



HET ARBEIDSMIGRATIEBELEID IN ONZE BUURLANDEN EN IN DE EUROPESE UNIE

Ive Marx, Veerle de Maesschalk en Ninke Mussche
Centrum voor Sociaal Beleid, Universiteit Antwerpen (UFSIA)

september 2002

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



Stuurgroep Strategisch
Arbeidsmarktonderzoek

Met ondersteuning van de administratie Werkgelegenheid en het ESF: de Europese bijdrage tot de
ontwikkeling van de werkgelegenheid door inzetbaarheid, ondernemerschap, aanpasbaarheid en
gelijke kansen te bevorderen en door te investeren in menselijke hulpbronnen



ESF in VLAANDEREN 2000 - 2006

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID
Centre for Social Policy - Centre de Politique Sociale



UNIVERSITEIT ANTWERPEN
UNIVERSITAIRE FACULTEITEN SINT-IGNATIUS
VAKGROEP SOCIOLOGIE EN SOCIAAL BELEID
Prinsstraat 13, B-2000 Antwerpen

Voorwoord

Met dank aan de leden van de VIONA visiegroep Internationalisering van de arbeidsmarkt en de collega's van het Centrum voor Sociaal Beleid (CSB) en het Hoger instituut voor de arbeid (HIVA). Ook dank aan Mark Andries, Frank Caestecker, Deborah Cobb-Clark, Walter Nonneman, Liesbet Okkerse, Hans Roodenburg en Sara Spencer.

Inhoud

<u>Inleiding</u>	1
<u>1. Arbeidsmigratie in België en Vlaanderen</u>	1
<u>1.1. Belgische wetgeving</u>	1
<u>1.1.1. De Wet van 30 April 1999, de wetgevende basis</u>	1
<u>1.1.2. Vrijgestelde werknemers</u>	1
<u>1.2. Arbeidsvergunning</u>	2
<u>1.3. Arbeidskaart</u>	3
<u>1.4. Standpunten en debat met betrekking tot arbeidsmigratie</u>	4
<u>2. Duitsland</u>	14
<u>2.1. De situatie in hoofdlijnen</u>	14
<u>2.1.1. Het nieuwe gastarbeidersregime</u>	14
<u>2.1.2. Andere uitzonderingsregelingen op vlak van arbeidsmigratie</u>	16
<u>2.2. Het Duitse "Green-card" programma voor ICT specialisten</u>	16
<u>2.2.1. Aanloop</u>	16
<u>2.2.2. Green-card</u>	17
<u>2.2.3. Evaluatie</u>	17
<u>2.3. De commissie Süßmuth</u>	18
<u>2.3.1. Het rapport Süßmuth "Zuwanderung gestalten - Integration fördern"</u>	18
<u>2.3.2. Recente ontwikkelingen</u>	21
<u>3. Nederland</u>	22
<u>3.1. Immigratie in Nederland in hoofdlijnen</u>	22
<u>3.2. De Wet Arbeid Vreemdelingen: uitkomsten en evaluatie</u>	23
<u>3.2.1. De Wav in hoofdlijnen</u>	23
<u>3.2.2. Globale evaluatie</u>	24
<u>3.2.3. Evaluatie op het niveau van de sectoren</u>	26
<u>3.2.4. Knelpunten</u>	26
<u>3.2.5. Recente evoluties</u>	27
<u>3.3. Ad hoc initiatieven in kader van opleiding en ontwikkelingssamenwerking</u>	28
<u>3.4. De bijdrage tot het debat vanwege het Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, het Centraal Planbureau, Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken en andere instellingen</u>	29
<u>3.4.1. Theoretische argumenten</u>	29
<u>3.4.2. Empirische argumenten</u>	32
<u>3.4.3. Aanbevelingen</u>	33
<u>3.5. Recente ontwikkelingen en debat</u>	33

<u>4. Groot-Brittannië</u>	34
4.1. <u>Arbeidsmigratie in hoofdlijnen</u>	34
4.2. <u>Secure Borders, Safe Haven: Integration with Diversity in Modern Britain</u>	36
4.3. <u>Highly Skilled Migrant Programme</u>	37
4.4. <u>Debat en recente ontwikkelingen</u>	38
<u>5. Frankrijk</u>	40
5.1. <u>Regelgeving</u>	40
5.2. <u>De Commissie Weil: aanbevelingen voor een hedendaags Frans migratiebeleid</u>	40
5.3. <u>Een soepeler beleid ten aanzien van hooggeschoold en gekwalificeerd personeel</u>	41
5.4. <u>Knelpuntberoepen, een aandachtspunt in het Franse arbeidsmarktbeleid</u>	41
<u>ZUID EUROPA: ALGEMENE SITUATIE</u>	42
<u>6. Italië</u>	43
6.1. <u>De arbeidsvergunning en het systeem van wachtlijsten</u>	43
6.2. <u>Quota</u>	44
6.3. <u>Voorstel tot aanpassing van de immigratiewetgeving door de regering Berlusconi</u>	45
<u>7. Spanje</u>	46
7.1. <u>Arbeidsvergunning</u>	46
7.2. <u>Quota</u>	46
<u>8. Portugal</u>	46
8.1. <u>Onderzoeksrapport ter ondersteuning van het migratiebeleid</u>	46
<u>ELDERS IN EUROPA</u>	47
<u>9. Ierland</u>	47
9.1. <u>Specifieke context</u>	47
9.2. <u>Actieplannen, de reactie op arbeidsmarkttekorten</u>	48
9.3. <u>De arbeidsvergunning</u>	48
9.4. <u>Naar een verstrenging van het systeem</u>	50
<u>10. Oostenrijk</u>	50
10.1. <u>Verblijfs- en arbeidsvergunningen</u>	50
10.2. <u>Quotaregeling</u>	50
10.3. <u>Oostenrijkse overheid wil arbeidsmigratie beperken</u>	51

<u>11. Noorwegen</u>	52
<u>11.1. Verblijfs- en arbeidsvergunningen</u>	52
<u>11.2. Selectieve arbeidsmigratie</u>	52
<u>12. De Europese Unie en arbeidsmigratie</u>	53
<u>12.1. Het EU beleid inzake arbeidsmigratie</u>	54
<u>12.1.1. De Europese Raad</u>	54
<u>12.1.2. De Commissie: beleidsvoorbereiding en wetgevingsinitiatieven</u>	55
<u>12.2. Arbeidsmigratie vanuit Centraal- en Oost-Europa en Turkije: het</u> <u>uitbreidingsdebat in de Europese Unie</u>	60
<u>12.2.1. Huidige migratiepatronen vanuit de CEECs</u>	61
<u>12.2.2. Huidige regulering van de relaties EU-CEECs</u>	63
<u>12.2.3. Huidige Migratie Turkije-EU</u>	64
<u>12.2.4. Huidige regulering van de relaties EU-Turkije</u>	65
<u>12.2.5. Migratie na uitbreiding: schattingen</u>	66
<u>13. Samenvatting en synthese</u>	68
<u>13.1. Opzet</u>	68
<u>13.2. De context</u>	68
<u>13.2.1. Algemeen</u>	68
<u>13.2.2. Vlaanderen</u>	68
<u>13.3. Arbeidsmigratiebeleid in onze buurlanden en elders in Europa</u>	69
<u>13.3.1. Beperkingen</u>	69
<u>13.3.2. Markante overeenkomsten</u>	69
<u>13.3.3. Markante verschillen</u>	70
<u>13.4. Wat beweegt er op vlak van arbeidsmigratiebeleid ?</u>	72
<u>13.4.1. In onze buurlanden en elders in Europa</u>	72
<u>13.4.2. Op supra-nationaal vlak</u>	73
<u>13.5. Beleidsaanbevelingen</u>	73
<u>Eindnoten</u>	74
<u>Bibliografie</u>	78

Inleiding

Dit trendrapport bespreekt recente beleidsontwikkelingen op het vlak van arbeidsmigratie in Europa en meer bepaald in onze buurlanden. Voor een selectie van landen belichten we het beleidsdebat over de vraag of gecontroleerde bijkomende migratie al dan niet een (partiële) oplossing kan bieden voor knelpunten in de arbeidsmarkt.

De structuur van dit rapport is als volgt. Om een vergelijkingsbasis en interpretatiekader te bieden schetsen we in een eerste deel kort de situatie in België en meer bepaald in Vlaanderen. We schetsen de wetgeving, de uitvoeringspraktijk en de knelpunten zoals gepercipieerd door de verschillende belanghebbende partijen. In een tweede deel kijken we in enig detail naar het beleid en het beleidsdebat in de buurlanden Duitsland, Nederland, Groot-Brittannië en Frankrijk. Daarnaast bieden we in een summier overzicht van interessante beleidsontwikkelingen in een aantal andere EU landen. Tenslotte besteden we uitgebreid aandacht aan wat er zich beweegt op Europees vlak. De rol van Europa op vlak van het migratiebeleid is immers belangrijker aan het worden, wat ondermeer blijkt uit aan aantal recente voorstellen van richtlijnen die we uitgebreid bespreken. Ook besteden we aandacht aan de mogelijke consequenties van EU-uitbreiding.

1. Arbeidsmigratie in België en Vlaanderen

1.1. Belgische wetgeving

1.1.1. De Wet van 30 April 1999, de wetgevende basis

De tewerkstelling van werknemers met een vreemde nationaliteit is sedert lang onderworpen aan een stelsel van arbeidsvergunningen en arbeidskaarten. De Wet van 30 April 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers vormt er de wetgevende basis voor. Tot aan de inwerkingtreding ervan medio '99, was echter nog steeds het KB 34 van 20 juli 1967 betreffende de tewerkstelling van werknemers van vreemde nationaliteit van toepassing. De wet van 1999 is in hoofdzaak een coördinatie van de diverse wijzigingen en toevoegingen die in het verleden aan het KB van 1967 (en bijhorende uitvoeringsbesluiten) werden aangebracht (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2001: 102-104). Naast de opsmuk van de teksten zorgt de nieuwe wet daarenboven voor een afstemming van de Belgische regelgeving op het Europese recht (Sarolea, 2000: 13). Fundamenteel is er echter niet veel veranderd. De regelgeving die tot 1999 van toepassing was, werd immers slechts op een aantal punten gewijzigd. Daarenboven zijn de basisprincipes dezelfde gebleven. Met andere woorden: tot op heden vormen de arbeidsvergunning en de arbeidskaart nog steeds de essentie van de reglementering rond de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

1.1.2. Vrijgestelde werknemers

Hoewel de onderliggende motivatie van de wet betreffende de tewerkstelling van vreemde werknemers nog steeds de migratiestop is, genieten bepaalde categorieën buitenlandse werknemers een vrije toegang tot de Belgische arbeidsmarkt. Dit wil zeggen dat zij niet onder de toepassing van de wet van 1999 vallen. Deze zogenaamde vrijgestelde categorieën zijn doorheen de tijd geleidelijk aan uitgebreid. De belangrijkste groep vormen de onderdanen van een lidstaat van de Europese Economische Ruimte. Zij kunnen vrij moeiteloos ingeschakeld

worden in het Belgische arbeidsbestel. Daarnaast is nog een ruim aantal andere groepen vrijgesteld waaronder onder meer de in België erkende vluchtelingen en de buitenlandse onderdanen die door regularisatie gemachtigd zijn tot een verblijf van onbepaalde duur. Voor deze categorieën is bijgevolg een arbeidsvergunning noch een arbeidskaart vereist.

1.2. Arbeidsvergunning

Een Belgische werkgever kan niet zonder meer een buitenlandse werknemer aanwerven. In de regel moet hij daarvoor bij de bevoegde overheid een arbeidsvergunning aanvragen en toegekend krijgen. In essentie is de arbeidsvergunning een aan de werkgever verleende toelating om een bepaalde vreemdeling, voor een welbepaalde arbeidstaak en voor een welbepaalde periode, tewerk te stellen.

Arbeidsvergunningen worden echter maar onder bepaalde *voorwaarden* toegekend. Eén van de meest essentiële is het zogenaamde *voorafgaandelijke onderzoek naar de arbeidsmarkt*. Het uitgangspunt van de regelgeving rond de tewerkstelling van buitenlandse werknemers is immers dat eerst gezocht wordt naar geschikte arbeidskrachten op de Belgische en Europese arbeidsmarkt vooraleer werkkrachten van buiten de Europese Unie aan te trekken. Bijgevolg kunnen arbeidsvergunningen maar worden afgeleverd als het onmogelijk is om binnen een redelijke termijn onder de werknemers op de nationale of Europese arbeidsmarkt een kracht te vinden die, zelfs met een versnelde beroepsopleiding, geschikt is om de betreffende functie op een bevredigende wijze te vervullen¹. De bepaling inzake het voorafgaandelijke onderzoek vormt de belangrijkste belemmering voor het verkrijgen van toegang tot de Belgische arbeidsmarkt. Het zorgt er in de praktijk immers voor dat een buitenlandse werknemer deze maar in twee gevallen zal kunnen betreden. Ten eerste als de functie waarvoor de aanvraag tot een arbeidsvergunning wordt gedaan van die aard is dat het van dit onderzoek is vrijgesteld. De wetgever voorziet immers uitzonderingscategorieën waarvoor geen arbeidsmarkt-onderzoek vereist is (cf. infra). Ten tweede kan de bevoegde minister in individuele gevallen beslissen om omwille van economische of sociale redenen toch toegang tot de arbeidsmarkt te verlenen (Administratieve wijzer, 1999: 43-44).

Een tweede rem op een mogelijke tewerkstelling vormt de *nationaliteitsvereiste* (Administratieve wijzer, 1999: 43-44). Als na het voorafgaandelijk arbeidsmarkt-onderzoek blijkt dat er inderdaad nood is aan een buitenlandse arbeidskracht dan moet de aan te werven buitenlandse werknemer onderdaan zijn van een land waarmee België een internationale overeenkomst of een tewerkstellingsakkoord heeft afgesloten. Concreet gaat het hierbij om onderdanen van Algerije, Malta, Marokko, Turkije en de Staten van ex-Joegoslavië.

De wetgever voorziet echter in bijzondere categorieën die worden vrijgesteld van het voorafgaandelijk arbeidsmarkt-onderzoek en de nationaliteitsvereiste. Het gaat onder meer om hooggeschoold (voor zover de duur van hun tewerkstelling de vier jaar niet overschrijdt en hun jaarlijkse bezoldiging hoger ligt dan het een bij wet bepaald bedrag) en leidinggevend personeel, studenten, gasthoogleraren en navorsers. Zij zijn evenwel niet vrijgesteld van de verplichting tot de aanvraag van een arbeidskaart.

1.3. Arbeidskaart

Analoog aan het systeem van de arbeidsvergunning, legt de wetgever aan de buitenlandse werknemer die in België aan de slag wil de verplichting op om over een arbeidskaart te beschikken. De arbeidskaart vormt dan als het ware de toelating om in België in loondienst arbeid te verrichten. Men onderscheidt de arbeidskaart A en B.

Arbeidskaart A

De A-kaart laat de buitenlandse werknemer toe om arbeid te verrichten in loondienst bij alle werkgevers en in alle sectoren en beroepen. Zij is geldig voor onbepaalde duur en dient in principe door de vreemdeling persoonlijk aangevraagd te worden. De werknemer die deze kaart bezit kan, op vertoon van deze kaart, vrij elke betrekking uitoefenen zonder dat de werkgever daarvoor enige vergunning moet aanvragen (Sarolea, 2000: 34-35).

De A-kaart wordt enkel uitgereikt aan buitenlandse werknemers die een band met België kunnen bewijzen. In de praktijk zijn A-kaarten voorbehouden aan werknemers die gedurende meerdere jaren regelmatig in België verblijven en/of meerdere jaren op legale wijze arbeid hebben verricht. Het recht op een arbeidskaart kan tevens steunen op familiale banden of andere elementen, zoals het feit gerechtigd te zijn om te kiezen voor de Belgische nationaliteit. De termijnen die men dient te doorlopen in afwachting van het verkrijgen van een A-kaart verschillen naargelang de toekenningsgrond.

Samengevat worden arbeidskaarten A toegekend:

- na twee, drie of vier jaar arbeid (afhankelijk van de verblijfsstatus van de werknemer en van het land van herkomst) verricht tijdens een wettig ononderbroken verblijf en waarvoor arbeidskaarten werden toegekend
- aan de vreemdeling die, voor de periode welke onmiddellijk aan de datum van de aanvraag voorafgaat, doet blijken van een wettig en ononderbroken verblijf van vijf jaar in België, onafhankelijk van het uitoefenen van een beroep gedurende deze jaren.
- op grond van familiale banden
- op grond van diverse criteria

Arbeidskaart B

In tegenstelling tot de arbeidskaart A, laat een B-kaart de buitenlandse werknemer enkel toe om gedurende een welbepaalde tijd (ten hoogste twaalf maanden), bij een welbepaalde werkgever, een welbepaalde arbeidstaak te verrichten. De uitreiking van een arbeidskaart B is bovendien correlatief met de arbeidsvergunning die de werkgever nodig heeft om een buitenlandse werknemer tewerk te stellen. De toekenning van de arbeidskaart B wordt immers maar ingeleid en toegekend door de aanvraag en toekenning van een arbeidsvergunning. Dit wil dan ook zeggen dat in beide gevallen dezelfde toekenningsvoorwaarden gelden, namelijk deze van het voorafgaandelijk onderzoek naar de arbeidsmarkt en de nationaliteitsvereiste. Tot slot dienen zowel de vergunning als de kaart door de werkgever aangevraagd te worden.

1.4. Standpunten en debat met betrekking tot arbeidsmigratie

Drie fenomenen geven in grote mate de maatschappelijke context vorm waarbinnen het huidige migratiedebat wordt gevoerd. Dit is niet enkel voor België zo, dit geldt evenzeer voor de ons omringende landen. Ten eerste wordt West-Europa in toenemende mate geconfronteerd met stromen asielzoekers, illegale migranten en daarmee gepaard gaande illegale tewerkstelling. Ten tweede is er een toenemende bezorgdheid rond de demografische evolutie, welke naar de toekomst toe een bedreiging zou vormen voor de wijze waarop onze welvaartsstaten vandaag functioneren. Ten derde weerklinkt vanuit bepaalde hoeken de vraag om migranten aan te trekken om bepaalde economische noden op te vangen.

Het is hoofdzakelijk vanuit deze laatste overweging dat de huidige polemiek rond arbeidsmigratie wordt gevoerd. Meer concreet werd deze in belangrijke mate ingegeven door de vraag van het VEV om de modaliteiten om buitenlandse werknemers aan te werven, uit te breiden². Eén van de voornaamste motiveringen daarbij vormt het bestaan van zogenaamde knelpuntvacatures, in het bijzonder deze met een structureel karakter. Illustratie van het feit het daarbij niet altijd beroepen voor hooggeschoolden betreft, is te vinden in de sector van de metaalnijverheid waar men naast het klassieke tekort aan ingenieurs te kampen heeft met een tekort aan gekwalificeerd personeel zoals lassers en onderhoudstechnici. Dit geldt evenzeer voor de transportsector en bouwsector waar men kampt met tekorten aan respectievelijk chauffeurs en bouwvakkers (Brutsaert, 2001: 88) (Belgische Senaat, 2001: 10-11, 49-52).

Oorzaak van het bestaan van dergelijke knelpuntberoepen is volgens het VEV in belangrijke mate de kwalitatieve mismatch tussen vraag en aanbod op de Vlaamse en Belgische arbeidsmarkt. Door rekrutering van gekwalificeerd personeel op de buitenlandse arbeidsmarkten zouden deze vacatures volgens het VEV gemakkelijker kunnen ingevuld worden. De organisatie stelt echter dat in de huidige reglementering een aantal belangrijke beperkingen besloten liggen die het volgen van de piste van arbeidsmigratie bemoeilijkt (Belgische Senaat, 2001: 50) (VEV-nota, 2001: 8-10,13-14). Het VBO treedt het VEV daarin bij. Hoewel de organisatie erkent dat de huidige reglementering reeds een zekere soepelheid biedt om buitenlandse werknemers aan te werven, kunnen bepaalde categorieën werknemers waaraan ondernemingen behoefte hebben evenwel nooit in aanmerking komen voor het verkrijgen van een arbeidskaart B (Kohnenmergen, Michiels, 2001: 82) (Belgische Senaat, 2001: 11-12).

De *belangrijkste beperkingen* hebben volgens de organisaties betrekking op twee zaken. Enerzijds op de *functies* waarvoor werknemers uit het buitenland mogen worden aangeworven. Waar zich voor het aantrekken van hooggeschoolden relatief weinig problemen stellen, zou dit voor de aanwerving van lager geschoolden moeilijker liggen. Zo krijgen bijvoorbeeld de voor de metaalsector broodnodige lassers en onderhoudstechnici volgens Agoria heel moeilijk toegang tot onze arbeidsmarkt. Anderzijds hebben de beperkingen betrekking op de *termijnen*, zowel qua duur van het verblijf en de tewerkstelling als qua procedures. Zo bedraagt de maximale duurtijd voor de tewerkstelling van hooggeschoolden vier jaar; volgens de werkgeversorganisaties veelal te kort voor de betrokken bedrijven. Ook de opeenvolgende stappen om eerst een arbeidsvergunning aan te vragen en vervolgens een verblijfsvergunning te bekomen neemt volgens de werkgeversorganisaties te veel tijd in beslag. Agoria wijst erop dat het ongeveer een jaar duurt vooraleer een buitenlandse werknemer kan tewerk gesteld worden (Brutsaert, 2001: 88-89) (Belgische Senaat, 2001: 11-12) (Kohnenmergen, Michiels, 2001: 82-83) (VEV-nota, 2001: 7-8).

Zowel het VEV als het VBO en Agoria pleiten er dan ook voor de huidige reglementering inzake de tewerkstelling van buitenlandse werknemers aan te passen. Hun geformuleerde voorstellen tot aanpassing komen in hoofdzaak neer op een versoepeling van de regelgeving. In essentie vragen de organisaties op de volgende drie punten een bijsturing:

- *verblijftermijnen voor hogeschoolden*: volgens de organisaties moet aan hogeschoolden het perspectief geboden worden op een meer duurzaam(e) tewerkstelling en verblijf in ons land. Voor hogeschoolden bedraagt die termijn nu maximum vier jaar maar naar de toekomst toe zou het wenselijk zijn deze op te trekken. Mogelijkheden daartoe zijn onder andere de automatische omzetting van een B in een A-kaart (wat nu voor hogeschoolden niet mogelijk is) of het opheffen van de geldende beperking op de verlenging van arbeidskaart B voor hogeschoolde werknemers. Eigenlijk bepleiten de drie organisaties een gehele afschaffing van de beperking in de tijd voor hogeschoolden. Tot slot suggereert de secretaris-generaal van Agoria zowel de deur meer open te zetten voor gekwalificeerd personeel als om een mogelijkheid in te bouwen hen arbeidskaart verschaffen voor aantal maanden of aantal jaren (Belgische Senaat, 2001: 11) (VEV-nota, 2001: 14) (Kohnenmergen, Michiels, 2001: 82-83).
- *de functies waarvoor buitenlandse werkrachten mogen aangeworven worden*: voor knelpuntberoepen waarvoor men niet-hogeschoolden nodig heeft, moeten de mogelijkheden om in het buitenland te rekruteren, worden uitgebreid. Men wil met andere woorden meer ruimte om gekwalificeerd personeel aan te werven op buitenlandse arbeidsmarkten en dit liefst zonder dat de individuele werkgever telkens een tekort moet aantonen. Het VBO pleit trouwens eveneens voor een andere visie op het arbeidsmarktonderzoek. De vereniging is voorstander van het aanleggen van lijsten met kritische kwalificaties waarvoor aanvragen voor arbeidskaarten automatisch zouden worden ingewilligd. Dit moet gecombineerd worden met verder onderzoek van de arbeidsmarkt voor de functies die niet op de lijsten in kwestie voorkomen. Dit alles vergt bijgevolg een systematische en regelmatig bijgewerkte analyse van de arbeidsmarkt (VEV-nota, 2001: 13-14) (Kohnenmergen, Michiels, 2001: 83) (Belgische Senaat, 2001: 11).
- *de administratieve procedures*: zowel het VEV als het VBO en Agoria zijn vragende partij voor een aanpassing van de aanvraag- en uitreikingsprocedure van arbeidskaarten en –vergunningen. Het betreft naast een administratieve vereenvoudiging tevens het versnellen van de procedures door onder andere een vermindering van het aantal documenten, e-governance, een snellere opvolging van de dossiers, etc. Een extra aandachtspunt voor het VEV vormt de wederzijdse afstemming van de reglementering inzake tewerkstelling en verblijfsrecht (Kohnenmergen, Michiels, 2001: 83) (Belgische Senaat, 2001: 11-12) (VEV-nota, 2001:14).

Ter ondersteuning van het pleidooi voor de aanpassing van de huidige reglementering verwijst het VEV naar het jaarrapport 1999 van de afdeling migratie en arbeidsmarktbeleid van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Daarin stelt de administratie dat de reglementering niet beantwoordt aan de realiteit van de toenemende mondialisering van de economie en de directe gevolgen hiervan op het arbeidsmarktgebeuren in het algemeen en de tewerkstelling van de buitenlandse werknemers in het bijzonder (VEV-nota, 2001: 11). De administratie doet een vergelijkbare uitspraak in haar jaarrapport 2000. Daarin stelt de ze dat de nieuwe regelgeving van 1999 noch inhoudelijk, noch op het vlak van procedures tegemoet

komt aan de huidige noden en pleit dus ook voor een verdere bijsturing (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2001: 104).

Daarenboven stelt de administratie dat de beperking in de tijd voor hooggeschoolden op termijn onhoudbaar is. Zij acht het beter om het al dan niet tijdelijke karakter van de tewerkstelling te laten afhangen van een door de werkgever en werknemer zelf gekozen context. Indien door de werkgever en werknemer gebruik wordt gemaakt van de fiscale en sociale gunstmaatregelen voor tijdelijke kaderleden, is sowieso het verblijf door henzelf tijdelijk gemaakt en hangt de duur van de tewerkstelling af van de mogelijkheden die de respectievelijke bilaterale akkoorden bieden. Indien de Belgische sociale en fiscale context van toepassing is, is het niet logisch om een tewerkstellingsbeperking in de tijd op te leggen. Men betaalt immers sociale zekerheidsbijdragen waarvan men in bepaalde gevallen (indien er geen bilateraal akkoord inzake de RSZ bestaat) nooit de vruchten kan plukken bij vertrek uit België (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2001: 66-68).

De administratie pleit tot slot voor een fundamenteel herschrijven van de regelgeving en de procedures inzake de tewerkstelling van vreemde werknemers. De doelstellingen daarbij zijn:

- *eenvoudige en duidelijke teksten, waarbij rekening wordt gehouden met de economische realiteit en het lokale arbeidsmarktgebeuren*: de administratie pleit voor een betere afstemming van de diverse regelgevingen zoals tussen de sociale, arbeids- en fiscale wetgeving en in het bijzonder tussen verblijfswetgeving en de reglementering inzake tewerkstelling van vreemde werknemers. Immers, na de invoering van de migratiestop kwam het er in de praktijk op neer dat een verblijf in België voor niet-Belgen afhankelijk was van tewerkstelling in ons land. Gaandeweg werden de uitzonderingscategorieën echter zodanig uitgebreid, zoals o.m. voor EU-onderdanen, dat voor een hele groep vreemdelingen het recht op verblijf niet meer voortvloeit uit het recht op tewerkstelling maar dat zij op basis van een uitzonderingsregel in ons land kunnen verblijven. Het recht op verblijf in ons land geeft echter niet automatisch recht op tewerkstelling. De administratie meent dan ook dat in die gevallen waar verblijf wel aanleiding geeft tot een recht op werk, dit in de verblijfswetgeving zou moeten worden opgenomen. Dit zou de zaken voor de betrokken partijen (vreemdeling, werkgever, dienst vreemdelingenzaken, Gewestadministraties) vereenvoudigen. Op die manier zou een kandidaat-werknemer louter op vertoon van zijn verblijfstitel aan iedere kandidaat werkgever kunnen bewijzen dat hij mag werken en kan deze op zijn beurt met een gerust gemoed de betrokkene onmiddellijk en zonder bijkomende administratieve formaliteiten in dienst nemen. Daarnaast is de administratie in eerste instantie voorstander van het vastleggen van uitzonderingscategorieën door de federale wetgever maar pleit ze ervoor de gewesten de mogelijkheid te laten een aantal bijkomende categorieën te voorzien, rekening houdend met de eigen economische en arbeidsmarktgegevens en in functie van een eigen werkgelegenheidsbeleid (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2001: 106-112).
- *eenvoudige en snelle procedures waarbij optimaal gebruik wordt gemaakt van alle mogelijkheden die de nieuwe informatie en communicatietechnologieën te bieden hebben*: de administratie is van mening dat in de gevallen waar de toegang tot het grondgebied en de tewerkstelling niet rechtstreeks voortvloeien uit de verblijfswetgeving, de procedure inzake tewerkstelling van vreemde werknemers dient te worden behouden. Die procedure zou evenwel kunnen beperkt worden tot het afleveren van één document namelijk, de arbeidsvergunning. Aangezien het grootste gedeelte van de vreemde werknemers dat in de huidige stand van de regelgeving in aanmerking komt voor een arbeidskaart A, ook

voldoet aan de voorwaarden voor het bekomen van een vrijstelling (veelal op grond van de verblijfsituatie), lijkt het de administratie aangewezen de arbeidskaart A af te schaffen. De meeste anderen komen op relatief korte termijn in aanmerking voor een definitieve verblijfs- of vestigingsvergunning waardoor ook zij op dat ogenblik automatisch vrijgesteld worden van de procedure inzake arbeidskaarten. De administratie pleit ervoor om in de gevallen waar de tewerkstellingsmogelijkheid voortvloeit uit een bepaalde verblijfstoestand, dit recht op arbeid door de verblijfswetgever zou worden aangebracht op de verblijfstitel of op het verblijfsdocument. Het lijkt de administratie bovendien ook zinvol tevens de B-kaart af te schaffen en te vervangen door een vermelding op de verblijfstitel. Het enige document dat nog zou moeten afgeleverd worden voor buitenlandse onderdanen die in het kader van tewerkstelling naar België wensen te komen en die niet op grond van een andere reden tot verblijf kunnen worden toegelaten, is dan de arbeidsvergunning. In dit document zal bevestigd worden dat een bepaalde buitenlandse werknemer bij een welbepaalde werkgever mag werken en wordt in voorkomend geval de bijzondere modaliteiten verbonden aan de tewerkstelling vermeld (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2001: 114-120).

Naast de aanpassing van de huidige reglementering suggereert het VEV na te denken over de omvorming van de huidige 'migratiestop met uitzonderingen' tot een meer positief opgevat 'selectief immigratiebeleid' (VEV-nota, 2001: 11). Als mogelijke inspiratiebron schuift de organisatie de zogenaamde green-card systemen naar voor zoals deze in sommige Angelsaksische landen van toepassing zijn. Ten opzichte van het nu geldende zou een dergelijk systeem volgens het VEV een heel aantal voordelen bieden.

Ten eerste zou een systeem van green-cards het proces van "matching" vergemakkelijken. Uitgangspunt van onze huidige reglementering is immers dat de werkgever en de (toekomstige) buitenlandse werknemer elkaar al gevonden hebben alvorens de procedure tot het bekomen van een arbeidsvergunning en -kaart kan aanvangen en alvorens de betrokken werknemer uiteindelijk naar ons land kan overkomen. Een systeem van green-cards zou daarentegen aan buitenlandse werkkrachten met bepaalde kwalificaties de mogelijkheid bieden om gedurende een bepaalde periode in ons land te verblijven en er een arbeidsbetrekking te zoeken.

Ten tweede biedt onze huidige regeling geen perspectief op blijvende vestiging in ons land. Bij systeem van green-cards daarentegen zouden aan bepaalde contingenten permanente verblijfsvergunningen kunnen worden toegekend.

Tot slot zou een systeem van green-cards, waarbij een jaarlijks te bepalen contingent van werknemers met bepaalde kwalificaties verblijfs- en werkvergunningen worden toegekend, beter toelaten om het immigratiebeleid af te stemmen op de behoeften van de arbeidsmarkt (VEV-nota, 2001: 9-10).

De andere werkgeversorganisaties, VBO en Agoria, zijn echter geen voorstander van een green-card systeem. Het VBO stelt uitdrukkelijk dat de invoering van green-cards moet worden afgewezen. Aangezien deze maatregel vergezeld gaat van quota, leidt hij tot een kwantitatieve beperking die in de huidige reglementering niet besloten is. Ook de premisse van de voorafgaandelijke matching zoals die in het huidige systeem vervat zit, vindt het VBO niet problematisch. Integendeel, de organisatie stelt uitdrukkelijk dat het principe van de voorafgaandelijke overeenkomst moet gehandhaafd blijven evenals het tijdsbeperkende karakter van de arbeidskaart. Ook Agoria is niet te vinden voor een systeem van green-cards of contingenten. Hoewel sommige mensen daarvoor pleiten omdat het de instroom beheersbaar en controleerbaar maakt, vindt Agoria de problemen die het met zich meebrengt evenwel te groot. Zo kunnen slimme bedrijven als eerste in de rij gaan staan om een aantal

plaatsen op te eisen (die nadien misschien niet eens gebruikt zullen worden) en zullen eerlijke bedrijven die, enkel wanneer nodig, een aanvraag indienen, uit de boot vallen. Het lijkt hen dan ook eerder een stap achter- dan vooruit (Kohnenmergen, Michiels, 2001: 83) (Brutsaert, 2001: 88).

De Vlaamse administratie wijst een stelsel van green-cards eveneens van de hand. Vooral omdat dergelijk systeem door de voorstanders veelal wordt naar voor geschoven met het oog op een vlottere aanwerving van hooggeschoolden. De veelgehoorde kritiek als zou het binnen de huidige reglementaire context onmogelijk zijn om bijvoorbeeld buitenlandse informatici aan te werven, wordt volgens de administratie echter door de feiten tegengesproken (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2001: 29). De voorwaarden om als hooggeschoolde gecatalogeerd te kunnen worden zijn immers zo minimaal, dat zij noch voor de kandidaat werkgever, noch voor de kandidaat werknemer veel problemen kunnen stellen. Waar in hoofde van de werknemer een diploma hoger onderwijs wordt gevraagd, dient de werkgever een minimumverloning van 1.147.000 Bef te garanderen. De bezoldiging en de scholingsgraad zijn daarenboven slechts de enige criteria die voor de appreciatie van de aanvragen tot tewerkstelling in deze categorie in aanmerking worden genomen. Daarnaast mag de hooggeschoolde vreemde werknemer reeds naar België komen vóórleer de arbeidskaart en vergunning afgeleverd zijn en hij kan hier de verblijfs- en arbeidstoestand regulariseren. Tot slot worden de aanvragen binnen een termijn van 2 à 3 weken afgehandeld zodat voor deze categorie werknemers van een lange wachtperiode of enorme bureaucratische obstakels geen sprake kan zijn. Het pleidooi voor de invoering van een systeem van green-cards is volgens de administratie, gelet op de voorgaande vaststellingen, dan ook onlogisch. Bovendien stelt de administratie dat de huidige cijfers een illustratie vormen van het feit dat voor hooggeschoolden reeds flexibele tewerkstellingsmogelijkheden worden geboden. Ze concludeert dan ook dat er voor hooggeschoolden zoals informatici in de praktijk reeds een open internationale arbeidsmarkt bestaat en dat er voor deze groep buitenlandse werknemers binnen de bestaande reglementering de facto zeker geen sprake is van een immigratiestop. Omdat een systeem van green-cards een beperking zou inhouden t.o.v de actuele tewerkstellingmogelijkheden, zou het werken met contingenten vreemde werknemers, afgezien van de praktische (on)uitvoerbaarheid, eerder een beperking vormen ten aanzien van de huidige, zeer liberale toelatingsvoorwaarden (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2001: 62-67). De administratie is dan ook van oordeel dat de huidige criteria waar hooggeschoolden dienen te voldoen, genoeg garanties bieden en niet verder dienen versoepeld te worden. Dergelijke versoepeling kan trouwens volgens haar enkel maar ingegeven zijn door het zoeken naar kostenverlaging welke op termijn een ondermijning van de bestaande arbeidsvoorwaarden en verloning van autochtone werknemers zou inhouden (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2001: 67).

Dit laatste is ook de vrees van zowel de werknemersorganisaties als van een aantal beleidsmakers. Zo stelt Vlaams minister van werkgelegenheid Landuyt dat, hoewel hij principieel niet tegen arbeidsmigratie is, hij vindt dat de huidige regelgeving inzake de tewerkstelling van buitenlandse werknemer de bedrijven voldoende kansen biedt om voor zeer specifieke jobs kandidaten uit het buitenland in dienst te nemen. Voorwaarde is wel dat werknemers volwaardig betaald worden en een volwaardig arbeidsstatuut krijgen (R. Landuyt in Loobuyck, 2000: 48). Ook zijn federale collega van werkgelegenheid Onkelinx is die mening toegedaan. De facto is er volgens haar geen immigratiestop omdat deze enkel slaat op (arbeids)migratie van buiten de EU en zelfs daar uitzonderingen mogelijk zijn (Belgische Senaat, 2001: 81-82). Dezelfde geluiden weerklinken vanuit de werknemersorganisaties. Geen van hen is meteen te vinden voor een versoepeling van de huidige reglementering. Het

debat rond arbeidsmigratie richt zich vandaag immers grotendeels op hooggeschoolden, leidinggevend en arbeidskrachten die niet op de Europese arbeidsmarkt beschikbaar zijn. Maar voor hooggeschoolden en leidinggevend zijn voorwaarden de afgelopen jaren echter reeds meermaals versoepeld en bestaan er vandaag nog weinig beperkingen om hen aan te trekken. De organisaties erkennen dat voor lagergeschoolde vaklui de mogelijkheden inderdaad beperkter zijn maar dat versoepeling van de wetgeving voor deze groepen echter nog niet aan de orde is (Belgische Senaat, 2001: 13-16, 60-66).

Volgens de tegenstanders van een versoepeld arbeidsmigratiebeleid moet men zich immers eerst de vraag stellen naar het waarom van het bestaan van knelpuntberoepen. De vakbonden, bijgetreden door minister Onkelinx, merken in dit kader op dat knelpuntvacatures niet enkel een kwestie zijn van een gebrek aan arbeidsaanbod maar dat het tevens een zaak is van slechte arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. Flexibiliteit, nachtwerk, ongunstige loon-omstandigheden of kieskeurigheid vanwege de werkgevers, zijn volgens hen mede de oorzaak van dat bepaalde vacatures moeilijk ingevuld geraken. Er wordt dan ook gevreesd dat een tegemoetkoming aan de vraag naar arbeidsmigranten de deuren openzet voor sociale dumping. Bijgevolg wensen zij geen immigratie met het oog op invulling van knelpuntberoepen die worden veroorzaakt door ongunstige arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. Ook Renaat Landuyt stelt dat hij weigert mee te stappen in een scenario (zoals dat van het VEV) dat mogelijk de deur openzet voor sociale dumping (Belgische Senaat, 2001: 13-16,60-66,82-83). De Hoge Raad voor de Werkgelegenheid stelt bovendien dat het de taak is van de sociale partners en de regering om erop toe te zien dat de meest kwetsbare werknemers door het aantrekken van arbeidsmigranten niet in een nog zwakkere positie zouden terechtkomen (Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, 2001). Tot slot pleit het ACV voor de creativiteit van bedrijven om de eigen arbeidsorganisatie te herdenken en te zoeken naar oplossingen om hun bedrijf en jobs aantrekkelijker te maken voor werkzoekenden. Ondernemingen zouden door middel van preventie meer moeite moeten doen om knelpuntvacatures te voorkomen. Vooral investeren in opleiding zou daarbij cruciaal zijn (ACV, 2001).

De werknemersorganisaties stellen zich bovendien de vraag of werkgevers vandaag wel degelijk voldoende gebruik maken van rekruteringsmogelijkheden in eigen land. Zij verwijzen daarbij naar de grote groep werklozen die, mits enige opleiding, reeds een deel van de nodige werknemers kunnen leveren (Belgische Senaat, 2001: 13-16, 60-66). Ook voor Landuyt vormt deze arbeidsreserve een belangrijk argument om tegen een versoepeling van de huidige reglementering te pleiten. Er is nog steeds een potentieel aan arbeidskrachten die door de Vlaamse bedrijven niet of onvoldoende worden aangesproken. Ondernemingen dienen consequent te investeren in opleiding en vorming van het huidige arbeidspotentieel. Zolang er in Vlaanderen werkzoekenden zijn die knelpuntvacatures mogelijk kunnen invullen, kan er volgens hem geen sprake zijn van het aantrekken van vreemde werknemers (Landuyt in Loobuyck, 2001: 48) (Landuyt, 2001). Hierbij aansluitend zegt minister Onkelinx dat een te gemakkelijk ingaan op de wensen van de werkgevers om meer economische migratie toe te laten, de druk om te investeren in opleiding van personeel zou doen verminderen (Belgische Senaat, 2001: 83).

Daarnaast verwijzen de werknemersorganisaties en de betrokken beleidsmakers nog naar de arbeidsmarktproblematiek van de eigen allochtone bevolking³. De gevolgen van de vorige migratiegolven zijn voor de toenmalige migranten en hun nakomelingen immers niet zo positief gebleken. Zo worden tweede en derde generatie migranten vandaag immers maar al te vaak geconfronteerd met discriminatie bij de aanwervingsprocedures. Volgens Landuyt is het

dan ook prioritair dat deze eerste en tweede generatie migranten eerst alle kansen krijgen vooraleer er spake kan zijn een nieuwe migratiegolf toe te laten. Daarenboven kan het arbeidsmigratiedebat volgens de minister niet losstaan van het inburgerings- en gelijke kansendebat (Landuyt in Loobuyck, 2000: 48) (Landuyt, 2001). Zowel volgens de werknemersorganisaties als volgens de bevoegde beleidsmakers kan er geen sprake zijn van nieuwe immigratie als niet tegelijk waarborgen worden ingebouwd voor integratie en tegen misbruiken en discriminaties. Zo lijkt het Piqué relevanter de aandacht toe te spitsen op integratie, reïntegratie, vorming, informatie, inter- en intragenerationele mobiliteit van de reeds aanwezige allochtonen. Onkelinx vult dit aan door te stellen dat de specifieke inspanningen inzake opleidings- en werkgelegenheidsbeleid ten aanzien van achtergestelde groepen dienen opgedreven te worden. Tot slot bestaat er tevens ook de vrees dat bij periodes van recessie de nieuwe immigranten het eerste slachtoffer worden (Belgische Senaat, 2001: 78-86).

Om knelpunten op de arbeidsmarkt weg te werken kan arbeidsmigratie volgens de werknemersorganisaties slechts gelden als allerlaatste oplossing. De voorkeur dient eerder aan andere maatregelen te worden gegeven. Enkel als deze zijn uitgeput kan arbeidsmigratie een optie vormen. Tot die alternatieve mogelijkheden behoren een actief arbeidsmarktbeleid voor jongeren, werkzoekenden en allochtonen, gerichte motiverende acties naar niet werkzoekende niet-actieven, de bevordering van de werknemersmobiliteit zowel binnen België als binnen de EU, investering in opleiding en een betere begeleiding van de reeds aanwezige migranten. Daarnaast dient er tevens meer aandacht uit te gaan naar arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden. Slechts als er na voldoende benutting van alle andere opties nog een arbeidstekort blijft bestaan, is nieuwe economische migratie eventueel bespreekbaar. Anno 2000 vinden de werknemersorganisaties legale migratie buiten het asielrecht evenwel niet aangewezen⁴.

Gaat men op een bepaald moment toch over tot het openen van de poort naar arbeidsmigratie dan suggereert het ACV in eerste instantie een herziening van de nationaliteitsvoorwaarde. Volgens de organisatie vormt deze vandaag een voornamelijk remmende factor bij de aanwerving van vooral lagergeschoold buitenlands personeel. Een versoepeling zou dan enerzijds kunnen doorgevoerd worden door de nationaliteitsbepaling integraal te schrappen of door anderzijds het aantal landen uit te breiden waarmee overeenkomsten worden afgesloten. Het ACV pleit voor het laatste omdat zo i) de randvoorwaarden worden gecreëerd voor gecontroleerde migratie onder toezicht van de sociale partners zowel hier als in de landen van herkomst en ii) brain-drain beter kan worden tegengegaan (Belgische Senaat, 2001: 17) (ACV, 2001).

Het ACV lijkt tot nu toe de enige vakbond die een standpunt inneemt ten aanzien van het werken met green-cards en contingenten. Omdat dergelijke stelsels minder selectief zijn dan één dat vertrekt van concrete vragen van werkgevers, is de organisatie er geen voorstander van. Het kenmerkende van green-card systemen is immers dat een buitenlandse werknemer voor zijn verblijf in België niet afhankelijk is van een concreet aanbod van een Belgische werkgever. Daarnaast zou het in zulk stelsel veel moeilijker zijn om werkgevers aan te spreken op hun eigen verantwoordelijkheid. Aangezien het vertrekpunt voor economische migratie de gerechtvaardigde en door de sociale partners gedragen vraag van concrete werkgevers vormt, is het ACV tevens van mening dat qua aantal beschikbare arbeidsplaatsen minima noch maxima hoeven te worden vastgesteld, op Belgisch noch op Europees niveau (ACV, 2001).

De werknemersorganisaties merken op dat illegale en asielmigratie geen excuus mogen vormen om arbeidsmigratie een wettelijk en structureel karakter te geven. In het debat rond arbeidsmigratie wordt het aantrekken van buitenlandse arbeidskrachten soms immers naar voor geschoven als een (gedeeltelijke) oplossing voor het probleem van de illegale en de asielmigratie. De vakbonden volgen deze redenering echter niet. Integendeel. Het ACV is veeleer van mening dat er in eerste instantie meer aandacht moet komen voor humanitaire migratie. Die zou, gekoppeld aan een volwaardig inburgerings- en arbeidsmarktbeleid, op termijn eventueel kunnen bijdragen tot het wegwerken van knelpunten op onze Belgische arbeidsmarkt. De organisatie stelt dan ook dat, vooraleer het debat aan te gaan over nieuwe economische immigraties van derdelanders, de twee andere migratievraagstukken (nl immigratie omwille van humanitaire redenen en uitbreiding van het vrij verkeer van werknemers met de nieuwe landen die toetreden tot de EU) een oplossing moeten krijgen. Vandaag zou het debat te veel overschaduw worden door en gezien worden in functie van economische motieven (ACV, 2001) (Belgische Senaat, 2001: 13-17).

Dat economische migratie niet enkel een onvolmaakte oplossing is voor de huidige arbeidsmarktproblemen maar tevens ook voor ruimere maatschappelijke problemen zoals de asielproblematiek en de vergrijzing, lijkt evenwel de opvatting van verschillende deelnemers aan het debat⁵. Werkgevers-, noch werknemersorganisaties of beleidsmakers zien in arbeidsmigratie een oplossing voor de asielmigratie en vergrijzing. Ook wat betreft het invullen van knelpuntvacatures lijkt er min of meer een consensus te bestaan over de onvolmaaktheid van arbeidsmigratie als oplossing. Vanuit werkgeverszijde erkent men dat arbeidsmigratie slechts gedeeltelijk soelaas biedt voor de bestaande arbeidsmarkttekorten. Omdat via deze piste enkel occasionele hulp kan geboden worden voor welbepaalde jobs, kan arbeidsmigratie volgens hen slechts een klein deel van de oplossing vormen voor een groter probleem. Ook minister Piqué is van mening dat door louter een beroep te doen op immigratie er geen evenwicht kan worden geschapen tussen de vraag naar en het aanbod van bepaalde soorten arbeid. Zowel de voor- als tegenstanders van arbeidsmigratie pleiten er dan ook voor om, zelfs al zet men de deur open voor nieuwe economische migratie, te investeren in opleiding, activering en (re)integratie van werklozen en personen die om één of andere reden niet aan het werk zijn, in een onthaalbeleid voor nieuwkomers, werk te maken van een apart asielbeleid en van het wegwerken en voorkomen van discriminatie. Bovendien zijn alle betrokkenen het eens dat een Belgisch migratiebeleid moet geplaatst worden binnen en omkaderd worden door een Europe(e)s(e) beleid en context ter zake (Belgische Senaat, 2001).

De senaatscommissie binnenlandse zaken en administratieve aangelegenheden heeft, naar aanleiding van haar hoorzittingen omtrent het heersende immigratiebeleid, een aantal beleidsaanbevelingen geformuleerd. Zo vindt de commissie dat het asiel- en migratiebeleid dringend een Europees kader moet krijgen en dat de betrokken lidstaten daartoe gezamenlijk een migratiepolitiek op supranationaal niveau dienen uit te tekenen. Ook de vraag naar het al dan niet toelaten van arbeidsmigranten moet het voorwerp worden van een Europees debat. Los daarvan is de commissie van mening dat de regering haar immigratiebeleid reeds dient af te stemmen op de actuele maatschappelijke realiteit en toekomstige uitdagingen. Met betrekking tot arbeidsmigratie betekent dit onder meer dat selectieve en progressieve migratie van arbeidskrachten moet worden bevorderd. Dit moet evenwel gebeuren op basis van precieze criteria zoals het gebrek aan personeel in bepaalde beroepstakken. Verder dient men de voorwaarden voor afgifte van arbeids- en verblijfsvergunningen te versoepelen. Meer concreet moet voor hooggeschoolden de wetgeving punctueel versoepeld worden, voor lagere kwalificaties een lijst worden aangelegd waarvoor bij aanvraag automatisch arbeidskaarten worden toegekend en dienen de uitvoeringsprocedures versneld te worden. Bovendien meent

de commissie dat een betere afstemming tussen de verblijfswetgeving en de reglementering inzake de tewerkstelling van buitenlandse werknemers wenselijk is. Zo zou bij het verlenen van een verblijfsvergunning onmiddellijk een arbeidsvergunning kunnen worden afgeleverd, voor de maximale duur van de verblijfsvergunning. Nieuwe arbeidsmigratie moet volgens de commissie evenwel gepaard gaan met bijkomende inspanningen voor het hier aanwezige werklozenpotentieel, inzonderheid de allochtonen. Investeren in opleiding, de strijd tegen discriminatie en de verbetering van de arbeids- en loonvoorwaarden voor bepaalde jobs moeten daarbij een centraal aandachtspunt vormen. Tot slot pleit de commissie voor meer acties om de mobiliteit van werkzoekenden over de verschillende grenzen (taal-, provincie-, arrondissement) heen te verbeteren en te bevorderen (Belgische Senaat, 2001).

Naar aanleiding van de aanbevelingen van de senaat, heeft minister Onkelinx haar administratie verzocht om een herziening van de wetgeving inzake arbeidsvergunningen en arbeidskaarten voor te bereiden waarin de principes, vervat in de aanbevelingen, zullen verwerkt worden. Zo zou er een sterkere band gecreëerd worden tussen verblijfs- en arbeidsvergunningen waardoor voor situaties waarbij men een vaste verblijfstitel heeft, vrijstelling zou kunnen verleend worden voor de verplichting tot het aanvragen van een arbeidsvergunning. Verder stelt de minister dat ze de intentie heeft, de huidige tijdsbepering van vier jaar voor hogeschoolden af te schaffen. Over de lijst van knelpuntenberoepen voor mindergeschoolden waarvoor de arbeidskaart in principe automatisch zou worden afgeleverd, durft de minister zich nog niet ten gronde uitspreken. Zij wijst er in dit verband op dat de wetgeving inzake arbeidsvergunningen een federale bevoegdheid is terwijl de opsomming van de knelpuntenberoepen regionale verschillen kan vertonen. De minister voegt er nog aan toe dat de notie knelpuntenberoepen bovendien een variabel gegeven is. Wat de gebrekkige mobiliteit van werknemers betreft laat de minister nog weten dat dit in hoofdzaak de bevoegdheid van de gewestelijke ministers van werkgelegenheid is, maar dat zij weet heeft van projecten tussen de VDAB, de FOREM en BGDA waarbij grensoverschrijdend werk zoeken wordt ondersteund. Op federaal niveau wordt daarenboven sinds juli 2000 een éénmalige premie toegekend aan de langdurig werkloze die een job aanvaardt die een verre verplaatsing vereist (Belgische Senaat, 2001).

Ook de Nationale Arbeidsraad heeft, onder andere op basis van het senaatsverslag, een advies uitgebracht over het immigratiebeleid en de wenselijkheid om de selectieve immigratie van geschoolde werknemers in de hand te werken (NAR, 2002). Naast opmerkingen die ook de andere deelnemers aan het debat reeds ten berde brachten (de Europese omkadering van de problematiek en het beleid, streven naar een geïntegreerd immigratiebeleid, benadrukken van opleiding en permanente vorming, strijd tegen discriminatie, maatregelen ter bevordering van de mobiliteit), schuift de Raad een aantal technische voorstellen naar voor.

In een eerste reeks voorstellen wordt de nadruk gelegd op de rol van de sectoren (die van de paritaire comités in het bijzonder) bij de uitwerking van een arbeidsmigratiebeleid. Zij moeten op het vlak van werkgelegenheid en permanente vorming, de integratie van migranten op de arbeidsmarkt en de gelijke behandeling van allochtone en autochtone werknemers, zorgen voor een sectorale dimensie parallel met het bestaande nationale migratiebeleid. Bovendien dient bijzondere aandacht uit te gaan naar de deelname van de sectoren aan de Europese sociale dialoog teneinde het beleid op de verschillende niveaus (het Europese, federale en Vlaamse) beter op mekaar af te stemmen. Tot slot moet een belangrijke rol worden toebedeeld aan de paritaire comités voor het vaststellen van het eventuele sectorieel tekort aan arbeidskrachten en het beroep dat daarvoor reeds gedaan wordt op economische migratie (NAR, 2002: 15-16).

De tweede reeks voorstellen hebben betrekking op de procedures om de sectorale tekorten in kaart te brengen. Zo adviseert de Raad, met het oog op een vereenvoudiging van de procedures, het voorafgaandelijk arbeidsmarktonderzoek te vervangen door een lijst met knelpuntberoepen die door de paritaire comités worden opgesteld. De comités zouden de lijst moeten samenstellen op basis van de beroepen waarvoor blijkt dat vacatures niet of nauwelijks kunnen worden opgevuld met werknemers van binnen de ER. Op basis van die lijst zouden dan de beroepen worden geselecteerd waarvoor de sociale partners van mening zijn dat het tekort binnen een redelijke termijn alleen kan worden opgevuld met werknemers van buiten de EER. De paritaire comités zouden bovendien de bevoegdheid krijgen om de geldigheidsduur van deze lijst te bepalen (met een maximumduur van 2 jaar) evenals de mogelijkheid de lijst bij te werken. Volgens de NAR kan zo'n lijst met knelpuntberoepen enkel voorafgaandelijk arbeidsmarktonderzoek vervangen op voorwaarde dat *i*) werkgevers kunnen bewijzen dat zij voldoende inspanningen hebben geleverd om de vacatures in te vullen met werknemers van binnen de EER *ii*) sectorale sociale partners een actieplan kunnen voorleggen ter preventie van knelpuntberoepen *iii*) de sectorale sociale partners inspanningen leveren voor een snelle en vlotte integratie van de nieuwe migranten. Voor sectoren zonder werkend paritair comité moet het huidige systeem van individueel arbeidsmarktonderzoek blijven bestaan. Tot slot neemt de invoering van de lijst niet weg dat de gewesten hun huidige bevoegdheden op het gebied van arbeidskaarten en –vergunningen moeten kunnen blijven uitoefenen en dat de andere voorwaarden in de huidige regelgeving (zoals het bilaterale akkoord met het land van herkomst) moeten behouden blijven (NAR, 2002: 16-18).

Op de ministerraad van 19 juli 2002 werd, op voorstel van minister Onkelinx, de hervorming van de reglementering rond de tewerkstelling van buitenlandse werknemers goedgekeurd. Daardoor zou de toegang tot de Belgische arbeidsmarkt voor buitenlandse arbeidskrachten vergemakkelijkt moeten worden. Met de hervorming beoogt de overheid eveneens een vereenvoudiging en versnelling van de procedures. Hierna volgen de krachtlijnen van de geplande wetswijziging (Persbericht federale overheid 19/07/2002).

Ten eerste zullen alle personen met een verblijfsvergunning voor onbepaalde duur vrijgesteld worden van een arbeidskaart. Zij kunnen met andere woorden aan de slag zonder voorafgaandelijke toelating. Hetzelfde geldt voor buitenlandse wetenschappers die in ons land onderzoek komen verrichten. Ook zij kunnen dit zonder arbeidskaart. *Ten tweede* wordt met de nieuwe regeling de arbeidskaart C geïntroduceerd. Deze is bedoeld voor personen met een verblijfsvergunning van beperkte duur die uitzicht hebben op een verblijfsvergunning van onbeperkte duur (bijvoorbeeld kandidaat-vluchtelingen of geregulariseerden). Met een arbeidskaart C kan men gedurende één jaar werken bij gelijk welke werkgever en kan de werknemer daarenboven op gelijk welk moment van werkgever veranderen. Ze is geldig gedurende één jaar en hernieuwbaar. *Ten derde* wordt de groep werknemers, vrijgesteld van de voorwaarden (arbeidsmarkttoets en nationaliteitsvereiste) om een B-kaart te bekomen, verder uitgebreid. Zo zullen partners van personen die de toelating hebben om in ons land te verblijven, de mogelijkheid hebben om te werken met een arbeidskaart B zonder bijzondere voorwaarden. *Tot slot* worden ook andere bepalingen van kracht voor hogeschoolden. Indien de hoog opgeleide een loon ontvangt van minstens 29.747 euro (1.2 miljoen BEF) is de arbeidskaart geldig voor 1 jaar en is ze 3 keer vernieuwbaar. Komt de werknemer uit één van de kandidaat-lidstaten van de Europese Unie en is hij/zij niet gedetacheerd, is de arbeidskaart onbeperkt geldig. Hierdoor wordt onder de niet-onderdanen van de EU voor het eerst een onderscheid gemaakt tussen personen uit de kandidaat-lidstaten en de anderen. Ontvangt de

hoog opgeleide een loon dat de 49.578 euro (2 miljoen BEF) overschrijdt dan geldt de arbeidskaart voor onbepaalde duur (Persbericht federale overheid 19/07/2002).

2. Duitsland

Duitsland is een referentiepunt geworden in het Europese debat over arbeidsmigratie. Met name de invoering van de zogenaamde Duitse "green-cards" en de publicatie van het rapport Süssmuth over het Duits migratiebeleid heeft ver buiten Duitsland tot discussie geleid. Deze twee onderwerpen vormen dan ook de hoofdbrok van de onderstaande bespreking. Maar we beginnen met een schets in hoofdlijnen van het Duits beleid op vlak van arbeidsmigratie.

2.1. *De situatie in hoofdlijnen*

In juli 2001 legde de commissie Süssmuth haar rapport in het Duits parlement neer. Deze commissie had tot opdracht de krijtlijnen te bepalen van het toekomstige migratiebeleid in Duitsland. Het rapport is een krachtig pleidooi geworden voor meer immigratie, ondermeer in functie van de economische noden van Duitsland.

Eén van de belangrijkste concrete gevolgen van het rapport tot nu toe is dat Duitsland zichzelf nu officieel beschouwt als een immigratieland, een status die het tot dan toe consequent en expliciet had ontkend (Martin, 1998; Süssmuth, 2001). De realiteit is dat Duitsland al langer een immigratieland van formaat is. De bruto-instroom tussen 1950 en 1999 bedroeg 32 miljoen mensen. Duitsland heeft ook over de laatste decennia zowat constant een substantiële influx van buitenlanders gekend. De formele migratiestop die volgde op de crisis aan het begin van de jaren 70 heeft daar weinig of niets aan veranderd. Er was daarna, zoals overal in continentaal Europa, nog substantiële migratie in het kader van de gezinshereniging. Tijdens en na de ineenstorting van de communistische regimes werd Duitsland geconfronteerd met een enorme influx van mensen uit Oost-Europa, o.a. van Etnische Duitsers. Zoals alle Westerse landen heeft ook Duitsland over het recente decennium een substantiële instroom asielzoekers gekend.

2.1.1. *Het nieuwe gastarbeidersregime*

Het feit dat Duitsland nu een veel besproken wet in bespreking heeft die economische migratie structureel mogelijk moet maken wekt misschien de suggestie dat Duitsland geen economische migratie heeft gekend sinds de officiële migratiestop van het begin van jaren 70. Economische migratie is echter niet exact herontdekt met de introductie van de veel in de publiciteit gekomen 'green-cards'. Duitsland heeft eigenlijk al sinds het eind van de jaren 80 de facto een nieuw gastarbeidersregime ingesteld (Rotte, 1998). Dat gastarbeiderregime werd ingesteld omwille van de arbeidstekorten die zich in bepaalde sectoren voordeden aan het eind van de jaren 80. Duitsland had doorheen de jaren 70 en 80 een atypisch lage werkloosheid kunnen handhaven - in de rest van Europa lag de werkloosheid een stuk hoger. Met de sterke economische heropleving van het eind van de jaren 80 werden bepaalde tekorten acuut. In praktijk werd al langer beroep gedaan op illegale migranten, maar door de omvang van de tekorten werd de noodzaak gevoeld om deze illegale arbeid een regulier karakter te geven. Dit gebeurde door een aantal systemen voor gast- en seizoensarbeid. Deze systemen werden net zoals de oorspronkelijke werving in de jaren 60 opgezet door middel van bilaterale

akkoorden, voornamelijk met aangrenzende landen uit Midden- en Oost-Europa. Er werden echter, meer dan het geval was in de jaren 60, duidelijke regels vastgelegd om de tijdelijkheid van de migratie te waarborgen. Sommige van die akkoorden hebben althans nominaal tot doel om werknemers verder op te leiden en te trainen.

Landen zoals Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Bulgarije, Slovenië, Kroatië, Bosnië Herzegovina, Macedonië, Letland en Turkije hebben akkoorden getekend met Duitsland die Duitse bedrijven toelaten bedrijven uit die landen te subcontracteren en aldaar tewerkgestelde mensen tijdelijk onder contract te plaatsten, conform met de Duitse wetgeving en CAO's. In principe wordt die mogelijkheid geboden om Duitse bedrijven in staat te stellen buitenlandse expertise aan te trekken voor een bepaalde fase van een project. De maximumduur is twee jaar. In 1999 werden zowat 40.000 mensen onder deze regeling aangenomen, waarvan ongeveer de helft Polen. Dit is weliswaar aanzienlijk minder dan aan het begin van de jaren 90: omstreeks 1992 waren er nog bijna 100.000 van dergelijke projectwerkers (SOPEMI, 2001). Omwille van een aantal schandalen en omwille van problemen op het vlak van administratieve beheersbaarheid en controle zag de Duitse overheid zich genoodzaakt om per sector bepaalde limieten op te leggen (Martin, 1998).

Verder bestaat er ook de mogelijkheid voor niet EU-burgers om de status van "gastwerker" te bekomen. Dat stelt die mensen uit Midden- en Oost-Europa in staat om voor 12 tot 18 maanden in Duitsland te werken om ervaring op te doen en Duits te leren. De mogelijkheid bestaat enkel voor mensen tussen de 18 en 40 jaar. In 1999 waren er zowat 3.700 mensen in dit statuut werkzaam. In eenzelfde kader bestaat er een regeling die 1000 verpleegkundigen uit voormalig Joegoslavië toelaat in Duitsland te werken (SOPEMI, 2001).

Sedert 1991 bestaat er ook een regeling voor seizoensarbeid, die tewerkstelling voor maximum 90 dagen mogelijk maakt in sectoren waar er grote schommelingen in de vraag zijn: vooral horeca en landbouw. In aanmerking komen mensen uit Midden- en Oost-Europa waarmee er een bilateraal akkoord is getekend. Het is een belangrijke regeling: in 1999 waren er bijna 225.000 seizoensarbeiders geregistreerd in Duitsland, het merendeel uit Roemenië, Slowakije, Hongarije, Kroatië en Bulgarije (SOPEMI, 2001). Maar omdat de contracten maar van korte duur zijn is het aantal seizoensarbeiders dat op één bepaald moment in Duitsland verblijft aanzienlijk kleiner dan dit aantal. De werkomstandigheden en werkvoorwaarden dienen dezelfde te zijn als die voor Duitsers. Daartoe moet een arbeidscontract in twee talen worden opgesteld dat precies de arbeidsplaats en de arbeidsduur stipuleert, alsook de arbeidsvoorwaarden: beloning, huisvesting, vervoer van en naar het werk, etc. De Duitse Arbeidsdienst kijkt de arbeidscontracten na en test de lokale arbeidsmarkt op opportuniteit vooraleer een vergunning wordt afgeleverd. Enkel voor seizoensarbeiders die voor meer dan twee maanden zijn tewerkgesteld dienen sociale bijdragen te worden betaald.

Daarnaast bestaat er nog een regeling voor pendelarbeid van Tsjechen en Polen die hun residentie buiten Duitsland houden en minstens 5 nachten per week teruggaan. Deze regeling werd ingesteld voor bedrijven die met personeelstekorten kampen en binnen de 50 kilometer van de Poolse of Tsjechische grens gevestigd zijn. Dergelijke bedrijven kunnen aan de Duitse arbeidsdienst toestemming vragen om pendelaars uit Polen en Tsjechië tewerk te stellen, conform de normale Duitse arbeidsvoorwaarden.

2.1.2. Andere uitzonderingsregelingen op vlak van arbeidsmigratie

In principe bestaat in Duitsland een ban op het recruterende van niet EU werknemers. Er bestaat echter een ganse reeks van uitzonderingsregelingen voor specifieke beroepsgroepen en noden in de arbeidsmarkt. Zo zijn er aparte regelingen voor verschillende types van stages in bedrijven, au pairs, leraars buitenlandse talen, gastdocenten, koks, huishoudpersoneel, academici, senior management, sociale werkers, verplegend personeel, artiesten, fotomodellen, etc. Verder zijn er nog regionale uitzonderingen.

De meeste uitzonderingen zijn geregeld in de zogenaamde Anwerbestopp-Ausnahmeverordnung. Deze uitzonderingsregelingen zijn echter weinig transparant en juridisch complex. In de meeste gevallen zijn verschillende administraties betrokken en is de procedure tot aanvraag lang en bureaucratisch. De lange procedure zou ertoe dienen ervoor te zorgen dat prioriteit wordt gegeven aan binnenlandse werknemers bij het invullen van vacatures (Süssmuth, 2001: 58-62). In sommige gevallen is er sprake van een wachttijd van 4 jaar (Martin, 2001).

Indien men seizoen- en contractarbeiders uit Oost-Europa (samen zowat 300.000 mensen in 2000) buiten beschouwing laat dan is er in Duitsland slechts een klein vrij contingent niet EU werknemers in hogergeschoolde functies. Slechts zowat 40.000 van de arbeidsvergunningen in 2000 gingen naar niet-seizoen/ contractarbeiders. Minder dan de helft van die vergunningen gingen naar duidelijk hooggekwalificeerde werknemers.

2.2. *Het Duitse "Green-card" programma voor ICT specialisten*

2.2.1. Aanloop

De Duitse regering die in september van 1998 werd verkozen maakte immigratie één van haar prioriteiten. Ze lanceerde het voorstel om buitenlanders die genaturaliseerde Duitsers werden, toe te laten hun oorspronkelijke nationaliteit te laten behouden. De hoop was dat bijvoorbeeld Turken genaturaliseerde Duitsers zouden worden terwijl ze toch nog recht zouden blijven houden op eigendommen en erfenissen voorbehouden aan Turken - een belangrijke rem op het verwerven van de Duitse nationaliteit. De nieuwe nationaliteitswet was bedoeld om de integratie van migranten te bevorderen. Het argument van de minister van binnenlandse zaken Schily kwam erop neer dat het onwenselijk was om mensen die reeds lang werkten in Duitsland en er belastingen betalen te blijven behandelen als tweederangsburgers⁶ (Martin, 1998; 2001).

Dit voorstel kwam erop neer dat Duitsland één van de meest liberale landen zou worden op het vlak van dubbele nationaliteit. De oppositie maakte het voorstel een thema van de deelstaatverkiezingen van februari 1999. Die draaiden uit op een overwinning voor de oppositie en de regering aanvaardde noodgedwongen een compromis dat erop neerkomt dat in Duitsland geboren kinderen van buitenlanders een dubbele nationaliteit genieten tot 23 jaar, waarna ze de Duitse nationaliteit verliezen tenzij ze hun andere nationaliteit opgeven.

2.2.2. *Green-card*

In februari van 2000 deed de Duitse computer associatie BITCOM een oproep aan de Duitse regering om tot 30.000 niet EU professionals toe te laten om de 75.000 openstaande vacatures voor computer programmeurs op te vullen die volgens BITCOM openstonden. In februari 2000 kondigde Kanselier Schröder een zogenaamd 'green-card' initiatief aan dat niet-EU IT-specialisten zou toelaten voor een bepaalde tijd in Duitsland te werken.

Sinds augustus 2000 kunnen IT-specialisten uit niet EU-landen voor maximum 5 jaar werken in Duitsland. De duur is in eerste instantie drie jaar, maar kan verlengd worden met nog eens twee jaar. In een eerste fase werden 10.000 green-cards ter beschikking gesteld.

De Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (ZAV) in Bonn fungeert als arbeidsbemiddelaar. De ZAV verzamelt vacatures voor en sollicitaties van buitenlandse werknemers, en helpt vraag en aanbod samen te brengen.

In aanmerking komen mensen van buiten de EU die een hoger diploma hebben in informatie of communicatietechnologie. De regeling is ook van toepassing op buitenlanders die aan Duitse universiteiten en hogescholen afstuderen. Ook komen mensen in aanmerking waarvoor de werkgever bereid is om een jaarlijks salaris van minstens 100.000 DEM te betalen.

De procedure is dat een IT bedrijf een arbeidsvergunning aanvraagt aan de lokale arbeidsdienst. Binnen een week verifieert die dienst a) dat de job niet kan ingevuld worden door een EU specialist; b) dat de persoon voor wie de aanvraag is bedoeld gekwalificeerd is voor de positie, dat hij of zij dus de vereiste diploma's bezit of een jaarsalaris van meer dan 100.000 DEM wordt aangeboden; c) dat de arbeidsvoorwaarden conform zijn met deze die voor Duitse werknemers gelden. Dan kan de werknemer een visum aanvragen om het land binnen te komen. Vervolgens kan hij of zij een verblijfsvergunning aanvragen. Dat moet binnen de drie maanden want anders verloopt het visum. Zolang de green-card geldig is kan de houder overstappen naar een andere IT job in een ander bedrijf. In dat geval wordt niet nagegaan of er een Duitse of EU specialist beschikbaar is voor die job. Een echtgeno(o)t(e) mag pas werken na een wachtperiode van een jaar.

2.2.3. *Evaluatie*

Werner (2002) bespreekt de resultaten van een onderzoek door het private onderzoeksbureau WIMMEX bij 700 bedrijven en 500 houders van green-cards. Over representativiteit en methode wordt echter geen duidelijke informatie verschaft. Bedrijven rapporteren aldus Werner (2002) algemeen gesproken positieve effecten. Zowat de helft van de bedrijven gaven te kennen dat voor de introductie van de green-card ze bestellingen moesten weigeren omwille van personeelstekorten. Voor de introductie moesten bedrijven voor gemiddeld 20 weken zoeken om een vacature te kunnen opvullen. De introductie van de green-card bracht dit aldus het WIMMEX onderzoek terug tot 6 weken. Bedrijven geven ook te kennen dat ze hun concurrentiepositie hebben kunnen versterken, dat ze hun investeringen hebben uitgebreid en plannen voor eventuele delocalisaties hebben afgevoerd of uitgesteld. De green-card werknemers zouden ook de ruimte hebben gecreëerd voor opleiding en training. De regeling wordt globaal positief geëvalueerd. Van de door WIMMEX geïnterviewde bedrijven geeft zowat 75 procent te kennen dat ze zeer tevreden waren met de green-card werknemers.

Zowat driekwart van de bedrijven en meer dan 80 procent van de werknemers zouden een verderzetting willen zien van de tewerkstelling na afloop van de maximumperiode van 5 jaar.

Het Duitse green-card initiatief was in zijn initiële periode een relatief succes. Maar de verwachte influx van werknemers uit het buitenland is uitgebleven. In augustus 2001, exact een jaar na de afgifte van de eerste green-card aan een Indonesisch computer specialist, waren er slechts zowat 8.600 green-cards uitgereikt. (Ter herinnering: de green-cards waren geïntroduceerd omdat Duitsland volgens de werkgevers zou kampen met een acuut tekort van zowat 75.000 ICT specialisten.) Vooral de verwachte instroom uit Indië is beperkt gebleven - Indiërs verkiezen blijkbaar nog steeds de Verenigde Staten boven Duitsland. Dat kan zijn om verschillende redenen: de Verenigde Staten zijn Engelstalig, er is een Indische gemeenschap, er zijn minder strikte restricties op het opzetten van een eigen zaak en er is het mogelijke vooruitzicht van permanente immigratie (een echte green-card).

Wellicht spelen ook andere factoren een rol. Duitsland blijft een land met relatief weinig studenten uit het buitenland: minder dan 9 procent van de studenten in hoger onderwijs komen van buiten Duitsland en minder dan 3 procent van buiten de EU (OECD, 2002). Buitenlandse afgestudeerden zijn in Groot-Brittannië en de Verenigde Staten een belangrijke pool waaruit arbeidsmigranten worden gerecruteerd. Groot-Brittannië doet precies om deze reden buitengewoon veel inspanningen om buitenlandse studenten aan te trekken (zie verder). Ook Duitslands (gepercipieerd) traditionalisme in de bedrijfsvoering is misschien weinig aantrekkelijk voor mensen die in creatieve sectoren werken of willen werken. Het is interessant dat Duitsland geconfronteerd wordt met een substantiële hersenvlucht naar landen zoals de Verenigde Staten. Silicon Valley kent bijvoorbeeld een aanzienlijk Duits contingent. De deelstaat Baden-Wurtemberg zette in 2001 een advertentiecampaagne in de VS op poten om de tienduizenden specialisten aldaar terug naar Duitsland te lokken (Migration News, 2001).

2.3. De commissie Süßmuth

2.3.1. Het rapport Süßmuth "Zuwanderung gestalten - Integration fördern"

In september 2000 werd in Duitsland een commissie geïnstalleerd onder voorzitterschap van de voormalige voorzitter van de Bundestag Rita Süßmuth. Deze commissie kreeg als opdracht voorstellen uit te werken voor een immigratiebeleid voor de lange termijn. Op 4 juli 2001 legde de Commissie haar rapport neer. De eerste zin van het rapport formuleert kort en krachtig de hoofdconclusie: "Duitsland heeft immigranten nodig."

Meer migratie, met name dan gereguleerde, selectieve migratie zou noodzakelijk zijn om de economische welvaart van Duitsland op langere termijn te verzekeren. In het rapport worden een hele reeks redenen aangehaald waarom Duitsland meer migranten zou nodig hebben. Economische globalisering wordt genoemd en de daaraan gerelateerde vereiste van mobiliteit van hooggeschoolde werknemers. Zo drukt men op het belang om, vooral in functie van onderzoek en ontwikkeling, high-tech polen te kunnen ontwikkelen met een kritische massa van getalenteerde en gespecialiseerde kenniswerkers.

Maar veruit de meeste aandacht wordt in het rapport geschonken aan de factor demografie. De voorspelde krimp en veroudering van met name de beroepsactieve bevolking kan, aldus het rapport, belangrijke ongewenste effecten hebben op de economische dynamiek, de

arbeidsmarkt en de openbare financiën. Projecties met betrekking tot de verwachte krimp, veroudering en ontgroening van de beroepsbevolking worden in extenso weergegeven. De voorspelling dat de Duitse bevolking zou krimpen van 82 miljoen nu tot 60 miljoen in 2050 en de beroepsbevolking van 41 tot 26 miljoen beschouwt de commissie als bijzonder verontrustend. Dat zou met name zo zijn omdat er een sterke band zou bestaan tussen demografie en economische groei. Er wordt in deze context verwezen naar een studie van Rürup (2000) die stelt dat de voorspelde krimp van de bevolking zich zou kunnen vertalen in een *jaarlijks* groeideficit van 1 procent. Ook de negatieve impact op de overheidsfinanciën en met name het financieel evenwicht in de sociale zekerheid zou volgens de commissie sterk negatief kunnen zijn. In deze context worden echter geen concrete schattingen gepresenteerd.

In het rapport wordt ook uitgebreid aandacht geschonken aan de knelpunten die zich voordoen op de Duitse arbeidsmarkt en die, aldus het rapport, stelselmatig zullen verergeren over de komende decennia als gevolg van de demografische evolutie. Het aantal studenten in beroepsopleidingen en in hoger onderwijs zou immers substantieel afnemen. Met name vanaf het jaar 2006 zouden er ernstige tekorten ontstaan. Het rapport citeert een overheidsrapport dat voorspelt dat het aantal afgestudeerden technisch onderwijs tussen 2007 en 2015 met 100.000 per jaar zal afnemen. Dat zou betekenen dat er, gecombineerd met het effect van pensionering, tegen 2020 een tekort zou zijn van 2,5 miljoen mensen met een technische opleiding. Ook het aantal studenten hoger onderwijs zou substantieel afnemen, volgens één geciteerde schatting met zowat 12 procent tussen 2000 en 2015.

Het rapport wijst erop dat er zich nu reeds substantiële structurele tekorten voordoen in de arbeidsmarkt. Met name vacatures waarvoor bepaalde kwalificaties worden gevraagd zouden structureel moeilijker opvulbaar zijn geworden. In het rapport worden de tekorten gedocumenteerd die zich reeds voordeden aan het eind van de jaren 90. In 2000 waren er in Duitsland zowat anderhalf miljoen openstaande vacatures. Er wordt gewezen op het sterk conjuncturele karakter van de gemeten kraptes aan het eind van de jaren 90; omstreeks het midden van de jaren 90 was het aantal openstaande vacature maar half zo groot. Ook andere indicatoren worden gepresenteerd waaruit zou blijken dat de krapte op de arbeidsmarkt is toegenomen gedurende de jaren 90. Hoewel in het rapport wordt gesteld dat de tekorten in toenemende mate een structureel karakter krijgen worden geen conjunctuur-gezuiverde cijfers gepresenteerd die deze bewering onderbouwen. De commissie Süßmuth stelt weliswaar dat toekomstprojecties met tal van onzekerheden omgeven zijn, maar de boodschap die uit het rapport naar voor komt is niettemin ondubbelzinnig en krachtig: de behoefte aan buitenlandse arbeidskrachten neemt toe.

De commissie heeft daartoe een nieuw migratiemodel ontwikkeld, dat extra toegangswegen opent en dat beoogt een paradigmawisseling te realiseren van wervingsstop naar geleide migratie van arbeidskrachten. Het model voorziet in een aantal nieuwe migratiewegen. Aan een quota (voorstel is 20.000) van hooggeschoolden zou de mogelijkheid moeten worden geboden zich voor onbepaalde tijd in Duitsland te vestigen. Naar Canadees model stelt de commissie voor de immigranten via scholing, het leren van de Duitse taal en cultuur punten toe te kennen. Degenen met de meeste punten zouden dan toestemming moeten krijgen zich definitief in Duitsland te vestigen. Extra punten zouden toegekend moeten worden voor leeftijd (hoe jonger, hoe beter), voor gezinnen waarin beide partners een goede beroepsopleiding hebben gehad en voor gezinnen met jonge kinderen. Daarnaast moet het volgens de commissie mogelijk worden tijdelijk extra verblijfsvergunningen (ook 20.000) te verstrekken aan buitenlandse werknemers voor sectoren die kampen met personeelstekorten (zoals informatica, exacte vakken en gezondheidszorg). Voor studenten uit het buitenland en

immigranten die een eigen bedrijf in Duitsland willen beginnen en voldoende eigen kapitaal meebrengen stelt de commissie ook een soepeler regeling voor.

Uitgangspunt is dus dat jonge, goede opgeleide mensen als immigranten naar Duitsland moeten kunnen worden gehaald. Migranten die al voor een gelimiteerde periode legaal in Duitsland wonen moeten zich ook als gegadigden kunnen melden. Door deze vervlechting zou een totaalconcept moeten ontstaan, dat mobiliteit mogelijk maakt en migranten met een tijdelijke verblijfsvergunning niet in het algemeen dwingt om weer te vertrekken. De immigranten zouden vanaf het begin als een vast bestanddeel van de duurzame inwonerspopulatie moeten worden beschouwd en zouden direct een verblijfsvergunning voor een lange periode moeten krijgen, met het perspectief van verdere inburgering.

Doorslaggevend voor de selectie is dus een puntensysteem, dat vaardigheid om te integreren in de maatschappij en op de arbeidsmarkt in aanmerking neemt. Algemene vaardigheden zijn daarbij belangrijker dan specifieke kennis en kortdurende behoefte op de arbeidsmarkt. Uit de sollicitaties die boven een minimaal puntenaantal liggen moeten de kandidaten met de hoogste puntenaantallen geselecteerd worden.

Migranten die voor een vastgestelde periode tot vijf jaar naar Duitsland komen zouden kortdurende tekorten op de arbeidsmarkt moeten overbruggen. Door een nauwe getalsmatige afbakening en afbakening in tijd voor de migratie van zulke arbeidskrachten-ter-overbrugging zouden nationale scholings- en nascholingsinspanningen noodzakelijk blijven, aldus de Commissie Süßmuth. Ook andere reacties op de arbeidsmarkt zoals loonaanpassingen, die tot opheffing van het tekort kunnen bijdragen, zouden behouden moeten blijven. Voorwaarde voor de migratie als arbeidskrachten-ter-overbrugging is het aanbod van een arbeidsplaats, die inderdaad gebaseerd is op een feitelijk tekort aan arbeidskrachten in het betreffende beroep. Twee verschillende methoden voor de toetsing van het gebrek aan arbeidskrachten zouden parallel moeten worden toegepast:

- bij de eerste procedure zou door een statistische diagnose het tekort aan arbeidskrachten gerelateerd aan het beroep vastgesteld moeten worden. Daarvoor zouden de huidige instrumenten van het nationale arbeidsbureau aanzienlijk verder moeten worden ontwikkeld;
- in een tweede procedure zou het tekort aan arbeidskrachten moeten worden vastgesteld aan de hand van de bereidheid van de ondernemers om een heffing te betalen. Deze heffing zou geen fiscale belangen dienen, zou uitsluitend tot doel hebben het tekort aan arbeidskrachten aan te tonen. De heffing zou ervoor zorgen dat gegadigden uit het eigen land aantrekkelijk blijven voor de arbeidsmarkt en dat de ondernemingen blijvend gestimuleerd worden tot eigen inspanningen op het gebied van scholing.

Voor topfiguren uit het bedrijfsleven alsmede voor wetenschappelijk en onderzoekspersoneel zouden minder zware, vereenvoudigde toegangsregelingen moeten gelden. Hen zouden optimale verblijfsvoorwaarden moeten worden geboden. Voor de migratie van wetenschappers zou een 'kwaliteitskeurmerk' het bindend criterium moeten worden. Bovendien zouden mensen met goede zakelijke ideeën een bestaan moeten kunnen opbouwen in Duitsland.

Met inachtneming van vrije scholingscapaciteiten moeten jonge buitenlanders voor een opleiding in een tweeledig opleidingssysteem geworven kunnen worden ('18-plus-

programma'). Meer buitenlanders zouden voor een studie in Duitsland binnengehaald moeten worden. Dit wordt als een belangrijk onderdeel van de migratiestrategie beschouwd. Het opleidingsaanbod zou Duitsland een voordeel geven ten opzichte van andere staten in de concurrentie om interessante migranten binnen te krijgen. In Duitsland verworven kwalificaties zouden bovendien vaak op de nationale arbeidsmarkt beter inzetbaar zijn.

Arbeidsmigranten met een beperkte verblijfsstatus zouden zich via het puntensysteem kunnen kwalificeren voor een langdurige verblijfsvergunning, vooropgesteld dat zij succesvol in de arbeidsmarkt en de maatschappij zijn geïntegreerd. Voor topkrachten in het bedrijfsleven en voor wetenschappers zou bij voortbestaan van de job de overgang naar een onbeperkt verblijf mogelijk gemaakt moeten worden buiten het puntensysteem om.

Vluchtelingen vanwege een burgeroorlog zouden eveneens toegang tot het puntensysteem moeten krijgen. Afgewezen asielzoekers alleen als zij hun verzoek vanuit het buitenland indienen.

Het model zou snel in praktijk gebracht moeten worden, aldus de commissie, zodat Duitsland zich internationaal als modern migratieland kan profileren en ervaringen kan opdoen tegen de tijd (vanaf grofweg 2010) dat de kraptes echt acuut zouden worden. Een nieuw te installeren migratieraad zou jaarlijks voorstellen voor het aantal toe te laten migranten moeten voorleggen. De commissie Süssmuth stelt tot slot dat de 'concurrentie om de beste hersens' moet worden geïntensiveerd.

2.3.2. *Recente ontwikkelingen*

Een nieuwe Duitse migratiewet werd ter tafel gelegd die met name op vlak van arbeidsmigratie de implementatie van de voorstellen geformuleerd in het rapport Süssmuth beoogt: permanente migratie van een quota hooggekwalificeerden en hun gezinnen op basis van een puntensysteem dat gebaseerd is op criteria zoals leeftijd, opleiding, professionele vaardigheden, Duitse taalvaardigheid, etc., tijdelijke verblijfsvergunningen voor geschoolden om tijdelijke tekorten in de arbeidsmarkt op te vangen en werkvergunningen voor één jaar voor bepaalde afgestudeerden van Duitse universiteiten.

De Duitse SPD-Groenen regering hoopte de nieuwe immigratiewet voor het begin van de verkiezingscampagne van volgend jaar door het parlement te hebben geloodst. De CDU, de grootste oppositiepartij, en met name de kandidaat voor het kanselierschap heeft een ondubbelzinnig negatieve houding aangenomen tegenover het Süssmuth rapport en wijst zelfs migratie om economische redenen af. Het hoofdargument is dat meer migratie niet wenselijk is in de context van de hoge werkloosheid en de comparatief lage arbeidsparticipatie. Dit argument resoneert bij een deel van de publieke opinie nu de economische situatie is verslechterd en de werkloosheid is toegenomen. Ook de roep bij werkgevers om buitenlandse arbeidskrachten is een stuk minder luid geworden.

Op 1 maart 2002 werd de nieuwe migratiewet goedgekeurd in de Bundestag, met 320 stemmen tegen 225. De daaropvolgende stemming, op 22 maart 2002, in de Bundesrat, de kamer waarin de deelstaten zijn vertegenwoordigd, verliep in een verhitte sfeer. De vertegenwoordigers van de deelstaat Brandenburg brachten een verdeelde stem uit, wat constitutioneel onmogelijk is. Niettemin werd een pro-stem genoteerd voor de deelstaat Brandenburg waardoor de wet in principe is goedgekeurd. Hoewel de Duitse president Rau de

wet heeft ondertekend is de rechtsgeldigheid van de stemming nu in het geding voor het constitutioneel hof.

3. Nederland

Het contrast tussen Duitsland en Nederland in de teneur van het politieke debat en het regeringsbeleid is frappant. Terwijl de Duitse regering onder impuls van het rapport Süssmuth zichzelf tot immigratieland heeft uitgeroepen en de grenzen bij wijze van spreken selectief open wil stellen wordt in Nederland een alles bij elkaar veel terughoudender houding aangenomen. Nederland ziet zichzelf vooralsnog niet als een immigratieland. Integendeel, de officiële status van Nederland als niet-immigratieland werd nog recentelijk geaffirmeerd.

De regeringslijn is, grof geschetst, dat Nederland geen behoefte heeft aan een grotere stroom werknemers van buiten de Europese Economische Ruimte, tenzij het gaat om zeer hooggeschoolden en mensen met uitzonderlijke capaciteiten. Daarbij wordt verwezen naar adviezen en studies van instellingen zoals het Centraal Planbureau en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Beide instellingen nemen, zoals we zullen zien, een bijzonder terughoudende houding aan. De WRR adviseerde in haar rapport van 24 september 2001 onomwonden: "Arbeidsimmigratie is voor Nederland geen geschikt instrument van economische politiek.". Het contrast met het enkele maanden daarvoor gepubliceerde rapport Süssmuth kon nauwelijks groter zijn.

We starten met een bespreking in hoofdlijnen van Nederland als immigratieland. Vervolgens focussen we specifiek op de wet die arbeidsmigratie regelt, de Wet Arbeid Vreemdelingen. Daarna zullen we het hebben over het huidige debat in Nederland.

3.1. Immigratie in Nederland in hoofdlijnen

Tot het begin van de jaren 70 kende Nederland, zoals vele Europese landen, een gastarbeidersregime. De economische expansie tijdens en na de wederopbouw zorgde immers voor tekorten op de arbeidsmarkt die van een dusdanige omvang waren dat de import van buitenlandse arbeidskrachten algemeen noodzakelijk werd geacht. De oliecrisis van 1973 gaf aanleiding tot een formele migratiestop. Het abrupte einde van de wervingsstop creëerde echter een grote groep illegalen, gedeeltelijk omdat mensen bleven komen en ook omdat in de voorgaande periode spontane, irreguliere arbeidsmigratie werd gedoogd. Dit probleem werd gedeeltelijk opgelost door een éénmalige regularisatie in 1975. Het restrictieve Nederlandse beleid in de post-crisis periode werd geïncorporeerd in de Wet arbeid buitenlandse werknemers (Wabw) van 1979. In 1984 werd, naar aanleiding van een evaluatie van de Wabw en het steeds slechter wordende economische klimaat, aangedrongen op restrictievere wetgeving. Via uitvoeringscirculaires en speciale regelingen werden in de loop der jaren steeds meer aanscherpingen in het beleid aangebracht. Begin 1994 diende de regering een wetsvoorstel in voor herziening van de Wabw omdat de regelgeving een enigszins verbrokkeld en ondoorzichtig geheel was geworden. Een andere reden was dat de Wabw onvoldoende mogelijkheden bood om binnen het restrictieve toelatingsbeleid een op sectorale arbeidsmarkt toegesneden vergunningenbeleid te voeren. De parlementaire behandeling werd nog in hetzelfde jaar afgerond. Op 1 september 1995 werd de Wet arbeid vreemdelingen van kracht, die tot vandaag de arbeidsmigratie in Nederland reguleert. De wijzigingen in de

nieuwe wet vormen grotendeels een codificatie van de uitvoeringspraktijk en de jurisprudentie onder de Wabw.

3.2. De Wet Arbeid Vreemdelingen: uitkomsten en evaluatie

3.2.1. De Wav in hoofdlijnen

De belangrijkste doelstelling van de Wav is dat vreemdelingen die in Nederland willen komen werken, pas worden toegelaten tot de arbeidsmarkt als er geen ander arbeidsaanbod in Nederland en in de Europese Unie (EU) en de Europees Economische Ruimte (EER) aanwezig is. Dit arbeidsaanbod wordt beschouwd als 'prioriteitgenietend aanbod'. Als dit aanbod niet of niet binnen een redelijke termijn aanwezig is, kan Arbeidsvoorziening een tewerkstellingsvergunning verlenen aan werkgevers (mits ook aan de andere voorwaarden voor afgifte van een vergunning zijn voldaan).

De procedure voor het aanvragen van een tewerkstellingsvergunning verloopt als volgt: de werkgever meldt eerst een vacature bij het arbeidsbureau of het Regionaal Bureau voor de Arbeidsvoorziening (RBA). Als de vacature niet binnen vijf weken via het arbeidsbureau is opgevuld, kan hij een tewerkstellingsvergunning aanvragen. Het RBA beoordeelt de aanvraag en stelt op basis van de regionale situatie een advies op, dat tezamen met de aanvraag wordt doorgestuurd naar Arbeidsvoorziening Facilitair Bedrijf. De wettelijke termijn waarbinnen de beslissing moet worden genomen is vijf weken, vanaf het moment dat een complete aanvraag bij het arbeidsbureau is ingediend.

Bij de beoordeling van de aanvraag is er, voor zover het niet gaat om een verlenging van een vergunning, sprake van een beperkte of een volledige arbeidsmarkttoets. Bij verlenging van de vergunning is er geen sprake meer van arbeidsmarkttoetsing, tenzij sprake is van verandering van werkgever, van werkzaamheden of de plaats van tewerkstelling. In geval van een beperkte toets wordt niet gekeken naar prioriteitgenietend aanbod of naar de 5-weken termijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om aanvragen van bepaalde categorieën buitenlandse werknemers (onder andere gastdocenten die korter dan één jaar in Nederland verblijven). Bij een aantal vreemdelingen wordt bovendien niet getoetst of aan het vereiste van het minimum maandloon wordt voldaan (onder andere bij stagiaires).

De Wav kent vijf dwingende weigeringsgronden, wat wil zeggen dat indien aan één van deze vereisten niet wordt voldaan, de tewerkstellingsvergunning geweigerd wordt. Daarnaast zijn er zes facultatieve weigeringsgronden, op basis waarvan de tewerkstellingsvergunning geweigerd kan worden.

De dwingende weigeringsgronden zijn:

- prioriteitgenietend aanbod is reëel aanwezig: dit bestaat uit Nederlandse werkzoekenden en vreemdelingen die vrij zijn op de arbeidsmarkt en vreemdelingen met de nationaliteit van een lidstaat van de EU/EER. De werkgever is in eerste instantie verantwoordelijk voor de werving van prioriteitgenietend aanbod; Arbeidsvoorziening kan daarbij een ondersteunende functie vervullen;
- 5-weken-termijn: een werkgever dient de vacature tenminste vijf weken voor de aanvraag om een tewerkstellingsvergunning bij Arbeidsvoorziening te hebben gemeld;
- geen geldige verblijfsvergunning (aangevraagd): de tewerkstellingsvergunning wordt geweigerd indien de betrokken vreemdeling geen voor arbeid geldige verblijfsvergunning heeft of heeft aangevraagd;

- minimumloon: de vreemdeling moet minstens het wettelijk minimumloon per maand voor een volwassene verdienen, ook als minder dan één maand wordt gewerkt;
- geen Nederlands belang: als het niet in het Nederlandse belang is bepaalde werkzaamheden door vreemdelingen te laten verrichten, wordt een tewerkstellingsvergunning geweigerd. In de praktijk geldt dit alleen voor werk in de prostitutie/sex-branche.

De facultatieve weigeringsgronden zijn de volgende:

- onvoldoende inspanningen: indien de werkgever niet kan aantonen dat hij voldoende inspanning heeft verricht om prioriteitgenietend aanbod te vinden, kan de vergunning worden geweigerd. Om aanbod uit de EU/EER te werven, is vacaturemelding bij Eures een vereiste;
- beletselen in de arbeidsvoorwaarden, arbeidsverhoudingen of arbeidsomstandigheden: indien deze dusdanig slecht zijn dat beschikbaar prioriteitgenietend aanbod de functie niet wil vervullen, kan dat de werkgever verweten worden en kan een tewerkstellingsvergunning worden geweigerd;
- prioriteitgenietend aanbod op korte termijn beschikbaar: indien is te voorzien dat op redelijke termijn alsnog prioriteitgenietend aanbod beschikbaar komt, bijvoorbeeld via scholing, kan de tewerkstellingsvergunning worden geweigerd;
- niet voldoen aan voorschriften of beperkingen;
- vreemdeling valt niet binnen de leeftijdsgrenzen; de leeftijdsgrens voor vreemdelingen die in aanmerking kunnen komen voor een tewerkstellingsvergunning ligt, algemeen gesproken, tussen de 18 en 45 jaar;
- niet voldoen aan vereisten van huisvesting; de werkgever is verplicht zorg te dragen voor adequate huisvesting voor de vreemdeling.

De vergunning wordt in principe verleend voor de periode dat het werk duurt, met een maximum van drie jaar. Er zijn onder de Wav drie soorten vergunningen:

- een vergunning voor een structurele arbeidsplaats wordt verleend voor een periode van maximaal drie jaar. Na drie jaar bestaat er geen vergunningplicht meer en komt de vreemdeling in aanmerking voor een aantekening op zijn verblijfsdocument dat arbeid vrij is toegestaan;
- een vergunning onder voorwaarden is maximaal één jaar geldig. Zo kan bijvoorbeeld de werkgever verplicht worden om meer inspanningen te verrichten om prioriteitgenietend aanbod te werven. Bij het niet nakomen van de voorwaarden kan de verlenging van de vergunning worden geweigerd;
- de vergunning voor maximaal 24 weken tenslotte is voor tijdelijke arbeid. Verlenging is niet mogelijk en de vreemdeling mag gedurende 28 weken daarvoor niet in Nederland hebben gewerkt.

3.2.2. Globale evaluatie

De Wav werd gemaakt in 1999 geëvalueerd. Het betrof vooral een operationele evaluatie, die beoogde na te gaan of de wet ambtelijk en organisatorisch werkzaam was en of ze haar doelstellingen realiseerde. De evaluatie had niet echt als opzet om de economische opportuniteit van de wet te evalueren. Toch kwamen uit de evaluatie een aantal bevindingen naar voor die algemeen interessant zijn.

Aanvragen en toekenningen – In de periode 1990-1997 schommelde het aantal aanvragen tussen 9000 en 11000. In dezelfde periode steeg het aantal toekenningen van ongeveer 80 procent tot ongeveer 95 procent. Meer recente cijfers van de WRR laten een zowat exponentiële stijging zien van het aantal toekenningen na 1996. In 1996 lag het aantal verleende vergunningen net onder 10.000. In 1998 was dit gestegen tot 15.000 en in 1999 tot meer dan 20.000. De introductie van de vernieuwde wet markeert dus een belangrijke trendbreuk in het Nederlands beleid. Tegelijkertijd moet worden toegevoegd dat de introductie van de Wav waarschijnlijk niet de enige factor in de sterke stijging was. Vanaf het midden van de jaren 90 is de krapte in de Nederlandse arbeidsmarkt sterk toegenomen. Volgens onderzoek van de NEI is het aantal moeilijk vervulbare vacatures bijzonder sterk gestegen. Knelpunten worden met name gesignaleerd bij het vervullen van vacatures waarvoor minimaal een wetenschappelijke opleiding wordt vereist. Sectoren waar krapte wordt gesignaleerd zijn de zakelijke dienstverlening, bouw, handel, horeca en financiële dienstverlening.

Toetsing – Er bestaan drie vormen van toetsing in de Wav: volledige, beperkte en geen. In 1997 werden zowat 3 op de 10 aanvragen volledig getoetst, wat wil zeggen dat er wordt nagegaan of er geen prioriteitgenietend aanbod is, d.w.z. of er geen mensen zijn in de EU of de EER die in aanmerking komen voor de vacature. Het ging hier dan om het merendeel van de aanvragen uit het bedrijfsleven. In zowat 6 op de tien aanvragen was er sprake van een beperkte toetsing. De aanvraag moet dan worden goedgekeurd door de bevoegde instanties, maar er is geen sprake van een onderzoek of er al dan niet prioriteitgenietend aanbod beschikbaar is. Het ging hier vooral om aanvragen voor werknemers in concernverband, stagiaires, musici die korter dan vier weken verblijven en wetenschappelijk personeel. Zowat 1 op de 10 aanvragen werden niet getoetst. Het gaat hier steeds om verlengingen.

Functies – Cijfers voor 1996 en 1997 laten zien dat veel vergunningen worden toegekend voor adviesfuncties en voor het ontwikkelen en beheren van informatica. Daarnaast worden veel vergunningen verleend voor leidinggevende functies, acteren (inclusief circusartiesten), sportbeoefening, lesgeven en het bereiden van voedsel. Ook voor de functies van wetenschappelijk onderzoeker en musicus worden een aanzienlijk aantal vergunningen toegekend.

Weigeringen – Het percentage weigeringen is sterk gedaald in de loop van de jaren 90, van omstreeks 20 procent tot zowat 5 procent. Veruit de meeste weigeringen komen voor bij aanvragen waar een volledige arbeidsmarkttoets voor vereist is. De aanwezigheid van prioriteitgenietend aanbod is de belangrijkste weigeringsgrond. De meeste weigeringen komen voor bij de functies 'voedsel bereiden' (de aanvragers zijn hier dikwijls etnische restaurants) en 'werkzaamheden in de tuinbouw'. Algemeen gesproken is het zo dat naarmate het scholingsniveau hoger is er minder aanvragen worden geweigerd. In de IT en metaalsector zijn er dan ook nauwelijks weigeringen. In de horeca en de agrarische sector komen weigeringen relatief vaak voor. Bovendien zijn er verschillen tussen soorten werkgevers: aanvragen van bedrijven die niet internationaal vertakt zijn worden vaker geweigerd dan aanvragen voor personeel van internationale ondernemingen (met name overplaatsingen binnen een concern). Deze aanvragen worden immers beperkt getoetst, terwijl aanvragen van bedrijven die niet internationaal zijn vertakt steeds volledig worden getoetst.

Duur – Er kunnen onder de Wav vergunningen worden afgeleverd voor periodes van 24 weken tot 3 jaar. In de jaren 1996/1997 werd zowat 80 procent van de vergunningen afgeleverd voor de "gevraagde periode". In de regel is die korter dan 3 jaar (bijvoorbeeld voor

1 of 2 jaar), maar verlengingen worden courant en zonder arbeidsmarkttoets toegekend en de feitelijke periode kan dus gemakkelijk oplopen tot 3 jaar.

3.2.3. Evaluatie op het niveau van de sectoren

Klaver en Visser maken ook een sectoriële evaluatie van de Wav. Ze gaan na in welke mate de Wav voldoet aan de behoeften van de verschillende sectoren die geconfronteerd worden met moeilijk vervulbare vacatures. De aard en de omvang van de problemen op het vlak van personeelsvoorziening verschillen immers erg van sector tot sector.

De bedrijven in de vleesverwerkende industrie, de agrarische sector en horeca worden door respondenten uit werkgeverskringen genoemd als voorbeelden van sectoren waar er een tekort is aan laag- en ongeschoold personeel. Dit personeel is wel degelijk op de Nederlandse en zeker op de Europese arbeidsmarkt beschikbaar, maar er zijn weinig mensen voor werk in deze sectoren te interesseren omwille van de onaantrekkelijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden en omwille van de beperkte carrièreperspectieven. Vanuit deze sectoren komt vraag naar migratie. Zo lanceerde de vleesverwerkende industrie het voorstel om vreemdelingen van buiten de Europese Unie (met name uit Hongarije) voor anderhalf jaar naar Nederland te halen en op te leiden binnen het bedrijf. Vervolgens zou een nieuw contingent in aanmerking komen voor anderhalf jaar Nederland. De Nederlandse overheid houdt echter de boot af en houdt vast aan haar eis dat maximale inspanningen worden geleverd om het potentiële arbeidsaanbod in Nederland te activeren. De Nederlandse overheid voorziet in dit kader subsidies en ondersteuning. Uit de werkgeversenquête van Klaver en Visser blijkt dat bedrijven wel degelijk pogingen ondernemen om zelf, of met andere bedrijven uit de sector personeel op te leiden. Het zijn met name de bedrijven in het wegtransport en de metaal die initiatieven hebben ontplooid om personeel op te leiden. Er doen zich echter verschillende problemen voor. Eén probleem is dat vacatures zich dikwijls voordoen bij kleinere bedrijven die niet de middelen hebben om eigen scholingsinitiatieven op te zetten. Bovendien ontbreekt soms de organisatorische infrastructuur voor het opzetten en financieren van bedrijf-overstijgende initiatieven. Verder geven sectoren zoals de metaal te kennen dat grote delen van het potentiële arbeidsaanbod in feite niet geschikt zou zijn voor beroepsgerichte scholing omwille van een gebrekkige of onaangepaste vooropleiding.

Bedrijven die geconfronteerd worden met een tekort aan hooggeschoold personeel kunnen op meer welwillendheid rekenen vanwege de Nederlandse overheid. Bedrijven en organisaties in de sectoren van de IT of het wetenschappelijk onderwijs ondervinden in de regel weinig moeilijkheden indien ze mensen van buiten de EU of EER willen aannemen. Ze klagen wel over problemen van administratieve aard. De snelheid waarmee de nodige procedures en formaliteiten worden afgehandeld zouden niet voldoende zijn afgesteld op de noden.

3.2.4. Knelpunten

Volgens Klaver en Visser wordt de uitvoerbaarheid van de Wav door de bevoegde instanties globaal gunstig beoordeeld. De uitbreidings sfeer van de wet in 1995 zorgde ervoor dat er helderheid ontstond over wie wel en wie niet een vergunning nodig heeft. Alle uitzonderingsregelingen die voor de nieuwe wet bestonden werden immers geïntegreerd in één duidelijke regeling, ook de vroegere regelingen met betrekking tot gastdocenten, artiesten, werknemers in het internationaal transport en ambtenaren. (In België daarentegen bestaan er

nog tal van uitzonderingsregelingen.) Toch doen er zich precies omwille van de uitbreiding van de werkingssfeer knelpunten voor. De luchtvaartmaatschappijen zijn nu bijvoorbeeld verplicht een vergunning te vragen voor buitenlandse piloten - wat veel operationele problemen oplevert. Ook in de academische wereld worden vragen gesteld bij het feit dat voor elke gastdocent of onderzoeker een vergunning moet worden aangevraagd.

Verder vinden Klaver en Visser dat de bevoegde instanties de weigeringsgronden duidelijk en goed hanteerbaar achten. Knelpunten doen zich echter wel voor omwille van de verplichte vacaturemelding en het begrip prioriteitgenietend aanbod.

In de Wav is de verplichte vacaturemelding ingevoerd. Alvorens men tot een aanvraag van een tewerkstellingsvergunning kan overgaan moet een vacature minimaal 5 weken gemeld zijn bij de bevoegde Arbeidsbureaus. Omdat vele van de vacaturemeldingen puur pro forma zijn wordt er nodeloos bemiddelingsarbeid in die vacatures gestoken. Ook wordt er melding gemaakt van een conflict tussen de verschillende taken van de Arbeidsbureaus. Om de goede relaties met werkgevers niet op het spel te zetten, o.a. in functie van toekomstige bemiddelingen, is men huiverig negatief te adviseren over een aanvraag.

Een tweede knelpunt heeft te maken met de kloof tussen de juridische definitie van prioriteitgenietend aanbod en wat redelijkerwijs als reëel prioriteitgenietend aanbod kan worden beschouwd. In theorie genieten alle werknemers binnen de EU en de EER prioriteit. In praktijk beschouwen werkgevers vaak mensen buiten de regio al niet meer als prioriteitgenietend aanbod en dat is met name het geval indien het laaggeschoolde arbeid betreft. Men acht het bijvoorbeeld niet realistisch dat een laaggeschoolde werkzoekende in Zeeland daadwerkelijk beschikbaar is voor een laaggeschoolde job in Friesland, laat staan een werkzoekende uit Ierland. De uitvoeringsinstanties op de verschillende niveaus zijn globaal geneigd hiermee in mindere of meerdere mate akkoord te gaan, maar dat heeft wel geleid tot een vrij grote graad van 'ruis' in de daadwerkelijk gehanteerde operationalisering van het concept prioriteitgenietend aanbod. Dit leidt in zekere mate tot rechtsonzekerheid en conflicten tussen verschillende uitvoeringsinstanties.

Wat de dagelijkse uitvoering met zich meebrengt, is één van de belangrijke knelpunten de duur van de procedure. Een vacature moet eerst minimaal vijf weken gemeld zijn vooraleer de aanvraag voor een arbeidsvergunning voor een buitenlandse werknemer in behandeling wordt genomen. Dan hebben de bevoegde instanties nog eens vijf weken de tijd om die aanvraag te behandelen. De afhandelingstermijn kan dus oplopen tot 10 weken, wat zowel voor de werkgevers als de potentiële werknemer een vrij lange periode van onzekerheid schept. Klaver en Visser vinden dat in de periode die ze bestudeerden de meeste aanvragen in minder dan 6 weken werden afgehandeld. Maar geweigerde aanvragen duren doorgaans langer, wat met name tot ongenoegen leidt bij werkgevers en werknemers die hun aanvraag geweigerd zien. Sommige respondenten in het onderzoek van Klaver en Visser wijzen er wel op dat de relatief lange aanvraagtermijn preventief werkt. Aanvragen die weinig kans maken duren in de regel langer en daar gaat een zekere ontmoediging vanuit.

3.2.5. Recente evoluties

De resultaten van bovenstaande evaluatie hebben geleid tot een wetswijziging, die op 1 november 2000 in werking is getreden. De kern van de WAV en het achterliggende beleid zijn daarbij niet gewijzigd.

Op 15 juni 2001 is de Algemene Maatregel van Bestuur 'Uitbreiding arbeid voor asielzoekers' aan de Tweede Kamer aangeboden. Op grond van deze AMvB mogen asielzoekers in afwachting van hun asielaanvraag onder voorwaarden arbeid verrichten. In augustus 2001 zijn de mogelijkheden voor stagiairs en onderzoekers uitgebreid. Het gaat om:

- verruiming mogelijkheden voor onderzoekers aan universiteiten en instanties van hoger onderwijs.
- het vervallen van de wachttijd tussen twee stageperioden. Voorheen moesten bedrijven en instellingen tussen twee stageperioden een wachttijd van zes maanden in acht nemen als zij onderzoekers en stagiairs van buiten de Europese Economische Ruimte (EER, dat zijn alle EU-landen en Noorwegen, IJsland en Liechtenstein) aantrokken. Die wachttijd is nu vervallen.
- mogelijkheden voor jongeren om via een EU-uitwisselingsprogramma in Nederland te werken. Jongeren uit landen die meedoen aan uitwisselingsprogramma's mogen gedurende één jaar in Nederland werken of vrijwilligerswerk doen. Deelnemers aan het uitwisselingsprogramma zijn onder andere alle 'nieuwe' EU-landen.

3.3. Ad hoc initiatieven in kader van opleiding en ontwikkelingssamenwerking

Nederland kampt met een nijpend tekort aan medisch personeel. Op 16 juni 2000 stemde het Nederlandse kabinet in met de werving van verpleegkundigen in Zuid-Afrika en bevestigde daarmee een eerder akkoord tussen de Nederlandse Minister Borst en haar Zuid-Afrikaanse collega Tshabalala-Msimang. Het ging om 'werkervaringsplaatsen' van twee jaar voor werkloze, pas afgestudeerde verpleegkundigen uit Zuid-Afrika. Het uitgangspunt was dat die in eigen land zonder werkervaring moeilijk aan de slag kwamen en dat ze dankzij de Nederlandse ervaring na terugkomst gemakkelijker werk zouden vinden. Het initiatief werd dus beschouwd als een project in kader van ontwikkelingssamenwerking. Na het akkoord met Zuid-Afrika volgden nog andere akkoorden, o.a. met de Filippijnen en Suriname.

Deze initiatieven hebben in Nederland en daarbuiten de nodige beroering teweeggebracht en dit om tal van redenen. Met name de tegenstanders van arbeidsmigratie hebben deze initiatieven aangegrepen voor het illustreren van hun kritiek met betrekking tot de consequenties van brain drain. Zo werd gesteld dat de grote stedelijke ziekenhuizen in Zuid-Afrika zelf zouden kampen met grote personeelstekorten. Voor de "werkloze" verpleegkundigen zou genoeg werk te doen zijn maar er zou geen geld zijn om hen in dienst te nemen. De Zuid-Afrikanen zouden volgens de critici veel beter geholpen zijn met een ruimer personeelsbudget voor de ziekenhuizen, met directe financiële steun dus. Het initiatief van de Nederlandse ziekenhuizen en minister Borst wordt daarom geïnterpreteerd als ingegeven door puur eigenbelang, veeleer dan een bekommernis om de tewerkstellingskansen van de verpleegkundigen in eigen land. Ook wordt geargumenteed dat de Zuid-Afrikaanse patiënten de grote verliezers zouden zijn bij deze medische gastarbeid (Zuidelijk Afrika, jrg 4, nr.2). Men argumenteert bovendien dat het eenvoudigweg ethisch onverantwoord is om met schaars belastinggeld opgeleide verpleegkundigen uit Zuid-Afrika te gebruiken voor het opvullen van tekorten in het welvarende Nederland. Critici stellen dat Nederland op zijn minst een bijdrage zou kunnen leveren tot de (voor-)opleiding van deze verpleegkundigen.

De kritiek heeft haar uitwerking niet gemist. Minister Borst van Volksgezondheid heeft inmiddels besloten dat er geen nieuwe werkvergunningen meer zouden worden afgegeven voor verpleegkundigen uit Zuid-Afrika en Suriname. Dat besluit heeft ook plannen in andere

sectoren gedeeltelijk gedwarsboemd. Zo wilde de thuiszorg op zoek gaan in Slowakije naar verpleegkundigen om tijdelijk in Nederland te werken. Men wilde zo het nijpende personeelstekort in de thuiszorg op te vangen, waar er volgens de Stichting Thuiszorg Icare zowat 10.000 mensen nodig zouden zijn. De bedoeling was dat de verpleegkundigen voorafgaand aan de stage een opleiding zouden volgen in Slowakije. Ook zouden ze een inburgeringscursus krijgen en Nederlandse taallessen.

3.4. De bijdrage tot het debat vanwege het Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, het Centraal Planbureau, Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken en andere instellingen

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is een invloedrijke instelling in Nederland. WRR adviezen hebben in het verleden dikwijls rechtstreeks vormgegeven aan het beleid. Het is daarom belangrijk om in enig detail in te gaan op het document "Nederland als immigratiesamenleving" dat de WRR in september 2001 aan de Nederlandse regering toezond. Het rapport is niet enkel relevant omdat de WRR een groot gewicht heeft in het Nederlandse beleid, maar vooral ook omwille van de inhoudelijke argumentatie die erin wordt naar voor gebracht. Ook zullen we aandacht hebben voor publicaties en standpunten van andere instellingen, met name het Centraal Planbureau (CPB) en het Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken (WPRB). Dit laatste staat onder leiding van het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) en is samengesteld uit vertegenwoordigers van o.a. het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), het Centraal Planbureau en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Voorts zijn verschillende ministeries betrokken.

De WRR, het CPB en het WPRB zijn eensgezind van oordeel dat arbeidsmigratie voor Nederland geen geschikt instrument van economische politiek is. Hun adviezen berusten grofweg op twee soorten van argumenten: a) theoretische, modelmatige argumenten en b) empirische argumenten. Beide luiken bevatten inhoudelijk interessante elementen voor het debat hier te lande.

3.4.1. Theoretische argumenten

De WRR presenteert in haar rapport 'Nederland als Immigratiesamenleving' schattingen van de macro-economische effecten van migratie. Op basis van een standaardmodel schat de WRR dat het immigratiesurplus voor Nederland ongeveer 0,15 procent van het BBP bedraagt. Deze berekening is gebaseerd op een statisch partieel evenwichtsmodel dat op tal van simplificaties van de werkelijkheid berust. Arbeidsaanbod wordt bijvoorbeeld inelastisch verondersteld en arbeid homogeen.

Maar het model is conceptueel interessant om twee redenen. Ten eerste omdat de geschatte (marginale) opbrengst dan wel kost van additionele niet-selectieve migratie klein is⁷. Ten tweede omdat het eenvoudige model aantoont dat baten niet gelijk gespreid zijn over de bevolking. Werknemers en kapitaalbezitter winnen niet in gelijke mate. Autochtone arbeiders verliezen door de immigratie 2.99 procent van het BBP en winnen kapitaalbezitters 3.14 procent. Hoe dit exact voor de persoonlijke inkomensverdeling uitdraait is onduidelijk omdat dit afhangt van de spreiding van vermogen en arbeid. Maar het is waarschijnlijk, zo stelt de

WRR, dat de verliezen vooral aan de onderkant van de inkomensverdeling zijn gesitueerd en de winsten aan de bovenkant⁸.

De WRR gaat echter verder dan het eenvoudige standaardmodel en presenteert ook schattingen op basis van meer realistische assumpties. Arbeid is uiteraard niet homogeen, zoals in het eenvoudige model wordt verondersteld. De economische opbrengst van migratie hangt sterk samen met het (relatieve) scholingsniveau van de migranten en van de mate waarin de vaardigheden van migranten al dan niet complementair zijn met die van de autochtonen. De geschatte uitkomsten van een meer gesofisticeerd model zijn samengebracht in tabel 1. Daaruit blijkt dat de verwachte opbrengsten voor het gastland steeds groter zijn indien uitsluitend hooggeschoolden worden toegelaten, maar netto-opbrengst is onder geen enkele assumptie echt groot te noemen. Zelfs indien de vraagelasticiteit veel sterker wordt verondersteld dan waarschijnlijk is (-0.5 sluit immers globaal gesproken best aan bij de empirische schattingen) blijft het netto-effect klein. Om te laten zien dat het surplus enigszins afhankelijk is van de uitgangssituatie, is ook een simulatie gemaakt van een land dat aanzienlijk meer hoger opgeleiden bevat (een simulatie die dus betrekking zou kunnen hebben op een moment in de toekomst). De geschatte netto-opbrengst wordt dan nog kleiner omdat de productiviteit in een land dat reeds veel hoger opgeleiden bevat minder sterk toeneemt dan in een land waar hoger opgeleiden schaars zijn.

De WRR presenteert ook resultaten van een reeks simulaties die waarschijnlijk het best aansluiten bij wat een realistisch scenario kan worden genoemd, namelijk een mix van hooggeschoolde en laaggeschoolde migratie. (Dit is het meest realistisch scenario omdat volgmigratie in de regel niet selectief is op vlak van kwalificaties.) De geschatte welvaartswinst varieert van 0.05 procent van BBP tot 0.43 procent. Al de bekomen schattingen zijn met name opvallend laag indien men in rekening brengt dat het simulatiemodel de facto veronderstelt dat a) immigranten allemaal dadelijk aan het werk gaan vanaf het moment van immigratie en dat b) de kwaliteit van het scholingsniveau direct aansluit op het binnenlandse kwaliteitsniveau (zo wordt bijvoorbeeld ook abstractie gemaakt van scholingsverschillen). Dergelijke assumpties zijn duidelijk overoptimistisch aldus de WRR en de bekomen schattingen moeten althans in dit opzicht als bovengrenzen worden geïnterpreteerd. Samengevat komen de simulaties van de WRR hierop neer: het netto-surplus van immigratie is relatief beperkt zelfs indien enkel hoger opgeleiden worden aangetrokken.

Tabel 1. Welvaartssurplus/ verlies bij verschillende immigratievoornemens (in % van het BBP).

Beleid gericht op:	Veronderstellingen inzake inkomens en vaardigheidsverdelingen	
	28 % autochtone bevolking hoogopgeleid, 33 % BBP gaat naar hoogopgeleiden	40 % autochtone bevolking hoogopgeleid, 50 % BBP gaat naar hoogopgeleiden
Uitsluitend laaggeschoolden waarbij vraagelasticiteit laaggeschoolden is:		
- 0.5	0.16	0.12
- 0.9	0.28	0.22
- 2.1	0.66	0.52
Uitsluitend hooggeschoolden waarbij vraagelasticiteit hooggeschoolden is:		
- 0.5	0.93	0.69
- 0.9	1.30	0.97
- 2.1	1.67	1.24

Bron: WRR

De WRR wijst op de beperkingen van dergelijke partiële, statische simulaties. Voor een goed begrip van de consequenties op langere termijn is het van belang terugkoppelingen in de economie expliciet te modelleren. Dit is met name belangrijk in de context van het debat over migratie als een oplossing voor de vergrijzing. De WRR presenteert in haar rapport geen resultaten van eigen analyse, maar verwijst naar andere studies. Die komen, geheel in de lijn van de verwachting, niet tot een robuust, éénduidig oordeel. Uitkomsten van algemeen evenwichtsmodellen zijn notoir gevoelig voor variaties in assumpties, parameters en modellering. Bestaande studies komen dan ook tot erg variabele conclusies, gaande van een positieve tot een negatieve impact.

Dergelijke oefeningen tonen aldus de WRR wel aan dat het simplistisch is te stellen dat immigratie een oplossing zou zijn voor vergrijzing en de krimp van de (bijdragebetalende) actieve bevolking. Zo wordt verwezen naar een studie van Razin en Sadka (2000), die aantoont dat de uitkomsten sterk afhankelijk zijn van de mate waarin immigratie een impact heeft op factorprijzen. Indien die niet veranderen dan heeft immigratie een positieve impact omdat de bijdragebasis voor de pensioenuitgaven, de gezondheidsuitgaven etc. verbreedt. Indien echter, wat meer waarschijnlijk is, de factorprijzen van arbeid en kapitaal veranderen dan zullen enkel nog de ouderen op het moment van de immigratie profiteren en gaat de werkende generatie erop achteruit alsook alle daaropvolgende generaties. Ook is er het feit dat de migranten op termijn zelf ook vergrijzen. Enkel hooggeschoolde werknemers zouden eventueel een lichte winst maken. Opnieuw blijkt uit gevoeligheidsanalyses dat de geschatte uitkomsten gevoelig zijn voor de mate waarin nieuwe migranten daadwerkelijk optimaal integreren in de arbeidsmarkt (Storesletten, 2000).

Dit blijkt ook uit berekeningen door het Nederlands Centraal Planbureau (ter Rele en Roodenburg, 2001). Deze berekende de nettobijdrage die de immigrant gedurende zijn hele levensloop levert aan de Nederlandse collectieve sector. Deze hangt af van twee factoren: de leeftijd bij binnenkomst en het sociaal-economische profiel van de migrant. Dit sociaal-economisch profiel wordt uitgedrukt als een percentage van het Nederlands gemiddelde op de betreffende kenmerken. Uit de berekeningen blijkt dat migratie vrijwel enkel fiscaal positief uitdraait indien de immigranten relatief jong en goed geschoold zijn. Goed geschoolde migranten van 25 tot 35 jaar doen immers nauwelijks meer beroep op onderwijs en hebben de voor de overheid gunstige middenleeftijden nog voor de boeg. De dure oude dag is nog ver weg en kent derhalve een hoge verdisconteringsfactor. De constante waarde voor een 25 jarige migrant met het profiel van een gemiddelde Nederlander wordt berekend op een netto opbrengst van meer dan 65.000 Euro. Maar voor de migranten met de fiscaal meest gunstige leeftijd valt migratie al snel negatief uit indien de migrant in kwestie de kenmerken van een gemiddelde niet-westerse allochtoon benadert. De constante waarde van een 25 jarige migrant met de kenmerken van een niet-westerse allochtoon wordt berekend op een nettokost voor de overheid van 45.000 Euro. Voor oudere migranten met het profiel van de gemiddelde niet-westerse migrant aanzienlijk hoger, voor een 50 jarige lopen deze op tot meer dan 115.000 Euro.

Migratie van jonge, goedgeschoolde migranten die zich snel en optimaal kunnen integreren is dus fiscaal voordelig. Maar dergelijke migranten brengen dikwijls gezinnen mee die niet getoetst worden aan de criteria voor arbeidsmigratie en die ook een impact hebben op de overheidsfinanciën, indien ze tenminste ten volle recht hebben op en gebruik maken van de voorzieningen die er bestaan voor de gewone Nederlander. ter Rele en Roodenburg (2001) maken daarom ook een berekening van de fiscale effecten van gezinsmigratie. Daaruit blijkt

dat de netto constante kost van een koppel met de kenmerken van de niet-westerse allochtonen die twee kinderen hebben, van vijf en nul jaar, neerkomt op ongeveer 230.000 Euro. Voor een groot deel komt dit door de hoge kosten van onderwijs voor de kinderen. Alleen bij een zeer hoge mate van integratie wordt het break-even punt bereikt. Zelfs als ouders en kinderen voor 75 procent zijn geïntegreerd blijft de totaalbijdrage negatief. De bijdrage wordt pas positief indien het gehele immigrantengezin nagenoeg volledig is geïntegreerd in economische termen. De empirie suggereert aldus ter Rele en Roodenburg dat volledige integratie niet de regel is. Ze verwijzen in deze context naar de sociaal-economische situatie van de huidige migranten in Nederland.

3.4.2. Empirische argumenten

Ook de empirische feiten met betrekking tot de uitkomsten van migratiestromen vandaag en in het verleden spelen een belangrijke rol in het Nederlandse debat. De Nederlandse regering verwijst expliciet naar de zwakke sociaal-economische positie van migranten (inclusief de 2e en 3e generatie) om haar voorzichtige houding ten aanzien van bijkomende migratie te verantwoorden. De Nederlandse regering heeft de verbetering van de economische positie van de reeds aanwezige migranten overigens tot een beleidsprioriteit gemaakt. Zo werd aan het begin van de huidige regeringsperiode een halvering van de werkloosheid onder migranten vooropgesteld. Die doelstelling is gehaald, maar het valt af te wachten in welke mate de werkloosheid bij allochtonen structureel is teruggedrongen. Algemeen wordt aangenomen dat de lage werkloosheid bij allochtonen in grote mate te danken is aan de gunstige macro-economische context in Nederland en de historisch lage werkloosheid.

Ondanks de verbetering op vlak van werkloosheid blijft de sociaal-economische positie van migranten in Nederland relatief zwak. Dit gegeven speelt dus duidelijk een belangrijke rol in het politieke en publieke debat. Er is in Nederland relatief veel empirisch onderzoek gebeurd naar de sociaal-economische positie van migranten en naar de sociaal-economische effecten van migratie. Dat onderzoek maakt dat één empirische bevinding een prominente rol is komen te spelen in het beleidsdebat, namelijk het gegeven dat de reële uitkomsten van migratiebeleid, zeker op langere termijn, sterk kunnen afwijken van de verhoopte uitkomsten op het moment dat er een noodzaak wordt gevoeld tot arbeidsmigratie.

Dat blijkt vooral uit een analyses van de naoorlogse migratie door de WRR en het CPB (zie WRR, 2001 en Roodenburg in NIDI, 2000). De migratiegolf van de jaren 60 was immers bedoeld als een tijdelijke en beperkte influx van arbeid om de arbeidstekorten in een snel groeiende economie op te vangen. Vooral in de industrie was er veel nood en de kwalificatievereisten lagen niet hoog. De verwachting destijds was ook dat die tekorten nog lang in de toekomst zouden blijven voortduren. Dat de beleidsassumpties van destijds grotendeels foutief waren is inmiddels duidelijk geworden. De gouden jaren van het naoorlogse welvaartskapitalisme sloegen, tegen de verwachting in, abrupt om in een zware economische crisis en de vraag naar arbeid stuikte ineen. De transitie van een industriële economie naar een diensteneconomie - die ook niet correct werd ingeschat aan het begin van de jaren 60 - maakte veel laaggeschoolde arbeid structureel overbodig. Niettemin bleven de 'tijdelijke' migranten. Ze brachten bovendien een volgmigratie op gang die de initiële migratiecohort in omvang ver overtrof. In 1972, vlak voor de formele migratiestop, waren er zowat 75.000 Turken en Marokkanen in Nederland, 55.000 gastarbeiders en 20.000 duizend gezinsleden. In 1996 was dat aantal, ondanks de formele migratiestop, opgelopen tot meer dan een half miljoen. De sociaal-economische positie van de allochtone bevolking blijft relatief

zwak. De arbeidsdeelname van de niet-westerse allochtoon bedraagt 69 procent van het Nederlands gemiddelde en het netto-inkomen 70 procent. Het gebruik van de WAO en WW liggen op respectievelijk 120 en 180 procent van het Nederlands gemiddelde, de bijstandafhankelijkheid op 480 procent en het huursubsidiegebruik op 270 procent (ter Rele en Roodenburg, 2001).

Deze gegevens hebben op twee wijzen een impact in het huidige Nederlandse beleid. Ten eerste ziet de Nederlandse regering het van prioritair belang om de reeds aanwezige allochtonen op een volwaardige wijze in het arbeidsbestel in te schakelen vooraleer nieuwe migranten worden toegelaten of aangetrokken. Ten tweede is er een sterk bewustzijn dat de tijdelijkheidsgedachte die aan de basis had gelegen van het arbeidsmigratiebeleid in de jaren 50 en 60 in de realiteit helemaal anders is uitgedraaid. 'Tijdelijke' arbeidsmigratie is grotendeels een illusie gebleken. Verder leeft het bewustzijn dat arbeidsmigratie in het algemeen een beleidsoptie is die, vooral omwille van het niet-selectieve en zelfversterkende effect van volgmigratie, over zeer lange termijn belangrijke en moeilijk beheersbare economische gevolgen kan hebben.

3.4.3. Aanbevelingen

De WRR (2001) noemt volgende bezwaren om bij een krappe arbeidsmarkt het instrument van arbeidsmigratie weer in te zetten.

- a. Er zou nog een grote reserve aan inactieven zijn in Nederland zelf die als bron van arbeidsaanbod kunnen worden gebruikt;
- b. Het zou vaak rendabeler zijn zelf mensen te trainen. Met een brain drain zou men weliswaar besparen op de opleidingskosten, maar men zal aldus de WRR, als land toch de aanpassings- en de investeringskosten moeten maken die nodig zijn om iemand in staat te stellen te werken. Per saldo zou het niet doelmatig zijn om immigranten als instrument te gebruiken voor binnenlandse economische problemen: het rendement zou te klein en onzeker zijn;
- c. Immigratie zou niet alleen directe gevolgen hebben voor de zittende bevolking, maar ook negatieve intergenerationale consequenties.
- d. De WRR wijst op de mogelijkheid om arbeid te importeren via goederenhandel;
- e. Met een arbeidsimmigratiebeleid zou men over het algemeen de internationale welvaartsimplicaties verwaarlozen. Als men het perspectief van zowel het land van herkomst als het land van bestemming voorop stelt, zou migratie als oplossing voor arbeidsmarktproblemen slechts zinvol zijn in een beperkt aantal gevallen.

3.5. Recente ontwikkelingen en debat

Hoewel recentelijk een voorzichtige opening werd gemaakt richting selectieve arbeidsmigratie in functie van welbepaalde knelpunten blijft de basishouding van de Nederlandse regering ten aanzien van economische migratie één van terughoudendheid.

De introductie van het Duitse green-card systeem alsmede de publicatie van het rapport Süssmuth heeft in Nederland aanleiding gegeven tot enig maatschappelijk debat over migratie. De Nederlandse Minister van Boxtel van Grote Stedenbeleid toonde zich eind mei 2001 (overigens niet voor het eerst) voorstander van de komst van economische migranten. Hij gaf te kennen dat Nederland meer werknemers van buiten de EU moest werven, om de

vergrijzing het hoofd te bieden en omdat de vraag naar arbeid toeneemt. Hij kreeg bijval van president Wellink van De Nederlandsche Bank, die zich bezorgd toonde om de Nederlandse 'concurrentiekracht'. Volgens hem was en is er een groot tekort aan arbeidskrachten en zijn hooggeschoolden van buiten Europa pure noodzaak. Ook de Nederlandse werkgevers waren deze mening toegedaan. Van Boxtel werd echter teruggefloten door Premier Kok omdat zijn standpunt niet strookte met de regeringslijn (Volkskrant, 5 juli 2001). Kort daarna gaf ook de Nederlandse vakcentrale FNV te kennen geen voorstander te zijn van bijkomende arbeidsmigratie om tekorten in de arbeidsmarkt op te vangen.

Het debat leidde er wel toe dat de Nederlandse regering zich genoodzaakt zag een herijking van het migratiebeleid te overwegen. In het najaar van 2001 kwam de Nederlandse regering met een meer uitgewerkt kabinetsstandpunt inzake arbeidsmigratie. Dat standpunt kwam er in feite op neer dat Nederland geen behoefte zou hebben aan een nieuw beleid voor arbeidsmigratie. Daarvoor werden volgende redenen genoemd. Op de eerste plaats zouden in Nederland nog voldoende mensen aan de kant staan die kunnen werken. Bovendien zou de aanstaande uitbreiding van de Europese Unie met landen als Polen en Tsjechië extra arbeidspotentieel opleveren. Verder wordt gesteld dat Nederland het al moeilijk genoeg met de integratie van minderheden die hier al zijn. Vooral de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Vermeend (PvdA) toonde zich wars van een ruimer toelatingsbeleid. Hij werd overigens expliciet gesteund door de ministers van Financiën en van Economische Zaken. Vermeend verwees naar een toekomstverkenning tot 2020, waaruit blijkt dat er nog een arbeidspotentieel van 700 duizend mensen is. Het betreft onder meer mensen die nu in de WAO zitten, allochtonen, herintredende vrouwen en ouderen die met wat hulp werk kunnen verrichten. Bovendien zou de Nederlandse regering volgens Vermeend een dermate gezonde financiële situatie hebben gecreëerd dat de vergrijzing goed is op te vangen.

4. Groot-Brittannië

Het Britse beleid op vlak van arbeidsmigratie behoort waarschijnlijk tot de meest open en actieve in Europa. De Britse regering ziet arbeidsmigratie namelijk als een belangrijk instrument in haar economisch beleid, dat erop gericht is te excelleren in domeinen zoals wetenschappelijk onderzoek, geavanceerde technologie en financiële dienstverlening. In dit kader werd eind januari 2002 een nieuwe migratieregeling geïntroduceerd naar Canadees model die specifiek als doel heeft hooggeschoolden toegang te verlenen tot de Britse arbeidsmarkt zonder voorafgaandelijk jobaanbod. Die regeling zullen we in enig detail bespreken na een schets in hoofdlijnen van het huidige Britse beleid op vlak van arbeidsmigratie.

4.1. Arbeidsmigratie in hoofdlijnen

Het huidige stelsel voor arbeidsvergunningen in het VK beoogt, aldus de Britse regering, een balans tussen de noden van werkgevers naar hooggekwalificeerde mensen van buiten de EU en de bescherming van jobkansen van plaatselijke arbeidskrachten.

In hoofdlijnen werkt het belangrijkste stelsel van arbeidsvergunningen als volgt. Het zijn de werkgevers die een aanvraag doen en aanvragen worden toegekend mist aan bepaalde criteria wordt voldaan. Er geldt geen quotum of limiet op het aantal uitgereikte vergunningen. De criteria hebben vooral betrekking op de vereiste kwalificaties, die algemeen gesproken relatief

hoog zijn. In principe gaat het om kwalificatieniveau hoger onderwijs, maar ook verplegend personeel of chef-koks komen in aanmerking.

Een werkgever moet in principe aantonen dat er niemand voor de job in kwestie te vinden is binnen de EU. Dit kan door aan te tonen dat geen geschikte kandidaten gevonden werden voor een openstaande betrekking. Maar de werkgever is dikwijls van deze vereiste vrijgesteld. Dat is met name het geval indien het gaat om functies waarvoor er een bekend tekort is, alsook in het geval van concerntransfers en hoge kaderfuncties. Ook voor sportmensen en entertainers is een zelden sprake van een arbeidsmarkttest. Volgens het Britse Home Office (het ministerie van binnenlandse zaken) is relatief weinig controle op het type werk dat vergunninghouders daadwerkelijk doen, bv. of vergunninghouders daadwerkelijk het werk doen waarvoor ze zijn aangenomen (Home Office, 2002).

Het stelsel van de arbeidsvergunningen is recentelijk herzien. Op 2 oktober 2000 traden er een aantal veranderingen in werking die in feite neerkwamen op een versoepeling van het regime, vooral op vlak van kwalificatiecriteria en procedure. Zo is het nu mogelijk voor afgestudeerden zonder werkervaring om een arbeidsvergunning te verkrijgen voor jobs waarvoor er bekende tekorten zijn. Ook werknemers met intermediaire vaardigheden komen nu in aanmerking voor een arbeidsvergunning. De maximumlengte van de vergunning is verlengd van 4 tot 5 jaar.

In 2000 werden ongeveer 100.000 vergunningen verleend, zowat 20.000 meer dan in 1999. Het aantal toegekende vergunningen is gestaag toegenomen gedurende de jaren 90. Uit onderzoek van het Home Office blijkt dat zowat 20 procent van de aanvragen worden gedaan voor informatici en 23 procent voor medische beroepen. In principe kunnen mensen na afloop van hun arbeidsvergunning een aanvraag voor een permanente verblijfsvergunning doen, maar dit zou weinig gebeuren. In 1998 waren er 3.160 toekenningen (Dobson, 2001).

Afhankelijk van mensen met een arbeidsvergunning mogen in Groot-Brittannië verblijven voor de periode van de vergunning, op voorwaarde dat ze geen beroep doen op publieke voorzieningen. Indien de vergunning van de echtgenoot voor langer dan een jaar geldig is mogen ze werken, ook in jobs die niet tegemoet komen aan de criteria voor een arbeidsvergunning. In 1998, kwamen 20.200 afhankelijk van het VK binnen via deze regeling.

Naast het stelsel van de arbeidsvergunningen zijn er nog een aantal andere regelingen die arbeidsmigratie mogelijk maken.

- * *Working Holidaymakers*. Deze regeling staat open voor mensen tussen de 17 en 27 uit de Commonwealth landen. Volgens deze regeling mogen jongeren twee jaar blijven en in een niet professionele job werken voor zover deze overlapt met een vakantieverblijf. Deze regeling was origineel bedoeld om jongeren die een reis rond de wereld maakten de mogelijkheid te verschaffen wat geld te verdienen in bars, restaurants en dergelijke. (Met name in Australië en Nieuw-Zeeland was en is het de gewoonte om een dergelijke wereldreis van een jaar of zo te maken.) Maar blijkbaar is het een publiek geheim dat veel jongeren wel degelijk gebruikt maken van deze regeling voor een 'echte' job in een school, NHS ziekenhuizen en zelfs de City. Er zou relatief weinig controle zijn op de Working Holidaymakers eenmaal ze Groot-Brittannië legaal zijn binnengekomen (Glover, 2001).

- * *Seasonal Agricultural Workers*. Deze regeling laat een quota van 15.200 mensen toe om tijdelijk in de Britse landbouw te werken. Deze regeling kwam oorspronkelijk tot stand voor "culturele uitwisseling" ten behoeve van jongeren uit Oost-Europa. In feite zou de regeling ten dienste staan van de behoeften van de landbouwsector.
- * *Training en Work experience scheme (TWES)* Voor studenten bestaat de mogelijkheid om volgend op hun studie een tijdlang te werken in Groot-Brittannië. De regeling dient officieel om de internationale transfer van kennis en ervaring te bevorderen. Participanten mogen in dit kader een tijdlang in een professionele functie werken op voorwaarde dat ze daarna teruggaan. De Britse regering heeft echter plannen om de huidige regeling te versoepelen. Uit onderzoek zou blijken dat het vrij restrictieve beleid het vermogen van Groot-Brittannië ondergraaft om buitenlandse studenten aan te trekken, vooral postgraduaatstudenten van topkwaliteit. De regering plant om de regeling te versoepelen die de tewerkstelling van studenten en hun echtgenoten regelt tijdens en na de studie (Glover, 2001).

4.2. *Secure Borders, Safe Haven: Integration with Diversity in Modern Britain*

In februari 2002 publiceerde de Britse regering een beleidsdocument (White Paper) dat de krijtlijnen en intenties met betrekking tot migratiebeleid voor de komende jaren uitzet. Een dergelijk White Paper gaat doorgaans nieuwe wetgeving vooraf.

In *Secure Borders, Safe Haven* (Home Office, 2002) reaffirmeert de Britse regering haar geloof in gereguleerde, selectieve migratie als een instrument van economisch beleid. De Britse regering ziet met name de noodzaak om de kennisbasis van de Britse economie te verstevigen. Migratie wordt dus niet gezien als een oplossing voor vergrijzing of grootschalige tekorten op de arbeidsmarkt. Wel wordt nadruk gelegd op de potentieel cruciale bijdrage van migranten in sleutelposities in het economisch en academisch leven. Er wordt in feite gesuggereerd dat hooggetalenteerden en entrepreneurs een belangrijk multiplicator effect kunnen hebben op economische en academische bedrijvigheid en dus op tewerkstelling in het algemeen.

"Migrants bring new experiences and talents that can widen and enrich the knowledge base of the economy. Human skills and ambitions have become the building blocks of successful economies and the self-selection of migrants means they are likely to bring valuable ideas, entrepreneurship, ambition and energy."

Het VK zoekt dus mensen aan te trekken die excelleren of ambiëren te excelleren in hun professie. Dit idee wordt zoals we zullen zien duidelijk gereflecteerd in de criteria die gelden in het nieuwe Highly Skilled Migrant Programme.

Daarnaast ziet de Britse regering de noodzaak om een arbeidsmigratiebeleid te voeren dat flexibel inspeelt op de kraptes op de arbeidsmarkt zoals die zich nu in Groot-Brittannië stellen, vooral, maar niet uitsluitend in hooggeschoolde functies. In het White Paper wordt benadrukt dat het moeilijk is correcte voorspellingen te maken met betrekking tot kraptes in de arbeidsmarkt. Maar men geeft te kennen zich bewust te zijn van de knelpunten die zich nu stellen. De Britse regering is daarom van oordeel dat het migratiebeleid en de uitvoeringspraktijk flexibel moeten worden aangepast aan de noden die zich daadwerkelijk

stellen. Voor een stuk wil de regering dat doen door operationele hervormingen en voor een stuk door veranderingen aan het bestaande reglementaire kader.

Op operationeel vlak heeft de Britse regering stappen genomen om de toekenning van werkvergunningen sneller en vlotter te laten verlopen. Met name heeft ze de mogelijkheid geschapen voor het doen van elektronische aanvragen. Naar eigen zeggen werden zowat 70 procent van de aanvragen binnen de week beslist. Nu is de standaard gezet dat 90 procent van de aanvragen binnen de dag moeten worden beslist. Tegelijkertijd bestaat het plan om werkgevers te laten betalen voor een aanvraag.

Daarnaast worden een aantal versoepelingen van bestaande regelingen aangekondigd.

- * Studenten zou het aanzienlijk makkelijker worden gemaakt om na hun studie in Groot-Brittannië te blijven om te werken. Er wordt een verandering in de wetgeving gepland om het voor afgestudeerden makkelijker te maken direct na hun studie over te stappen naar een job, tenminste indien hun studiesponsor daar geen bezwaar tegen maakt. Deze versoepeling zou met name gelden voor afgestudeerden van hoger onderwijs, maar ook voor verpleegkundigen.
- * Men wil het Seasonal Agricultural Workers Scheme (SAWS) beter aanpassen op de behoeften van de agrarische sector. Bovendien erkent men dat er in tal van andere sectoren een nood is aan tijdelijke arbeid. Men voorziet de introductie van regelingen die geënt zijn op het SAWS voor andere sectoren. Daarbij zouden strikte quota's worden gehanteerd. Ook plant men wat deze regelingen betreft een strikte en intensieve controle. In principe zou men mensen voor een maximum van zes maanden toelaten. Ze zouden dan geen familieleden of anderen mogen meebrengen.

4.3. *Highly Skilled Migrant Programme*

De meest interessante vernieuwing in het Britse beleid op vlak van arbeidsmigratie trad eind januari van dit jaar in werking. Het betreft een eerste proeffase van een op punten gebaseerd immigratieprogramma naar Canadees model. De vernieuwing ligt vooral in het feit dat de buitenlandse werknemer nu een aanvraag kan doen om in Groot-Brittannië te komen werken zonder dat er sprake is van een concreet jobaanbod. De initiatiefnemende partij is dus de prospectieve werknemer en niet, zoals in het stelsel van de arbeidsvergunningen, de werkgever. Het gaat ook om permanente immigratie in plaats van tijdelijke migratie.

Om in aanmerking te komen voor een permanente verblijfs- en arbeidstoelating moeten gegadigden 75 punten of meer scoren. Die punten kunnen worden gehaald in 5 domeinen: opleiding en kwalificaties, werkervaring, vroegere beloning, realisaties op professioneel vlak en prioriteitsgraad. Dit laatste dient om buitenlandse geneesheren voor de National Health Service te kunnen aantrekken. Gegadigden moeten ook kunnen aantonen dat ze hun beroep in het VK zullen kunnen uitoefenen en dat ze zichzelf en hun familie zullen kunnen onderhouden gedurende hun verblijf zonder beroep op publieke middelen.

De regeling mikt duidelijk op mensen met topcapaciteiten, zoals mag blijken uit de puntentoekenning.

Onderwijsniveau – Een doctoraat is 30 punten waard, een masters diploma 25 en een gewoon universitair diploma 15 punten.

Werkervaring – Men scoort 15 punten voor 5 jaar werkervaring in een job op professioneel niveau. Mensen met een doctoraat hebben 3 jaar nodig. Men kan 10 punten extra bekomen voor minstens 2 jaar werkervaring in een senior positie. Een senior positie betekent een leidinggevende functie als directeur of projectleider.

Inkomen – Afhankelijk van de regio waar men vandaan komt scoort men een aantal punten voor verdiensten in de vorige job. Voor mensen uit grofweg de geavanceerde OESO landen (o.a. EU, VS, Canada, Australië, Japan, Zuid-Korea) zijn de punten als volgt. Een jaarsalaris van minstens 65.000 Euro is goed voor 25 punten. Meer dan 160.000 Euro levert 35 punten op en men moet minstens 400.000 Euro verdienen voor 50 punten. Voor minder geavanceerde economieën worden minder hoge salarissen gevraagd. Bijvoorbeeld voor mensen uit Polen, Brazilië, Zuid-Afrika, Hongarije, Chili, Mexico en Turkije geldt de volgend omrekening: meer dan 40.000 Euro: 25 punten, meer dan 100.000 Euro: 35 punten en meer dan 245.000 Euro is goed voor 50 punten.

Realisaties op professioneel vlak – Men kan ook punten scoren voor *uitzonderlijke* en *significante* professionele realisaties. Voor *uitzonderlijke* verdiensten kan men 50 punten bekomen. Dit is echter voorbehouden voor een zeer selecte groep van mensen die een doorbraak hebben gerealiseerd op vlak van wetenschappelijk onderzoek, die commercieel succesvolle uitvindingen hebben gedaan of internationale renomé hebben op artistiek vlak. Voor *significante* verdiensten worden 25 punten toegekend. Dit kan worden toegekend aan mensen die binnen hun veld bijdragen hebben gedaan die als belangrijk erkend worden door hun gelijken, maar die (nog) niet publieke en internationale weerklank hebben gevonden.

Prioriteit – Dit veld wordt voorzien om aan de Britse regering een mechanisme te voorzien om mensen met specifieke capaciteiten aan te moedigen naar het VK te emigreren. Op dit moment wordt voorrang verleend aan geneesheren die zich het VK willen vestigen om voor de National Health Service te komen werken.

Om in aanmerking te komen moet een migrant dus 75 punten of meer kunnen accumuleren en bekwaam zijn de professionele werkzaamheden in Groot-Brittannië te kunnen verderzetten. Het Highly Skilled Migrant Programme, dat startte in januari van 2002, zal voorlopig voor de duur van 1 jaar lopen. Men voorziet dan een evaluatie.

4.4. *Debat en recente ontwikkelingen*

Het debat over migratie in Groot-Brittannië spitst zich, zoals vrijwel overal, vooral toe op de problematiek van de asielzoekers. Over het vraagstuk van de arbeidsmigratie is er opvallend weinig controverse. Het is tekenend dat zowel de grootste progressieve oppositiepartij, de Liberal Democrats, als de overkoepelende vakbondsorganisatie TUC in grote lijnen het regeringsbeleid op vlak van economische migratie steunen. De Liberal Democrats vragen zelfs een nog minder restrictief beleid op vlak van arbeidsmigratie, met name om ook niet-hooggeschoolden te kunnen aantrekken.

De TUC maakt veeleer kanttekeningen dan wel bezwaren (TUC, 2002). Deze kanttekeningen hebben niet zozeer betrekking op de hoofdlijnen van het beleid dan wel op de exacte

modaliteiten en randvoorwaarden. De TUC vraagt dat de regering de nodige initiatieven neemt om ervoor te zorgen dat buitenlandse werknemers de positie van Britse werknemers niet verzwakken. Ook zou immigratie niet ten koste mogen gaan van initiatieven op vlak van scholing, opleiding en re-integratie. Daarnaast vraagt de TUC dat de regering meer zou doen om misbruik van buitenlandse werknemers tegen te gaan.

Het politieke en publieke debat over arbeidsmigratie blijft relatief mak ondanks de belangrijke impact die economische migratie heeft in sommige sferen van het Britse leven. De Britse publieke gezondheidssector heeft bijvoorbeeld te kampen met grootschalige personeelstekorten die nu massaal worden ingevuld door buitenlandse verpleegkundigen en dokters. Die personeelstekorten worden algemeen toegeschreven aan de comparatieve onderfinanciering van de openbare gezondheidszorg en het onderwijs. Deze onderfinanciering heeft het dubbel effect dat jobs in de publieke sector vrij onaantrekkelijk blijven op vlak van beloning – voor Britse hooggeschoolden althans – en dat het aanbod hooggekwalificeerden minder snel groeit dan wenselijk is. Britse verpleegkundigen zoeken in grote getale werk in de meer lucratieve privé-sector of in het buitenland. Zo is er een aanzienlijke migratie van Britse verpleegkundigen (5.500) naar de Verenigde Staten en elders (UK Council for Nursing en Midwifery).

De tekorten worden in belangrijke mate opgevuld middels arbeidsmigratie. In de periode 1999-2000 kwamen zowat een derde van alle nieuw ingeschreven verpleegkundigen uit het buitenland. In de meest recente periode zou dat percentage zijn opgelopen tot 50 procent. Vele van deze verpleegkundigen komen uit relatief arme landen zoals Zuid-Afrika (1460 nieuwe in 1999-2000) en de Filippijnen (1.052 nieuwe in 1999-2000). De influx blijft nog elk jaar stijgen (Dobson, 2001; Glover, 2001).

Er zijn tal van persberichten verschenen die melding maken van ernstige misbruiken, die bovendien geen incidenteel karakter zouden hebben (zie bv. Guardian 29/05/2001). Zo zouden met name verpleegkundigen uit de Filippijnen, Indië en Afrika dikwijls slecht gehuisvest zijn, te lange uren kloppen en werk uitvoeren waarvoor ze niet gekwalificeerd zijn. Ze zouden dikwijls niet de beloning ontvangen die hen was beloofd voor vertrek en ze zouden in sommige gevallen zelfs niet het minimumloon ontvangen. Het zou een courante praktijk zijn dat werkgevers papieren "in bewaring" nemen en dreigen met deportatie. Recruiteringsorganisaties zouden soms zeer hoge commissielonen aanrekenen (tot £3000) voor bemiddeling en weinig accurate informatie verschaffen over het leven en de arbeidsvoorwaarden in het VK.

Dergelijke berichten leiden tot parlementaire vragen, maar de Britse regering zet haar beleid van actieve buitenlandse werving van medisch personeel onverminderd verder. (Het zopas geïmplementeerde Highly Skilled Migrant Programme geeft bijvoorbeeld expliciet prioriteit aan artsen die voor de National Health Service willen komen werken.) Ook de ethische opwerpingen kunnen op relatief weinig weerklank rekenen. De Britse regering blijft actief medisch personeel aantrekken uit relatief arme landen, zoals Zuid-Afrika, Zambia, Botswana, Zimbabwe en Malawi, waar de noden niet gering zijn.

5. Frankrijk

5.1. *Regelgeving*

De Franse reglementering rond de tewerkstelling van vreemde werknemers wijkt niet substantieel af van de regelgeving zoals die in andere Europese landen van toepassing is. Dat wil zeggen dat de tewerkstelling van EER-onderdanen ook hier weinig problemen oplevert maar dat werknemers van buiten de EER-grenzen daarentegen onderworpen zijn aan een regime van arbeids- en verblijfsvergunningen. Bijgevolg kan een derdelander in Frankrijk geen betaalde arbeid uitoefenen zonder voorafgaandelijke toestemming van de bevoegde overheden.

Die toestemming kan verleend worden, hetzij op vraag van een toekomstige werkgever wanneer de vreemdeling zich nog buiten de Franse landsgrenzen bevindt, hetzij op vraag van een vreemdeling zelf wanneer die reeds op Frans grondgebied vertoeft. In het eerste geval dient de werkgever zich met zijn vraag tot het lokaal agentschap ANPE te wenden, dat de jobaanbieding publiekelijk bekend maakt én doorgeeft aan het departementale bureau van arbeid, tewerkstelling en beroepsvorming (DDTEFP). Deze laatste beslist de aanvraag al dan niet ontvankelijk te verklaren op basis van een aantal criteria. Zo wordt onder meer de situatie op de arbeidsmarkt (op basis van statistieken van vraag naar en aanbod van arbeid) in rekening gebracht evenals de reacties die vanuit het reeds aanwezige arbeidspotentieel op de betreffende vacature binnenstromen bij het plaatselijk agentschap ANPE.

In het tweede geval dient de reeds in Frankrijk verblijvende vreemdeling die in Frankrijk arbeid in ondergeschikt verband wenst te verrichten, doorgaans mensen die een verblijfstitel als student hebben, zijn aanvraag tot vergunning in te dienen bij de zogenaamde prefectuur die ze op haar beurt aan het DDTEFP doorgeeft voor verdere behandeling.

Een voorlopige arbeidsvergunning kan dan toegekend worden aan de buitenlandse werknemer die arbeid van tijdelijke aard gaat verrichten bij een welbepaalde werkgever. Deze voorlopige arbeidsvergunning van maximaal negen maanden is hernieuwbaar.

5.2. *De Commissie Weil: aanbevelingen voor een hedendaags Frans migratiebeleid*

Het wetgevend kader van het huidige migratiebeleid vormt de immigratiewet uit 1998 welke gebaseerd is op beleidsaanbevelingen uit het zogenaamde Rapport Weil (Guiraudon, 2000). Toen L. Jospin in 1997 eerste minister werd, wilde hij van immigratie een topprioriteit maken. De intentie was te komen tot een nieuw en omvattend migratiebeleid waarbij een herziening van de immigratie- en nationaliteitswetgeving een belangrijke doelstelling zou zijn (Broeders, 2001). Voor de wetenschappelijke onderbouwing van dit project werd een commissie opgericht o.l.v. de Franse immigratieonderzoeker Patrick Weil met als opdracht het schrijven van een rapport met beleidsaanbevelingen voor een hedendaagse migratiepolitiek. Het rapport '*L'immigration et la nationalité*', dat opgeleverd werd in augustus 1997, bevatte een 120-tal voorstellen op het gebied van immigratie, asiel en nationaliteitsrecht (Broeders, 2001). Vooral het beleid van de zogenaamde *zero immigration* zoals dat sinds 1993 met de wet Pasqua van kracht was geworden, werd aan de kaak gesteld. De economische recessie van begin jaren negentig had er immers toe geleid dat men alle toestroom van buiten Frankrijk had willen afremmen. De volledige migratiestop gold niet enkel voor de instroom van asielzoekers en gezinshereniging maar ook de mogelijkheden voor bedrijven om buitenlandse arbeidskrachten te rekruteren werden toen beperkt (Broeders, 2001) (Guiraudon, 2000).

Volgens de commissie Weil moest het immigratiebeleid grondig hervormd worden (de facto selectief versoepeld), niet alleen om adequater en efficiënter te kunnen reageren op de hedendaagse migratierealiteit maar vooral om het beleid meer in overeenstemming te brengen met het nationaal belang (Rapport Weil, 1997). In het rapport Weil werd immers geargumenteed dat met de wet Pasqua de concurrentiekracht van Frankrijk werd ondermijnd door onder meer te verhinderen dat buitenlandse studenten (met heel wat potentieel) en jonge specialisten zich in Frankrijk konden vestigen. Het land zou hierdoor niet enkel verstoken blijven van een belangrijke bron van human capital maar tevens ook buitenlandse bedrijven ontmoedigen zich in Frankrijk te vestigen. Het human capital stroomt op die manier door naar andere landen, veelal de VS en Canada, die dit potentieel aanwenden om hun economie verder uit te bouwen. Daarom werd voorgesteld om de toekenning van arbeidsvergunningen te vergemakkelijken voor hooggeschoolde buitenlandse werknemers die de activiteiten van het bedrijf kunnen helpen uitbouwen op commercieel of technologisch vlak. Ook het aantrekken van buitenlandse studenten, professoren en onderzoekers moest vergemakkelijkt worden. Een aantal beleidsaanbevelingen die in het rapport naar voren werden geschoven zijn geïnspireerd op het Amerikaanse immigratiemodel, en meer specifiek de verstrekking van visa voor hoog geschoolde immigranten. Volgens de commissie zou, omwille van hoge werkloosheidspercentage onder autochtone bevolking, de deur echter gesloten moeten blijven voor laaggeschoolde arbeidsmigranten (Rapport Weil, 1997) (Guiraudon, 2000).

5.3. Een soepeler beleid ten aanzien van hooggeschoold en gekwalificeerd personeel

Weils rapport legde de basis voor de nieuwe immigratiewet die in 1998 van kracht werd. Deze creëerde onder meer een speciale status voor wetenschappers en studenten. Verder werden er in de loop van 1998 maatregelen genomen om de toegangsvoorwaarden voor bepaalde groepen hooggeschoolden te versoepelen. (Guiraudon, 2001). Zo heeft men, omdat men ook in Frankrijk sedert enige jaren met een structureel tekort aan informatici kampt, voor deze beroepscategorie sinds 1998 de toegang tot de Franse arbeidsmarkt versoepeld. Computerexperts die een bruto-jaarloon van meer dan 180.000FF/jaar verdienen en wiens diploma evenwaardig is aan dat van een Franse informaticus genieten van een vereenvoudigde procedure. Ook voor ander hooggeschoold personeel geldt een soepelere toepassing van de wetgeving indien ze meer dan 23.000FF/maand verdienen. Is aan deze voorwaarde(n) voldaan, dan wordt aan deze categorieën automatisch een hernieuwbare arbeidsvergunning van 1 jaar afgeleverd, zelfs al is de voorziene duurtijd van het contract korter. Bovendien is het deze groepen tevens toegestaan zich meteen door hun gezin te laten vergezellen. In 1999 en 2000 zouden onder het versoepelde regime respectievelijk ca. 2170 en 2600 informatici van buiten de EEA de Franse arbeidsmarkt hebben betreden. Ondanks deze hervormingen zou Frankrijk met het aantrekken van hooggeschoold buitenlands personeel, volgens critici, evenwel nog steeds achter ophinken ten aanzien van de VS, Groot-Brittannië en Duitsland (Guiraudon, 2000) (Broeders, 2001).

5.4. Knelpuntberoepen, een aandachtspunt in het Franse arbeidsmarktbeleid

Met de in de vorige paragraaf aangegeven hervormingen wil de Franse overheid tegemoet komen aan de noden van de bedrijven zonder er zich zonder meer aan te onderwerpen. Eerder dan rechtstreeks in het rekruteringsproces in te grijpen, versoepelt ze de toelatingsvoorwaarden voor bepaalde beroepscategorieën zodat buitenlandse werknemers eenvoudiger kunnen worden aangeworven in functie van arbeidsmarkttekorten. De Franse overheid

hanteert daarbij evenwel de filosofie dat het aantrekken van arbeidsmigranten geen negatieve gevolgen mag hebben voor de arbeidsvoorwaarden op de Franse arbeidsmarkt, noch voor de ontwikkeling van de landen van herkomst (waarbij in hoofdzaak gedacht wordt aan braindrain). Maar de Franse overheid wil met het oog op het wegwerken van knelpuntberoepen een beleid uitstippelen dat evenwel ruimer is dan een loutere versoepeling van de wetgeving. Zo leeft de overtuiging dat een betere vorming van het reeds aanwezige Franse arbeidspotentieel in functie van de noden op de arbeidsmarkt, van primordiaal belang is. Daarenboven dient tegelijkertijd werk gemaakt te worden van een verhoging van de aantrekkingskracht van sommige beroepen.

De spanningen op de arbeidsmarkt hebben het Ministerie van Tewerkstelling er sinds kort toe aangezet om voor de arbeidsmarkttekorten een systeem van monitoring op te zetten. Op basis van enquêtes worden er driemaandelijks per sector statistieken aangemaakt die moeten toelaten rekruteringsproblemen in kaart te brengen. Om beter zicht te krijgen op de werkelijke situatie inzake arbeidsmarkttekorten en om erop te kunnen anticiperen is het Commissariat Général au Plan gestart met het inventariseren van structurele factoren die rekrutering (kunnen) bemoeilijken. Het ministerie van onderwijs heeft op haar beurt een zogenaamd Haut Comité Education-Economie-Emploi opgericht dat een soort denktank vormt voor de wijze waarop de uitstroom uit het onderwijs beter kan afgestemd worden op de noden van de arbeidsmarkt.

ZUID EUROPA: ALGEMENE SITUATIE

De Zuid-Europese landen kampen met migratieproblemen die rechtstreeks verband houden met hun geografische positie. De scheiding van Zuid-Europa en Noord-Afrika door de Middellandse Zee wordt ook wel de 'development divide' genoemd. Deze ontwikkelings-scheiding heeft een economische dimensie (een enorm welvaartsverschil tussen de twee continenten), een demografische dimensie (met een Noord-Afrikaanse heel jonge bevolking met een heel hoge vruchtbaarheidsgraad en een Europese verouderende bevolking met een heel lage vruchtbaarheidsgraad, vooral in Zuid-Europa⁹), een geo-politieke dimensie (stabiel democratisch Europa versus de algemeen minder stabiele en 'minder democratische' regimes in Noord-Afrika en het Midden Oosten) en een culturele dimensie (Christelijk Europa en een Islamitisch Zuiden) (King, 1998: 110).

Algemeen wordt deze scheidingslijn als een *migratiegrens* gekwalificeerd, met heel sterke push-factoren in het Zuiden, ook al werden de legale migratiekanalen sterk beperkt sinds het midden van de jaren zeventig. In de jaren 50 en 60 liep de migratiegrens nochtans noordelijker, door Zuid-Europa. Spanje, Italië en Griekenland deelde met Marokko, Tunesië, Algerije, Turkije etc. het lot van arbeidsreservoir voor het rijkere industriële Noordwest Europa. Tegen de jaren 80 verschoof de grens naar haar huidige locatie, zodat nu het 'Fort Europa' worstelt met haar 'zachte onderbuik' door illegale migratie, die slechts moeilijk kan beheerst worden. De 'nieuwe migraties' over de Middellandse Zee geven aanleiding tot de groei van een (West)Europese identiteit, een nieuwe groep 'anderen' creërend, een nieuwe vorm van Orientalisme.

Naast de push-factoren vanuit de derde wereld landen, die de nieuwe migratie naar Zuid-Europa – ongewild door de ontvangende landen – verklaren, zou een determinerende structurele factor voor migratie ook te vinden zijn in de arbeidsmarkt van de Zuid-Europese landen. Gedurende de jaren '80 en '90 zorgde verminderde investeringen gecombineerd met

een economische recessie voor hoge werkloosheid bij de lokale bevolking. Zij schuwde de laagbetaalde en weinig productieve arbeid, die wel nog voorhanden was. Immigranten uit derde wereld landen hebben deze krapte op de arbeidsmarkt opgevuld. Immigranten zijn vooreerst tewerkgesteld in de agrarische sector, de visserij en de industrie. Vooral agrarische seizoensarbeid wordt gekenmerkt door ongeschoolde, uiterst laagbetaalde arbeid, zonder sociale bescherming. Vele immigranten zijn illegaal aan het werk, en hebben dus een erg zwakke onderhandelingspositie. Daar waar de lokale bevolking ook van de agrarische nijverheid leeft, zoals in Zuid-Italië, zorgt dit voor een daling van de lonen en arbeidskwaliteit. In sectoren waar het harde werk niet wordt opgenomen door de lokale bevolking – bv. Noord-Italiaanse industrie – is er een complementariteit tussen immigranten en lokale werknemers¹⁰. Een tweede markante sector waar migranten actief zijn is de huishoudelijke arbeid. Migranten worden ten slotte ook gesignaleerd als zelfstandige kleinhandelaars, in de bouwsector en de dienstensector. De Zuid-Europese landen combineren een hoge werkloosheid met een hoge migratiegraad (King, Fielding, Black, 1997: 13).

Spanje telt bijvoorbeeld 850.000 migranten, waarvan de helft afkomstig uit de EU, de andere helft uit 'derde wereld' landen. De vrouwelijke migranten zijn vooral afkomstig van de Filippijnen, Sri Lanka en Latijns Amerika (Anthias, Lazaridis, 2000: 2). Migranten komen er overwegend terecht in een beperkt aantal beroepen, voor een belangrijk deel in het 'secundair circuit' van instabiele, tijdelijke of slecht betaalde jobs, veelal zonder sociale zekerheidsbescherming. Typisch is bovendien het 'diskwalificeringsfenomeen', daar de eerder opgebouwde kwalificaties en ervaring meestal niet meer benut worden eens men migreert. De drie beroepen waar de migranten in Spanje voornamelijk actief zijn, zijn bouwnijverheid, huishoudelijke arbeid en landbouw. Een meerderheid van de (mannelijke) migranten in de constructie bevindt zich in de 'secundaire sector' van bedrijven die in onderaanneming werken met flexibele goedkope arbeid, in gevaarlijke arbeidsomstandigheden, zonder sociale bescherming of beroepsopleiding. De huishoudelijke arbeid die migrantenvrouwen opnemen, houdt meestal in dat zij tegen kost, inwoon en een laag salaris permanent tewerkgesteld zijn gedurende lange werkdagen zonder privé-leven. Locale werknemers worden voor deze jobs niet meer gevonden, hoewel huishoudelijke arbeid zonder inwoonst wel een sector is die gedeeld wordt tussen allochtonen en autochtonen. Door de stijgende deelname van vrouwen aan de arbeidsmarkt en een tekort aan voorzieningen voor kinderopvang en hardnekkige traditionele rollenpatronen, is een enorme vraag ontstaan naar vreemde goedkope zorgarbeid (King, Fielding, Black, 1997: 13). De agrarische sector bevindt zich bijna volledig in het 'secundair' circuit van onregelmatige onbeschermde seizoensarbeid, waar zowel migranten als lokale bevolking in tewerkgesteld is (Martinez Veiga, 1999: 105-128).

6. Italië

6.1. De arbeidsvergunning en het systeem van wachtlijsten

De basis van het huidige Italiaanse migratiebeleid vormt de wet Turco-Napolitano uit 1998 (Zincone, 2: 2001). Voor EU-onderdanen die in Italië willen werken, stellen zich weinig problemen. De procedure voor derdelanders is daarentegen gecompliceerder. Zij dienen zowel een inreisvisum als een verblijfsvergunning aan te vragen evenals over een arbeidsvergunning te beschikken. Er zijn twee manieren om als niet EU-onderdaan toegang te krijgen tot het Italiaanse arbeidsbestel:

- er bestaat reeds een voorafgaandelijke match tussen een Italiaanse werkgever en de buitenlandse werknemer;
- via een wachtlijst.

Men gaat ervan uit dat een niet EU-onderdaan die in Italië wil werken reeds een potentiële werkgever voor ogen heeft. De Italiaanse werkgever die een buitenlandse werknemer in dienst wil nemen moet dan in naam van die specifieke werknemer bij de bevoegde instanties een arbeidsvergunning aanvragen.

Bestaat er nog geen voorafgaandelijke match, dan moet de vreemdeling die Italië wil binnentreden met het oog op het verrichten van betaalde arbeid, zich registreren op een wachtlijst. Hij/zij dient daarbij een aantal gegevens op te geven zoals het beroep, die onder meer toelaten een profiel te schetsen van de kandidaat. De werkgever die een buitenlandse werknemer wil tewerk stellen maar daarentegen geen specifieke kandidaat voor ogen heeft, kan via tewerkstellingsbureaus een beroep doen op die lijst en voor één van de kandidaten een arbeidsvergunning aanvragen (Zincone, 2001: 2-3).

Gelijktijdig met de aanvraag voor de arbeidsvergunning moet de werkgever een goed gedocumenteerd dossier kunnen voorleggen over de wijze waarop de buitenlandse werknemer gehuisvest zal worden. Vooraleer de arbeidsvergunning kan worden toegekend controleert de bevoegde instantie of de aangeboden arbeidsvoorwaarden niet minder voordelig zijn dan deze vastgelegd in de nationale akkoorden. Speciale procedures en bepalingen zijn van toepassing voor specifieke categorieën zoals met name hooggeschoolden of gekwalificeerd personeel, gasthoogleraren, vertalers en tolken, artiesten en dergelijke meer.

Tot slot heeft men sinds kort een systeem van visa voor werkzoekenden ingevoerd. Het biedt buitenlandse werknemers de mogelijkheid om, weliswaar binnen het systeem van quota en wachtlijsten en onder strikte voorwaarden, het land binnen te komen om er een job te zoeken zonder voorafgaandelijk reeds een werkaanbieding op zak te hebben. Dergelijke migranten moeten in Italië een soort begeleider hebben die instaat voor deze persoon tijdens diens verblijf. Zo moet de begeleider aantonen dat hij/zij de arbeidsmigrant aan onderdak kan helpen, dat deze in zijn/haar levensonderhoud zal kunnen voorzien en dat hij/zij verzekerd is voor de sector van de gezondheidszorg (Zincone, 2001: 2).

6.2. Quota

Sinds 1999 wordt de instroom van migranten uit niet EU-landen kwantitatief beperkt. Toegang tot het Italiaanse grondgebied met het oog op betaalde arbeid, inclusief seizoensarbeid en zelfstandige arbeid, is sindsdien onderworpen aan een quotasysteem. Waar vroeger voor de tewerkstelling van een buitenlandse werknemer enkel moest bewezen worden dat de vacature niet door een Italiaan kon ingevuld worden, heeft men nu bijkomend af te rekenen met een systeem van quota. Zelfs als iemand geschikt is voor een bepaalde job, zal de overheid geen vergunning toekennen indien het aantal toegelaten plaatsen reeds is opgevuld (SOPEMI, 1999: 162-163).

De bedoeling is om op deze manier de immigratiestroom beter beheersbaar te maken. Men wil door middel van het vastleggen van quota zowel het hoofd bieden aan clandestiene migratie als tegemoet komen aan de noden van de arbeidsmarkt. De quota worden jaarlijks door de overheid vastgelegd, daarbij rekening houdend met studies over de Italiaanse economie en

met de relevante karakteristieken van de Italiaanse arbeidsmarkt. Dit gaat van de werkloosheidsgraad onder zowel Italianen als vreemdelingen tot de interne werknemersmobiliteit tussen het Noord en Zuid-Italië (Governo Italiano: dossier immigrazione). Hoewel van overheidswege gestreefd wordt om de migratiestromen in hun totaliteit te reguleren, richt men zich met deze restrictie echter eerder op on- of laaggeschoolde werknemers uit arme landen. Immers aparte quota worden gehanteerd voor specifieke categorieën van werknemers zoals hooggeschoold en gekwalificeerd personeel. Bijzondere aandacht gaat daarbij naar personeel met vaardigheden die specifiek gericht zijn op tewerkstelling in de nieuwe economie zoals bijvoorbeeld Indische computerspecialisten (The Informer magazine, 2001).

De totaliteit van het aantal plaatsen dat in het kader van het quotasysteem beschikbaar is, worden op twee manieren onderverdeeld. Enerzijds wordt er een opsplitsing gemaakt naar contracttype: werknemer, zelfstandige, vrij beroep en seizoenarbeider. In sommige gevallen worden er zelfs quota voorzien voor bepaalde beroepen waarvoor het moeilijk is geschikt personeel te vinden. Anderzijds worden de quota ook onderverdeeld naar land van herkomst. Een bepaald deel van de beschikbare plaatsen wordt gereserveerd door landen waarmee Italië een bilateraal akkoord heeft afgesloten zoals bijvoorbeeld met Marokko (The Informer Magazine, 2001) (Governo Italiano, dossier immigrazione).

Tabel 2. Quota voor 2001.

<i>Plaatsen voor vreemdelingen van gelijk welk derdeland</i>	
werknemers	12.000
zelfstandigen	3.000
verpleegsters	2.000
IT-ers	3.000
Werkzoekende met sponsorship	15.000
Seizoensarbeiders	33.000
<i>Voorziene plaatsen voor vreemdelingen uit landen waarmee Italië bilaterale akkoorden heeft</i>	
Albanië	6.000
Tunesië	3.000
Marokko	1.500
Somalië	500
Andere	4.000
Totaal	83.000

Bron: website Ministero dell'Interno.

6.3. Voorstel tot aanpassing van de immigratiewetgeving door de regering Berlusconi

De regering beoogt een beperking van de algemene immigratie door onder meer de mogelijkheden om het land op een legale manier binnen te komen te beperken. Voor arbeidsmigranten zal de verblijfsvergunning afhankelijk worden gemaakt van een arbeids- en verblijfscontract. De verblijfsvergunning zal maar gelden voor de periode van het contract en mag de duurtijd van negen maanden niet overschrijden voor seizoenarbeiders en die van 2 jaar niet voor tijdelijke arbeidskrachten. Vandaag blijft de verblijfsvergunning echter ook gelden nádat een buitenlandse werknemer ontlagen is of ontslag neemt. In het voorstel van de

regering Berlusconi worden ook de rechten van legale migranten teruggeschroefd. Zo zal het aantal jaren legaal verblijf in het land, noodzakelijk om een permanente verblijfsvergunning te krijgen, van vijf naar zes jaar worden gebracht. Tot slot streeft men nog naar de oprichting van een immigratiebureau dat de vraag en het aanbod inzake arbeidsmigratie beter op mekaar moet afstemmen en dit door voorafgaandelijk het tekort aan autochtone of EU-werknemers, beschikbaar voor een specifieke job, te inventariseren (Zincone, 2001: 4-5).

7. Spanje

7.1. Arbeidsvergunning

Een onderdaan van een niet EU/EER-lidstaat die in Spanje wil gaan werken moet over een arbeidsvergunning van beperkte tijd beschikken, met name een vergunning type B. Deze is geldig voor de tewerkstelling bij een specifieke werkgever in een specifieke geografische regio. Om zo'n vergunning te verkrijgen moet de vreemdeling bijgevolg reeds een werkaanbieding of een arbeidsovereenkomst op zak hebben (Solé, Parella 1999). De vergunning is geldig voor één jaar en kan ieder jaar verlengd worden. Na vijf jaar kan de werknemer een vergunning type C aanvragen. Deze laat toe gelijk waar te werken voor een ongelimiteerde periode. Eens de arbeidsvergunning is toegekend, moet de kandidaat een verblijfsvergunning aanvragen.

Bij de verwerking van de aanvragen voor arbeidsvergunningen nemen de behandelende overheden onder meer het werkloosheidsniveau van de autochtone bevolking in zowel de betreffende beroeps categorie, als in de geografische regio in aanmerking. Het tijdelijk karakter van de vergunningen maakt dat de arbeidsmigranten sterk afhankelijk zijn van hun werkgevers aangezien het niet vernieuwen van de vergunning het verlies van de legale status en bijgevolg uitzetting uit het land kan betekenen (Solé, Parella, 1999).

7.2. Quota

Sinds 1993 kent ook Spanje een systeem van quota. Overeenkomstig de nationale tewerkstellingsituatie wordt jaarlijks een gelimiteerd aantal uit te reiken arbeidsvergunningen vooropgesteld voor beroepsactiviteiten waarvoor niet voldoende Spaanse werknemers kunnen gevonden worden. Voor 1998 bedroeg dit aantal voor heel Spanje 28.000. Anno 1999 stelt de minister van arbeid echter dat Spanje te lijden zou hebben onder tekorten op de arbeidsmarkt en dat nog meer migranten nodig zijn om de lege vacatures in te vullen, vooral in landbouw en bouw. Eerder dan een instrument te zijn om de nieuwe stromen arbeidsmigranten te beheersen hebben de quota in het verleden doorgaans echter gediend om de situatie van illegale immigranten te regulariseren (Solé, Parella: 1999).

8. Portugal

8.1. Onderzoeksrapport ter ondersteuning van het migratiebeleid

Immigratie naar Portugal is niet enkel een vrij recent fenomeen maar bestaat bovendien uit een aanzienlijk deel clandestiene migranten. Dit gaat daarenboven in hoge mate gepaard met illegale tewerkstelling. Het beleid dat de Portugese overheid voert rond arbeidsmigratie is dan

ook verbonden met de strijd tegen illegale migratie en tewerkstelling (Almeida, Cristovam: 2001).

Net zoals andere Europese landen, kampt ook Portugal met arbeidsmarkttekorten in bepaalde sectoren. Uit onderzoek van het Portugese ministerie van arbeid bleek dat Portugal voor de tweede helft van 2001 nood zou hebben aan zo'n 70.000 extra werknemers en dit voornamelijk in de bouw, de horeca en de landbouw. Voor de berekening van het aantal buitenlandse werknemers dat om deze tekorten op te vullen diende te worden gerekruteerd, hielden de onderzoekers echter reeds rekening met de reeds aanwezige (illegale) immigranten. Zo'n 20.000 buitenlandse werkkrachten zouden er dan nog nodig zijn dat jaar, zo werd uiteindelijk berekend. De Portugese regering is in de loop van dat jaar dan ook begonnen met het verstrekken van tijdelijke arbeidsvergunningen (NRC handelsblad, 2001).

Het onderzoeksrapport werd opgesteld om de regering een inzicht te verschaffen in de nood aan buitenlandse werknemers op de Portugese arbeidsmarkt. De regering Guterres wil de resultaten aanwenden om jaarlijkse limieten vast te stellen voor de komst van gastarbeiders (NRC handelsblad, 2001).

Een andere illustratie van het feit dat het gevoerde beleid inzake arbeidsmigratie samengaat met de strijd tegen clandestiniteit en illegale tewerkstelling, vormt een wet van januari 2001 betreffende arbeidsmigranten. Deze bevat maatregelen die tewerkgestelde immigranten toelaat verblijfsrechten te verkrijgen en biedt illegale migranten zo de mogelijkheid hun situatie te regulariseren. De nieuwe reglementering laat tevens toe om verblijfsvergunningen toe te kennen aan iedereen die een arbeidscontract heeft aangeboden gekregen of getekend (Almeida, Cristovam, 2001) (SOPEMI, 2001: 230-231).

Verenigingen die bekommerd zijn om het lot van illegale migranten zijn echter teleurgesteld over de wet. Zij stellen dat deze een afhankelijkheidsrelatie creëert/in stand houdt tussen migranten en werkgevers door het verblijfsrecht afhankelijk te maken van een aanbod of het bezit van een arbeidscontract. De vakbonden reageren daarentegen positief. Naar hun zeggen is de werkgelegenheid recentelijk weliswaar gestegen maar vormen onzekere jobs, lagere lonen en illegale tewerkstelling hiervan de keerzijde. Omdat de tewerkstelling van illegalen de arbeidsmarkt dereguleert, is de bestrijding van clandestiene immigratie volgens hen een goede zaak. De vakbonden beschouwen de nieuwe wet daarom als een stap in de goede richting te meer omdat het illegale migranten toelaat hun situatie te regulariseren en het een aanzet kan zijn voor een toekomstige immigratiepolitiek (Almeida, Cristovam, 2001).

ELDERS IN EUROPA

9. Ierland

9.1. Specifieke context

Het Ierse migratiebeleid moet gezien worden in het licht van de specifieke maatschappelijke context van het land. Van oudsher was Ierland een traditioneel emigratieland en immigratie vormt er nog een vrij recent fenomeen. Het feit dat Ierland in het verleden steeds een relatief arm land was met beperkte tewerkstellingskansen en zonder koloniale banden van enige betekenis, maakte dat het land weinig aantrekkingskracht bezat. Er bestond dan ook weinig nood aan het uittekenen van een echt immigratiebeleid. Vanaf de jaren '90 komt er geleidelijk aan een immigratiestroom op gang, waarvan overigens een substantieel deel terugkerende

Ieren is. Het besef over de nood aan een immigratie- en integratiebeleid groeit. De immigratievloed waarmee Ierland vanaf de jaren '90 af te rekenen krijgt staat wellicht niet helemaal los van de economische welvaart die het land sinds de jaren 90 kenmerkt. Immers, met goede arbeidsverhoudingen, met gemeenschappelijk loonoverleg, investeringen in onderwijs, de creatie van een aantrekkelijk fiscaal en investeringklimaat en een strak overheidsbeleid dat de inflatie laag houdt slaagt Ierland erin om haar economie te doen heropleven. Daarmee gepaard gaand daalde de werkloosheid spectaculair, van 12% in 1996 naar 4.6% in 2000 (Mac Éinri, 2001,; 2-5) (Dobbins, 2000).

9.2. Actieplannen, de reactie op arbeidsmarkttekorten

De verbeterde economie en de afgenomen werkloosheid zorgden er anno 2000 voor dat werkgevers moeilijkheden ondervinden om geschikte arbeidskrachten aan te trekken en ze bovendien ook te behouden. Met de werkloosheidsgraad van 4,5 procent overschrijdt de vraag het aanbod naar arbeid in verschillende sectoren van de Ierse economie. Het probleem stelt zich weliswaar meer in bepaalde sectoren dan in andere maar vooral die van de informatietechnologie, de bouw, het toerisme en catering kampen met personeelstekorten. Opvallend hierbij is dat de tekorten zowel betrekking hebben op hooggeschoold als laag- en middengeschoold personeel (Dobbins, 2000).

Om aan de arbeidsmarktproblemen tegemoet te komen, werden er in 2000 op nationaal niveau maatregelen genomen om de arbeidstekorten weg te werken. De maatregelen werden vastgelegd in het zogenaamde Programme for Prosperity and Fairness. Heel wat van de hierin terug te vinden maatregelen zijn gelijklopend met deze in het National Development Plan en het National Action Plan on Employment. Naast het investeren in opleiding en de inzetbaarheid van de werknemer, het creëren van mogelijkheden om de combinatie arbeid en gezin beter op mekaar af te stemmen, het aanmoedigen van financiële werknemersparticipatie, wil men niet enkel de toegankelijkheid verhogen voor vrouwen, langdurig werklozen en gehandicapten maar tevens voor immigranten. Het aantrekken van arbeidsmigranten maakt op die manier dus als het ware deel uit van een breder arbeidsmarktbeleid (Dobbins, 2000).

De overheid wil (anno 2000) op een termijn van zeven jaar 200.000 geschoolde arbeidskrachten aantrekken. De Ierse immigratiepolitiek is echter geen formeel op quota gebaseerd beleid, noch voorziet het in immigratie visa voor specifieke groepen (mits uitzonderingen). Het toelaten van migranten is dus eerder vraaggeleid. De werkgever moet kunnen bewijzen dat een specifiek individu of groep vereist is en dat geen enkele EER burger beschikbaar en bereid is om de vacante job in te vullen. Dit systeem toont zich echter niet in staat om tegemoet te komen aan de veranderingen in het arbeidsmarktgebeuren met betrekking tot vraag en aanbod (Mac Éinri, 2001: 10). Het beleid wordt dan ook geleidelijk aan bijgestuurd. Ondertussen heeft het tekort aan arbeidskrachten in 2000 en 2001 tot intensieve overheids campagnes geleid teneinde geschikt gekwalificeerd personeel aan te trekken. Door de Ierse overheid gesubsidieerde jobbeurzen hebben reeds verschillende landen bezocht (Dobbins, 2000) (Mac Éinri, 2001:10).

9.3. De arbeidsvergunning

Net zoals in de andere EU-lidstaten kunnen onderdanen van een EU of EER-land ook in Ierland zonder problemen aan de slag. Niet EU/EER-onderdanen moeten daarentegen over

een arbeidsvergunning beschikken. De werkgever dient voor de buitenlandse werknemer die hij wenst aan te werven een arbeidsvergunning aan te vragen bij het departement voor handel, tewerkstelling en onderneming. Deze instantie onderzoekt de legitimiteit van de aanvraag en kent na goedkeuring de vergunning toe aan de desbetreffende werknemer. De werkgever dient daarvoor aan te tonen dat er specifieke nood is aan die welbepaalde werknemer en dat er geen enkele EU/EER-burger is die beschikbaar en bereid is om de betrekking in te vullen. De vergunning is enkel en alleen geldig voor het verrichten van arbeid bij die specifieke werkgever. Het is de werknemer dus niet toegelaten zijn arbeid vrij aan te bieden op de arbeidsmarkt. De vergunning is geldig voor maximum twaalf maanden en de kostprijs varieert, afhankelijk van de duurtijd, van £25.00 tot £125.000. De afgelopen jaren is er een sterke verhoging van het aantal uitgereikte arbeidsvergunningen. Ten opzichte van 1999 was het aantal vergunningen in 2000 verviervoudigd (SOPEMI, 2001) (Website Ierse overheid: department of justice, equality and law reform) (Mac Éinri, 2001: 7-11).

Work visa

Onlangs heeft de Ierse overheid een systeem van zogenaamde work visa ingevoerd. Voor bepaalde beroeps categorieën ziet men in het beleid dan ook stilaan een verschuiving van het oude systeem met arbeidsvergunning naar dit nieuwe soepelere systeem. De achterliggende idee daarbij vormt de efficiëntere invulling van bepaalde knelpuntvacatures. Potentiële buitenlandse werknemers die een jobaanbieding hebben uit een welbepaalde sector komen voor zo'n werk visum in aanmerking. Het gaat hierbij om welbepaalde vacatures in onder meer de ITC, medische en bouwsector en om sectoren die anno 2001 te kampen hebben met personeelstekorten (Mac Éinri, 2001: 10).

Personen met een geldige werkaanbieding in één van deze sectoren zijn vrijgesteld van de verplichting over een arbeidsvergunning te moeten beschikken. Vooraleer zij het land binnenkomen (aanvraag moet gebeuren buiten de landsgrenzen) vragen zij een arbeidsvisum aan welke doorgaans voor twee jaar wordt toegekend en nadien hernieuwbaar is. Hoewel de aanvraag moet vergezeld zijn van een jobaanbieding, is het de houders van een arbeidsvisum toegestaan om na hun aankomst binnen dezelfde beroepencategorie te veranderen van werkgever voor de periode dat zij toelating hebben om in Ierland te werken en te verblijven. In tegenstelling tot buitenlandse werknemers met een arbeidsvergunning zijn de houders van een arbeidsvisum dus niet gebonden aan een welbepaalde werkgever (Mac Éinri, 2001: 9-11) (Website Ierse overheid: department of justice, equality and law reform).

Dit liberalere regime is echter enkel van toepassing op de tewerkstelling van buitenlanders in welbepaalde beroepen uit sectoren waar er een tekort is aan hooggeschoold en gekwalificeerd personeel, hoewel in andere sectoren evenzeer nijpende tekorten bestaan. Het vormt een illustratie van het twee sporenbeleid dat de Ierse overheid voert inzake arbeidsmigratie. Enerzijds worden er een aantal maatregelen genomen om de tewerkstelling van hooggeschoold en gekwalificeerd buitenlands personeel te versoepelen. Anderzijds wordt een vorm van het klassieke gastarbeidersysteem met arbeidsvergunningen en korte tewerkstellingstermijnen gehanteerd voor laaggeschoolden (Mac Éinri, 2001: 10 en 14).

9.4. Naar een verstrenging van het systeem¹¹

Sinds januari 2002 is de Ierse reglementering inzake arbeidsvergunningen opnieuw restrictiever geworden voor niet EU/EER burgers. De verstrenging wordt in hoofdzaak ingegeven door jobverlies in het afgelopen jaar. Deze overheidsbeslissing wekt ongenoegen bij de werkgevers onder wiens druk de reglementering in het verleden werd versoepeld. De bedoeling is om het bekomen van een eerste arbeidsvergunning op twee manieren te bemoeilijken. Ten eerste zal een eerste aanvraag vergezeld moeten worden van een brief van de Training and Employment Authority. Deze moet bevestigen dat de werkgever alle mogelijke inspanningen heeft geleverd om de betreffende vacature op te vullen met een EU/EER-onderdaan. Ten tweede wordt de kostprijs van de aanvraag voor een arbeidsvergunning substantieel verhoogd (van EUR159 naar EUR400). Het systeem van de arbeidsvisa blijft echter onaangeroerd. De vlottere aanwerving van hooggeschoolden blijft dus behouden.

De Ierse minister voor handel en tewerkstelling rechtvaardigt de verstrenging door te stellen dat het aantal afgeleverde werkvergunningen afgestemd zou moeten zijn op de heersende arbeidsmarktsituatie. Volgens haar was dit recentelijk niet meer het geval gezien het feit dat het aantal arbeidsvergunningen, ondanks het recente jobverlies en de verwachte vertraging van de economische groei, bleef stijgen. Waar er in 2000 nog maar 18000 arbeidsvergunningen werden afgeleverd bleken dit er in 2001 reeds 35000 te zijn geworden (Higgins, 2002).

10. Oostenrijk

10.1. Verblijfs- en arbeidsvergunningen

De tewerkstelling van buitenlandse werknemers is in Oostenrijk in de regel onderworpen aan een systeem van verblijfs- en arbeidsvergunningen. De onderdanen van een EU of EER-lidstaat vormen hierop een uitzondering aangezien zij noch een verblijfs-, noch een arbeidsvergunning nodig hebben om in Oostenrijk aan de slag te kunnen. Het land is daarentegen tamelijk streng in het toekennen van het recht op arbeid aan niet EU/EER-onderdanen. De voornaamste rem vormt ook hier weer de verplichte arbeidsmarkttoets. Deze voorwaarde geldt echter niet steeds voor hooggeschoolde buitenlandse kandidaten.

10.2. Quotaregeling

De immigratie naar Oostenrijk is onderworpen aan een quotaregeling en bijgevolg kwantitatief beperkt. Zo ook arbeidsmigratie. In 1992 werd dit systeem van immigratiequota en wachtlijsten ingevoerd waarbij meteen 20.000 plaatsen beschikbaar werden gemaakt. Al gauw bleken deze echter in grote mate ingenomen te worden ten behoeve van gezinshereniging zodat men begin 1994 overging tot een opsplitsing van de quota in vergunningen voor verblijf en gezinshereniging enerzijds, en voor economische/tewerkstellingsdoeleinden anderzijds. De verdeling was fifty-fifty (International Immigration Newsletter, 1999).

De quota worden jaarlijks van overheidswege opgelegd voor alle regio's van Oostenrijk. Eén van de elementen die daarbij in rekening wordt gebracht, is de regel dat het aandeel

buitenlandse werknemers in het totaal van de betaalde arbeid een welbepaalde verhouding niet mag overschrijden. Hoewel die ratio voor 1999 en 2000 werd vastgelegd op 9%, bedroeg hij anno 1999 11.2% (SOPEMI, 2001). Eens de quota voor een bepaald jaar vol zijn, wordt er met de behandeling van de resterende, lopende aanvragen gewacht tot het daarop volgende jaar. Voor de tewerkstelling van vreemde werknemers met speciale vaardigheden en kwalificaties zijn evenwel speciale quota van toepassing

10.3. Oostenrijkse overheid wil arbeidsmigratie beperken

In augustus 2001 hebben de Oostenrijkse regeringspartijen een nieuw beleidsvoorstel inzake immigratie gepresenteerd. De voornaamste betrachting daarbij vormt de beperking van de totale instroom van arbeidsmigranten van buiten de EU. Die beoogde vermindering van de instroom willen de regeringspartijen bewerkstelligen door een selectiever migratiebeleid te voeren. De intentie is echter niet enkel om van buiten de Europese Unie nog in hoofdzaak hooggeschoolden aan te trekken, maar er ook een groter aantal te rekruteren. Daartoe zullen de jaarlijkse immigratiequota voor deze categorie, zo wordt vooropgesteld, opgetrokken worden met 50%. Van 1613 in 2001 naar een totaal van 2400 in 2002. Inbegrepen zijn tevens de niet-werkende familieleden van de arbeidsmigrant. Het voornaamste criterium om de geschooldheid van de betreffende werknemers vast te stellen, zal een minimum bruto-inkomengrens van 260,000 shilling per maand.

Langs de andere kant wil men de immigratie van laaggeschoolden sterk beperken. De huidige quota voor laaggeschoolden, 815 arbeidsmigranten en hun families in 2001, zal volledig afgeschaft worden. In de plaats daarvan zullen de bestaande immigratiequota voor tijdelijke arbeid worden gebruikt voor nieuwe doeleinden. Het aantal zal in 2002, net zoals in 2000, op een totaal van 15.000 worden vastgesteld (8000 seizoensarbeiders en 7000 oogsthulpers). Nieuw is dat seizoensarbeiders beschikbaar zullen zijn voor alle bedrijven en niet enkel voor deze in de toeristische en agrarische sector. Bovendien zal er voor de betrokken ondernemingen de mogelijkheid worden gecreëerd om langer gebruik te maken van tijdelijke arbeid, (i.p.v. zes maanden in huidige stelsel, twaalf maanden in het nieuwe). Verdere verlenging is mogelijk maar zal dan wel tellen als een quotumeenheid. De seizoensarbeider zal echter wettelijk niet in staat om zijn gezin mee te brengen, een aanpassing van zijn verblijfsstatus of werkvergunning aan te vragen en tot slot ook niet om van werkgever te veranderen (Pernicka, 2001).

Tabel 3. Quota.

	2001	2002
hooggeschoolde arbeid	1613	2400
normale arbeid	815	-
Gezinshereniging	5490	5490
privé personen	420	390
Grensarbeiders	180	-
Totaal	8518	8280
<i>tijdelijke arbeid</i>		
Seizoensarbeiders	8000	8000
Helpers	7000	7000

11. Noorwegen

11.1. Verblijfs- en arbeidsvergunningen

Sinds 1975 is immigratie naar Noorwegen gelimiteerd en strikt gereguleerd. Het Noorse migratiebeleid is dan ook vrij restrictief. Men kan het land enkel binnen als er een specifieke reden is om in Noorwegen te verblijven (bv. omwille van gezinshereniging) of er te werken, wat enkel mogelijk is als daarmee tegemoet wordt gekomen aan bepaalde tekorten op de arbeidsmarkt die niet door het nationale arbeidsaanbod kan worden ondervangen (Ministry of Local Government and regional Development; Norwegian Directorate of Immigration).

De immigratiewet van 1988 vormt het wetgevend kader rond het recht op toegang en arbeid in Noorwegen. Er bestaan twee types van vergunningen: de verblijfs- en de arbeidsvergunning. De verblijfsvergunning is enkel geldig voor verblijf en bijgevolg mag de houder geen arbeid verrichten. Arbeidsvergunningen geven, in tegenstelling tot de Belgische regeling bijvoorbeeld, zowel recht op het verrichten van arbeid als op verblijf. Houders van een arbeidsvergunning moeten dus geen verblijfsvergunning meer aanvragen (Ministry of Local Government and regional Development b).

Onderdanen van de Scandinavische landen hoeven over werkvergunning noch een over verblijfsvergunning te beschikken. Hoewel EU-burgers geen werkvergunning nodig hebben, dienen zij wel een verblijfsvergunning aan te vragen als zij langer dan 3 maanden in Noorwegen wensen te blijven. Onderdanen van andere lidstaten moeten een arbeidsvergunning aanvragen als zij in Noorwegen willen werken (SOPEMI, 2001) (Norwegian Directorate of Immigration).

Arbeidsvergunningen worden echter maar voor bepaalde beroepen en onder bepaalde voorwaarden toegekend. In de regel moet iedereen die een aanvraag indient voor een arbeidsvergunning (Norwegian Directorate of Immigration):

- reeds een concrete jobaanbieding op zak hebben die bovendien in één van de bij wet voorziene lijst met beroepscategorieën valt waarvoor een arbeidsvergunning wordt uitgereikt;
- aan bepaalde inkomensvoorwaarden voldoen. De aanvrager moet kunnen aantonen dat hij over een adequaat inkomen zal beschikken, wat wil zeggen dat hij over voldoende middelen zal beschikken om zichzelf te kunnen onderhouden;
- een toekomstige woonplaats in Noorwegen kunnen opgeven.

11.2. Selectieve arbeidsmigratie

Uit de lijst met beroepscategorieën waarvoor men in Noorwegen arbeidsvergunningen uitreikt, blijkt dat het beleid inzake arbeidsmigratie een selectief karakter kent. De opgesomde categorieën worden overwegend gekenmerkt door hooggeschooldheid en het bezit van kwalificaties. Voor buitenlanders zonder of met weinig kwalificaties bevat de lijst geen categorie op basis waarvan zij een arbeidsvergunning kunnen krijgen (Norwegian Directorate of Immigration). Bijgevolg zullen zij Noorwegen moeilijk of niet binnengeraken via de weg van arbeidsmigratie.

Zelfs voor hooggeschoold of gekwalificeerd personeel is het niet vanzelfsprekend een arbeidsvergunning te bekomen. De expertise of kwalificaties waarover men beschikt, moet(en) absoluut noodzakelijk zijn voor het soort arbeid dat men wil verrichten. De aanvrager moet zijn kwalificaties of ervaring bovendien kunnen documenteren. In tegenstelling tot andere landen wordt er voor hooggeschoolden geen uitzondering gemaakt op de voorwaarde van de arbeidsmarkttoets. In Noorwegen geldt ook voor hen dat er in de lokale arbeidsreserve er geen mensen mogen te vinden zijn die de vacature kunnen en willen invullen. Tot slot moet de tewerkstelling in deze gevallen tenminste de periode van een jaar beslaan (Ministry of Local Government and regional Development a) (Norwegian Directorate of Immigration).

Sinds midden jaren '90 is bij de Noorse overheid het besef gegroeid dat rekrutering van buitenlandse werknemers voor sectoren die kampen met personeelstekorten (zoals die van de bouw en de gezondheidszorg) wenselijk kan zijn. Geleidelijk aan werd dan ook, weliswaar slechts in beperkte mate en voor welbepaalde beroepen, een versoepeling doorgevoerd m.b.t. de mogelijkheid om buitenlandse werknemers te rekruteren. Zo werden in 1999 bijvoorbeeld 118 dokters en 300 verpleegsters gerekruteerd (SOPEMI, 2001: 221-222). Ook werd nog de mogelijkheid ingebouwd om voor korte periodes seizoenarbeiders aan te werven en om in bepaalde gevallen voor korte termijn hooggeschoold of gekwalificeerd personeel aan te trekken (Norwegian Directorate of Immigration).

12. De Europese Unie en arbeidsmigratie

De Europese Unie speelt ontegensprekelijk een steeds belangrijkere rol in het debat omtrent migratie. Naast de ontwikkelingen naar een gemeenschappelijk beleid toe aangaande asiel en illegale migratie, evolueert de kwestie van arbeidsmigratie tevens tot een thema van omvang op Europees niveau. In navolging van het verdrag van Amsterdam en de daarop volgende Europese Raden werd beslist dat migratie als oorspronkelijk onderdeel van de derde pijler "Justitie en Binnenlandse Zaken" een communautaire bevoegdheid wordt, waardoor de Commissie en het Europees Parlement beleidsbevoegdheid krijgen. De Commissie stelde reeds enkele relevante richtlijnen voor, die een harmonisering van de toelatingscriteria en procedures voor arbeidsmigratie en gezinshereniging beogen, alsook een gemeenschappelijk statuut voor langdurig ingezetenen. Vooralsnog heeft de Raad zich beperkt tot het uiten van beleidsintenties inzake arbeidsmigratie, maar verwacht wordt dat de initiatieven van de Commissie eventueel in aangepaste versie Europese wetgeving zullen worden.

Ook op een tweede niveau vormt arbeidsmigratie een prangend vraagstuk, met name in het kader van de op stapel staande uitbreiding van de EU. De vraag wordt gesteld naar de gevolgen van de uitbreiding van de Unie tot de verschillende Centraal - en Oost-Europese landen (CEECs), Malta, Cyprus en Turkije en het toepasselijk worden van het principe van het vrij verkeer van personen. Het is onzeker in welke mate migratiestromen van Oost naar West sterk zullen toenemen eenmaal het vrij verkeer van toepassing is, en hoe de EU dit in de toetredingsonderhandelingen zal aanpakken.

In dit hoofdstuk willen wij vooreerst het EU beleid met betrekking tot arbeidsmigratie uiteenzetten, met nadruk op de initiatieven van de Commissie. Vervolgens gaan wij in op het uitbreidingsvraagstuk. Wij zetten de huidige en geschatte toekomstige migratiestromen uiteen, almede de huidige regelgeving van migranten uit de kandidaat-lidstaten en de onderhandelingsopties van de EU.

12.1. Het EU beleid inzake arbeidsmigratie

12.1.1. De Europese Raad

Op 1 mei 1999 werd het verdrag van Amsterdam van kracht, waardoor een nieuwe titel IV "Visum, Asiel, Immigratie en andere maatregelen met betrekking tot de vrijheid van personen" werd toegevoegd aan het EG verdrag. De nieuwe artikels 61 tot 69 van het EG verdrag beogen een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid tot stand te brengen. De artikels hebben tot gevolg dat grote delen van de "derde pijler" van de EU (justitie en binnenlandse zaken), die eerder op intergouvernementele basis werden behandeld, gecommunautariseerd worden. Hierdoor wordt migratie- en asielbeleid een zaak van de Europese Gemeenschap, en kan de Commissie of een Lidstaat zelf (doch slechts voor de eerste vijf jaren) wetgevende initiatieven ondernemen, waarna de Europese Raad met unanimité beslist, na consulering van het Europese Parlement.

De beslissing om visum, asiel en migratie over te hevelen naar het communautaire niveau, ging gepaard met de stipulering van een hele waaier te nemen wetgevende initiatieven voorzien binnen de vijf jaren na het van kracht worden van het verdrag van Amsterdam. De eerste groep initiatieven heeft betrekking op visa (artikel 62) en beogen onder andere het afschaffen van controles op personen aan de binnengrenzen van de EU, het ontwikkelen van gemeenschappelijke procedures voor controles op personen aan de externe landsgrenzen, het uitstippelen van de voorwaarden van het uitreiken van visa voor maximaal drie maanden, het opstellen van lijsten derde landen aan wiens onderdanen een visum zou worden opgelegd, het uitstippelen van voorwaarden voor onderdanen van derde landen met een drie-maanden visum om zich vrij te bewegen binnen de EU, enzovoort. De tweede groep initiatieven betreft het ontwikkelen van een gemeenschappelijk asielbeleid, via het vaststellen van criteria voor het bepalen van de Lidstaat verantwoordelijk voor het behandelen van een asielaanvraag, het vaststellen van minimumstandaarden voor de ontvangst van asielzoekers, voor het kwalificeren van personen als vluchtelingen, het promoten van gebalanceerde aanpak tussen de lidstaten bij de opvang van vluchtelingen. Hoewel deze twee waaiers toekomstige maatregelen van groot belang zijn voor het migratiebeleid in brede zin, willen wij ons echter beperken tot een derde waaier maatregelen, die een directe impact zullen hebben op de vraag naar arbeidsmigratie.

Deze maatregelen slaan op het op stapel staande *immigratiebeleid van de EU*. Het verdrag van Amsterdam geeft aan dat de Lidstaten en de Commissie binnen de vijf jaren¹² voorwaarden van toegang en verblijf binnen de EU dienen uit te werken, alsook standaardprocedures voor het verstrekken van lange termijn visa, verblijfsvergunningen, met inbegrip van vergunningen voor gezinshereniging. Ook zullen voor de onderdanen van derde landen die legaal in een Lidstaat verblijven het recht om in andere lidstaten te verblijven, worden geregeld. Daarenboven wordt een gemeenschappelijk beleid met betrekking tot illegale immigratie en verblijf vooropgesteld.

De Europese Raad te Tampere zette in oktober 1999 in navolging van het verdrag van Amsterdam haar beleidsintenties inzake migratie op heel algemene wijze uiteen, stellende dat "*de afzonderlijke maar onderling nauw verbonden vraagstukken van asiel en migratie vereisen dat er een gemeenschappelijk EU-beleid wordt uitgewerkt*". Relevant voor de kwestie van de arbeidsmigratie stelde zij: "*de Europese Raad erkent de noodzaak van onderlinge afstemming van de nationale wetgevingen over de voorwaarden voor toelating en verblijf van derdelanders, gebaseerd op een gezamenlijke evaluatie van de economische en demografische ontwikkelingen in de Unie alsook op de situatie in de landen van herkomst. Zij*

verzoekt de Raad om daartoe op basis van voorstellen van de Commissie spoedig besluiten te nemen"¹³.

Op de Europese Top in Sevilla op 21 en 22 juni 2002, werd naast de besluiten betreffende illegale migratie en asiel, ook bevestigd dat een integratiebeleid voor de wettelijk verblijvende migranten moet uitgebouwd worden. In die zin besloot de Raad om tegen juni 2003 wetgevend op te treden aangaande gezinshereniging en het statuut van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen.

12.1.2. De Commissie: beleidsvoorbereiding en wetgevingsinitiatieven

De Europese Commissie is rond het migratiethema reeds menige jaren actief op het beleidsvoorbereidend niveau¹⁴. Via voorstellen van richtlijnen en mededelingen aan de Raad tracht zij een debat op gang te brengen dat tot een consensus tussen de lidstaten met betrekking tot de beleidsobjectieven zou moeten leiden. De Commissie stelt immers vast dat gezien de economische en demografische context van de EU en van de herkomstlanden er een groeiende erkenning is dat het beleid van de 'nul'-migratie van de laatste decennia niet langer een geschikte optie is (Europese Commissie, 2000). Gezien de groeiende migratiedruk en daarmee gepaard gaande illegale migratie, smokkel en mensenhandel aan de ene zijde, en groeiende arbeidstekorten van geschoolde en ongeschoolde arbeid aan de andere zijde, dient men een keuze te maken, zo meent de Commissie. Ofwel behoudt men de houding dat de EU migratiedruk kan blijven weerstaan, ofwel aanvaardt de EU dat migratie zal aanhouden en degelijk dient gereguleerd te worden via een samenwerking binnen de EU. De Commissie is van mening dat de *EU kanalen voor legale arbeidsmigratie* zou moeten creëren, en is daartoe reeds beleidsvoorbereidend opgetreden. De Commissie heeft immers sinds de inwerking-treding van het Verdrag van Amsterdam enkele voorstellen tot richtlijnen ingediend, die de toegang van onderdanen van derde landen tot de EU voor het verrichten van arbeid moeten regelen, alsook de gezinshereniging van deze arbeidsmigranten. Een derde voorstel van richtlijn beoogt een harmonisering van het statuut van derde landen onderdanen die langdurig in de EU verblijven. Naast deze en andere voorstellen van richtlijnen, stelt de Commissie tevens voor om een "open coördinatie methode" te implementeren, die naast het wetgevend kader in de toekomst de nodige beleidsmix zou voorzien en een geleidelijke ontwikkeling van het EU-beleid inzake migratie zou ondersteunen (Europese Commissie, 2000: 4-6). De open coördinatiemethode zou erin bestaan dat wanneer Lidstaten nationale maatregelen nemen om de richtlijnen uit te voeren wat betreft bijvoorbeeld quota, duur van verblijfsvergunningen, etc., de Commissie daarvan op de hoogte wordt gehouden en streeft naar coherentie tussen het beleid van de verschillende lidstaten en het gebruik van gemeenschappelijke standaarden.

Hierna volgt de bespreking van de drie voornaamste voorstellen van richtlijnen die betrekking hebben op arbeidsmigratie. In welke mate zij gewijzigd zullen worden, eenmaal zij door de Raad als wetgeving worden uitgevaardigd, is op heden niet bekend.

1. Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de voorwaarden inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economische activiteiten van zelfstandigen¹⁵

In 2001 diende de Europese Commissie een voorstel tot richtlijn in met het oog op het regelen van de toegang en het verblijf in de EU van werknemers en zelfstandigen uit derde landen.

Het voorstel tot richtlijn beoogt een geharmoniseerd wettelijk raamwerk op EU-niveau vast te stellen, onder andere door het instellen van één enkele voor alle Lidstaten gemeenschappelijke procedure voor het verstrekken van verblijfs- en werkvergunning in de vorm van één document. Het voorstel legt ook de rechten van de onderdanen van derde landen vast. Er wordt tevens speciale aandacht geschonken aan geschoolde arbeidskrachten. Voor hen wordt de basis voor een duidelijke en eenvoudige administratieve procedure uitgewerkt.

De richtlijn voorziet in de invoering van één unieke titel die zowel recht geeft op verblijf als op arbeid (art. 4). Het invoeren van deze titel – de "verblijfsvergunning-werknemer" – heeft niet tot doel een onvoorwaardelijk recht voor onderdanen van derde landen op arbeidsmigratie in te voeren. Verschillende beperkingen en voorwaarden worden in de richtlijn voorgesteld.

Zo kan men in principe de titel alleen aanvragen indien de onderdaan van het derde land reeds een arbeidsovereenkomst of een bindend aanbod van werk heeft. Ook dient zij over documenten te beschikken waaruit haar vaardigheden blijken, alsook over het bewijs dat zij over voldoende middelen beschikt om in de levensbehoeften van zichzelf en haar gezinsleden te voldoen, waaronder een bewijs van ziektekostenverzekering (art. 5). Tenslotte dient ook het bewijs geleverd te worden dat het "onderzoek economische behoeften" is vervuld. Het toelaten van een onderdaan van een derde land dient immers te worden voorafgegaan door een grondig onderzoek naar de eigen marktsituatie van het gastland. De invulling van de vacature mag immers niet op korte termijn kunnen worden ingevuld door EU-onderdanen of daarmee gelijkgestelden. De vacature waarvoor de aanvraag ingediend wordt, dient daartoe door de werkgever gedurende ten minste vier weken gepubliceerd te zijn via de arbeidsbureaus van verschillende lidstaten. Interessant is dat uitdrukkelijk wordt gesteld dat er geen aanvaardbare sollicitatie mag ontvangen zijn vanwege burgers van *landen waarmee toetredingsonderhandelingen* zijn begonnen. Het is de bedoeling dat zij gunstiger worden behandeld dan onderdanen uit andere landen (art. 6, 1-2).

In principe dient de vacature dus aan een individuele beoordeling te worden onderworpen. Op dit principe kunnen de lidstaten uitzonderingen voorzien. Zo erkent de Commissie bijvoorbeeld het gebruik dat momenteel verschillende lidstaten maken van quota- en plafondsysteem voor het regelen van de toegang van onderdanen van derde landen tot economische activiteiten. De richtlijn voorziet in een vorm van '*green-card*' systeem voor een specifiek aantal arbeidsplaatsen, eventueel in een specifieke sector en regio, voor een beperkte periode (art. 6, 3). Ook hier wordt vereist dat in de eerste plaats aanvragen van burgers van landen waarmee toetredingsonderhandelingen zijn begonnen moeten worden behandeld. De richtlijn stelt voorop dat de maatregelen voortaan dienen te worden meegedeeld aan de Commissie, die aanbevelingen kan doen, in het kader van de hierboven vermelde "open coördinatiemethode voor het communautair immigratiebeleid".

Ook wordt een uitzondering gemaakt op de individuele behandeling van een vacature indien deze een bepaalde *inkomensdrempel* zou overschrijden (art. 6, 4). De commissie gaat ervan uit dat de hoge-inkomenssector van de Europese arbeidsmarkt beter bestand is tegen globale mededinging, en aldus minder bescherming behoeft. Een laatste uitzondering op de individuele behandeling van een vacature wordt gesteld indien de toekomstige werkgever een bepaald *geldbedrag* aan de bevoegde autoriteiten geeft die dan besteed wordt voor maatregelen tot bevordering van de integratie van onderdanen van derde landen of voor beroepsopleidingen (art. 6, 5).

De verblijfsvergunning-werknemer kan slechts verstrekt worden voor een periode van ten hoogste drie jaar, hetgeen verlengd kan worden met nogmaals drie jaar (art. 7). De eerste drie jaar dient de werknemer dezelfde specifieke economische activiteiten uit te oefenen, of in dezelfde regio te blijven werken als deze waarvoor zij een vergunning verkreeg. Zij kan dus, mits toestemming van de overheid, wel van werkgever veranderen, doch de activiteiten of de regio dienen aanvankelijk te worden gerespecteerd, om het beginsel van de arbeidsmigratie voor het opvullen van leemten op de arbeidsmarkt, niet te ondergraven. Na de eerste drie jaar gelden deze beperkingen niet meer (art. 8). Wanneer een verandering van activiteit of regio wordt aangevraagd, kan men om redenen van "fair play" de verblijfsvergunning niet intrekken omwille van het feit dat er zich veranderingen op de arbeidsmarkt zouden voorgedaan hebben (art. 9,2). In principe kan ook werkloosheid geen grond zijn om de vergunning in te trekken, tenzij zij bepaalde termijnen overschrijdt¹⁶ (art. 10).

Tijdens haar verblijf moet de werknemer met verblijfsvergunning in wezen op dezelfde wijze worden behandeld als de burgers van de Unie, ten minste wat bepaalde basisrechten betreft: arbeidsvoorwaarden, toegang tot beroepsopleiding, erkenning van diploma, sociale zekerheid, toegang tot goederen en diensten die voor het publiek beschikbaar zijn, inclusief huisvesting en vakbondsrechten en het recht op terugbetaling van de geleverde bijdragen aan het pensioenstelsel bij vertrek (art. 11). De lijst van toegekende rechten is minder lang dan deze voor de categorie migranten die langdurig ingezetenen zijn (zie infra). De Commissie gaat immers van het beginsel uit dat de rechten van onderdanen van derde landen parallel met hun verblijfsduur moeten toenemen.

Het voorstel van richtlijn bevat voor het overige regels voor specifieke categorieën arbeidsmigranten. Zo wordt de "verblijfsvergunning-seizoensarbeiders" geregeld (art. 12). De vergunning kan voor ten hoogste 6 maanden in elk kalenderjaar gegeven worden, en mag niet verlengd worden tot een totale duur die langer is dan de periode van zes maanden. Voor het overige zijn dezelfde bepalingen als voor werknemers van toepassing. Aan grensarbeiders wordt een "vergunning-grensarbeider" verleend. Voor het overige zijn dezelfde bepalingen als voor werknemers van toepassing, zonder dat zij een verblijfsrecht ontvangen.

Een specifieke regeling werd ook uitgewerkt voor de "binnen de vennootschap overgeplaatste persoon". Het betreft kernpersoneel (hoogste directieniveau of leidinggevende functie) en specialisten (buitengewone kennis). De aanvankelijke geldigheidsduur van deze verblijfsvergunning is ruimer en moet gelijk zijn aan de duur waarom werd verzocht, met een maximale geldigheidsduur van vijf jaar. Na die vijf jaar is verlenging mogelijk zoals voor de reguliere verblijfsvergunning. Indien een 'binnen de vennootschap overgeplaatste persoon' minder dan drie maanden in een lidstaat verblijft is geen verblijfsvergunning nodig. Aanvragers van dergelijke vergunning moeten niet bewijzen dat het onmogelijk is de vacature door een EU-burger of gelijkgestelde in te vullen (art. 14).

Wat de "verblijfsvergunning-stagiair" betreft zijn dezelfde regels van toepassing, doch de stagiair hoeft niet te bewijzen dat de vacature op korte termijn niet kan voorzien worden door burgers van de EU of daarmee gelijkgestelden. Zij moet daarentegen wel aantonen dat de voorgenomen werkzaamheden van strikt beperkte duur zijn en nauw samenhangen met het verwerven van meer vakbekwaamheid en hogere kwalificaties (art. 15). De totale geldigheidsduur van de verblijfsvergunning mag niet meer dan één jaar belopen, tenzij om de erkende beroepskwalificatie te verwerven. De regels voor de "verblijfsvergunning-jongerenuitwisseling/au pair" zijn mutatis-mutandis van dezelfde strekking.

De "verblijfsvergunning-zelfstandige" is mutatis mutandis aan dezelfde regelgeving onderworpen als de "verblijfsvergunning-werknemer" (art. 17-29). De criteria zijn specifiek aangepast aan het profiel van de zelfstandige onderdaan van een derde lidstaat. Zo dient de aanvraag vergezeld te zijn met een gedetailleerd bedrijfsplan, met het bewijs van voldoende financiële middelen om de werkzaamheden te kunnen verrichten. Ook dient aangetoond te worden dat de zelfstandige een werkgelegenheidskans zal scheppen en een gunstig effect zullen hebben op de werkgelegenheid in de betrokken lidstaat of de economische ontwikkeling ervan¹⁷. De lidstaten kunnen de vereiste individuele beoordeling van iedere aanvraag laten varen voor specifieke activiteiten in specifieke sectoren (een "positieve veralgemeende beoordeling").

De richtlijn kadert in het evoluerende gemeenschappelijke migratiebeleid, waarbij de Commissie de reeds vermelde actieve rol wil opnemen. Dit wordt duidelijk als de richtlijn stelt dat nationale bepalingen zoals quota e.d. regelmatig op nationaal niveau dienen te worden herzien op basis van objectieve en verifieerbare gegevens, vervolgens openbaar dienen te worden gemaakt en meegedeeld aan de Commissie. Bovendien wordt een jaarverslag aan de Commissie verwacht (art. 31).

2. Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen

De Europese raad erkende in Tampere dat de rechtpositie van onderdanen van derde landen meer in overeenstemming moet worden gebracht met die van de onderdanen van de lidstaten, vooral deze die langdurig in de EU verblijven. De status van langdurig ingezetene zou worden toegekend aan onderdanen van derde landen die sedert vijf jaar legaal en ononderbroken in een lidstaat verblijven (art. 5)¹⁸. De EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen is voor tien jaar geldig, doch wordt van rechtswege verlengd zodra zij vervalt. Het is een permanente status¹⁹ die op vele gebieden dezelfde behandeling als de eigen onderdanen biedt, zoals toegang tot werk als werknemer of zelfstandige zonder beperkingen door een werkvergunning, recht op onderwijs met hetzelfde niveau van inschrijvingsgelden en recht op studiebeurzen, erkenning van diploma's zoals EU-burgers, sociale bescherming in alle aspecten, sociale en fiscale voordelen, voor het publiek beschikbare goederen en diensten, vrijheid van vereniging (art. 12), et cetera. Bovendien wordt het recht van verblijf in andere lidstaten geregeld. Dit recht werd voorzien in art. 63 van het EG-verdrag en wordt bij deze verder uitgewerkt. Het betreft een recht op verblijf van langer dan drie maanden met het oog op arbeid of studie. Het recht op gezinshereniging is tevens voorzien (hoofdstuk 3).

3. Voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake het recht op gezinshereniging²⁰

Het voorstel tot richtlijn wil de nationale wetgeving van de verschillende Lidstaten aangaande gezinshereniging harmoniseren. Het introduceert een recht tot gezinshereniging voor onderdanen van derde landen die een verblijfstitel hebben voor een periode van ten minste één jaar en die redelijke vooruitzichten op een permanent verblijfsrecht hebben.

De Lidstaten kunnen een wachtermijn voor de toelating tot familiehereniging opleggen van maximum twee jaar verblijf op het territorium. Doch, in het licht van beperkte ontvangstcapaciteit van de Lidstaat op de datum van de afkondiging van deze richtlijn, kan de Lidstaat voorzien in een wachtermijn van maximum drie jaar vanaf de aanvraag tot

familiehereniging (art. 8), hetgeen een ruime spreiding in de tijd van de behandeling dan de dossiers met zich meebrengt.

De familieleden die door de richtlijn toestemming krijgen tot toegang en verblijf in de lidstaat waar het familielid verblijft, zijn de echtgenoot en de minderjarige (ook geadopteerde) kinderen van de aanvrager alsook die van de echtgenoot/partner. De minderjarigheid wordt bepaald door de individuele nationale wetgeving. Wel is het zo dat van zodra het kind ouder dan twaalf jaar is, de Lidstaat mag nagaan of het kind voldoet aan de integratievoorwaarden die voorzien waren in wetgeving van kracht op de datum van het invoeren van de richtlijn.

De richtlijn voorziet in de mogelijkheid, doch niet in de verplichting om ook ongehuwde partners, de familieleden in opgaande lijn van de eerste graad van de aanvrager of partner die afhankelijk zijn, en tenslotte het meerderjarige kind dat objectief gezien niet voor zichzelf kan zorgen om gezondheidsredenen toe te laten tot de gezinshereniging. Zijverwanten worden niet toegelaten tot de regeling (art. 4)²¹. De tweede en volgende echtgenoot uit een polygame huwelijk worden niet toegelaten tot gezinshereniging. Ook wordt voorzien dat de Lidstaten een minimumleeftijd voor de echtgenoot kunnen eisen, die minstens de wettelijke meerderjarigheid moet zijn.

Wanneer een aanvraag wordt ingediend, dient de aanvrager aan te tonen dat accommodatie voor de familieleden voorzien is, gelijkwaardig aan de accommodatie van een vergelijkbare familie in de streek (art. 7). Zij/hij dient eveneens aan te tonen een ziekteverzekering voor de hele familie voorzien te hebben; ook dient de aanvrager van stabiele inkomsten te genieten, die niet lager zijn dan het bestaansminimum. Door deze voorwaarden wil de Commissie vermijden dat de herenigde familie beroep zou doen op overheidsgelden, zonder dat ze een discriminerend effect zouden hebben (art. 7). Het inkomen van de andere familieleden mag in rekening gebracht worden.

Van de aanvrager wordt verwacht dat hij documentaire bewijsstukken²² in haar/zijn bezit heeft, die de familiebanden aantonen, alsook reisdocumenten, en dit terwijl de familieleden zich in het buitenland bevinden (art. 5)²³. Een Lidstaat kan in gepaste omstandigheden toelaten dat de familieleden zich reeds in de Lidstaat bevinden.

De aangesproken Lidstaat wordt geacht binnen de negen maanden een antwoord te geven op de aanvraag (in uitzonderlijke omstandigheden twaalf maanden). Indien de aanvraag geweigerd wordt, dienen de redenen daartoe aangegeven te worden. Een weigering door de Lidstaten kan gebaseerd zijn op openbare beleidsoverwegingen, binnenlandse veiligheid. Daarbij kan alleen het persoonlijk gedrag van het familielid in aanmerking worden genomen. Ook om redenen van volksgezondheid kan toegang geweigerd worden. In ieder geval mag het familielid niet uitgewezen worden alleen omwille van ziekte of handicap (art. 8).

Indien de toestemming tot gezinshereniging gegeven wordt, zal de Lidstaat alle faciliteiten verlenen tot het verkrijgen van de nodige visa. Eenmaal de gezinshereniging geschied is, krijgen de familieleden een hernieuwbare verblijfsvergunning voor dezelfde periode als die van de aanvrager (art. 13)²⁴. Er wordt voorzien in het recht op toegang tot onderwijs, op toegang tot werkgelegenheid en het uitoefenen van een zelfstandige activiteit, op toegang tot beroepskeuzebegeleiding, beroepsopleiding en bij- en nascholing. Deze rechten worden op dezelfde wijze toegekend als aan de aanvrager. Wel kan de toegang tot de arbeidsmarkt of tot het uitoefenen van zelfstandige activiteiten door verwanten in de opgaande lijn en meerderjarige hulpbehoevende kinderen beperkt worden (art. 14).

Voor het verkrijgen van een autonome verblijfsvergunning los van de aanvrager, stelt de Richtlijn enkele voorwaarden voorop. De echtgenoot/partner en het intussen meerderjarig geworden kind zullen ten laatste na vijf jaar verblijf en indien de familieband nog aanwezig

is, recht krijgen op een autonome verblijfsvergunning (art. 15). Bij weduwschap, echtscheiding, feitelijke scheiding of overlijden van familieleden, kunnen de familieleden een aanvraag indienen voor een autonoom verblijf. Deze aanvragen zullen worden ingevolg waar noodzakelijk, met name, wanneer er zich een werkelijk moeilijke situatie voordoet (art. 13).

De richtlijn voorziet een apart hoofdstuk voor de gezinshereniging van vluchtelingen (art. 9-12). Voor hen wordt een meer flexibele regeling voorzien, met name de mogelijkheid om andere afhankelijke familieleden toe te laten dan deze bepaald in de richtlijn, het verbod om de leeftijd van de toe te laten kinderen te verlagen tot onder de wettelijke meerderjarigheid, de verplichting om familieleden van minderjarige onbegeleide vluchtelingen te laten verblijven in de Lidstaat, en de vrijstelling voor de vluchteling om te voldoen aan de eisen van behuizing, ziekteverzekering en stabiel inkomen.

Het voorstel tot Richtlijn laat oudere bilaterale en multilaterale overeenkomsten tussen derde landen en de Europese Gemeenschap en/of haar Lidstaten, die genereuzer zijn dan de Richtlijn, bestaan. Ook laat de richtlijn de mogelijkheid aan de Lidstaten om meer voordelige voorzieningen voor de betrokken personen te behouden of aan te nemen (art. 3, 5)²⁵.

Dit voorstel van richtlijn werd reeds aangepast aan de amendementen vooropgesteld door het Europees Parlement en de Raad.

4. Overige initiatieven

De Commissie stelde in 1999 een voorstel van richtlijn op die rechten zou toekennen aan in de EU gevestigde onderdanen van derde landen om grensoverschrijdende diensten als zelfstandige in andere lidstaten dan deze waarin zij gevestigd is, te verrichten²⁶.

In dezelfde lijn werd ook een voorstel van richtlijn opgesteld die de terbeschikkingstelling van werknemers uit derde landen met het oog op transnationale dienstverrichtingen regelt²⁷. Beoogd wordt dat de in de EU gevestigde dienstverlenende ondernemingen gegarandeerd wordt dat zij hun werknemers die onderdaan zijn van een derde land, ter beschikking kunnen stellen in een andere lidstaat dan hun vestiging.

Voor de inwerkingtreding van het verdrag van Amsterdam in 1998 heeft de Commissie reeds een voorstel ingediend voor een Verordening tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1408/71, betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen. Het voorstel beoogt de uitbreiding van de Verordening tot de onderdanen van derde landen²⁸.

12.2. Arbeidsmigratie vanuit Centraal- en Oost-Europa en Turkije: het uitbreidingsdebat in de Europese Unie

Naast het evoluerend arbeidsmigratiebeleid van de Europese Unie, stelt zich voor de EU een ander prangend vraagstuk rond hetzelfde thema, met name in het kader van de op stapel staande uitbreiding van de EU. De vraag wordt gesteld naar de gevolgen van de uitbreiding van de Unie tot de verschillende Centraal- en Oost-Europese landen (CEECs), Malta, Cyprus en Turkije en het toepasselijk worden van het principe van het vrij verkeer van personen. Als wezenlijk onderdeel van het EG-verdrag, zou dit bij volledige toepassing van het *acquis*

communautaire, betekenen dat de onderdanen van de nieuwe lidstaten zich vrij als werknemer kunnen aanbieden in de overige lidstaten, en zich vrij als zelfstandige kunnen vestigen. Het vrij verkeer van personen-acquis omhelst tevens een wederzijdse erkenning van professionele kwalificaties, alsook een toepassing van de Europese burgerrechten, en de coördinatie van de nationale sociale zekerheidssystemen. In het kader van dit rapport beperken wij ons tot de bespreking van het vrij verkeer van werknemers en het vestigingsrecht.

Het vrij verkeer van werknemers en het vestigingsrecht, die bij toetreding in het vooruitzicht ligt, deed de angst ontstaan dat een massale arbeidsmigratie van oost naar west op gang zal komen. Er wordt gevreesd voor de destabilisatie van de EU-arbeidsmarkt, met alle sociale gevolgen vandien.

Het Spaans voorzitterschap verbond er zich toe een beslissende bijdrage te leveren opdat de toetredingsonderhandelingen zouden kunnen worden afgerond op het einde van 2002. Europese Unie stelde reeds dat de mobiliteit van werknemers een gevoelig punt is, waarmee tijdens de toetredingsonderhandelingen voorzichtig zal worden omgesprongen. Een onmiddellijke toepassing van het vrij verkeer van personen ligt niet onmiddellijk in het verschiet, hoogstwaarschijnlijk zal voor een vorm van overgangsmaatregelen worden geopteerd (zie infra).

12.2.1. Huidige migratiepatronen vanuit de CEECs

In het algemeen kan gesteld worden dat in vergelijking met migratiestromen uit andere delen van de wereld, de instroom in de EU van burgers uit de CEECs relatief beperkt is gebleven sinds de val van het ijzeren gordijn. Deze vaststelling druist in tegen de 'verwachtingen' gebaseerd op de gebeurtenissen van toen. In het begin van de jaren negentig begon de migratie uit de CEECs inderdaad een belangrijk deel van de Europese migratie uit te maken, een trend die eigenlijk al op gang was gekomen voor 1989, maar zich al gauw versnelde. Gedurende de jaren negentig werd echter duidelijk dat het decennium geen massale Oost-West migratie zou kennen. Reeds vanaf 1992/1993 vertraagde de migratiestroom naar de EU toe (Okolski, 2000: 300). Het dient wel onderstreept dat statistische gegevens geen rekening houden met etnisch gedreven migratie die op gang kwam op het einde van de jaren tachtig. Tussen 1989 en 1998 migreerden zo'n 2.6 miljoen etnische Duitsers uit Polen, Roemenië en de ex-USSR naar Duitsland, alsmede 1.2 miljoen etnische Joden uit de ex-USSR naar Israël, Duitsland en de Verenigde Staten. Door deze weglating is ons begrip over de migratie uit de CEECs tot op zekere hoogte vertekend (Okolski, 2000: 330).

Vandaag zijn bijna 300.000 burgers van de kandidaat-CEECs *legaal tewerkgesteld* in de EU, goed voor 0.2% van de EU arbeidskrachten. Dit aantal dient vergeleken te worden met een totaal van bijna 5.3 miljoen niet-EU gemigreerde arbeidskrachten. Daarin vertegenwoordigen de CEEC-werkers slechts 6%. Bovendien zijn de 300.000 arbeidskrachten ongelijk verdeeld over de EU lidstaten. Oostenrijk kent het hoogste aandeel CEEC migranten, goed voor 1.2% van hun arbeidskrachten. In Duitsland maken ze 0.4% van de arbeidskrachten uit. Beide landen staan samen in voor 70% van de CEEC arbeiders in de EU, maar dan nog vertegenwoordigen ze in die landen slechts 10% van de arbeiders uit derde landen (Europese Commissie, 2001). Het aantal legale migranten in de negentiger jaren – zowel *werkende als niet-actieve personen* – uit de kandidaat CEECs, wordt geschat op ongeveer 830.000 personen, hetgeen tevens overeenkomt met 0.2% van de EU bevolking.

Aan deze cijfers dient echter toegevoegd te worden dat naast de 300.000 legaal tewerkgestelde migranten uit de CEECs, er naar schatting 600.000 *niet-geregistreerde* CEEC burgers aan het werk zijn in de EU. Men schat dat deze aan de ene zijde een flexibel lage-kost alternatief vormen voor de lokale arbeidskrachten, doch ook werk opnemen dat door de autochtone bevolking niet wordt ingevuld, met name persoonlijke diensten (zoals zorg en huishoudelijk werk).

Op basis van deze cijfers kan men stellen dat - met uitzondering van de Poolse en Roemeense migratie in Duitsland - de migratiestroom van CEEC werkers beperkt is gebleven, en in ieder geval geringer dan gevreesd aan het begin van de jaren negentig (Garnier, 2001: 131-132).

Om een duidelijk beeld te kunnen vormen van 'migratie' vanuit de CEEC, is het bovendien nuttig om een onderscheid te maken tussen de uiteenlopende duur en de verschillende types migratie. Zo blijkt dat zeker niet elke migrant uit de kandidaat-Lidstaten wenst zich permanent te vestigen in de EU, integendeel. Uit steekproeven bij de bevolking van de CEECs komt tot uiting dat de meerderheid de voorkeur geeft aan *tijdelijke* - eerder dan permanente - migratie (Europese Commissie, 2001). Naast de duur differentieert de migratie zich ook volgens type. De migratie vanuit de CEECs worden in groeiende mate gekarakteriseerd door *korte termijn en korte afstandsbewegingen over de grenzen heen*. Het is moeilijk dit 'nieuwe' type migratie te kwantificeren. Arbeidstoerisme en kleinschalige handel door grenspondelaars worden door sommigen gezien als de meest voorkomende vorm van migratie westwaarts sinds de val van de Berlijnse muur (Garnier, 2001). Arbeidstoeristen komen legaal de EU binnen als toeristen en werken voor korte termijn met het oog op het repatriëren van de inkomsten naar het land van herkomst/verblijf. De kleinschalige handel bevindt zich tevens in de illegaliteit. De meeste tijdelijke migranten zijn Poolse burgers, die vooral in Duitsland en in Oostenrijk werken, doch ook in Frankrijk en Zweden.

Er wordt ook aangenomen dat de voornemens om permanent of voor lange termijn te emigreren uit de CEECs reeds aan enthousiasme hebben afgenomen, en dat zeker zullen doen in de toekomst. De aantrekkingskracht van de EU arbeidsmarkt is partieel, met name is het door de CEEC bevolking algemeen geweten dat wat vooral door de EU arbeidsmarkt wordt aangeboden seizoensarbeid, arbeid van inferieure kwaliteit en illegale arbeid behelst, arbeid die moeilijk invulbaar blijkt door de lokale bevolking. De krimpende bereidheid om inferieure jobs aan te nemen, wordt verklaard door de stijging van de directe kosten van migratie (duur transport, dure levensstandaard in het Westen, gemiste kansen in het thuisland, etc.). Door de toenadering van de loonniveaus van de twee delen van Europa, zullen – zeker in de toekomst – de voordelen van emigratie naar de EU steeds minder gaan doorwegen (Okolski, 2000: 338).

Naast de eigen bevolking, ontwikkelde er tevens een migrerende populatie van derde landen, die de CEECs zien als transit-landen naar het westen toe, waarbij de CEECs een intermediaire en tijdelijke stopplaats zijn voor potentiële migranten voor de EU of de US. De meerderheid van deze migranten komen de landen binnen als toerist, zakenmensen of studenten en verlengen dan illegaal hun verblijf. De landen met het hoogste transit-gehalte zijn Polen en Tsjechië vanwege hun grenzen met Duitsland. Hongarije en Bulgarije ontvangen transit-migranten die respectievelijk Oostenrijk en Griekenland trachten te bereiken. Als gevolg van deze groeiende stroom transit-migranten werden grenscontroles verscherpt, hetgeen dan weer tot verschuiving van de migratieroutes naar Slowakije heeft geleid.

De nationaliteit van deze transit-migranten is heel divers. Zij zijn afkomstig uit de ex-USSR, namelijk vooral uit Rusland, Oekraïne, Belarus, maar ook uit Turkije, Albanië, het voormalig Joegoslavië, Iran, Bangladesh, India, e.a. (Garson, Redor and Lemaître, 1997).

Enkel een deel van de transit-migranten slaagt erin hun einddoel te bereiken, velen blijven in transit of keren huiswaarts. CEECs worden in die zin meer en meer aanzien als een "buffer zone" tussen de EU en de emigratiestrecken in de republieken van de voormalige Sovjet-Unie. De transit-migratie heeft aanleiding gegeven tot illegale migratie en illegale tewerkstelling in verschillende CEECs (Biffi, 2001).

12.2.2. Huidige regulering van de relaties EU-CEECs

Na de val van de Berlijnse muur in 1989, ontwikkelde de EU diplomatieke en economische betrekkingen met de landen van Centraal- en Oost-Europa. Er werden Handels- en Samenwerkingsakkoorden getekend²⁹, die tussen 1991 en 1996 werden opgevolgd door de bilaterale "Europa Overeenkomsten"³⁰. Deze zijn erop gericht een vrijhandelszone op te richten, alsmede op progressieve wijze de regelgeving van de Europese Gemeenschap in de betrokken landen in te voeren (acquis communautaire) (Europese Commissie, 2001).

De Europa Overeenkomsten erkennen de aspiratie van de geassocieerde landen om lid te worden van de Europese Unie. Parallel met het ten uitvoer leggen van de Overeenkomsten hebben de respectievelijke kandidaat-lidstaten hun kandidatuur tot lidmaatschap aangegeven. In 1993, op de Top van Kopenhagen werd dan ook officieel beslist dat de CEECs, Malta en Cyprus indien gewenst lid konden worden van de EU³¹.

De Europa Overeenkomsten die gesloten werden met de CEECs bevatten artikels aangaande het verkeer van werknemers en vestigingsrecht. De overeenkomsten beogen echter niet het vrij verkeer van personen (e.a.) – zoals het bestaat in de EER – in te voeren. Ze beogen dus geen creatie van een interne markt. Men kan stellen dat de Europa Overeenkomsten pragmatischer zijn dan andere associatieovereenkomsten, bijvoorbeeld met Turkije (zie infra). Met Turkije werd immers een ambitieus kader voor vrij verkeer op touw gezet in 1963, maar werd tot op heden nog niet geïmplementeerd.

12.2.2.1. Geen vrij verkeer van werknemers

Een algemeen vrij verkeer van werknemers wordt dus niet afgekondigd in de Europa Overeenkomsten. Er is geen recht op toegang tot de EG en immigratie wordt dus aan de individuele controle van de lidstaten overgelaten³². Niet alleen is er geen vrij verkeer van werknemers, er is ook geen recht op een arbeidsvergunning voorzien voor de CEEC onderdanen, die reeds legaal in de EG verblijven. In tegenstelling tot de Turkse Associatieovereenkomst is er ook geen voortdurend recht op arbeid en verblijf na een periode van legale tewerkstelling. Een recht op verblijf is evenmin automatisch uitgebreid tot familieleden van legaal tewerkgestelde CEEC-onderdanen, daartoe is het nationale recht van de lidstaten van toepassing, eventueel bepaald door bilaterale verdragen met de CEECs. Het is wel zo dat indien de echtgenoot en kinderen reeds legaal verblijven, zij wel toegang tot de arbeidsmarkt hebben, voor de duur van de tewerkstelling van de CEEC werknemer.

Voor de legaal tewerkgestelde CEEC werknemers voorzien de Europa Overeenkomsten gelijke behandeling als de EU-werknemers (non-discriminatie), voor wat arbeidsvoorwaarden, loon en ontslag betreft. De sociale zekerheidsbepalingen zijn echter zwakker. Er is niet voorzien in een algemene gelijke behandelingsclausule voor deze rechten³³.

12.2.2.2. Recht van Vestiging

Het recht van vestiging om economische activiteiten als zelfstandige uit te oefenen of om een onderneming op te richten en te leiden, is wel voorzien. Het recht op vestiging weerspiegelt de wens van de EU om EU-bedrijven en EU-onderdanen de kans te geven om zich in de groeiende markten van de CEECs te vestigen. Bij wederkerigheid bestaan deze rechten voor onderdanen van de CEECs (Cremona, 1997).

Er wordt hierbij een strikt onderscheid gemaakt tussen dit vestigingsrecht en het verkeer van werknemers: zelfstandige activiteiten en ondernemingen mogen niet uitgebreid worden tot het zoeken of het opnemen van werk als werknemer in de arbeidsmarkt en brengt dus geen recht als werknemer met zich mee³⁴. Toch is er één categorie aan wie dit recht wel werd toegekend. Wanneer men het recht op vestiging uitoefent, kan men eigen 'sleutelpersoneel' tewerkstellen die onderdaan zijn van de CEECs. Het betreft senior management en mensen met gespecialiseerde kennis, kwalificaties en vaardigheden, op voorwaarde dat zij een sleutelrol vervullen in het bedrijf en uitsluitend tewerkgesteld zijn door een dergelijk bedrijf. Op die manier voorzien de Europa Overeenkomsten in een indirect recht tot vrij verkeer van arbeidskrachten van de CEECs, zij het op beperkte wijze.

Recentelijk heeft het Hof van Justitie zich uitgesproken over de draagwijdte van het recht van vestiging van de Europa Overeenkomsten³⁵. In navolging van haar vaste rechtspraak, oordeelde het Hof dat de vrijheid van vestiging directe werking heeft, dus rechtsreeks door burgers kan worden ingeroepen. Doch het hof stelt ook dat aan het vestigingsrecht zoals vermeld in de associatieakkoorden niet dezelfde inhoud kan worden verleend als aan het vestigingsrecht zoals het volgt uit het EG-verdrag. De verleende rechten van toegang en verblijf zijn niet absoluut, en kunnen door de ontvangststaat worden ingeperkt. Door de rechtszaken voor het Hof werd duidelijk dat enkel wie kan bewijzen dat hij zich daadwerkelijk als zelfstandige gaat vestigen, zonder arbeid in loondienst te moeten verrichten of een beroep op de openbare middelen te moeten doen, zich op de associatieakkoorden kan beroepen. De ontvangststaat kan de nationale regels inzake toegang en verblijf blijven toepassen en een voorafgaande controle op de juistheid van de beweringen doorvoeren.

Overigens worden de Lidstaten aangemoedigd om bilaterale verdragen af te sluiten met de CEECs om de mogelijke toegang tot werkgelegenheid te verbeteren. De gesloten bilaterale verdragen hebben meestal betrekking op de tewerkstelling van stagiairs, seizoenarbeiders en "contractarbeiders"³⁶. Dergelijke verdragen zijn echter niet overvloedig afgesloten (België sloot slechts verdragen af met Polen en de Slowaakse republiek voor de tewerkstelling van stagiairs). Vooral Duitsland sloot verschillende verdragen af³⁷. De bilaterale overeenkomst tussen Duitsland en Polen voorzag een juridisch kader voor 204.000 Poolse seizoenarbeiders, die voor gemiddeld 10 weken op Duitse bodem arbeid kwamen verrichten; evenals 23.000 contractarbeiders. Er wordt algemeen aangenomen dat de bilaterale verdragen een belangrijk kader bieden voor tijdelijk verkeer van werkers uit de CEECs, onder meer omdat zodoende illegale migratie gekanaliseerd wordt naar legale seizoenarbeid (Garnier, 2001).

12.2.3. Huidige Migratie Turkije-EU

Turkije werd betrokken bij massale arbeidsmigratie naar de EU in het begin van de jaren zestig tot 1973/74. Toen werd wegens de economische crisis de arbeidsmigratie abrupt stopgezet. Turkse migranten migreerden sindsdien op basis van familiehereniging, op basis van asiel of illegaal naar de EU. In 1999 bijvoorbeeld emigreerden 90.000 Turken, vooral op basis

van familiehereniging en als illegale arbeidsmigratie en voornamelijk naar de EU. In 2000 (SOPEMI, 2001) waren net iets meer dan drie miljoen Turken aanwezig in de EU, waarvan 70.000 in België. In België is 5,7% van de vreemdelingen geboren in Turkije (Europese Commissie, 2000). Daarnaast werden velen reeds tot de nationaliteit van het gastland genaturaliseerd. Er is echter een daling van het aantal Turkse migranten vast te stellen in België: van 84.935 in 1991 tot 70.701 in 1999. De daling wordt tevens vastgesteld als men de genaturaliseerde Turken bij deze cijfers telt. Er is dus zeker geen sprake van een vloedgolf op dit moment (De Tapia, 2001).

12.2.4. Huidige regulering van de relaties EU-Turkije

Het Ankara akkoord, getekend op 12 september 1963³⁸, en het daaropvolgende Protocol, voorzien het geleidelijk instellen van een douane-unie in een tijdsspanne tussen twaalf en 22 jaar. Gedurende diezelfde periode zou ook het vrij verkeer van werknemers ingesteld worden. Eind 1995 werd de laatste fase van de douane-unie voltooid, doch van het vrij verkeer van werknemers is tot op vandaag geen sprake³⁹. De Associatieraad is bevoegd om beslissingen te nemen betreffende ontwikkelingen van de associatierelatie. Haar beslissingen hebben een determinerende rol gespeeld in het uitstippelen van de rechten van Turkse arbeidsmigranten die reeds deel uitmaken van de EU arbeidsmarkt en hun familie, zonder dat het vrij verkeer effectief werd ingesteld (Rogers, 2000). De rechten van de Turkse werknemer worden uitgebreid naarmate de duur van de tewerkstelling vordert⁴⁰. Een Turkse burger die gedurende een jaar legaal tewerkgesteld is heeft recht op een hernieuwing van zijn arbeidsvergunning bij dezelfde werkgever. Na drie jaar legale tewerkstelling mag hij voor een andere werkgever beginnen werken en ingaan op gelijk welk aanbod voor hetzelfde beroep. Na vier jaar is de werknemer vrij om gelijk welk beroep op te nemen, hetgeen hem het recht geeft om gedurende een redelijke termijn werk te zoeken⁴¹.

Er is geen recht op familiehereniging voorzien in het Ankara Akkoord. Wel wordt voorzien dat familieleden⁴² die door nationale wetgeving toegelaten werden zich te voegen bij de Turkse werknemer, na drie jaar legaal verblijf zich zelf op de arbeidsmarkt kunnen begeven van de Lidstaat waar zij verblijven, doch prioriteit wordt nog steeds gegeven aan werknemers-onderdanen van lidstaten. Na vijf jaar verblijf hebben zij toegang tot gelijk welke job⁴³. Kinderen van Turkse werknemers die een beroepsopleiding hebben gevolgd, kunnen - ongeacht de duur van hun verblijf – aan het werk⁴⁴. Deze bepalingen⁴⁵ worden geacht directe werking te hebben, waardoor Turkse burgers er zich rechtstreeks op kunnen beroepen⁴⁶.

Ook de sociale zekerheid van Turkse werknemers en diens familie werden uitvoerig geregeld. Beslissing 3/80 van de Turkse Associatieraad⁴⁷ voorziet dat de sociale zekerheidsregels van de Lidstaten zullen gecoördineerd worden opdat Turkse werknemers en familie zouden kunnen aanspraak maken op sociale zekerheid, via de aggregatie van tewerkstellingsperiodes in verschillende Lidstaten, doch echter niet voor de tewerkstelling in Turkije. Zij genieten dezelfde rechten en plichten als de onderdanen van de betrokken Lidstaat (gelijke behandeling) voor wat betreft ziekte en moederschap, invaliditeit, pensioen, overlevingspensioen, arbeidsongevallen en beroepsziektes, overlijdensuitkeringen, werkloosheidsuitkeringen en kinderbijslag (Centel, 1998). Tenslotte voorziet het Ankara Akkoord in een basis voor de vrijheid van vestiging van zelfstandigen en de vrijheid van dienstverlening, doch de Associatieraad heeft nog geen implementatie regeling voorzien.

Het Associatie Akkoord voorzag het vrij verkeer van werknemers in een periode van expansie van de Europese Arbeidsmarkt en bloeiende arbeidsmigratie (Guild, 2001). Dat deze vandaag nog steeds niet is ingevoerd, is een indicatie van de sterk geslonken openheid ten opzichte van

Turkse migratie vanaf de economische recessie van de jaren zeventig. Mede door de vrees van EU-lidstaten (en vooral Duitsland) dat het vrij verkeer een te grote migratiegolf vanuit Turkije tot stand zou brengen (Guiraudon, 1998) maakt een verdere uitbreiding van het vrij verkeer met Turkije tot een gevoelig thema. Naast economische redenen spelen ook culturele motieven een rol. Er bestaat onder de Europese bevolking een groeiend gevoel van xenofobe incompatibiliteit tussen het 'Christelijke' Europa en 'Moslim' Turkije. Ongeveer 70% van alle etnische minderheden in Europa zijn Moslim (niet alleen Turks). Vaak worden zij aanzien als een bedreiging voor de identiteit, cultuur en godsdienst van de EU-landen. De Turkse kandidatuur wordt in dit licht minder aantrekkelijk (Melis, 2001). Volgens Ludlow is dit een ongesproken assumptie, die des te belangrijk is juist omdat ze onuitgesproken is (Ludlow, 1999). Gwenaëlle Le Guillou ontwaart een "dubbel communautair discours" aangaande de uitbreiding van de EU tot Turkije. Enerzijds wordt Turkije officieel erkend aanspraak te hebben op het lidmaatschap. Anderzijds is er een officieuze weigering Turkije te integreren wegens haar islamitische achtergrond en tevens haar geografische en demografische situatie (Le Guillou, 1999). Indicaties van de reserves die de EU erop nahoudt aangaande de Islamitische cultuur van Turkije, kunnen teruggevonden worden in de bewoordingen van de Commissie. Aangaande de toetreding van Malta en Cyprus wordt herhaaldelijk gewezen op de "Europese identiteit" van de twee landen. Wat Turkije betreft houdt de Commissie het op "een algemene oriëntatie naar Europa". Zo lieten de Europese Christen-democraten zich ontvallen dat "Turkije geen deel kan uitmaken van Europa om redenen van religie", hetgeen een felle negatieve reactie aan Turkse zijde uitlokte (Le Guillou, 1999: 99). Ook het demografisch gewicht van Turkije is een doorn in het oog van de EU. In 2005 vermoedelijk met zeventig miljoen inwoners, waarvan velen jong en relatief weinig ontwikkeld, zou Turkije een van de grootste Lidstaten worden. Dit zou enorme budgettaire transfers met zich meebrengen en tevens op de EU besluitvorming wegen. De uitbreiding van het vrij verkeer van werknemers tot Turkije lijkt in dit licht niet voor de directe toekomst.

12.2.5. Migratie na uitbreiding: schattingen

Enkele voorspellingen met betrekking tot post-uitbreiding migratie laten vermoeden dat de impact op de Belgische/Vlaamse arbeidsmarkt en maatschappij beperkt zal zijn. Deze hebben betrekking op de kwantiteit van de geschatte migratie, met de verwachte gastlanden voor deze migratie en met de soort migratie die zich zou ontwikkelen.

12.2.5.1. Hoeveel en welke migratie wordt verwacht?

Verschillende studies hebben getracht om de vooruitzichten van arbeidsmigratie vanuit de CEECs na uitbreiding te schatten. Men meent dat verschillende factoren bij dergelijke migratie een rol spelen, doch het gewicht van elke factor blijkt moeilijk in te schatten: het betreft de inkomenskloof tussen land van herkomst en gastland, de arbeidsmarktsituatie in het gastland, geografische nabijheid, emigratie tradities, het bestaan van etnische en familienetwerken, etnische en politieke problemen, culturele en taalverschillen en ten slotte verwachtingen over de sociale en economische vooruitgang in het thuisland (Europese Commissie, 2001: 7). De studies schatten dat in *de eerste jaren* na de uitbreiding tot de 8 CEECs⁴⁸, een arbeidsmigratie van tussen 70.000 en 150.000 werkers per jaar op gang zal komen. Deze cijfers stijgen aanzienlijk wanneer de volgmigratie van familie tevens in rekening wordt gebracht. Wanneer later Bulgarije en Roemenië zullen toetreden, worden initieel 50.000 werkers (135.000 personen) per jaar verwacht (Bruker en Boeri, 2001). Op

langere termijn wordt het arbeidspotentieel op grofweg 1% van de EU15 bevolking geschat, het mogelijke resultaat van een jarenlange afname van de migratiestromen. Deze schattingen suggereren dat de impact op de EU arbeidsmarkt beperkt zal zijn. Lonen en werkgelegenheid zouden niet beduidend beïnvloed worden (Europese Commissie, 2001:8). Het dient tevens benadrukt dat niet alle landen op hetzelfde moment zullen toetreden, waardoor mogelijke effecten gespreid zouden zijn in de tijd.

Wat echter wel van belang is voor Vlaanderen en België is het feit dat men ervan uitgaat dat enkel een heel beperkt aantal landen de migratiestromen zal verwerken, met name Duitsland en Oostenrijk. Geografische nabijheid is een doorslaggevende factor bij de keuze van het migratieland, hoewel ook historische links en migratiestromen in het verleden een rol spelen. België ligt geografisch gezien vrij ver van België, maar de psychologische verte is relatief klein gezien de bestaande migratiestroom tussen België en Polen sinds de jaren zeventig (Caestecker, 2000).

Enkele steekproeven brachten aan het licht dat toekomstige EU-burgers vooral tijdelijke migratie verkiezen boven permanent vestiging. Onderzoek suggereert dat grens - arbeidsbewegingen sterk zullen toenemen, zoals pendelen en het aanbieden van diensten over de grenzen heen. Er worden tevens veel sectorale verschillen verwacht, met name een verhoogde migratie voor wat de knelpuntberoepen betreft.

12.2.5.2. Migratie Na Uitbreiding: Beleidsopties

De toetreding tot de EU brengt normaalgezien de toepassing van het *acquis communautaire* in de nieuwe EU Lidstaat met zich mee. Zoals gesteld bestaan reserves met betrekking tot de onmiddellijke toepassing van 'het vrij verkeer van personen'. Tijdens de uitbreidingsonderhandelingen zal beslist worden in welke mate en binnen welke termijn de EU het vrij verkeer van personen ook zal toepassen op de nieuwe lidstaten. De EU heeft aan de kandidaat-Lidstaten Tsjechië, Slowakije, Estland, Letland, Litouwen, Hongarije, Polen en Slovenië, doch niet Malta en Cyprus, de volgende transitie maatregelen voorgesteld.

Gedurende de eerste twee jaren na toetreding zullen nationale maatregelen van de huidige lidstaten van kracht zijn (afhankelijk van de soepelheid van de nationale maatregelen kunnen ze een volledige toegang tot de nationale arbeidsmarkt met zich meebrengen). Vanaf het einde van deze periode zal de stand van zaken geëvalueerd worden. Deze evaluatie zal automatisch plaatsvinden voor het einde van het tweede jaar en vervolgens tevens op het verzoek van een nieuwe Lidstaat. De evaluatie bestaat uit een rapport door de Commissie, maar laat de uiteindelijke beslissing om het vrij verkeer van personen toe te passen over aan de Lidstaten.

De transitieperiode zou moeten beëindigd worden na *vijf jaar*, maar het kan verlengd worden met *nogmaals twee jaar* in de Lidstaten waar serieuze (dreiging van) arbeidsmarktstoornissen optreden. Gedurende deze *zeven jaar* is het elke Lidstaat toegestaan *veiligheidsclausules* in te lassen, die de Lidstaten toelaten om restricties op te leggen wanneer de arbeidsmarkt zou ontwricht raken door migratiestromen. Er is tevens een *standstill clause* voorzien die stipuleert dat de huidige toegangsregels tot de nationale arbeidsmarkten niet mogen verstrengd worden.

Als intentieverklaring stelt de EU tenslotte voor om bij de toegangsverdragen een verklaring van de huidige Lidstaten te voegen, bepalend dat zij zich zullen inspannen om een meer soepele toegang tot hun nationale arbeidsmarkten na te streven voor en vanaf de toetreding.

13. Samenvatting en synthese

13.1. Opzet

Dit trendrapport belicht a) het arbeidsmigratiebeleid in een selectie van Europese landen, met bijzondere aandacht voor Duitsland, Nederland, Groot-Brittannië en Frankrijk; b) het beleidsdebat over de vraag of gecontroleerde bijkomende migratie al dan niet een (partiële) oplossing kan bieden voor knelpunten in de arbeidsmarkt, vooral dan op langere termijn; c) beleidsontwikkelingen inzake arbeidsmigratie op supra-nationaal vlak, met name op het niveau van de Europese Unie.

13.2. De context

13.2.1. Algemeen

Arbeidsmigratiebeleid is om verschillende redenen actueel in de Europese context.

- Werkgevers geven aan dat het structureel moeilijker wordt om geschikte kandidaten te vinden voor bepaalde functies. Die knelpunten manifesteren zich vooral in periodes van hoogconjunctuur maar zouden niettemin en in toenemende mate een structureel karakter hebben. De knelpunten situeren zich zowel aan de bovenkant van de arbeidsmarkt als aan de onderkant - er zijn tekorten aan hogeschoolden, maar ook aan lager en technisch gekwalificeerden. De vereiste kwalificaties en ervaring zijn echter doorgaans specifiek van aard.
- Ondernemingen en sommige experts stellen daarenboven dat een groeiende internationale mobiliteit van werknemers wenselijk is vanuit het perspectief van de internationalisering van de economie. De beperkingen op arbeidsmigratie zouden een rem zetten op de uitbouw van de kenniseconomie. Zo zou een vrijere arbeidsmigratie de vorming van high-tech polen kunnen bevorderen.
- Bepaalde organisaties en experts stellen dat substantieel meer arbeidsmigratie noodzakelijk zal zijn om de economische en budgettaire gevolgen van de geprojecteerde ontgroening en vervolgens inkrimping van de beroepsbevolking op te vangen.
- Ook wordt aangevoerd dat de formele migratiestop steeds meer inconsistent is met de migratierealiteit. Experts wijzen op de talrijke zogenaamde push-factoren die maken dat de EU landen blijvend geconfronteerd worden met migratiestromen.

13.2.2. Vlaanderen

In Vlaanderen ervaart men, vooral in werkgeverskringen, een aantal specifieke knelpunten:

- de beperkte duur van de arbeidsvergunningen;
- de noodzaak van de voorafgaandelijke matching tussen werknemer en werkgever;
- de beperkingen op het werven van lager en technisch gekwalificeerden.

13.3. Arbeidsmigratiebeleid in onze buurlanden en elders in Europa

13.3.1. Beperkingen

Dit rapport belicht in hoofdlijnen het arbeidsmigratiebeleid in een selectie van EU landen. In de meeste Europese landen bestaan er aanzienlijke discrepanties tussen de geproclameerde algemene beleidsprincipes, het wettelijke en reglementair kader dat daadwerkelijk in voege is, de uitvoeringspraktijk inzake arbeidsvergunningen en dergelijke, en de (al dan niet gedoogde) realiteit. De literatuur en documentatie waarop dit rapport berust is globaal adequaat voor de eerste twee elementen, maar schiet tekort op de laatste twee.

Zo geldt in tal van landen in feite al decennialang een principiële migratiestop. In weinig landen werd en wordt daar strikt aan vastgehouden, zij het in het wettelijk kader dat arbeidsmigratie regelt en/of in de uitvoeringspraktijk. In de meeste landen is men gaandeweg via allerlei uitzonderingsregelingen van het algemeen principe gaan afwijken. Daardoor is het effectief reglementair kader in de meeste landen uitgegroeid tot een complex kluwen van diverse (doorgaans veelvuldig geamendeerde) uitzonderingsregelingen. Het beperkte bestek van de opdracht maakt dat we deze complexiteit maar partieel hebben kunnen vatten, hoewel we beseffen dat onder sommige ogenschijnlijk marginale of verwaarloosbare uitzonderingsregelingen soms belangrijke migratiestromen kunnen schuilgaan.

Een andere beperking van dit rapport vloeit voort uit het feit dat de beschikbare literatuur en documentatie niet steeds een helder zicht geeft op de administratieve uitvoeringspraktijk. Een goed voorbeeld om dit te illustreren is de implementatie van het principe van de voorafgaandelijke arbeidsmarkttoets. In zowat alle Europese landen geldt het principe dat er geen arbeidsvergunning wordt gegeven tenzij er op de EU of EER arbeidsmarkt niemand kan worden gevonden die in aanmerking komt voor de betreffende betrekking, eventueel na een passende opleiding. In de cijfers ziet men echter dat in bepaalde landen (zoals Nederland en Groot-Brittannië) meer dan 90 procent van de aanvragen om een arbeidsvergunning daadwerkelijk worden toegekend. Dit suggereert een weinig strikte implementatie. Maar in hoeverre dergelijk hoge toekenningsratio's een functie zijn van uitvoeringspraktijk, dan wel van zelfselectie van werkgevers, al dan niet tijdelijke omstandigheden op de arbeidsmarkt of andere factoren is moeilijk te achterhalen uit de beschikbare documentatie.

13.3.2. Markante overeenkomsten

Zowat overal in Europa gold tot voor kort een regime van principiële nul-migratie en in de meeste landen geldt dit in feite nog steeds. In de praktijk bestaan in alle landen regelingen die aanzienlijke arbeidsmigratiestromen accommoderen. Zo kennen zowat alle Europese landen een systeem van tijdelijke arbeidsvergunningen voor vreemdelingen (niet EU of EER ingezetenen).

Die systemen hebben een aantal gemeenschappelijke kenmerken:

- De vergunningen zijn in de regel tijdelijk en gelden doorgaans voor de duur van de tewerkstelling. Algemeen kan men stellen dat duur positief correleert met opleidings- en functieniveau. Voor hogeropgeleiden en hoge functies gelden in de regel de langste maximumtermijnen (3 à 4 jaar zijn gangbare maxima). Arbeidsmigratie van

lagergeschoolden heeft doorgaans het karakter van seizoenarbeid of projectarbeid voor hoogstens enkele maanden.

- Algemeen geldt het principe dat er geen arbeidsvergunning wordt gegeven tenzij er op de EU of EER arbeidsmarkt niemand kan worden gevonden die in aanmerking komt voor de betreffende betrekking, eventueel na een passende opleiding. Een dergelijke arbeidsmarkttoets is doorgaans niet van toepassing voor lagergeschoolde seizoenen of projectarbeid, omdat hiervoor doorgaans strikte tijdsbependingen en quota gelden. De implementatie van dit principe verschilt echter merkkelijk (zie onder).
- Er moet een voorafgaandelijke matching zijn tussen werkgever en werknemer, d.w.z. er kan maar een arbeidsvergunning worden afgeleverd in functie van een concreet jobaanbod.
- Arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden mogen doorgaans niet afwijken van de regels die gelden voor lokale werknemers.
- Er gelden, met name wat arbeidsvergunningen voor hogergeschoolden en leidinggevendenden betreft doorgaans geen quota. (Het veelbesproken Duitse "green-card" initiatief is een uitzondering op deze regel.) Quota gelden in de regel wel voor lagergeschoolde arbeidsmigranten, met name voor seizoen- en projectarbeiders.

13.3.3. Markante verschillen

- Wat betreft duur en uitzicht op permanente migratie. De tijdelijkheid van de arbeidsvergunning is de algemene regel in Europa, maar in vele gevallen lijkt de regelgeving mogelijkheden te bieden om deze tijdsbepending te omzeilen, althans voor een aantal additionele jaren. Dit is met name het geval in regelingen voor de tewerkstelling van hogere kaderleden (met name van internationals), academici, hooggeschoolde specialisten. In Nederland kan de vreemdeling wiens arbeidsvergunning is afgelopen ook in aanmerking komen voor een aantekening op zijn verblijfsdocument dat arbeid vrij is toegestaan. Ook in Groot-Brittannië kan onder voorwaarden een tijdelijke arbeidsvergunning worden omgezet in een permanente. In het Duitse "green-card" stelsel geldt een strikte tijdsbepending. Het "green-card" stelsel is echter niet de enige regeling die tewerkstelling van niet-EU hooggeschoolden in Duitsland mogelijk maakt.
- Hoewel de arbeidsmarkttoets een algemeen geldend principe is verschilt de administratieve toepassing sterk van land tot land. In België geldt een flexibel toepassingsregime, vermits de arbeidsmarkttoets niet van toepassing is op o.a. hooggeschoolden en leidinggevendenden - een groep die bovendien op een weinig restrictieve wijze is afgebakend. In Nederland geldt de arbeidsmarkttoets in principe altijd; een vacature moet aantoonbaar een tijdlang geadverteerd en oningevuld zijn. Maar er is niet steeds sprake van een volledige toetsing en er zijn aanwijzingen dat de toepassing - althans in de huidige conjuncturele context - weinig strikt is zelfs indien volledige toetsing wettelijk vereist is. (Het toekenningspercentage situeert zich rond 95 procent.) In Duitsland verschilt de toepassing van regeling tot regeling. In het omvangrijke seizoen- en projectwerkerscircuit is er in de regel geen individuele toetsing. In de "green-card"-regeling voor ICT specialisten is er wel sprake van voorafgaandelijke toetsing op aanwezigheid van EU kandidaten. In Groot-Brittannië geldt in het reguliere stelsel van arbeidsvergunningen ook de voorafgaandelijke toets, maar er wordt in feite een lijst van knelpuntberoepen gehanteerd. Die lijst bevat ook

tal van relatief laaggekwalificeerde functies. Maar er zijn ook landen waar een comparatief strenge regeling in voege is. In Noorwegen bijvoorbeeld is het zelfs voor hooggeschoold of gekwalificeerd personeel niet vanzelfsprekend een arbeidsvergunning te bekomen. De expertise of kwalificaties waarover men beschikt, moet(en) absoluut noodzakelijk zijn voor het soort arbeid dat men wil verrichten. De aanvrager moet zijn kwalificaties of ervaring bovendien kunnen documenteren. Er wordt voor hooggeschoolden dus geen uitzondering gemaakt op de voorwaarde van de arbeidsmarkttoets.

- Wat betreft de voorafgaandelijke matching. Dit is een algemeen principe in Europa, d.w.z. arbeidsmigratie is maar mogelijk indien er een contact is tussen prospectieve werknemer en werkgever alsook een concreet jobaanbod. Dit zou kleine bedrijven zonder internationale netwerken benadelen - hoewel deze in principe beroep kunnen doen op internationale arbeidsbemiddeling. Er zijn echter belangrijke uitzonderingen. In het Duitse 'green-card' programma fungeert het Duitse arbeidsbureau als bemiddelaar tussen de binnenlandse vraag en het buitenlandse aanbod. Het Britse Highly Skilled Migrant Programme verschaft permanente arbeidsvergunningen aan buitenlanders die voldoende punten scoren op een aantal criteria. In Ierland en Italië bestaat er een systeem van werkvisa dat vreemde werknemers toelaat tijdelijk de arbeidsmarkt te betreden zonder voorafgaandelijk jobaanbod.
- Wat betreft de lager en technisch gekwalificeerden. Verschillende sectoren in Vlaanderen vragen om een regeling die zou toelaten lager en technisch gekwalificeerden voor beperkte tijd aan te werven (hoewel er reeds een regeling bestaat voor gespecialiseerde technici). In Nederland bestaat geen apart regime voor deze segmenten, maar het stelsel van arbeidsvergunningen laat in principe toe relatief laaggekwalificeerde buitenlanders aan te werven indien het een aantoonbaar oninvolbare vacature betreft. In de praktijk is men, zoals in Vlaanderen, terughoudend. In Duitsland is er extensieve tewerkstelling van relatief laaggekwalificeerde buitenlanders. De facto is er een nieuw regime voor tijdelijke gastarbeid ontstaan, bestaande uit een complex van bilaterale verdragen inzake seizoen-, project- en grensarbeid met Oost-Europese landen. In Groot-Brittannië staan bepaalde relatief laaggekwalificeerde functies op de lijst van knelpuntfuncties waarvoor een arbeidsvergunning wordt uitgereikt. Ook kent het VK een regeling voor seizoenarbeid met een uitgebreid toepassingsgebied. In tal van andere Europese landen, zoals in Frankrijk, maar met name in Zuid-Europa, is er sprake van aanzienlijke tewerkstelling van laaggekwalificeerde niet-EU migranten, voornamelijk in het kader van seizoenarbeid. Grootschalige regularisatiecampagnes hebben bovendien bijgedragen tot een partiële regularisatie van laaggeschoolde arbeidsmigratie.
- Wat betreft quota. Tijdelijke arbeidsvergunningen zijn doorgaans niet onderworpen aan een quotum als het hogergeschoolden en leidinggevenden betreft. Landen zoals Italië en Oostenrijk zijn in deze uitzonderingen. Ook voor de Duitse green-cards en het Britse Highly Skilled Migrant Programme gelden quota. Quota gelden echter vooral voor regelingen waarbij er geen individuele arbeidsmarkttoets is. Met name regelingen voor seizoen, project en grensarbeid zijn vrijwel steeds onderworpen aan een quotum.

13.4. Wat beweegt er op vlak van arbeidsmigratiebeleid ?

13.4.1. In onze buurlanden en elders in Europa

Het arbeidsmigratiebeleid in Europa heeft globaal gesproken een "stop and go" karakter. Reglementering en vooral uitvoeringspraktijk worden in de meeste landen, binnen de geldende wettelijke en politieke marges, ad hoc aangepast aan de situatie op de arbeidsmarkt zoals die zich werkelijk stelt. De stelsels van arbeidsvergunningen in landen zoals België, Nederland of Groot-Brittannië laten dan ook vrij flexibel toe om tegemoet te komen aan manifeste tekorten aan gekwalificeerde arbeid. Met name de uitvoeringspraktijk inzake te toekenning van arbeidsvergunningen lijkt sterk te correleren met de conjuncturele omstandigheden, wat overigens een logisch en bedoeld gevolg is van het principe van de voorafgaandelijke arbeidsmarkttoets.

Voor een selectie van landen hebben we gekeken naar het beleidsdebat en de beleidsintenties inzake arbeidsmigratie op langere termijn.

Het Duitse "green-card" initiatief voor ICT-werkers is een belangrijk referentiepunt geworden in het actuele debat over arbeidsmigratiebeleid. (Hoewel de naam verwijst naar de permanente verblijfsvergunningen in de Verenigde Staten, gaat het in Duitsland om tijdelijke arbeidsvergunningen voor hooggeschoolde ICT-specialisten.) Die centrale plaats in het debat mag enige verbazing wekken. De regelgeving die in België de tewerkstelling van buitenlandse hooggeschoolden en leidinggevendens regelt is immers aanzienlijk minder strikt dan de regelgeving die aan de basis ligt van het Duitse green-card systeem. Ook de regelingen in landen zoals Nederland en Groot-Brittannië zijn aanzienlijk minder strikt, hoewel ook in die landen veelvuldig naar het Duitse voorbeeld wordt verwezen.

Het Duitse Green-card initiatief is echter atypisch in de Europese context in de zin dat het een maatregel inzake arbeidsmigratie is die voortvloeide uit en kaderde in een expliciete politieke keuze ten gunste van arbeidsmigratie. Het vorig jaar gepubliceerde rapport Süssmuth markeert een verdere stap in de expliciete affirmatie van Duitsland als immigratieland. In het rapport wordt gesteld dat de voorspelde krimp van de beroepsbevolking een bedreiging vormt voor de economische welvaart van Duitsland, het functioneren van de arbeidsmarkt en de gezondheid van de openbare financiën. In het kielzog van het rapport kwam een nieuwe migratiewet tot stand die o.a. voorziet in permanente migratie van hooggeschoolden op basis van een puntensysteem en tijdelijke arbeidsmigratie in functie van manifeste knelpunten. Of deze migratiewet daadwerkelijk in voege komt blijft echter om politieke en constitutionele redenen onzeker.

Ook een aantal andere Europese landen zijn recentelijk tot een meer expliciete standpuntbepaling gekomen inzake arbeidsmigratie op langere termijn.

De Nederlandse regering wijst arbeidsmigratie expliciet af als een belangrijk instrument van economisch beleid, met name dan om de consequenties van de veroudering op te vangen. Volgende overwegingen spelen een prominente rol: a) Nederland zou nog een grote arbeidsreserve hebben en b) de nakende EU uitbreiding zou een nieuw arbeidspotentieel ontsluiten. Op een meer fundamenteel niveau is de houding ten aanzien van arbeidsmigratie als een instrument van economische politiek terughoudend omdat de doorgaans economisch minder gunstige volgmigratie te moeilijk beheersbaar zou zijn. In de praktijk worden echter een relatief groot aantal tijdelijke arbeidsvergunningen aan overwegend hogergeschoolden

afgeleverd. Recentelijk nog werden inspanningen geleverd om de administratieve procedures te vergemakkelijken.

Groot-Brittannië kent reeds een relatief liberaal beleid inzake arbeidsmigratie en tendert duidelijk ook naar een structurele toename van de arbeidsmigratie. Men beoogt meer hooggekwalificeerde professionals en academici aan te trekken, evenals entrepreneurs en investeerders. Men plant ook verdere versoepelingen van de regelgeving op vlak van seizoensarbeid en tewerkstelling van lagergekwalificeerden. Het beleid beoogt enerzijds de positie van Groot-Brittannië in sectoren zoals financiële dienstverlening en wetenschappelijk onderzoek te consolideren en anderzijds de grootschalige structurele tekorten in de comparatief ondergefinancierde publieke sector op te vangen.

13.4.2. Op supra-nationaal vlak

Het belang van het supra-nationaal niveau op vlak van migratiebeleid is aan het toenemen, maar blijft vooralsnog tentatief. In navolging van het verdrag van Amsterdam en de daarop volgende Europese Raden werd beslist dat migratie als oorspronkelijk onderdeel van de derde pijler "Justitie en Binnenlandse Zaken" een communautaire bevoegdheid wordt, waardoor de Commissie en het Europees Parlement beleidsbevoegdheid krijgen. De Commissie stelde reeds enkele relevante richtlijnen voor, die een harmonisering van de toelatingscriteria en procedures voor arbeidsmigratie en gezinshereniging beogen, alsook een gemeenschappelijk statuut voor langdurig ingezetenen. De voorstellen van de Commissie duiden echter op een meer open houding ten opzichte van arbeidsmigratie dan de houding van de meeste Lidstaten. Vooralsnog heeft de Raad zich immers beperkt tot het uiten van beleidsintenties inzake arbeidsmigratie en stelt zij zich terughoudender ten aanzien van bijvoorbeeld familiehereniging van de Commissie (dit blijkt uit het afgezwakte voorstel van richtlijn na behandeling door de Raad). Toch wordt verwacht dat de initiatieven van de Commissie eventueel in aangepaste versie Europese wetgeving zullen worden.

De algemene verwachting is dat de uitbreiding van de EU een aanzienlijk arbeidspotentieel zal ontsluiten, zowel van lager- als van hogergeschoolden. Gezaghebbende studies suggereren echter dat massale migratiestromen zullen uitblijven. De uitbreiding zal immers stapsgewijs en in fazen verlopen. De recente hervorming van de reglementering met betrekking tot arbeidsmigratie in België markeerde een eerste stap in het toekennen van een bevoorrechte positie aan werknemers uit kandidaat-lidstaten.

13.5. Beleidsaanbevelingen

Het opzet van dit rapport was een overzicht *in hoofdlijnen* te geven van het beleid inzake en het beleidsdenken omtrent arbeidsmigratie in de ons omringende landen. Hoewel dit rapport om deze reden een tentatief karakter heeft lijken enkele beleidsconclusies zich af te tekenen.

Ten eerste, België kent in vergelijking met vele andere Europese landen een flexibel en gastvrij arbeidsmigratieregime ten aanzien hogergeschoolden. De toegangscriteria zijn weinig restrictief, de toegelaten verblijfsduur is comparatief lang (binnenkort onbeperkt voor een aantal categorieën) en er zijn geen grenzen op de aantallen die worden toegelaten. De administratieve procedures blijken comparatief efficiënt te verlopen. De voorwaarde dat er reeds een contact moet zijn tussen werkgever en werknemer is niettemin een beperking. Een

systeem van tijdelijke werkvisa voor hogergeschoolden zonder de vereiste van een concreet jobaanbod, zoals dat bestaan in een aantal Europese landen, zou hier in een uitkomst kunnen bieden. Een cruciale vraag die in deze context nog verder onderzoek behoeft is of administraties in landen waar dergelijke werkvisa bestaan er daadwerkelijk in slagen op een efficiënte en accurate wijze geschikte kandidaten te selecteren. (Een systeem waarin een vergunning enkel maar wordt toegekend in functie van een daadwerkelijk jobaanbod na selectie door een concrete werkgever lijkt een grotere garantie in te houden dat enkel werkelijk valabele kandidaten toegang verwerven.) Een systeem van permanente migratie dat op punten berust, zoals recentelijk op experimentele wijze werd geïmplementeerd in Groot-Brittannië en zoals op stapel staat in Duitsland, zou ook een mogelijke uitkomst kunnen bieden voor meer structurele tekorten aan hogergeschoolden. Het verdient daarom de aanbeveling de ontwikkelingen in Groot-Brittannië en Duitsland verder op te volgen en de uitkomsten van de geplande evaluatiestudies grondig te bestuderen. Sceptici voeren immers aan dat ook dergelijke systemen niet de vereiste graad van selectiviteit kunnen realiseren en dat de economische netto-opbrengst op langere termijn vermindert door volgmigratie met een minder gunstig economisch profiel. Verder bestaan er twijfels of Europa de nodige aantrekkingskracht ten aanzien van hogergeschoolde en hooggetalenteerde migranten kan ontwikkelen.

Ten tweede, België is comparatief terughoudend ten aanzien van arbeidsmigratie van lagergekwalificeerden. Migratiebewegingen van lagergekwalificeerde niet-EER burgers omwille van puur economische redenen worden wettelijk niet ruim geaccommodeerd in België. Stelsels voor seizoen- en projectarbeid, zoals die elders in Europa bestaan, zijn onbestaande of comparatief weinig uitgebouwd. Daarom verdient het allicht de aanbeveling verder te onderzoeken of en in welke mate dergelijke systemen een antwoord zouden kunnen bieden op bepaalde knelpunten in de arbeidsmarkt. Het is echter nuttig toe te voegen dat er een aanzienlijkde de facto immigratie van lagergeschoolden is. Vele migranten die via gezinshereniging ons land binnenkomen zijn relatief laaggeschoold. Ook de recente regularisatiecampagne voor illegalen heeft het officiële arbeidsaanbod lagergeschoolden substantieel verruimd (alook van hogergeschoolden). De nieuwe C-kaart voor ontvankelijke asielzoekers en anderen die nog geen definitief statuut hebben impliceert eveneens een de facto verruiming van het arbeidsaanbod. Op langere termijn zal de verdere uitbreiding van de EU het aanbod lagergekwalificeerde arbeidskrachten verruimen.

Ten derde, de beleidsvorming in België lijkt meer dan in de ons omringende landen op een ad hoc wijze te gebeuren. Illustratief in deze context is het feit dat de recente veranderingen in de Belgische reglementering inzake arbeidsmigratie, hoewel vrij ingrijpend op een aantal punten, nauwelijks onderwerp zijn geweest van maatschappelijk en parlementair debat. Men kan de vraag opwerpen of dit goed is, temeer omdat er tot op heden nog geen begin is van een gefundeerde en maatschappelijk geïnformeerde lange-termijnvisie met betrekking tot arbeidsmigratie.

Eindnoten

¹ Deze bepaling is dusdanig ruim dat dit in de praktijk bijna altijd kan worden ingeroepen als weigeringsmotief. Bovendien is het voor de werkgever bijna onmogelijk om dit negatief bewijsstuk te leveren.

- 2 Zie VEV-nota: versoepeling van het immigratiebeleid: soelaas voor de Vlaamse arbeidsmarkt?
- 3 Zie standpunten van diverse partijen in het senaatsrapport.
- 4 Zie standpunten van de werknemersorganisaties in senaatsrapport.
- 5 Zie standpunten van de werknemersorganisaties in senaatsrapport.
- 6 Van de zowat 7.3 miljoen buitenlanders in Duitsland leeft zowat 50 procent er al langer dan 10 jaar en zowat 20 procent langer dan 30 jaar.
- 7 Deze bevinding is consistent met de internationale literatuur (Borjas, 1999). Borjas noteert ook dat schattingen die gebaseerd zijn op complexere modellen over het algemeen weinig afwijken van de schattingen op basis van eenvoudige modellen.
- 8 Ook deze bevinding is globaal consistent met de internationale literatuur (Borjas, 1999).
- 9 Italië in de jaren '80 en Spanje in de jaren '90 vertoonden de laagste fertiliteitsgraden ooit gemeten.
- 10 Er wordt echter gewezen op het feit dat immigranten de informele economie te veel doen groeien en daardoor structurele veranderingen in de weg staat, hetgeen de invoering van moderne technologie hindert, hetgeen druk kan betekenen voor de formele economie. (Dell'Aringa, Neri, 1987: 107-126).
- 11 Op basis van Higgins, 2002.
- 12 Na de eerste vijf jaren heeft alleen de Europese Commissie nog initiatiefrecht inzake Asiel, Visa en Migratie.
- 13 Europese Raad van Tampere, 15 en 16 oktober 1999, Conclusies van het voorzitterschap, paragraaf 10 en 20.
- 14 Voor de inwerkingtreding van het verdrag van Amsterdam in 1998 heeft de Commissie reeds een voorstel ingediend voor een Verordening tot wijziging van Verordening (EEG) nr.1408/71, betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen. Het voorstel beoogt de uitbreiding van de Verordening tot de onderdanen van derde landen (zie infra). Zie ook: Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad betreffende het vrije verkeer, de verplaatsing en het verblijf van werknemers (COM (98) 394 final).
- 15 Voorstel van de Commissie (COM)2001 386 def., *PB C 332E*, 27.11.2001.
- 16 Drie maanden per jaar in de eerste twee jaar van verblijf, 6 maanden per jaar na twee jaar van verblijf.
- 17 Onderdanen van derde landen die reeds legaal in de lidstaat verbleven en er als zelfstandige werkte gedurende meer dan drie jaar in de loop van de voorafgaande vijf jaar, hoeven bij de indiening van de aanvraag niet meer te bewijzen dat zij werkgelegenheidskansen e.d. zou scheppen.
- 18 De richtlijn specificeert hoe de berekening van een 'ononderbroken legaal verblijf' dient te geschieden, met name welke perioden van afwezigheid en verblijf al dan niet meegerekend worden.
- 19 De lidstaten kunnen uitsluitend een beslissing tot uitzetting van een langdurig ingezetene nemen wanneer haar persoonlijk gedrag een actuele en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid vormt en een wezenlijk belang van de maatschappij hierdoor wordt geraakt (art. 13).
- 20 Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake het recht op gezinshereniging (door de Commissie overeenkomstig artikel 250, lid 2 van het EG-Verdrag ingediend)/* COM/2000/0624 def. - CNS 99/0258 */ *Publicatieblad Nr. C 062 E van 27/02/2001 blz. 0099 – 0111.*

- 21 Zijverwanten en andere familieleden die afhankelijk zijn van de vluchteling-aanvrager kunnen wel beroep doen op de gezinshereniging.
- 22 Indien een vluchteling geen documenten kan voorleggen die de familiebanden bewijzen, dient de Lidstaat achting te hebben voor andere vormen van bewijs. Een afwijzing van de aanvraag mag niet alleen gebaseerd zijn op het feit dat geen documentair bewijs voorhanden is.
- 23 De familieleden mogen wel reeds in de lidstaat aanwezig zijn indien uitzonderlijke omstandigheden voorhanden zijn of om humanitaire redenen.
- 24 Indien de verblijfsvergunning van de aanvrager voor onbepaalde termijn geldt, kan de Lidstaat de eerste verblijfsvergunning van het familielid beperken tot één jaar.
- 25 Bovendien is het de Lidstaten niet toegelaten om wat betreft sommige artikels (die de toepasselijke familieleden, de wachttermijnen en de controle over de socio-economische situatie van de aanvrager bij hernieuwing van de aanvraag, regelen) minder voordelige maatregelen uit te vaardigen dan deze van kracht op het moment van de invoering van de richtlijn.
- 26 Voorstel van de Commissie COM (99) 3 def CNS99013, *PB C 67, 10.03.1999*.
- 27 Voorstel van de Commissie COM(99) 3 def. COD99012, *PB C 67, 10.03.1999*.
- 28 *PB C 6 van 10.1.1998, blz. 12*
- 29 Met Bulgarije, voormalig Tsjecho-Slovakije, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië en Slovenië.
- 30 De CEEC's sloten op de volgende data de Europa Overeenkomsten af: Hongarije: december 1991 (van kracht februari 1994); Polen: december 1991 (van kracht februari 1994); Bulgarije: maart 1993 (van kracht februari 1995); Tsjechische Republiek: oktober 1993 (van kracht februari 1995); Roemenië: februari 1993 (van kracht februari 1995); Slowaakse Republiek: oktober 1993 (van kracht: februari 1995); Estland: juni 1995 (van kracht: februari 1998); Letland: juni 1995 (van kracht: februari 1998); Litouwen: juni 1995 (van kracht: februari 1998); Slovenië: juni 1996 (van kracht: februari 1998).
- 31 Malta en Cyprus worden gezien hun geringe populaties niet verder behandeld in deze tekst.
- 32 De Associatieraad die door elke Europa Overeenkomst wordt opgericht kan wel 'aanbevelingen' maken om het vrij verkeer van werknemers te verbeteren.
- 33 Wel wordt voorzien in het samentellen van arbeidsperiodes voor wat pensioenen en gezondheidszorg betreft, in kinderbijslag voor familieleden, in transfer van uitkeringen m.b.t. pensioenen, overlijden, invaliditeit, arbeidsongevallen of arbeidsziekte.
- 34 Verdrag voorziet in de verwijdering van alle restricties op het recht van vestiging, daar waar de Europa Overeenkomsten slechts het recht van gelijke behandeling als de eigen onderdanen voorschrijft. Dit komt neer op een minder verregaand engagement voor economische integratie. Zo wordt niet voorzien in een wederkerige erkenning van regelgeving tussen de lidstaten (home country principle). Gelijke behandeling wordt voorzien door 'elke lidstaat' zoals voor diens eigen onderdanen. Er is bijvoorbeeld geen erkenning van een licentie uitgereikt door een andere lidstaat aan een gevestigde onderdaan van de CEEC. Elke lidstaat mag de bedrijven en personen zelf reguleren.
- 35 Zaak C-63/99 - Gloszczuk; Zaak C-235/99 - Kondova; Zaak C-257/99 - Barkoci et Malik, zaak C-268/99 Jany.
- 36 De contractsgebonden arbeid vloeit voort uit overeenkomsten tussen een Duitse werkgever, die een contract afsluit met een CEEC werkgever die er zich toe verbindt een een tijdelijk project uit te voeren met eigen personeel: "contractsarbeiders".
- 37 Polen, Roemenië, voor wat stagiairs, seizoenarbeiders en contractsarbeid betreft, met Bulgarije voor wat stagiairs en contractsarbeid betreft, met de Slowaakse Republiek voor

wat stagiairs en seizoensarbeiders betreft en tenslotte met de Tsjechische Republiek voor wat stagiairs betreft.

³⁸ Van kracht op 1 december 1964.

³⁹ Het artikel 12 van het Ankara Akkoord en het artikel 36 van het Additioneel Protocol voorziet in het instellen van het vrij verkeer van werknemers. Het Hof van Justitie bepaalde in het arrest Demirel dat deze artikelen geen directe werking hebben, daar zij niet genoeg precies en onvoorwaardelijk zijn. Burgers kunnen zich dus niet op deze artikelen beroepen om toegang te krijgen tot de Europese arbeidsmarkt.

⁴⁰ Jaarlijkse vakanties en afwezigheden voor moederschap en arbeidsongevallen of voor korte ziekteverloven worden gelijkgesteld met legale tewerkstelling.

⁴¹ Er is in Beslissing 1/80 een "standstill clause" voorzien, die stelt dat Lidstaten en Turkije geen nieuwe restricties op de toegangsvoorwaarden tot tewerkstelling mogen invoeren, voor de Turkse werknemers en hun familie die legaal tewerkgesteld zijn op de respectieve territoria.

⁴² Echtgenoot, kinderen onder 21 jaar, afhankelijke familieleden in opgaande lijn van de werknemer en diens echtgenoot.

⁴³ Artikel 7 van Beslissing 1/80.

⁴⁴ Op voorwaarde dat een ouder tenminste reeds drie jaar legaal tewerkgesteld is.

⁴⁵ Artikel 6(1) van Beslissing 1/80 van de Turkse Associatieraad.

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld / S Z Sevince v Staatssecretaris Van Justitie (C-192/89) [1990] ECR I-3461 en Eroglu v land baden-Wurtemberg, C-355/93, [1994] I-5113.

⁴⁷ In navolging van artikel 39 van het Protocol.

⁴⁸ Tsjechië, Hongarije, Polen, Slovenië, Slovakije, Estland, Litouwen, Letland.

Bibliografie

- ACV (2001), *Dossier nieuwe immigraties. Eerst de humanitaire, in laatste instantie de economische*, 9 p.
- Administratieve wegwijzer voor vreemdelingen (AWV) (1999), AFL. 26, p. 1-96.
- Almeida, A., Cristovam, M.L. (2001), *New immigration law adopted*, European industrial relations observatory on-line (eironline).
- Anthias, F., Lazaridis, G. (2000), *Gender and Migration in Southern Europe*. Oxford: Berg, 263 p.
- Belgische Senaat (2001), *Het regeeringsbeleid met betrekking tot de immigratie. Voortgangsrapport. Deel 1*, 221 p.
- Biffi, G. (2001), *Migration Policies in Western Europe and the EU-Enlargement*, Migration Policies and EU Enlargement-The Case of Central and Eastern Europe, OECD, p.164.
- Boeri T. and H. Brucker (2001), *Eastern Enlargement and EU Labour Markets: Perceptions, Challenges and Opportunities*, IZA Discussion Paper no. 256, February.
- Brutsaert, S. (2001), 'Extra vitamines voor gezonde arbeidsmarkt', *VBO Bulletin*, 29 (11), p.88-89.
- Caestecker, F. (2000). *Alien Policy in Belgium, 1840-1940. The Creation of Guest Workers, Refugees and Illegal Aliens*. Oxford-New York: Berghahn Books.
- Centel, T. (1998), 'The social security of the Turkish workers in Europe within the framework of the association agreement', in: Jorens, Y., Schulte, B. (eds.), *European Social Security Law and Third Country Nationals*. Brussel: Die Keure, p. 281-297 (tot. 501 p).
- Coleman, D., Salt, J. (1992), *The British Population: Patterns, Trends and Processes*. Oxford: Oxford University Press.
- Cremona, M. (1997), 'Movement of persons, establishment and services', in: Maresceau, M. (ed.), *Enlarging the European Union, Relations Between the EU and Central and Eastern Europe*, London: Longman, p.195-208.
- Cristovam, M.L. (2000), *New measures seek to ensure decent working conditions for immigrant workers*, European industrial relations observatory on-line (eironline).
- De Tapia, S. (2001), *De migratie vanuit Turkije naar de Europese Unie en België*, <http://www.antiracisme.be/reportcoll/23maart/turkije.pdf>.
- Dell'aranga, C., Neri, F. (1987), *Illegal immigrants and the informal economy in Italy*, Labour, 1 (2), p. 107-126.
- Dobbins, T. (2000), *Labour and skill shortages intensify*, European industrial relations observatory on-line (eironline), <http://www.eiro.eurofound.ie>
- Dobson, J. et al. (2001), *International migration and the United Kingdom; recent patterns and trends*, Home Office Research Department RDS Occasional Paper 75: London: HMSO.
- Europese Commissie (2000), *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Immigration Policy*. Brussel: Europese Commissie, p. 3.
- Europese Commissie (2000), *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on an open method of coordination for the Community Immigration Policy*. Brussel: Europese Commissie, p. 4-6.
- Europese Commissie (2000), *Patterns and Trends in International Migration in Western Europe*. Luxembourg: European Communities, p. 59.
- Europese Commissie (2001), *European Union Enlargement, A Historic Opportunity*. Brussel: Europese Commissie, p. 11.
- Europese Commissie (2001), *The Free Movement of Workers In The Context of Enlargement – Information Note*. Brussel: Europese Commissie.

- Fassmann; H., Seifert, W. (1997), 'Beschäftigungsstrukturen ausländischer arbeitskräfte in Österreich und Deutschland', *Erdkunde*, (51), p. 318-329.
- Federaal Planbureau (2001), *Some economic implications of Eastern EU Enlargement for Belgium*. Brussel: Federaal Planbureau.
- Garnier, Ph. (2001), *Foreign Workers From Central and Eastern European Countries in Some OECD European Countries: Status and Social Protection*, Migration Policies and EU Enlargement-The Case of Central and Eastern Europe, OECD, p. 131-132 en p. 140-148.
- Garson, J.-P., Redor, D., Lemaître G. (1997), 'Regional integration and the outlook for temporary and permanent migration in Central and Eastern Europe', in: Biffi G. (ed.), *Migration, free trade and regional integration in Central and Eastern Europe*. Wien: Österreichische Staatsdruckerei, p.299.
- Glover, S. et al (2001), *Migration: an economic and social analysis*, Home Office Research Department RDS Occasional Paper 67: London: HMSO.
- Governo Italiano, http://www.palazzochigi.it/sez_dossier/immigrazione/.
- Guild, E., 2001, *Immigration Law in the European Community*. The Hague: Kluwer Law International, p. 121-171.
- Guiraudon, V. (1998), 'Third country nationals and European law: obstacles to rights' expansion', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, p. 657-674, p. 660.
- Guiraudon, V. (2000), *Les politiques d'immigration en Europe: Allemagne, France, Pays-Bas, L'Harmattan*, Paris: 281p.
- Hatton, T., Wheatley Price, S. (1999), *Migration, Migrants and Policy in the United Kingdom*, IZA Discussion Paper 81, Bonn.
- Higgins, C. (2002), *Work permit rules tightened due to economic downturn*, European industrial relations observatory on-line (eironline), <http://www.eiro.eurofound.ie>
- Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2001), *Advies betreffende het communautaire beleid inzake migratie en de uitvoering van de Europese werkgelegenheidsstrategie*. Brussel: Federaal Ministerie van Tewerkstelling, 23 p.
- Home Office (2002), *Secure Borders, Safe Haven*. London: HMSO.
- Joppke, C. (1999), *Immigration and the Nation-State*. Oxford: Oxford University Press.
- King, R. (1998), 'The Mediterranean: Europe's Rio Grande' in: Anderson M., Bort, E. (eds.), *The Frontiers of Europe*. London: Pinter, 260 p.
- King, R., Fielding, A., Black, R. (1997), 'The international migration Turnaround in Southern Europe' in: King, R., Black, R. (eds.), *Southern Europe and the new Immigrations*. Brighton: Sussex Academic Press, 210 p.
- Klaver, J., Visser, E. (1999), *Evaluatie Wet Arbeid Vreemdelingen*. Den Haag: Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Kohnenmergen, S., Michiels, A. (2001), 'De voorstellen van het VBO inzake immigratie-beleid', *VBO Bulletin*, 29 (11), p. 82-84.
- Lakeman, P. (1999), *Binnen zonder kloppen: Nederlandse immigratiepolitiek en de economische gevolgen*. Amsterdam: Meulenhof.
- Le Guillou, G. (1999), *L'Union Europeene et la Turquie*, Rennes: Editions Apogee, p. 98. (tot.142).
- Loobuyck, P. (2001), *Vreemdelingen over de (werk)vloer. Het debat over arbeidsmigratie en de migratiestop*. Gent: Academia Press, 250 p.
- Ludlow, P. (1999), 'Beyond Agenda 2000. EU Enlargement Issue', *Centre for European Policy Studies Review*, 199/98 (5), p. 1-9.
- Mac Éinri, P. (2001), *Immigration into Ireland: Trends, Policy Responses, Outlook*. First part of a research project for the EU Commission Contract VS/2000/0312 February-

- December 2001 'Governance models and new migration patterns: local strategies to foster social cohesion in a changing labour market'.
- Martin, P. (1998), *Germany: Reluctant Land of Immigration*, American Institute for Contemporary German Studies, Working Paper 21.
- Martin, P. (2001), *German Green-cards: Solution, Stopgap, or Symbol?*, University of California at Davis Comparative Migration Policy Center, Working Paper.
- Martinez Veiga, U. (1999), 'Immigrants in the Spanish Labour Market', in: Baldwin-Edwards, M., Arango, J. (eds.), *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe*. London: Frank Cass Publishers, p. 105-128.
- Melis, B. (2001), *Negotiating Europe's Immigration Frontiers*. The Hague: Kluwer Law International, p.67-68.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2001), *Jaarrapport 2000*, (afdeling migratie en arbeidsmarktbeleid, cel migratie), 124 p.
- Ministero dell'interno, <http://www.interno.it/stranieri/sezioni/stranieri>
- Ministry of Local Government and Regional Development (2000a), *Newsletter on Norwegian Refugee and Immigration Policy*. <http://www.dep.no/krd/publ/periodika/>.
- Ministry of Local Government and Regional Development (2000b), *Background information about the immigration, integration and urban policy in Norway*. <http://www.dep.no/krd/engelsk/publ/rapporter>.
- N. (1999) 'Immigration laws', *International Immigration Newsletter*, number 13.
- N. (2001), 'Spanje boos op Marokko. Portugal wil nog 20.000 immigranten', *NRC Handelsblad*.
- Norwegian Directorate of immigration: <http://www.udi.no/filer/>, work and residence permits.
- Odé, A. (1996), *Migrant Workers in the Dutch Labour Market Today*. Amsterdam: Thesis Publishers Amsterdam.
- OECD (2002), *International Mobility of the Highly Skilled*. Paris: OECD.
- Okolski, M. (2000), 'Recent trends and major issues in international migration: Central and East European perspectives', *International Social Science Journal*, 53 (3), p. 330.
- Oxfam (2002), *Response to HM Government's White Paper on Immigration, Citizenship and Asylum Secure Borders, Safe Haven*. London: Oxfam.
- Pernicka, S. (2001), *Government intends to restrict labour immigration*, European industrial relations observatory on-line (eironline).
- Razin, A., Sadka, E. (2000), 'Unskilled Migration: A Burden or a Boon for the Welfare State?', *Scandinavian Journal of Economics*, 102 (3): 463-479.
- Ter Rele, H., Roodenburg, H. (2001), *Hoe meer zielen, hoe minder vreugd*, Economisch Statistische Berichten 19/10/2001: 808-810.
- Rogers, N. (2000), *A Practitioners' Guide to the EC-Turkey Association Agreement*. Den Haag: Kluwer law International, p. 6-43 (tot 248).
- Roodenburg, H. (2000), 'Immigratie in Nederland: economische gevolgen', in: Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken (ed.), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland Anno 2000*. Den Haag: NIDI.
- Roodenburg, H. (2001), 'Arbeidsmigratie: Winnaars, verliezers en onbetaalde rekeningen', *Justitiële Verkenningen*, 27 (8), p. 49-54.
- Rotte, R. (1998), *Sorties from the Fortress: The Current System of Anti-Migration Policies in Germany*, IZA Discussion Paper 13.
- Rürüp, B. (2000), 'Alterndes Deutschland. Herausforderung des demographischen Wandels', *Deutsche Rentenversicherung*, nr. 1-2, Frankfurt a.M..
- Sarolea, S. (2000), 'Tewerkstelling van buitenlandse werknemers', in: Cuypers, D., Foblets, M-C., Hubeau, B. (eds.), *Migratie en Migrantenrecht*. Brugge: Die Keure, p. 13-43.

- Sociaal-Economische Raad (2000), *Kansen geven, kansen nemen: bevordering arbeidsdeelname etnische minderheden*. Den Haag: SER.
- Sole, C., Parella, S. (1999), *The social partners and economic immigration into Spain*, European industrial relations observatory on-line (eironline).
- SOPEMI (2001), *Trends in International Migration*. Paris: OECD, p. 252.
- Spencer, I. (1997), *British Immigration Policy since 1939: Making of a Multi-Racial Britain*. London: Routledge.
- Storesletten, K. (2000), 'Sustaining Fiscal Policy Through Immigration', *Journal of Political Economy*, 108 (2): p. 300-323.
- Süssmuth, R. (2001) (officieel: *Unabhängige Kommission 'Zuwanderung'*), *Zuwanderung gestalten - Integration fördern*. Berlin: Bundesministerium des Innern.
- Tesser, P.T.M. et al (2000), *Rapportage minderheden*. Den Haag: SCP.
- The Informer Magazine (2001), *Understanding Italy*,
<http://www.informer.it/SurvivalGuide/immigration.asp>.
- Trade Union Congress (2002), *Response to Secure Borders, Safe Haven*.
- Vlaams Economisch Verbond (2001), *De markt van talent en competenties: welk beleid?*, Rapport ter voorbereiding van het VEV-congres 'Duurzaam Ondernemen...Focus op geld, talent en ruimte' van 17 oktober, Antwerpen: VEV, 56 p.
- Vlaams Economisch Verbond (2001), *Versoepeling van het immigratiebeleid: soelaas voor de Vlaamse arbeidsmarkt?*, Antwerpen: VEV, 19 p.
- Website Ierse Overheid, Departement of justice, equality and law reform.
<http://www.irlgov.ie/justice/Publications/Asylum/asypol.htm>
- Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken (2000), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland Anno 2000*. Den Haag: NIDI.
- Werner, H. (2002), 'The Current 'Green-card' Initiative for Foreign IT Specialists in Germany', in: OECD (ed.), *International Mobility of the Highly Skilled*. Paris: OECD.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001), *Nederland als Immigratie-samenleving*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wets, J. (1999), *Waarom onderweg? Een analyse van de oorzaken van grootschalige migratie- en vluchtelingenstromen*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.
- Wets, J. (2001), 'Hersenvlucht vanuit het zuiden. Hoe ermee omgaan?', *Noordzuid Cahier*.
- Zincone, G. (2001), *Italy – Main features of italian immigration flows, Policy recommendations for EU migration policies*. Brussel: Koning Boudewijnstichting, 70 p.