot de Unie verminderden in de ogen van de KMO's de economische en politieke risico's en werden de douaneprocedures een stuk eenvoudiger.

Volgens een onderzoek van A.T. Kearney (2004), dat door de UNCTAD wordt geciteerd, wijzen de investeerders er niettemin op dat hun aantrekkingskracht vermindert als gevolg van slechte infrastructuren, corruptie alsook de geleidelijke afbrokkeling van het concurrentievoordeel van de NLS in termen van productiekosten.

Het onderzoek dat de Nationale Bank van België voerde in verband met de directe buitenlandse investeringen maakt ook een analyse mogelijk van de directe investeringen van de NLS in België. Die stromen zijn uiterst beperkt. Op basis van de omloop van het eigen vermogen in 2003, stelt men niettemin vast dat vanuit één van die landen in de Belgische bouwsector wordt geïnvesteerd.

Samenvatting

De directe investeringen van België in de NLS bedroegen 3,1 miljard euro in 2003. In de periode tussen 1997 en 2003 groeiden zij met factor 4,6, dat is een snellere toename dan voor het totaal aan directe investeringen in het buitenland. Dit groeitempo ligt echter lager dan voor de Belgische investeringen bestemd voor de andere Centraal- en Oost-Europese landen of Azië.

Voor het totaal van alle directe buitenlandse investeringen die de NLS ontvangen, vallen twee tendensen op. Ten eerste, trekken de NLS hoe langer hoe meer BDI aan in productie-activiteiten met een hoge technologie-intensiteit. Ten tweede groeit het aandeel van BDI door KMO's uit EU15 landen, in vergelijking met de investeringen door grote groepen.

3.2. VERSCHILLEN IN LEVENSTANDAARD EN ARBEIDSKOSTEN TUSSEN BELGIË EN DE NLS

Aanzienlijke verschillen in levensstandaard tussen landen liggen mede aan de basis van de waargenomen migratiebewegingen. In onderstaande kader wordt een beknopt overzicht gegeven van de belangrijkste beweegredenen van migratie. Vervolgens wordt dieper ingegaan op de determinanten van de levensstandaard. Aangezien deze mede bepaald wordt door het inkomen uit arbeid, worden de bestaande verschillen in de loonkosten en nettolonen besproken. Tenslotte wordt ook aandacht besteed aan verschillen in de spreiding van de lonen, omdat ook deze een invloed kunnen hebben op de migratie.

Kader 1 - Bewegredenen van migratie

De drijfveren om te emigreren hebben betrekking op, enerzijds, pushfactoren die langs de aanbodzijde aanzetten tot emigratie en, anderzijds, pullfactoren die de vraag naar immigranten in het land van bestemming beïnvloeden.

Langs de aanbodzijde spelen de verschillen in levensstandaard, meestal uitgedrukt in bbp per inwoner aan koopkrachtstandaard, een belangrijke rol. Mensen verhuizen als het verwachte inkomen elders hoger is dan thuis. Het verwachte inkomen hangt niet enkel af van het gemiddelde inkomen in het land van bestemming, maar ook van de kans om een baan te vinden. Het werkloosheidsniveau is bijgevolg eveneens een bepalende factor voor immigratiestromen. Landen met hoge inkomens en lage werkloosheid kunnen meer immigranten verwachten.

Ook niet-economische factoren spelen een rol. Verhuizen naar een ander land met een andere taal en verschillende cultuur, vaak met achterlating van de familie, is een moeilijke beslissing. Deze factoren wegen niet alleen op de keuze om al dan niet te emigreren, maar ook op de keuze van het land van bestemming. De emigratiekost zal des te lager zijn naarmate het land van bestemming meer nabij is - zowel geografisch als inzake cultuur en taal - en er reeds netwerken van migranten uit hetzelfde land aanwezig zijn. Deze netwerken kunnen helpen bij het vinden van een baan of een woning en bij het voldoen aan administratieve verplichtingen.

Wat de vraagzijde betreft, hebben migratiestromen in het verleden de economische ontwikkeling van een aantal landen in de Nieuwe Wereld mogelijk gemaakt. In de jaren zestig werd het gebrek aan - meestal laaggeschoolde - arbeidskrachten in een aantal Noordelijke EU-lidstaten opgevuld door immigranten uit de Zuidelijke landen van Europa. Een recente ontwikkeling is het aantrekken van hooggeschoolde immigranten teneinde tegemoet te komen aan het tekort aan goed opgeleide arbeidskrachten voor welbepaalde knelpuntberoepen zoals b.v. dokter, ingenieurs en informaticaspecialisten.

3.2.1. ANALYSE VAN DE BELANGRIJKSTE DETERMINANTEN VAN DE VERSCHILLEN IN LEVENSTANDAARD

De meest gebruikte indicator van de levensstandaard is het bruto binnenlands product (bbp) per capita. Om tot een internationale vergelijking te komen, moeten de bbps uitgedrukt in de lokale munt omgezet worden in een eenheidsmunt (meestal euro of dollar) aan de hand van de zogenaamde koopkrachtstandaarden (KKS). Een koopkrachtstandaard¹⁵ is een fictieve wisselkoers die de verschillen in prijsniveaus tussen de landen ongedaan maakt, zodat men na omrekening komt tot een vergelijking van koopkracht.

¹⁵ De berekening van de KKS gebeurt in drie stappen. In een eerste stap wordt voor elk product de verhouding berekend tussen de prijzen uitgedrukt in de nationale munteenheid in beide landen. In een tweede stap wordt voor elke productgroep de prijsverhouding berekend door het ongewogen gemiddelde te nemen van de prijsverhoudingen van de individuele producten die deel uitmaken van de groep. Tenslotte wordt op het geaggregeerde niveau de KKS bepaald door het gewogen gemiddelde te nemen van de prijsverhoudingen van de productgroepen, waarbij de gewichten gebaseerd zijn op de overeenkomstige uitgaven voor de productgroepen.

Tabel 8 Bbp per capita in 2004

	in euro	in KKS	in procenten van EU15-gemiddelde in KKS
EU15	25.642	24.505	100,0
BE	27.653	26.809	109,4
CZ	8.503	15.923	65,0
EE	6.669	11.604	47,4
LV	4.828	9.715	39,6
LT	5.263	10.834	44,2
HU	8.026	13.621	55,6
PL	5.336	11.061	45,1
SI	13.093	17.925	73,1
SK	6.154	11.746	47,9

Bron: EC.

Vijf van de acht NLS hadden op het moment van toetreding in 2004 een levensstandaard die minder dan de helft van de gemiddelde levensstandaard in de EU15 bedroeg. Enkel Hongarije (55 pct.), Tsjechië (65 pct.) en Slovenië (73 pct.) hadden een ietwat hogere levensstandaard. Daarentegen is deze in België ongeveer 10 pct. hoger dan het EU15-gemiddelde, waardoor het verschil in levensstandaard tussen België en de NLS nog groter is.

De levensstandaard kan verder opgesplitst worden in twee componenten door gebruik te maken van volgende formule:

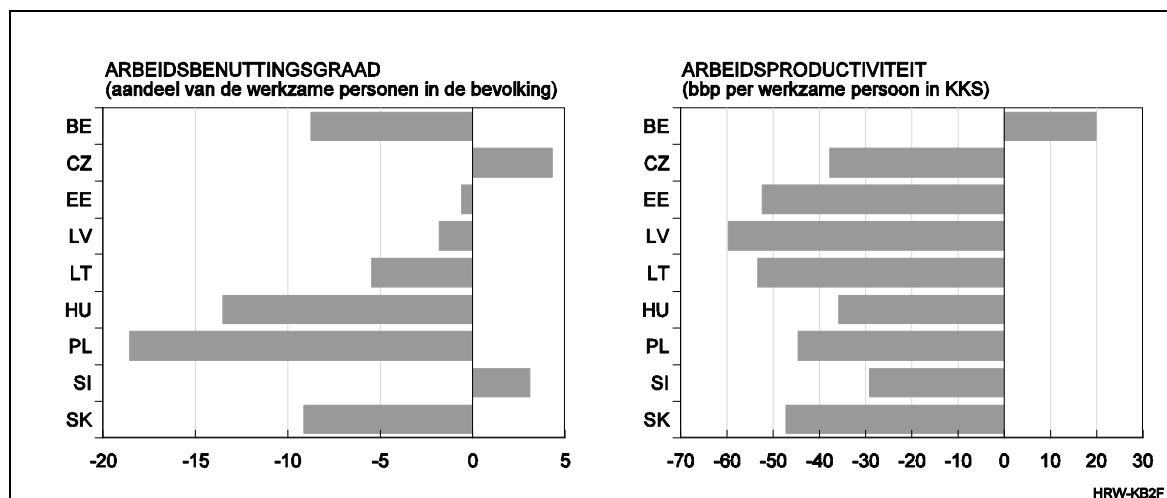
$$\frac{\text{BBP}}{\text{POP}} = \frac{\text{BBP}}{\text{L}} \cdot \frac{\text{L}}{\text{POP}}$$

(met POP = aantal inwoners en L = aantal werkzame personen)

De eerste component (bbp/L) geeft de zichtbare arbeidsproductiviteit in de totale economie weer en dient, net zoals het bbp per capita, uitgedrukt te worden in KKS om een internationale vergelijking van de niveaus mogelijk te maken, terwijl de tweede component een indicator is voor de benuttigingsgraad van arbeid. Deze wordt bepaald door de werkgelegenheidsgraad alsook de leeftijdsstructuur van de bevolking, met name het aandeel van de bevolking op arbeidsleeftijd. Volgens de bovenstaande formule is een hoge levensstandaard het resultaat van een hoge benuttigingsgraad van arbeid en/of een hoge arbeidsproductiviteit. Hierbij dient opgemerkt te worden dat volgens deze formule verschillende combinaties van arbeidsproductiviteit en werkgelegenheidsgraad aanleiding kunnen geven tot eenzelfde levensstandaard. Indien rekening gehouden wordt met bijkomende criteria (inkomensverdeling, sociale cohesie, enz.), dan verdient een combinatie met een hoge werkgelegenheidsgraad de voorkeur, zoals reeds meermaals werd benadrukt door de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid.

Wanneer deze decompositie toegepast wordt op de NLS en vergeleken wordt met deze voor de EU15, dan kan men stellen dat de relatief lage levensstandaard in de NLS het gevolg is van zowel een lage benuttigingsgraad van arbeid als van een lage productiviteit. Wat eerstgenoemde betreft, scoort België ook slechter dan het EU15-gemiddelde van 44,4 pct. en doen enkel Polen en Hongarije het nog veel slechter. Daartegenover staat dat België in 2004 wel een productiviteitsniveau kende dat ongeveer 20 pct. boven het EU15-gemiddelde lag, terwijl dat in de NLS van 30 pct. tot 60 pct. onder het EU-gemiddelde lag.

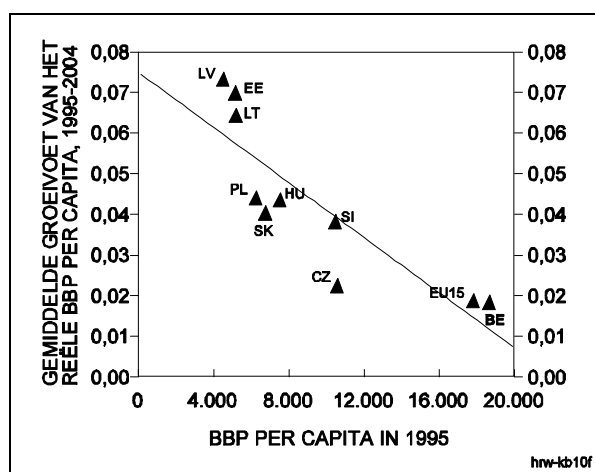
Grafiek 2 Opsplitsing van het bbp per capita in 2004
(afwijkingen t.o.v. de EU15, in procenten)



Bron: EC.

Nochtans groeide het bbp per capita in de periode 1995 - 2004 in alle NLS sneller dan in de EU15 en in België, en kan men dus spreken van enige convergentie in de levensstandaarden tussen de oude en nieuwe lidstaten. Deze convergentie uit zich in het negatieve verband tussen het reële bbp per capita in het basisjaar 1995 en de gemiddelde groei ervan in de daaropvolgende periode. Deze groei was het sterkst in de Baltische landen, die in 1995 tot de armste landen in Europa behoorden, en het zwakst in Tsjechië, dat samen met Slovenië in 1995 reeds een hogere levensstandaard kende. De gemiddelde groeivoet van het reële bbp per capita in de periode 1995-2004 was in Tsjechië vergelijkbaar met deze in de veel rijkere EU15 en België, en bijgevolg veel lager dan men zou verwachten op basis van de levensstandaard in 1995.

Grafiek 3 Convergentie van het reële bbp per capita¹ in de periode 1995-2004



Bron: EC.

¹ Gedefinieerd als het bbp per capita tegen vaste prijzen en KKS (basisjaar = 1995).

Deze inhaalbeweging is toe te schrijven aan een sterke productiviteitsgroei (zie deel 3.4.4.), terwijl de benutting van arbeid daalde in de meeste NLS met uitzondering van Hongarije en Letland (Mansova, Rutkowski en Fretwell, 2005). Met andere woorden, de toename van de output (vraag) kan volledig opgevangen worden door het opdrijven van de productiviteit, onder meer als gevolg van herstructureringen, rationalisering, de invoer van nieuwe technologieën en investeringen, en vertaalt zich tot nu toe niet in de creatie van nieuwe arbeidsplaatsen. De werkgele-

genheidsgraad in de NLS bevindt zich bovendien op een historisch laag niveau, na de scherpe terugval ervan in de eerste helft van de jaren negentig.

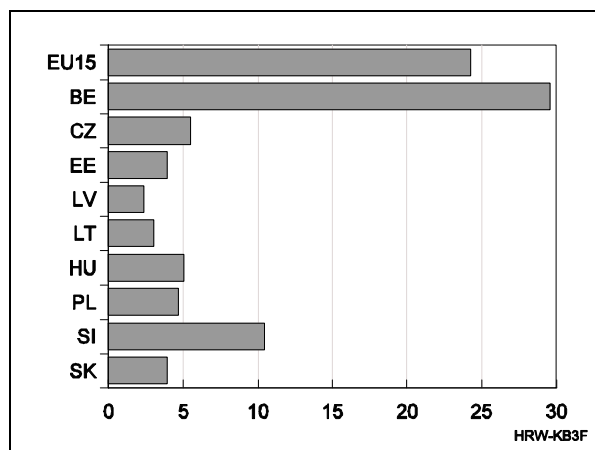
3.2.2. ANALYSE VAN DE VERSCHILLEN IN ARBEIDSKOSTEN EN NETTOLONEN

Onderling vergelijkbare statistieken met betrekking tot de arbeidskosten voor alle EU25-landen zijn beschikbaar via Eurostat. Het begrip arbeidskosten verwijst naar de totale kosten gedragen door de werkgever om personeel tewerk te stellen, en omvat onder meer de brutolonen en bonussen, de vergoedingen in natura, de vergoedingen voor niet-gewerkte dagen alsook de sociale-zekerheidsbijdragen van de werkgever aan de overheid en de particuliere sector. Deze gegevens worden ingezameld aan de hand van een arbeidskostenenquête, die om de vier jaar plaatsvindt. Voor de tussenliggende jaren wordt een extrapolatie gemaakt.

De vastgestelde verschillen in de levensstandaard weerspiegelen zich tevens in de lonen. De gemiddelde arbeidskosten per uur in de industrie en dienstensector lagen in de NLS in 2003 met een bedrag tussen 2,4 euro in Letland en 10,5 euro in Slovenië 40 tot 90 pct. onder de arbeidskosten per uur van 29,6 euro in België, terwijl ze in de EU15 gemiddeld 24,3 euro bedroegen en ongeveer 20 pct. onder het Belgische niveau lagen.

Grafiek 4 Gemiddelde arbeidskosten per gewerkt uur¹ in 2003

(in euro)



Bron: EC.

¹ In de industrie, bouw en dienstensector.

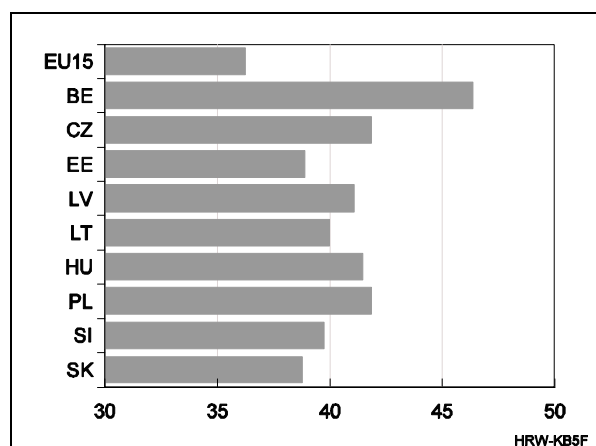
De waargenomen verschillen in de arbeidskosten per uur zijn mede toe te schrijven aan de veel lagere arbeidsproductiviteit en aan de veel lagere levensstandaard in de NLS, die tot uiting komt in een lager prijsniveau. Zij worden eveneens beïnvloed door verschillen in de werkgelegenheidsstructuur. Terwijl het aandeel van de industrie en bouw in de tewerkstelling in de meeste NLS (met uitzondering van Polen, Litouwen en Letland waar het aandeel van landbouw in de tewerkstelling nog zeer belangrijk is) tussen de 35 en 40 pct. bedraagt, is dat gemiddeld ongeveer 25 pct. in de EU15 (Stehrer, 2005). Anderzijds is het aandeel van de dienstensector in de tewerkstelling lager in alle NLS dan in de EU15.

Tenslotte draagt de fiscale en parafiscale druk op het inkomen uit arbeid mogelijk ook bij tot de waargenomen loonverschillen. De loonwig - gedefinieerd als het verschil tussen de door de werkgever betaalde arbeidskost en het door de werknemer ontvangen nettoloon - voor de lage inkomens is het grootst in België, maar is in alle NLS groter dan de gemiddelde loonwig in de EU15. Concreet betekent dit dat de reeds vastgestelde verschillen in de arbeidskosten tussen de NLS en België (en de EU15) in dezelfde mate tot uiting zullen komen in de nettolonen, althans wat betreft de lage lonen. Dit neemt niet weg dat er onderlinge verschillen zijn in de samenstelling van de loonwig. De sociale-zekerheidsbijdragen betaald door de werkgevers zijn aanzienlijk lager in

Polen en Slovenië, hetgeen het statuut van de tijdelijke detachering van werknemers in België aantrekkelijk kan maken. In de andere NLS zijn ze vergelijkbaar met deze betaald door de Belgische werkgevers. Men kan vermoeden dat de verschillen in de loonwig tussen België en de NLS belangrijker zullen zijn voor de hogere inkomens en in het nadeel van België zullen spelen. De directe belasting op het inkomen uit arbeid heeft in de meeste NLS een tamelijk vlakke structuur, terwijl deze in België sterk progressief is. Bovendien wordt de progressiviteit van de fiscale en parafiscale druk in België de jongste jaren nog versterkt door het toegenomen belang van de structurele bijdrageverminderingen op de lage lonen en de doelgroepenkortingen.

Grafiek 5 De fiscale en parafiscale druk op de lage lonen¹ in 2004

(procenten van de arbeidskosten)



Bron: EC.

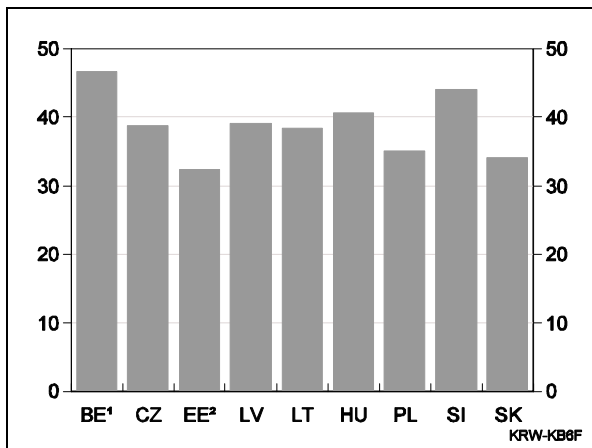
¹ Lage lonen zijn gedefinieerd als 67 pct. van het gemiddelde loon in de totale economie.

3.2.3. ANALYSE VAN DE VERSCHILLEN IN DE INKOMENSVERDELING

De Europese Commissie komt in haar jaarlijks werkgelegenheidsrapport (European Commission, 2005) tot de conclusie dat de mate van inkomensongelijkheid sterk verschilt van land tot land, zowel binnen de EU15 als binnen de NLS. België behoort samen met de Scandinavische landen, Nederland en Italië tot de groep binnen de EU15 met een geringe inkomensongelijkheid. Binnen de groep van NLS heeft Tsjechië eveneens een geringe inkomensongelijkheid, vergelijkbaar met deze in België, terwijl deze groter is in Hongarije en Slovakije doch niet ongewoon naar Europese normen. Daarentegen kennen de Baltische landen, Polen en Slovenië een substantiële inkomensongelijkheid in vergelijking met alle EU15-lidstaten.

De spreiding van de lonen wordt aan de onderkant begrensd door het wettelijke minimumloon. Alle NLS hebben een minimumloon, dat in 2004 doorgaans tussen de 30 en 40 pct. van het gemiddelde maandelijkse brutoloon in de industrie en dienstensector bedroeg. In Slovenië bedraagt dit percentage 45 pct., hetgeen vergelijkbaar is met dat voor België (46 pct.). In België werken weinig werknemers tegen het minimumloon omdat de sectorale minima bindend zijn en deze doorgaans hoger liggen dan het wettelijke minimum. Men kan bijgevolg veronderstellen dat de minst betaalde arbeidsplaatsen in België in verhouding tot het gemiddelde loon genereuzer verloned worden dan in de NLS.

Grafiek 6 Minimum maandloon in België en de NLS in 2004
(in procenten van het gemiddelde bruto-maandloon in industrie en dienstensector)



Bron: EC, HRW.

¹ Percentage werd geraamd conform de Eurostat-methode op basis van de HRW-cijfers met betrekking tot het wettelijk minimumloon en het gemiddelde brutoloon per werknemer in de particuliere sector.

² Percentage heeft betrekking op 2003.

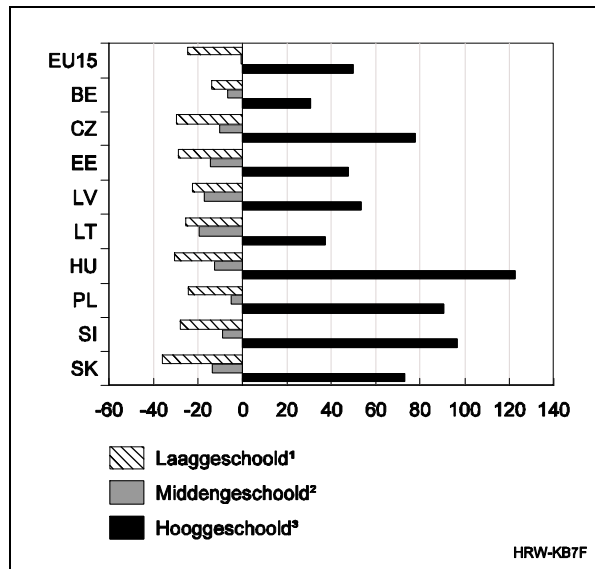
Een andere determinant van de loonspreiding is de mate waarin investeringen in menselijk kapitaal financieel beloond worden door de arbeidsmarkt. Een dergelijke analyse kan voor het jaar 2002 uitgevoerd worden op basis van de gegevens uit de enquête naar de structuur van de brutolonen van Eurostat, waarbij de werknemers onderverdeeld worden in drie categorieën (laaggeschoolden, middengeschoolden en hogeschoolden) naargelang het hoogst behaalde diploma.

Een eerste vaststelling is dat de brutolonen van laaggeschoolden niet ver onder het gemiddelde brutoloon in de industrie en dienstensector liggen in België, terwijl deze gemiddeld in de EU15, alsook in Polen, Letland en Litouwen ongeveer 25 pct. lager liggen en dit verschil nog groter is in Slovenië, Estland, Tsjechië, Hongarije en Slovakije. Verder verdienen de middengeschoolden in alle NLS tussen de 5 en 20 pct. minder dan het gemiddelde brutoloon in industrie en dienstensector, dit is ook het geval in België. Tenslotte stelt men vast dat het brutoloon van een hogeschoolde in België ongeveer 30 pct. boven het gemiddelde ligt, hetgeen bekeken vanuit een internationaal vergelijkend perspectief wijst op een beperkte spreiding van de brutolonen rond het gemiddelde en bijgevolg een laag rendement op investeringen in menselijk kapitaal. Dit rendement is inderdaad iets hoger voor het gemiddelde van de EU15 alsook voor de Baltische staten en zeer belangrijk voor de andere vijf NLS.

De druk op de lonen van hogeschoolden in de NLS is wellicht groter doordat, enerzijds, de vraag naar hogeschoolde arbeid toeneemt als gevolg van de technologische inhaalbeweging en de ontwikkeling van de financiële sector en de diensten aan bedrijven, en, anderzijds, het aanbod van hogeschoolden kleiner is dan in de EU15. Dit laat vermoeden dat België financieel relatief aantrekkelijker is voor de laag- en middengeschoolden dan voor de hogeschoolden uit de NLS.

Grafiek 7 De lonen in industrie en dienstensector in 2002: opsplitsing naar scholingsniveau

(verschillen met het gemiddelde loon)



Bron: EC.

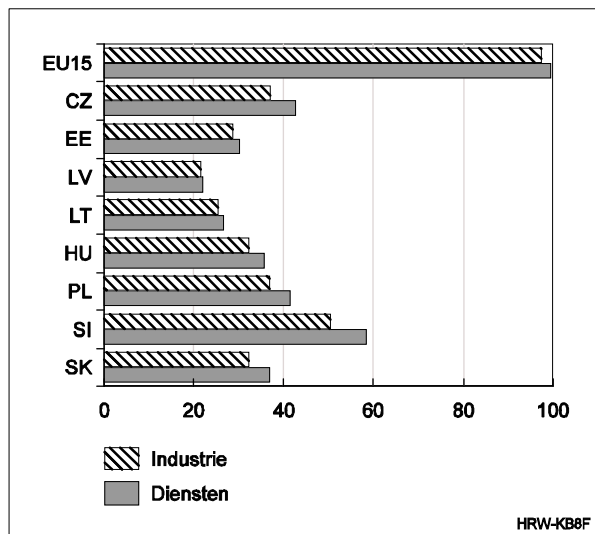
¹ Dit zijn werknemers met ten hoogste een diploma lager of lager middelbaar onderwijs.² Dit zijn werknemers met ten hoogste een diploma hoger middelbaar onderwijs.³ Dit zijn werknemers met een diploma hoger onderwijs.

Tenslotte kan op basis van dezelfde enquête ook enig inzicht verworven worden in de sectorale brutoloonverschillen tussen de NLS enerzijds en de EU15 en België anderzijds. Na omrekening in KKS, stelt men vast dat de kloof tussen de NLS en België (en de EU15) iets groter is voor de industrie en bouw dan voor de dienstensector, hoewel die in beide gevallen aanzienlijk is.

Deze waarneming is consistent met de snel toenemende tertialisering van de economische activiteit in de NLS, waarbij loonverschillen onder meer de veranderingen in de structuur van de vraag naar arbeid weerspiegelen. Daarnaast stellen de dienstensectoren gemiddeld meer hooggeschoolden tewerk en liggen de brutolonen in de financiële sector zeer hoog in de meeste NLS, hoewel het aandeel van de tewerkstelling in de financiële sector er nog lager is in vergelijking met België en de EU15. Dit betekent dat de aansporingen om te migreren op basis van de bestaande loonverschillen wellicht iets sterker zijn voor arbeiders uit de afslankende industrie en bouwnijverheid dan voor de bedienden uit de groeiende dienstensector.

Grafiek 8 De gemiddelde brutolonen per uur in KKS in 2002

(procenten van het Belgische gemiddelde)



Bron: EC.

Samenvatting

Op het moment van de toetreding in 2004 waren de verschillen in de levensstandaard en de lonen tussen België, enerzijds, en de NLS, anderzijds, groot. Deze kunnen mede aanleiding geven tot migratie van werknemers uit de NLS naar België. Nochtans stelt men sinds 1995 reeds enige convergentie vast van de levensstandaard, welke het resultaat is van een snellere productiviteitsstoeiname in de NLS.

De verschillen in levensstandaard weerspiegelen zich ook in de arbeidskosten. De loonverschillen zijn het meest aantrekkelijk voor laagbetaalde werknemers, alsook voor werknemers uit de industrie en bouw. Daarentegen maken de progressiviteit van de fiscale en parafiscale druk op het inkomen uit arbeid en de beperktere loonverschillen tussen opleidingsniveaus België relatief minder aantrekkelijk als een migratiebestemming van hooggeschoolde werknemers uit de NLS.

3.3. DE ARBEIDSMARKT IN DE NLS

Met de uitbreiding van de EU op 1 mei 2004 met 8 landen uit Centraal- en Oost-Europa alsook met Cyprus en Malta, is de bevolking van de EU met 19,4 pct. toegenomen. Bij de 383 miljoen inwoners die de EU op dat ogenblik telde, kwamen er immers 74 miljoen bij. Met zowat 38 miljoen inwoners vertegenwoordigt Polen iets meer dan de helft van de nieuwkomers.

Tabel 9 Bevolking in de EU15 en in de NLS10 op 1 januari 2004

	Totale bevolking	Bevolking tussen 15 en 64 jaar
	(miljoenen personen)	
EU15	383.047	255.448
NLS10	74.142	51.652
Tsjechië	10.211	7.234
Estland	1.351	916
Cyprus	730	497
Letland	2.319	1.587
Litouwen	3.446	2.319
Hongarije	10.117	6.944
Malta	400	275
Polen	38.191	26.659
Slovenië	1.996	1.405
Slowakije	5.380	3.815
EU25	457.189	307.099

Bron: EC.

De toetreding van tien NLS betekent ook een forse toename van het aantal arbeidskrachten - gemeten in termen van de bevolking op arbeidsleeftijd - in de EU. Het aantal personen tussen 15 en 64 jaar is gestegen van 255 miljoen voor de EU15 tot 307 miljoen voor de EU25, dat is een toename met 20,2 pct., of iets meer dan de aangroei van de totale bevolking.

In het vorige deel werd vermeld dat mensen uit de NLS naar België en de andere landen van de EU15 worden aangetrokken door de verschillen in levensstandaard tussen de NLS en de EU15; die aantrekkingskracht vergroot naargelang de arbeidsmarkt van het gastland dynamischer is en de vooruitzichten op werk voor migratiekandidaten op de nationale arbeidsmarkt geringer zijn. Talrijke, niet alleen financiële variabelen hebben een invloed op de emigratiekeuze (zie kader 1 in deel 3.2). Het is dan ook moeilijk om zonder gebruik van noodgedwongen beperkende hypothesen a priori het aantal emigratiekandidaten te ramen. Daarentegen is een typering mogelijk van de bevolking op arbeidsleeftijd in de landen van herkomst, alsook een inschatting van de kansen op vertrek, uitgaande van de situatie op de respectievelijke nationale arbeidsmarkten, en een beoordeling van de situatie op de arbeidsmarkt in het land van bestemming.

De analyse van deze kenmerken, in de delen 3.3 en 3.4, steunt grotendeels op de resultaten van de arbeidskrachtentelling van het tweede kwartaal van 2005. Aangezien het gaat om steekproefgewijs gehouden enquêtes waarvan de antwoorden, na verwerking, naar de hele bevolking geëxtrapoleerd worden, dienen de zeer gedetailleerde resultaten (die, met andere woorden, verschillende criteria aan elkaar koppelen, zodat de betrokken bevolkingen steeds meer worden gereduceerd) met voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden, gelet op het belangrijke vertrouwensinterval dat hieraan is verbonden. Bevolkingsgroepen die na extrapolatie minder dan 5.000 personen telden, konden hierdoor niet in aanmerking worden genomen. In de tabellen staan zij vermeld als "n.r." (niet representatief).

3.3.1. DE BEVOLKING OP ARBEIDSLEEFTIJD IN DE EU15 EN DE NLS NU EN IN DE VOLGENDE JAREN

Bij de opsplitsing van de bevolking op arbeidsleeftijd naar arbeidsstatuut¹⁶ wordt een onderscheid gemaakt tussen de actieven die een baan hebben of zoeken (de beroepsbevolking), en de inactieven.

De activiteitsgraad, dat is de beroepsbevolking in procenten van de bevolking tussen 15 en 64 jaar, is relatief uniform in de NLS. In zes van die landen ligt hij minder dan 2,5 procentpunten onder het gemiddelde van de EU15 (71 pct.), waardoor zij beter presteren dan België, waar deze ratio 66,4 pct. belooft. In Polen en Hongarije ligt de activiteitsgraad heel wat lager, hij bedraagt er nl. respectievelijk slechts 63,9 en 61,2 pct.

Daarentegen staat dat de opsplitsing van de beroepsbevolking over werkenden en werklozen niet homogeen is. Zo varieert het aandeel werkende personen tussen 15 en 64 jaar van 52,2 pct. in Polen tot 66 pct. in Slovenië. In Hongarije en Slowakije ligt de werkgelegenheidsgraad in de buurt van 57 pct. In Letland en Litouwen bedraagt hij ongeveer 63 pct. In de overige landen ligt de werkgelegenheidsgraad rond het gemiddelde van de EU15, namelijk 65 pct. In België belooft deze ratio 61 pct.

Het aandeel van de werkloze bevolking op arbeidsleeftijd¹⁷ compenseert voor het grootste gedeelte de verschillen opgetekend met betrekking tot de werkgelegenheidsgraad. Zo vertegenwoordigen de werkzoekenden in Polen, waar de werkgelegenheidsgraad bijzonder laag ligt, ongeveer 12 pct. van de bevolking tussen 15 en 64 jaar, net als in Slowakije. Hongarije vormt een uitzondering, aangezien daar tegenover een relatief lage werkgelegenheidsgraad een zeer kleine groep werkzoekenden staat (4,4 pct.). Slovenië staat er opnieuw het best voor: de werkzoekenden vertegenwoordigen er slechts 4,1 pct. van de bevolking op arbeidsleeftijd. Dit aandeel belooft gemiddeld 5,8 pct. in de EU15 en 5,4 pct. in België.

¹⁶ In dit deel worden voor werkgelegenheid en werkloosheid de definities van het IAB gebruikt. Een werkende is iemand die in de week vóór de enquête ten minste één bezoldigd werkuur heeft gepresteerd. Een werkzoekende is iemand zonder werk die in de loop van de vier weken die aan de enquête voorafgingen, actief werk heeft gezocht en beschikbaar is om binnen de twee weken aan de slag te gaan. Deze begrippen kunnen dan ook sterk afwijken van de administratieve begrippen.

¹⁷ Dit begrip verschilt van het gangbare concept werkloosheidsgraad. Dit laatste geeft het deel van de beroepsbevolking (de som van werkenden en werklozen) weer dat werk zoekt. In dit deel wordt de werkloosheidsgraad gedefinieerd als het deel van de bevolking op arbeidsleeftijd (personen tussen 15 en 64 jaar, ongeacht hun arbeidsstatuut) dat werk zoekt.

Tabel 10 Bevolking op arbeidsleeftijd in het tweede kwartaal van 2005: opsplitsing naar arbeidsstatuut

	BE	EU15	CZ	EE	LV	LT	HU	PL	SI	SK
Bevolking op arbeidsleeftijd (miljoenen personen)	6,9	253,7	7,3	0,9	1,6	2,3	6,8	26,2	1,4	3,8
Opsplitsing naar statuut (procenten van het totaal)										
1. Actieven	66,4	71,0	70,2	70,8	69,4	68,5	61,2	63,9	70,1	68,6
1.1 Werkend	61,0	65,1	64,7	64,9	63,0	62,6	56,8	52,2	66,0	57,4
1.2 Werkzoekend	5,4	5,8	5,5	5,9	6,4	5,9	4,4	11,7	4,1	11,2
2. Inactieven	33,6	29,0	29,8	29,2	30,6	31,5	38,8	36,1	29,9	31,4
2.1 Willen werken ¹	2,5	4,0	2,7	5,1	7,6	2,2	4,7	5,0	3,3	1,5
2.2 Overige	31,1	n.b.	27,1	24,1	23,0	29,2	34,1	31,0	26,6	29,8
<i>p.m. Arbeidsreserve</i> (= 1.2+2.1)										
<i>Procenten van het totaal</i>	7,9	n.b.	8,2	11,0	14,0	8,1	9,1	16,7	7,4	12,8
<i>Miljoenen personen</i>	0,5	n.b.	0,6	0,1	0,2	0,2	0,6	4,4	0,1	0,5

Bronnen: EC (berekeningen HRW).

¹ Werkzoekenden die niet zijn opgenomen bij de in de zin van het IAB gedefinieerde werkzoekenden en personen die, hoewel niet werkzoekend, toch willen werken. Het gemiddelde voor de EU15 wordt berekend op basis van de gegevens van 12 landen, aangezien Duitsland, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk niet de nodige gegevens verstrekken.

Bij de inactieven zijn er personen die op zoek zijn naar werk maar op basis van de criteria van het IAB niet als werkzoekend kunnen worden beschouwd. Anderen zoeken geen werk, maar willen toch werken. Voor die houding zijn verschillende verklaringen mogelijk, die ofwel te maken hebben met hun persoonlijke situatie (ziekte, handicap, gezinslasten, afstand tussen woonplaats en werkgelegenheidscentra), hetzij met de lokale arbeidsmarktsituatie (het feit dat er geen of weinig werk is, ontmoediging na lang zoeken).

Het vooruitzicht op een hoger inkomen, zelfs al is dit tijdelijk of vergt dit een aanzienlijke verplaatsing, zou een deel van die mensen ertoe kunnen aanzetten om in het buitenland werk te zoeken. Deze werkwillige inactieven¹⁸ zijn relatief talrijker in Letland, waar zij 7,6 pct. van de bevolking op arbeidsleeftijd vertegenwoordigen. In Estland belooft hun aandeel 5,1 pct. In Hongarije en Polen, de twee dichtst bevolkte NLS, is dat respectievelijk 4,7 en 5 pct. In de andere landen ligt dit aandeel lager dan het gemiddelde van de EU15, dat 4 pct. bedraagt¹⁹. In België is dat cijfer bijzonder gering, nl. slechts 2,5 pct.

Emigratiekandidaten vindt men vooral bij het jongste deel van de bevolking op arbeidsleeftijd²⁰, meer bepaald bij personen die, na afloop van hun studies, geen werk vinden of niet tevreden zijn met hun baan of het loon dat ze hiervoor krijgen. De **opsplitsing van de bevolking op arbeidsleeftijd naar leeftijdsgroep** leert veel over het migratiepotentieel. Die structuur verschilt sterk tussen de NLS en de EU15. Waar in de EU15 het aantal personen relatief groter is in de leeftijdscategorie tussen 30 en 44 jaar, kenmerkt de bevolking van de NLS10 (inclusief Malta en

¹⁸ Studenten die - door hun statuut - niet snel beschikbaar zijn om te werken, en a fortiori in het buitenland, zijn niet opgenomen in deze groep inactieven, ongeacht of zij al dan niet willen werken.

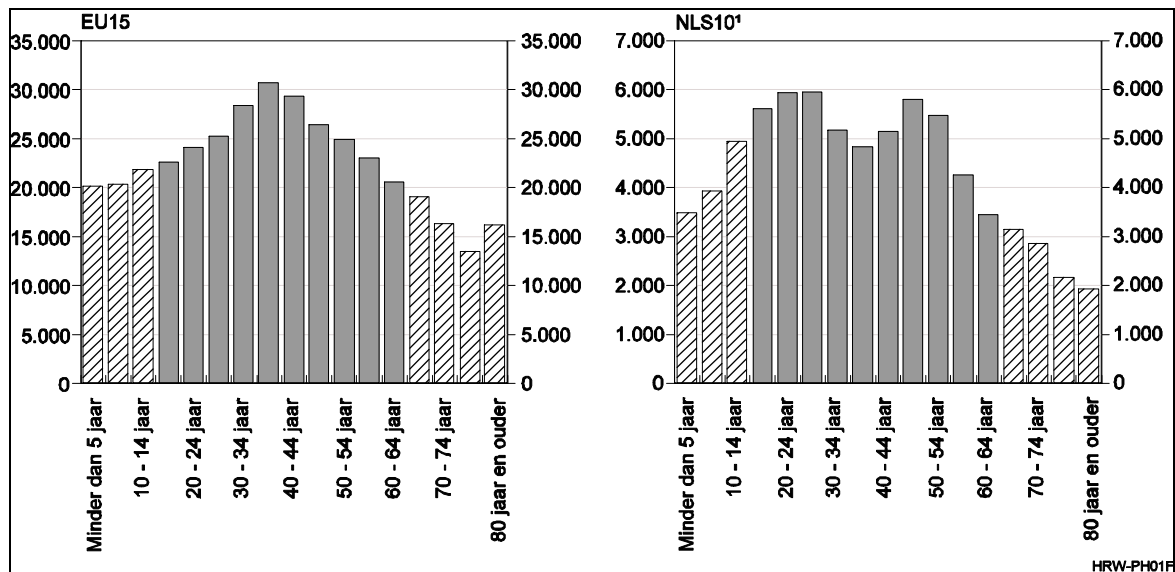
¹⁹ In feite EU12, aangezien voor Duitsland, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk geen cijfergegevens beschikbaar zijn.

²⁰ Zie meer bepaald de leeftijdsstructuur van de nieuwe migranten uit de NLS in Duitsland, Ierland en het Verenigd Koninkrijk in deel 4.2.

Cyprus) zich door een enorm bevolkingsdeficit voor die leeftijdscategorieën. Daarentegen zijn de personen tussen 15 en 29 jaar en die tussen 45 en 55 jaar er relatief talrijker²¹.

Grafiek 9 Totale bevolking op 1 januari 2004: opsplitsing naar vijfjarige leeftijdsgroepen

(duizenden personen)



Bron: EC.
¹ Inclusief Malta en Cyprus.

Deze verschillen komen ook te voorschijn bij de opsplitsing van de bevolking op arbeidsleeftijd naar de drie traditionele leeftijdsgroepen. Het aandeel van de jongeren tussen 15 en 24 jaar is groter in de NLS, meer bepaald in de Baltische staten, in Polen en in Slowakije, waar zij meer dan 22 pct. van de bevolking op arbeidsleeftijd vertegenwoordigen, tegen gemiddeld 17,9 pct. in de EU15. Het aandeel van de 25-54-jarigen, daarentegen, is kleiner in de NLS dan in de EU15, behalve in Slovenië. Het aandeel van de 55-plussers is ook kleiner in de NLS, behalve in Tsjechië en in Hongarije.

²¹ Het deficit in de leeftijdscategorie 30 tot 44 jaar is bijzonder groot in Polen. Daar zijn verschillende redenen voor. Zo was het aantal slachtoffers tijdens de tweede wereldoorlog er naar verhouding groter dan elders (ongeveer 6 miljoen mensen). Die periode werd ook gekenmerkt door een dalende vruchtbaarheid, omdat geboortes werden uitgesteld. Beide factoren hebben in de jaren zestig en zeventig bijgedragen tot een daling van het aantal mensen op voortplantingsleeftijd. Bovendien is de vruchtbaarheidsgraad tussen 1957 en 1970 aanzienlijk gedaald, als gevolg van het moderniserings- en verstedelijkingsproces. Ook werd in 1956 abortus gelegaliseerd, wat een instrument voor geboortecontrolle en gezinsplanning is geworden (Golinowska en Sowa, 2004).

Tabel 11 Bevolking op arbeidsleeftijd in het tweede kwartaal van 2005: opsplitsing naar leeftijdsgroep

	BE	EU15	CZ	EE	LV	LT	HU	PL	SI	SK
Bevolking op arbeidsleeftijd (miljoenen personen)	6,9	253,7	7,3	0,9	1,6	2,3	6,8	26,2	1,4	3,8
Opsplitsing naar leeftijdsgroep (procenten van het totaal)										
15-24 jaar	18,4	17,9	18,7	22,4	22,7	22,6	18,7	22,6	18,9	23,1
25-54 jaar	64,7	64,7	62,6	61,4	61,0	62,2	63,9	62,8	65,6	63,3
55-64 jaar	16,9	17,4	18,7	16,2	16,4	15,2	17,4	14,6	15,4	13,6

Bron: EC.

De kans om werk te vinden, stijgt met het **scholingsniveau**. Het studieniveau is dan ook een cruciale variabele voor een succesvolle emigratie. Het aantal laaggeschoolden, dat zijn mensen met ten hoogste een diploma van het lager of lager secundair onderwijs, is in verhouding weliswaar geringer in de NLS dan in de EU15, maar dat geldt in het algemeen ook voor de personen die hogere studies hebben doorlopen. In de EU15 hebben gemiddeld 21 pct. van de 15- tot 64-jarigen hogere studies gedaan (p.m. 26,7 pct. in België). Alleen in Estland (27,8 pct.) en Litouwen (22,2 pct.) ligt dat cijfer hoger dan het Europese gemiddelde. Hun aandeel ligt daarentegen beduidend lager in Tsjechië en in Slowakije (nagenoeg 11 pct.) en in Polen (slechts 13,6 pct.). Voor die landen is het dan ook belangrijk dat zij hun meest geschoolde arbeidskrachten behouden, om zo de modernisering en de ontwikkeling van hun economie te ondersteunen.

Tabel 12 Bevolking op arbeidsleeftijd in het tweede kwartaal van 2005: opsplitsing naar scholingsniveau

	BE	EU15	CZ	EE	LV	LT	HU	PL	SI	SK
Bevolking op arbeidsleeftijd (miljoenen personen)	6,9	253,7	7,3	0,9	1,6	2,3	6,8	26,2	1,4	3,8
Opsplitsing naar scholingsniveau (procenten van het totaal)										
Laaggeschoold	37,4	34,9	17,2	20,4	24,7	22,1	29,0	22,4	24,3	20,7
Middengeschoold	35,9	44,1	71,8	51,8	57,5	55,7	56,5	64,0	59,2	68,1
Hooggeschoold	26,7	21,0	11,0	27,8	17,9	22,2	14,5	13,6	16,6	11,2

Bron: EC.

De arbeidsmarktsituatie in bepaalde NLS is weliswaar zorgwekkend, vooral in Polen en Hongarije, maar door hun toetreding tot de EU kwamen zij in een convergentieproces terecht dat **uitzicht biedt op een niet te verwaarlozen ontwikkeling van hun activiteit** en derhalve van hun werkgelegenheid. De verwachte gemiddelde groei voor 2006 en 2007 ligt, voor deze acht landen samen, rond 5 pct. per jaar. Die groei zou sterker zijn in de Baltische staten en in Slowakije en iets zwakker in de andere landen, maar nog altijd groter dan of gelijk aan 4 pct., dit is tweemaal het gemiddelde groeitempo in de EU15.

Op het vlak van de werkgelegenheid zijn, volgens de Europese Commissie, de vooruitzichten over het algemeen minder gunstig in de NLS dan gemiddeld in de EU15, wat de migratiestroom gaande zou kunnen houden. Met uitzondering van Polen, waar het aantal werkenden elk jaar gemiddeld met 1,2 pct. zou stijgen (wat zou overeenkomen met in totaal meer dan 340.000 extra banen op twee jaar), zou het jaarlijkse groeipercentage van de werkgelegenheid lager uitkomen dan gemiddeld in de EU15 (1 pct.). Uit die afwijkende ontwikkeling tussen activiteit en werkgelegen-

heid blijken de aanhoudende inspanningen om het productie-apparaat aan te passen, die zorgen voor de belangrijke productiviteitswinsten, nodig om het economische convergentieproces te doen slagen.

Tabel 13 Verwachte gemiddelde groei op jaarbasis van de activiteit en de werkgelegenheid in 2006-2007

(procenten)

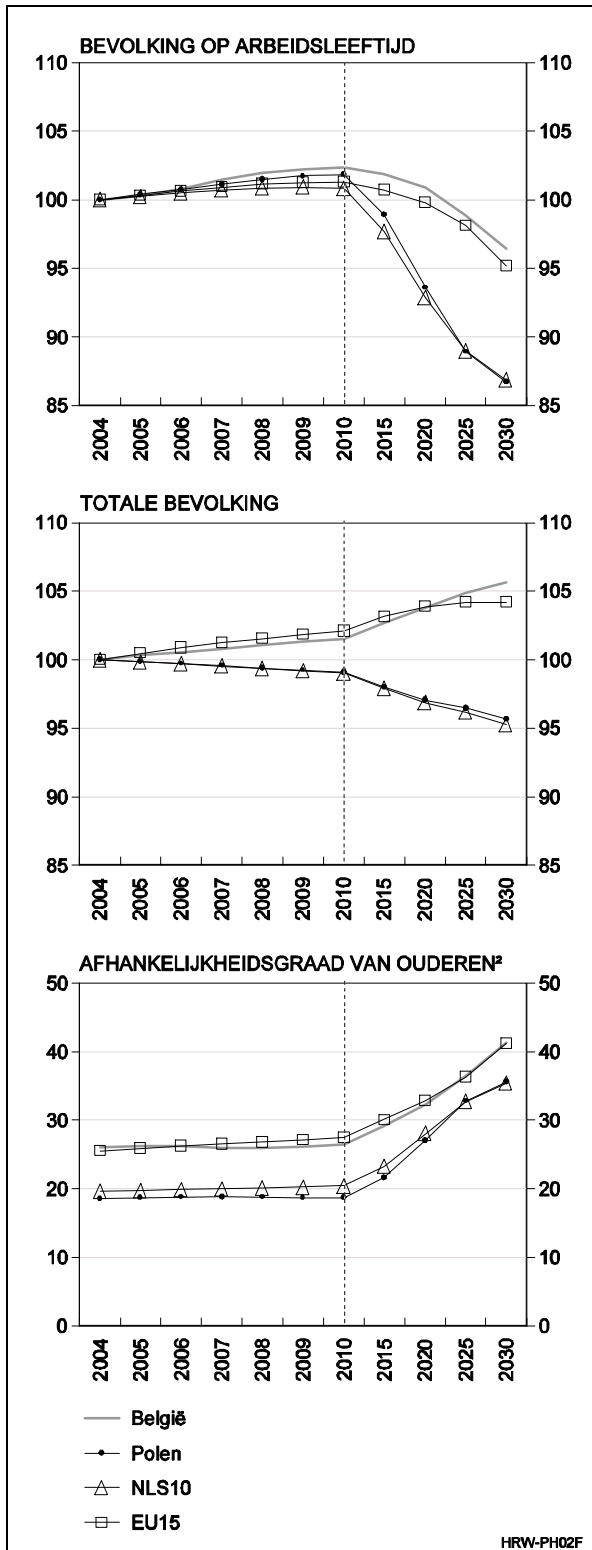
	BE	EU15	CZ	EE	LV	LT	HU	PL	SI	SK
Bbp	2,1	2,1	4,3	7,3	7,4	6,0	3,9	4,4	4,1	5,9
Werkgelegenheid	0,7	1,0	0,4	0,4	0,5	0,7	0,6	1,2	0,9	0,3
<i>p.m. Verwacht totaal aantal nieuwe banen in 2006 en 2007 (duizenden personen)</i>	56	3.550	37	5	35	13	18	343	40	5

Bron: EC.

Als de emigratie van werknemers uit de NLS naar landen van de EU15 duurzaam is, dreigt dit te gaan wegen op het groeipotentieel en de levensstandaard van de landen van herkomst die, net zoals de hele EU, geconfronteerd zullen worden met een **daling van hun bevolking op arbeidsleeftijd en met een relatieve veroudering van hun bevolking**. Volgens de laatste prognoses van de Europese Commissie, waarin 2004 als referentiejaar wordt gehanteerd, zou de bevolking van 15 tot 64 jaar tot 2010 in de EU15, net als in de NLS10 (inclusief Malta en Cyprus), licht toenemen. Nadien begint de bevolking op arbeidsleeftijd in de beide zones te verminderen, zij het veel sterker uitgesproken bij de nieuwkomers. In 2015 zal het aantal 15-64-jarigen er al kleiner zijn dan het huidige aantal en in de daarop volgende jaren zal die daling nog sneller verlopen. In 2025 zal de bevolking van 15 tot 64 jaar er nog slechts 89 pct. bedragen van het in 2004 opgetekende niveau, terwijl ze in de EU15 nauwelijks lager zal liggen dan in 2004. Het totale bevolkingsaantal zal in de EU15 blijven toenemen, ondanks de daling van de bevolking tussen 15 en 64 jaar; in de NLS10 zal de totale bevolking daarentegen dalen, zij het in geringere mate dan de bevolking op arbeidsleeftijd. De afhankelijkheidsgraad van de ouderen, dit is de verhouding tussen de personen ouder dan 65 jaar en de personen op arbeidsleeftijd, zal in de beide geografische zones dan ook toenemen, maar zal in de NLS10 duidelijk lager blijven.

Grafiek 10 Verwachte demografische evolutie in de EU15 en in de NLS10¹

(indexcijfers 2004=100)



Bron: EC.

¹ Inclusief Malta en Cyprus.

² Verhouding tussen de personen ouder dan 65 jaar en de personen op arbeidsleeftijd.

Samenvatting

De integratie van de NLS heeft geleid tot een sterke toename van de bevolking en van de arbeidskrachten in de EU; Polen is goed voor de helft ervan.

Aangezien emigratiekandidaten vooral bij het jongste deel van de bevolking op arbeidsleeftijd te vinden zijn, leert de opsplitsing van de bevolking op arbeidsleeftijd naar leeftijd veel over het migratiepotentieel. Die structuur verschilt vrij sterk tussen de NLS en de EU15. Waar in de EU15 het aantal personen relatief groter is in de leeftijdsgroep van 30 tot 44 jaar, kenmerkt de bevolking van de NLS10 zich door een belangrijk bevolkingsdeficit voor die leeftijdsgroep. De leeftijdscategorieën 15 tot 29 jaar en 45 tot 55 jaar, daarentegen, zijn er relatief talrijker.

Op langere termijn valt de weerslag van de vergrijzing niet te verwaarlozen: zowel in Polen als in de overige NLS wordt vanaf 2010 inderdaad een sterke daling verwacht van de bevolking tussen 15 en 64 jaar.

3.3.2. HET ARBEIDSAANBOD IN DE NLS

Zoals vermeld, is het aandeel van de effectief werkenden in de bevolking op arbeidsleeftijd zeer gering in Polen, Hongarije en Slowakije. In de andere landen blijft het verschil ten opzichte van de EU15 beperkt tot ten hoogste 2,5 procentpunten.

Tabel 14 Kenmerken van de werkende bevolking in het tweede kwartaal van 2005

	Werkgelegenheidsgraad (procenten van de overeenstemmende bevolking)		Verschil t.o.v. de EU15 (procentpunten)							
	BE	EU15	CZ	EE	LV	LT	HU	PL	SI	SK
Totaal	61,0	65,1	-0,5	-0,2	-2,1	-2,5	-8,3	-12,9	0,9	-7,7
Opsplitsing naar geslacht										
Vrouwen	54,1	57,5	-1,4	6,0	1,9	1,8	-6,5	-11,1	4,2	-6,7
Mannen	67,7	72,9	0,4	-6,3	-5,9	-6,5	-9,9	-14,7	-2,6	-8,7
Opsplitsing naar scholingsniveau										
Laaggeschoold	40,0	49,3	-28,0	-21,0	-16,2	-24,2	-21,2	-26,4	-8,6	-36,2
Middengeschoold	66,0	70,8	1,2	-0,9	-1,9	-3,1	-5,9	-14,4	-0,1	-4,2
Hooggeschoold	83,6	82,7	2,4	-0,1	2,9	4,9	0,0	-1,6	3,8	0,8
Opsplitsing naar leeftijdsgroep										
15-24 jaar	26,6	39,5	-12,7	-9,2	-8,9	-18,5	-18,1	-18,1	-7,8	-13,7
25-54 jaar	78,3	77,9	4,2	1,7	1,4	2,9	-4,2	-8,7	6,2	-3,0
55-64 jaar	32,1	44,0	0,2	13,1	3,3	6,4	-11,2	-17,2	-12,8	-14,3

Bron: EC.

De verschillen qua **werkgelegenheidsgraad** tussen mannen en vrouwen zijn duidelijk minder uitgesproken in de NLS dan gemiddeld in de EU15. In de EU15 belopen de werkgelegenheidsgraden van mannen en vrouwen respectievelijk bijna 73 en 57,5 pct., een verschil van 15,4 procentpunten. In de NLS is het verschil alleen groter in Tsjechië. In de NLS ligt de werkgelegenheidsgraad van de mannen systematisch onder die in de EU15, behalve in Tsjechië, maar in de Baltische staten en in Slovenië ligt de werkgelegenheidsgraad van de vrouwen daarentegen hoger dan in de EU15.

De werkgelegenheidsgraad van gediplomeerden uit het hoger onderwijs ligt in de buurt van of hoger dan het gemiddelde voor de EU15 (82,7 pct.). Zelfs in Polen blijft het - zij het nog steeds negatief - verschil beperkt, wat er op wijst dat de meest productieve krachten er worden ingezet om deel te nemen aan het aan gang zijnde convergentieproces. Dit is daarentegen niet zo voor de middengeschoolden: met uitzondering van Tsjechië ligt hun werkgelegenheidsgraad onder het gemiddelde voor de EU15. In Polen is deze ratio bijzonder laag: slechts 56,4 pct. van de middengeschoolden hebben er een baan, terwijl dit aandeel voor hogeschoolden uitstijgt boven 80 pct. Van de laaggeschoolden heeft gemiddeld in de EU15 de helft een baan. In de NLS schommelt dit aandeel tussen 13,1 pct. in Slowakije en 40,7 pct. in Slovenië. Zoals reeds gezegd, is het aandeel van de laaggeschoolden in de totale bevolking in de NLS nochtans veel kleiner dan in de EU15.

De belangrijke deelname van jongeren aan het onderwijs (de studenten vertegenwoordigen immers 90 pct. van de inactieve jongeren in de NLS) is één van de redenen waarom hun werkgelegenheidsgraad zo laag ligt. In Polen, Litouwen en Hongarije heeft slechts 21 pct. van de jongeren een baan, dat is ongeveer de helft van het gemiddelde in de EU15. In Estland, Letland en Slovenië zijn de jongeren relatief het meest aan het werk, maar nog altijd veel minder dan in de EU15. Voor de overige leeftijdscategorieën vertoont de situatie meer contrasten. De werkgelegenheidsgraad van de 25-54-jarigen ligt hoger in de NLS dan in de EU15, behalve in Hongarije, Slowakije en Polen; in dit laatste land werd een deficit van nagenoeg 9 procentpunten opgetekend. Voor de 55-64-jarigen ligt de werkgelegenheidsgraad in Tsjechië ongeveer even hoog als in de EU15; hij ligt hoger in de Baltische staten. In de andere landen ligt de werkgelegenheidsgraad van de ouderen gevoelig lager dan in de EU15, vooral in Polen, waar hij slechts 26,8 pct. bedraagt.

Tabel 15 Kenmerken van de werkloze bevolking in het tweede kwartaal van 2005

	Werkloosheidsgraad ¹ (procenten van de overeenstemmende bevolking)		Verschil t.o.v. de EU15 (procentpunten)							
	BE	EU15	CZ	EE	LV	LT	HU	PL	SI	SK
Totaal	5,4	5,8	-0,3	0,0	0,6	0,1	-1,5	5,9	-1,7	5,4
Opsplitsing naar geslacht										
Vrouwen	5,4	5,6	0,5	-1,2	0,1	-0,1	-1,6	5,6	-1,5	4,9
Mannen	5,4	6,0	-1,1	1,4	1,1	0,2	-1,3	6,2	-1,9	6,0
Opsplitsing naar scholingsniveau										
Laaggeschoold	6,3	6,6	1,4	-1,5	1,0	-1,8	-1,9	3,3	-2,5	8,3
Middengeschoold	5,9	6,1	-0,6	1,8	0,7	1,2	-1,3	7,5	-1,5	5,1
Hooggeschoold	3,3	4,3	-2,4	-1,5	-0,8	-0,8	-2,1	1,7	-1,5	0,3
Opsplitsing naar leeftijdsgroep										
15-24 jaar	6,6	7,8	-2,0	-0,5	-0,7	-3,7	-2,7	5,6	-3,1	2,3
25-54 jaar	6,1	6,0	0,3	0,4	0,8	1,2	-1,1	7,1	-1,4	7,0
55-64 jaar	1,5	3,0	-0,6	-1,2	0,6	0,2	-1,6	0,0	-1,7	1,6

Bron: EC.

¹ Dit begrip verschilt van de gangbare definitie van de werkloosheidsgraad. Zie voetnoot 17.

Van de NLS ligt de **werkloosheidsgraad** het hoogst in Polen en Slowakije; vaak vallen de werkloosheidsgraden er, ongeacht de bevolkingsgroep, ook veel hoger uit dan het Europese gemiddelde.

Het aandeel werkzoekende vrouwen belooft er respectievelijk 11,2 en 10,5 pct., terwijl het in de overige landen schommelt tussen ongeveer 4 en 6 pct., een percentage dat lager ligt dan of vergelijkbaar is met het gemiddelde voor de EU15 (5,6 pct.). Ook de werkloosheidsgraad van de mannen ligt in Polen en Slowakije hoger dan het Europese gemiddelde (het verschil belooft ongeveer 6 procentpunten), daar waar het verschil kleiner of zelfs negatief is in de andere landen.

De opsplitsing naar scholingsniveau levert een gelijkaardig beeld op. In Polen en Slowakije ligt de werkloosheidsgraad systematisch hoger dan het EU15-gemiddelde, zelfs voor de hooggeschoolden, terwijl dit verschil voor die laatste categorie negatief is voor alle andere landen.

Terwijl in de andere NLS relatief minder jongeren werkloos zijn dan gemiddeld in de EU15 - ten dele omdat de studieduur er langer is - is dit niet zo voor Polen en Slowakije, waar respectievelijk 13,4 en 10,2 pct. van de jongeren onder de 25 jaar werk zoekt. Ook de bevolking tussen 25 en 54 jaar is in de beide landen vaak werkloos. Alleen voor de oudsten wordt het verschil kleiner: de werkloosheidsgraad bij 55-plussers bedraagt 4,6 pct. in Slowakije en 3 pct. in Polen; dit laatste cijfer is vergelijkbaar met het gemiddelde van de EU15.

Samenvatting

De arbeidskrachten worden in de NLS ongelijkmatig ingezet. Ongeacht het geslacht, het scholingsniveau of de leeftijdscategorie ligt de werkgelegenheidsgraad in Polen, Slowakije en Hongarije duidelijk onder het gemiddelde van de EU15. In de eerste twee van die drie landen ligt de werkloosheidsgraad daarnaast bijzonder hoog. In de overige landen is de situatie meer uiteenlopend.

Gelet op het belang qua bevolking van Polen, kunnen deze tegenvallende prestaties veel mensen aanzetten om te emigreren. Nochtans zijn de groeiverwachtingen voor de activiteit en de werkgelegenheid er hoopvol. Op het vlak van de werkgelegenheid zouden zij zelfs heel wat positiever zijn dan voor de overige NLS en, a fortiori, voor het geheel van de EU15.

3.3.3. SPECIFIEKE SITUATIE VAN POTENTIËLE EMIGRATIEKANDIDATEN (PERSONEN VAN 20 TOT 34 JAAR)

Zoals zal blijken in deel 4.2, ligt de leeftijd van NLS-onderdanen die onlangs in de landen van de EU15 zijn aangekomen, meestal tussen 20 en 34 jaar. In dit deel worden de kenmerken nagegaan van deze bevolkingsgroep, waarbij achtereenvolgens het arbeidsstatuut, het scholingsniveau en een aantal specifieke kenmerken van werkenden en werkzoekenden geanalyseerd worden.

Tabel 16 Bevolking van 20 tot 34 jaar in het tweede kwartaal van 2005: opsplitsing naar arbeidsstatuut en scholingsniveau

	BE	EU15	CZ	EE	LV	LT	HU	PL	SI	SK
Bevolking van 20 tot 34 jaar (duizenden personen)	2.014	75.585	2.419	285	495	720	2.213	8.735	432	1.317
Opsplitsing naar statuut (procenten van het totaal)										
1. Actieven	78,2	78,4	75,2	79,6	75,7	73,8	68,8	76,0	80,2	76,3
1.1 Werkend	69,0	70,2	68,0	72,0	68,2	67,4	62,3	58,0	74,4	61,9
1.2 Werkzoekend	9,3	8,2	7,1	7,6	7,5	6,4	6,5	18,0	5,8	14,4
2. Inactieven	21,8	21,6	24,8	20,4	24,3	26,2	31,2	24,0	19,8	23,7
2.1 Willen werken ¹	2,7	3,7	2,6	4,6	7,7	2,5	4,8	4,8	3,7	1,6
2.2 Overige	19,0	n.b.	22,2	15,9	16,6	23,7	26,3	19,2	16,1	22,1
<i>p.m. Arbeidsreserve</i> (=1.2 +2.1)										
<i>Procenten van het totaal</i>	12,0	n.b.	9,7	12,2	15,2	8,9	11,4	22,8	9,5	16,0
<i>Duizenden personen</i>	242	n.b.	236	35	75	64	251	1.990	41	210
Opsplitsing naar scholingsniveau (procenten van het totaal)										
Laaggeschoold	19,8	23,0	7,2	14,1	19,5	13,4	15,8	8,9	8,9	7,9
Middengeschoold	47,2	52,2	81,6	58,2	62,2	56,8	68,5	72,4	73,2	80,1
Hooggeschoold	33,0	24,9	11,2	27,7	18,3	29,8	15,7	18,7	17,9	12,1

Bron: EC (berekeningen HRW).

¹ Werkzoekenden die niet zijn opgenomen bij de in de zin van het IAB gedefinieerde werkzoekenden en personen die, hoewel niet werkzoekend, toch willen werken. Het gemiddelde voor de EU15 wordt berekend op basis van de cijfergegevens van 12 landen, aangezien Duitsland, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk niet de nodige gegevens verstrekken.

In de acht NLS wonen iets meer dan 16,6 miljoen jongeren van 20 tot 34 jaar. Door de EU-uitbreiding neemt de bevolking van deze leeftijdsgroep aldus met 22 pct. toe²².

Voor de jongeren is de situatie op de arbeidsmarkt het moeilijkst in Polen, Hongarije en Slowakije: ongeveer zes op de tien jongeren hebben een baan, tegenover 68 pct. of meer in de overige NLS, een cijfer dat vergelijkbaar is met het gemiddelde van de EU15. Een ander aspect van het probleem is dat in Polen het aandeel werkzoekenden het grootst is: 18 pct. van de 20- tot 34-jarigen is er werkloos, terwijl in de overige NLS, met uitzondering van Slowakije, het aandeel werklozen kleiner is dan gemiddeld in de EU15 voor deze leeftijdsgroep. De arbeidsreserve (dit zijn de werklozen en de inactieven die willen werken) is bijzonder groot in Polen, aangezien het meer dan één jongere op vijf betreft, of nagenoeg 2 miljoen mensen.

Het relatief aantal laaggeschoolden is kleiner in de NLS dan in de EU15 (23 pct.). De grote meerderheid van de jongeren voltooit immers de secundaire studies, maar er zijn er relatief weinig die hogere studies verder zetten. In tegenstelling tot Estse en Litouwse jongeren, van wie respectievelijk 27,7 en 29,8 pct. een diploma hoger onderwijs bezitten, zijn er in de overige NLS naar verhouding minder jongeren dan in de EU15 (24,9 pct.) die dergelijke studies met succes hebben voltooid. Het aandeel van hooggeschoolde jongeren verschilt nauwelijks van wat kon worden opgetekend voor de volledige bevolkingsgroep van 15 tot 64 jaar. Alleen Polen en Litouwen vormen hierop een uitzondering. In de EU15, daarentegen, ligt het gemiddelde aandeel van hooggeschoolden heel wat hoger bij de jongeren dan gemiddeld in de bevolking op arbeidsleeftijd (21 pct.). In België is dat verschil nog groter, aangezien 33 pct. van de 20- tot 34-jarigen een diploma hoger onderwijs bezitten, tegen gemiddeld 26,7 pct. bij de bevolking op arbeidsleeftijd.

²² Ter vergelijking zij eraan herinnerd dat de bevolking op arbeidsleeftijd in de NLS ongeveer 20 pct. van de overeenstemmende bevolking in de EU15 vertegenwoordigt.

Tabel 17 Kenmerken van de werkende bevolking van 20 tot 34 jaar in het tweede kwartaal van 2005

	BE	EU15	CZ	EE	LV	LT	HU	PL	SI	SK
Aantal werkenden (duizenden personen)	1.389	51.594	1.645	205	338	485	1.379	5.069	321	816
Opsplitsing naar beroepstype¹	Procenten van het totaal		Verschil t.o.v. de EU15							
Intellectuele beroepen	70,3	66,0	-7,6	-5,0	-2,9	-12,5	-6,0	-10,7	-4,3	-8,9
Bedrijfsleiders en hoger kaderpersoneel	8,5	6,1	-2,0	4,4	2,5	-1,2	-0,8	-1,8	-1,6	-2,4
Intellectuele en wetenschappelijke beroepen	21,9	12,6	-2,9	2,0	-1,5	5,3	0,0	3,1	2,5	-1,8
Intermediaire functies	11,6	17,6	3,4	-3,5	0,6	-7,5	-3,6	-6,6	-0,9	0,9
Bedienden in administratieve functies	15,5	13,4	-4,6	-7,4	-6,9	-7,8	-3,9	-4,5	-4,7	-5,7
Dienstverlenend en verkooppersoneel	12,9	16,4	-1,4	-0,5	2,3	-1,4	2,3	-0,9	0,4	0,1
Manuele beroepen	29,3	32,8	8,3	5,5	3,9	13,3	6,6	11,3	4,6	8,9
Landbouwers en geschoolde arbeiders in de landbouw en de visserij	1,6	1,9	-0,7	-0,5	1,9	7,6	0,1	9,1	1,4	-0,9
Ambachtsberoepen en ambachtelijke vakarbeiders	11,4	14,3	5,2	0,6	-2,0	4,3	5,1	2,7	-1,8	4,2
Machine- en installatiebestuurders, montagearbeiders	8,4	7,8	8,4	4,2	2,1	-0,9	4,3	2,6	9,4	6,9
Ongeschoolde arbeiders en bedienden	7,9	8,9	-4,6	1,1	1,8	2,3	-2,9	-3,1	-4,3	-1,3
Strijdkrachten	0,4	1,2	-0,7	-0,4	-1,0	-0,8	-0,6	-0,6	-0,3	0,0
Aantal werkenden die ander werk zoeken²	Procenten van het totaal		Verschil t.o.v. de EU15							
	8,1	7,6	-5,1	-4,6	-3,6	-2,8	-6,2	3,1	-2,0	-4,6
Aantal met een tijdelijke arbeidsovereenkomst tewerkgestelde loontrekkenden¹	Procenten van het totaal		Verschil t.o.v. de EU15							
	14,5	22,2	-12,8	-17,1	-11,8	-15,2	-12,8	15,9	8,5	-15,8

Bron: EC.

¹ EU15, excl. Luxemburg en Oostenrijk.

² EU15, excl. Luxemburg, Spanje en Oostenrijk.

Hoewel de opsplitsing van de werkgelegenheid naar beroepstype sterk verschilt van land tot land, is het aandeel van de manuele beroepen gemiddeld groter in de NLS dan in de EU15. Polen, dat goed is voor ongeveer de helft van de jonge werknemers uit de NLS, telt een groot aantal jonge werkenden (nagenoeg 11 pct.) in landbouwgebonden beroepen, tegenover slechts 1,9 pct. in de EU15. In Tsjechië en Hongarije ligt het aantal ambachtslieden en machine- en installatiebestuurders heel wat hoger. In die drie landen is het aandeel van werkende ongeschoolde jonge arbeiders en bedienden nochtans kleiner dan in de EU15.

In de EU15 heeft nagenoeg één derde van de jongeren een baan in intermediaire of in administratieve functies, terwijl die percentages in Polen en Hongarije respectievelijk 19,9 en 23,4 pct. bedragen. In Tsjechië is dat aandeel even groot als in de EU15, maar alleen omdat het overschot aan personeel in intermediaire functies het deficit bij administratieve werkkrachten compenseert.

Ten slotte vindt 18,6 pct. van de jongeren uit de EU15 werk in beroepen van hoog niveau, van het intellectuele, wetenschappelijke of leidinggevende type, een verhouding die in de buurt ligt van de cijfers voor Polen en Hongarije, maar heel wat hoger is dan in Tsjechië. In dat segment is België duidelijk een buitenbeentje ten opzichte van het gemiddelde van de EU15: 30,4 pct. van de jongeren hebben zo'n baan, zowat 12 procentpunten hoger dan het Europese gemiddelde.

Wie een baan heeft in zijn thuisland, is minder geneigd om te emigreren, alhoewel moeilijke arbeidsomstandigheden en beperkte toekomstperspectieven jongeren er niettemin toe kunnen aanzetten om een betere baan te zoeken in het buitenland. In de EU15 is gemiddeld 7,6 pct. van de jongeren op zoek naar ander werk; deze indicator wordt hier gebruikt om de mate van ontevredenheid met de huidige baan te meten. In de NLS is die verhouding kleiner, behalve in Polen, waar 10,7 pct. van de 20- tot 34-jarigen van werk wil veranderen. In nagenoeg 60 pct. van de gevallen zijn die jonge Polen op zoek naar betere arbeidsvoorwaarden, o.a. qua loon, arbeidstijd of verplaatsing, en in 40 pct. van de gevallen duurt die zoektocht langer dan één jaar. Jonge Polen zijn immers meer dan hun leeftijdsgenoten in de andere NLS werkzaam via flexibelere arbeidsvormen, zoals deeltijdwerk (9,7 pct. van de werkenden, een cijfer dat echter bijna de helft lager ligt dan in België en in de EU15) en ploegenarbeid (36,7 pct. van de werknemers, tegenover minder dan 10 pct. in België). Een vaak vernoemde reden om de vraag naar ander werk te verantwoorden, is het feit dat de huidige baan een overgangsjob is, vaak voor een welbepaalde tijd. Zo heeft, bij voorbeeld, 38,1 pct. van de jonge Poolse loontrekkenden een tijdelijke arbeidsovereenkomst. In de overige NLS komt die verhouding niet uit boven 10 pct., behalve in Slovenië. In de EU15 vertegenwoordigen tijdelijke contracten gemiddeld 22 pct. van de werkgelegenheid in loondienst bij jongeren.

Tabel 18 Kenmerken van de werkloze bevolking van 20 tot 34 jaar in het tweede kwartaal van 2005

	BE	EU15	CZ	EE	LV	LT	HU	PL	SI	SK
Aantal werklozen (duizenden personen)	187	6.273	173	22	37	46	144	1.569	25	190
Opsplitsing naar duur (procenten van het totaal)										
Minder dan 6 maanden	36,1	47,2	29,9	30,2	35,1	35,6	32,9	25,0	36,9	14,3
6 à 12 maanden	21,7	18,5	21,8	18,0	22,7	29,6	27,7	22,1	21,0	16,9
Meer dan 12 maanden	42,2	34,2	48,3	51,8	42,2	34,8	39,4	53,0	42,1	68,9
Aantal werklozen zonder voorafgaande werkervaring (procenten van het totaal)	28,7	22,6	25,0	40,9	25,9	29,7	22,5	39,1	46,2	39,6

Bron: EC.

In de NLS zijn ongeveer 2,2 miljoen jongeren van 20 tot 34 jaar werkzoekend, van wie nagenoeg 1,6 miljoen in Polen. Daar is bijna één actieve jongere op vier werkloos. De kansen om werk te vinden zijn er bovendien klein, zoals blijkt uit de gemiddelde werkloosheidsduur, wat niet zonder invloed is op een eventuele beslissing om te emigreren.

Meer dan de helft van de jonge Poolse werklozen, dit is ongeveer 830.000 personen, zijn immers al langer dan één jaar op zoek naar werk. In Slowakije ligt dit cijfer nog hoger. Algemeen genomen is het aantal langer dan één jaar werkloze jongeren (wat als langdurige werkloosheid wordt beschouwd) relatief groter in de NLS dan in de EU15 (34,2 pct.). Op dat gebied scoort België bijzonder slecht in de Unie, aangezien in ons land 42 pct. van de werkzoekende jongeren langdurig werkloos is.

Overigens heeft een groot aantal jonge werkzoekenden nog nooit gewerkt. Hun aandeel belooft ongeveer 40 pct. in Polen, net als in Estland en Slowakije, en klimt tot 46 pct. in Slovenië. Ter vergelijking: die verhouding bedraagt gemiddeld 22,6 pct. in de EU15, en België bengelt, met een ratio van 28,7 pct., achteraan.

Samenvatting

In Polen en Slowakije is de werkloze arbeidsreserve bijzonder groot bij jongeren tussen 20 en 34 jaar, de leeftijdscategorie bij uitstek om te emigreren. Die reserve vertegenwoordigt respectievelijk 22,8 en 16 pct. van de jongeren uit die leeftijdscategorie.

Meer dan de helft van de werkzoekenden uit die beide landen zijn al langer dan een jaar op zoek naar werk en 40 pct. van hen heeft geen enkele werkervaring. Hun kansen op een baan zijn dan ook niet erg rooskleurig, temeer daar onder de Poolse jongeren met een baan, velen naar ander werk op zoek zijn, omdat zij met een tijdelijk contract zijn tewerkgesteld.

3.4. DE ARBEIDSMARKT IN BELGIË

In dit hoofdstuk wordt in een eerste deel de situatie op de arbeidsmarkt in België en de vooruitzichten op korte termijn geanalyseerd. In een tweede deel wordt het arbeidsaanbod in België in kaart gebracht, aan de hand van de arbeidskrachtentelling, vooraleer de impact op middellange en lange termijn van een groter arbeidsaanbod op de arbeidsmarkt, de activiteit en de overheidsfinanciën te onderzoeken. In een derde deel wordt de niet-voldane vraag naar arbeidskrachten behandeld, meer bepaald aan de hand van een inventaris van de knelpuntberoepen. In een laatste deel, ten slotte, worden de gevolgen van de migratie op het loonvormingsproces belicht.

Het onderstaande kader overloopt de meeste van deze dimensies aan de hand van een synthetische presentatie van de theoretische impact van immigratie op de economie van het gastland.

Kader 2 - Impact van immigratie op de economie van het gastland

Volgens de economische theorie leidt immigratie tot een toename van de totale productie in het gastland. De positieve impact van immigratie in termen van output per inwoner wordt ook aangeduid met de term "immigratiesurplus". Dit surplus is evenwel niet noodzakelijk gelijk verdeeld over alle bevolkingsgroepen: sommige groepen zullen erop achteruit gaan, terwijl andere meer welvarend worden.

Wat de **arbeidsmarkt** betreft, leidt immigratie tot een groter arbeidsaanbod. In de veronderstelling dat de vraag naar arbeid tegelijkertijd niet in dezelfde mate stijgt, verschuift het evenwicht op de arbeidsmarkt naar een punt waar de inzet van de productiefactor arbeid is toegenomen, maar waar het loon lager ligt. De weerslag op de lonen is afhankelijk van de mate waarin de vaardigheden van de immigranten (opleiding, ervaring, talenkennis, ...) vergelijkbaar zijn met deze van de ingezetenen. Indien de immigranten en de ingezetenen perfecte substituten zijn van elkaar, dan zullen laatstgenoemde hun loon zien afnemen of verdrongen worden uit de arbeidsmarkt. De eigenaars van de productiefactor kapitaal zullen baat vinden bij de loondaling en hun winsten zien toenemen. De vraag kan gesteld worden of een dergelijke neerwaartse loonaanpassing wel mogelijk is. De kans is groot dat de lonen zich niet of slechts gedeeltelijk zullen aanpassen, wellicht zal in het beste geval de toename van de lonen enigszins afzwakken. Bij ontstentenis van loonaanpassingen, verhoogt de vraag naar arbeid onvoldoende om tegemoet te komen aan het hogere arbeidsaanbod. Het risico op werkloosheid neemt toe, dit bij de ingezetenen die verdrongen worden door immigranten en/of bij de immigranten.

Immigranten en ingezetenen kunnen evenwel ook elkaars complement zijn, wat een positief effect uitoefent op de arbeidsmarkt. Dit is het geval wanneer immigranten een ruimere beschikbaarheid aan de dag leggen en knelpuntvacatures op de arbeidsmarkt invullen. Beide groepen zijn tevens complementair wanneer het opleidingsniveau van de immigranten en van de ingezetenen verschilt. Indien het opleidingsniveau van de ingezetenen over het algemeen hoger is, dan kan hun productiviteit, en dus ook hun loon, stijgen omdat sommige taken beter kunnen gedelegeerd worden aan laagopgeleide immigranten.

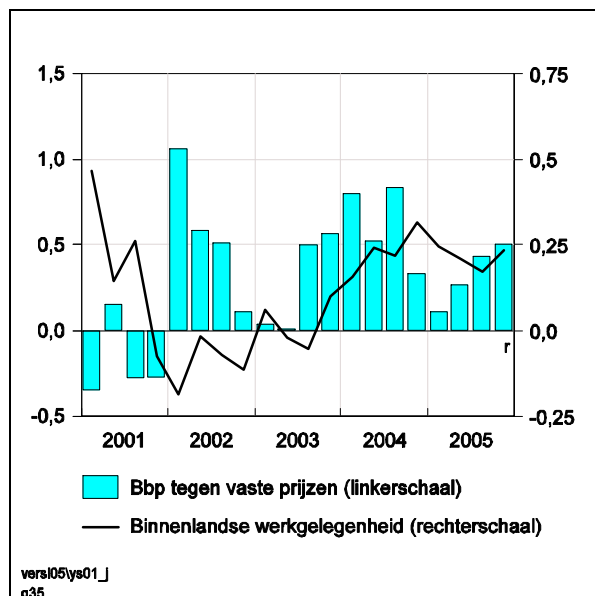
Immigratie heeft, bij ontstentenis van positieve werkgelegenheidseffecten, ook gevolgen voor de **overheidsfinanciën**. Een toename van het aantal immigranten gaat dan immers gepaard met een stijging van de uitgaven van de overheid (sociale uitkeringen) zonder dat de opbrengsten (belastingen) evenredig toenemen. Dit leidt meteen tot de vraag of immigratie de economische en budgettaire impact van de vergrijzing van de bevolking kan helpen verzachten. Het antwoord op deze vraag hangt af van de totale bijdrage van de immigrant over de ganse levenscyclus. Gedurende de kinderjaren kosten inwoners de overheid geld, onder meer inzake onderwijs. Eenmaal de arbeidsleeftijd bereikt, dragen ze over het algemeen meer bij aan de overheid dan ze kosten in de vorm van gezondheidszorg en sociale voorzieningen. Op latere leeftijd kost de inwoner opnieuw geld, vooral in de vorm van pensioenuitkeringen en door het hogere beroep op de gezondheidszorg. Voor een ingezetene is de positieve bijdrage in de actieve jaren in principe voldoende om de negatieve bijdrage tijdens de jeugd en ouderdom te compenseren. Voor immigranten is de totale bijdrage afhankelijk van het moment waarop ze het land binnenkomen. Indien zij bij aankomst meteen kunnen toetreden tot de arbeidsmarkt en gedurende hun verdere leven het normale patroon van de ingezetenen volgen, dan kunnen ze een positieve bijdrage leveren aan de overheidsfinanciën. In werkelijkheid zijn de immigranten vaak vergezeld door familieleden of volgt er later een gezinshereniging, een element waarmee eveneens rekening dient te worden gehouden bij dergelijke berekeningen.

3.4.1. CONJUNCTUURTOESTAND

In België heeft de gunstige evolutie van de werkgelegenheid die sinds het laatste kwartaal van 2003 op gang was gekomen, zich doorgezet in 2005, ook al vertraagde het groeitempo in het zog van de conjunctuurverzwakking eind 2004 en begin 2005. De werkgelegenheid reageert immers meestal met enige vertraging op conjunctuurschommelingen, omdat de aanpassing van het productievermogen aan gewijzigde activiteitsperspectieven een duur en tijdrovend proces is.

Grafiek 11 Activiteit en werkgelegenheid

(kwartaalgegevens, voor seizoen- en kalenderinvloeden gezuiverde gegevens, veranderingspercentages t.o.v. het voorgaande kwartaal)



Bronnen: INR, NBB.

In totaal werden zowat 40.000 nieuwe arbeidsplaatsen gecreëerd in 2005, tegen 24.000 het jaar voordien. De geharmoniseerde werkgelegenheidsgraad zou dan ook gestegen zijn met 0,5 procentpunt en bedraagt thans 60,9 pct. van de bevolking op arbeidgeschikte leeftijd.

Terwijl de sterkere werkgelegenheidsaangroei in 2004 enkel toe te schrijven was aan de toename van het aantal loontrekkenden, was de beterschap op de arbeidsmarkt in 2005 ook voelbaar bij de zelfstandigen, die in aantal stegen met meer dan 4.000 eenheden, terwijl hun aantal sinds 1997 permanent was gedaald. De breuk in deze neerwaartse tendens is het resultaat van zowel de toename van het aantal nieuwe ondernemers als de vermindering van het aantal bedrijfsstopzettingen. Die breuk getuigt van een vernieuwde belangstelling voor het ondernemerschap, onder impuls van de initiatieven die de diverse overheden de laatste jaren hebben genomen. Zij weerspiegelt ten dele ook het feit dat personen afkomstig uit de NLS van de EU het zelfstandigenstatuut aangrijpen om toegang te krijgen tot de Belgische arbeidsmarkt.

Tabel 19 Arbeidsaanbod en -vraag in België

(jaargemiddelden, jaarlijkse veranderingen in duizenden personen, tenzij anders vermeld)

	2001	2002	2003	2004	2005 r	2004, niveau ¹
Bevolking op arbeidsleeftijd	19	31	30	30	31	6.835
Beroepsbevolking	54	15	44	63	60	4.792
<i>p.m. geharmoniseerde activiteitsgraad²</i>	64,2	64,8	64,9	65,9	66,6	
Nationale werkgelegenheid	59	-7	-3	24	40	4.216
<i>p.m. geharmoniseerde werkgelegenheidsgraad²</i>	60,0	59,9	59,6	60,4	60,9	
Grensarbeiders (saldo)	0	0	1	1	0	51
Binnenlandse werkgelegenheid	59	-6	-3	24	40	4.165
Zelfstandigen	-5	-7	-6	-2	4	675
Loontrekkenden	63	1	2	26	36	3.489
Overheidssector	8	17	10	7	-1	783
Particuliere sector	56	-16	-7	19	37	2.707
Niet-werkende werkzoekenden	-5	22	47	38	20	577
<i>p.m. geharmoniseerde werkloosheidsgraad³</i>	6,6	7,6	8,2	8,4	8,5	

Bronnen: EC, INR, RVA, ORBEM, VDAB, NBB.

¹ Duizenden personen.² Procenten van de bevolking op arbeidsleeftijd, namelijk de 15- tot 64-jarigen.³ Volgens de arbeidskrachtentellingen, procenten van de beroepsbevolking op arbeidsleeftijd.

Aangezien het overheids personeel een nulgroei kende in 2005, ligt de verklaring voor een toename van de werkgelegenheid in loondienst uitsluitend in de particuliere sector. Die stijging van het aantal werkenden zou voornamelijk te verklaren zijn door de werkgelegenheidstoename in de sector «financiële activiteiten; onroerende goederen, verhuur en diensten aan bedrijven», wat ten dele te danken is aan het succes van de wetgeving tot bevordering van de buurtdiensten en -banen. Sinds 2003 is het aantal tewerkgestelde werknemers in het systeem van de dienstcheques gestadig toegenomen tot nagenoeg 18.000 eind 2005. De netto invloed van die nieuwe regeling op het werkgelegenheidstotaal ligt heel wat lager, onder andere omdat een deel van die banen het resultaat is van een regularisatie van jobs die al bestonden in de informele economie en waarmee rekening wordt gehouden bij de opstelling van de werkgelegenheidsstatistieken in de nationale rekeningen.

Het aantal grensarbeiders is slechts licht toegenomen ten opzichte van 2004 en de nationale werkgelegenheid is grosso modo parallel met de binnenlandse werkgelegenheid geëvolueerd. Van oudsher heeft er een uitwisseling van de arbeidskrachten met de buurlanden plaatsgevonden. In totaal waren er in 2004 circa 59.000 uitgaande grensarbeiders, dat zijn personen die in België verblijven maar in het buitenland werken, terwijl 32.500 niet-ingezetenen een baan hadden in België. Frankrijk is het enige buurland waarvoor België geen nettoleverancier van arbeidskrachten is. Zo hadden immers 28.665 Belgische ingezetenen een baan in het Groothertogdom Luxemburg, 19.875 in Nederland, 5.227 in Frankrijk en 5.209 in Duitsland, terwijl het aantal ingezetenen van deze landen met een baan in België 413 bedroeg voor Luxemburg, 6.346 voor Nederland, 24.704 voor Frankrijk en 985 voor Duitsland. In de tweede helft van de 20^e eeuw heeft België op zijn grondgebied een aantal internationale organisaties verwelkomd, zoals bepaalde Europese

instellingen en de NAVO, die net als de diplomatieke vertegenwoordigingen een extra-territoriaal statuut genieten. De internationale organisaties en de ambassades en consulaten hadden zowat 24.000 personen in dienst, die wel in België verblijven maar niet noodzakelijk de Belgische nationaliteit hebben.

De toename van de nationale werkgelegenheid volstond echter niet om het grotere aanbod van arbeidskrachten op de arbeidsmarkt te compenseren, een stijging die voortvloeit uit de toename van de bevolking op arbeidsleeftijd en versterkt wordt door een verhoging van de activiteitsgraad tot 66,6 pct., tegen 65,9 pct. in 2004. Het aantal werkzoekenden is dan ook met gemiddeld 20.000 gestegen in 2005, een stuk minder weliswaar dan in 2004, toen de stijging 38.000 personen bedroeg. De geharmoniseerde werkloosheidsgraad is gestegen tot 8,5 pct. van de beroepsbevolking, tegen 8,4 pct. in 2004.

3.4.2. HET ARBEIDSAANBOD IN BELGIË

In dit deel worden de regionale kenmerken van het arbeidsaanbod geanalyseerd. De bedoeling is, meer bepaald, de beschikbare arbeidsreserve in elk van de regio's te kwantificeren en de specifieke kenmerken ervan weer te geven. In België speelt de nationaliteit, en zelfs de herkomst een niet te verwaarlozen rol in het inschakelingsproces op de arbeidsmarkt. Daarom krijgt deze risicofactor een bijzondere aandacht. Tot slot worden ook de implicaties onderzocht van een bijkomend arbeidsaanbod op de Belgische economie.

3.4.2.1. *REGIONALE KENMERKEN VAN WERKGELEGENHEID, WERKLOOSHEID EN ARBEIDSRESERVE*

De opsplitsing van de bevolking op arbeidsleeftijd naar arbeidsstatuut²³ verschilt sterk in de Belgische gewesten. In Vlaanderen heeft 64,9 pct. van de 15- tot 64-jarigen een baan, een cijfer dat vergelijkbaar is met het gemiddelde van de EU15. Werkzoekenden zijn er verhoudingsgewijs minder talrijk, evenals inactieven die op de arbeidsmarkt willen participeren. In totaal vertegenwoordigen deze laatste twee categorieën, die de arbeidsreserve uitmaken, 5,3 pct. van de bevolking op arbeidsleeftijd. De reserve is naar verhouding groter in Brussel (14,8 pct.) en in Wallonië (10,7 pct.).

In die laatste twee gewesten kan de arbeidsmarkt de bevolking die werkt of dat wil doen - ook al is die qua orde van grootte min of meer vergelijkbaar (respectievelijk 66,7, 68,7 en 70,1 pct. in Wallonië, Brussel en Vlaanderen) - de facto niet in dezelfde verhouding aan het werk helpen als in Vlaanderen. Terwijl 93 pct.²⁴ van de personen die willen werken in Vlaanderen effectief een baan hebben, blijft dat aandeel beperkt tot 84 pct. in Wallonië en 78 pct. in Brussel.

²³ In dit deel worden voor werkgelegenheid en werkloosheid de definities van het IAB gebruikt. Een werkende is iemand die in de week vóór de enquête ten minste één bezoldigd werkuur heeft gepresteerd. Een werkzoekende is iemand zonder werk die in de loop van de vier weken die aan de enquête voorafgingen, actief werk heeft gezocht en beschikbaar is om binnen de twee weken aan de slag te gaan. Deze begrippen kunnen dan ook sterk afwijken van de administratieve begrippen.

²⁴ Verhouding tussen de werkende bevolking, enerzijds, en de beroepsbevolking plus de inactieven die willen werken, anderzijds.

Tabel 20 Bevolking op arbeidsleeftijd in het tweede kwartaal van 2005: opsplitsing naar arbeidsstatuut

	Brussel	Vlaanderen	Wallonië	België	EU15
Bevolking op arbeidsgeschikte leeftijd (duizenden personen)	671	3.980	2.217	6.868	253.697
Opsplitsing naar statuut (procenten van het totaal)					
1. Actieven	64,0	68,4	63,4	66,4	71,0
1.1 Werkend	53,9	64,9	56,1	61,0	65,1
1.2 Werkzoekend	10,1	3,5	7,3	5,4	5,8
2. Inactieven	36,0	31,6	36,6	33,6	29,0
2.1 Willen werken ¹	4,7	1,7	3,4	2,5	4,0
2.2 Overige	31,3	29,9	33,3	31,1	n.b.
<i>p.m. Arbeidsreserve (=1.2 + 2.1)</i>					
<i>Procenten van het totaal</i>	14,8	5,3	10,7	7,9	n.b.
<i>Duizenden personen</i>	99	209	236	545	n.b.

Bron: EC (berekeningen HRW).

¹ Werkzoekenden die niet zijn opgenomen bij de in de zin van het IAB gedefinieerde werkzoekenden en personen die, hoewel niet werkzoekend, toch willen werken. Het gemiddelde voor de EU15 wordt berekend op basis van de gegevens van 12 landen, aangezien Duitsland, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk niet de nodige gegevens verstrekken.

Inzake werkgelegenheid zijn de uitdagingen voor België reeds verschillende jaren duidelijk bekend: de werkgelegenheidsgraad van laaggeschoolden en van ouderen ligt erg laag. Om de werkgelegenheidsdoelstellingen van de Lissabonstrategie te halen, moet overigens ook de werkgelegenheidsgraad van vrouwen nog toenemen. Op het niveau van de gewesten worden nagenoeg systematisch, ongeacht de onderzochte bevolkingsgroep, betere resultaten geboekt in Vlaanderen.

Tabel 21 Kenmerken van de werkende bevolking in het tweede kwartaal van 2005

	Werkgelegenheidsgraad (procenten van de overeenstemmende bevolking)					Verschil t.o.v. de EU15 (procentpunten)			
	Brussel	Vlaanderen	Wallonië	België	EU15	Brussel	Vlaanderen	Wallonië	België
Totaal	53,9	64,9	56,1	61,0	65,1	-11,3	-0,3	-9,1	-4,2
Opsplitsing naar geslacht									
Vrouwen	47,9	57,7	49,6	54,1	57,5	-9,5	0,3	-7,8	-3,3
Mannen	60,0	71,9	62,5	67,7	72,9	-12,9	-1,0	-10,3	-5,1
Opsplitsing naar scholingsniveau									
Laaggeschoold	32,9	43,8	35,7	40,0	49,3	-16,4	-5,5	-13,6	-9,3
Middengeschoold	49,6	70,9	60,8	66,0	70,8	-21,2	0,1	-10,0	-4,8
Hooggeschoold	78,1	85,4	82,3	83,6	82,7	-4,5	2,8	-0,3	0,9
Opsplitsing naar leeftijdsgroep									
15-24 jaar	16,8	31,0	21,9	26,6	39,5	-22,7	-8,5	-17,6	-13,0
25-54 jaar	67,0	83,3	72,9	78,3	77,9	-11,0	5,4	-5,1	0,4
55-64 jaar	40,2	31,3	31,4	32,1	44,0	-3,8	-12,7	-12,7	-12,0

Bron: EC.

Zo ligt de werkgelegenheidsgraad van vrouwen er iets hoger dan het Europese gemiddelde (57,5 pct.), terwijl hij in Brussel en Wallonië respectievelijk 9,5 en 7,8 procentpunten lager ligt dan in de EU15. Bij de mannen ligt Vlaanderen iets achter op het Europese gemiddelde, maar in de beide andere gewesten ligt hun werkgelegenheidsgraad meer dan 10 procentpunten lager dan in de EU.

België stelt weliswaar meer gediplomeerden uit het hoger onderwijs tewerk dan gemiddeld in de EU15, maar dat geldt niet voor de overige scholingsniveaus. Bij de middengeschoolden doet Vlaanderen even goed als de EU15, maar Wallonië loopt 10 procentpunten achterop. Bij de laaggeschoolden is het verschil nog groter in Wallonië, namelijk 13,6 punten, terwijl het in Vlaanderen beperkt blijft tot 5,5 punten. Het Brusselse gewest kampt voor elk scholingsniveau met een werkgelegenheidsdeficit.

Ook bij de opsplitsing naar leeftijdsgroep onderscheidt België zich: de werkgelegenheidsgraad van jongeren en ouderen ligt meer dan 10 procentpunten lager dan gemiddeld in de EU15, terwijl de werkgelegenheidsgraad van de tussenliggende leeftijdscategorie van dezelfde orde van grootte is. De regionale verschillen zijn heel groot. Bij de jongeren is het werkgelegenheidsdeficit zeer groot in Brussel en Wallonië - waar deze uitdaging wordt erkend -, maar het is zeker ook in Vlaanderen niet verwaarloosbaar. Dit kenmerk is ten dele het gevolg van de verschillen in onderwijsstelsel in de lidstaten. Ons land is immers voorstander van onderwijs met een volledig leerplan, terwijl deeltijds onderwijs in andere lidstaten wijd verspreid is. Overigens blijft het financiële voordeel voor werkstudenten vrij beperkt in België, gelet op de parafiscale behandeling van inkomsten die in dit kader zijn verkregen en de gevolgen daarvan zowel in fiscaal opzicht als voor het recht op kinderbijslag voor de ouders. De werkgelegenheidsgraad bij 25- tot 54-jarigen ligt in Vlaanderen veel hoger dan het gemiddelde van de EU15, terwijl hij in de overige gewesten duidelijk lager ligt. Het Brusselse gewest, ten slotte, laat van alle Belgische gewesten de hoogste werkgelegenheidsgraad bij 55-plussers optekenen, namelijk 40,2 pct., maar dit is toch nog altijd 3,8 procentpunten lager dan het gemiddelde van de EU15. Daarentegen heeft zowel in Vlaanderen als in Wallonië minder dan één op drie 55-64-jarigen een baan.

Tabel 22 Kenmerken van de werkloze bevolking in het tweede kwartaal van 2005

	Werkloosheidsgraad (procenten van de overeenstemmende bevolking)					Verschil t.o.v. de EU15 (procentpunten)			
	Brussel	Vlaanderen	Wallonië	België	EU15	Brussel	Vlaanderen	Wallonië	België
Totaal	10,1	3,5	7,3	5,4	5,8	4,3	-2,3	1,5	-0,4
Opsplitsing naar geslacht									
Vrouwen	7,9	3,9	7,2	5,4	5,6	2,3	-1,8	1,6	-0,3
Mannen	12,4	3,2	7,3	5,4	6,0	6,4	-2,8	1,3	-0,6
Opsplitsing naar scholingsniveau									
Laaggeschoold	11,8	4,3	8,2	6,3	6,6	5,2	-2,2	1,6	-0,2
Middengeschoold	12,4	3,6	8,7	5,9	6,1	6,3	-2,5	2,6	-0,2
Hooggeschoold	6,6	2,4	3,8	3,3	4,3	2,3	-1,9	-0,5	-0,9
Opsplitsing naar leeftijdsgroep									
15-24 jaar	7,0	4,6	9,8	6,6	7,8	-0,8	-3,2	1,9	-1,2
25-54 jaar	12,5	3,9	7,9	6,1	6,0	6,5	-2,1	1,9	0,1
55-64 jaar	2,8	1,1	1,9	1,5	3,0	-0,2	-2,0	-1,1	-1,5

Bron: EC.

¹ Dit begrip verschilt van de gangbare definitie van de werkloosheidsgraad. Zie voetnoot 17.

België kampt weliswaar met een belangrijk werkgelegenheidsdeficit ten opzichte van het Europese gemiddelde, maar het deel van de bevolking op arbeidsleeftijd dat actief werk zoekt²⁵, verschilt niet zo veel van dat gemiddelde: 5,8 pct. van de 15-64-jarigen zijn werkloos in de EU15 en 5,4 pct. in België. De toestand verschilt echter sterk naar gelang van het gewest en de onderzochte bevolkingsgroep. In Vlaanderen bedraagt de werkloosheidsgraad 3,5 pct.; hij belooft 7,3 pct. in Wallonië en 10,1 pct. in Brussel.

De verschillen tussen mannen en vrouwen zijn vrij marginaal in Vlaanderen en Wallonië, terwijl er in Brussel naar verhouding veel meer mannen dan vrouwen een baan zoeken. In dit laatste gewest is, net als in Wallonië, de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen (met andere woorden, de som van de werkgelegenheidsgraad en de werkloosheidsgraad, beide uitgedrukt in procenten van de bevolking op arbeidsleeftijd) bijzonder gering. Hun - aldus gedefinieerde - activiteitsgraad belooft er nauwelijks 56 à 57 pct. van de 15- tot 64-jarigen, tegen nagenoeg 62 pct. in Vlaanderen en 63 pct. in de EU15.

De kansen om een baan te vinden, verhogen met het scholingsniveau, en de werkloosheidsgraad stijgt naarmate het scholingsniveau daalt. Op dit vlak zijn de verschillen scherper in België dan gemiddeld in de EU15: de werkloosheidsgraad stijgt van 3,3 pct. voor houders van een diploma hoger onderwijs tot 6,3 pct. voor personen die ten hoogste een diploma lager secundair onderwijs bezitten. In de EU15 is dat respectievelijk 4,3 en 6,6 pct. Vlaanderen doet beter dan de overige twee gewesten en dan het Europese gemiddelde. Meer bepaald ligt de werkloosheidsgraad bij laag- en middengeschoolden er meer dan 2 punten onder het overeenstemmende gemiddelde voor de EU15, wat wijst op het dynamische karakter van de arbeidsmarkt in Vlaanderen en de inspanningen die dit gewest zich getroost voor de inschakeling van kansengroepen. In Wallonië en meer nog in Brussel, daarentegen, ligt de werkloosheidsgraad voor de beide groepen beduidend boven het Europese gemiddelde, met een verschil van meer dan 5 procentpunten voor het Brusselse gewest. Werkloosheid bij hooggeschoolden komt in Brussel overigens ook veel frequenter voor dan gemiddeld in de EU15, terwijl zowel Vlaanderen als Wallonië op dat vlak beter doen.

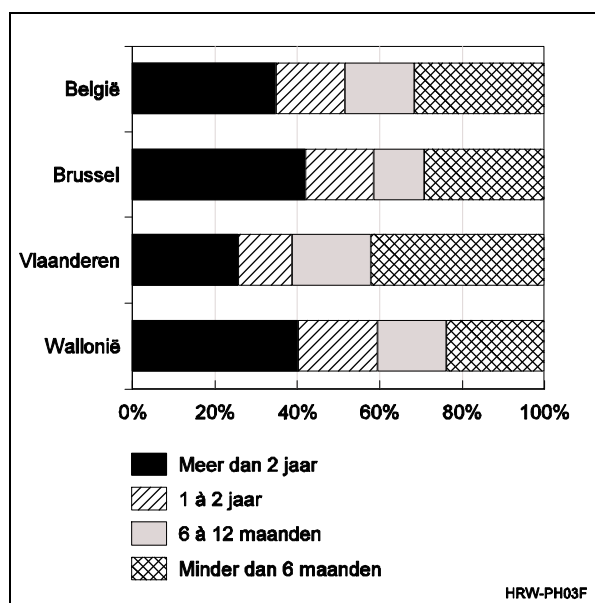
De werkloosheidsgraad ligt meestal hoger bij de jongeren. Dit is het geval in Vlaanderen en Wallonië, maar niet in Brussel, waar de werkloosheidsgraad bij de 25-54-jarigen hoger ligt dan bij de jongeren. Gemiddeld is 6,6 pct. van de 15- tot 24-jarigen in België werkzoekend, terwijl dit cijfer oploopt tot 7,8 pct. in de EU15. In Brussel en in Wallonië houdt een groot aantal jongeren zich op in de marge van de arbeidsmarkt: 7 pct. van de Brusselse en bijna 10 pct. van de Waalse jongeren zijn op zoek naar een baan, terwijl hun aandeel in Vlaanderen onder de 5 pct. ligt. Voor de 25-54-jarigen ligt de werkloosheidsgraad in België even hoog als gemiddeld in de EU15, namelijk op ongeveer 6 pct., maar dit cijfer bedraagt 12,5 pct. in Brussel en 7,9 pct. in Wallonië, tegen slechts 3,9 pct. in Vlaanderen. Bij de Belgische 55-plussers is nog slechts 1,5 pct. op zoek naar werk, een aandeel dat de helft lager ligt dan het gemiddelde voor de EU15. Samen met een zeer lage werkgelegenheidsgraad wijst deze zwakte op een sterk ontoereikende integratie van de ouderen in de arbeidsmarkt, en dit ongeacht het gewest.

De ervaring leert dat wie in de werkloosheid terecht komt, zijn vaardigheden verliest en geleidelijk gedemotiveerd raakt. Ongeveer 60 pct. van de werkzoekenden in Wallonië en Brussel zijn al langer dan één jaar werkloos en nagenoeg 40 pct. al langer dan 2 jaar, wat hun vervreemding van de arbeidsmarkt versterkt. Gegeven de concurrentie van de migrerende arbeidskrachten dient de inzetbaarheid van in België woonachtige werkzoekenden dan ook gevoelig te worden opgedreven, meer bepaald op het vlak van mobiliteit en opleiding, zodanig dat zij in staat zijn om positief in te kunnen gaan op werkaanbiedingen die in alle gewesten van het land niet ingevuld geraken.

²⁵ Dit begrip verschilt van het gangbare concept werkloosheidsgraad. Dit laatste geeft het deel van de beroepsbevolking (de som van werkenden en werklozen) weer dat werk zoekt. In dit deel wordt de werkloosheidsgraad gedefinieerd als het deel van de bevolking op arbeidsleeftijd (personen tussen 15 en 64 jaar, ongeacht hun arbeidsstatuut) dat werk zoekt.

Grafiek 12 Werkzoekenden in het tweede kwartaal van 2005: opsplitsing naar werkloosheidsduur

(procenten van het totaal)



Bron: EC.

3.4.2.2. DE NATIONALITEIT IS EEN VERSTERKENDE RISICOFACITOR OP DE BELGISCHE ARBEIDSMARKT

Voor een bevolkingsgroep met identieke kenmerken qua geslacht, leeftijd en scholingsniveau, houdt het feit dat men niet de nationaliteit heeft van het betreffende land en vooral dat men afkomstig is uit een land dat niet tot de EU15 behoort, een groter risico in op werkloosheid en inactiviteit. Dit risico houdt zowel verband met de specifieke kenmerken van die buitenlandse bevolkingsgroep (onder meer het scholingsniveau, de onmogelijkheid om een diploma of ervaring uit het verleden te valoriseren, de talenkennis en het aantal jaren verblijf in het gastland) als met de terughoudendheid van bepaalde werkgevers om buitenlandse werknemers in dienst te nemen. Zoals verder zal blijken, zijn ook de Belgen van buitenlandse afkomst een risicogroep in ons land, en vooral de Turken en Marokkanen van de tweede en derde generatie. Het in dit deel gebruikt criterium van de nationaliteit laat echter niet toe rekening te houden met de herkomst van de onderdanen.

De bevolking van Belgische nationaliteit, dus wie als Belg is geboren en wie door naturalisatie de Belgische nationaliteit heeft verkregen, vertegenwoordigde ongeveer 91 pct. van de bevolking op arbeidsleeftijd die in het tweede kwartaal van 2005 in België woonachtig was. In totaal betreft het 6.243.000 personen. Buitenlanders uit een andere lidstaat van de EU15 maken ongeveer 6 pct. uit van de bevolkingsgroep tussen 15 en 64 jaar (405.000 personen). De verklaring voor dat in vergelijking met de andere landen van de EU15 relatief belangrijke aandeel, ligt onder meer in het Italiaans-Belgisch immigratie-akkoord dat na de tweede wereldoorlog werd gesloten, in het feit dat er Europese instellingen op het Belgische grondgebied zijn gevestigd, en in de centrale ligging van België in de EU. De overige buitenlanders vertegenwoordigen ongeveer 3 pct. van de bevolking op arbeidsleeftijd (220.000 personen), dit is naar verhouding minder dan gemiddeld in de EU15. Bij de overige buitenlanders die in België verblijven, waren er in het tweede trimester van 2005 iets minder dan 20.000 afkomstig uit de tien NLS. Dit aantal is statistisch onvoldoende representatief om er in het vervolg van dit deel op een zinvolle wijze naar te kunnen verwijzen.

Tabel 23 Nationale en buitenlandse bevolking van 15 tot 64 jaar in de EU15 in het tweede kwartaal van 2005

	Nationale onderdanen	Andere EU15 (procenten van het totaal)	Niet-EU15	Totaal (duizenden personen)
België	90,9	5,9	3,2	6.868
Denemarken	96,0	1,1	3,0	3.567
Duitsland	89,5	2,8	7,7	54.705
Griekenland	93,9	0,3	5,8	7.132
Spanje	90,2	1,2	8,6	29.683
Frankrijk	94,2	2,0	3,8	38.625
Ierland	92,3	3,0	4,7	2.817
Italië	n.b.	n.b.	n.b.	38.581
Luxemburg	57,9	37,6	4,5	302
Nederland	95,7	1,5	2,9	10.941
Oostenrijk	89,1	1,9	9,0	5.513
Portugal	96,8	0,5	2,7	7.109
Finland	98,4	0,4	1,2	3.473
Zweden	94,3	2,3	3,5	5.898
Verenigd Koninkrijk	93,7	1,8	4,5	38.481
EU15¹	92,3	2,1	5,6	253.697

Bron: EC.

¹ Exclusief Italië.

Zes op de tien Belgen op arbeidsleeftijd wonen in Vlaanderen, 32 pct. in Wallonië en iets minder dan 8 pct. in Brussel. De bevolking van buitenlandse afkomst is zeer onregelmatig verspreid. Iets meer dan één vierde van de uit een andere lidstaat van de EU15 afkomstige buitenlanders woont in Brussel, één derde in Vlaanderen, en de rest, zowat 40 pct., in Wallonië. Buitenlanders uit een land dat geen lidstaat is van de EU15, treft men vooral aan in Brussel en Vlaanderen, terwijl minder dan 20 pct. in Wallonië woont. In totaal is het aandeel van personen met een buitenlandse nationaliteit in de bevolking veel groter in Brussel (30 pct.) dan in Wallonië (9 pct.) en vooral in Vlaanderen (minder dan 6 pct.). De problematiek van de integratie van vreemdelingen krijgt er noodzakelijkerwijze dan ook andere dimensies.

Tabel 24 Kenmerken van de nationale en buitenlandse bevolking van 15 tot 64 jaar in België in het tweede kwartaal van 2005

(procenten van het totaal, tenzij anders vermeld)

	Belgen	Andere EU15	Niet-EU15	Totaal
Totaal (duizenden personen)	6.243	405	220	6.868
Opsplitsing naar gewest van woonplaats				
Brussel	7,6	26,1	40,6	9,8
Vlaanderen	60,1	33,8	40,3	58,0
Wallonië	32,2	40,2	19,1	32,3
Opsplitsing naar leeftijdsgroep				
15-24 jaar	18,9	10,3	18,3	18,4
25-54 jaar	64,0	70,5	75,4	64,7
55-64 jaar	17,1	19,2	6,3	16,9
Opsplitsing naar scholingsniveau				
Laaggeschoold	36,6	42,7	49,8	37,4
Middengeschoold	36,6	29,7	26,0	35,9
Hooggeschoold	26,8	27,7	24,2	26,7

Bron: EC.

De kenmerken van de buitenlandse bevolking verschillen van die van de Belgische bevolking.

Personen op arbeidsleeftijd afkomstig uit een andere lidstaat van de EU15 zijn gemiddeld ouder: 90 pct. onder hen zijn tussen 25 en 64 jaar oud, tegen 81 pct. voor de Belgen. Buitenlanders die niet uit de EU15 afkomstig zijn, zijn daarentegen naar verhouding jonger: het aandeel van de groep van de 15-24-jarigen is vrijwel gelijk aan dat van de Belgen van die leeftijd, maar de groep van 25-54-jarigen vertegenwoordigt er 75 pct. van het totaal, tegen 64 pct. bij de Belgen. De 55-plussers maken slechts 6 pct. uit van de niet-Europese vreemdelingen, tegen 17 pct. bij de Belgen.

De buitenlanders in België hebben een relatief lager scholingsniveau dan de Belgische inwoners. Het aandeel van de groep gediplomeerden van het hoger onderwijs verschilt niet zoveel, maar het aantal laaggeschoolden is relatief groter bij de buitenlanders: hun aandeel bedraagt 42,7 pct. bij de inwoners afkomstig uit een andere lidstaat van de EU15 en 49,8 pct. bij de overige buitenlanders, terwijl dit cijfer voor Belgen 36,6 pct. belooft.

Tabel 25 Arbeidsmarktparticipatie van de nationale en buitenlandse bevolking in België in het tweede kwartaal van 2005¹

	Werkgelegenheidsgraad			Werkloosheidsgraad			Activiteitsgraad		
	Belgen	Andere EU15	Niet-EU15	Belgen	Andere EU15	Niet-EU15	Belgen	Andere EU15	Niet-EU15
	Niveau ²	Verschil t.o.v. de Belgen ³		Niveau ²	Verschil t.o.v. de Belgen ³		Niveau ²	Verschil t.o.v. de Belgen ³	
België	61,9	-2,1	-24,9	4,9	1,0	12,1	66,8	-1,1	-12,8
Opsplitsing naar gewest van woonplaats									
Brussel	55,4	7,8	-20,6	9,4	-4,2	10,5	64,8	3,6	-10,1
Vlaanderen	65,4	-2,1	-20,8	3,3	0,7	10,0	68,7	-1,4	-10,8
Wallonië	56,8	-2,1	-31,0	7,0	1,1	11,8	63,8	-1,0	-19,3
Opsplitsing naar geslacht									
Vrouwen	55,4	-4,7	-32,0	5,0	1,8	7,0	60,5	-2,9	-25,0
Mannen	68,3	-0,4	-17,6	4,9	0,3	17,2	73,2	-0,2	-0,4
Opsplitsing naar leeftijdsgroep									
15-24 jaar	27,0	-7,3	-5,9	6,4	n.r.	7,4	33,4	-9,1	1,5
25-54 jaar	80,1	-6,6	-38,0	5,4	1,8	13,8	85,6	-4,9	-24,3
55-64 jaar	32,3	-1,2	n.r.	1,4	n.r.	n.r.	33,7	-0,6	-11,6
Indeling naar scholingsniveau									
Laaggeschoold	40,2	3,6	-11,5	5,8	0,5	12,8	46,0	4,1	1,3
Middengeschoold	66,9	-5,7	-27,3	5,5	2,8	11,8	72,4	-2,9	-15,5
Hooggeschoold	84,6	-1,7	-33,4	3,0	n.r.	10,4	87,7	-1,8	-23,0

Bron: EC.

¹ De vermelding "n.r." betekent dat de cijfers niet representatief zijn.² Procenten van de bevolking op arbeidsleeftijd.³ Procentpunten.

De residenten van Belgische nationaliteit laten een werkgelegenheidsgraad van 61,9 pct. optekenen. Die van buitenlanders uit een andere lidstaat van de EU15 ligt iets lager, namelijk 59,8 pct. Vooral vrouwen met een baan zijn naar verhouding minder talrijk in die bevolkingsgroep; de werkgelegenheidsgraad van de Belgische mannen en de mannen uit een andere lidstaat van de EU15 is nagenoeg identiek. Voor de andere bevolkingsgroepen zijn de resultaten meer verdeeld. De uit de EU15 afkomstige buitenlanders die in Brussel wonen, zijn naar verhouding meer aan het werk dan de Belgen die in de hoofdstad wonen, omdat er talrijke Europese en internationale instellingen gevestigd zijn, maar waarschijnlijk ook omdat er relatief meer genaturaliseerde vreemdelingen wonen, vooral van Turkse en Marokkaanse afkomst.

De werkgelegenheidsgraad bij buitenlanders afkomstig uit een land dat geen lidstaat is van de EU15 (37 pct.) ligt heel wat lager dan bij de Belgen; het verschil bedraagt ongeveer 25 procentpunten. Het verschil belooft ongeveer 20 punten in Vlaanderen en in Brussel, waar die buitenlanders verhoudingsgewijs groter in aantal zijn, en 31 punten in Wallonië, waar slechts één vierde van de inwoners van een land dat geen lidstaat is van de EU15, een baan heeft.

Bij de buitenlandse niet-Europese bevolking zijn er relatief weinig vrouwen aan het werk: slechts 23,5 pct. van hen heeft een baan, tegenover de helft van de mannen. De groep van 25- tot 54-jarigen is traditioneel de meest actieve, maar waar 80 pct. van de Belgen in die leeftijdsgroep een baan heeft, werkt slechts 42 pct. van de niet-Europese buitenlanders. Weliswaar stijgt de werkgelegenheidsgraad met het scholingsniveau, maar ook het verschil ten opzichte van de Bel-

gische bevolking wordt groter: 28,8 pct. van de laaggeschoolde niet-Europese buitenlanders hebben een baan, dit is 11,5 punten minder dan het cijfer voor de Belgen. Dit verschil loopt op tot 27,3 punten voor de middengeschoolden en tot 33,4 punten bij de hogeschoolden. In totaal heeft nauwelijks de helft van deze laatste groep een baan, terwijl dat het geval is voor 84,6 pct. van de Belgen met hetzelfde scholingsniveau.

Uit een studie van de OESO (2005) blijkt dat migranten inderdaad specifieke moeilijkheden ondervinden om deel te nemen aan de arbeidsmarkt: met een zelfde diploma lopen zij systematisch meer risico op werkloosheid dan nationale onderdanen. Als zij een baan vinden, dan worden zij vaker achtergesteld in hun beroep en/of inzake het loon. Geschoolde migranten die uit de arbeidsmarkt worden geweerd, die werk zoeken of waarvan de vaardigheden onderbenut worden, zouden volgens deze studie in alle lidstaten van de OESO een belangrijke groep uitmaken.

De zwakkere werkgelegenheidsgraad bij buitenlanders betekent niet dat de wens tot arbeidsparticipatie minder groot zou zijn. Velen onder hen willen toegang krijgen tot de arbeidsmarkt en zijn actief op zoek naar een baan, vooral bij de personen die niet uit de EU15 afkomstig zijn. De werkloosheidsgraad bij buitenlanders uit een lidstaat van de EU15 verschilt inderdaad weinig van die van de Belgen. Bij niet-Europese buitenlanders zijn die verschillen daarentegen groter. In totaal is 17 pct. van deze bevolkingsgroep op zoek naar werk. Het verschil ten opzichte van de Belgen is zeer groot bij de mannen, waarvan 22 pct. werkloos is, wat bevestigt dat buitenlanders specifieke moeilijkheden ondervinden om toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt. Vrouwen daarentegen zijn, om persoonlijke of culturele redenen, naar verhouding minder geneigd om deel te nemen aan de arbeidsmarkt.

Op basis van de studie van Okkerse en Termote (2004) kan de in België woonachtige bevolking op arbeidsleeftijd gedetailleerder worden opgeplitst: bij de onderdanen met de Belgische nationaliteit werden de als Belg geboren personen onderscheiden van de personen die de Belgische nationaliteit hebben verkregen. Binnen de buitenlandse onderdanen werd een opsplitsing gemaakt tussen de uit een andere EU15-lidstaat afkomstige personen, de Turken en Marokkanen, en de personen met een andere nationaliteit. De cijfers slaan op het gemiddelde van de jaren 2002 en 2003, om zo onregelmatigheden als gevolg van in aanmerking genomen kleine bevolkingsgroepen weg te werken. Uit die studie blijkt dat genaturaliseerde Belgen, vaak van Turkse of Marokkaanse afkomst, in België minder kansen krijgen om zich op de arbeidsmarkt te integreren dan Belgen van geboorte. Meer bepaald ligt hun werkgelegenheidsgraad 10 procentpunten lager (51 pct. tegen 61 pct.) en hun werkloosheidsgraad 5 punten hoger (10 pct., tegen 5 pct. bij Belgen), ook al is de scholingsstructuur vrij vergelijkbaar. Bij de niet-Europese vreemdelingen is de integratie op de arbeidsmarkt ook relatief moeilijker voor de Turken en de Marokkanen (waarvan slechts 26 pct. werkt en 16 pct. werkloos is) dan voor de overige buitenlanders (38 pct. werkt en 15 pct. is werkloos). Genaturaliseerde Belgen zijn ook langer werkloos vooraleer zij een baan vinden. Meer bepaald 42 pct. van hen waren in 2002-2003 langer dan twee jaar werkloos, een aandeel dat nog groter is dan bij de werkzoekenden van buitenlandse nationaliteit.

Samenvatting

België beschikt in theorie over een ruime arbeidsreserve. Van werklozen en een deel van de inactieven van 15 tot 64 jaar kan inderdaad verwacht worden dat zij opnieuw aan het werk gaan. Bij laaggeschoolden, 55-plussers en in Wallonië en Brussel woonachtige personen ligt de werkgelegenheidsgraad zeer laag. Bovendien ligt ook bij vrouwen de werkgelegenheidsgraad onder het Europese gemiddelde; ook zij vormen dus een potentiële arbeidsreserve.

Ook onder de bevolking van buitenlandse afkomst is die reserve groot. Die bevolking is in ruime mate ondervertegenwoordigd op de arbeidsmarkt, ook al willen velen onder hen werken (wat blijkt uit hun actieve zoektocht naar een baan en hun onmiddellijke beschikbaarheid). Buitenlanders ondervinden inderdaad specifieke problemen om zich te integreren in de arbeidsmarkt, problemen die ook voor genaturaliseerde Belgen belangrijk blijven.

3.4.2.3. *IMPACT VAN EEN GROTER AANBOD AAN ARBEIDSKRACHTEN*

Dit onderdeel behandelt de macro-economische en budgettaire impact van een groter aanbod aan arbeidskrachten als gevolg van toenemende immigratie.

Het is moeilijk in te schatten wat de weerslag zal zijn van het vrij verkeer van werknemers op de migrantenstromen vanuit de NLS (nieuwe lidstaten) naar België. We vermelden hier enkele orden van grootte die in de literatuur worden geciteerd.

De vroegere werkzaamheden die probeerden te ramen wat de impact zou zijn voor België wanneer tien staten toetraden tot de EU, steunen op een studie die werd uitgevoerd door een consortium (Boeri en Brücker, (2000)) en die in 2003 werd geactualiseerd (Brücker et alia, (2003)). De auteurs probeerden te ramen wat de gevolgen zouden zijn van het vrij verkeer van werknemers in termen van migratiestromen (afkomstig uit die NLS naar de oude lidstaten). De kandidaat-migranten bepalen hun vertrek op basis van een vergelijking tussen de groei van de economie, de werkloosheid, de taal en de cultuur van het land waaruit ze vertrekken en het land van bestemming. Er dient vermeld te worden dat die werkzaamheden steunen op de officiële bevolkingsstatistieken die de nationale instituten voor de statistiek aan Eurostat meedelen. Bovendien hebben die werken tot doel te becijferen wat de impact zal zijn van de maatregel op de officieel geregistreerde immigratie.

Studies die op basis van die werkzaamheden werden gemaakt, zijn bijvoorbeeld de studie van het Federaal Planbureau (Simonis en Lambrecht, (2001)) en de meer recente studie van de KUL en IDEA (Abraham, Bilsen et alia, (2005)). Terwijl landen als Duitsland en Oostenrijk sterk waren blootgesteld aan de komst van nieuwe onderdanen, zou de impact voor een land als België veel beperkter zijn.

Ten opzichte van de bestaande bevolkingsvooruitzichten voor België die reeds een grotere immigratie vermelden uit de voormalige zogenaamde Oostbloklanden (Nationaal instituut voor de statistiek en Federaal Planbureau, (2001)), raamde de studie van het FPB de toename van de in het bevolkingsregister ingeschreven bevolking (d.w.z. officieel gedomicilieerd in België) - toe te schrijven aan de uitbreiding - op een gecumuleerde impact van 12.347 personen in 2010, afkomstig uit de 10 NLS, Bulgarije en Roemenië, van wie 7.743 op arbeidsleeftijd. De recentere studie van de KUL en IDEA becijfert die gecumuleerde impact voor dezelfde 12 landen, vóór afrondingen, op 27.505 voor België tussen 2004 en 2010.

De onzekerheid in verband met de impact van het vrij verkeer van werknemers op het arbeidsaanbod wordt nog groter door de gevolgen van het reeds bestaande stelsel van vrije dienstverlening; sommige informatie toont inderdaad aan dat buiten de officiële bevolkingscijfers en het zeer beperkt aantal toegekende arbeidsvergunningen - wat meteen de oorzaak is - alternatieve vormen van arbeid (zelfstandigen en detacheringen) zich sterk zouden ontwikkelen, zonder te spreken over clandestiene arbeid. Het is dus riskant een raming te maken van het aantal personen dat uit het vrije verkeer van werknemers zou voortvloeien, aangezien de overgangsmaatregel om een beperkt aantal arbeidsvergunningen uit te schrijven, reeds in ruime mate werd omzeild; het bijkomend effect zou wellicht vrij gering zijn.

Bovendien is het evenmin evident de schok op het arbeidsaanbod te zien als een permanente schok. Integendeel, men zou kunnen verwachten dat die geïmmigreerde bevolking sterker zou dalen naarmate de economieën zich herstellen en er een grotere convergentie komt tussen de levensstandaarden.

Toch wordt uitgegaan van een eenmalige toename van de immigratie bij het begin van de periode. Die toename komt tot uiting in een bevolkingstoename die overeenkomt met een stijging van de beroepsbevolking die arbitrair op 0,25 % is bepaald. Een dergelijke orde van grootte maakt het mogelijk om duidelijker de gevolgen te tonen die daaruit zouden kunnen voortvloeien. Er is

dus in 2005²⁶ een bevolkingstoename geïntroduceerd die, na de toepassing van de activiteitsgraden, leidt tot een overschot van de beroepsbevolking van ongeveer 12.000 personen, wat, gelet op de leeftijdsstructuur van de migranten uit de landen buiten het oude Europa van de 15, overeenkomt met een totaal van 21.055 immigranten.

Dat veroorzaakt in jaargemiddelden een overschot van 10.572 personen in 2005 en van 21.111 in 2006. Die bevolking handhaaft zich lichtjes boven dat niveau tot op het einde van de periode. Die bevolking groeit voor zover de impact van het geboortecijfer groter is dan de impact van het sterftcijfer en de immigratie samen.

De immigranten zijn in het algemeen jong; zij zijn immers gedreven om een job te vinden. Het bevolkingsoverschot situeert zich in het begin van de periode, vooral bij de jonge bevolking op arbeidsleeftijd, die overigens hun kinderen meebrengen.

Het aantal jongeren van 0 tot 14 jaar zal blijven toenemen tot ongeveer 2020, maar zal daarna dalen wanneer de nieuwkomers ouder zijn geworden.

Het aantal personen op arbeidsleeftijd zal een dubbele evolutie kennen. Eerst emigreren die bijkomende immigranten of ze bereiken de pensioenleeftijd. Vanaf 2021 stelt men een nieuwe stijging van die leeftijdsgroep vast wanneer de kinderen op arbeidsleeftijd komen.

Er dient opgemerkt te worden dat naarmate de nieuwkomers uit de beginperiode verouderen, zij de groep van 65-plussers doen aangroeien, vooral na 2020.

Tabel 26 Bevolkingsgroei als gevolg van de eerste schok van 2005

(bevolking per leeftijdsgroep, België, gegevens op 30 juni)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2020	2030
0 tot 14 jaar	1.976	4.318	5.030	5.669	6.208	6.667	7.076	7.433	8.504	4.090
15 tot 64 jaar	8.533	16.669	15.941	15.328	14.820	14.388	14.010	13.719	12.972	17.487
65 jaar en ouder	64	124	112	102	107	144	181	178	375	876
Totale bevolking	10.572	21.111	21.084	21.099	21.134	21.198	21.266	21.328	21.850	22.452

Bron: FPB.

De volgende tabel geeft de evoluties van de leeftijdsstructuur van de bevolking die voortvloeien uit de eerste schok. Hierbij wordt gekeken naar de evolutie van de demografische afhankelijkheidscoëfficiënten; de totale afhankelijkheidscoëfficiënt die het aantal jongeren en ouderen in verband brengt met de beroepsbevolking en de afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen die alleen het aantal ouderen in verband brengt met de beroepsbevolking.

De gevolgen zijn onbeduidend, ongeveer 0,1 procent in 2030, maar ze gaan toch in de richting van een daling van de demografische afhankelijkheidscoëfficiënten.

²⁶ In plaats van 2006, werd dit jaar in aanmerking genomen om technische redenen in verband met de simulatie van de modellen. Dat verschil in tijd heeft geen enkele invloed op de langetermijnresultaten, tegen t+25.

Tabel 27 Weerslag van de eerste schok van 2005 op de demografische afhankelijkheidscoëfficiënten

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2020	2030
Totale demografische afhankelijkheidscoëfficiënten¹										
Variant	52.2422	51.7193	51.2084	50.9659	50.9902	51.1132	51.4249	51.9100	56.2735	65.6835
Basis	52.2774	51.7799	51.2519	50.9952	51.0080	51.1210	51.4241	51.9030	56.2506	65.7825
Vershil	-0.0352	-0,0605	-0,0435	-0,0293	-0,0178	-0,0078	0,0007	0,0070	0,0229	-0,0990
Demografische afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen²										
Variant	26.2274	26.0860	25.9440	25.9786	26.1719	26.4100	26.8085	27.3587	31.7895	40.0142
Basis	26.2591	26.1472	26.0019	26.0343	26.2259	26.4623	26.8597	27.4099	31.8439	40.1071
Vershil	-0,0317	-0,0612	-0,0580	-0,0557	-0,0540	-0,0523	-0,0512	-0,0512	-0,0545	-0,0929

Bron: FPB.

¹ $[(0-14 \text{ jaar}) + (65 \text{ jaar en ouder})] \times 100 / (15-64 \text{ jaar})$.² $(65 \text{ jaar en ouder}) \times 100 / (15-64 \text{ jaar})$.

Hoe dan ook, de macro-economische en budgettaire gevolgen zijn grotendeels afhankelijk van de wisselwerking tussen de kwalificaties van de immigranten en de kwalificaties die op de Belgische arbeidsmarkt gevraagd worden. De weerslag zal des te groter zijn naarmate de aangeboden kwalificaties overeenstemmen met arbeidsmarktsegmenten waarin er een belangrijk en blijvend tekort aan arbeidskrachten bestaat. Jammer genoeg zijn de evaluatie-instrumenten, die men zou kunnen gebruiken, macro-economisch van aard. Daarin wordt de factor arbeid als een homogene factor beschouwd. Door hun opbouw is alleen een ongunstiger scenario mogelijk waarin het extra arbeidsaanbod eenzelfde kwalificatiestructuur heeft als dat van de oorspronkelijke beroepsbevolking. Dat zou in de werkgelegenheid leiden tot een belangrijk substitutie-effect tussen de extra immigranten en de rest van de arbeidskrachten. Indien het toegenomen arbeidsaanbod zich echter zou richten op segmenten die te maken hebben met bepaalde tekorten (waarschijnlijke hypothese omdat de beslissing om te migreren bepaald wordt door het uitzicht op het daadwerkelijk verkrijgen van een baan), dan zou de weerslag hiervan, vooral op middellange termijn, er anders uitzien. In die hypothese zou het extra arbeidsaanbod immers sneller door het economische systeem opgenomen worden. Anders gezegd, er zou minder substitutie zijn tussen nationale en geïmmigreerde werknemers en er zouden meer banen gecreëerd worden. De weerslag op de activiteit en de overheidsfinanciën zou bijgevolg ook gunstiger zijn.

Bovendien hangt de weerslag op de overheidsfinanciën, en in mindere mate op de activiteit, af van de aard van het gezin dat migreert. Men mag redelijkerwijze aannemen dat, tenminste op korte termijn, de migratiebeweging, gekoppeld aan het vrije verkeer van werknemers, meer een individuele beweging zal zijn (de verplaatsing van het gezin komt dan later). De weerslag van dergelijke stromen op de sociale uitgaven is kleiner dan bij de traditionele stromen.

Door al die technische moeilijkheden op het vlak van modelvorming kan er op korte- en middellange termijn met behulp van econometrische middellangetermijnmodellen geen raming worden gemaakt van de weerslag van de opheffing van de beperkingen op het vrije verkeer van werknemers uit de NLS. Die modellen kunnen een dergelijk aanbodeffect immers niet correct verwerken. De weerslag op lange termijn, daarentegen, kon worden berekend aan de hand van het MALTESE-model²⁷.

Volgens het LABMOD-model²⁸ wordt tegen 2030 de toename van de beroepsbevolking met ongeveer 11.500 mensen voor 80 % weerspiegeld in een stijging van de werkgelegenheid (met iets meer dan 9.000 eenheden) en voor 20 % in een toename van de werkloosheid (iets minder dan 2.500 mensen).

²⁷ Englert M. et al. (2002), Verkenning van de financiële evolutie van de sociale zekerheid 2000-2050: De vergrijzing en de leefbaarheid van het wettelijke pensioen, Federaal Planbureau, Planning Paper nr. 91.

²⁸ Joyeux C., K. Hendrickx, L. Masure, P. Stockman (2003), « Een nieuw macro-economisch arbeidsmarktmodel : schatting, basissimulatie en arbeidsmarktsimulaties », Federaal Planbureau, Working Paper 13-03.

Tabel 28 Voornaamste indicatoren van de arbeidsmarkt verschillen tussen de variant en de basis-simulatie

(eenheden)

	2030
Bevolking op arbeidsleeftijd (15-64 jaar)	17.487
Beroepsbevolking	11.639
Werkgelegenheid	9.184
Werkloosheid	2.455

Bron: FPB.

Via zijn weerslag op de werkgelegenheid beïnvloedt de eerste schok van het arbeidsaanbod ook de productiviteit (resultaten eveneens overgenomen uit het LABMOD-model). Die weerslag is eveneens marginaal. De twee gevolgen (voor de werkgelegenheid en de productiviteit) neutraliseren elkaar als het ware als men gaat kijken naar de impact op de groei van het bbp.

Tabel 29 Productiviteit, werkgelegenheid en bbp - Verschillen tussen de variant en de basisprojectie in termen van jaarlijkse gemiddelde groeivoeten

(procenten)

	2010-2030
Productiviteit	-0,005
Werkgelegenheid	0,007
Bbp	0,002

Bron: FPB.

In die context zijn de effecten van de schok van het arbeidsaanbod miniem in termen van de budgettaire lasten van de vergrijzing (of alle sociale overheidsuitgaven in percentage van het bbp). Het gaat om een daling van -0,005 % tegen 2030, in vergelijking met de basissimulatie.

Samenvatting

De gevolgen evalueren van de invoering van het vrije verkeer van werknemers uit de NLS in termen van migratiestromen, is een oefening die gepaard gaat met veel onzekerheden. Die onzekerheden hebben zowel betrekking op de omvang van die migratiestromen (onder meer omdat er al alternatieve arbeidsvormen ontstaan zijn - zelfstandigen, tijdelijke functies of zwartwerk) als op de kenmerken van de eventueel betrokken werknemers, onder meer op het vlak van kwalificaties.

De macro-economische en budgettaire weerslag van een vrij verkeer van werknemers zal vooral afhangen van het kwalificatieprofiel van de betrokken werknemers. Die weerslag zal des te groter zijn naarmate de immigranten passen in arbeidsmarktsegmenten met een bepaald tekort aan arbeidskrachten. Hoe meer de immigranten zich op die segmenten richten, hoe kleiner de substitutie tussen nationale en geïmmigreerde arbeidskrachten zal zijn en hoe meer arbeidsplaatsen er gecreëerd zullen worden, vooral op korte en op middellange termijn.

Op lange termijn wordt de toename van de beroepsbevolking voor 80 % omgezet in een stijging van de werkgelegenheid. Bijgevolg en ondanks een lichte achteruitgang van de arbeidsproductiviteit, leidt de aanvankelijke toename van het arbeidsaanbod tot een zeer kleine vermindering van de budgettaire kosten van de vergrijzing. Alles samen is de weerslag extreem klein.

3.4.3. DE ARBEIDSVRAAG IN BELGIË

Voor een gegeven productievolume hangt de arbeidshoeveelheid die ondernemingen vragen, met andere woorden, het aantal arbeidsuren en ingezette personen in het productieproces, onder andere af van de relatieve kost van de productiefactoren en van hun substitutiegraad. Voor een gegeven salaris en onder specifieke arbeidsvoorwaarden kan die arbeidsvraag echter onderdrukt worden als gevolg van het feit dat het arbeidsaanbod kwalitatief of kwantitatief onaangepast is.

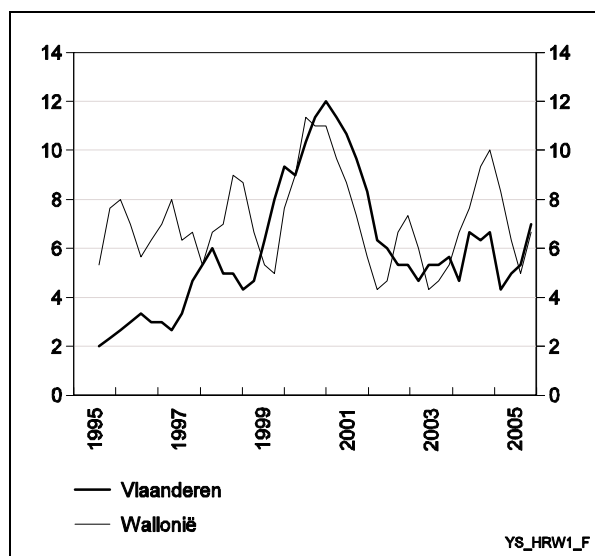
Eerst wordt het onderzoek toegespitst op het tekort aan geschoolde arbeidskrachten, waardoor de verwerkende nijverheid er niet in slaagt haar productie te verhogen; vervolgens komen de knelpuntberoepen aan bod die de regionale tewerkstellingsdiensten hebben geïdentificeerd. Een derde afdeling behandelt de geografische mobiliteit van werknemers. Ten slotte worden in een vierde afdeling een aantal cijfergegevens verstrekt over zwartwerk.

3.4.3.1. *EVOLUTIE VAN HET TEKORT AAN GESCHOOLDE ARBEIDSKRACHTEN*

Met de trimestriële conjunctuurenquête die de Nationale Bank van België houdt bij ondernemingen uit de verwerkende nijverheid kan men te weten komen welke ondernemingen de aanwerving van geschoolde arbeidskrachten ervaren als een remmende factor voor hun productievermogen.

Grafiek 13 Productiebelemmeringen in de verwerkende nijverheid: onvoldoende geschoolde arbeidskrachten per gewest¹

(procenten, glijdende gemiddelden over drie kwartalen)



Bron: NBB.

¹ De resultaten voor Brussel zijn niet significant, gelet op het geringe belang van de verwerkende nijverheid in deze regio.

In Vlaanderen en Wallonië ziet men een gelijkaardig evolutieprofiel. Ondanks de ruime arbeidskrachtenreserve blijkt dat een groot aantal Waalse ondernemers uit de verwerkende nijverheid aangeven dat zij met rekruteringsproblemen kampen die hun productiemogelijkheden beknotten. De resultaten van de enquête per bedrijfstak wijzen op de structurele problemen die zich voordoen in de tak "Machinebouw" en, in mindere mate en/op meer cyclische wijze, in de tak "Overige transportmiddelen", alsook in de grafische nijverheid, twee bedrijfstakken waar het aantal ondernemingen dat een tekort aan arbeidskrachten opgeeft, volgens de resultaten van de enquête van januari 2006 fors is toegenomen.

Tabel 30 Productiebelemmeringen: onvoldoende geschoolde werkrachten, per bedrijfstak

(aandeel van de ondernemingen die de rekrutering van geschoolde werkrachten opgeven als productiebelemmerende factor)

	apr. 2004	juli 2004	okt. 2004	jan. 2005	apr. 2005	juli 2005	okt. 2005	jan. 2006
Nationaal gemiddelde	6	6	7	6	4	5	6	8
waarvan:								
Textielnijverheid (exclusief kleding)	4	7	5	8	2	4	2	2
Schoen- en kledingnijverheid	5	7	5	4	4	4	4	5
Houtverwerkende nijverheid	13	13	10	11	5	6	3	6
Papier- en kartonnijverheid	17	8	6	12	9	3	4	9
Grafische nijverheid	10	10	13	10	9	3	6	19
Ledernijverheid (leerlooierijen)	0	0	0	0	0	0	0	0
Vervaardiging en eerste verwerking van metalen	3	5	6	8	1	2	3	3
Bouwmaterialen en vlakglas	3	2	3	3	3	5	5	6
Chemische nijverheid	4	3	4	3	0	2	4	9
Vervaardiging van producten uit metaal	9	10	9	5	6	8	5	12
Machinebouw	16	14	19	11	10	25	26	28
Elektrische en elektronische nijverheid	4	5	8	3	5	2	5	8
Constructie en assemblage van personen wagens	0	0	0	0	0	0	0	0
Overige transportmiddelen	14	11	0	1	8	7	8	22
Voedingsnijverheid	2	4	3	3	3	2	3	2

Bron: NBB.

3.4.3.2. INVENTARIS VAN KNELPUNTBEROEPEN

De drie gewesten van het land kampen met structurele problemen om voor bepaalde beroepen kandidaten te rekruteren. De regionale tewerkstellingsdiensten identificeren deze "knelpuntberoepen" op basis van bepaalde statistische criteria, zoals het aantal vacatures voor die beroepen, het percentage ingevulde werkaanbiedingen of ook nog, hoe lang die betrekkingen gemiddeld open staan. Meestal worden die statistische criteria aangevuld met het advies van plaatsingsadviseurs. Ook kan advies worden gevraagd aan beroepsfederaties, waarvan er sommige zelf enquêtes organiseren.

Voor de rekruteringsproblemen zijn er drie verklaringen. Het kan een probleem van kwantitatieve aard zijn: er zijn te weinig kandidaten voor het aantal vacatures. Dat lijkt bij voorbeeld in de drie gewesten het geval voor bepaalde technische beroepen of voor verpleegkundigen. Rekruteringsproblemen kunnen ook te maken hebben met kwalitatieve factoren: ook al zijn er formeel gezien voldoende personen met de gevraagde kwalificatie, worden er naast het diploma nog andere eisen gesteld, zoals een aantal jaren ervaring of tweetaligheid. Ten slotte worden bepaalde betrekkingen als weinig aantrekkelijk ervaren, om reden van het lage loon of de werkomstandigheden.

In het kader van het onderzoek van de implicaties van de openstelling van de arbeidsmarkt voor inwoners uit de NLS, op de Belgische economie, is een inventaris van knelpuntberoepen van groot belang. Men kan immers stellen dat er voor die functies per definitie geen of weinig concurrentie bestaat tussen Belgische en buitenlandse werknemers, maar eerder complementariteit. Dankzij de aanvoer van buitenlandse arbeidskrachten kunnen dan ook knelpunten worden opgelost, nieuwe activiteiten worden ontwikkeld, en tegelijkertijd de druk op de lonen verminderd in deze beroepen. Al deze factoren samen brengen een positieve dynamiek op gang voor de activiteit en de werkgelegenheid in het land.

Tabel 31 Knelpuntberoepen in Vlaanderen in 2004

	Aantal vacatures	in pct.	Oorzaak knelpuntkarakter		
			Kwantitatief tekort	Kwalitatief tekort	Arbeidsomstandigheden
Ingenieurs	771	1,9	(1)		
Kaderpersoneel	958	2,4		(1)	
Informatici	636	1,6		(1)	
Vertegenwoordigers, verkopers, filiaalhouders	3.188	7,8	(3)	(2)	(1)
Boekhouders	575	1,4	(2)	(1)	
Gespecialiseerde bedienden	2.571	6,3	(2)	(1)	
Tekenaars	285	0,7		(1)	
Technici	2.805	6,9	(1)		
Onderhoudstechnici	1.274	3,1	(2)	(1)	
Elektriciens	766	1,9	(2)	(1)	
Arbeiders in de bouwsector (ongerekend schrijnwerkers, loodgieters)	3.797	9,3	(1)		
Schrijnwerkers	1.247	3,1	(1)	(2)	
Loodgieters, buizenfitters	636	1,6	(2)	(1)	
Metaalarbeiders	2.246	5,5	(2)	(1)	
Verplegers, ander verzorgend personeel, opvoeders	2.904	7,1	(1)		
Slagers	755	1,9	(1)		(2)
Bakkers	338	0,8	(1)		(2)
Kappers	500	1,2		(1)	(2)
Horecapersoneel	2.661	6,5		(2)	(1)
Schoonmaakpersoneel	5.199	12,8		(2)	(1)
Chauffeurs	2.968	7,3	(1)		(2)
Andere	3.602	8,9			
Totaal	40.682	100,0			

Bron: VDAB.

() Rangschikking naar ernst van de redenen waarom een bepaald knelpuntberoep niet ingevuld raakt.

Zoals men kan zien in de tabel voor Vlaanderen, het gewest waar de werkgelegenheidsgraad het hoogst ligt, zijn er 41.000 vacatures voor knelpuntberoepen. Volgens de experts van de VDAB slaan de tekorten om hoofdzakelijk kwantitatieve redenen, op vijf vakgroepen: bouwvakarbeiders, chauffeurs, verplegend personeel, technici en ingenieurs. Tekorten om kwalitatieve redenen vindt men onder andere bij informatici, boekhouders, gespecialiseerde bedienden en secretaresses of kaderpersoneel. Ten slotte zijn het vooral de arbeidsomstandigheden die de reden zijn waarom vacatures in de horeca, bij handelsvertegenwoordigers of onderhoudspersoneel moeilijk ingevuld raken.

In beide andere gewesten vindt men knelpuntberoepen voor een deel in dezelfde vakgebieden.

In Brussel wordt het totaal aantal vacatures door de BGDA op nagenoeg 4.100 jobs geraamd. Kwantitatieve tekorten zijn er voor technici, chauffeurs en verplegend personeel. Het kwalitatieve tekort aan maatschappelijk assistenten is te wijten aan de problemen om in dit gewest Nederlandstalige maatschappelijk assistenten te rekruteren. Voor de andere functies zouden, volgens de BGDA, de tekorten voornamelijk van kwalitatieve aard zijn. In Wallonië werd het aantal vacatures in knelpuntberoepen geraamd op 16.366 in 2003. Een kwantitatief tekort is er meer bepaald aan bouwvakarbeiders, verzorgend personeel en vrachtwagenchauffeurs, al zijn voor deze twee laatste categorieën ook de arbeidsomstandigheden een verklaring.

Tabel 32 Knelpuntberoepen in Brussel in 2004

	Aantal vacatures	in pct.	Oorzaak knelpuntkarakter		
			Kwantitatief tekort	Kwalitatief tekort	Arbeids- omstandigheden
Ingenieurs	184	4,5		X	
Kaderpersoneel	76	1,9		X	
Informatici	322	7,9		X	
Vertegenwoordigers, verkopers, filiaalhouders	853	20,8		X	X
Boekhouders	219	5,3		X	
Gespecialiseerde bedienden	284	6,9		X	
Tekenaars	14	0,3		X	
Technici (behalve elektriciens en onderhoudstechnici)	188	4,6	X	X	
Elektriciens	49	1,2		X	
Arbeiders in de bouwsector (ongerekend schrijnwerkers)	84	2,0		X	
Schrijnwerkers	96	2,3		X	
Verplegers, ander verzorgend personeel, opvoeders	149	3,6	X		X
Slagers	12	0,3	X		X
Bakkers	11	0,3		X	X
Kappers	124	3,0		X	X
Horecapersoneel	447	10,9		X	X
Schoonmaakpersoneel	42	1,0		X	
Onderwijzend personeel	75	1,8	X		X
Chauffeurs	157	3,8	X	X	X
Andere, zoals	712	17,4		X	X
Secretaressen	257	6,3		X	X
Maatschappelijk assistenten	252	6,1	X	X	
Vertalers	52	1,3		X	
Totaal	4.098	100,0			

Bron: BGDA.

Tabel 33 Knelpuntberoepen in Wallonië in 2003

			Oorzaak knelpuntkarakter ¹		
	Aantal vacatures	in pct.	Kwantitatief tekort	Kwalitatief tekort	Arbeidsomstandigheden
Ingenieurs	215	1,3	0	1	2
Kaderpersoneel	113	0,7	n.b.	n.b.	n.b.
Informatici	272	1,7	n.b.	n.b.	n.b.
Vertegenwoordigers, verkopers	2.673	16,3	0	6	5
Boekhouders	320	2,0	0	3	0
Technici (behalve onderhoudstechnici en elektriciens)	1.313	8,0	n.b.	n.b.	n.b.
Onderhoudstechnici	38	0,2	n.b.	n.b.	n.b.
Elektriciens	190	1,2	5	4	2
Arbeiders in de bouwsector (metselaars)	1.547	9,5	7	7	4
Schrijnwerkers			0	4	0
Dakdekkers	500	3,1	5	3	3
Verplegers, ander verzorgend personeel, opvoeders	1.048	6,4	9	0	8
Slagers	256	1,6	1	2	1
Bakkers			0	0	3
Kappers	77	0,5	0	1	2
Horecapersoneel	1.346	8,2	3	7	9
Schoonmaakpersoneel	1.508	9,2	n.b.	n.b.	n.b.
Onderwijzend personeel ²	1.748	10,7		x	x
Vrachtwagenchauffeurs	1.242	7,6	7	5	5
Andere:					
Automecaniciens	760	4,6	5	5	1
Lassers	607	3,7	5	4	2
Bedieners van werktuigmachines	593	3,6	3	7	1
Secretaressen, directiesecretaressen	n.b.	n.b.		7	2
Totaal	16.366	100,0			

Bron: FOREM.

¹ Volgens navraag bij rekruteringsadviseurs. De cijfers in de 3 kolommen verwijzen naar het aantal regionale directies (op een totaal van 11) waar de betrokken beroepsgroep als een knelpuntberoep wordt beschouwd. Hoe groter het cijfer, hoe meer rekrutering in verschillende subregio's problemen stelt.

² Cijfers enkel beschikbaar voor lagere onderwijzers, Waals en Brussels gewest samen.

Over de knelpuntberoepen op de uitzendmarkt houdt de beroepsorganisatie Federgon een specifieke enquête onder haar leden. In 2003 was het knelpuntkarakter van het arbeidsaanbod voor 72,9 pct. van kwalitatieve aard, voor 7,8 pct. te wijten aan de arbeidsomstandigheden en voor 19,3 pct. van kwantitatieve aard. Voor knelpuntberoepen bij arbeiders speelt het kwantitatieve aspect een grotere rol dan gemiddeld bij beroepen als meubelfabrikant, technicus, metaalarbeider, horeca en loodgieter. Als knelpuntberoepen bij de bedienden speelt het kwantitatieve aspect een grotere rol bij boekhouders, human resources verantwoordelijken, technisch verantwoordelijken en bedienden in de bank- of verzekeringssector.

3.4.3.3. GEOGRAFISCHE MOBILITEIT VAN WERKNEMERS

Binnen de gewesten zelf is de situatie op de arbeidsmarkt sterk verschillend, zowel qua arbeidsaanbod als qua arbeidsvraag.

Het deel van de bevolking op arbeidsleeftijd dat toegang wenst tot de arbeidsmarkt, verschilt sterk van de ene provincie tot de andere. Ook de uitsplitsing van deze actieve bevolking over werkenden en werkzoekenden varieert naar gelang van de geografische zone.

Zo bij voorbeeld bedraagt de werkgelegenheidsgraad bij 15 tot 64-jarigen gemiddeld 68 pct. in Vlaanderen, terwijl die slechts 64,3 pct. haalt in Brussel en 62,5 pct. in Wallonië. Onder de provincies is de variabiliteit nog groter. In Vlaams Brabant bedraagt de activiteitsgraad 70,5 pct., 10 procentpunten meer dan het cijfer voor Henegouwen, de provincie die het slechtst scoort.

In termen van werkgelegenheidsgraad zijn de verschillen groter. In de provincies waar die variabele het laagst is, ligt het aantal werkzoekenden correlatief hoger, waardoor de verschillen in termen van activiteitsgraad gedeeltelijk worden afgezwakt. Tussen de provincies met respectievelijk de hoogste werkgelegenheidsgraad (Vlaams Brabant met 67 pct.) en de laagste werkgelegenheidsgraad (Henegouwen met 51,8 pct.), loopt het verschil op tot meer dan 15 procentpunten. Het verschil bij de werkzoekenden is kleiner en blijft beperkt tot 5 procentpunten.

Tabel 34 Geografische verschillen in werkgelegenheids- en werkloosheidsgraad tussen de Belgische provincies in 2004
(procenten)

	Werkgelegenheids- graad (in procenten van de bevolking op arbeidsleeftijd)	Werkloosheids- graad	Activiteitsgraad	Geharmoniseerde werkloosheidsgraad (in procenten van de beroepsbevolking)
België	60,3	5,6	65,9	8,4
Vlaanderen	64,3	3,7	68,0	5,4
Wallonië	55,0	7,5	62,5	12,0
Brussel-Hoofdstad	54,1	10,2	64,3	15,7
Prov. Vlaams Brabant	67,0	3,5	70,5	5,0
Prov. West-Vlaanderen	65,5	3,1	68,6	4,5
Prov. Oost-Vlaanderen	65,3	3,6	68,9	5,2
Prov. Antwerpen	62,7	4,0	66,7	6,0
Prov. Limburg	60,9	4,2	65,1	6,5
Prov. Waals Brabant	60,6	5,1	65,7	7,7
Prov. Luxemburg	60,1	5,3	65,4	8,1
Prov. Namen	57,3	6,2	63,5	9,7
Prov. Luik	54,9	8,5	63,4	13,3
Prov. Henegouwen	51,8	8,3	60,1	13,8

Bron: EC.

Het valt op dat geografisch naburige provincies sterk uiteenlopende situaties kennen op de arbeidsmarkt, in die zin, dat in de ene provincie een nagenoeg volledige tewerkstelling heerst, met nauwelijks 3 à 3,5 pct. werkzoekenden tussen 15 en 64 jaar, terwijl de andere provincie te kampen heeft met hoge werkloosheid.

De spreidingsindex voor de geharmoniseerde werkloosheidsgraad op het niveau NUTS-2 (dat in België overeenstemt met de provincies) berekend door Eurostat, is vrij groot in ons land. Met 48 pct. staat België op de voorlaatste plaats bij de 13 landen van de EU15 die voor 2004 dergelij-

ke cijfers hebben verstrekt, na Italië, waar die coëfficiënt meer dan 60 pct. bedraagt. Aan het andere uiterste vinden we Nederland en Zweden, met minder dan 15 pct. In de NLS waar de spreidingsindex kan worden berekend, schommelt die tussen zowat 40 pct. voor Tsjechië en 16 pct. voor Polen. In dit laatste land geldt de benarde toestand op de arbeidsmarkt voor het hele grondgebied, terwijl die in België voornamelijk geconcentreerd is in Brussel en het Zuiden van het land.

In 2004, bij voorbeeld, bedroeg de geharmoniseerde werkloosheidsgraad (namelijk het aantal werkzoekenden in procent van de actieve bevolking) in Vlaanderen 5,4 pct., gaande van 4,5 pct. in West-Vlaanderen tot 6,5 pct. in Limburg. De beste Waalse score was nog slechter dan de laagste in Vlaanderen, met een geharmoniseerde werkloosheidsgraad gaande van 7,7 pct. in Waals Brabant tot 13,8 pct. in de provincie Henegouwen, en een gemiddelde van 12 pct. voor Wallonië. Voor het Brusselse gewest bedroeg die graad 15,7 pct.

Via een beroep op externe arbeidskrachten zou het tekort aan werknemers in bepaalde regio's en voor bepaalde beroepen enigszins kunnen worden opgevangen. Dat veronderstelt echter dat de nieuwkomers qua scholing beantwoorden aan wat de Belgische ondernemingen zoeken, wat lang niet zeker is, tenzij - met de nodige aanpassingen - een overgangsregeling in stand wordt gehouden waarbij een aan die specifieke noden aangepaste arbeidsvergunning wordt afgeleverd. Bij een volledige openstelling van de arbeidsmarkt zal de eventuele aanvoer van arbeidskrachten niet noodzakelijk aan die criteria beantwoorden. Met als gevolg dat dit arbeidskrachtensurplus in sommige Vlaamse provincies misschien in theorie de druk op de arbeidsmarkt kan doen afnemen, maar in Wallonië en Brussel bestaat het gevaar dat hierdoor concurrentie ontstaat met de talrijke reserve van niet-werkende werkzoekenden. Dit gevaar is des te groter voor nationale risicogroepen, zoals gehandicapten, laaggeschoolden, allochtonen, vrouwen en ouderen.

3.4.3.4. ZWARTWERK

Het Europese systeem van de nationale rekeningen (SEC95) vereist dat het bruto binnenlands product exhaustief wordt berekend, waarbij ook rekening wordt gehouden met de informele economie (zwartwerk). Volgens het INR zou in de betrokken ondernemingen het percentage zwartwerk hoger liggen dan 20 pct. Zelf produceren die ondernemingen iets meer dan 20 pct. van de totale toegevoegde waarde.

Een groot gedeelte van die niet-aangegeven toegevoegde waarde wordt voortgebracht door personen die daarnaast ook nog een regelmatige activiteit uitoefenen als loontrekkende of zelfstandige. Volgens een interne raming van het INR zou het aantal personen dat in België uitsluitend zwartwerk verricht, oplopen tot ongeveer 75.000, iets meer dan 2 pct. van de totale werkgelegenheid in loondienst. De ergst getroffen activiteitssectoren zouden de particuliere huishoudens met werknemers (huishoudelijke schoonmaaksters) zijn, alsook de bouwnijverheid, handel, vastgoedsector, verhuursector en de diensten aan ondernemingen en hotels en restaurants.

Deze schatting van 75.000 personen stemt bijgevolg overeen met een macro-economisch arbeidsvolume. Zij bevat weinig informatie over het aantal personen die echt een overtreding begaan in de sfeer van de sociale fraude (geen deeltijdse-arbeidsovereenkomst waarin de arbeidstijd wordt opgegeven, niet in het personeelsregister van de onderneming ingeschreven persoon, zowel een werkloosheidsuitkering als een inkomen uit arbeid ontvangen, enz.) en die volgens de sociale inspectiediensten veel talrijker zijn.

Zoals de Europese Commissie aangeeft (EG 2006), kunnen belemmeringen van het vrije verkeer leiden tot meer zwartwerk, met alle nefaste economische en sociale gevolgen vandien, zowel voor de bedrijven en werknemers die de wet respecteren, als voor hen die haar ontwijken.

Samenvatting

Hoewel België over een grote arbeidskrachtenreserve beschikt, blijkt uit het tekort aan geschoolde arbeidskrachten zoals vastgesteld door de trimestriële conjunctuurenquêtes, uit het bestaan van knelpuntberoepen en uit de spreiding van de regionale werkloosheidsgraad, dat er een discrepantie bestaat tussen arbeidsvraag en -aanbod.

Het tekort aan geschoolde arbeidskrachten waarmee de ondernemingen uit de verwerkende nijverheid te kampen hebben en de functies waarvan het knelpuntkarakter van kwalitatieve aard is, bewijzen dat, in vergelijking met de verwachtingen van de werkgevers, de arbeidskrachtenreserve onaanangepast is in termen van scholing en ervaring. In de drie gewesten kampt men met een kwantitatief tekort aan technici, verplegend personeel en chauffeurs, al zijn de arbeidsomstandigheden en andere factoren ook een verklaring voor het feit dat deze jobs moeilijk in te vullen zijn.

Uit het onderzoek van de regionale en subregionale werkgelegenheids- en werkloosheidsgraad blijkt dat er grote verschillen bestaan in de plaatselijke situatie op de arbeidsmarkt. Geografisch naburige provincies kennen sterk uiteenlopende situaties op de arbeidsmarkt, in die zin, dat in de ene provincie een nagenoeg volledige tewerkstelling heerst, terwijl een andere provincie te kampen heeft met hoge werkloosheid.

Als de mobiliteit bij in België woonachtige werkzoekenden blijft wat ze is, dan zou via een beroep op externe arbeidskrachten het tekort aan werknemers in bepaalde regio's en voor bepaalde beroepen enigszins kunnen worden opgevangen. Dat veronderstelt echter dat de nieuwkomers qua scholing beantwoorden aan wat de Belgische ondernemingen zoeken en dat zij zich bij voorrang vestigen in regio's met de grootste tekorten.

3.4.4. IMPACT VAN MIGRATIE OP DE LONEN IN BELGIË

In een eerste deel wordt het institutionele kader geschetst waarbinnen de loonvorming in België plaatsvindt. Dit is belangrijk om een inzicht te verwerven in de manieren waarop een hoger arbeidsaanbod als gevolg van migratie in België effectief een invloed kan uitoefenen op de lonen. In een volgend deel wordt een empirische raming gemaakt van de te verwachten impact. Tenslotte wordt de vraag gesteld of de toetreding tot de EU van landen met veel lagere loonkosten een impact heeft op de concurrentiepositie van de Belgische bedrijven, en bijgevolg op de toekomstige ontwikkeling van de lonen in België.

3.4.4.1. *INSTITUTIONELE ASPECTEN VAN LOONVORMING IN BELGIË*

De lonen betaald door de Belgische ondernemingen zijn het resultaat van onderhandelingen die achtereenvolgens op drie niveaus worden gevoerd, met name op nationaal niveau, op sectoraal niveau in de zogenaamde paritaire comités en op bedrijfsniveau. Deze onderhandelingen vinden elke twee jaar plaats binnen een institutioneel kader dat gekenmerkt wordt door het gewaarborgd minimumloon, de automatische indexering van de brutolonen aan de zogenaamde gezondheidsindex van de consumptieprijzen en de op nationaal niveau vastgelegde loonnorm, overeenkomstig de wet van juli 1996 ter bevordering van de werkgelegenheid en ter preventieve vrijwaring van de concurrentiekracht.

De automatische indexering heeft als gevolg dat de evolutie van de nominale brutolonen gekoppeld wordt aan deze van het voortschrijdende gemiddelde van de gezondheidsindex van de prijzen, zijnde de nationale index van de consumptieprijzen met uitsluiting van alcoholische dranken, tabak en brandstoffen voor voertuigen. De uitvoeringsmodaliteiten van het indexeringsprin-

cipe worden vastgelegd in de paritaire comités op sectoraal niveau, hetgeen impliceert dat de wijze van indexering varieert van sector tot sector.

De loonnorm bepaalt de maximummarge voor de stijging van de nominale arbeidskosten per uur. Volgens de wet van juli 1996 ter bevordering van de werkgelegenheid en preventieve vrijwaring van de concurrentiekracht van de Belgische ondernemingen, moet een dergelijke norm vastgelegd worden voor een periode van 2 jaar op basis van een rapport opgesteld door de CRB. Deze berekent de maximummarge voor loonsstijgingen door het gewogen gemiddelde te nemen van de verwachte loonsontwikkelingen in de 3 buurlanden Frankrijk, Duitsland en Nederland. Hiervoor baseert de CRB zich op de prognoses voor de arbeidskosten per werknemer van de OESO, gepubliceerd in de Economic Outlook, en corrigeert deze voor verwachte veranderingen in de gemiddelde arbeidsduur op basis van de gegevens van Eurostat. Indien de loonsstijgingen in België in de voorbije twee jaar deze in de buurlanden overtroffen, dan dient dit verschil in principe in aftrek gebracht te worden van de nieuwe loonnorm. Aangezien de evolutie van de lonen automatisch gekoppeld is aan deze van de prijzen via de gezondheidsindex, kan de maximale marge beschikbaar voor reële loonsstijgingen berekend worden door aftrek van de verwachte loonindexeringen en de baremieke verhogingen.

De sectorale paritaire comités vervullen tenslotte een sleutelrol in het loonvormingsproces. Voor elke sector stellen zij een functieclassificatie op en koppelen daaraan een loonbarema, waarbij voor elk van de vastgelegde categorieën een minimumloon wordt bepaald. Bij arbeiders varieert het baremaloon enkel volgens de categorie, bij bedienden wordt het baremaloon tevens mede bepaald door leeftijd en anciënniteit. Het sectoraal minimumloon stemt overeen met het laagste brutoloon uit de loonbarema's, en het hiermee overeenstemmende gemiddelde maandinkomen dient het wettelijk gewaarborgd minimuminkomen te respecteren. Rekening houdend met de vastgelegde loonnorm worden er om de twee jaar binnen de sectorale paritaire comités conventionele loonsverhogingen afgesproken, dit zijn de algemene verhogingen van de loonbarema's. Deze loonsverhogingen kunnen eventueel aangevuld worden met verhogingen toegekend op bedrijfsniveau; deze laatste winnen in recente jaren overigens aan belang.

Het hierboven beschreven loonvormingsproces heeft verschillende implicaties voor de evolutie van de loonkosten en brutolonen van de werknemers:

1. De nominale arbeidskosten volgen de prijsontwikkelingen met enige vertraging; de koopkracht van de lonen wordt echter niet volledig gewaarborgd door de indexering aangezien de gezondheidsindex van de consumptieprijzen geen rekening houdt met de prijzen van alcohol, tabak en brandstoffen voor voertuigen;
2. De op nationaal niveau vastgelegde loonnorm draagt bij tot een klimaat van loonmatiging;
3. Voor de werknemers in een Belgische onderneming wordt de evolutie van hun brutolonen bepaald door de conventionele loonsverhogingen en de baremieke verhogingen (enkel bedienden). Bij verandering van werk kunnen nochtans discontinuïteiten in deze evolutie optreden aangezien de aanvangswedde bij aanwerving onderhandelbaar is.

Werknemers uit de NLS werkzaam in België genieten van dezelfde arbeidsvoorwaarden en loonvoordelen als de Belgische werknemers. Dit houdt onder meer in dat werknemers uit de NLS niet tewerk gesteld mogen worden aan een loon dat lager ligt dan het relevante sectorale minimumloon. Deze sectorale minimumlonen beperken aldus de neerwaartse druk die de instroom van een groot aantal migranten uit de NLS zou kunnen uitoefenen op de lonen. Dit gebrek aan neerwaartse loonflexibiliteit kan echter wel als gevolg hebben dat het hogere arbeidsaanbod deels aanleiding geeft tot substitutie-effecten, hetgeen zich dan zal vertalen in een hogere werkloosheid onder de eigen bevolking. Dit zou op termijn kunnen leiden tot meer loonmatiging.

In het algemeen kan verwacht worden dat een toename van het arbeidsaanbod zal leiden tot een minder snelle loongroei. Meer bepaald zijn er verschillende manieren waarop werknemers uit de NLS de druk op de Belgische lonen enigszins kunnen temperen (zie ook kader 2 in deel 3.4).

Enerzijds is het waarschijnlijk dat een werknemer uit de NLS niet dezelfde aanvangswedde zal krijgen als een Belg met een gelijkwaardig diploma en vergelijkbare beroepservaring omdat de werkgever deze vaardigheden niet in dezelfde mate valoriseert (m.a.w. ingezetenen en immigranten zijn geen perfecte substituten voor de werkgever). Dit lager loon kan gerechtvaardigd worden door de grotere onzekerheid met betrekking tot de productiviteit van een werknemer uit de NLS en de bijkomende kosten voor taalopleidingen. Immigranten zijn echter ook vaker bereid om onder hun opleidingsniveau aan de slag te gaan, waardoor de concurrentie in de onderste lagen van de arbeidsmarkt toeneemt en er een risico bestaat dat de laaggeschoolde Belgen verdrongen worden.

Anderzijds kunnen werknemers uit de NLS ingezet worden in de knelpuntberoepen, zijnde beroepen waarvoor de vraag naar arbeidskrachten het aanbod van Belgische werknemers overtreft. Tekorten in bepaalde segmenten van de arbeidsmarkt leiden immers tot opwaartse druk op de lonen in dit segment van de arbeidsmarkt, hetgeen de looneisen in andere sectoren kan aanwakkeren.

Tenslotte is het ook mogelijk dat de instroom van migranten een opwaartse druk zal uitoefenen op de lonen van leidinggevende en hooggeschoolde werknemers. Indien het opleidingsniveau van de ingezetenen over het algemeen hoger is dan dat van de migranten, dan kan de expansie van de laaggeschoolde tewerkstelling de behoefte aan hooggeschoolde leidinggevende functies doen toenemen en / of de productiviteit van hooggeschoolden doen stijgen omdat de taken beter gedelegeerd kunnen worden.

3.4.4.2. CONCURRENTIEPOSITIE VAN BELGIË

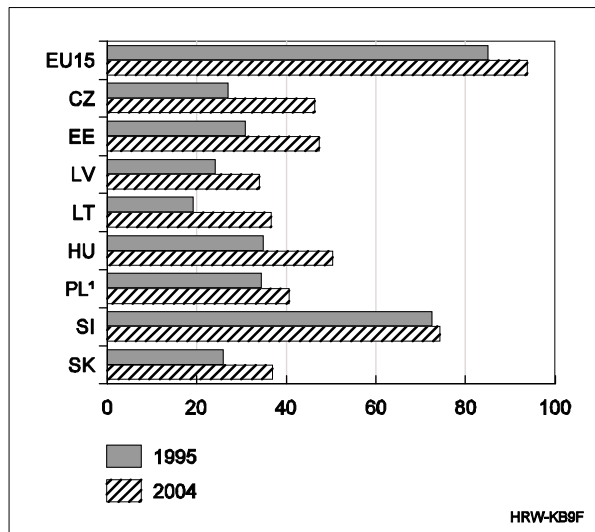
Voor een kleine open economie zoals België is de evolutie van de internationale concurrentiepositie een uiterst belangrijk gegeven, aangezien de concurrentiekracht een belangrijke determinant is voor zowel de exportgroei als voor de aantrekkelijkheid van ons land voor de buitenlandse investeerders en de eigen bedrijven. Een vaak gebruikte indicator voor de concurrentiekracht is de arbeidskost per eenheid product, welke het aandeel van de arbeidskosten in de toegevoegde waarde meet. Deze indicator is zinvol omdat arbeidskosten een belangrijk onderdeel zijn van de totale productiekosten, maar dient tevens genuanceerd te worden aangezien ook andere productiekosten belangrijk kunnen zijn en de concurrentiepositie ook niet enkel bepaald wordt door het niveau van de productiekosten. Bovendien zeggen de arbeidskosten per eenheid product, berekend voor de totale economie, niets over de comparatieve voordelen op sectoraal niveau, die mede aan de basis liggen van de exportmogelijkheden.

De arbeidskosten per eenheid product worden hier berekend door de totale arbeidskosten per werknemer in verhouding te stellen tot de zichtbare arbeidsproductiviteit. Deze laatste wordt gedefinieerd als het bbp tegen vaste prijzen per werkzame persoon, inclusief zelfstandigen²⁹. De arbeidskosten per eenheid product in de NLS lagen in 2004 nog aanzienlijk lager dan deze in België, maar ten opzichte van 1995 stelt men toch enige convergentie vast: terwijl deze in 1995 in de NLS met uitzondering van Slovenië slechts een vijfde tot een vierde van de arbeidskosten per eenheid product in België bedroegen, was dat in 2004 tussen een derde en een tweede.

²⁹ Er wordt de veronderstelling gemaakt dat de arbeidsproductiviteit van werknemers en zelfstandigen dezelfde is.

Grafiek 14 Gemiddelde arbeidskosten per eenheid product in de totale economie in 1995 en 2004

(in procenten van het niveau in België)



Bron: EC.
¹ Cijfers voor 2003.

De snellere groei van de arbeidskosten per eenheid product in de NLS tussen 1995 en 2004 hebben dus reeds tot enige convergentie geleid. Ze wordt veroorzaakt door de snelle toename van de nominale arbeidskosten per werknemer - de gemiddelde jaarlijkse toename situeert zich tussen 9 en 14 pct. indien de arbeidskosten uitgedrukt worden in de nationale munt - onder invloed van de met de convergentie gepaard gaande hogere inflatie in de NLS. Deze nominale loonstijgingen werden maar gedeeltelijk gecompenseerd door productiviteitswinsten, hoewel deze ook belangrijker waren in de NLS dan in België en de EU15. De evolutie van de arbeidskosten per eenheid product, uitgedrukt in euro om een internationale vergelijking mogelijk te maken, worden echter ook beïnvloed door wisselkoersschommelingen die tot uiting komen in de nominale arbeidskosten per werknemer uitgedrukt in euro. In dit verband dient opgemerkt te worden dat Slovenië, Hongarije en Polen de toename in de arbeidskosten per eenheid product hebben kunnen beperken dankzij de depreciatie van hun nationale munt, terwijl voor Litouwen en in mindere mate voor Tsjechië het omgekeerde geldt.

Tabel 35 Toename van de arbeidskosten per eenheid product in de totale economie
(gemiddelde veranderingspercentages over de periode 1995-2004)

	Arbeidskosten per werknemer (in euro)	Arbeidskosten per werknemer (nationale munt)	Wisselkoers	Zichtbare arbeids-productiviteit	Arbeidskosten per eenheid product (in euro)
EU15	2,9			1,1	1,8
BE	1,9			1,2	0,7
CZ	10,2	9,2	-0,9	3,1	6,9
EE	12,9	13,4	0,5	7,0	5,5
LV	11,2	10,7	-0,4	6,0	4,9
LT	16,6	11,3	-4,5	7,4	8,9
HU	8,6	13,6	4,8	3,3	5,0
PL ¹	8,8	13,1	4,0	5,2	3,5
SI	4,9	10,1	4,9	3,8	1,0
SK	8,9	9,2	0,3	4,0	4,8

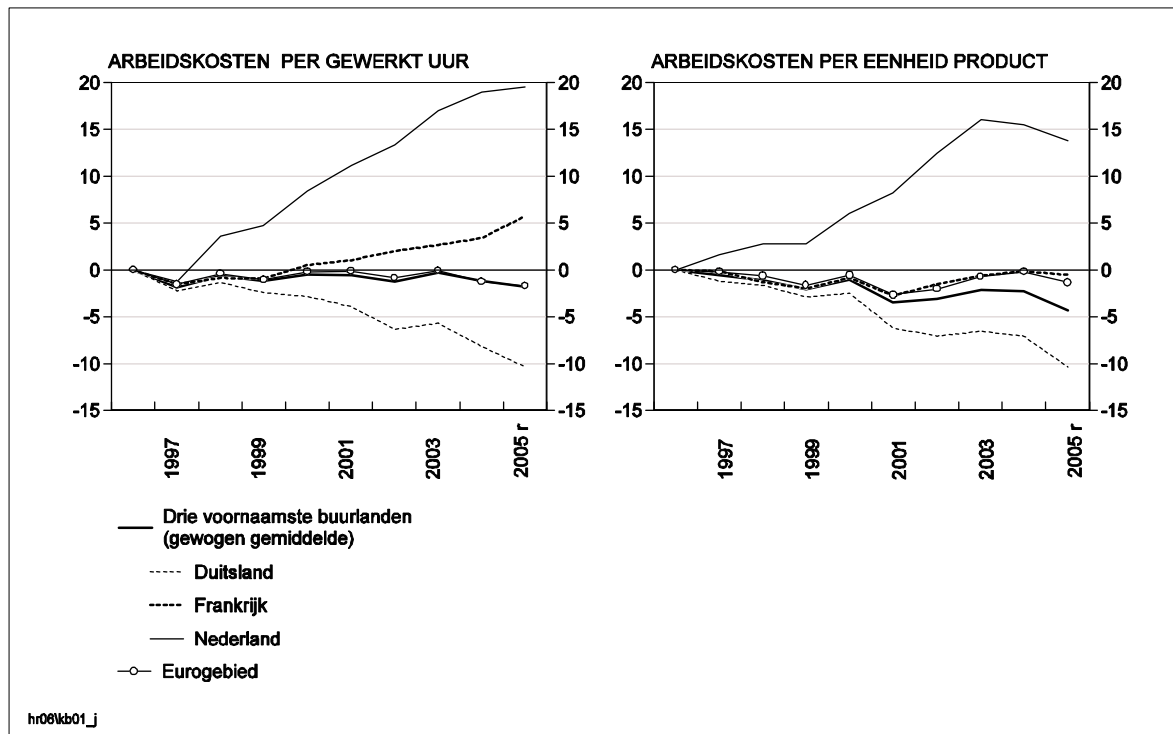
Bron: EC.

¹ Gemiddelde veranderingspercentages voor de periode 1995-2003.

De convergentie tussen de NLS, enerzijds, en België en de EU15, anderzijds, zal zich de komende jaren ongetwijfeld verder zetten, zowel in termen van levensstandaard als van prijzen als van arbeidskosten per werknemer en per eenheid product. Dit betekent dat het concurrentie voordeel van de NLS op het vlak van de arbeidskosten geleidelijk zal verloren gaan, hetgeen impliceert dat deze landen genoodzaakt zullen zijn om de technologische intensiteit van hun productie op te drijven. Bijgevolg is de visie volgens dewelke bedrijven hun activiteiten in België zouden overhevelen naar de NLS om te profiteren van de lagere arbeidskosten in de NLS wellicht iets te pessimistisch, aangezien deze voordelen tijdelijk van aard zijn en afgewogen moeten worden met de mogelijke nadelen. Bovendien kennen landen zoals India, China en de landen net buiten de EU25 nog veel lagere arbeidskosten dan de NLS. Voor het handhaven van de Belgische concurrentiepositie is het echter van belang om de groei van de arbeidskosten per eenheid product zo matig mogelijk te houden en bij voorkeur af te stemmen op deze in de belangrijkste buurlanden en handelspartners. In de mate dat de aanwezigheid van een groter aantal migranten aanleiding zal geven tot een tragere ontwikkeling van de lonen bij onze belangrijkste handelspartners, zal dat dan ook een weerslag hebben op de ontwikkeling van de lonen in België.

Grafiek 15 Arbeidskosten in de particuliere sector in België, de drie buurlanden en het eurogebied

(procentpunten, verschillen met het indexcijfer voor België, 1996 = 100)



Bronnen: OESO, CRB.

Wat betreft de evolutie van de arbeidskosten in België ten opzichte van deze bij de drie belangrijkste handelspartners, zijnde Duitsland, Frankrijk en Nederland, baseert de HRW zich op de gegevens van de OESO en CRB met betrekking tot de arbeidskosten per uur en de arbeidskosten per eenheid product in de particuliere sector. De gecumuleerde groei van de arbeidskosten per uur tussen 1996 en 2005 lag in België 1,8 procentpunten boven deze voor het gemiddelde van de drie buurlanden (en 1,7 procentpunten boven deze voor het eurogebied). Voor de arbeidskosten per eenheid product wordt echter een cumulatief groeiverschil sinds 1996 tussen België en de drie belangrijkste buurlanden van 4,4 procentpunten opgetekend in het nadeel van België, hetgeen wijst op een tragere ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in België dan in de drie buurlanden.

Samenvatting

Een toename van het aanbod van werknemers uit de NLS op de Belgische arbeidsmarkt heeft slechts een geringe impact op de lonen en de evolutie ervan. Hoewel een toename van het arbeidsaanbod volgens de economische theorie leidt tot een neerwaartse druk op de lonen indien de vaardigheden van de immigranten vergelijkbaar zijn met deze van de ingezetenen, wordt deze in de praktijk beperkt door de sectorale minimumlonen. Migratie uit de NLS kan mogelijk bijdragen tot een sterkere loonmatiging, onder meer via de impact op de knelpuntberoepen.

Voor een kleine open economie zoals België is het belangrijk voor de vrijwaring van de concurrentiekracht dat onze loonontwikkeling afgestemd blijft op deze bij de belangrijkste handelspartners, zijnde Duitsland, Frankrijk en Nederland. Een belangrijke vraag hierbij is hoe de lonen bij deze handelspartners zullen evolueren als gevolg van een (mogelijk) grotere instroom van migranten in die landen. Men dient echter geen rekening te houden met de veel snellere loonontwikkelingen in de NLS, welke een gevolg zijn van een geleidelijke vermindering van de momenteel nog grote verschillen in levensstandaard tussen de NLS en EU15.

4. ERVARINGEN IN HET BUITENLAND EN EVALUATIE VAN DE MIGRATIESTROMEN SINDE DE UITBREIDING

Het onderzoek van ervaringen uit het verleden en in andere landen kan bijdragen aan een betere inschatting van de mogelijke gevolgen voor de Belgische arbeidsmarkt van de volledige openstelling ervan voor werknemers uit de NLS. De immigratiestromen die ontstonden na de toetreding van de Zuidelijke lidstaten en na de eenmaking van Duitsland zijn in dit kader het meest relevant. Zij komen aan bod in het eerste deel van dit hoofdstuk. In deel twee worden de eerste ervaringen besproken van de overige EU15-landen na het - geheel of gedeeltelijk - openstellen van hun arbeidsmarkt voor ingezetenen van de NLS.

4.1. ERVARINGEN N.A.V. DE TOETREDING VAN DE ZUIDELIJKE LIDSTATEN EN DE DUITSE EENMAKING

4.1.1. DE TOETREDING VAN GRIEKENLAND, PORTUGAL EN SPANJE

4.1.1.1. IN WELKE MATE IS EEN VERGELIJKING MOGELIJK?

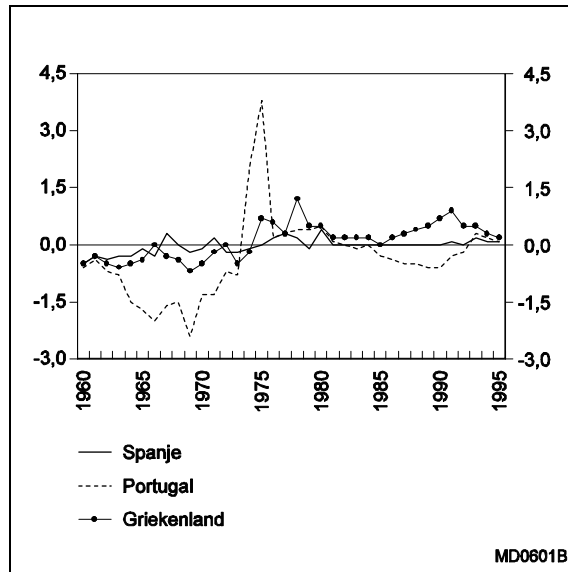
In de periode 1960-1973 werden massale netto-uitstromen van migranten vastgesteld vanuit de Zuidelijke lidstaten naar de rest van de wereld, met als voornaamste bestemming de Noordelijke Europese landen. Laatstgenoemde hadden toen immers een groot gebrek aan arbeidskrachten. Met de crisis van 1973 kwam een einde aan deze stromen. De EU-uitbreiding naar Griekenland in 1981 en naar Spanje en Portugal in 1986 ging niet gepaard met een netto-uitstroom van migranten uit Griekenland en Spanje en dit was evenmin het geval toen in 1991 alle tijdelijke beperkingen op arbeidsmigratie opgeheven werden³⁰. Enkel in Portugal werden nog netto-uitstromen waargenomen, maar die gingen vooral richting Noord-Amerika (Boeri en Brücker, 2000). Volgens Dustmann et al. (2003) verminderde het aantal ingezetenen van Spaanse nationaliteit woonachtig in de rest van de EU12 tijdens de overgangperiode na de toetreding (1986 - 1991). Ook na het opheffen van de tijdelijke beperkende bepalingen bleef dit aantal afnemen. Wat Portugal betreft, nam het aantal Portugezen woonachtig in de overige landen van de EU12 in de periode 1986 - 1997 toe met gemiddeld 7.700 personen per jaar³¹.

³⁰ Ook bij de Zuidelijke toetreding werden overgangsmaatregelen genomen. De transitieperiode duurde zes jaar voor Griekenland en zeven jaar voor Spanje en Portugal. In het geval van Spanje en Portugal werd de periode ingekort tot zes jaar.

³¹ Het betreft het totaal aantal Portugezen woonachtig in de EU12. De veranderingen van dit aantal hebben zowel te maken met nettomigraties als met geboortes en sterftes.

Grafiek 16 Netto-migratiestromen met de rest van de wereld

(procenten van de totale bevolking)

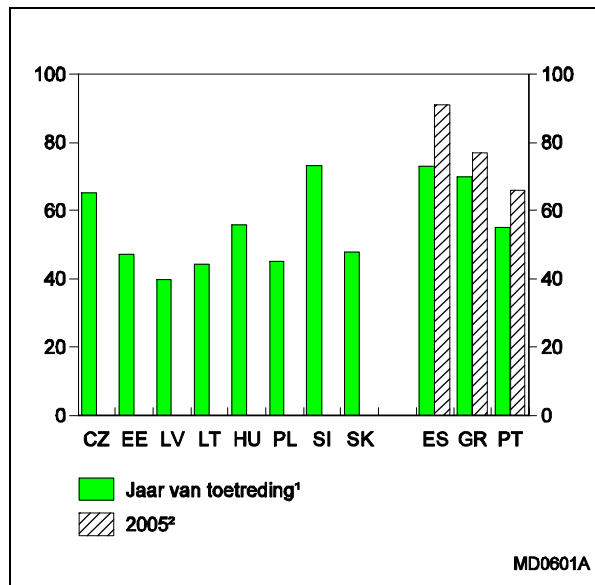


Bron: Boeri en Brücker (2000).

Het is onzeker of de migratiestromen n.a.v. de toetreding van de landen van Centraal- en Oost-Europa vergelijkbaar zullen zijn met deze die volgden op de uitbreiding naar de Zuidelijke lidstaten. Verschillende beweegredenen liggen aan de basis van de beslissing tot migratie (zie kader 1 in deel 3.2 voor een overzicht). Zo zijn er de, reeds in het voorgaande hoofdstuk genoemde, verschillen inzake levensstandaard. Uitgedrukt in bbp per inwoner (uitgedrukt in koopkrachtstandaarden of KKS), lag de levensstandaard in de NLS tijdens het jaar van toetreding (2004) gemiddeld 50 pct. onder het EU15-gemiddelde. Dit is heel wat lager dan in Spanje (73 pct.) en Griekenland (70 pct.) op het moment van toetreding. De situatie in Portugal (55 pct.) leent zich beter voor een vergelijking. De NLS zijn wel erg heterogeen inzake economische ontwikkeling. Slovenië, Tsjechië en Hongarije sluiten het nauwst aan bij de Zuidelijke lidstaten op het moment van toetreding. Vooral de Baltische staten en Polen hebben nog een lange weg af te leggen. In 2005 bedroeg het bbp per inwoner (KKS) in Spanje 91 pct. van het EU15-gemiddelde. In Griekenland was het gestegen naar 77 pct. en in Portugal naar 66 pct. van het gemiddelde. Het dient vermeld dat deze convergentiebeweging ook voor een deel te verklaren is door de steun die de toetredende landen ontvingen in het kader van de structuurfondsen.

Grafiek 17 Bbp per inwoner in vergelijking met het EU-gemiddelde

(uitgedrukt in KKS, EU = 100)



Bron: EC.

¹ Griekenland: 1981; Spanje en Portugal: 1986; NLS: 2004.² Raming.

Naast verschillen in levensstandaard, zijn het zogenaamde volgeffect - reeds aanwezige netwerken van migranten verminderen de migratiekosten voor potentiële migranten uit hetzelfde land - en de nabijheid - zowel geografisch als inzake cultuur en taal - vaak aangehaalde beweegredenen voor migratiestromen. Zij bieden geen verklaring voor de totale omvang van de migratiestromen, maar wel voor de spreiding van de migranten over de landen van bestemming. Wat het volgeffect betreft, is een inschatting van de verschillen tussen de twee toetredingsfasen zeer moeilijk. In beide gevallen waren reeds netwerken ugebouwd door voorgangers, voor de Zuidelijke lidstaten gebeurde dit in de jaren zestig, voor de landen van Centraal- en Oost-Europa vooral vanaf het einde van de jaren tachtig n.a.v. het aldaar in gang gezette democratiseringsproces. Het effect van de geografische nabijheid speelt wellicht een grotere rol voor de meest recente uitbreiding, de grenszone met de "oude" lidstaten is in ieder geval een stuk uitgebreider dan het geval was bij de Zuidelijke toetreding.

4.1.1.2. WELKE WEERSLAG HAD DE ZUIDELIJKE UITBREIDING?

Het empirisch onderzoek naar de effecten op de arbeidsmarkt van de migratiestromen ten gevolge van de Zuidelijke uitbreiding blijft meestal beperkt tot de weerslag in de landen van herkomst, meer in het bijzonder Spanje en Portugal. Over het effect op de arbeidsmarkten van de oude lidstaten, en meer in bijzonder op de Belgische arbeidsmarkt, werden geen onderzoeksresultaten gevonden. Hierboven werd reeds vermeld dat België met een slechts geringe instroom geconfronteerd werd.

Tabel 36 Convergentie in Spanje en Portugal

(vergelijking met de EU12 in 1986 en met de EU15 in 1998 en 2005)

	1986 ⁵	1998	2005 ⁶
Spanje			
Bbp per inwoner (EU=100) ¹	73,0	81,1	91,0
Werkgelegenheidsgraad ²	43,9	51,0	63,2
Werkloosheidsgraad ³	21,5	18,8	9,4
Arbeidsproductiviteit (EU=100) ⁴	95,0	93,9	90,4
Portugal			
Bbp per inwoner (EU=100) ¹	55,0	71,2	65,9
Werkgelegenheidsgraad ²	61,5	67,1	67,6
Werkloosheidsgraad ³	9,0	4,9	7,7
Arbeidsproductiviteit (EU=100) ⁴	51,0	63,5	61,8
EU			
Werkgelegenheidsgraad ²	58,4	61,2	65,0
Werkloosheidsgraad ³	10,8	10,3	8,3

Bronnen: Boeri en Brücker (2000), EC.

¹ Uitgedrukt in KKS.² Aantal werkenden van 15 tot 64 jaar in pct. van de bevolking van 15 tot 64 jaar. Gegevens tweede kwartaal.³ Aantal werklozen van 15 tot 64 jaar in pct. van de beroepsbevolking van 15 tot 64 jaar. Gegevens tweede kwartaal.⁴ Bbp uitgedrukt in KKS gedeeld door aantal werkenden van 15 tot 64 jaar.⁵ Gegevens 1987 voor de werkgelegenheids- en werkloosheidsgraad in de EU.⁶ De gegevens voor het bbp zijn ramingen.

Boeri en Brücker (2000) maakten een evaluatie van de weerslag van het volledige convergentieproces op de arbeidsmarkt in Spanje en Portugal, zonder het effect van de arbeidsmigratie af te zonderen. Zij stelden vast dat in 1998 het bbp per inwoner (KKS) in Spanje meer dan 80 pct. van het EU-gemiddelde bereikte en in Portugal meer dan 70 pct. Terwijl in Spanje het behoud van een hoge arbeidsproductiviteit (94 pct.) gepaard ging met een aanzienlijke achterstand inzake werkgelegenheidsgraad (51 pct. in Spanje t.o.v. 61 pct. in de EU), kon Portugal zowel een deel van de achterstand inzake arbeidsproductiviteit inhalen als de betere prestatie inzake werkgelegenheidsgraad nog opdrijven. De werkloosheidsgraad bleef in Spanje tot in 1998 aanleunen tegen 20 pct. Portugal, dat toetrad met een werkloosheidsgraad die het EU-gemiddelde benaderde, presteerde in 1998 opmerkelijk beter dan de EU (werkloosheidsgraad van 4,9 pct. tegenover 10,3 pct. in de EU). Sedert het einde van de jaren negentig kon Spanje evenwel een groot deel van de achterstand inhalen. Momenteel bedraagt de werkgelegenheidsgraad er 63 pct. (65 pct. in de EU15) en de werkloosheidsgraad is teruggelopen tot 9,4 pct (8,3 pct. in de EU). Portugal scoorde in 2005 op beide vlakken beter dan het EU-gemiddelde.

Volgens de auteurs lag de verschillende structuur van de arbeidsmarkten in beide landen aan de basis van de uiteenlopende prestaties. Terwijl de Spaanse arbeidsmarkt gekenmerkt werd door een hoge graad van arbeidsbescherming (hoge minimumlonen en ontslagkosten), een gecentraliseerd loonoverleg en werkloosheidsuitkeringen die het EU-gemiddelde benaderen, liet de Portugese arbeidsmarkt flexibeler loonoverleg toe. Dit heeft zich vertaald in een toename van de loonspreiding in Portugal, wat impliceert dat in bepaalde door de herstructureringen getroffen sectoren en beroepen de lonen konden afnemen (of minder snel stijgen) met minder negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid.

Batista (2004) onderzocht voor Portugal het effect van de immigratie na de toetreding op de arbeidsmarkt. Hij vindt een lichte opwaartse druk op de lonen van laaggeschoolden in vergelijking met deze van hooggeschoolden als gevolg van het vertrek van vooral ongeschoolde werkrachten. Deze effecten zijn kwantitatief eerder beperkt, dit wellicht omwille van de geringe uitstroom van migranten na de toetreding tot de Unie.

4.1.2. DE DUITSE EENMAKING

De Duitse eenmaking is een uniek voorbeeld en dient gezien te worden als een bovengrens voor mogelijke integratie en migratiestromen vanuit de NLS. Het migratiepotentieel was hoog, gezien de geografische en culturele nabijheid en de gemeenschappelijke taal. Bovendien zorgden familiale en vriendschapsbanden van voor de splitsing voor sterke netwerken waarop nieuwe migranten konden terugvallen. Ook de integratie zelf was op twee belangrijke punten verschillend van de toetreding van de landen van Centraal- en Oost-Europa tot de EU. Vooreerst ging ze gepaard met aanzienlijke financiële stromen van West naar Oost, dit bovenop de steun voortvloeiende uit de structuurfondsen. Ten tweede werd in één klap de ganse institutionele structuur van West-Duitsland overgenomen. Relevant in dit kader is vooral het kopiëren van het Westduitse collectieve loonoverleg. Het was de expliciete politieke doelstelling om na verloop van tijd loonpariteit tussen Oost en West te bereiken.

Wat de migratie betreft, melden Boldrin en Canova (2003) een initiële nettomigratiestroom vanuit Oost-Duitsland naar West-Duitsland van 300.000 personen net voor de eenmaking, ofwel 1,8 pct. van de toenmalige bevolking van Oost-Duitsland. In de periode 1992 - 2000 viel de stroom terug tot 50.000 per jaar, dit is 0,3 pct. van de Oostduitse bevolking tijdens de overeenstemmende periode.

Inzake convergentie, blijkt uit de analyse van Boeri en Brücker (2000) dat in een tijdsbestek van minder dan tien jaar na de eenmaking, de nominale lonen in Oost-Duitsland toenamen met 200 pct. Daar deze loonstijging niet verantwoord was in het licht van de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit, leidde ze tot een scherpe toename van de werkoosheid. Tien jaar na de eenmaking bedroegen de lonen (voor belastingen) in het Oosten gemiddeld 76 pct. van deze in het Westen, terwijl ze in het jaar na de eenmaking half zo hoog waren. De loonpariteit werd dus nog niet bereikt en de convergentie slabbakte vanaf het midden van de jaren negentig, samen met het inperken van de sociale transfers als gevolg van groeiend ongenoegen in het Westen. Opvallend is dat in Berlijn de lonen wel nagenoeg hetzelfde niveau bereikt hebben. De veel hogere arbeidsmobiliteit binnenin deze grote agglomeratie, Oost-Berlijners kunnen naar West-Berlijn pendelen om te werken en 's avonds naar huis terugkeren, ligt hieraan ten grondslag. De geografische mobiliteit van arbeidskrachten buiten Berlijn bleef al bij al relatief beperkt.

De auteurs stellen vast dat tien jaar na de eenmaking, de loonkost per eenheid product in het Oosten 15 tot 30 pct. hoger was dan in het Westen en de werkloosheid in eerstgenoemde opliep tot 15 à 20 pct. Ook in 2004 bleven de verschillen aanzienlijk. De werkloosheidsgraad bedroeg 18,4 pct. in Oost-Duitsland en 7,9 pct. in West-Duitsland. Dit heeft geleid tot een stijgend ongenoegen onder de Oostduitse bevolking en afnemend lidmaatschap bij vakbonden. Het collectieve loonoverleg moet in het Oosten meer en meer de plaats ruimen voor loonoverleg op bedrijfsniveau, waarbij het loonniveau in het Westen niet langer als leiddraad dient voor de onderhandelingen. Volgens gegevens van het Statistisches Bundesamt Deutschland³² is de verhouding Oost-Duitsland/West-Duitsland inzake het niveau van de bruto-maandlonen van tewerkgestelden in de industrie, distributie- en financiële sector in de periode 1999 - 2004 stabiel gebleven op 74 pct., wat wijst op een stilstand inzake loonconvergentie tussen beide landsdelen. De uiteenlopende ontwikkelingen inzake collectief loonoverleg vormen een bron van spanningen, en zouden volgens Boeri en Brücker wellicht kunnen leiden tot een grotere mate van flexibiliteit inzake het loonoverleg in West-Duitsland.

³² Website: www.destatis.de.

Samenvatting

De EU-uitbreiding naar de Zuidelijke lidstaten, die in meerdere opzichten kan beschouwd worden als een vergelijkingspunt voor de recente toetredingsronde, had geen massale emigratiestromen naar de oude lidstaten tot gevolg. De Duitse eenmaking ging initieel gepaard met een grote bevolkingsstroom van Oost naar West. Meteen na de eenmaking verhuisde 1,8 pct. van de bevolking van Oost-Duitsland. Daarna viel de stroom aanzienlijk terug. Het is weinig waarschijnlijk dat dergelijke migratiestromen zich zullen voordoen n.a.v. de recente uitbreiding van de EU, het Duitse voorbeeld dient eerder als een bovengrens te worden beschouwd.

Dankzij de integratie in de EU en de steun in het kader van de structuurfondsen, konden de economieën van deze landen convergeren naar het EU-gemiddelde. Uit de ervaringen n.a.v. de toetreding van de Zuidelijke lidstaten en de Duitse eenmaking - de analyse bleef, wegens gebrek aan onderzoeksresultaten voor de landen van bestemming, beperkt tot de weerslag in de landen van herkomst - blijkt evenwel dat negatieve effecten kunnen vermeden worden door een beleid dat een voldoende flexibele reactie van de arbeidsmarkt mogelijk maakt. De sterk uiteenlopende ontwikkeling inzake werkloosheid in Spanje en Portugal na de toetreding, toont aan dat de gevolgen voor de werkgelegenheid minder nefast zijn indien de sectorale verschuivingen ten gevolge van zich wijzigende specialisatiepatronen gepaard gaan met een soepeler loonoverleg en een toename van de loonspreiding. De Duitse eenmaking is een sprekend voorbeeld van de negatieve impact van het opleggen van een systeem van voor het gehele land geldend collectief loonoverleg aan een regio die belangrijke structurele veranderingen ondergaat. Dit belet dat de onderliggende verschillen in arbeidsproductiviteit kunnen weerspiegeld worden in de lonen.

4.2. ERVARINGEN VAN DE OVERIGE EU15-LIDSTATEN N.A.V. DE OPENSTELLING VAN DE ARBEIDSMARKT VOOR INGEZETENEN VAN DE NIEUWE LIDSTATEN

De meeste EU15-landen hebben overgangsmaatregelen genomen om de toegang tot hun arbeidsmarkt voor ingezetenen uit de tien NLS tijdelijk te beperken. In een eerste punt wordt een overzicht gegeven van de reglementering die van toepassing was tijdens de eerste fase van de overgangperiode en van de intenties voor de toekomst. In een tweede deel worden de migratiestromen geëvalueerd die zich voorgedaan hebben sedert de uitbreiding.

4.2.1. OVERZICHT VAN DE REGLEMENTERING TIJDENS DE EERSTE FASE VAN DE OVERGANGSPERIODE EN INTENTIES NAAR DE TOEKOMST TOE

Binnen de EU15 werden tijdens de eerste fase van de overgangperiode vier soorten regelingen m.b.t. werknemers uit de acht NLS toegepast (Boeri en Brücker (2005) voor een overzicht en <http://europa.eu.int/eures> voor gedetailleerde gegevens per land):

1. Beperkende immigratiebepalingen in België³³, Duitsland, Spanje, Finland, Frankrijk, Griekenland en Luxemburg waarbij werknemers uit de NLS behandeld werden als burgers van buiten de Europese Economische Ruimte (EER). Zij dienden derhalve te beschikken over een werkvergunning, die enkel uitgereikt werd indien de job niet door ingezetenen of door EER-burgers kon ingevuld worden. Alle arbeids- en loonvoorwaarden voor autochtone werknemers dienden toegepast te worden;

³³ Voor meer details betreffende de Belgische reglementering verwijzen we naar hoofdstuk 2 van dit rapport.

2. Gelijkaardige beperkende immigratiebepalingen als in punt 1, maar met een systeem van contingentering waarbij een maximum aantal immigranten uit de NLS toegelaten werd in Oostenrijk, Italië, Nederland en Portugal;
3. Vrije toegang tot de arbeidsmarkt met beperkte toegang tot het sociale-zekerheidssysteem in Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Voor het Verenigd Koninkrijk was er een verplichte registratie. In Denemarken was het aanvragen van een verblijfsvergunning verplicht en de toekenning ervan was onderworpen aan een aantal voorwaarden: het moest gaan om een voltijdse job waarop een collectieve arbeidsovereenkomst van toepassing was, of, bij ontstentenis hiervan, dienden alle arbeids- en loonvoorwaarden voor Deense werknemers toegepast te worden. In beide landen kon de verblijfsvergunning worden ingetrokken in geval van werkloosheid;
4. In Zweden werd de EU-reglementering m.b.t. het vrije verkeer van werknemers volledig toegepast: de toegang tot de arbeidsmarkt was er volledig vrij en het sociale-zekerheidssysteem verschilde niet van dat voor autochtonen.

Afwijkingen van het bovenvermelde systeem werden toegestaan in een aantal landen, met name in Denemarken, Frankrijk, Italië en Nederland, in het geval dat de immigrant over specifieke vaardigheden beschikte. Over het algemeen werden uitzonderingen toegestaan voor wetenschappelijke onderzoekers en hooggespecialiseerd personeel, alsook voor enkele knelpuntberoepen zoals dokters en verplegers. In Nederland waren de toelatingsvoorwaarden eveneens soepeler voor seizoenarbeiders in de landbouw.

Daarnaast golden in Oostenrijk en Duitsland beperkende maatregelen i.v.m. het zogenaamde systeem van "detachering van personeel". In het kader van het vrije verkeer van diensten, kunnen bedrijven voor een beperkte tijd hun vast personeel laten werken in een ander EU-land. In Oostenrijk en Duitsland was dit in bepaalde sectoren (onder meer de bouwnijverheid) aan strenge beperkingen onderworpen voor bedrijven uit de NLS.

Bij het afsluiten van dit rapport, was volgende informatie beschikbaar omtrent een eventuele verlenging of afschaffing van de overgangsmaatregelen in de verschillende EU15-lidstaten die deze toepassen:

- Duitsland en Oostenrijk achtten het noodzakelijk om de overgangsmaatregelen te behouden;
- Frankrijk had in principe reeds overgangsmaatregelen goedgekeurd voor 5 jaar, maar onderzocht de situatie;
- Denemarken, Finland, Griekenland, Italië, Nederland, Portugal en Spanje stonden positief tegenover het volledig openstellen van de arbeidsmarkt, maar onderzochten nog de situatie.

Vermeldenswaard is tevens dat Noorwegen overwoog om de arbeidsmarkt open te stellen voor de tien NLS en dat het principe van de openstelling in Zwitserland goedgekeurd werd tijdens het referendum van september 2005.

4.2.2. EVALUATIE VAN DE MIGRATIESTROMEN SINDE UITBREIDING

Het evalueren van de migratiestromen die zich tot op heden voorgedaan hebben, wordt sterk bemoeilijkt door een gebrek aan vergelijkbare gegevens. Momenteel zijn twee informatiebronnen voorhanden. Vooreerst heeft de Europese Commissie onlangs een rapport gepubliceerd (Europese Commissie, 2006) waarin, op basis van nationale administratieve gegevens, een overzicht wordt gegeven van de immigratiestromen uit de NLS naar de EU15-landen sinds de laatste uitbreidingsronde. Deze gegevens hebben betrekking op het aantal verblijfs- en werkvergunningen dat uitgereikt werd en het aantal aanwezige werkenden op basis van sociale-zekerheidsregisters. Alhoewel de Commissie inspanningen leverde om deze nationale data zoveel mogelijk te harmoniseren, blijft een internationale vergelijking moeilijk. Bovendien

is het gevaar voor overschattingen groot, omdat het brutogegevens betreft, waarin personen die na verloop van tijd terugkeren naar hun moederland niet in mindering worden gebracht.

Een tweede bron zijn de gegevens uit de arbeidskrachtentelling. Zij hebben betrekking op het aantal personen met een nationaliteit uit de tien³⁴ NLS verblijvend in de EU15. Daarnaast kunnen degenen afgezonderd worden die sinds minder dan één jaar aanwezig zijn in de EU15-landen. Het betreft enquêtegegevens die met de nodige omzichtigheid dienen geïnterpreteerd te worden. Bovendien is de populatie klein, waardoor in een aantal landen niet voldaan wordt aan de vereisten van Eurostat inzake representativiteit van het staal van ondervraagde personen. Deze gegevens hebben, in tegenstelling tot de nationale bronnen, als voordeel dat ze beter internationaal vergelijkbaar zijn en dat ze betrekking hebben op netto-stromen van migranten.

4.2.2.1. GLOBALE GEGEVENS

Uit de nationale gegevens omtrent het aantal verblijfs- en werkvergunningen en het aantal ingezetenen uit de tien NLS, blijkt dat de orde van grootte beperkt bleef en meestal veel lager was dan 1 pct. van de bevolking op arbeidsleeftijd. Enkel in Oostenrijk en Ierland werd dit percentage overschreden.

Wat Oostenrijk betreft, werden in 2004 werkvergunningen uitgereikt ten belope van 1,2 pct. van de bevolking op arbeidsleeftijd. In de periode januari - juni 2005 bedroeg dit 0,6 pct., wat wijst op een stabilisering van de instroom. Het gaat hier om korte verblijven, want het aantal ingezetenen - zowel werkzame als niet-werkzame personen - uit de tien NLS in verhouding tot de bevolking op arbeidsleeftijd nam niet toe. Het percentage bleef stabiel op 0,7 pct., dit ondanks het aanzienlijk aantal werkvergunningen dat werd uitgereikt. Een gelijkaardig fenomeen werd vastgesteld in Duitsland. In de periode mei 2004 - september 2005 bedroeg het aantal uitgereikte werkvergunningen er 0,9 pct. van de bevolking op arbeidsleeftijd, terwijl het aantal aanwezige werkzame personen uit de tien NLS in verhouding tot de bevolking op arbeidsleeftijd er amper 0,2 pct. bedroeg. Indien ook voor Oostenrijk het aantal aanwezige werkzame personen uit de tien NLS zou kunnen afgezonderd worden, dan zou de verhouding tot de bevolking op arbeidsleeftijd dichter in de buurt komen van het - lagere - Duitse cijfer.

³⁴ De acht landen uit Centraal- en Oost-Europa konden niet afgezonderd worden.

Tabel 37 Verblijfs- en werkvergunningen uitgereikt aan en aanwezigheid van ingezetenen van de NLS10¹

Land van bestemming	Soort gegevens ²	Referentieperiode ³	Aantal personen	In pct. van de bevolking op arbeidsleeftijd
BE	Verblijfsvergunning	2003	9.351	0,1
	Verblijfsvergunning	2004	12.918	0,2
	Verblijfsvergunning	2005	15.408	0,2
CZ	Aantal aanwezige werkzame personen	2003	64.198	0,9
	Aantal aanwezige werkzame personen	2004	69.024	1,0
DK	Verblijfsvergunning	2004	4.911	0,1
DE	Aantal aanwezige werkzame personen	2004	108.162	0,2
	Werkvergunning	2004	497.298	0,9
	Werkvergunning	Mei 2004-Sept. 2005	500.633	0,9
EE	Verblijfsvergunning	2004	155	0,0
GR	Verblijfsvergunning	2004	3.711	0,1
ES	Verblijfsvergunning	2004	11.255	0,0
FR	Werkvergunning	2003	10.067	0,0
	Werkvergunning	2004	9.916	0,0
IE ⁴	Personal Public Service Numbers	2004 Mei-Dec.	53.829	1,9
	Personal Public Service Numbers	2005 Jan.-Nov.	107.024	3,8
IT	Werkvergunning	2004	26.324	0,1
	Werkvergunning	2005 Jan. - Sept.	49.454	0,1
LV	Verblijfsvergunning	Mei 2004 - Apr. 2005	497	0,0
LT	Verblijfsvergunning	2004	27	0,0
HU	Verblijfsvergunning	2004	1.455	0,0
MT	Verblijfsvergunning	Jan. 2004- Apr. 2005	215	0,1
NL	Werkvergunning	2003	12.541	0,1
	Werkvergunning	2004	24.424	0,2
	Werkvergunning	2005	14.612	0,1
AT	Totaal aantal aanwezig	2004	40.420	0,7
	Totaal aantal aanwezig	2005 Jan. - Juni	40.861	0,7
	Werkvergunning	2004	68.449	1,2
	Werkvergunning	2005 Jan. - Juni	32.265	0,6
PL	Verblijfsvergunning	2004	456	0,0
PT	Verblijfsvergunning	2004	43	0,0
SI	Werkvergunning	2004-Juni 2005	1.471	0,1
SK	Verblijfsvergunning	2004	142	0,0
FI	Verblijfsvergunning	2004	1.651	0,0
SE	Verblijfsvergunning	2004 Mei - Dec.	3.514	0,1
GB	Inschrijving Worker Registration Scheme	2004 Mei - Dec.	134.530	0,4
	Inschrijving Worker Registration Scheme	2005 Jan. - Sept.	156.165	0,4

Bron: Europese Commissie (2006) op basis van administratieve gegevens van de lidstaten.

¹ Gegevens voor AT, FR en IT en omtrent het aantal werkvergunningen in DE hebben betrekking op de 8 NLS.

² Gegevens over verblijfsvergunningen hebben enkel betrekking op vergunningen uitgereikt om te werken, behalve voor BE, waar het gaat om het totale aantal verblijfsvergunningen, ongeacht de reden van verblijf.

³ De referentieperiode loopt van januari tot december, tenzij anders aangeduid.

⁴ De gegevens voor IE hebben betrekking op Personal Public Service Numbers. Deze worden niet enkel toegekend om te werken, maar tevens voor andere administratieve doeleinden, zoals de toegang tot welzijns-, gezondheids- en andere openbare diensten.

De Ierse gegevens hebben betrekking op het aantal "personal public service numbers", wat een vergelijking met de andere lidstaten sterk bemoeilijkt. Dit registratienummer wordt niet enkel toegekend om te werken, maar tevens voor andere administratieve doeleinden zoals toegang tot welzijns-, gezondheids- en andere openbare diensten. De data betreffen bijgevolg niet enkel werknemers uit de tien NLS, maar tevens hun familieleden. In de periode mei - december 2004 werd aan 1,9 pct. van de bevolking op arbeidsleeftijd een dergelijk nummer toegekend. Tussen januari en november 2005 verdubbelde dit percentage.

Wat de duur van de vergunningen betreft, blijken deze in Duitsland, Frankrijk, Italië, Nederland en Oostenrijk merendeels van korte duur te zijn, meer in het bijzonder voor seizoenarbeiders.

Tabel 38 Ingezetenen van de NLS10 in de EU15 volgens de arbeidskrachtentelling in het tweede kwartaal van 2005

(aantal personen van 15 tot 64 jaar)

	Totaal aantal	In pct. van de bevolking op arbeidsleeftijd	Sinds minder dan één jaar aanwezig	Representativiteitsvereiste ¹
BE	19.823	0,3	2.512 v	2.500-4.500
DK	6.796 v	0,2	n.r.	3.500-7.500
DE	368.031	0,7	40.144	8.000
GR	30.932	0,4	2.646 v	2.500-4.500
ES	57.565	0,2	n.r.	2.500-5.000
FR	28.720	0,1	n.r.	7.000-21.000
IE	55.503	2,0	34.180	2.500-4.500
NL	11.007	0,1	n.r.	4.500-10.000
AT	75.448	1,4	4.465 v	4.000-8.000
FI	9.478	0,3	n.r.	2.500-4.500
SE	16.642	0,3	n.r.	2.500
GB	169.970	0,4	68.844	10.000
EU15 ²	849.885	0,4	158.179	63.500

Bron: EC.

¹ Indien de populatie lager is dan de ondergrens, dan mogen de gegevens niet gepubliceerd worden. Indien de populatie hoger is dan de ondergrens, maar lager dan de bovengrens, dan mogen de gegevens slechts gepubliceerd worden onder voorbehoud.

² Met uitzondering van IT, LU en PT, waarvoor geen gegevens beschikbaar zijn.

v: Onder voorbehoud.

n.r.: Niet representatief.

De enquêtegegevens van de arbeidskrachtentelling geven een gelijkaardig beeld als de nationale administratieve data. Een jaar na de toetreding (tweede kwartaal van 2005) waren 850.000 ingezetenen uit de tien NLS aanwezig in de EU15, ofwel 0,4 pct. van de bevolking op arbeidsleeftijd. Het merendeel verbleef in Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk, Spanje en Ierland. Slechts een klein aandeel hiervan, met name 158.000 personen, verbleef sinds minder dan één jaar in de EU15. Zij kozen vooral het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Ierland als bestemming. In het Verenigd Koninkrijk en Duitsland was reeds een grote groep van migranten aanwezig en heeft het volgeffect wellicht een rol gespeeld. Opmerkelijk is dat dit volgeffect zich niet voordeed in Oostenrijk, een land dat, net als Duitsland, grenst aan een aantal NLS. Terwijl de ruime mate van openstelling van de Britse en Ierse arbeidsmarkt blijkbaar een grote aantrekkingskracht uitoefende, was dit niet het geval in Denemarken en Zweden. Het is trouwens opvallend dat de Scandinavische landen slechts weinig migranten uit de NLS aantrekken. Wellicht speelt de taalbarrière hier een belemmerende rol. Door de ruim verspreide kennis van het Engels kiezen ongetwijfeld heel wat migranten voor het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Beide landen hebben daarenboven een lage werkloosheidsgraad, wat hun

aantrekkingskracht nog verhoogt (zie kader 1 in deel 3.2 voor een overzicht van de beweegredenen van migratie).

Geen van beide bronnen (nationale gegevens en arbeidskrachtentelling) wijst dus op een massale instroom van arbeidskrachten uit de tien NLS. De gegevens hebben weliswaar geen betrekking op de illegale instroom. Zij geven evenmin een beeld van de andere mogelijkheden om arbeid te verrichten in de EU15, met name via het detacheren van personeel of door de vestiging van (schijn)zelfstandigen. De Europese Commissie wijst er in haar rapport op dat nogal wat landen het probleem van dergelijke instroom van arbeiders aangekaart hebben. Zij is een vorm van oneerlijke concurrentie voor de ondernemingen die de regels respecteren en voor de autochtone werkzame bevolking. Dergelijke immigranten werken niet tegen de wettelijke arbeidsvoorwaarden en genieten geen sociale bescherming. Teneinde deze negatieve effecten te vermijden, raadt de Commissie de lidstaten dan ook aan om alle overgangsmaatregelen af te schaffen en de arbeidsmarkt open te stellen voor alle EU-burgers. Zij acht het tevens belangrijk dat dit gebeurt in overleg met de sociale partners. Aangezien de Commissie veel problemen ondervond om de migratiestromen te kwantificeren, pleit ze ook voor het invoeren van een registratiesysteem. Dit zal gepaard moeten gaan met de nodige controles, ten einde een juist beeld te krijgen van de omvang van de migratiestromen.

Hierbij kan de vraag gesteld worden in welke mate de openstelling van de arbeidsmarkt zal leiden tot een vermindering van het aantal schijnzelfstandigen en detacheringen en van de illegale tewerkstelling. Zoals vermeld in een evaluatierapport voor Nederland (ECORYS, 2006), maakt het vrije verkeer van werknemers de tewerkstelling als werknemer aantrekkelijker door het wegvallen van een aantal belemmeringen (b.v. het aanvragen van een werkvergunning). Het is evenwel zo dat de werknemers uit de NLS dezelfde arbeids- en loonvoorwaarden dienen te genieten als ingezetene werknemers. De vestiging als zelfstandige, het detacheren van personeel of de illegale tewerkstelling laat min of meer toe hieraan te ontsnappen. Dit was in het verleden het geval en zal zo blijven na de openstelling van de arbeidsmarkt. Een efficiënt systeem van controles en bestraffing blijft in Nederland dan ook uiterst belangrijk.

Tabel 39 Werkgelegenheidsgraad naar nationaliteit in het tweede kwartaal van 2005

(procenten van de overeenstemmende bevolkingsgroep op arbeidsleeftijd)

	Nationaliteit			
	Nationale onderdanen	EU15	10 NLS	Niet-EU25
BE	62	60	55	35
DE	67	68	51	48
GR	60	53	47	71
ES	62	64	78	71
FR	64	69	62	44
IE	67	69	85	57
NL	74	76	64	41
AT	69	72	66	60
FI	69	67	55	45
SE	74	73	62	45
GB	72	69	75	58
EU15	67	68	62	55
10 NLS	57	59	68	63
EU25	65	67	62	55

Bron: Europese Commissie (2006) op basis van gegevens van de arbeidskrachtentelling.

Niet enkel de evaluatie van de immigratiestromen in aantal personen is belangrijk, maar tevens de mate waarin zij deelnemen aan de arbeidsmarkt. Uit gegevens van de arbeidskrachtentelling blijkt dat, gemiddeld genomen in de EU15, de werkgelegenheidsgraad van ingezetenen uit de

tien NLS (62 pct.) slechts iets lager is dan bij de autochtonen (67 pct.) en bij andere EU15-burgers (68 pct.). Zij is beduidend hoger dan de werkgelegenheidsgraad van immigranten van buiten de EU (55 pct.) In een aantal landen, met name Ierland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk, is de werkgelegenheidsgraad bij ingezetenen van de tien NLS zelfs hoger dan bij de autochtone bevolking. Dit betekent dat de immigranten uit de NLS een positieve bijdrage leveren aan de arbeidsmarkt en de economische groei van de ontvangende landen. De positie van België is minder rooskleurig: de werkgelegenheidsgraad bij ingezetenen uit de tien NLS bedraagt er slechts 55 pct., dit is 7 procentpunten onder het niveau van de autochtonen. Er dient op gewezen te worden dat het cijfermateriaal in sommige landen, waaronder België, betrekking heeft op een klein staal van personen. Dit stelt problemen inzake representativiteit van de resultaten. Bovendien wordt een sterke variabiliteit van de kwartaalgegevens van de enquêtes waargenomen.

4.2.2.2. OPSPLITSING NAAR LEEFTIJD, OPLEIDINGSNIVEAU EN BEDRIJFSTAK

Gedetailleerde enquêtegegevens omtrent de nieuwe immigranten in de EU15 - dit zijn degenen die in het tweede kwartaal van 2005 minder dan één jaar aanwezig waren - tonen aan dat het vooral jonge mensen betreft die middengeschoold zijn. Dit patroon is tevens waarneembaar in de drie landen waarvoor de gegevens voldoende representatief waren om een gedetailleerde analyse toe te laten, met name Duitsland, Ierland en het Verenigd Koninkrijk, alhoewel zich enkele verschillen voordoen. Terwijl het leeuwendeel van de immigranten tussen 20 en 34 jaar is, zijn in Duitsland de leeftijdsgroepen 35 tot 39 jaar en 45 tot 49 jaar eveneens goed vertegenwoordigd. In de EU15 en Duitsland zijn 85 pct. van de immigranten laag- of middengeschoold, in het Verenigd Koninkrijk loopt dit op tot 95 pct. In Ierland, daarentegen, is 28 pct. van de ingewekenen uit de NLS hooggeschoold. Dit heeft wellicht te maken met de aanwezigheid van multinationals, die een hoge aantrekkingskracht uitoefenen op hooggeschoolden uit de NLS.

Tabel 40 Profiel van de nieuwe immigranten uit de 10 NLS die sinds minder dan één jaar woonachtig zijn in het land van bestemming, in het tweede kwartaal van 2005

(procenten van het overeenstemmende aantal personen van 15 tot 64 jaar)

	EU15 ¹	DE	IE	GB
Leeftijd				
15-19	5,3	2,1	2,7	7,8
20-24	32,7	26,9	28,1	37,0
25-29	29,9	23,6	36,6	33,7
30-34	13,6	18,5	14,2	10,6
35-39	7,6	12,7	6,6	3,8
40-44	3,6	3,1	5,1	2,8
45-49	4,8	11,2	3,5	2,8
50-54	1,4	2,0	2,2	0,8
55-59	1,1	0,0	1,0	0,6
Opleidingsniveau				
Laaggeschoold	19,6	19,4	18,6	20,2
Middengeschoold	66,6	65,5	53,3	74,6
Hooggeschoold	13,8	15,0	28,1	5,2
<i>p.m. In duizenden personen:</i>				
Totaal aantal onderdanen van de 10 NLS	850	368	56	170
waarvan: sinds minder dan één jaar woonachtig in het land van bestemming	158	40	34	69

Bron: EC.

¹ Met uitzondering van IT, LU en PT, waarvoor geen gegevens beschikbaar zijn.

De kwalificaties³⁵ van de immigranten uit de tien NLS wijken aanzienlijk af van deze van de bevolking op arbeidsleeftijd in de EU15. Terwijl respectievelijk 20 pct., 66 pct. en 14 pct. van de inwijkelingen in de EU15 uit de tien NLS laag-, midden- en hooggeschoold zijn, bedragen deze percentages voor de totale bevolking op arbeidsleeftijd in de EU15 respectievelijk 35 pct., 44 pct. en 21 pct. De immigranten uit de NLS zijn over het algemeen vaker middengeschoold, wat in overeenstemming is met het feit dat een hoog aandeel van de populatie van de NLS middengeschoold is (zie hoofdstuk 3). Dit wijst erop dat ingezetenen en immigranten in zekere mate elkaars complement zijn (zie kader 2 in deel 3.4 voor de impact hiervan op de arbeidsmarkt).

Tabel 41 Werkgelegenheid in de EU15 naar bedrijfstak en naar nationaliteit in het tweede kwartaal van 2005

(procenten van het aantal werkenden)

Bedrijfstak	Nationaliteit	
	Nationale onderdanen	10 NLS
Landbouw/visserij	4	3 v
Industrie	18	18
Bouw	8	15
Kleinhandel/horeca/transport	25	28
Financiële sector/onroerende goederen	13	14
Overheid/onderwijs/gezondheidszorg en andere sectoren	32	23
Totaal	100	100

Bron: European Commission (2006) op basis van gegevens van de arbeidskrachtentelling.

v: Onder voorbehoud.

Het feit dat de immigranten overwegend middengeschoold zijn, betekent niet noodzakelijk dat ze ook een job uitoefenen die in overeenstemming is met hun opleidingsniveau. Uit enquêtegegevens omtrent de werkgelegenheid naar bedrijfstak, blijkt dat de ingezetenen uit de tien NLS relatief meer dan autochtonen werkzaam zijn in de bouwnijverheid en de bedrijfstakken kleinhandel, horeca en transport van de EU15-landen. Zij zijn tevens sterk vertegenwoordigd in de landbouw, maar het staaft is te klein om betrouwbare conclusies te trekken. Deze sectoren bieden typisch werkgelegenheid voor laaggekwalificeerden en worden - zeker in België - geconfronteerd met een gebrek aan arbeidskrachten. De hoger gekwalificeerde banen bij de overheid, in het onderwijs, de gezondheidszorg en andere dienstensectoren zijn meer voorbehouden aan autochtonen.

Bovenstaande conclusies omtrent leeftijd, opleidingsniveau en bedrijfstak van tewerkstelling van de immigranten uit de tien NLS op basis van enquêtegegevens, worden over het algemeen bevestigd door een aantal nationale rapporten voor Denemarken (Ramboll Management, 2005), het Verenigd Koninkrijk (Home Office (2005) en Portes en French (2005)) en Nederland (ECORYS, 2006). Ook daar wordt gewag gemaakt van een instroom van goed opgeleide, jonge mensen, die vooral een baan vinden waarvoor weinig kwalificaties vereist zijn. Zij evalueren de situatie over het algemeen als positief en stellen dat de immigranten een oplossing bieden voor het gebrek aan arbeidskrachten in bepaalde sectoren.

Dit belet niet dat in deze rapporten melding wordt gemaakt van het oneigenlijk gebruik van het vrije verkeer van diensten, onder meer door de vestiging van schijnzelfstandigen en via het detacheren van personeel, alsook van de illegale tewerkstelling van ingezetenen uit de NLS. Werknemers uit de NLS worden ook niet steeds tewerkgesteld tegen dezelfde arbeids- en loonvoorwaarden als autochtonen. Dergelijke praktijken zullen niet verdwijnen met het

³⁵ Het betreft uitsluitend het opleidingsniveau. Over andere vaardigheden zijn geen gegevens beschikbaar.

openstellen van de arbeidsmarkten, zodat de nodige controles en bestraffing onmisbaar blijven teneinde praktijken te bestrijden die in economisch en sociaal opzicht oneerlijk zijn.

Wat Denemarken betreft (Ramboll Management, 2005), wordt gewag gemaakt van een toename van het aantal meldingen van illegale tewerkstelling sedert 1 mei 2004, dit evenwel zonder illustratie met cijfermateriaal. Ook het oneigenlijke gebruik van het vrije verkeer van diensten wordt aangekaart. Het toekennen van de verplichte verblijfsvergunning (zie punt 4.2.1) was tijdens de eerste fase van de overgangperiode onderworpen aan de voorwaarde dat de werknemer een job uitoefent waarop een collectieve arbeidsovereenkomst van toepassing is, of, bij ontstentenis hiervan, dat gecontroleerd werd of alle arbeids- en loonvoorwaarden van Deense werknemers toegepast worden. De vakbonden houden dit alles scherp in de gaten, ze maken schendingen van de wetgeving openbaar en reageren door middel van stakingen of blokkades. Dit is eveneens het geval in Zweden, waar de arbeidsmarkt volledig opengesteld is (ECORYS, 2006).

In de rapporten over het Verenigd Koninkrijk worden evenmin cijfergegevens verstrekt die toelaten om de orde van grootte van het gebruik van illegale praktijken of het omzeilen van de wetgeving in te schatten. Volgens Portes en French (2005) zijn er wel aanwijzingen dat het vrije verkeer van werknemers geleid heeft tot minder illegale arbeid. Ze baseren zich hiervoor op de vaststelling dat de werkgelegenheidsgraad van ingezetenen uit de acht NLS die reeds voor de toetreding in het Verenigd Koninkrijk verbleven, gestegen is sinds de openstelling van de arbeidsmarkt.

De Nederlandse gegevens (ECORYS, 2006) omtrent het aantal nieuwe eenmanszaken met aan het hoofd een ingezetene uit de acht NLS, wijzen op een sterke toename sinds de laatste uitbreiding van de EU. In 2003 waren er 268 nieuwe eenmanszaken geregistreerd, in 2004 liep dit op tot 1.454 en tijdens de eerste negen maanden van 2005 waren het er al 2.061. Zij zijn vooral actief in de bouwsector en in de land- en tuinbouw. Uit deze gegevens kan niet opgemaakt worden of het al dan niet schijnzelfstandigen betreft, maar uit interviews met controleurs en experts komt het beeld naar voor dat het oneigenlijke gebruik is toegenomen en dat er vaak sprake is van een werkgever - werknemer relatie. Ook het aantal detacheringen uit de NLS is toegenomen. In 2004 betrof het nog 130 personen, tijdens de eerste negen maanden van 2005 was sprake van meer dan 1.000 gevallen. Exacte cijfers omtrent de omvang van de illegale tewerkstelling zijn niet voorhanden, maar er zijn indicaties dat het om minstens 25.000 ingezetenen uit de NLS zou gaan.

Uit bovenstaande voorbeelden blijkt dat de toestand in België nauwelijks verschilt van die in andere landen: er wordt sedert de laatste uitbreiding van de EU een toename vastgesteld van het aantal detacheringen en zelfstandigen en de informatie omtrent illegale tewerkstelling is schaars of onbestaande.

Samenvatting

De meeste EU15-landen hebben na de toetreding van de tien NLS overgangsmaatregelen genomen om de toegang tot de arbeidsmarkt tijdelijk te beperken. Enkel Ierland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden stelden de arbeidsmarkt meteen volledig open, in de twee eerstgenoemde landen werd de toegang tot het sociale-zekerheidssysteem wel ingeperkt.

De beschikbare gegevens wijzen niet op een massale instroom van werkkrachten uit de tien NLS sinds de uitbreiding van de EU. Degenen die uitweken, zijn vooral jong en middengediplomeerd, en ze worden in het land van bestemming vaak onder hun opleidingsniveau tewerkgesteld. De landen waarvoor reeds een nationale evaluatie beschikbaar is, met name Denemarken, Nederland en het Verenigd Koninkrijk zien de instroom als een positief gegeven omdat de inwijkelingen uit de NLS een oplossing bieden voor het tekort aan arbeidskrachten in bepaalde sectoren.

Omwille van de vaststelling dat de legale immigratie beperkt bleef, maar dat tegelijkertijd een niet-kwantificeerbare instroom van illegale werknemers plaatsvond en praktijken toegepast werden om de wetgeving te omzeilen, raadt de Europese Commissie de lidstaten aan om alle overgangsmaatregelen af te schaffen en de arbeidsmarkt open te stellen voor alle EU-burgers. Zij stelt wel dat de sociale partners dienen betrokken te worden bij de voorbereidende werkzaamheden. Met het oog op de problemen die ze ondervond om statistieken op te maken omtrent de migratiestromen, vraagt ze om in elke lidstaat een nationaal registratiesysteem op punt te stellen. De nodige controles dienen hierbij voorzien te worden, zodat dit registratiesysteem betrouwbare gegevens oplevert omtrent de omvang en samenstelling van de stromen. Een efficiënt systeem van controles en bestraffing blijft eveneens uiterst belangrijk in de bestrijding van illegale tewerkstelling, van het oneigenlijk gebruik van het zelfstandigenstatuut of het stelsel van de detacheringen en van het niet respecteren van de arbeids- en loonvoorwaarden van het gastland.

Bibliografie

Abraham F. (2002), "Global and european labour costs", *Tijdschrift voor economie en management*, 47 (3): 373-397.

Abraham F., V. Bilsen, V. Minne, A. Gevers en K. Mertens (2005), *Gevolgen van de EU-uitbreiding voor de Vlaamse arbeidsmarkt*, Brussel, Idea Consult.

Batista C. (2004), *Joining the EU: capital flows, migration and wages*, mimeo, University of Chicago.

Boeri T. en H. Brücker (2000), *The impact of Eastern enlargement on employment and labour markets in the EU member states: final report*, Berlin and Milano, European Integration Consortium.

Boeri T. en H. Brücker (2005), *Migration, co-ordination failures and EU enlargement*, IZA, department paper 1600.

Boldrin M. en F. Canova (2003), "Regional Policies and EU enlargement" in Funck B. en L. Pizzati (ed), *European integration, regional policy, and growth*, Washington D.C., USA, The World Bank 33-93.

Brucker H., P. Alvarez-Palta, B. Siliverstovs en DIW Berlin (2003), *Potential migration from Central and Eastern Europe into the EU15 - An update*, Berlijn, Duitsland, DIW.

CNUCED - UNCTD (2005), *World Investment Report*, New-York and Geneva, United Nations.

Dustmann C., M. Casanova, M. Fertig, I. Preston en C. Schmidt (2003), *The impact of EU enlargement on migration flows*, Home Office, online report 25, UK.

ECORYS Nederland B.V. (2006), *Evaluatie werknemersverkeer MOE-landen*, Rotterdam.

European Commission (2005), *Employment in Europe 2005: recent trends and prospects*, Luxembourg, Office for official publications of the European Commission.

European Commission (2006), *Report on the functioning of the transitional arrangements set out in the 2003 accession treaty (period 1 May 2004 - 30 April 2006)*, COM(2006)yyyfinal, Brussel.

Golinowska S. en A. Sowa (2004), *Aging, Health status and determinants of health expenditure*, Country report-Poland, Centre for Social and Economic Analysis.

Home Office (2005), *Accession Monitoring Report: May 2004 - March 2005*, UK.

Lenain P. en A. Janovskaia (2004), *Prospects of economic integration: are the new member states ready to catch-up in the wider EU* (www.cicerofoundation.org/pdf/patrick_lenain_Oct04.ppt).

Mansova R., J. Rutkowski en D. Fretwell (2005), "Labour Markets" in Barr N. (ed), *Labour markets and social policy in Central and Eastern Europe: the accession and beyond*, Washington D.C., USA, The World Bank.

National Instituut voor de Statistiek en Federaal Planbureau (2001), *Bevolkingsperspectieven 2000-2050 per arrondissement*, Brussel.

OCDE (2005), *Niveau d'éducation des immigrés et marché du travail: une estimation de la prévalence du déclassement*, DG emploi, travail et affaires sociales.

OECD (2002), "Purchasing power parities - measurement and uses", *OECD Statistics Brief*, 2002 (3).

OECD (2004), "Enhancing income convergence in Central Europe after EU accession", *OECD Economic outlook*, 75, 193-206.

Okkerse L. en A. Termote (2005), *Singularité des étrangers sur le Marché de l'emploi: À propos des travailleurs allochtones en Belgique*, INS, Étude statistique n° 111.

Portes J. en S. French (2005), *The impact of free movements of workers from central and eastern Europe on the UK labour market: early evidence*, Department for Work and Pensions, working paper 18.

Ramboll Management (2005), *Arbejdsmarkedsstyrelsen: Analyse af EU-udvidelsens betydning for det danske arbejdsmarked*, København, Denmark.

Regnard P. (2005) "Minimum wages 2005: major differences between EU member states", *Population and social conditions - statistics in focus*, 2005 (7) (www.europa.eu.int/comm/eurostat/).

Simonis D. en M. Lambrecht (2001), *Some economic implications of eastern EU enlargement for Belgium*, Federaal Planbureau, working paper 7-01.

Stehrer R. (2005), *Employment, education and occupational structure: A framework for forecasting*, WIIW, research report 315.

Traser J. (2005), *Report on the free movement of workers in EU-25: Who's afraid of EU enlargement?*, Brussels, Belgium, European Citizen Action Service.

Van Ark B., E. Stuivenwold en G. Ypma (2005), *Unit labour costs, productivity and international competitiveness*, Groningen Growth and Development Center, Research memorandum GD-80.

LIJST VAN DE AFKORTINGEN EN CONVENTIONELE TEKENS

bbp	Bruto binnenlands product
BGDA	Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling
CRB	Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
DV	Dienst vreemdelingenzaken
EC	Europese Commissie
EER	Europese Economische Ruimte
EU	Europese Unie
EU15	Europese Unie van 15 landen, voor de uitbreiding in 2004
EU25	Europese Unie van 25 landen, na de uitbreiding in 2004
FOD	Federale Overheidsdienst
FOD WASO	Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg
FOREM	Office communautaire et régional de la formation professionnelle et de l'emploi
FPB	Federaal Planbureau
HRW	Hoge Raad voor de Werkgelegenheid
INR	Instituut voor de nationale rekeningen
KKS	Koopkrachtstandaard
KMO	Kleine of middelgrote onderneming
n.	niet beschikbaar
NBB	Nationale Bank van België
NIS	Nationaal Instituut voor de Statistiek
NLS	Nieuwe Lidstaten van Centraal- en Oost - Europa (Tsjechië, Estland, Letland, Litouwen, Hongarië, Polen, Slovenië en Slovakije)
NLS10	Nieuwe lidstaten (Malta en Cyprus inbegrepen)
n.r.	niet representatief
NWWZ	Niet-werkende werkzoekenden
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
p.m.	pro memorie
pct.	Procent
r	raming
RSVZ	Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen
RSZ	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
v	Onder voorbehoud
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding

LANDENLIJST

	<u>Nationaliteitsletters</u>	<u>LANDEN</u>		
EU25	EU15	AT	OOSTENRIJK	
		BE	BELGIË	
		DE	DUITSLAND	
		DK	DENEMARKEN	
		ES	SPANJE	
		FI	FINLAND	
		FR	FRANKRIJK	
		GB	VERENIGD KONINKRIJK	
		GR	GRIEKENLAND	
		IE	IERLAND	
		IT	ITALIË	
		LU	LUXEMBURG	
		NL	NEDERLAND	
		PT	PORTUGAL	
		SE	ZWEDEN	
		NLS10	CY	CYPRUS
			CZ	TSJECHIË
			EE	ESTLAND
			HU	HONGARIJE
			LT	LITOUWEN
	LV	LETLAND		
	MT	MALTA		
	PL	POLEN		
	SI	SLOVENIË		
	SK	SLOWAKIJE		

BIJLAGE

08/12 '05 JEU 15:47 FAX 32 2 2213239 NBB-BNB DS SECR
07-12-2005 16:51 KAB VICE PREMIER 32 2 2101948 0002

DE EERSTE MINISTER



WETSTRAAT 18
1000 BRUSSEL

Brussel, 05-12-2005
GV/WG/mvl/05-067

Aan de heer Peter VANVELTHOVEN
Minister van Werk
Koningsstraat 180
1000 BRUSSEL

Mijnheer de Minister,

Bij deze zou ik u willen vragen, in uw hoedanigheid van voorzitter van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, om, met de steun van het Federaal Planbureau en de Nationale Bank van België, tegen eind februari een studie uit te voeren over de impact op onze arbeidsmarkt van de vrije toegang van werknemers van de nieuwe EU-lidstaten. Over de eventuele verlenging van de overgangsmaatregelen dient de Belgische regering immers een beslissing te nemen tegen 1 mei 2006.

Deze studie moet de regering in staat stellen met kennis van zaken te oordelen over de impact van de vrije toegang van werknemers van de nieuwe EU-lidstaten op de Belgische arbeidsmarkt, de concurrentiekracht van onze economie en de vergrijzing.

De Hoge Raad, in samenwerking met de voornoemde instellingen, zou onder meer de volgende elementen dienen te analyseren:

1. de impact van de niet-verlenging van de overgangsmaatregelen op de concurrentiekracht van onze economie;
2. de huidige situatie op de Belgische arbeidsmarkt van werknemers uit de betrokken lidstaten, onder meer het systeem van de detacheringen;
3. de impact van de niet-verlenging van de overgangsmaatregelen op de illegale arbeid;
4. de nood aan controlemechanismen en de organisatie van de inspectiediensten om misbruiken en fraude tegen te gaan;

07/12 '05 WOE 15:48 (TX/RX NR 8074) 0002

08/12 '05 JEU 15:47 FAX 32 2 2213239 NBB-BNB DS SECR
07-12-2005 16:51 KAB VICE PREMIER

52 2 2101948 7003

5. de mogelijkheden van een betere afdwinging en naleving van de Belgische arbeidsvoorwaarden en sociale wetgeving.

Hierbij moet ook geleerd worden uit de ervaring van vorige toetredingen alsook van die lidstaten die geen voorbehoud hebben aangetekend.

De Hoge Raad zou haar conclusies moeten presenteren tegen eind februari, opdat de Nationale Arbeidsraad tegen half maart hieromtrent een advies kan geven. Bovendien moet er rekening worden gehouden met het rapport dat de Europese Commissie dienaangaande in de loop van de maand januari zal bekend maken.

Om de voortgang van deze studie op te volgen, stel ik voor dat u een begeleidingscomité opricht waarin de leden van het Kernkabinet alsook de inhoudelijk bevoegde kabinetten vertegenwoordigd zijn.

Met de meeste hoogachting,



Guy VERHOFSTADT

TOTAL P.03

07/12 '05 WOE 15:48 ITX/RX NR 69741 7003

SAMENSTELLING VAN DE HOGE RAAD VOOR DE WERKGELEGENHEID

VANVELTHOVEN Peter Minister van Werk en Informatisering
Voorzitter

Federale leden:

SMETS Jan (N) Directeur van de Nationale Bank van België

Ondervoorzitter

BAECK Karel (N) Administrateur-generaal van de RVA

BOGAERT Henri (F) Commissaris bij het Plan

DE KEYSER Véronique (F) Professor, Universiteit van Luik

LUX Bernard (F) Professor, Universiteit van Bergen

RAYP Glenn (N) Professor, Rijksuniversiteit van Gent

Gewestelijke leden:**Vlaanderen:**

STAPPAERTS Mieke Gewezen Directeur-generaal, Werkgelegenheid Administratie

Wallonië:

MÉAN Jean-Pierre Administrateur-generaal van FOREM

Brussel:

COURTHÉOUX Eddy (F) Administrateur-generaal van BGDA

STROOBANT Maxime (N) Professor, Vrije Universiteit Brussel

Secretaris:

VANTHUYNE Jan Voorzitter van het Directiecomité van de FOD Werkgelegenheid,
Arbeid en Sociaal Overleg

CONTACTPERSONEN:

SECRETARIAAT VAN DE HOGE RAAD VOOR
DE WERKGELEGENHEID

- tél. 02 233 46 69
- fax 02 233 47 38
- e-mail: tom.bevers@meta.fgov.be

FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg: BEVERS Tom

WETENSCHAPPELIJKE ONDERSTEUNING

Yves SAKS: tél. 02 221 52 35
e-mail: yves.saks@nbb.be

Nationale Bank van België: BUYSSE Kristel, DELHEZ Philippe, DRUANT Martien, FAMERÉE
Hugues, HEUSE Pierrette et SAKS Yves.

FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociale Overleg: DEGIVES Geneviève, GEYSELS Alix, LANTIN
Bernard, ROMAIN Nathalie, SAERENS Hen-
drik, SIMON André, VANDEN BROECK Phi-
lippe, VERBEKE Didier et ZIMMERMAN An-
ne

Federale Planbureau: JOYEUX Christian, LAMBRECHT Micheline, MASURE Luc et STOCKMAN
Peter

SYNTHESE

Op 1 mei 2004 traden acht Centraal- en Oost-Europese landen (Tsjechië, Estland, Letland, Litouwen, Hongarije, Polen, Slovenië en Slowakije), alsook Cyprus en Malta toe tot de Europese Unie. Hierdoor nam de bevolking van de EU met 19,4 pct. toe: er kwamen 74 miljoen personen bij de 383 miljoen inwoners die de Europese Unie van 15 landen telde.

Net als bij de toetreding van Spanje, Griekenland en Portugal werd overeengekomen dat de oude lidstaten voorlopig beperkende maatregelen mochten handhaven in verband met de toegang van de ingezetenen van de nieuwe lidstaten (NLS)¹ tot hun arbeidsmarkt. De overgangsbepalingen bestrijken een periode van ten hoogste 7 jaar (2 + 3 + 2), waarvan de eerste tussenperiode afloopt op 30 april 2006.

Tijdens deze initiële fase heeft België - het uitbreidings- en integratieproces van die landen in de EU volledig ondersteunend - besloten gebruik te maken van deze mogelijkheid. Aan het einde ervan heeft de regering de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid opgedragen een studie te maken over de weerslag op de Belgische arbeidsmarkt van een vrije toegang van de werknemers uit die landen.

In het huidige reglementaire kader werden 2.300 arbeidskaarten toegekend aan werknemers uit de NLS, maar de instroom van arbeidskrachten nam, naast een illegale instroom, voornamelijk de vorm aan van een wellicht ten dele oneigenlijk gebruik van alternatieve vormen (zelfstandigen, detacheringen).

Net als 11 andere landen van de EU15 heeft België ten aanzien van de ingezetenen van de acht NLS overgangsmaatregelen aangenomen die afwijken van het principe van vrij verkeer van de werknemers binnen de EU. Deze maatregelen bestaan erin dat ingezetenen van die landen over een arbeidskaart moeten beschikken om als werknemer te worden aangeworven door een Belgische of een in België gevestigde buitenlandse firma. Het verkrijgen van een arbeidskaart "B" is in principe afhankelijk van de toekenning van een arbeidsvergunning. Deze wordt verstrekt op basis van een voorafgaand onderzoek van de arbeidsmarkt, dat aantoont dat het binnen een redelijke tijdspanne niet mogelijk is bij de op de arbeidsmarkt aanwezige personen iemand te vinden die geschikt is de betreffende arbeidsplaats op bevredigende wijze in te vullen. Een aantal beroepen die een hoge kwalificatie vereisen, zijn hiervan reeds vrijgesteld. In 2005 werden ongeveer 5.500 nieuwe arbeidskaarten verstrekt, waaronder 2.300 aan ingezetenen van de NLS (waaronder 2.100 Polen). Van deze laatste werd meer dan 90 pct. uitgereikt door de Vlaamse overheid en een grote meerderheid ervan betrof seizoenarbeiders.

Het toetredingsverdrag voorziet niet in overgangsmaatregelen voor de vrijheid van vestiging en die van dienstverlening. De eerstgenoemde vrijheid biedt de ingezetenen van een lidstaat de mogelijkheid zich als zelfstandige te vestigen in eender welke andere lidstaat. De tweede staat

¹ Met uitzondering van Cyprus en Malta.

een economisch subject, onderneming of zelfstandige, toe tijdelijk, via een detachering van personeel, diensten te verlenen in een andere lidstaat zonder er gevestigd te zijn.

Zodra een loontrekkende van een buitenlandse onderneming op het Belgische grondgebied diensten verleent, gelden de arbeids- en loonvoorwaarden die zijn omschreven in wettelijke, reglementaire of conventionele strafrechtelijk sanctioneerbare bepalingen betreffende bijvoorbeeld de vaststelling van een minimumloon en de werk- en rusttijden. De ervaring van de controlediensten leert dat sommige ingezetenen van de acht NLS, teneinde die regels te omzeilen, misbruik maken van de vrijheid van vestiging en dienstverlening, door zich in België te laten inschrijven als zelfstandige of door diensten te verlenen in de hoedanigheid van buitenlands zelfstandige, terwijl ze in werkelijkheid werken als ondergeschikte. Geen enkele statistiek maakt het mogelijk de omvang van die fraudegevallen te meten. Ze zijn wellicht niet uitzonderlijk, maar vormen waarschijnlijk ook niet de regel. Hoe dan ook blijkt uit de gegevens dat in 2004 zowat 1.300 ingezetenen van de NLS (waaronder 1.200 Polen) in België een activiteit als zelfstandige begonnen, tegen amper 600 in 2003, dat is meer dan het dubbele. De - in het kader van de vrije dienstverlening verrichte - werkzaamheden van buitenlandse zelfstandigen in België worden evenwel nergens opgetekend. De overgangsmaatregelen kunnen ook worden omzeild door middel van de zogenaamde detachering, die door ondernemingen wordt aangewend om op het Belgische grondgebied, door bemiddeling van buitenlandse contractanten, loontrekkenden uit de NLS tewerk te stellen. In verband met die detacheringen is het aan de hand van de bij de RSZ beschikbare informatie niet mogelijk een onderscheid te maken tussen de personen afkomstig uit de NLS en de andere buitenlanders. In 2005 waren er in totaal ongeveer 86.600 dossiers, tegen 51.000 in 2003. Hoewel het zich laat aanzien dat de meeste detacheringen in het verleden uit de buurlanden kwamen, weerspiegelt de belangrijke stijging ervan (+ 36.000 in twee jaar tijd) wellicht grotendeels de activiteit van bedrijven uit de NLS.

Gelet op die meetproblemen en bij gebrek aan betrouwbare en exhaustieve gegevens betreffende het aantal onwettige werknemers uit onder meer - maar niet alleen - de NLS die actief zouden zijn in België, stelt de Raad vast dat het niet mogelijk is de reële omvang van het verschijnsel nauwkeurig te meten.

Dat neemt niet weg dat er momenteel reeds niet te verwaarlozen arbeidskrachtenstromen plaatsvinden tussen de NLS en België. In een aantal gevallen wordt verkozen een beroep te doen op detacheringen en op prestaties van zelfstandigen in plaats van op arbeidsvergunningen, waarschijnlijk omwille van het relatieve kostenvoordeel. Derhalve is een alomvattend beleid vereist dat beoogt het geheel van deze kanalen te vatten.

De diversiteit van de situaties houdt risico's in op het vlak van loyale concurrentie en naleving van de sociale regels en vergt een verbetering van de controlemechanismen.

De hierboven beschreven verscheidenheid aan situaties en ontwikkelingen is verre van bevredigend, aangezien ze een transparante werking van de arbeidsmarkt bemoeilijkt en kan leiden tot

oneerlijke concurrentie en een niet-naleving van de reglementaire of conventionele arbeidsvoorwaarden. Zowel de nationale als de Europese autoriteiten dienen aan deze gevaren, die niet specifiek zijn voor de problematiek van het vrije verkeer van werknemers uit de NLS, aandacht te besteden.

Het toezicht op de principes van vrijheid van verkeer, vestiging of dienstverlening verloopt niet zonder problemen voor de controlediensten. De verschillen in de vastgestelde gevallen en in de geldende wetgevingen, alsook de detacheringen leveren heel wat moeilijkheden op, zowel inzake controle, voor de arbeidsinspectiediensten, als op het vlak van gerechtelijke of administratieve vervolgingen.

De problematiek wordt nog meer gecompliceerd door de versnippering van de controlebevoegdheden over verscheidene arbeidsinspectiediensten, die ressorteren onder diverse Federale Overheidsdiensten (FOD) en waarvan de bevoegdheden elkaar op sommige gebieden overlappen. Vooral de Sociale Inspectie, het Toezicht op de Sociale Wetten, de RVA, de RSZ en het Toezicht op het Welzijn op het Werk zijn erbij betrokken. Bovendien beschikken ook de gewesten over een inspectiedienst, die bevoegd is voor de bureaus voor betalende arbeidsbemiddeling, tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten en voor de uitzendkantoren. Om de activiteiten van die verschillende diensten te coördineren en aldus de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude te versterken, werd bij wet van 3 mei 2003 de Federale Raad voor de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude opgericht, alsook de Partnerschapscommissie, het Federaal Coördinatiecomité en de arrondissementcellen. Het is op zijn minst wenselijk die weg te blijven volgen en na te gaan hoe efficiënt de genomen maatregelen zijn, waarbij erop toegezien wordt dat de verantwoordelijke diensten beschikken over middelen die in verhouding staan tot de omvang van de hun toevertrouwde taak.

Ook dient de coördinatie van de sociale-inspectiediensten van de verschillende lidstaten verbeterd te worden. Tot op heden werd concrete vooruitgang terzake gerealiseerd op bilaterale basis, met name met de buurlanden. Deze inspanningen dienen te worden voortgezet.

De openstelling van de Belgische arbeidsmarkt voor onderdanen van de NLS is het logische gevolg van het onderschrijven van het toetredingsverdrag. Rekening houdend met het tijdens de aflopende overgangperiode van twee jaar vastgestelde verloop van de arbeidskrachtenstromen, zijn structurele maatregelen aangewezen, zoals de ontwikkeling van een permanente registratie die de follow-up en de controle van alle in België werkzame arbeidskrachten, met inbegrip van de detacheringen en de zelfstandigen, beoogt. Deze follow-up en controle zijn essentieel om te kunnen waarborgen dat het arbeidsrecht en de eerlijke concurrentievoorwaarden worden gerespecteerd. In dit verband dient genoteerd te worden dat de follow-up van de personen die het vrije verkeer van werknemers gebruiken om zich in België te vestigen en er te werken geen specifieke moeilijkheden oplevert. Zij maken immers deel uit van het traditionele arbeidscircuit en worden derhalve opgenomen in de gebruikelijke aangiftes (van het Dimona-type) die gelden voor

alle in België werkzame loontrekkenden. Een betere follow-up van de zelfstandigen en de detacheringen vormt de echte uitdaging voor de sociale-inspectiediensten.

Tegen die achtergrond heeft de Belgische regering de keuze om de thans geldende derogaties (eventueel voor een beperkte periode) te verlengen, ze op te heffen of een tussenpositie in te nemen. Dit kan bijvoorbeeld door het onderzoek van de arbeidsmarkt voor bepaalde functies volledig af te schaffen.

Net als de internationale handel en de buitenlandse directe investeringen is de vrijheid van verkeer van de werknemers een aspect van het integratieproces van de NLS in de Europese Unie.

De toetreding van de NLS tot de Europese Unie versterkt, door hun opname in een grote interne markt, de effecten die hun openstelling voor de internationale handel reeds had uitgeoefend op het volume en de structuur van hun productie. De overvloedige en relatief goedkope geschoolde arbeidskrachten liggen ten grondslag aan het concurrentievoordeel van die landen, wat hun relatieve specialisatie in zeer arbeidsintensieve producties verklaart. Deze verschuift nochtans naar goederen met een hogere technologie-intensiteit: zo bestond, in 2002, respectievelijk 14 en 48 pct. van de industriële handel tussen België en de NLS uit producten met een hoge respectievelijk gemiddelde/hoge technologie-intensiteit, tegen respectievelijk 10 en 39 pct. in 1995. In navolging van de meer ontwikkelde landen lijkt hun intra-branchehandel toe te nemen. Hoewel het aandeel van de NLS in de Belgische handel, met 3,2 pct. van de uitvoer en 2,6 pct. van de invoer over de eerste tien maanden van 2005 nog bescheiden is, is de groei van dat handelsverkeer sinds 1995 opmerkelijk: enkel het handelsverkeer met Azië is sterker gestegen. Voorts moet worden aangestipt dat België ten opzichte van die landen een handelsoverschot behoudt: de toename van de invoer en van de uitvoer gaan dus hand in hand.

Een andere manier om de comparatieve voordelen van de NLS te genieten, bestaat erin zich daar te vestigen. Buitenlandse ondernemingen, onder meer Belgische, investeren in die landen en ontwikkelen er een productie die niet alleen bestemd is voor de - sterk groeiende - lokale markt maar ook voor de markt van hun eigen land en voor de rest van de wereld.

Het handelsverkeer (goederen en diensten) en de buitenlandse investeringen (factor kapitaal) kunnen in zekere mate de plaats innemen van de mobiliteit van de werknemers (factor arbeid), vooral wanneer deze laatste wordt beperkt door (zelfs tijdelijke) regels die het belang ervan verminderen. Tot op heden blijken voornamelijk de internationale handel en in mindere mate de directe investeringen, meer dan de migratie bijgedragen te hebben tot het integratieproces van de economieën van de NLS in de EU.

De migratiestromen worden bepaald door diverse factoren, waaronder de verschillen in levensstandaard en inkomen. De kloof is nog aanzienlijk, vooral voor de lage lonen en voor de

werknemers van de industrie en de bouwnijverheid, maar er begint zich nu reeds een zekere convergentie af te tekenen.

Verschillende economische factoren kunnen aanzetten tot migratie. Voor de kandidaat-migranten komt het er onder meer op aan te beoordelen of de werkgelegenheidsmogelijkheden in het buitenland uitzicht geven op betere arbeids- en loonvoorwaarden dan in hun land van herkomst, zodat deze economische voordelen opwegen tegen de, vaak meer subjectieve, kosten van een emigratie. Hierna komen dan ook achtereenvolgens de huidige relatieve situatie inzake inkomen en arbeidsmarkt aan bod.

De levensstandaard per inwoner in de NLS blijft nog ruimschoots (van 27 tot 60 pct. naargelang van het land) onder het Europese gemiddelde; de kloof wordt echter gestadig kleiner. Deze convergentie vergt belangrijke herstructureringsinspanningen, die tot uiting komen in snelle productiviteitswinsten. Al met al blijft de werkgelegenheidsgraad in de meeste van die landen gering en is de werkloosheidsgraad er terzelfdertijd hoog. De combinatie van die elementen vormt een aansporing om te emigreren naar West-Europese landen, meer bepaald die waar de dynamiek van de arbeidsmarkt goede werkgelegenheidsvooruitzichten biedt.

De loonverschillen tussen België en de NLS zijn aanzienlijk. Gemiddeld zijn de arbeidskosten per uur in de industrie en de diensten, afhankelijk van het land, 40 tot 90 pct. lager dan in België. Die verschillen hebben velerlei oorzaken. Enerzijds zijn de arbeidsproductiviteit en de levensstandaard in de NLS geringer, wat, voor de levensstandaard, vertaald wordt in een veel lager prijspeil in die landen. Anderzijds is de fiscale en parafiscale druk zwaarder in België. Ten slotte is de sectorale structuur van de werkgelegenheid in verscheidene NLS nog sterk gericht op de landbouw; doorgaans is de werkgelegenheid in de diensten er ook relatief minder belangrijk.

De in die landen opgetekende productiviteitswinsten gaan samen met een veel snellere toename van de lonen dan in België. Ook hier creëert het convergentieproces een dynamiek die de waargenomen verschillen lijkt te nivelleren. In dat verband werkt de handhaving van een matige loongroei door België die ontwikkeling in de hand.

Bovendien kunnen de verschillen in loonspreiding sommige categorieën van werknemers nog meer tot migratie aansporen. Aldus is er in de NLS een sterkere loonspanning dan in België: het verschil tussen de bezoldiging van de hoger- en de lagergekwalificeerden is er groter. De loonverschillen zijn in de NLS iets minder ongunstig in de dienstensector dan in de industrie en de bouwnijverheid. Bovendien is het belastingstelsel progressiever van aard in België. Bijgevolg blijkt migratie potentieel interessanter te zijn indien de werknemer minder geschoold is en werkt in de industrie of de bouwnijverheid. Die benadering is uiteraard louter theoretisch. Ze moet worden gerelativeerd door onder meer het feit dat de mobiliteit van de werknemers des te groter is naarmate ze hoger opgeleid zijn. Uit de eerste beschikbare gegevens over de kenmerken van de nieuwe migranten blijkt trouwens dat het voornamelijk gaat over jonge en middenschoolde personen.

De migratiestromen worden ook bepaald door de relatieve arbeidsmarktsituaties. De NLS beschikken over een duidelijk overschot aan arbeidskrachten, vooral bij de jongeren, maar de werkgelegenheidsvooruitzichten op middellange termijn zijn er gunstiger. Die landen zullen ook sneller dan België geconfronteerd worden met de veroudering van hun bevolking en, derhalve, een vermindering van het arbeidsaanbod. België blijft, ondanks een overvloedige arbeidsreserve, in bepaalde marktsegmenten kampen met tekorten wegens het bestaan van knelpuntberoepen, een gebrek aan mobiliteit en een onvoldoende integratie van sommige groepen (onder meer werklozen, ouderen, allochtonen).

De meeste kandidaten voor migratie zijn immers jongeren. De bevolkingsstructuur van de NLS naar leeftijdscategorie wijkt sterk af van die van de EU15. In deze laatste vormen volwassenen van 30 tot 44 jaar proportioneel de grootste groep van de bevolking op arbeidsleeftijd, terwijl de NLS beschikken over een naar verhouding omvangrijkere potentiële arbeidsreserve bij jongeren van 15 tot 30 jaar.

Zoals eerder gezegd, is de beslissing om al dan niet te emigreren onder meer afhankelijk van de werkgelegenheidsvooruitzichten in het land van oorsprong en in het land van bestemming.

Sommige NLS hebben af te rekenen met een proportioneel geringe werkgelegenheidsgraad en/of een hoge werkloosheid. Dat is met name het geval voor Polen, dat in demografisch opzicht ongeveer de helft van de inwoners van de NLS vertegenwoordigt, maar waar amper iets meer dan de helft van de bevolking op arbeidsleeftijd aan het werk is; 11 pct. ervan is werkloos. Ook in Hongarije en Slowakije ligt de werkgelegenheidsgraad veel lager dan het Europese gemiddelde.

In die drie landen is de situatie van de jongeren van 20 tot 34 jaar op de arbeidsmarkt bijzonder nijpend, aangezien de werkloosheidsgraad van deze groep hoger ligt dan het nationale gemiddelde. Naast deze werkzoekenden zijn er ook de jonge inactieven die willen werken, maar die niet actief op zoek zijn naar een baan. Al bij al telt Polen bijna 2 miljoen jongeren van 20 tot 34 jaar (of bijna 23 pct. van de leeftijdsgroep) die willen werken, maar geen baan hebben. Nog in Polen kan 40 pct. van de jonge werkzoekenden geen enkele werkervaring voorleggen en is meer dan de helft al langer dan een jaar op zoek naar werk. Zelfs wanneer ze een baan hebben, zijn jonge Polen daarover relatief minder tevreden dan hun leeftijdsgenoten uit de andere NLS. Een op tien zoekt immers een andere job. Ter vergelijking: in België is dat het geval voor 8 pct. van de 20-34-jarigen.

Die situatie, die de druk om te emigreren verhoogt, zou echter kunnen omslaan. Dat blijkt in de eerste plaats uit de prognoses voor de activiteitsgroei, die op termijn zal leiden tot een snellere toename van de werkgelegenheid. In Polen, bijvoorbeeld, verwacht de Europese Commissie dat in 2006 en 2007 zowat 340.000 nieuwe arbeidsplaatsen zullen worden gecreëerd, een stijging met gemiddeld 1,2 pct. per jaar. Bovendien zal het convergentieproces de arbeidsvoorwaarden in alle lidstaten geleidelijk naar elkaar doen toegroeien, wat de stimuli om te vertrekken zal af-

zwakken. Vanaf 2010, tot slot, zal de bevolking op arbeidsleeftijd in de NLS aanzienlijk slinken. In 2025 zal ze minder dan 90 pct. belopen van haar huidige peil (tegen 98 pct. in de EU15 en 99 pct. in België), wat dreigt te leiden tot aanzienlijke tekorten aan arbeidskrachten. Die situatie kan de emigratie naar het buitenland afremmen of zelfs de huidige migranten ertoe aanzetten terug te keren.

Hoewel België beschikt over een numeriek aanzienlijke arbeidsreserve (ongeveer 545.000 mensen zoeken een baan of willen werken), kampt de Belgische arbeidsmarkt met een tekort aan arbeidskrachten voor bepaalde beroepen. Meer in het algemeen is dat het geval in bepaalde regio's, zoals blijkt uit de grote geografische verschillen inzake werkloosheid. Deze structurele discrepantie tussen aanbod en vraag op de arbeidsmarkt kan alleen worden weggewerkt door het voortzetten van ambitieuze hervormingen, waarvan de resultaten niet altijd onmiddellijk merkbaar zijn. Dat geldt voor de begeleiding van werkzoekenden, de investeringen in opleiding, de strijd tegen de werkloosheidsvallen, het aan het werk houden van oudere werknemers en het beleid met het oog op het verhogen van de mobiliteit, met andere woorden beleidsdomeinen waarin de afgelopen tijd vele maatregelen werden genomen. Andere bevolkingsgroepen, tot slot, zoals personen met een buitenlandse nationaliteit of van buitenlandse oorsprong of ook mindervaliden, zijn proportioneel ondervertegenwoordigd op de arbeidsmarkt. In dat verband dient eraan te worden herinnerd dat de werkgelegenheidsgraad van vreemdelingen van buiten de EU15 25 procentpunten lager ligt dan die van de Belgen en dat dit verschil bij de hooggeschoolden zelfs oploopt tot 33 procentpunten. Aangezien de integratie op de Belgische arbeidsmarkt van vreemdelingen van niet-Europese origine nog hachelijker is, meent de Raad dat het inschakelingsbeleid versterkt moet worden.

Voorts moet nog worden opgemerkt dat de tekorten aan arbeidskrachten doorgaans ook een opwaartse druk uitoefenen op de lonen in het algemeen en dus ook een negatieve invloed hebben op de concurrentiepositie, de activiteit en de werkgelegenheid van het land.

Op korte termijn zou de aanvoer van geschoolde buitenlandse arbeidskrachten, voor zover die aanvoer complementair is en niet-concurrerend met het bestaande arbeidsaanbod, bepaalde spanningen op de arbeidsmarkt kunnen doen afnemen en kunnen bijdragen tot een krachtiger activiteitsgroei. Deze wordt momenteel immers getemperd door tekorten aan arbeidskrachten.

Dit mag in geen geval leiden tot verminderde inspanningen inzake opleiding, meer bepaald vanwege de werkgevers, noch tot uitstel van de noodzakelijke structurele hervormingen van de Belgische arbeidsmarkt, met name het activeringsbeleid om de deelname van jongeren, ouderen en vreemdelingen te verhogen. Dat is des te meer het geval omdat, zoals hierna zal blijken, de omvang van de migratiestromen niet zal volstaan om te voldoen aan de toekomstige behoeften aan arbeidskrachten.

Net als in de overige oude lidstaten, zijn de in België opgetekende migratiestromen vanuit de NLS relatief beperkt gebleven. Er is in dat opzicht geen verschil met de ontwikkelingen

die zich bij de voorgaande toetredingen hadden voorgedaan. Wel werd in de meeste lidstaten een sterke toename opgetekend van het aantal detacheringen en van het beroep op zelfstandigen. Er bestaan geen betrouwbare en volledige gegevens over het aantal illegale werknemers.

De beschikbare gegevens zijn - tot spijt van de Hoge Raad - slechts fragmentarisch. Deze voor België en die van de Europese Commissie voor het geheel van de lidstaten maken geen gewag van aanzienlijke migratiestromen.

Volgens de resultaten van de arbeidskrachtentelling telde België in het tweede kwartaal van 2005 nagenoeg 20.000 personen op arbeidsleeftijd met de nationaliteit van een van de tien nieuwe lidstaten, hetgeen 0,3 pct. van de 15- tot 64-jarigen vertegenwoordigt. Deze verhouding is vergelijkbaar met het EU15-gemiddelde. Op dat ogenblik verbleef slechts een klein percentage sinds minder dan één jaar in België. Volgens de representativiteitscriteria van de arbeidskrachtentelling is het aantal van deze nieuwe migranten, nl. circa 2.500 personen, evenwel te beperkt om significant te zijn. Dit is tevens het geval voor de meeste andere landen van de EU15, met inbegrip van Zweden, dat nochtans geen enkele beperking had ingesteld op de toestroom van onderdanen uit de NLS; ongetwijfeld is de taalbarrière debet aan deze situatie. In het Verenigd Koninkrijk en Ierland, waar de toegang tot de arbeidsmarkt eveneens vrij was, mits een registratie- of soortgelijke procedure werd gevolgd, noteerde men daarentegen meer dan honderdduizend nieuwe ingezetenen op arbeidsleeftijd uit de NLS (bijna 70.000 in het Verenigd Koninkrijk en 35.000 in Ierland). De arbeidsmarkt was er evenwel uitzonderlijk dynamisch. Al met al vertegenwoordigden de onderdanen van de NLS er in het tweede kwartaal van 2005 respectievelijk 0,4 en 2 pct. van de bevolking op arbeidsleeftijd. Duitsland en Oostenrijk mochten - wegens hun geografische nabijheid, de aanwezigheid van een relatief belangrijke gemeenschap van onderdanen uit die landen en de situatie op hun arbeidsmarkt - niet alleen het vrije verkeer van werknemers, maar ook - voor bepaalde activiteiten, waaronder de bouw - die van de dienstverlening beperken. Toch noteerden die twee landen een niet te verwaarlozen toestroom van arbeidskrachten. In Duitsland vertegenwoordigden de personen afkomstig van de NLS immers 0,7 pct. van de bevolkingsgroep van 15 tot 64 jaar, tegen 0,5 pct. een jaar voordien. In Oostenrijk was de toename nog scherper, namelijk van 1,1 tot 1,4 pct. van de bevolking op arbeidsleeftijd.

Op basis van de beschikbare tellingen zou het aantal bij deze migraties betrokken personen voor de EU15 aldus oplopen tot zowat 160.000. Dit aantal is van een veel kleinere orde van grootte dan hetgeen op basis van de administratieve statistieken betreffende de werkvergunningen en registraties wordt genoteerd. Deze tegenstrijdigheid is deels toe te schrijven aan de doorstroming van de personen die houder zijn van deze vergunningen of registraties. Enerzijds zijn heel wat werkvergunningen van korte duur, en anderzijds vestigt een groot percentage van de onderdanen van de NLS zich slechts tijdelijk in de gastlanden.

Het is een feit dat noch de administratieve statistieken, noch de arbeidskrachtentelling de mogelijkheid bieden om het aantal illegale werknemers te ramen. Het lijkt evenwel geen twijfel dat

hun aantal niet te verwaarlozen is. De Europese Commissie vermeldt in haar verslag dat de meeste landen die beperkende maatregelen hadden opgelegd ten aanzien van de toegang tot hun arbeidsmarkt, een forse toename van het aantal detacheringen hebben genoteerd, evenals een stijging van het aantal overtredingen: niet-aangegeven werknemers, schijnzelfstandigen, enz.

Ex post kan men stellen dat deze bevindingen slechts een bevestiging vormen van de eerdere ervaringen ten tijde van de toetreding van Spanje, Griekenland en Portugal. Destijds waren ook beperkende overgangsmaatregelen goedgekeurd, en hadden deze toetredingen evenmin aanleiding gegeven tot grootschalige bevolkingsmigraties naar de oude lidstaten. De hereniging van Duitsland had in een eerste fase, weliswaar in een andere context, wel geleid tot belangrijke bevolkingsmigraties, maar in de loop der jaren zijn deze sterk teruggelopen.

De economische gevolgen van de vastgestelde migratiestromen zijn beperkt in omvang. Zij zijn positief als het arbeidsaanbod van de migranten dat van de autochtone arbeidskrachten aanvult.

Wanneer men zich beperkt tot de geregistreerde bevolkingsmigraties, die beperkt zijn in omvang, zijn de macro-economische gevolgen eveneens zeer bescheiden. Dit betekent evenwel niet dat ze te verwaarlozen zijn.

De economische theorie leert dat immigratie aanleiding geeft tot een toename van de productie in het gastland, maar dat het voordeel van deze aanvullende productie niet noodzakelijkerwijze evenwichtig verdeeld is tussen alle economische subjecten. Op sectoraal of individueel niveau kunnen de consequenties van deze aanvullende arbeidsinput immers belangrijker en tegengesteld zijn.

Op de arbeidsmarkt leidt immigratie tot een extra arbeidsaanbod. Het effect hiervan zal evenwel verschillen al naargelang de kenmerken van de buitenlandse arbeidskrachten vergelijkbaar zijn met of complementair aan die van de autochtone bevolking.

In het eerste geval leidt de concurrentie tussen de arbeidskrachten, indien de vraag naar arbeid uitgaande van de ondernemingen niet in dezelfde verhouding stijgt als het aanbod van arbeid, op de korte termijn tot een stijging van de werkloosheid en tot een druk op de lonen voor bepaalde groepen. Het is via deze aanpassing van de relatieve arbeidskosten dat de werkgelegenheidsdynamiek zich vervolgens kan ontwikkelen. Bij overigens gelijkblijvende omstandigheden versterkt de minder snelle stijging van de productiekosten de concurrentiekracht van de nationale productie, waardoor de vraag stijgt, hetgeen de activiteit aanzwengelt en de vraag naar arbeid stimuleert. Deze laatste wordt immers ondersteund door de verlaging van de relatieve arbeidskosten, hetgeen de druk tot vervanging van arbeid door kapitaal vermindert. Al met al stelt men, in vergelijking met een situatie zonder migratieschok, bijgevolg een toename van de activiteit en van de werkgelegenheid vast, maar op een lager loonniveau. Er zij evenwel aan herinnerd dat het

Belgische regelgevende kader de mogelijkheden tot meer bepaald neerwaartse loonvariaties beperkt, door het bestaan van een minimumloon en van conventionele loonschalen per functie.

In het tweede geval, als de kenmerken van de werknemers complementair zijn, is de dynamiek verschillend. Dankzij de toestroom van arbeidskrachten kan immers worden tegemoet gekomen aan de onvervulde vraag van de ondernemingen. Het betreft de openstaande betrekkingen voor knelpunctfuncties of voor functies die niet worden ingevuld omdat de arbeidsmarkt niet naar behoren werkt. Het is belangrijk te weten dat het niet uitsluitend functies voor hooggeschoolden betreft, maar tevens betrekkingen waarvan de arbeidsomstandigheden of loonvoorwaarden door de eigen bevolking als onbevredigend worden beschouwd, maar die voor de migranten - die wellicht andere referentiepunten hanteren - voldoende aantrekkelijk kunnen zijn. In dat geval profiteert de activiteitsgroei rechtstreeks van dit extra potentieel en breidt hij zich vervolgens uit tot de arbeidsmarkt.

Het steeds vaker toepassen van het stelsel van detacheringen van loontrekkenden afkomstig uit de NLS in de afgelopen twee jaar, dat in het kader van de vrije dienstverlening aan geen enkele specifieke beperking onderworpen is, getuigt van het bestaan van een vraag naar dit type van arbeidskrachten.

Volgens de Europese Commissie heeft de economie van de EU15 per saldo profijt getrokken van de toestroom van arbeidskrachten uit de NLS; er wordt geen verdringing van nationale werknemers vastgesteld, maar veeleer een complementariteit van de onderdanen uit de NLS. Een meerderheid van de nieuwe migranten is matig geschoold, en is voornamelijk werkzaam in de bouwnijverheid, de handel, de horeca en het vervoer. Men mag echter niet uit het oog verliezen dat de analyse van de Commissie enkel betrekking heeft op de geregistreerde migratie, en dat het behoud van een "level playing field" met gelijke concurrentievoorwaarden vereist dat de strijd wordt aangeboden met illegale arbeid en met de verspreiding van het oneigenlijke gebruik van alternatieve kanalen (zelfstandigen, detacheringen, enz.).

De in België opgetekende migratiestromen lijken een extra aanbod aan arbeidskrachten te hebben teweeggebracht, dat vooral gericht is op de regio's en functies waar zich knelpunten voordoen. Het is echter niet uitgesloten dat de mechanismen van detachering en (schijn)zelfstandigen, waarover weinig of geen informatie beschikbaar is, en, meer nog, het beroep op illegale arbeid bijgedragen hebben tot het precariseren van de situatie van bepaalde kansengroepen.

Conclusies

De overgangsmaatregelen zijn per definitie beperkt in de tijd. Ten laatste binnen vijf jaar zal elke beperking van het vrije verkeer van werknemers afkomstig uit de NLS moeten worden afgeschaft. Deze termijn werd ingesteld om te vermijden dat de Belgische arbeidsmarkt zou

worden gedestabiliseerd door de massale toestroom van migranten uit die landen, en diende bijgevolg een geleidelijke aanpassing van onze arbeidsmarkt mogelijk te maken.

De migratie van arbeidskrachten is, net als de internationale handel en de directe buitenlandse investeringen, een normaal uitvloeisel van de integratie van de NLS in de EU, die moet bijdragen aan de verhoging van hun levensstandaard. Het economische convergentieproces is overigens reeds volop aan de gang en zal - met name door middel van de internationale handel - nog voortgang vinden, zoals reeds werd vastgesteld bij de vorige toetredingen tot de Europese Unie.

Overigens blijkt dat de NLS sneller, reeds vanaf 2010, en in grotere mate dan in België zullen worden geconfronteerd met de schok van de bevolkingsvergrijzing. Het is bijgevolg mogelijk dat een deel van de nieuwe migranten in de verleiding zal komen om terug te keren naar hun land van oorsprong, temeer omdat het convergentieproces op dat ogenblik zal hebben bijgedragen tot een aanpassing van de levens- en arbeidsomstandigheden aan die van België.

Voor zover de migratie de versterking van het arbeidsaanbod in de hand werkt, kan zij ertoe bijdragen dat bepaalde ondernemingen het voor hun activiteit vereiste personeel vinden, en dat het verlies van marktaandeel of delokalisaties worden tegengaan. Zij kan tevens bijdragen aan de concurrentiekracht en de groei van België, dat zijn positie ten opzichte van zijn belangrijkste handelspartners moet blijven vrijwaren. De in België opgetekende migratiestromen lijken inderdaad een extra aanbod aan arbeidskrachten te hebben teweeggebracht, dat vooral gericht is op de regio's en functies waar zich knelpunten voordoen. De Raad noteert evenwel ook dat de mechanismen van detachering en (schijn)zelfstandigen en, meer nog, het beroep op illegale arbeid misschien hebben kunnen bijdragen tot het precariseren van de situatie van bepaalde kansengroepen.

Rekening houdend met het voorgaande, meent de Raad dat de inspanningen met het oog op de structurele verbetering van de Belgische arbeidsmarkt in elk geval onverminderd moeten worden voortgezet. De Belgische economie moet beschikken over arbeidskrachten die kunnen inspelen op de behoeften van de ondernemingen, zowel inzake kwaliteit (kwalificaties en vaardigheden) als inzake kwantiteit (aantal werknemers). Ondanks het bestaan van een belangrijke arbeidsreserve (meer dan een half miljoen personen), zijn de ontwikkelingsmogelijkheden van een aantal ondernemingen momenteel beperkt omdat ze problemen ondervinden bij de aanwerving van werknemers die aan het vereiste profiel beantwoorden. Om het hoofd te bieden aan deze gebrekkige overeenstemming tussen de vraag en het aanbod op de arbeidsmarkt, werden reeds diverse maatregelen getroffen. Zo moet het activeringsbeleid van de werkzoekenden hun kansen op herinschakeling vergroten, en de situaties beperken waarbij geschikte betrekkingen niet worden ingevuld. Het hiermee verband houdende grotere opleidingsaanbod kan eveneens bijdragen tot het invullen van de onvervulde vraag voor sommige knelpuntfuncties. De coördinatie tussen de diensten voor arbeidsbemiddeling dient te zorgen voor een betere bekendmaking van de vacatures, hetgeen ertoe zou moeten bijdragen dat ze makkelijker worden ingevuld. De maatregelen genomen in het kader van het generatiepact moeten eveneens de mogelijkheid bieden om

onder meer de opleiding van de werknemers te verbeteren en geschoolden langer aan het werk te houden, waardoor het tekort aan arbeidskrachten voor sommige functies zal worden beperkt. Ten slotte dienen diversiteitsmaatregelen te zorgen voor een betere integratie van de allochtonen. Er zal enige tijd verlopen vooraleer deze hervormingen hun effect sorteren, maar het is belangrijk dat ze goed worden uitgevoerd, opgevolgd en geëvalueerd.

Bovendien dient men voor ogen te houden dat de opgelegde beperkingen inzake de toegang tot de Belgische arbeidsmarkt voor onderdanen uit de NLS, zoals vermeld, geenszins afbreuk doen aan de mogelijkheden die de ondernemingen hebben om gebruik te maken van het stelsel van detacheringen van loontrekkenden of van het zelfstandigenstatuut om de beschikbare arbeidskrachten van die landen te benutten. Daarnaast verhinderen zij niet dat een aantal oneerlijke marktspelers een beroep doet op onwettige werknemers, waarbij de ervaring heeft uitgewezen dat de arbeidsvoorwaarden meestal niet voldoen aan de minimale voorschriften van de Belgische regelgeving, uiteraard inzake lonen of arbeidsduur, maar tevens inzake veiligheid en hygiëne. Bovendien geven de aldus ingevulde betrekkingen per definitie geen aanleiding tot het betalen van sociale-zekerheidsbijdragen en inkomstenbelastingen. De beperkingen kunnen tevens, in zekere mate, worden omzeild door de detacheringen en de (schijn)zelfstandigen. Hierdoor worden oneerlijke concurrentievoorwaarden gecreëerd ten opzichte van de ondernemingen die de wet wel naleven.

Globaal genomen heeft de Belgische economie - de bevolking, de ondernemingen en de overheid - er alle baat bij dat de regels met betrekking tot de werking van de arbeidsmarkt, of ze nu door de wetgever zijn vastgelegd of door de sociale partners werden afgesproken, door alle betrokkenen strikt worden nageleefd. Dit is in allereerste instantie afhankelijk van de wil van elkeen, maar ook van de middelen die worden ingezet om hun toepassing te controleren en elk misbruik te bestraffen. In dit verband zou voorrang moeten worden verleend aan rationaliseringsinspanningen ten aanzien van de bestaande controleprocedures en aan investeringen in een registratiesysteem voor alle buitenlandse arbeidskrachten die op het grondgebied werkzaam zijn. Elke eventuele overgangsmaatregel zou ertoe moeten bijdragen dat het gebruik van praktijken die oneerlijke concurrentie met zich meebrengen, beperkt wordt. Het is eveneens van essentieel belang dat op Europees niveau meer mogelijkheden bestaan om inlichtingen tussen de verantwoordelijke administraties uit te wisselen, evenals middelen om overtreders te vervolgen en om toe te zien op de tenuitvoerlegging van de aan deze laatste opgelegde straffen en sancties. In de ogen van de Europese burgers staat de geloofwaardigheid op het spel van elk beleid dat een efficiënte werking beoogt van de vrijheid van verkeer, van vestiging en van dienstverlening, rekening houdend met de diversiteit van de situaties op de arbeidsmarkt en van de sociale stelsels op EU-niveau.

De toetreding van Roemenië en Bulgarije, in 2007, zal een nieuwe overgangperiode inluiden. Het is wenselijk dat België tegen die tijd een adequate follow-up van de buitenlandse arbeidskrachten op ons grondgebied kan uitwerken, en meer in het algemeen zou beschikken over de instrumenten om over de goede werking van de arbeidsmarkt te waken.