



Arbeidsmigratie vanuit Oost-Europa

Polen, Roemenen en Bulgaren
op de Belgische arbeidsmarkt

Johan Wets &
Fernando Pauwels

HIVA



ARBEIDSMIGRATIE VANUIT OOST-EUROPA

**Polen, Roemenen en Bulgaren
op de Belgische arbeidsmarkt**

Johan Wets & Fernando Pauwels

Projectleiding: Johan Wets

Onderzoek met de steun van het ACV – mecenaatkrediet
en de NBB



Gepubliceerd door
KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN
HIVA - Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving
Parkstraat 47 – bus 5300, BE 3000 Leuven
www.hiva.be

D/2011/4718/13 – ISBN 9789055504831

OMSLAGONTWERP Altera

© 2011 HIVA-K.U.Leuven

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.
No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

Inhoud

Lijst afkortingen	7
Lijst tabellen	9
Lijst figuren	11
Inleiding	13
- DEEL 1 DE COMPLEXITEIT VAN HET FENOMEEN MIGRATIE -	15
1 Het analytische kader	17
1.1 Probleemstelling	17
1.1.1 De nood aan nieuwe migratie	17
1.1.2 Immigratie en de arbeidsmarkt	18
1.1.3 Migratiebeleid	19
1.1.4 Demografische ontwikkelingen	20
1.1.5 De toegang tot het land	20
1.1.6 De toegang tot de arbeidsmarkt	21
1.1.7 Verschillende benaderingen in het migratiediscours en de krapte op de arbeidsmarkt	22
1.1.8 Meer open grenzen: probleem of oplossing	24
1.2 De actoren	26
1.3 De omgeving	27
1.4 Het proces	28
1.5 De doelstellingen	30
1.6 Conclusie	32
2 Institutioneel kader en achtergrond	33
2.1 Europese wetgeving als achterliggend raamwerk	33
2.2 Europese regelgeving met betrekking tot de toegang van migranten tot de arbeidsmarkt	34

	2.3	Europese initiatieven	35
	2.4	België en Vlaanderen	37
	2.4.1	Vrij verkeer van personen: EU-onderdanen	39
	2.4.2	Vrij verkeer van diensten – detachering	39
	2.4.3	Derdelanders	43
	2.4.4	Zelfstandigen en de beroepskaart	43
	2.4.5	Een intermediaire actor: interim- en rekruteringsbureaus	44
	2.4.6	Onwettig verblijvende vreemdelingen	45
	2.4.7	Schijnzelfstandigen	45
	3	Migratie vanuit het Oosten: Polen, Roemenen en Bulgaren in België	47
	3.1	De toegang tot de arbeidsmarkt van Polen, Roemenen en Bulgaren	47
	3.2	De evolutie van de migratie uit het Oosten	49
	3.2.1	Inleiding: enkele methodologische bedenkingen	49
	3.2.2	De evolutie van de migratie vanuit Polen, Roemenië en Bulgarije	49
	3.3	De gendercomponent in de instroom	51
	3.4	De ruimtelijke spreiding van Polen, Roemenen en Bulgaren in België	52
	3.5	De Polen in België	54
	3.6	De Roemenen in België	56
	3.7	De Bulgaren in België	57
	3.8	De Polen, Roemenen en Bulgaren en hun kinderen	59
	3.8.1	Het aantal in Vlaanderen geboren kinderen in 2009 naar nationaliteit	59
	3.8.2	Het aantal in het land van herkomst verblijvende kinderen die recht geven op kinderbijslag	61
	4	Cijfergegevens over vreemdelingen, immigratie en de arbeidsmarkt	63
	4.1	Inleiding	63
	4.1.1	Een veelheid aan administratieve gegevens	63
	4.1.2	Enkele methodologische bedenkingen	64
	4.2	Arbeidsmarktpositie van migranten	65
	4.3	Arbeidskaarten (Vlaamse situatie)	66
	4.4	Aan Polen, Roemenen en Bulgaren geleverde arbeidskaarten (België)	69
	4.5	Zelfstandigen	72
	4.6	Detachering: LIMOSA-gegevens	76
	5	Een aantal prangende kwesties	81
	5.1	Biedt de huidige arbeidsmigratie een oplossing voor knelpuntberoepen?	81
	5.2	Heeft het vrije verkeer van werknemers en detachering geleid tot uitholling van procedure van arbeidskaarten?	82
	5.3	Is er nood aan bijkomende (hooggeschoolde) arbeidsmigratie	83
	5.4	Vormen arbeidsmigranten een bereiding voor de bestaande arbeidsmarktreserve?	83

- DEEL 2 De bouw- en de voedingssector -

85

6 | De bouwsector

87

6.1	De omgeving en het wettelijke kader	88
6.2	Het proces	88
6.3	De actoren	90
6.3.1	De EU	90
6.3.2	De overheid	91
6.3.3	De werkgevers	91
6.3.4	De werknemers	92
6.3.5	Zelfstandigen	92
6.3.6	Andere overheden	92
6.4	De positie van de vakbond	92
6.4.1	Acties op beleidsniveau	93
6.4.2	Acties op individueel niveau	93

7 | De voedingssector

97

7.1	De vleessector	97
7.1.1	De omgeving en het wettelijke kader	98
7.1.2	Het proces	98
7.1.3	De actoren	99
7.1.4	De positie van de vakbond	100
7.2	De fruitteelt	102
7.2.1	De omgeving en het wettelijke kader	102
7.2.2	Het proces	103
7.2.3	De actoren	104
7.2.4	De positie van de vakbond	105

8 | Synthese en besluit

109

8.1	Synthese	109
8.1.1	Bolkestein en de Polen	110
8.1.2	De toegang tot een land in een periode van overgangsmaatregelen	111
8.1.3	De migratie vanuit Pools perspectief	112
8.1.4	Oost-Europese migranten in België	113
8.1.5	Oost-Europese migranten op de Belgische arbeidsmarkt	114
8.1.6	Een korte blik op de bouw, de vleessector en de fruitteelt	115
8.1.7	Tenslotte	118
8.2	Besluit: welke lessen voor de vakbond?	118

- BIJLAGEN -

121

bijlage 1	Aantal verzekeringsplichtigen volgens nationaliteit en subbedrijfstak (31/12/2009)	123
bijlage 2	Europese plukkers in de fruitsector per gemeente	127

Bibliografie

129

Lijst afkortingen

ADSEI	Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie
BNP/c	Bruto inkomen per hoofd van de bevolking
CAO	collectieve arbeidsovereenkomst
CGKR	Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding
EFBWW	European federation of Building and Woodworkers
EU	Europese Unie
FIEC	Fédération de l'Industrie Européenne de la Construction
FOD WASO	Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg
LIMOSA	Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratie Onderzoek bij de Sociale Administratie.
ODA	Officiële ontwikkelingshulp
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
RSVZ	Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen
RSZ	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid
UNDP	United Nations Development Program

Lijst tabellen

Tabel 4.1	Raming beroepsbevolking naar nationaliteit	65
Tabel 4.2	Binnenlandse arbeid als loontrekkende naar nationaliteit	65
Tabel 4.3	Binnenlandse arbeid als niet-loontrekkende naar nationaliteit	65
Tabel 4.4	Werkloosheid naar nationaliteit	66
Tabel 4.5	Toegekende arbeidskaarten B naar reden (2007-2009)	67
Tabel 4.6	Evolutie van de knelpuntberoepen: aantal toegekende arbeidskaarten B aan onderdanen nieuwe EU-lidstaten voor tewerkstelling in het Vlaamse Gewest, 2006-2010 (tot 31 oktober)	68
Tabel 4.7	Top 10 van de startende zelfstandigen en helpers in de loop van het jaar naar nationaliteit	73
Tabel 4.8	Aantal E101-certificaten in de GOTOT-IN databank, 2006-2010 (30 april)	76
Tabel 4.9	Verdeling van E101-formulieren per land met België als het ontvangende land	77
Tabel 4.10	Verdeling werknemers en zelfstandigen	77
Tabel 4.11	Landen met het hoogste aandeel in de LIMOSA-aangifte 2008-2009 verdeling werknemers en zelfstandigen	78

Lijst figuren

Figuur 1.1	De migratiebult	29	
Figuur 3.1	Schematische weergave van de mogelijkheden om de Belgische arbeidsmarkt te betreden	49	
Figuur 3.2	Evolutie van de aantallen Polen, Roemenen en Bulgaren in België (1998-2003, 2008)	50	
Figuur 3.3	Stijgingsindex van de Poolse, Roemeense en Bulgaarse burgers in België	51	
Figuur 3.4	De veranderende sekseratio (verhouding tussen de geslachten) bij Polen, Roemenen en Bulgaren tussen 1999 en 2007	52	
Figuur 3.5	Aantallen Polen, Roemenen en Bulgaren in België (2007)	53	
Figuur 3.6	Polen, Roemenen en Bulgaren in België per provincie (zonder het Brussels Hoofdstedelijk gewest) (2007)	54	
Figuur 3.7	Evolutie van het aantal Polen in België (1997–2007)	55	
Figuur 3.8	Bevolkingspiramide van de Polen in België (1/1/2008)	55	
Figuur 3.9	Evolutie van het aantal Roemenen in België (1997–2007)	56	
Figuur 3.10	Bevolkingspiramide van de Roemenen in België (1/1/2008)	57	
Figuur 3.11	Evolutie van het aantal Bulgaren in België (1997–2007)	58	
Figuur 3.12	Bevolkingspiramide van de Bulgaren in België (1/1/2008)	58	
Figuur 3.13	Aantal in Vlaanderen geboren kinderen naar nationaliteit moeder (2009)	59	
Figuur 3.14	Aantal in Vlaanderen geboren kinderen naar nationaliteit moeder (2009)	60	
Figuur 3.15	Verhouding van de communicatietaal moeder kind van de in 2009 in Vlaanderen geboren kinderen met een Bulgaarse achtergrond	61	

Figuur 3.16	Verdeling van het aantal rechthebbende kinderen (kinderbijslag) naar land van verblijf (Polen, Roemenië en Bulgarije)	62
Figuur 4.1	Aantal arbeidskaarten (A en B) afgeleverd aan Polen, Roemenen en Bulgaren (mannen en vrouwen) (2000-2007)	70
Figuur 4.2	Aantal arbeidskaarten C afgeleverd aan Polen, Roemenen en Bulgaren (mannen en vrouwen) (2000-2007)	71
Figuur 4.3	In de loop van het jaar gestarte zelfstandigen en helpers van Poolse, Roemeense en Bulgaarse herkomst	74
Figuur 4.4	Aantal verzekeringsplichtigen (zelfstandigen en helpers) van Poolse, Roemeense en Bulgaarse herkomst (2005-2009)	74
Figuur 4.5	Aantal Poolse, Roemeense en Bulgaarse verzekeringsplichtigen op 31/12/2009 per bedrijfstak	75
Figuur 6.1	Voorbeeld van de brochure verspreid onder bouwvakkers	95
Figuur 7.1	Voorbeeld van de brochure verspreid onder Poolse seizoenarbeiders (voorzijde)	106
Figuur 7.2	Voorbeeld van de brochure verspreid onder Poolse seizoenarbeiders (achterzijde)	106
Figuur 7.3	Voorbeeld van informatie verspreid onder Poolse seizoenarbeiders: minimumlonen	107

Inleiding

Sinds 1974 kent België officieel een migratiestop. Dat betekent dat sinds meer dan 35 jaar de grenzen van België officieel gesloten zijn voor buitenlandse werknemers. Ondanks deze officiële migratiestop, is er toch een aanzienlijke toestroom van buitenlandse arbeidskrachten op onze arbeidsmarkt.

Ten eerste is er een beperkte vorm van economische migratie toegestaan. Zo kunnen werknemers uit nieuwe lidstaten legaal tewerkgesteld worden met een arbeidsvergunning, is er sinds 1 mei 2004 vrij verkeer van diensten, kunnen werknemers gedetacheerd naar België worden, kunnen zelfstandigen zich uit de EU-lidstaten zich hier vrij vestigen, enz. Ten tweede is er ook een toestroom van arbeidskrachten via humanitaire migratiekanalen, zoals asielzoekers die erkend worden als vluchtelingen, huwelijksmigranten die toegang krijgen tot de arbeidsmarkt, enz. Tenslotte is er ook een instroom vanuit het zwarte circuit op de arbeidsmarkt.

De grenzen van de arbeidsmarkt blijken bij een nadere beschouwing minder hermetisch afgesloten dan op het eerste zicht lijkt. Met dit rapport willen we de dynamiek achter deze migratie van deze arbeidsmigranten in kaart brengen. In eerste instantie schetsen we daarvoor een algemeen analytisch kader. Dat schetst de ruimere context waarin de situatie in België vorm krijgt. Vervolgens kijken we naar het institutionele kader. Of iemand wettelijk een beroepsactiviteit mag uitoefenen in België is afhankelijk van twee factoren: het statuut van de persoon in kwestie en de soort activiteit die uitgeoefend wordt. Bij deze institutionele verkenning laten we de verschillende geluidsniveaus (regelgeving op EU, federaal, Vlaams vlak) aan bod komen. Daarna kijken we op basis van de arbeidskaarten B regeling voor knelpuntberoepen naar de dynamiek die we daar terugvinden. Ook staan we stil bij de gegevens die we uit LIMOSA kunnen halen. Vervolgens kijken we naar de problematiek van detachering en schijnzelfstandigheid, waar we een aantal inzichten van de arbeidsinspectie de revue laten passeren. Tenslotte vermel-

den we een aantal illustraties vanuit twee sectoren, namelijk de bouw en de voeding.

**- DEEL 1 DE COMPLEXITEIT VAN
HET FENOMEEN MIGRATIE -**

1 | Het analytische kader

1.1 Probleemstelling

1.1.1 De nood aan nieuwe migratie

Een doorgedreven heterogeniteit en diversiteit van de arbeidsmarkt is een gegeven dat internationaal kan vastgesteld worden. Ook de Belgische arbeidsmarkt ‘internationaliseert’ verder, ondanks de nog steeds van kracht zijnde migratiestop. De mondiale dynamiek leidt tot een steeds groter wordend arbeidspotentieel, buiten de grenzen van de Europese Unie. Er is (op wereldvlak, voornamelijk in het zuiden en oosten) een groot aanbod, en een deel daarvan vindt nu reeds zijn weg naar de Belgische arbeidsmarkt, ofwel omdat personen toegang krijgen omwille van humanitaire redenen (asiel), ofwel omdat zij toegelaten worden op basis van economische criteria (uitzonderingen op de migratiestop) of omdat mensen via familiehereniging het land binnenkomen.

Het debat over de heropening van de grenzen heeft voornamelijk weer zuurstof gekregen na de publicatie van het VN-rapport ‘Replacement Migration’ (Population Division, 2000). Dit rapport stelt dat de Europese arbeidsmarkt op termijn problemen gaat krijgen omwille van de vergrijzing van de bevolking. Het debat focust zich op de rol die immigratie kan spelen in het milderen van de budgettaire en economische impact van de vergrijzing in een aantal industrielanden en op de mogelijkheden om tekorten op de arbeidsmarkt in bepaalde sectoren op te vangen.

De hypothese dat de krapte op de arbeidsmarkt gaat toenemen, wordt echter niet door iedereen gedeeld waarbij er gesteld wordt dat deze problematiek dient bekeken te worden vanuit de specifieke (Belgische) arbeidsmarktsituatie, waarbij er rekening gehouden wordt met de nog op de arbeidsmarkt te integreren arbeidsreserve.

Toch komt er van werkgeverszijde uit bepaalde sectoren de noodkreet dat een aantal vacatures niet kunnen ingevuld worden en dat een heropening van de grenzen voor arbeidsmigratie een oplossing hiervoor kan betekenen.

In een aantal buurlanden is deze discussie een stuk verder gevorderd, zijn er reeds uitzonderingen op de migratiestop toegestaan en worden er voor bepaalde beroepsgroepen Green Cards, (tijdelijke) arbeidsvergunningen uitgereikt.

Met de publicatie van 'Replacement Migration' (2000) hebben de Verenigde Naties al ruim een decennium geleden in een aantal Europese landen en Japan de stok in het hoenderhok gegooid. In de studie worden prospecties gemaakt van de evolutie van de bevolking in een aantal geïndustrialiseerde landen. De vergrijzing neemt, aldus het rapport, aanzienlijke proporties aan en de gevolgen zullen zich de komende decennia op de arbeidsmarkt laten voelen. Nu al is er sprake van krapte op bepaalde segmenten van de arbeidsmarkt. Eén van de mogelijkheden om de gevolgen daarvan te verminderen is een openstelling van de grenzen voor werknemers van buiten Europa. Zij kunnen dan de gaten op de arbeidsmarkt vullen. Sinds het verschijnen van 'Replacement Migration' is het Europese landschap ook grondig veranderd. In 2004 kende de Europese Unie haar vijfde uitbreiding en traden Grieks-Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië toe tot de Unie. Met de zesde uitbreiding drie jaar later, traden ook Bulgarije en Roemenië toe.

1.1.2 Immigratie en de arbeidsmarkt

Op regelmatige basis worden cijfers gepubliceerd over de immigratie en het aantal vreemdelingen dat in het land vertoeft. In grote letters op de voorpagina van de krant trekken de cijfers de aandacht: '1,6 legale migranten in België'; 'Eén op zes van de bevolking heeft vreemde roots'. Onder vreemdeling dienen die personen begrepen te worden die geen Belgische nationaliteit hebben. Bij velen roept het woord 'vreemdeling' het beeld op van niet-Europese buitenlanders. 64% van die buitenlanders zijn echter Europeanen: Nederlanders, Fransen, Duitsers en andere EU-burgers zoals Polen, Roemenen en Bulgaren (zie verder). Slechts 15% komt uit Afrika. De cijfers moeten geduid worden. Zeventigduizend nieuwkomers per jaar betekent niet dat er zeventigduizend personen bijkomen. Heel wat vreemdelingen verlaten het land opnieuw. Dit geldt vooral voor de Europese immigranten en minder voor de nieuwkomers uit Noord-Afrika of Turkije. Deze cijfers hebben betrekking op de legale migratie. Daarnaast zijn er nog heel wat personen die niet legaal in het land verblijven. De Erasmus Universiteit Rotterdam schat dat aantal in België op 100 000 à 110 000 personen.

Ook in andere Europese landen worden vergelijkbare dossiers gepubliceerd. In het Europa van de 21ste eeuw is de toestroom van vreemdelingen één van de meest gevoelige politieke onderwerpen geworden. Nieuwe migranten worden niet

als een potentieel, maar als een probleem beschouwd. De lidstaten proberen via beleidsmaatregelen zoals strengere grenscontrole, een strengere asielprocedure en extra criteria voor huwelijksmigratie de stroom in te dijken. Het is weinig waarschijnlijk dat deze maatregelen tot het verwachte resultaat zullen leiden. Zolang er mensen in erbarmelijke omstandigheden leven, zonder toekomstperspectief op korte termijn, en met voldoende middelen om zich een ticket naar de geïndustrialiseerde wereld aan te schaffen, zullen ze blijven migreren. Zolang er grote inkomensverschillen blijven bestaan tussen de westerse inkomens enerzijds en de inkomens in Afrika, Oost-Europa, het Midden-Oosten, Azië of Latijns-Amerika zullen de mensen daar hun kans wagen om hun deel van de koek op te eisen. De grootschalige emigratie uit de achtergestelde gebieden is de export van de problemen van de arme landen.

1.1.3 Migratiebeleid

De Europese landen hebben moeilijkheden om het migratiebeleid op een andere leest te schoeien. Het huidige beleid is in belangrijke mate de verderzetting van het beleid dat in de verschillende Europese landen vorm gekregen heeft in de naoorlogse periode en dat bepaald werd door gebeurtenissen zoals de oliecrisis van '73 met de migratiestop als gevolg en de 'asielcrisis' in de jaren '80-'90. Er is nog steeds geen sprake van een echt Europees asiel- en migratiebeleid. Al zijn een aantal verantwoordelijkheden met betrekking tot het migratiebeleid na het Verdrag van Amsterdam verschoven en kan de Europese Commissie enige initiatieven ontplooiën, toch hebben de lidstaten er problemen mee het migratiebeleid uit handen te geven en willen ze een zo groot mogelijke controle houden. Dat er een zicht op de ruimere context noodzakelijk is en dat de dynamiek die aanleiding geeft tot de grote, moeilijk te controleren migratiestromen in belangrijke mate buiten de Europese Unie ligt, wordt al door de commissie in de communicatie van 3 juni 2003 over migratie, integratie en de arbeidsmarkt erkend (COM (2003) 336). In dezelfde communicatie staat ook te lezen dat migratie een proces is dat zich naar alle waarschijnlijkheid zal blijven verder zetten. Immigratie in de Europese landen zal blijven verder duren en langzaam aan worden de Europese landen meer en meer divers, meer en meer multicultureel.

Deze multiculturele samenleving staat onder druk. Hoe meer migranten er zijn, hoe minder de potentiële gastlanden geneigd zijn om deze te ontvangen. De houding tegenover migranten is echter niet eenduidig. Aan de ene kant is er bij een groeiend deel van de bevolking een toenemende afkeer voor immigranten, die gezien worden als een culturele bedreiging. Aan de andere kant groeit het besef dat de geïndustrialiseerde landen ingevolge de demografische evolutie nood zullen hebben aan nieuwe werkkrachten om het bestaande systeem van sociale bescherming in stand te houden. De daling van het geboortecijfer en de toename van de

levensverwachting leiden ertoe dat een steeds kleinere groep van actieven moet zorgen voor een steeds grotere groep niet-actieven. Is de immigratie van nieuwe arbeidskrachten de oplossing voor dit probleem?

1.1.4 Demografische ontwikkelingen

Het is duidelijk dat de grote toestroom van werkkrachten in de richting van onder meer de geïndustrialiseerde landen meer is dan een tijdelijk fenomeen. Even een blik werpen op de bevolkingsevolutie, is bijzonder verhelderend. De wereldbevolking blijft groeien en stevent geleidelijk aan af op zeven miljard. Het aandeel van de geïndustrialiseerde wereld in deze aangroei is met amper 5% eerder bescheiden. De rest van de groei is volledig voor rekening van de landen in het zuiden. Vrijwel iedereen die de komende decennia op de arbeidsmarkt gaat komen, is nu al geboren. De voorspellingen over het aantal nieuwe werkkrachten dat kan verwacht worden binnen tien à twintig jaar zijn dan ook erg betrouwbaar. Gezien de huidige economische situatie en de vooruitzichten van de arbeidsmarkten in het Zuiden, is het niet echt te verwachten dat deze zo evolueren dat alle nieuwkomers op de arbeidsmarkt werk zullen vinden in eigen streek. Slechts een beperkt percentage van de (internationale) migranten beschikt over voldoende middelen om een reis naar de geïndustrialiseerde wereld aan te vatten, maar deze groep is in absolute getallen omvangrijk genoeg om in de geïndustrialiseerde landen de migratiedruk te doen toenemen. Demografische situatie in Oost-Europa, ook een emigratiegebied is echter geheel verschillend. Landen als Polen, Roemenië en Bulgarije kijken tegen dezelfde vergrijzing aan als de West-Europese landen en kennen een afnemende bevolking. Het is weinig waarschijnlijk dat de migratie vanuit Oost-Europa verder een zelfde verloop zal kennen als deze vanuit het Zuiden.

1.1.5 De toegang tot het land

De Europese arbeidsmarkt is al ettelijke decennia niet meer vrij toegankelijk. België kent, net zoals de meeste andere Europese landen, sinds 1974 een migratiestop. Slechts een beperkt aantal mensen kan toegang tot het land krijgen. De vlag dekt hier de lading wel niet helemaal. De migratiestop is een migratiebeperking en niet het radicaal tegenhouden van alle nieuwe migratie.

Er zijn drie grote categorieën van immigratie naar de Europese Unie. De eerste categorie bestaat uit mensen die om humanitaire redenen immigreren. Dit instroomkanaal is steeds open gebleven, ook na de migratiestop van 1974. Asiel wordt beschouwd als een fundamenteel mensenrecht. Vreemdelingen die asiel aanvragen worden asielzoeker en doorlopen een procedure in de hoop het statuut van vluchteling te krijgen, een statuut dat hun alle rechten geeft inclusief het recht de arbeidsmarkt te betreden. Zowel asielzoekers als vluchtelingen verblijven wet-

telijk op het grondgebied. De tweede categorie, de gezinshereniging en -vorming, steunt eveneens op één van de fundamentele mensenrechten. Ook deze instroommogelijk is steeds behouden gebleven en is het belangrijkste instroomkanaal van de afgelopen decennia gebleken. Personen die door huwelijk met een in België wonende persoon toegang krijgen tot het grondgebied kunnen hier leven en werken. De derde categorie is de economische immigratie. Het is vooral deze instroommogelijkheid die bemoeilijkt werd en waarop de migratiestop betrekking heeft. Enkel in uitzonderlijke omstandigheden is de (Belgische) arbeidsmarkt toegankelijk voor migranten uit derde landen. Daarnaast is er nog een mogelijkheid voor een aantal geprivilegieerde niet-Europese vreemdelingen om bijvoorbeeld een toeristenvisum te krijgen of zich als student te vestigen. Alle nieuwkomers hebben een vergunning nodig (tijdelijk of permanent), zoniet komen zij in de illegaliteit terecht.

Samengevat: met uitzondering van de geprivilegieerden die een arbeidskaart hebben kunnen krijgen en toegelaten studenten, kunnen (van de niet-Europese migranten) enkel zij die zich op het principe van de gezinsvorming of -hereniging kunnen beroepen een rechtstreekse wettige toegang tot het grondgebied krijgen. Deze beperkingen hebben hun weerslag op de andere toegangskanalen, vooral dan op het asielsysteem dat voor iedereen openstaat. De asielaanvraag wordt voor heel wat internationale migranten de meest voor de hand liggende en de gemakkelijkste manier om een (tijdelijke) verblijfsvergunning te krijgen. Heel wat personen die niet voldoen aan de eerder strenge criteria van de Conventie van Genève die gehanteerd worden om het statuut vluchteling toe te kennen, dienen toch een asielaanvraag in. De decennia geleden uitgewerkte reglementeringen blijken niet meer te voldoen om de huidige situatie het hoofd te bieden en aanpassingen hebben niet steeds het verhoopte effect. Een verstrenging van de asielprocedure of de procedure om een partner in het land van herkomst te zoeken, leidt niet noodzakelijkerwijs tot minder immigratie, maar kan meer clandestiene migratie als effect hebben, of leiden tot pogingen om de wetgeving te omzeilen.

1.1.6 De toegang tot de arbeidsmarkt

De toegangsmodaliteiten hebben hun impact op het arbeidsmarktprofiel van de nieuwkomers. Er kan hier een onderscheid gemaakt worden tussen de arbeidsmigrant, die vanuit een vraag uit de arbeidsmarkt een plaats krijgen en personen die omwille van humanitaire redenen toegang tot het grondgebied hebben gekregen. Voor de eerste categorie is het evident dat zij een plaats hebben op de arbeidsmarkt. Werk is immers de reden dat ze toegang hebben gekregen tot het grondgebied. Voorbeelden hiervan zijn de Japanse of Amerikaanse managers, maar ook het technisch geschoold personeel dat een tijdelijke toegang gekregen heeft.

Ook personen die als vluchteling erkend worden en zij die als volgmigrant een permanente vergunning krijgen, hebben toegang tot de arbeidsmarkt. Hun profiel is vaak niet aangepast aan de vereisten op de arbeidsmarkt. Zelfs indien de nieuwkomers over voldoende kwalificaties beschikken, is het nog steeds geen evidentie om aan de slag te kunnen. Medisch geschoold personeel uit het Zuiden kan bijvoorbeeld niet op niveau op de arbeidsmarkt functioneren, omdat hun kwalificaties niet erkend worden. Zij moeten eerst een erkenningsprocedure doorlopen voor zij hun medisch beroep mogen uitoefenen.

Een andere groep vreemdelingen die in het straatbeeld en in de statistieken verschijnen, zijn de Europeanen uit de nieuwe lidstaten die nog onder de overgangsmaatregelen vallen. Deze gelden voor wat België betreft, nog tot het einde van 2011 voor de Bulgaren en de Roemenen. Ook zij zijn actief op de formele arbeidsmarkt, maar veelal ofwel als zelfstandige ofwel als gedetacheerde, werkend voor een buitenlandse onderneming. Polen hebben sinds de eerste jaarhelft van 2009 wel toegang gekregen tot de arbeidsmarkt. De regio van herkomst speelt bij het verkrijgen van toegang tot het grondgebied een beslissende rol. Nieuwkomers uit Brazilië die in groten getale in de bouwsector terug te vinden zijn, zijn geregistreerd als Portugezen en vallen zodoende onder de regeling voor het vrij verkeer van EU-onderdanen.

De formele economie heeft nood aan nieuwe arbeidskrachten, maar ook in de informele economie bestaat er een vraag naar werkkrachten. Vraag en aanbod vinden ook daar elkaar. In het grijze en zwarte circuit kunnen zowel Belgen als wettelijk verblijvende vreemdelingen en personen zonder wettige verblijfstitel aangetroffen worden. Een recente studie van de Erasmus Universiteit Rotterdam schat het aantal personen zonder wettig verblijf dat in België verblijft op 110 000. Welk aandeel daarvan op de arbeidsmarkt actief is, is niet duidelijk.

1.1.7 Verschillende benaderingen in het migratiediscours en de krapte op de arbeidsmarkt

Ondertussen groeit de nood aan arbeidskrachten. 12 000 bouwvakkers zouden er tekort zijn. Om gepensioneerde bouwvakkers en arbeiders die de sector verlaten te vervangen, zijn er jaarlijks 10 000 nieuwe krachten nodig. Tellen we er de extra arbeidskrachten bij die de groei van de sector met zich meebrengt en we komen op een tekort van 12 000 bouwvakkers. De krapte op de Belgische arbeidsmarkt is er niet overnacht gekomen. Eminente instellingen als de OESO en het bevolkingsfonds van de VN doen regelmatig oefeningen om in te schatten welke toekomst ons te wachten staat. Reeds in 1991 berekende de OESO dat België 'om een numeriek stabiele bevolking te hebben' tegen 2025 jaarlijks 40 000 inwijkelingen nodig zou hebben. Om de afhankelijkheidsgraad stabiel te houden (de verhouding tussen het aantal werkenden en niet-werkenden) zou een veel grotere

instroom nodig zijn. Ook het VN-rapport 'Replacement Migration' uit 2000 verbindt de demografische evolutie met migratie en de arbeidsmarkt. Het verhaal is gekend: door een vergrijzende en tegelijkertijd ontgroenende maatschappij hebben we een blijvende nood aan arbeidskrachten. In 2000 en 2001 haalde deze discussie de politieke agenda. Een evaluatie van het migratiediscours leert dat er een humanitaire benadering is (migratie als recht), een securitaire benadering (migratie als bedreiging) en een utilitaire of economische benadering (migratie als factor op de arbeidsmarkt). De discussie die toen gevoerd werd, paste helemaal in de utilitaire benadering, maar toen twee American Airlinesvluchten zich op 11 september 2001 in de flanken van de WTC-torens boorden, had dit een belangrijke impact. De securitaire benadering voerde weer de boventoon en door de economische gevolgen op wereldschaal was de krapte op de arbeidsmarkt tijdelijk (politiek) minder belangrijk.

De securitaire benadering lijkt weer meer en meer plaats te ruimen voor de utilitaire. De vraag is nu in welke mate we de toestroom naar de arbeidsmarkt kunnen garanderen. Er zijn een paar sporen. Ten eerste is er het spoor van de intra-Europese mobiliteit en het aantrekken van Europese werknemers zoals de Polen. De huidige realiteit in Polen leert echter dat dit geen blijvende optie is. Ook in Polen ontstaat er een krapte op de arbeidsmarkt, met name in de bouwsector. Een deel van de arbeidsmarktposities in Polen worden door onder andere Oekraïners opgevuld. Door een zich wijzigende arbeidsmarkt in delen van Rusland ontstaan ook daar mogelijkheden die voor de vaak Russisch-sprekende Oekraïners aantrekkelijker zijn dan een tewerkstelling in Polen. De toestand is niet dramatisch, maar wel permanent aan veranderingen onderhevig.

De situatie van de Polen is in die zin bijzonder dat ze een vrije toegang gekregen hebben tot onder andere de Ierse en Britse arbeidsmarkt, iets wat de nieuwe EU-landen Bulgarije en Roemenië niet gekregen hebben. Mogelijk is daar nog een (tijdelijk) potentieel in het geval de stroom arbeidskrachten uit Polen verder opdroogt. België heeft bij de uitbreiding van Europa gekozen om de grenzen voorlopig niet open te stellen voor deze burgers uit de nieuwe lidstaten. Er is in de vorm van het LIMOSA-systeem wel een uitzondering gemaakt voor personen die over de gepaste kwalificaties beschikken om in één van de knelpuntberoepen aan de slag te gaan. Tot dusver is het voornamelijk de land- en tuinbouwsector die ervan geprofiteerd heeft.

Nog een mogelijkheid om het arbeidspotentieel uit te breiden is bijvoorbeeld asielzoekers toegang te geven tot de arbeidsmarkt. Het probleem dat zich hier stelt is echter dat de aantallen die potentieel in aanmerking komen om de arbeidsmarkt te betreden niet bijzonder groot zijn. Indien rekening gehouden wordt met het feit dat een deel van deze aanvragers geen arbeidsmarktperspectief hebben en dat een ander deel niet beschikt over de vereiste kwalificaties of eventueel een te hoog opleidingsniveau heeft voor de beschikbare betrekking. Een opening van de

arbeidsmarkt voor asielzoekers kan een bijdrage leveren aan de afname van de spanningen op de arbeidsmarkt, maar zal er geen oplossing voor zijn.

Nog een onaangesproken bron zijn de personen zonder wettig verblijf, zij het dat een groot deel van hen wel op de informele arbeidsmarkt actief zal zijn. Hoe groot hun aantallen zijn valt uit de aard van hun verblijf enkel te schatten. De voordelen van een opening van de arbeidsmarkt voor deze groep, is enerzijds dat ze er reeds vertrouwd mee zijn - zij het enkel met de schaduwzijde - en anderzijds dat het aantal personen dat in de schaduweconomie of in de zwarte economie een betrekking heeft deels afneemt.

Andere mogelijkheden zijn enkel te vinden in het verder activeren van de werklozen, de verhoging van de activiteitsgraad en het verhogen van de pensioenleeftijd of op zijn minst van de leeftijd waarop Belgische bevolking de facto de arbeidsmarkt vaarwel zegt.

Indien geen van deze sporen leidt tot de benodigde arbeidskrachten kunnen de officieel nog steeds gesloten grenzen wel geopend worden voor werknemers van buiten Europa. Daar wacht een gigantisch potentieel van meerdere miljoenen bereidwillige werknemers om de Europese arbeidsmarkt te betreden. Het uitwerken van een geïntegreerd migratiebeleid op Belgisch niveau en een regelgeving op Europees niveau om dit in goede banen te leiden lijken dan geen overbodige luxe.

1.1.8 Meer open grenzen: probleem of oplossing

De manier waarop het migratiedebat gevoerd wordt, evolueert mee met de economie. Als er sprake is van een (relatieve) hoogconjunctuur, wordt er gepleit voor een opener migratiebeleid. In periodes van laagconjunctuur wordt er eerder gepleit voor het instellen of het handhaven van een migratiestop. Op dit ogenblik leven we in België in een transitiefase. Er gaan, zeker na het verschijnen van het VN-rapport 'Replacement Migration' meer en meer stemmen op om een gecontroleerde migratie opnieuw toe te laten. Deze stemmen komen vanuit sterk verschillende hoeken zoals de derdewereld bewegingen en het patronaat. In het ene geval wordt het vrij verkeer van personen benadrukt en de baten voor de ontwikkelingslanden, in het ander geval wordt er vanuit het liberale gedachtegoed gepleit voor een heropening van de grenzen om de markt te laten spelen en de benodigde gekwalificeerde werknemers die op dit ogenblik niet op de nationale arbeidsmarkt gevonden worden naar hier te halen. De meeste personen uit de (derde) wereld hebben geen of maar een onvolledige toegang tot de (internationale) arbeidsmarkt. De ontwikkelingslanden ontbeerden in het laatste decennium van de vorige eeuw volgens het UNDP al 250 miljard dollar door de onvolledige toegang tot de arbeidsmarkt (UNDP, 1992; 57 en 66). Immigratiewetten blokkeren de stroom werklozen of ondertewerkgestelden van de ontwikkelingslanden naar de geïndustrialiseerde landen. De daar aanwezige tewerkstellingsmogelijkheden zouden een

significante verhoging van naar de huis gezonden transfers hebben kunnen betekenen. Een studie van het Indira Gandhi Institute of Development Research (India) schatte in het begin van de jaren negentig dat de immigratiebeperkingen de globale economische groei tegen het jaar 2000 zo'n 1 000 miljard dollar gekost zouden hebben (UNDP, 1992). Een liberalisering van de beperkende maatregelen lijkt op deze wijze een positief gegeven waarvan iedereen beter wordt. Maar is dit ook zo? Voor een aantal landen verandert er wel iets. In oktober 2003 zijn de economieën van de vier nieuwe economische grootmachten Brazilië, Rusland, India en China (samen BRIC genoemd) uitgedrukt in dollars, samen kleiner dan 15% van de G6 (de groep van zes van rijkste geïndustrialiseerde landen, te weten de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Duitsland, Frankrijk, Italië en Japan). Tegen 2025 wordt geschat dat dit meer dan 50% zal zijn. Tegen 2050, minder dan veertig jaar later, kunnen de BRIC-economieën groter zijn dan de G6. Van de huidige G6 zullen dan alleen de Verenigde Staten en Japan overblijven bij de zes grootste economieën (Wilson & Purushothaman, 2003).

Veel ander landen in het zuiden, vooral in het Afrikaanse continent hebben minder rooskleurige vooruitzichten en hebben er alle baat bij gekwalificeerde mensen aan te trekken of te houden. Emigratie hoeft voor deze landen niet negatief te zijn, integendeel, maar zij zijn niet gediend met om het even welke emigratie. Indien mensen van een zeker kwalificatieniveau, - met een speciale aandacht voor het medisch gevormd personeel - aangetrokken worden bestaat steeds het gevaar van hersenvlucht (brain drain) met de alle mogelijke negatieve gevolgen voor het land van herkomst. Enkel goed opgeleide personen uit de derde wereldlanden weghalen om in het Westen de welvaart en de verzorgingsstaat in stand te houden, zeker als er ook in de ontwikkelingslanden een tekort is aan hooggekwalificeerden, hypothekeert niet alleen de verdere ontwikkeling, maar botst ook op een aantal ethische grenzen.

Het argument van de braindrain en de negatieve gevolgen voor de ontwikkeling van de zendende landen wordt vaak aangehaald in de discussie over de heropening van de grenzen voor nieuwe arbeidsmigratie. Voor bepaalde regio's is dit dan ook problematisch. In de regionale West-Afrikaanse ministeriële conferentie over de deelname van migranten aan de ontwikkeling van hun thuisland te Dakar (9-13 oktober 2000), waar de West-Afrikaanse leiders de Verklaring van Dakar hebben ondertekend, werd gesteld dat het vertrek van hoog of hoger opgeleide landgenoten een probleem vormt. Maar andere landen kampen met een aanzienlijke academische werkloosheid of hebben een onderwijssysteem dat voldoende uitgebouwd is om zowel de eigen markt als een deel van het buitenland van gekwalificeerd personeel te voorzien. In dat geval worden deze landen geen tekort gedaan en primeren voor het thuisland de positieve effecten van de aanwezigheid van migranten hier. Het belang van de teruggestuurde middelen en het uitbouwen van een netwerk (er kan zelfs gesproken worden van netwerkkapitaal als onderdeel

van het sociaal kapitaal) wegen dan zwaarder door dan het mogelijke verlies van competentie.

Een ander probleem, zeker met betrekking tot de emigratie van medisch personeel, is dat er vaak onvoldoende middelen zijn om het gezondheidssysteem op een behoorlijke manier te laten functioneren in de landen van herkomst. Dit wordt verder uitgediept in paragraaf 3.

1.2 De actoren

In het hele proces zijn er verschillende actoren betrokken. De migrant, de maatschappij van waaruit hij vertrekt, het gastland en de werkgever en intermediaire organisaties zoals rekruteringsbureaus, belangengroepen, vakbondsorganisaties enz.

Belangrijk in het hele migratieproces is dat de beslissing om te migreren genomen wordt door de migrant als individu die alle pro's en contra's die hij of zij kent, afweegt. Deze kunnen zuiver economisch zijn, of meer immaterieel zoals meer mogelijkheden, ontplooiingskansen, veiligheid of een grotere vrijheid. Op basis van deze afweging wordt dan de 'rationele' beslissing genomen om de stap naar migratie te zetten. Zowel in het vatten van het hele proces als in het uittenken van begeleiden maatregelen op economisch en op politiek niveau is het belangrijk dit steeds in het achterhoofd te houden. De migrant neemt individuele beslissingen en heeft ook onvervreembare individuele rechten.

De migrant leeft vanzelfsprekend niet in een sociaal vacuüm. Zelfs bepaalde karakteristieken zoals zijn opleidingsniveau zijn verkregen door de positie in en de bijdrage vanuit de maatschappij. Het individu heeft dus niet alleen zekere rechten, maar ook verplichtingen tegenover de maatschappij die in hem of haar geïnvesteerd heeft door bijvoorbeeld een deel van de opleidingskost te betalen. De baten voor het thuisland kunnen de naar huis gezonden spaarcenten en/of goederen zijn, het sociaal netwerk dat uitgebouwd wordt, het opleidingseffect van een verblijf in het buitenland voor de persoon op het ogenblik van terugkomst enz.

De volgende actoren die in dit proces betrokken zijn, zijn het gastland - dat bepaald wie al dan niet onder welke voorwaarden binnen mag - en de werkgever. De werkgever is vragende partij in deze. Als er gekeken wordt naar recente evoluties in onze buurlanden kan vastgesteld worden dat de openingen die er gecreëerd werden (en de Green Cards die uitgereikt werden), het gevolg zijn van het lobbywerk van de werkgevers. Ook in Belgische context klinkt de stem van de werkgevers het luidst in de discussie over een gecontroleerde nieuwe arbeidsmigratie, zij het dat het volume mee op en neer gaat met de economische context. Omdat aanwervingen in het buitenland een zekere mate van specialisatie vereisen, duiken nog actoren op, de gespecialiseerde wervingsbureaus. Zij zijn het die de brug trachten te leggen tussen de vraag van de werkgevers enerzijds en het potentiële

aanbod van toekomstige werknemers anderzijds, rekening houden met de in beide landen geldende wettelijke bepalingen. De grenzen van het wettelijke worden daarbij vaak opgezocht. De vakbonden bemoeien zich ook in het debat en positioneren zich als behoeders van het sociale systeem en bevechters van de excessen en uitwassen.

Ook de overheid is een actor. De Belgische overheid heeft bijvoorbeeld bepaald dat vrije arbeidsmigratie niet meer mogelijk is en stipuleert verder de criteria die gelden om te bepalen wie het land mag binnenkomen omwille van arbeidsdoel-einden. Het is ook de overheid die bepaalt dat men met sommige diploma's - zoals medische diploma's - niet zomaar aan de slag kan en de overheid schrijft ook voor wat de herkenningprocedures zijn en welke criteria gelden om bijvoorbeeld een diploma van verpleegster of van dokter te erkennen.

De Europese Unie is in heel het debat een zwaarwichtige actor. Het zijn EU-regels en verordeningen die de regels van het spel bepalen en het is de EU die individuele overheden op de vingers tikt als er gezondigd wordt tegen de regels zoals toen de Europese Commissie besliste een met reden omkleed advies te sturen naar België met betrekking tot de LIMOSA-verklaring omdat deze in strijd zou zijn met het principe van het vrij verkeer in Europa.

Zelfs de regelgeving in andere landen zorgt ervoor dat ook actoren in buurlanden onrechtstreeks ook actoren zijn op de Belgische markt. Het ontbreken van een minimumloon in Duitse sectoren zoals de vleessector heeft implicaties voor de werking van buurlanden zoals Denemarken en België (zie verder).

1.3 De omgeving

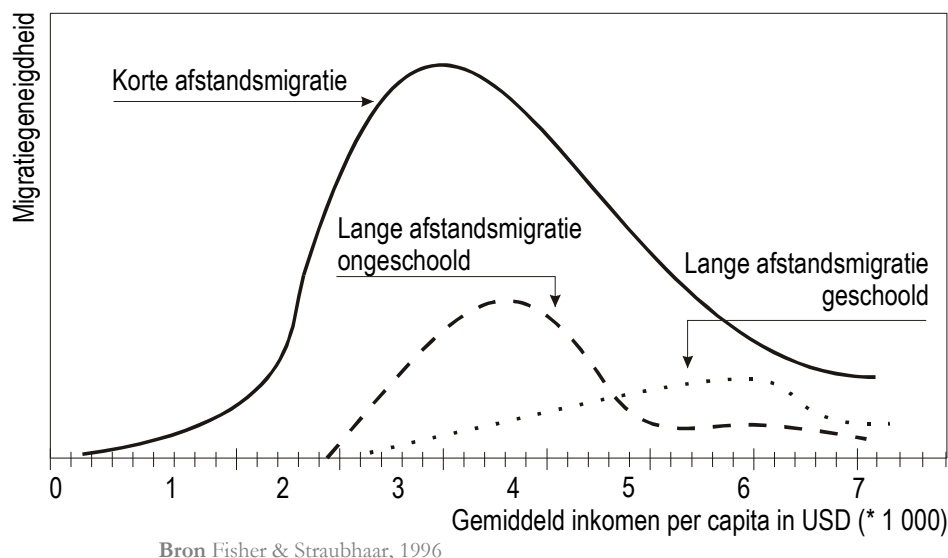
De grootschalige internationale migratie is in belangrijke mate de export van de problemen van de economisch meer achtergestelde landen. Armoede, werkloosheid, geweld, ecologische neergang en een sterk toenemende bevolking die de toekomst eerder somber doet lijken, liggen aan de basis van veel van de migratiestromen waarmee het Westen geconfronteerd wordt.

In de landen van bestemming zoals België is er al lang sprake van een vergrijzing. Reeds jaren geleden werden daarover studies gepubliceerd, onder andere door de OESO die al in 1991 beweerde dat België tienduizenden migranten op jaarbasis nodig zou hebben om de bevolking in de volgende eeuw op peil te houden. In perioden van laagconjunctuur met hoge werkloosheidscijfers krijgen dergelijke studies niet veel aandacht, maar met een beter draaiende economie, een krapte op de arbeidsmarkt en openstaande vacatures verandert dit. De migratie van medisch personeel vormt misschien wel in die zin een uitzondering dat de vraag niet geïnitieerd wordt door een fluctuerende economische groei, maar door een zich gestaag verder zettende ontgroening, vergrijzing en 'verwitting'.

1.4 Het proces

Het migratieproces speelt zich af in een gemondialiseerde samenleving, in een wereldwijde economie waar vraag en aanbod elkaar over een grote afstand vinden, ook wat werkrachten betreft. In een aantal maatschappijen zijn mensen bereid naar het buitenland te trekken om hun individuele levensproject als migrant gestalte te geven. Meestal ligt een onvoldoende bevredigende situatie (absoluut of relatief) hierbij aan de basis. De link tussen migratie en het niveau van ontwikkeling lijkt soms tegenstrijdig. Als landen een bepaalde minimumstandaard van economische ontwikkeling bereiken, heeft migratie de neiging eerder toe te nemen dan af te nemen. Als het op nationaal niveau bekeken wordt, kan vastgesteld worden dat migratie toeneemt naarmate het BNP per capita groeit, maar terug daalt na verloop van tijd. Op basis van de emigratiepatronen in de Zuid-Europese landen tussen 1960 en 1980 werd het 'keerpunt' geschat op een gemiddelde van een BNP/c van 3 615 USD, gaande van 3 400 USD voor Turkije tot 4 100 USD voor Griekenland (1985) (Faini & Venturini). Er wordt ook gesteld dat het keerpunt afhangt van het opleidingsniveau van de potentiële immigranten en de kost en de afstand van de immigratie. Dit wordt grafisch voorgesteld in figuur 1.1. Het volume lange afstandsmigratie is voor hetzelfde inkomen merkkelijk kleiner. Voor hogeschoolden - waar de dokters zeker, en het beter gekwalificeerde verplegend personeel onder vallen - ligt het breekpunt waarop de curve terug daalt merkkelijk verder dan voor laaggeschoolden. Het model is statisch en bevat slechts twee variabelen, maar geeft toch een goede afspiegeling van het migratieproces en de impact van het verschil in mogelijkheden (geoperationaliseerd door het BNP/c) tussen zendend en ontvangend land.

Figuur 1.1 De migratiebult



Bron Fisher & Straubhaar, 1996

Hoewel de figuur van de migratiebult gebaseerd is op ervaringen van ettelijke decennia geleden, blijft de logica wel gelden, zij het dat het te verdienen volume dat tot de top van de figuur leidt, is opgeschoven. De Poolse, Roemeense en Bulgaarse migratie kan geduid worden aan de hand van de figuur: het is een korte afstandsmigratie vanuit landen waarvan het inkomen per hoofd van de bevolking veel lager ligt dan de landen waar naartoe getrokken wordt. Het Bruto nationaal inkomen per hoofd van de bevolking (BNP/c) is voor België (Atlas Methode) 45 270 dollar, voor Polen 12 260 dollar, voor Roemenië 8 330 dollar en voor Bulgarije 6 060 dollar. Het inkomen per hoofd van de bevolking van Roemenië en van Bulgarije is lager dan dat van Turkije (8 720 dollar).

Emigratie en de hiermee gepaard gaande geldstroom naar het moederland is een belangrijk element in de economie van de ontwikkelingslanden. De transfers van de geëmigreerde arbeiders verhogen de koopkracht van de thuisblijvers. De door individuele migranten naar het buitenland doorgestuurde bedragen zijn vaak eerder bescheiden - enkele duizenden franken of honderden dollars -, maar het cumulatieve effect ervan is bijzonder sterk. Jaar na jaar nemen de gerapporteerde migrantentransfers toe, en ondertussen vormen ze reeds een veelvoud van de ODA, de officiële ontwikkelingshulp. Door de omvang van de transfers hebben zowel de internationale gemeenschap (bij monde van vooral de Wereldbank), ontvangende landen en zendende hun oog laten vallen op de migrantentransfers en bestuderen zij de mogelijkheden ervan.

Voor veel landen in het zuiden vormen de transfers een kritische factor in het overleven van de economie. Emigratie is dus bijna een noodzaak. Voor sommige arbeid exporterende landen zoals het voormalige Joegoslavië, Griekenland, Tur-

kije, Italië, Portugal, Marokko, Pakistan, India en Egypte kwamen de transfers overeen met een derde of meer van hun exportopbrengsten. Vooral voor landen zoals de Kaapverdische eilanden en een aantal eilandenrijken in de Stille Zuidzee en het Caribische gebied is het belang van de transfers meer dan duidelijk. In enkele van deze eilandenrijken vertegenwoordigen de door de migranten naar huis gestuurde bedragen meer dan een kwart van het nationale product. Maar het speelt evident een grote rol wie deze middelen stuurt. Als het om personen gaat die buiten het economische circuit gevallen zijn en die in de geïndustrialiseerde wereld een inkomen kunnen verwerven, is de kans groot dat de balans als positief gezien wordt. Als de weinige gekwalificeerde artsen of verpleegsters wegtrekken, is het beeld helemaal anders.

Over de vraag wat nu eigenlijk de impact op de economie is van die migranten-transfers wordt heel wat discussie gevoerd. Over het belang van deze geldstromen voor de economie van de zendende staten - hoe omvangrijk ze nominaal ook mogen zijn - bestaat onenigheid. Er wordt minstens gesteld dat dit eerder ambigu lijkt. Er zijn ook heel wat negatieve aspecten zoals de afhankelijkheid van transfers die zelfversterkend werkt, de continuïteit van deze geldstroom die onzeker is, de ontwikkeling die erdoor verstoord kan worden door toenemende inkomensverschillen. Transfers kunnen eventueel zelfs leiden tot (lokale) inflatie waardoor in de streek waar de migranten vandaan komen de lokale bevolking zonder een familielid in het buitenland als het ware uit de markt geprijsd wordt. Verhoogde consumptiemogelijkheid impliceert niet automatisch een verhoogde kapitaalaccumulatie. Klaus J. Bade (2003) geeft het voorbeeld van de impact van het informele netwerk tussen Siemiatyce, een kleine Poolse stad tegen de Wit-Russische grens aan, en Brussel (meer bepaald Sint-Gillis). De Poolse gemeenschap in Sint-Gillis is gestadig aangegroeid en is vooral werkzaam in de particuliere dienstverlening, zowel in het formele als het informele circuit. Door deze transnationale connectie zijn de werkloosheidscijfers in Siemiatyce, vergeleken met de omliggende gebieden, verbazingwekkend laag. Er is in Siemiatyce ook sprake van de 'Belgische wijk', een wijk waar mooie nieuwe familiewoningen zijn opgetrokken.

1.5 De doelstellingen

Er zijn duidelijk baten en kosten verbonden aan het migratieproces, en dit voor alle actoren. Om de discussie ten gronde te kunnen voeren moet er daarom ook gekeken worden naar de doelstellingen. Voor de individuele migrant is het duidelijk: het verbeteren van zijn persoonlijke situatie en/of deze van zijn onmiddellijke omgeving. Vaak gaat het om vanuit menselijk perspectief begrijpelijke overwegingen, zoals deze van de arts uit Botswana die niet wil dat zijn kinderen in een land met een HIV-infectieratio van meer dan 30% opgroeien en die daarom wil ingaan op de mogelijkheden die bestaan in Groot-Brittannië. De Polen trokken naar

Duitsland, Groot-Brittannië of Ierland omdat ze daar merkkelijk meer kunnen (of konden) verdienen dan in Polen. De Oekraïners van hun kant trekken dan weer naar Polen, waar de arbeidsmarkt ook nood heeft aan gekwalificeerde werknemers, omdat ze daar meer kunnen verdienen dan in Oekraïne.

Voor de landen van herkomst is het ook duidelijk. Sommigen zijn ermee gebaat omdat de migratie een vermindering betekent van de (soms ook academische) werkloosheid, een vermindering van de sociale spanning en een belangrijke bron van inkomsten. Maar deze logica gaat niet op voor de meeste hogeschoolden en in vrijwel alle landen in het zuiden gaat deze logica zeker niet op voor medisch personeel, waaraan er een systematisch tekort bestaat. Ook voor landen als de Filippijnen, die van de export van gekwalificeerde werknemers zoals verpleegsters een beleidsoptie gemaakt hebben, is het niet evident dit te blijven doen en tegelijkertijd de eigen medische sector in stand te houden. Voor veel landen is het duidelijk dat een emigratie van hoger geschoolden een belangrijke aderlating betekent voor het land, waardoor de verdere ontwikkeling afgeremd wordt.

De doelstellingen in Belgische overheidscontext zijn zuiver intern, arbeidsmarkt gerelateerd. Er wordt gewag gemaakt van tekorten in bijvoorbeeld de verzorgende sector en er een antwoord gezocht op de globale arbeidsmarkt, met aanzienlijke aantallen erg mobiele personen met een medische opleiding.

En omdat er geld mee te verdienen is zijn er ook nog de doelstellingen van de werkgevers en commerciële intermediaire actoren die als belangrijkste doelstelling hebben om de gemaakte winsten te maximaliseren.

Samengevat hebben de verschillende actoren die het beleid bepalen of mee vorm geven verschillenden doelstellingen. De doelstellingen van de zijde van de werkgevers zijn om op een zo efficiënt (en dus ook zo goedkoop) mogelijke wijze aan de benodigde arbeidskrachten te komen. De arbeidsmarkt is een gesegmenteerde arbeidsmarkt. Zelfs indien er nog een grote pool van werklozen op deze arbeidsmarkt is, impliceert dit niet automatisch dat zij over de vereiste kwalificaties beschikken. Dat er naar goed opgeleid personeel in het buitenland gekeken wordt indien dit niet op de nationale arbeidsmarkt gevonden wordt, is vanuit die optiek voor de hand liggend.

Van de zijde van de werknemers staat het behoud van de tewerkstelling, van het loonniveau en van de sociale verworvenheden centraal. Indien het aanwerven van vreemdelingen verhindert dat werklozen een plaats vinden, of dat er niet in de opleiding van deze werklozen geïnvesteerd wordt, of indien er een neerwaartse druk op de lonen zou ontstaan door goedkopere buitenlandse arbeidskrachten aan te werven, worden de belangen van de werknemers geschaad. Hun doelstellingen zijn dan ook van deze belangen te vrijwaren. De werknemersbelangen die verdeeld worden, worden immers niet internationaal bepaald, maar louter nationaal (of zelfs regionaal).

De bekommernis van de overheid is veelvuldig. Enerzijds wil zij het aantal werklozen zo laag mogelijk houden, maar anderzijds wil zij eveneens de economie - en dus ook de werkgelegenheid - laten bloeien. Daarnaast wil de overheid ook de illegale migratie beperken, heeft ze een verantwoordelijkheid naar de toekomst toe en wordt er nog aan ontwikkelingsbeleid gedaan. Het thema migratie verschijnt hier op verschillende agenda's. De doelstellingen die nagestreefd worden kunnen verschillen en hangen meestal af van de verschillende verantwoordelijkheden en de hoek van waaruit ze geformuleerd worden.

1.6 Conclusie

Het doel van dit hoofdstuk was te schetsen hoe complex het fenomeen is en aan te geven dat er verschillende analyseniveaus en actoren bij betrokken zijn: er zijn individuen die naar het buitenland willen; er is de vraag naar arbeidsmigranten, zeker voor personen die taken kunnen opnemen in de zorg- en welzijnssector en er zijn instellingen, bedrijven en organisaties die geschoolde buitenlanders willen aanwerven. Op een macroniveau zijn er enerzijds landen - vaak arme landen - die hebben geïnvesteerd in het onderwijs van hun inwoners en anderzijds landen - doorgaans rijkere landen - met een vergrijzende bevolking en bepaalde arbeidstekorten. Maar verder zijn er ook concepten zoals 'individuele vrijheid' en een 'vrijheid van keuze' naast concepten zoals 'maatschappelijke verplichting' en 'ethisch handelen'. Dit alles situeert zich in een wereldwijde, geglobaliseerde, maar gelaagde arbeidsmarkt waar vraag en aanbod elkaar kunnen vinden. Een heel belangrijk element in de analyse is verder de ongelijke machtsverhoudingen tussen de migratiezendende en migratieontvangende landen.

2 | Institutioneel kader en achtergrond

2.1 Europese wetgeving als achterliggend raamwerk

Het belangrijkste raamwerk waarbinnen de Belgische wetgeving rond migratie zich beweegt, is de veelheid aan Europese wetgeving. Vermits we in dit rapport vooral geïnteresseerd zijn in arbeidsmigratie, zullen we in dit hoofdstuk vooral vanuit dit kader naar deze wetgeving kijken (Administratie Werk, 2009).

We beginnen bij het Verdrag van Maastricht. Vanaf dit verdrag, dat dateert van 1993, wordt het asielbeleid, de overschrijding van de buitengrenzen en immigratiebeleid door de lidstaten beschouwd als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang. Het is de eerste maal dat Europa zich in een verdrag uitlaat over een gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid. Toch opteert men ervoor om de individuele lidstaten als belangrijkste actoren te bewaren in het gehele asiel- en migratiebeleid.

Zes jaar later, in 1999 wordt met het Verdrag van Amsterdam het vrij verkeer van personen (visa, asielrecht en migratie) opgenomen in de eerste communautaire pijler. De doelstelling is om van de gezamenlijke lidstaten op termijn een ‘ruimte van vrijheid, veiligheid en recht’ te creëren. De lidstaten verliezen grip op dit terrein waardoor de Europese Commissie en het Europese parlement aan belang winnen.

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam doet de EU meerdere pogingen om het asiel- en migratiebeleid van de lidstaten te harmoniseren. Daarbij groeit de aandacht voor arbeidsmigratie. Vier jaar later volgt het Verdrag van Nice (2003), aangevuld met het Verdrag van Lissabon in 2009 waardoor de communautaire besluitvormingsprocedure rond asiel, immigratie, controle aan de buitengrenzen en legale migratie gevolgd wordt.

Indien we op al deze wetgevende initiatieven terugkijken, valt op dat op het vlak van legale migratie er slechts een aantal beperkte stappen gezet zijn. In de komende jaren wordt op dit vlak een inhaalbeweging verwacht, hoofdzakelijk met

betrekking tot het toelaten van werknemers uit derde landen. Want Europa heeft *‘omwille van het tekort aan arbeidskrachten en de vergrijzing, nood aan arbeidskrachten uit derde landen’* (Administratie werk, 2009).

In het EU-groenboek over economische migratie stelt de Europese Commissie dat zowel gekeken moet worden naar de te verwachten demografische evolutie - waaronder een bevolkingsafname en de toenemende vergrijzing - als naar de gevolgen van de economische migratiestrategie voor het concurrentievermogen van de EU in het kader van de Lissabondoelstellingen. Volgens de Commissie is er nood aan een proactief immigratiebeleid dat gestoeld is op een regelmatige wetenschappelijke analyse van de arbeidsmarktbehoeften van de lidstaten enerzijds en het beschikbare potentieel aan buitenlandse werknemers anderzijds. Daarbij is de Europese Commissie zich bewust van de terughoudendheid bij de lidstaten over haar plannen rond economische migratie (Europese Unie, 2005).

Het toenemende belang van economische migratie blijkt ook uit de mededeling: *‘Een gemeenschappelijk immigratiebeleid: beginselen, maatregelen en instrumenten’* (Europese Unie, 2008). Deze mededeling geeft aan hoe volgens de Commissie het gemeenschappelijk Europees immigratiebeleid verder moet worden ontwikkeld. Er worden tien gemeenschappelijke beginselen in geformuleerd die voortbouwen op de fundamenteën die de EU al vanaf 1999 heeft vastgelegd. Economische migratie moet in dit kader beantwoorden aan een gemeenschappelijke behoefteanalyse van alle niveaus en sectoren van de EU-arbeidsmarkten, met inachtneming van het beginsel van communautaire preferentie.

2.2 Europese regelgeving met betrekking tot de toegang van migranten tot de arbeidsmarkt

Het recht op vrij verkeer van werknemers en diensten en verblijf op het grondgebied van de lidstaten staat in Richtlijn (2004/38/EC) centraal. Artikel 23 van deze richtlijn stelt dat burgers van de Unie die het verblijfsrecht genieten, recht hebben om een activiteit als werknemer of zelfstandige uit te oefenen, waarvoor ze geen arbeidskaart moeten aanvragen. Op 1 mei 2004 traden Malta, Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slowakije, Slovenië en Tsjechië toe. Op 1 januari 2007 volgden ook Roemenië en Bulgarije. Op basis van toetredingsakten konden de EU-lidstaten de vrije toegang voor onderdanen van de nieuwe lidstaten gedeeltelijk beperken, wat België gedaan heeft. Sinds 1 mei 2004 is het vrij verkeer van diensten volledig van toepassing voor alle nieuwe EU-lidstaten. Nieuwe EU-burgers hebben geen arbeidsvergunning en arbeidskaart meer nodig om hier een dienst te verrichten. Ook zelfstandigen uit de nieuwe EU-lidstaten kunnen zich vrij in België vestigen of hun diensten hier aanbieden. Ze kunnen zichzelf ook tijdelijk detacheren naar een andere lidstaat. De betrokkene moet in zijn herkomstland wel gedurende een bepaalde periode als

zelfstandige gewerkt hebben en daar tijdens de detachering de nodige infrastructuur (kantoor, BTW-nummer enz.) behouden. De dienstenrichtlijn (Richtlijn 2006/123/EG van het EU-parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt) moet de tijdelijke grensoverschrijdende dienstverrichting vergemakkelijken.

De Richtlijn 1996/71/EG van het Europees parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten regelt detachering. De gedetacheerden moeten wel overeenkomstig de Belgische loon- en arbeidsvoorwaarden (inclusief arbeidsduur) worden tewerkgesteld zoals voorzien in de detacheringsrichtlijn 96/71 van de EU-detacheringen. Dit kan verschillende vormen aannemen:

- een onderneming uit een andere lidstaat verricht werk voor een onderneming in België en stelt de werknemer ter beschikking van de Belgische onderneming;
- een onderneming uit een andere lidstaat zendt zijn werknemer uit naar een vestiging of onderneming van hetzelfde concern in België in het kader van detachering;
- een uitzendbureau uit een andere lidstaat zendt een werknemer uit naar een onderneming in België.

De arbeidsvoorwaarden die gelden zijn de voorwaarden van het land waar men werkt. De sociale zekerheid echter kan betaald worden in het land van herkomst, wat detachering erg interessant maakt door de verschillen in socialezekerheidsbijdragen doorheen Europa.

Tenslotte is er nog de richtlijn rond uitzendwerk. Deze richtlijn stelt een kader op betreffende de arbeidsvoorwaarden van uitzendkrachten. Ze zorgt voor de gelijke behandeling, inclusief salaris, van uitzendkrachten en werknemers van de inlenende organisatie. Bovendien geeft ze gelijke toegang tot de arbeidsmarkt, beroepsopleidingen en collectieve voorzieningen, zoals de kantine, kinderopvang en vervoersdiensten.

2.3 Europese initiatieven

Er zijn op dit moment vier Europese richtlijnen waar onderhandelingen rond lopen of afgerond zijn en die op arbeidsmigratie betrekking hebben.

De eerste richtlijn is aangenomen op 25 mei 2009 en heeft te maken met de voorwaarden van toegang en verblijf van *hoogopgeleide ingezetenen van derde landen* (2009/50/EG van 25 mei 2009). Hiermee wil men de Europese Unie aantrekkelijker maken voor kennismigranten om zo de EU om te vormen tot de belangrijkste kennisregio ter wereld. De commissie stelt voor om enerzijds gemeenschappelijke toelatingscriteria te hanteren (arbeidscontract, persoonlijke kwalificaties en

een loon dat x maal het minimumloon of gemiddeld loon moet bedragen) en anderzijds een 'Blue Card' in te voeren, een gecombineerde werk- en verblijfsvergunning voor hooggeschoolde migranten. De toegang tot de arbeidsmarkt zou gedurende twee jaar beperkt worden. Er wordt ook voorgesteld dat de lidstaten een arbeidsmarkttoets mogen invoeren. Wat de lidstaten nog verdeelt, zijn de criteria om de 'Blue Card' te verkrijgen. Het voorstel is minstens 1,5 keer het gemiddelde jaarsalaris te verdienen, met als uitzondering een coëfficiënt van 1,2 wanneer het gaat om een select aantal hooggekwalificeerde beroepen waarvoor een tekort bestaat op de arbeidsmarkt. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:NL:PDF>

Een voorliggend voorstel voor een richtlijn van de Raad betreft het invoeren van *één aanvraagprocedure* voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om legaal te verblijven en werken (COM (2007)0638-C6-0470/2007-2007/0229 (CNS)). Dit zou een algemene kaderrichtlijn moeten zijn die op alle legale arbeidsmigranten slaat. Deze richtlijn wil voorzien in één enkele aanvraagprocedure voor onderdanen van derde landen die het grondgebied van een lidstaat willen binnenkomen om er te werken. Het gaat hierbij om een gecombineerde verblijfs- en werkvergunning. Bovendien zou deze richtlijn moeten voorzien in een gemeenschappelijke set van rechten voor alle werknemers van derde landen. Op verschillende niveaus en verschillende vlakken, zoals arbeidsvoorwaarden, scholing, erkenning van kwalificaties, sociale zekerheid, veiligheid en gezondheid op de werkplaats, belastingvoordelen en toegang tot goederen en diensten wordt er gestreefd naar gelijkbehandeling.

Eén aanvraagprocedure en één vergunning tot verblijf en werk vereist voor België een serieuze afstemming tussen beide wetgevingen. Want de wetgeving betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers en de verblijfswetgeving zijn beide federaal, terwijl de afgifte van de werkvergunning echter een Vlaamse bevoegdheid is. De versnipperdheid van deze verschillende beleidsdomeinen vormt een belangrijke hinderpaal.

Een derde initiatief is het voorstel voor richtlijn van het Europees parlement en de Raad heeft te maken met de vaststelling van sancties voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen (COM (2007)249). Het belangrijkste doel van deze richtlijn is het aanpakken van een belangrijke aantrekkingspool van illegale migratie, namelijk illegale tewerkstelling. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0249:FIN:NL:PDF>

Verder werkt de Europese Commissie nog aan nieuwe regels voor seizoenarbeiders van buiten de EU. Daarmee worden drie doelstellingen beoogd: (1) de procedures inzake seizoenarbeid in de EU uniformiseren; (2) de illegale toestroom van tijdelijke werkkrachten tegengaan; en (3) buitenlandse seizoenarbeiders een betere

sociale bescherming bieden. De lidstaten blijven wel zelf bevoegd over de aantallen seizoenarbeiders die ze op hun grondgebied willen toelaten. Eén van de uitgangspunten is dat in het hoogseizoen in een aantal seizoengebonden sectoren zoals de land- en tuinbouw, er veel beroep gedaan wordt op derdelanders, op arbeiders van buiten de EU. Om het enerzijds voor werkgevers eenvoudiger te maken om tijdelijk buitenlandse arbeidskrachten aan te werven, en anderzijds om uitbuiting van de werknemers te voorkomen, wordt een nieuwe richtlijn voorgesteld: richtlijn seizoenarbeiders COM (2010)379. Er worden voorwaarden opgelegd wat betreft het contract, wat betreft de opbouw van sociale rechten en wat betreft de duur dat er in Europa mag gewerkt worden. Volgens het voorstel moeten seizoenarbeiders al vóór ze de EU betreden een arbeidscontract of een bindend werkaanbod met een vast loon in handen hebben en ze moeten afspraken met de werkgever gemaakt hebben met betrekking tot hun huisvesting. De niet-Europese seizoenarbeiders mogen maximaal zes maanden per kalenderjaar in de EU werkzaam zijn. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st12/st12208.en10.pdf>

De impact van Europa op het (arbeids)migratiebeleid van haar individuele lidstaten, wordt steeds groter. Zowel op institutioneel als inhoudelijk vlak poogt Europa een grip te krijgen op het migratiebeleid. Er gaat meer en meer aandacht uit van Europa naar arbeidsmigratie maar vooralsnog primeren de nationale belangen nog steeds. De meeste inspanningen situeren zich, geheel in lijn met de Lissabondoelstellingen, op het vlak kenniswerkers en hoogopgeleide arbeidsmigranten.

2.4 België en Vlaanderen

Ook voor België en Vlaanderen geven we de belangrijkste wetgeving op het vlak van arbeidsmigratie weer. Er zijn twee belangrijke wettelijke stelsels die ingrijpen op dit fenomeen van arbeidsmigratie. Enerzijds is er de Vreemdelingenwet op federaal niveau die het toegang en het verblijf van vreemdelingen regelt. Anderzijds is er de reglementering met betrekking tot de toegang tot de arbeidsmarkt voor buitenlandse werknemers, die zich op een gewestelijk niveau situeert. De verschillen in beleidsniveaus maken een afstemming tussen de verschillende wetgevingen niet altijd even evident.

Naast deze wetgeving zullen we uitgebreid stilstaan bij het vrij verkeer van personen en diensten, bij de wetgeving rond derdelanders, zelfstandigen, schijnzelfstandigen en detacheringen.

Op een federaal niveau is het de *Vreemdelingenwet* van 15 december 1980 die de *toegang en verblijf van vreemdelingen* regelt. Deze wet is reeds herhaaldelijke keren aangepast in functie van nieuwe evoluties en Europese richtlijnen (Departement werk,

2009). Een eerste reeks van wijzigingen trad in werking op 1 juni 2007. Het doel van deze wijzigingen was de asielprocedure sneller en eenvoudiger te maken. Ook zijn de regels voor gezinshereniging met niet-EU-onderdanen verstrengd. Er is een aparte procedure gekomen voor vreemdelingen die door ernstige ziekte niet kunnen terugkeren naar hun land. Voor regularisaties zijn er buitengewone omstandigheden vastgelegd om toch een verblijfsvergunning te verkrijgen volgens art. 9bis. Ook werden de beroepsprocedures hervormd met de beroepsinstantie Raad voor Vreemdelingenbetwistingen die in het leven werd geroepen. De tweede reeks van wijzigingen is op 25 april 2007 door de Kamer goedgekeurd. Het past het vrij personenverkeer van burgers van de EU aan conform Richtlijn 2004/38/EG. Ook de regels voor gezinshereniging met EU-onderdanen en Belgen wordt aangepast aan die richtlijn. Ook voert het een nieuw verblijfsstatuut in voor niet-EU-derdelanders die al lange tijd in België of een ander EU-land wonen: het statuut van de langdurig ingezetenen.

Een andere belangrijke wetgeving betreft de reglementering met betrekking tot de *toegang tot de arbeidsmarkt voor buitenlandse werknemers*. Deze wordt geregeld door de wet van 30 april 1999 en KB van 9 juni 1999 houdende uitvoering van de wet van 30 april 1999. De uitvoering van deze federale wetgeving is toevertrouwd aan de gewesten. De toekenning en aflevering van arbeidskaarten en vergunningen werd overgedragen aan de bevoegde gewestministers en hun administratie. Algemeen geldt voor de tewerkstelling van vreemdelingen dat de werkgever een arbeidsvergunning moet verkrijgen en de buitenlandse werknemer een arbeidskaart B moet bezitten, die door diezelfde werkgever wordt aangevraagd. De arbeidskaart B is twaalf maanden geldig voor één functie bij één werkgever, maar kan verlengd worden.

Voor het toekennen van een arbeidskaart B zijn er een aantal voorwaarden die vervuld moeten zijn. Zo moet er een voorafgaandelijk arbeidsmarktonderzoek gebeuren, moet de werknemer zich nog in het buitenland bevinden, moet er een arbeidsovereenkomst zijn en moeten er een samenwerkingsovereenkomst zijn met het herkomstland (naast de EER-landen is dat onder andere met Marokko, Turkije, Tunesië, Algerije, Kroatië, Slovenië, Macedonië, Bosnië-Herzegovina).

Indien een nieuwe EU-onderdaan deel uitmaakt van één van de categorieën die is vrijgesteld van een arbeidsmarktonderzoek kan hij ook in het kader van een kort verblijf naar België komen en de arbeidskaart en het verblijfsrecht pas in België aanvragen. Sommige vreemdelingen zijn volledig vrijgesteld van het hebben van een verblijfskaart. België heeft het vrij verkeer van werknemers vanuit de nieuwe EU-lidstaten die op 1 mei 2004 tot de EU zijn toegetreden beperkt, behalve voor Cyprus en Malta. Vanaf 1 mei 2006 werd beslist om de toegang tot de arbeidsmarkt voor een aantal specifieke knelpuntberoepen te versoepelen voor werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten.

2.4.1 Vrij verkeer van personen: EU-onderdanen

Het vrije verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen zijn centrale bouwstenen waarop de Europese eenheidsmarkt gegrondvest is. Het vrij verkeer van personen omvat zowel het verkeer van werknemers als van zelfstandigen. Het algemeen geldende principe is dat EU-burgers zich zonder visum gedurende een periode van drie maanden vrij binnen de EU mogen verplaatsen. Ook geldt dat EU-onderdanen die als werknemers willen werken in België, geen arbeidskaart nodig hebben. Zowel qua arbeidsomstandigheden als qua sociale zekerheid is het Belgische recht van toepassing.

Wel is er op deze regel een uitzondering voorzien voor de landen die het laatste tot de EU zijn toegetreden, namelijk Bulgarije en Roemenië. Zij moeten wel over een arbeidskaart B beschikken. Lidstaten mochten de inwoners van de nieuw toegetreden lidstaten een aantal beperkingen opleggen voor de toegang tot de arbeidsmarkt. Voor de landen die in mei 2004 zijn toegetreden, met uitzondering van Cyprus en Malta, was een overgangsperiode voorzien tot 30 april 2009 wat betekende dat zij tot dan een arbeidskaart B nodig hadden om hier te kunnen werken als werknemers. Ondertussen is deze overgangsperiode voor deze acht landen afgelopen. Voor Bulgarije en Roemenië, die op 1 januari 2007 tot de Europese Unie zijn toegetreden, geldt nog steeds een overgangsperiode, wat betekent dat zij nog steeds een arbeidskaart nodig hebben. In het kader van de knelpuntberoepenregeling kunnen zij wel een versnelde procedure volgen voor het bekomen van de arbeidskaart B.

2.4.2 Vrij verkeer van diensten – detachering

Ook het vrij verkeer van diensten is een centraal element binnen de Europese Unie. Enerzijds gaat het om zelfstandigen die ‘zich detacheren’ om tijdelijk in een andere lidstaat te gaan werken. Anderzijds gaat het om Europese bedrijven die diensten gaan leveren in een ander land dan waar hun maatschappelijke zetel gevestigd is en die daarom hun werknemers detacheren. De gedetacheerde werknemer kan een EU-onderdaan, maar dat hoeft niet zo te zijn. Gedetacheerde werknemers hebben geen arbeidskaart nodig. Zij vallen onder het Belgische arbeidsrecht maar betalen hun socialezekerheidsbijdragen in het land van herkomst. Hetzelfde geldt voor gedetacheerde zelfstandigen. Ook zij hebben geen beroepskaart nodig en vallen onder het socialezekerheidsstelsel van hun herkomstland.

Detachering houdt in dat een werkgever zijn werknemer naar het buitenland kan sturen om daar voor een bepaalde tijd een dienstprestatie te verrichten. De arbeidsverhouding tussen de werkgever en de gedetacheerde werknemer blijft tijdens de volledige duur van de detachering behouden. Bij detachering binnen de EU moeten de werkgevers de arbeidsvoorwaarden (arbeidsduur, verlof, wel-

zijn, ...) en loonsvoorwaarden naleven die gelden in het land van onthaal. Echter als de arbeidsvoorwaarden in het land van oorsprong gunstiger zijn, mogen deze worden toegepast. Zo worden de rechten van gedetacheerde werknemers gevrijwaard en wordt eerlijke concurrentie gewaarborgd. Bij detachering blijft de werknemer onderworpen aan het socialezekerheidsstelsel van het land waar hij gewoonlijk is tewerkgesteld (en dus niet het land naar waar hij gedetacheerd is). In principe overstijgt detachering in een ander land de duur van twaalf maanden niet (X, 2010).

Binnen de EU geldt het vrij verkeer van diensten als een fundamentele vrijheid. Werknemers kunnen tijdelijk gedetacheerd worden naar een andere lidstaat om er diensten te presteren. Het vrij verkeer van werknemers zorgt voor detachering in het kader van dienstenprestaties voor problemen, omdat het risico op sociale dumping en oneerlijke concurrentie toeneemt door detachering van werknemers tussen landen met grote loonsverschillen. Rond detachering wordt volgens het CGKR (2010) dan ook heel wat fraude vastgesteld.

De principes rond detachering worden bepaald door de EU-Richtlijn 1996/71/CE, die het vrij verkeer van diensten bevordert en gedetacheerde werknemers minimale rechten waarborgt. Een gedetacheerde werknemer is iedere werknemer die gedurende een bepaalde periode werkt op het grondgebied van een lidstaat waar die werknemer gewoonlijk niet werkt. Drie situaties worden door de richtlijn beschreven:

1. detachering in het kader van een overeenkomst tussen de onderneming van herkomst en de ontvanger van de dienst;
2. detachering van een werknemer in een vestiging van de onderneming in een ander land;
3. detachering door een uitzendkantoor of arbeidsbemiddelingkantoor voor een bedrijf dat in een andere lidstaat gevestigd is.

Tijdens de detachering moet de arbeidsrelatie tussen de werkgever en de werknemer behouden blijven. Voor de onderneming die werknemers detacheert zijn er een aantal dwingende bepalingen van minimale bescherming vastgesteld die nageleefd moeten worden. Deze regels zijn vastgelegd door wetgevende, reglementaire of administratieve bepalingen of in CAO's. Het gaat meer specifiek om werk- en rustperiodes, vakantiedagen, minimumlonen, voorwaarden voor detachering van werknemers, gezondheid, veiligheid en hygiëne op het werk, gelijke behandelingen voor mannen en vrouwen, enz.

Deze richtlijn is omgezet door een wet van 5 maart 2002, die het begrip detachering en de bedoelde werknemers omschrijft. Werknemers gedetacheerd door een lidstaat van de EER zijn, ongeacht de nationaliteit, vrijgesteld van de verplichting tot het verkrijgen van een arbeidskaart. Sinds 1 april 2007 is het ook verplicht dat elke gedetacheerde buitenlandse werknemer wordt gemeld via een elektro-

nische aangifte: LIMOSA. Er zijn een aantal uitzonderingen vastgesteld voor deze aangifte, afhankelijk van de aard of de korte duur van de activiteiten in België. Dat is het geval voor artiesten, diplomaten, werknemers in de internationale transportsector of deelnemers aan een wetenschappelijk congres.

Er is in België een verbindingsbureau, dat het eerste aanspreekpunt voor een buitenlandse werkgever vormt die werknemers wenst te detacheren in België. Het bureau moet de werkgevers en de in België gedetacheerde werknemers inlichtingen verschaffen over algemene vragen over het arbeidsrecht en hen naar de juiste dienst doorverwijzen. Tevens is het de taak van het verbindingsbureau om erop toe te zien dat de arbeidsvoorwaarden van de gedetacheerde werknemers wordt nageleefd (X, 2010).

Wat de sociale zekerheid betreft, is het basisprincipe dat de werknemer onderworpen is aan één specifieke wetgeving. De algemene regel is dat de wetgeving van de staat waar de werknemer zijn activiteit uitoefent van kracht is. Voor detachering is er een uitzondering op dit principe. Dat betekent dat de gedetacheerde kan blijven genieten van de sociale zekerheid in zijn herkomstland. Het voortbestaan van de aansluiting op het stelsel van de sociale zekerheid uit het herkomstland wordt geregeld door het E101-formulier (onder de nieuwe regeling het A1-formulier).

Voor een geldige detachering moet er voldaan worden aan een aantal voorwaarden:

- verzekeringsplicht bij stelsel van de sociale zekerheid;
- behoud van een organieke band wat betekent dat de gezagsrelatie met de werkgever blijft bestaan, aantoonbaar door verantwoordelijkheid inzake rekrutering, arbeidsovereenkomst, ontslag en vrijheid over de aard van het werk te kunnen beslissen;
- tijdelijk karakter (niet meer dan 12 maand verlengbaar met 12 maand (volgens de nieuwe verordening 24 maand, niet verlengbaar));
- verbod op vervanging.

Naast de organieke band de behouden moet blijven is het uitoefenen van effectieve activiteiten door de onderneming in het zendende land essentieel om van detachering te kunnen spreken. Dat is namelijk typisch voor zogenaamde brievenbusmaatschappijen, dat ze geen effectieve activiteiten uitoefenen in het zendende land.

Ook zelfstandigen uit een andere EU-lidstaat mogen naar een andere staat gaan om er werk te verrichten voor een cocontractant en dus zichzelf 'detacheren'. Als de detachering niet langer duurt dan 12 maanden (één keer hernieuwbaar) (24 maanden met de nieuwe verordening), blijven ze onderworpen aan de sociale zekerheid van hun herkomstland. Ook voor zelfstandigen zijn uitzonderingen

voorzien die een langere detachering mogelijk maken. Om voor detachering in aanmerking te komen, moet de zelfstandige gelijkaardige arbeidsprestaties verrichten in het gastland. Het komt vaak voor in de praktijk dat zelfstandigen zichzelf detacheren om in België te komen werken, onder gezag van een werkgever, waardoor ze in een situatie van schijnzelfstandigheid terecht komen.

De LIMOSA-meldingsplicht geldt ook voor zelfstandigen. Waar het voor gedetacheerde werknemers de werkgever is die deze verklaring doet bij de RSZ, is het de gedetacheerde zelfstandige die deze aangifte zelf doet bij de RSVZ.

De aansluiting van een gedetacheerde op de verschillende socialezekerheidsstelsels wordt geregeld door een E101-formulier (in de nieuwe verordening, A1). De gedetacheerde werknemer en de onderneming die hem gedetacheerd heeft, moeten het formulier steeds kunnen voorleggen, zodat de verzekeringsinstellingen de nodige controles kunnen doen. In de praktijk is dit niet evident, want het onthaalland kan niet bepalen of een attest al dan niet geldig of authentiek is. Enkel de overheid die het attest uitreikt is daarvoor bevoegd om het in te trekken, ongeldig te verklaren en na te gaan of er een relatie bestaat tussen de onderneming en de gedetacheerde werknemers. De inspectie kan geen verhaal beginnen tegen de schijnzelfstandige die een E101-formulier voorlegt. Het onthaalland dat op basis van feiten kan aantonen dat niet voldaan is aan de voorwaarde van detachering, kan de uitgevende instelling vragen haar beslissing te herbekijken. In de praktijk ontbreken vaak de middelen om de toekenning van het formulier in twijfel te trekken. Het is erg moeilijk na te gaan of de werkgever of de zelfstandige een substantiële beroepsactiviteit uitoefent in het land van herkomst en of hij daar sociale bijdragen betaalt.

Ook de kwaliteit van de E101-formulieren laat volgens het CGKR (2010) vaak te wensen over. Een aantal van hen is onvolledig, staat vol schrapping of is makkelijk vervalst. Ook de samenwerking tussen de inspectiediensten van de verschillende landen van herkomst is niet optimaal. Uit het rapport van CGKR (2010) vloeien een aantal aanbevelingen voort.

Er wordt aangedrongen op een samenwerking tussen de verschillende inspectiediensten van de verschillende lidstaten. Samenwerkingsakkoorden en een gedragscode zouden hulp bieden. Ook een elektronische versie van het E101-formulier, raadpleegbaar via internet, zou een stap in de goede richting zijn, net als transnationale databanken. Ook het efficiëntere gebruik van LIMOSA of een invoering ervan op EU-niveau, zou fraude bij detachering en schijnzelfstandigheid kunnen helpen bestrijden.

Er is ook het probleem van de taal, die controles moeilijk maakt. Niet enkel kan de taal van de werkgever en werknemer verschillen, ook de taal waarin de documenten zijn opgemaakt kan het onderzoek bemoeilijken. Vermits het vaak gaat om buitenlandse bedrijven zonder Belgische vestiging, is het moeilijk de informatie te verzamelen. Een afsluiting van bilaterale akkoorden om informatie tussen

Europese landen uit te wisselen, te beginnen met de buurlanden en de nieuwe lidstaten van de EU kan daar zeker een hulp bij zijn.

2.4.3 Derlanders

Derlanders die in België als werknemer actief willen zijn, hebben in principe wel een arbeidsvergunning en een arbeidskaart B nodig. Onderdanen van landen die een akkoord met de EU hebben gesloten, kunnen - afhankelijk van het akkoord - legaal werken in de EU-lidstaat. Voor landen die geen akkoord hebben met de EU, hangt het af van de wetgeving van de lidstaat in kwestie. In België moet een onderdaan van een land dat niet tot de EU behoort in principe beschikken over een arbeidskaart B. De arbeidskaart A en C zijn voorbehouden voor bepaalde categorieën van buitenlanders. De toegang tot loondienst voor derdelanders blijft moeilijk. Enkel voor specifieke groepen, zoals leidinggevend en hoogopgeleid, is de toegang tot loondienst makkelijker.

2.4.4 Zelfstandigen en de beroepskaart

De situatie voor zelfstandigen uit de EU is danig anders dan voor werknemers. In tegenstelling tot werknemers hebben EU-burgers voor zelfstandige activiteiten, ook de meest recent toegetreden EU-landen, geen beroepskaart nodig. Ook ingezetenen van de nieuwe lidstaten mogen als zelfstandige werken in België, zonder dat er een overgangperiode is. De zelfstandige moet bij de gemeente aantonen dat hij een zelfstandige beroepsactiviteit uitoefent en krijgt een verblijfstitel als EU-onderdaan. Net zoals werknemers is hij onderworpen aan de Belgische sociale zekerheid, wat betekent dat hij hier zijn sociale bijdragen moet betalen. Voor derdelanders die hier als zelfstandigen actief willen zijn, geldt wel de verplichting van een beroepskaart. Gedetacheerde derdelandse werknemers hebben in principe geen arbeidskaart nodig. Ook zij vallen onder het Belgische arbeidsrecht maar betalen hun sociale zekerheid in het land van herkomst.

Voor het toekennen van de beroepskaart zijn drie criteria vereist:

1. een verblijfsrecht;
2. naleven van de activiteitsgerelateerde reglementaire verplichtingen;
3. belang van het project voor België (bv. economische behoefte, scheppen van banen, financiële capaciteit).

De beroepskaart wordt uitgereikt voor maximaal vijf jaar maar kan verlengd worden. De zelfstandige moet zich aansluiten bij een Belgische socialezekerheidskas voor zelfstandigen.

2.4.5 Een intermediaire actor: interim- en rekruteringsbureaus

De wetgeving maakt expliciet plaats voor intermediaire organen zoals uitzendkantoren om een rol te kunnen spelen in de Gelegenheidsarbeid. Ook in België verschijnen interimkantoren die werknemers uit Polen rekruteren voor Belgische vacatures. Link2Europe uit Puurs bijvoorbeeld, is een internationaal interim-bureau dat zich specialiseert in het rekruteren van buitenlandse, en meer bepaald Oost-Europese, werknemers.

Bedrijven als Link2Europe zijn relatief nieuw op de Belgische arbeidsmarkt en hebben hoegenaamd niet de omvang van de Nederlandse spelers op de markt.

Link2Europe is bescheiden van omvang en biedt werk aan ongeveer vijftig mensen die bij verschillende Belgische ondernemingen zijn terechtgekomen. Link2Europe heeft antennes in Polen en Roemenië, waar de mensen geselecteerd worden. Die mensen worden naar België overgebracht en alle vergunningen en formaliteiten worden door Link2Europe in orde gebracht. Het bedrijf stelt ook voor accommodatie en voor officiële tewerkstelling te zorgen. Link2Europe staat geregistreerd als een interimkantoor. De loonkloof tussen Polen en België is aanzienlijk en Polen of Roemenen die via interimarbeid in België tewerkgesteld worden moeten even veel verdienen als hun Belgische collega's. Voor de werkgever is de officiële kost van een werkracht uit Polen of uit Roemenië niet lager. Voor de Polen en Roemenen is een tewerkstelling in België wel gunstig omdat zij drie à vier keer meer kunnen verdienen - in het geval van de Polen - dan wat zij in Polen met een gelijkaardige baan kunnen verdienen. De loonkloof met Roemenië is nog groter. Roemenen kunnen hier vijf tot zes keer het loon van een gelijkaardige functie in Roemenië verdienen.

In Nederland is internationale rekrutering big business, met uitlopers tot in België. OTTO Work Force is de grootste internationale arbeidsbemiddelaar van Nederland. Het is een uitzendbureau dat gespecialiseerd is in het werven en plaatsen van Oost-Europese uitzendkrachten. Het bedrijf stelt bijna tienduizend buitenlandse, vooral Poolse, uitzendkrachten te werk en draait een omzet van meer dan 100 miljoen euro. OTTO Work Force wordt omschreven als de grootste internationale arbeidsbemiddelaar van Nederland. Het bedrijf is daarnaast ook actief in Polen, Tsjechië, Slowakije, Engeland en in België. Het hoofdkantoor is gevestigd in Nederland in Venray, niet ver van de Nederlands-Duitse grens. In Midden- en Oost-Europa heeft het uitzendbureau bijkomend vijftien kantoren.

De intermediaire organisaties die bemiddelen om Oost-Europese (tijdelijke) werkrachten naar België te brengen zijn niet alleen in België of Nederland gevestigd. Ook in Polen zijn er kantoren die zich specifiek richten op een tewerkstelling in het Buitenland. Steden als Opole in Silesië (Zuid-Polen) zijn gericht op rekrutering en er zijn een honderdtal rekruteringsbedrijven actief (Pijpers, 2010; Ward et al., s.d.).

2.4.6 Onwettig verblijvende vreemdelingen

Onwettig verblijvende vreemdelingen mogen niet werken. Volgens de ILO ligt het aantal irreguliere migranten in Europa tussen de 2,8 en 6 miljoen, wat neer komt op 11 à 23% van alle migranten. Omdat de voorwaarden om te werken voor derdelanders erg strikt zijn, werken volgens het CGKR-rapport heel wat van hen illegaal (CGKR, 2010). De controle op de tewerkstelling in België gebeurt door de diensten van de sociale inspectie, die provinciaal georganiseerd zijn. Vaak vastgestelde inbreuken zijn het niet beschikken over een arbeidskaart en het illegaal verblijf.

2.4.7 Schijnzelfstandigen

Het verschil tussen een werknemer en een zelfstandige zit hem in het al dan niet bestaan van een gezagsrelatie met een andere persoon. Een werknemer verricht arbeid tegen betaling van een loon onder het gezag van een andere persoon. Voor een zelfstandige bestaat deze gezagsrelatie niet in de uitoefening van het beroep. Deze gezagsrelatie is een essentieel element van de arbeidsovereenkomst.

Vier criteria zijn hierin belangrijk:

1. wil van de partijen zoals uit de overeenkomst blijkt;
2. vrij organiseren van werktijd;
3. vrij organiseren van werk;
4. mogelijkheid om hiërarchische controle uit te oefenen.

Dit onderscheid tussen een zelfstandige en werknemer heeft belangrijke implicaties, onder andere naar sociale bijdragen die betaald wordt en de bescherming die eraan gekoppeld is. De inspectiediensten stoten volgens het CGKR (2010) steeds meer op (buitenlandse) schijnzelfstandigen, onder andere in de sector van de bouw, waar meer en meer gewerkt wordt met onderaanneming en uitbesteding om de kosten te drukken.

Schijnzelfstandigheid kan verschillende vormen aannemen. In praktijk werkt het via de oprichting of overname van een vennootschap in België, tussen één of meerdere Belgen en buitenlanders, waarbij die laatste soms een bepaald bedrag investeren en aandeelhouders worden. Niet enkel wordt zo de toegangsbeperking omzeild, het is ook een manier om de minimale sociale voorwaarden en normen niet te moeten naleven. De toetreding van de nieuwe lidstaten tot de EU en de restricties op het vrij verkeer van werknemers heeft door het vrij verkeer van diensten gezorgd voor een toename van het aantal zelfstandigen. Het is erg moeilijk om aan te tonen dat het in feite gaat om personen die onder het gezag van een werkgever werken.

De problematiek van schijnzelfstandigen is moeilijk onder controle te krijgen, omdat het veel onderzoeksmiddelen vergt, moeilijk aan te tonen is en vaak leidt tot een vrijspraak voor een rechtbank (CGKR, 2010).

Dienst Economische Migratie

Sinds 15 september 2008 is binnen de Dienst Vreemdelingenzaken de nieuwe 'Dienst Economische Migratie' (SMEDEM) actief. Die dienst werd opgericht net voor in het laatste kwartaal van 2008 de economische crisis uitbrak. Deze dienst fungeert als een centraal contactpunt waar buitenlandse investeerders, ondernemers en werknemers informatie kunnen krijgen. De dienst wil de schakel zijn tussen enerzijds buitenlandse investeerders, ondernemers en werknemers en anderzijds de federale overheid (drie FOD's: Buitenlandse Zaken, Tewerkstelling en Economie), de gewesten, Belgische consulaire en diplomatieke posten, gemeenten en Belgische ondernemingen en werkgevers. Concreet is de SMEDEM bevoegd voor alle aanvragen voor richtlijnen of informatie van Belgische consulaire of diplomatieke posten in het buitenland of van gemeentebesturen. Het kan gaan om aanvragen van verschillende doelgroepen: buitenlandse investeerders en zakenlui, buitenlandse werknemers met een arbeidskaart B of personen die van deze verplichting zijn vrijgesteld, zelfstandigen met een beroepskaart of personen die van deze verplichting zijn vrijgesteld en gezinsleden van vreemdelingen die tot een van de hierboven vermelde categorieën behoren. De SMEDEM moet de formaliteiten bij consulaire en diplomatieke posten, bij gemeenten, bij de FOD Economie en bij de gewesten vlotter laten verlopen zonder af te wijken van de wettelijke procedures. Bovendien ondersteunt de SMEDEM diplomatieke en consulaire posten in het buitenland en gemeenten bij de behandeling van aanvragen die door de doelgroepen van de dienst zijn ingediend. Zo nodig zorgt de dienst voor een snelle en proactieve verwerking van aanvragen voor visa en verblijfstitels. Een andere belangrijke taak van de dienst bestaat er ten slotte in om informatie te verschaffen aan werkgevers die in België een buitenlandse werknemer in dienst willen nemen en aan buitenlandse werknemers en zelfstandigen die naar België willen komen om een lucratieve activiteit uit te oefenen. Vanzelfsprekend blijven de diplomatieke en consulaire posten in het buitenland en de gemeentebesturen in België bevoegd om respectievelijk visa en verblijfstitels aan zogenaamde 'economische' migranten af te leveren. De SMEDEM neemt hun taak over en gaat aanvragen proactief behandelen wanneer de posten of gemeentebesturen de gevraagde documenten zelf niet kunnen afleveren omdat niet voldaan is aan de wettelijke voorwaarden, of omdat de tussenkomst van de Dienst Vreemdelingenzaken wenselijk is. De oprichting van de SMEDEM is geen losstaand gebeuren. De federale overheid lijkt het nut in te zien van een betere coördinatie tussen de verschillende instanties die voor economische migratie bevoegd zijn. Het pilootproject Fast Track van de FOD Buitenlandse Zaken is nog zo een initiatief dat de economische betrekkingen met het buitenland vlotter moet laten verlopen. Dankzij dit project genieten buitenlandse investeerders en zakenlui van een actievere ondersteuning door de Belgische consulaire diensten in het buitenland wanneer zij visa aanvragen. Het project kwam er in eerste instantie voor China en India, maar zal wellicht worden uitgebreid. De aanpak die gericht is op een snelle behandeling (binnen één week) en automatisering van de aflevering van visa in het buitenland, is een perfecte aanvulling op de oprichting van een gespecialiseerde dienst voor economische migratie zoals de SMEDEM.

Bron CGKR, Migratie: jaarverslag 2009

3 | Migratie vanuit het Oosten: Polen, Roemenen en Bulgaren in België

3.1 De toegang tot de arbeidsmarkt van Polen, Roemenen en Bulgaren

Binnen de Europese Unie geldt het principe van het vrije verkeer van werknemers. EU-onderdanen genieten op basis van hun nationaliteit van wat men noemt ‘het vrij verkeer van werknemers’. Dit impliceert dat zij vrijgesteld zijn van de verplichting om in het bezit te zijn van een arbeidsvergunning om hier als loontrekkende te werken. EU-onderdanen zijn op basis van hun nationaliteit immers vrijgesteld van deze verplichting. Voor onderdanen van recent aangesloten lidstaten kan echter een overgangperiode worden voorzien waarin strengere regels op het vlak van tewerkstelling worden opgelegd. In praktijk betekende deze toetreding dus niet dat de onderdanen van de net toegetreden landen onmiddellijk vrijgesteld waren/zijn en geen arbeidskaart meer moesten hebben om hier als loontrekkende te werken. Tussen 2004 en 2009 zijn er overgangbepalingen van kracht geweest voor de toen toegetreden lidstaten (Polen, Tsjechië en de andere Oost-Europese landen die op 1 mei 2004 tot de EU toetraden). Begin 2009 heeft de Belgische regering beslist om de grenzen open te zetten voor de onderdanen van de landen die op 1 mei 2004 tot de Europese Unie toetraden. Het gaat concreet om Esten, Letten, Litouwers, Polen, Hongaren, Tsjechen, Slovak en Slovenen. Dit betekent concreet dat sinds 1 mei 2009 deze werknemers geen arbeidskaarten meer nodig hebben om in België te kunnen werken en dat de werkgevers van hun kant voor deze personen ook geen arbeidsvergunningen meer moeten aanvragen. Het gevolg is eveneens dat sinds 1 mei 2009 deze personen niet meer op dezelfde wijze geregistreerd worden en ‘statistisch’ verdwijnen.

België heeft voor de Roemeense en Bulgaarse onderdanen, net zoals voor in 2004 toegetreden landen, een overgangperiode ingelast, waardoor de werkgevers die Bulgaren en Roemenen tewerkstellen nog in het bezit moeten zijn van een arbeidsvergunning en arbeidskaart. De overgangperiode is opgenomen in het toetredingsverdrag dat in het Belgisch Staatsblad van 27 december 2006 is ver-

schenen. De overgang duurt in principe twee jaar en geldt enkel voor de werknemers en niet voor de zelfstandigen. Deze laatste mogen immers in België werken zonder beroepskaart.

Belgische werkgevers die een Bulgaarse of Roemeense werknemer wensen aan te werven voor een tewerkstelling in België moeten tot 31 december 2011 een arbeidsvergunning aanvragen. Roemeense en Bulgaarse werknemers kunnen wel nog altijd een beroep doen op de versnelde procedure voor knelpuntberoepen. Voor een knelpuntberoep wordt een arbeidskaart (arbeidskaart B) binnen de vijf dagen afgeleverd, zonder dat er een onderzoek naar de arbeidsmarkt moet gebeuren. De aanvraag van een arbeidsvergunning is niet nodig wanneer een werknemer zich op een wettelijke vrijstelling kan beroepen.

De verplichte aanvraag van een arbeidsvergunning geldt ook voor *buitenlandse bedrijven* die een Bulgaar of Roemeen permanent in België willen laten werken.

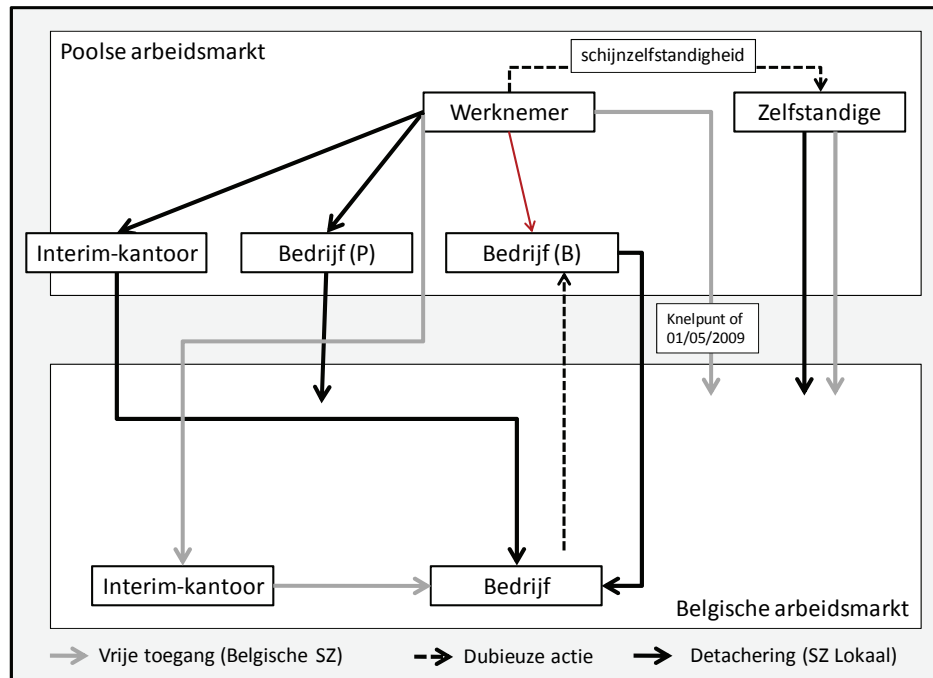
Bulgaarse en Roemeense bedrijven die personeel tijdelijk in België tewerkstellen, zijn ook vrijgesteld van arbeidsvergunning en arbeidskaart: tijdelijk gedetacheerde werknemers genieten van een deze gunstregeling op basis van het principe van vrij verkeer van diensten.

De *zelfstandigen* uit EU-landen zoals Roemenië en Bulgarije mogen in België werken zonder beroepskaart. Zelfstandigen genieten immers, net zoals tijdelijk gedetacheerde werknemers van dezelfde gunstregeling op basis van het principe van vrij verkeer van diensten.

Sinds de toetreding van Roemenië en Bulgarije gelden ook voor deze landen overgangsmaatregelen. Roemenië en Bulgarije zijn pas op 1 januari 2007 tot de EU toegetreden. Roemeense en Bulgaarse werknemers hebben nog altijd een arbeidskaart nodig.

Bron: KB tot wijziging van het KB van 9 juni 1999 houdende uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, naar aanleiding van de verlenging van de overgangsbepalingen die werden ingevoerd bij de toetreding van Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie.

Figuur 3.1 Schematische weergave van de mogelijkheden om de Belgische arbeidsmarkt te betreden



3.2 De evolutie van de migratie uit het Oosten

3.2.1 Inleiding: enkele methodologische bedenkingen

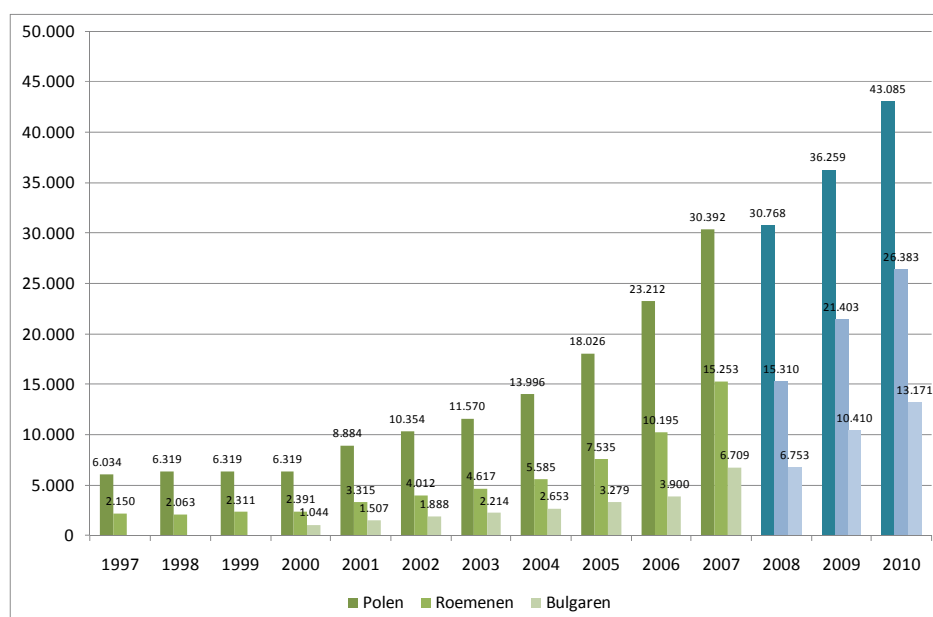
Het gebruik van administratieve gegevensbanken laat toe een deel van de sociologische realiteit te schetsen. In de volgende paragrafen wordt een beeld weergegeven van de Polen, Roemenen en Bulgaren die in België aankomen en/of vertoeven. De immigratiecijfers geven een accurate schets van de instroom van nieuwe personen, maar zegt niets over de aangroei van dezelfde nationaliteiten, omdat er ook terug mensen uitstromen. De aangroei kan wel weergegeven worden door het migratiesaldo weer te geven. Door de verschillen per jaar in relatie tot elkaar te bekijken, wordt een stijgingsindex berekend.

3.2.2 De evolutie van de migratie vanuit Polen, Roemenië en Bulgarije

De toename van het aantal Polen, Roemenen en Bulgaren in België is een gegeven, het is een gegeven dat zich voornamelijk het laatste decennium manifesteert. De afgelopen decennia is zowel het politieke regime in de landen van herkomst als

het migratieregime waarin deze landen terechtgekomen zijn na hun toetreding tot de Europese Unie grondig gewijzigd. De onderstaande figuren en tabellen geven een zicht op de verdeling van de Poolse, Roemeense en Bulgaarse populatie in België. De tijdsreeks is opgesteld aan de hand van cijfers van de FOD WASO en ADSEI. De gegevens voor de jaren 2008 tot 2010 komen van Eurostat.

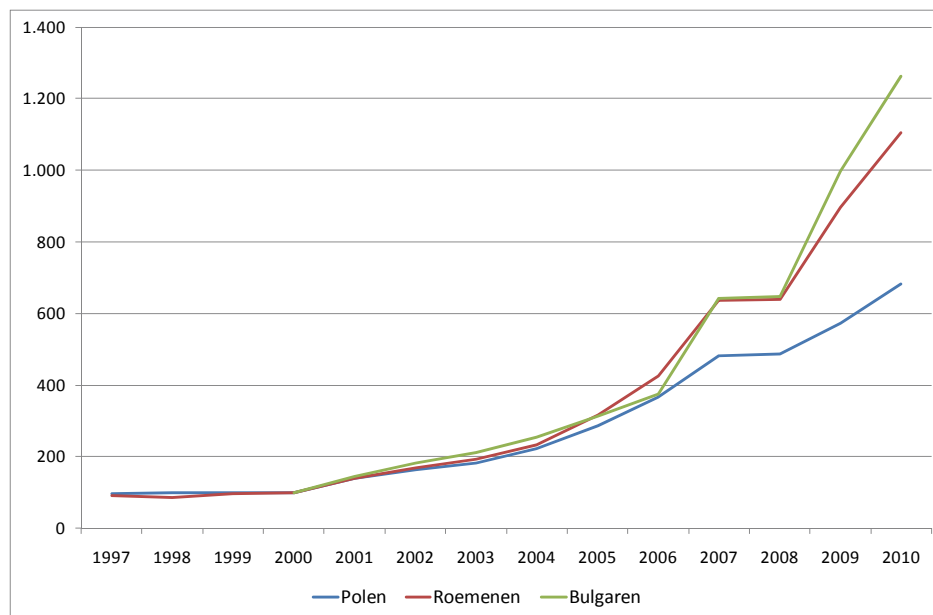
Figuur 3.2 Evolutie van de aantallen Polen, Roemenen en Bulgaren in België (1998-2003, 2008)



* De tijdsreeks 1997-2007 is gebaseerd op cijfers van FOD WASO; de cijfers voor 2008 tot 2010 komen van Eurostat. De cijfers van 2009 en 2010 zijn provisioneel.

Bron FOD WASO en Eurostat

Op basis van de verschillende jaarcijfers kan een stijgingsindex berekend worden. In figuur 1.2 werd deze berekend door 2000 als basis te nemen. Voor 2000 zijn er immers geen cijfers beschikbaar voor Bulgarije. Wat opvalt is ten eerste een min of meer gelijklopende stijgingshoek voor de drie landen, met een belangrijkere toename van het aantal Polen (vergeleken met de Roemenen en Bulgaren) in de jaren tussen 2000 en 2004, en inhaalspurt van de Roemenen vanaf 2005 en de Bulgaren vanaf 2006. Het aantal Polen is tussen 2000 en 2010 meer dan verzesvoudigd (maal 6,82). De aantallen Roemenen en Bulgaren zijn in die periode meer dan vertienvoudigd (respectievelijk maal 11 en maal 12).

Figuur 3.3 Stijgingsindex van de Poolse, Roemeense en Bulgaarse burgers in België

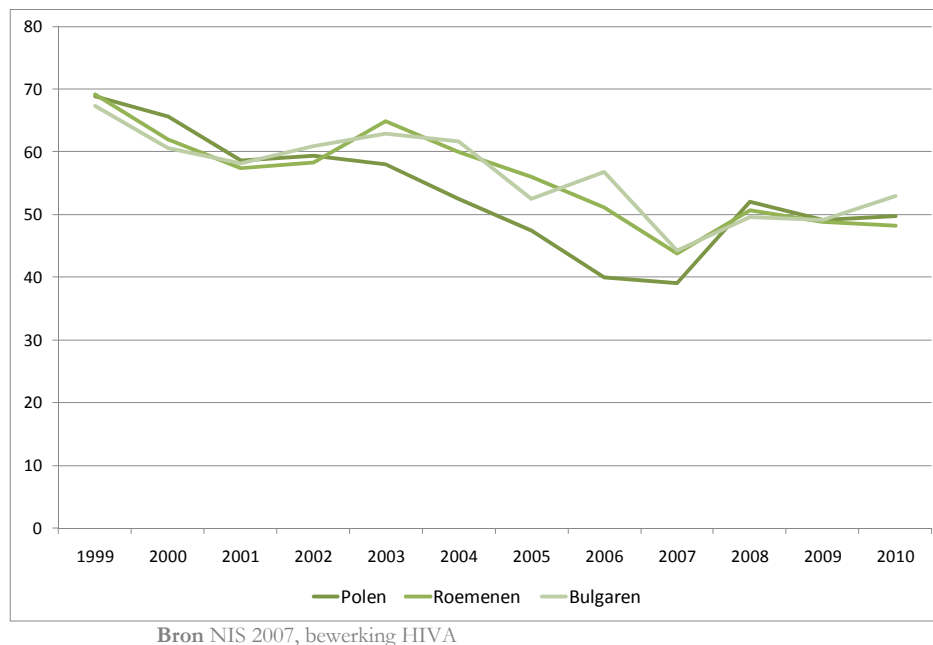
* De index is berekend op cijfers van FOD WASO (1997-2007) en Eurostat (2008-2010). De cijfers van 2009 en 2010 zijn provisor.

Bron Gegevens FOD WASO en Eurostat – Berekeningen HIVA

3.3 De gendercomponent in de instroom

Het is interessant om de verhoudingen tussen de seksen te bestuderen in relatie tot de gewijzigde wetgeving. Voor de toetreding tot de Europese Unie was de Poolse migratie naar België voornamelijk vrouwelijk en relatief hooggeschoold. Na de toetreding is de Poolse immigratie verder vermannelijkt. De reden daarvoor is te vinden in de bestaande migratiekanalen. De vrouwelijke Poolse migratie was voornamelijk huwelijksmigratie. De arbeidsmarkt was op dat ogenblik nog gesloten voor de gemiddelde Pool. Na het toetreden tot de Europese Unie is de arbeidsmarkt geleidelijk aan wel opengegaan en zijn verhoudingsgewijs meer mannen binnengestroomd. Wat Roemeense en Bulgaarse staatsburgers betreft is een gelijkaardig proces vast te stellen, zij het met enige vertraging vergeleken met de Polen. De Polen bereiken een gelijke verdeling van de geslachten in 2004, het jaar van de toetreding. Bij de Roemenen en de Bulgaren kunnen er vanaf 2007 even veel mannen als vrouwen geteld worden, eveneens het jaar van de toetreding voor deze twee landen. In figuur 3.4 is de evolutie van het percentage vrouwen dat officieel in België verblijft weergegeven voor de drie nationaliteiten. In de figuur valt goed te zien hoe de de-feminisering de laatste jaren gestopt is en licht terug omgebogen naar een vrij gelijke verdeling over beide geslachten.

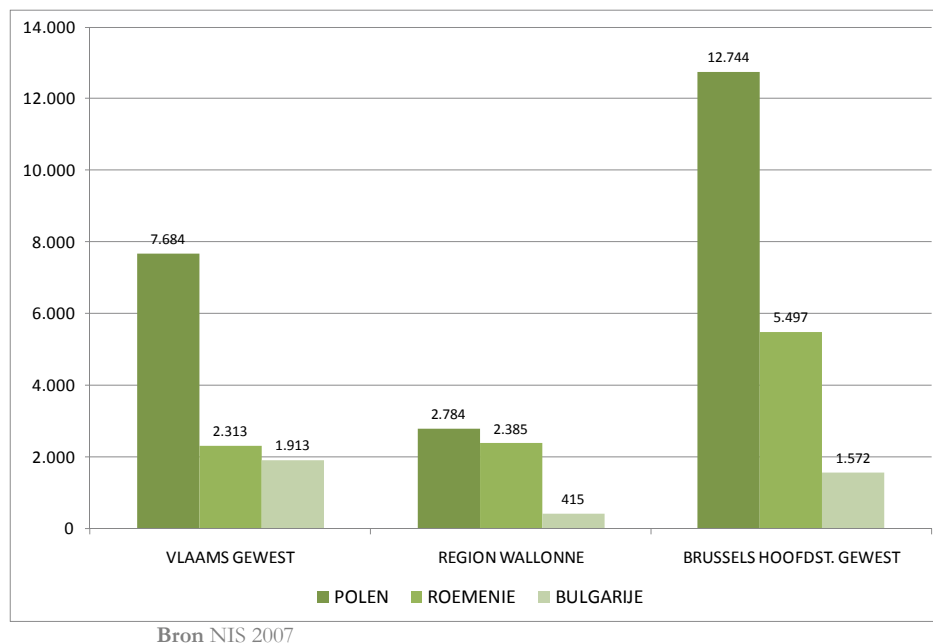
Figuur 3.4 De veranderende sekseratio (verhouding tussen de geslachten) bij Polen, Roemenen en Bulgaren tussen 1999 en 2007



3.4 De ruimtelijke spreiding van Polen, Roemenen en Bulgaren in België

De aandelen van het totale aantal nieuwkomers op jaarbasis verschillen per regio's. Wallonië ontvangt steeds het kleinste aantal nieuwkomers. Vlaanderen en Brussel doen af en toe over. Er is één constante: het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, ook al ontvangt dit sinds 2002 minder nieuwkomers dan Vlaanderen, ontvang proportioneel over de hele periode het meeste aantal nieuwkomers. Ook de Polen, Roemenen en Bulgaren hebben verschillende verspreidingspatronen. Het Brussels Hoofdstedelijke Gewest herbergt duidelijk het grootste aantal Polen en Roemenen. De Bulgaren zijn iets minder vertegenwoordigd in Brussel, en vooral terug te vinden in Vlaanderen. In Wallonië zijn proportioneel veel minder Polen terug te vinden, al zijn er wel iets meer Polen dan Roemenen in Wallonië geregistreerd. Wallonië herbergt wel de grootste groep staatsburgers van Roemeense herkomst.

Figuur 3.5 Aantallen Polen, Roemenen en Bulgaren in België (2007)



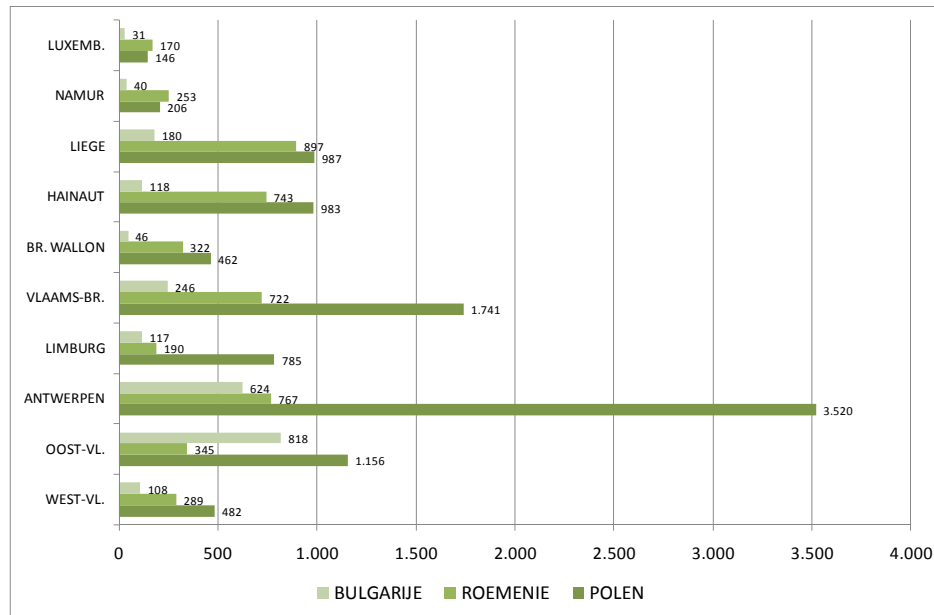
De helft van alle in officieel geregistreerde Roemenen (1/1/2008) wonen in elf gemeenten (Brussel, Anderlecht, Schaarbeek, Sint-Jans-Molenbeek, Antwerpen, Elsene, Sint-Gillis, Luik, Charleroi, Ukkel en Vorst) waarvan Brussel (11,3%) en Anderlecht (7,2%) de grootste concentraties tellen.

De Polen leven geconcentreerd in Antwerpen en het Brusselse. Antwerpen, met 12% van alle officieel aanwezige Polen (1/1/2008) en negen Brusselse gemeenten (in volgorde van concentratie: Schaarbeek, Brussel, Etterbeek, Anderlecht, Elsene, Sint-Gillis, Vorst, Ukkel en Sint-Lambrechts-Woluwe) huisvesten samen meer dan de helft van alle Polen.

De situatie van de Bulgaren is in die zin specifiek dat slechts drie steden/gemeenten samen bijna de helft van alle Bulgaarse ingezetenen huisvesten. De sterkste concentratie verblijft in Gent, dat 27% van alle Bulgaren huisvest. Schaarbeek (11%) en Antwerpen (10,8%) hebben een vergelijkbaar aantal Bulgaren binnen de gemeentegrenzen. Met Brussel erbij (5,8%) zijn dit de woonkernen die elk meer dan 5% van de wettig verblijvende Bulgaarse populatie huisvesten.

De sterke aanwezigheid van Bulgaren in Gent is de reden van de uitschieter voor Oost-Vlaanderen in de onderstaande figuur.

Figuur 3.6 Polen, Roemenen en Bulgaren in België per provincie (zonder het Brussels Hoofdstedelijk gewest) (2007)



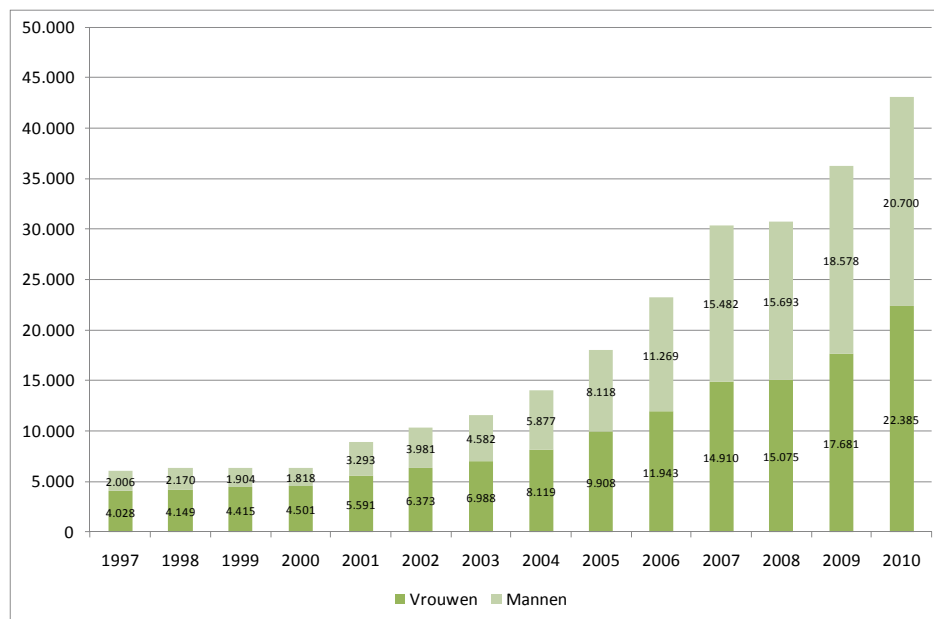
Bron NIS 2007

3.5 De Polen in België

De Poolse gemeenschap is het laatste decennium fors toegenomen. De voor België gepubliceerde statistieken lopen tot 2007 (ADSEI) of 2008 (Eurostat). De Polen stonden met 6 034 vertegenwoordigers in 1997 nog op de 13de plaats van meest omvangrijke groep vreemdelingen. Twee op de drie toen wettelijk in het land aanwezige Polen was een vrouw. In 2007/2008 konden er een goede dertigduizend Polen geteld worden en vormden ze de op zeven na meest omvangrijke groep vreemdelingen. De voorlopige cijfers voor 2010 die in de Eurostat-databank opgenomen zijn, vermelden 43 085 Polen. Daarmee is de Poolse populatie in omvang de bevolking met een Turkse nationaliteit voorbijgestoken.¹ De huidige Poolse bevolking is merkkelijk minder vrouwelijk dan vroeger: de feminiseringsgraad is gedaald tot ongeveer één op één, al is er de laatste jaren terug een kleine stijging van het aandeel vrouwen. De genderverhouding verschilt van generatie tot generatie. In de leeftijdsgroep van 40- tot 54-jarigen zijn er meer mannen dan vrouwen.

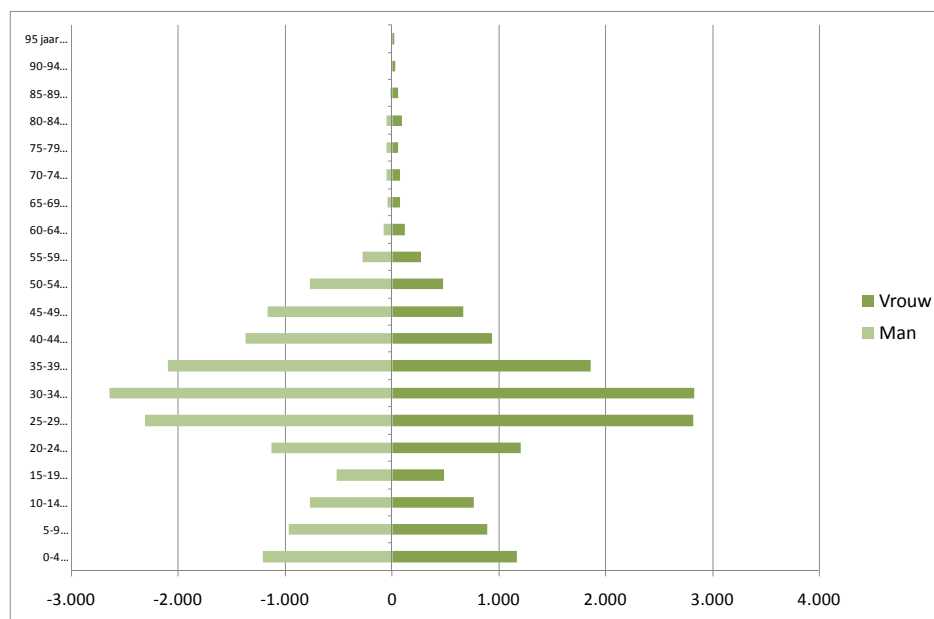
¹ In 1998 werden er 73 818 Turken geteld en 6 034 Polen. Veel van de personen die toen een Turkse nationaliteit hadden, zijn genaturaliseerd en verschijnen in de statistieken niet meer als Turks.

Figuur 3.7 Evolutie van het aantal Polen in België (1997-2007)



Bron NIS/FOD WASO (1997-2007) en Eurostat (2008-2010)

Figuur 3.8 Bevolkingspiramide van de Polen in België (1/1/2008)

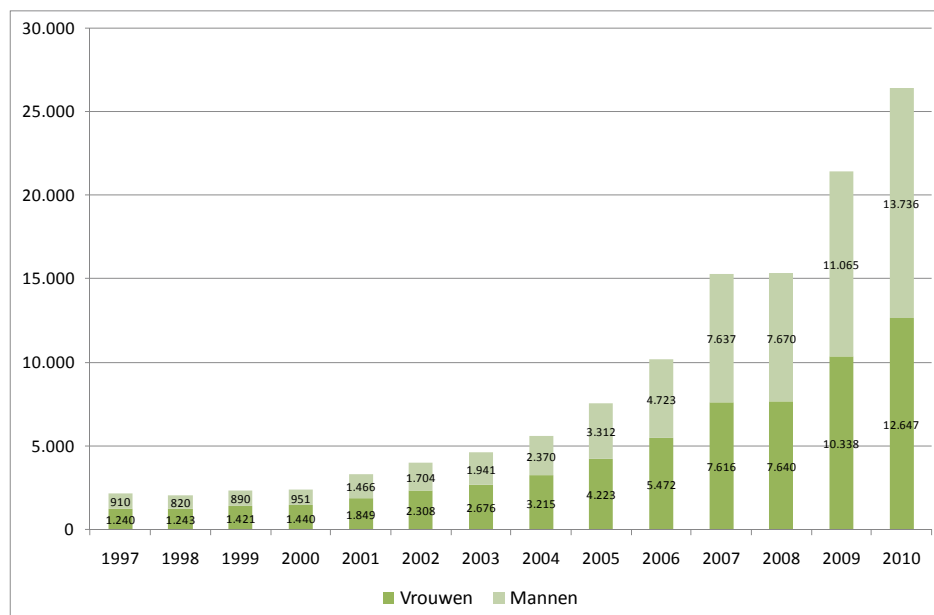


Bron ADSEI

3.6 De Roemenen in België

Ook de Roemeense gemeenschap kende het laatste decennium een forse toename. Het aantal officieel verblijvende Roemenen dat in 1997 geteld kon worden was 2 150. Daarmee lieten de Roemenen naar omvang ruim twintig andere nationaliteiten voor gaan. Ook voor de Roemenen gold dat ongeveer zeven op de tien toen wettelijk in het land aanwezige Roemenen vrouw was. In 2010 konden er een goede 26 000 Roemenen geteld worden en waren ze opgeklommen tot de op tien na meest omvangrijke groep vreemdelingen. Deze toename is vooral de laatste jaren spectaculair geweest. In 2010 werden er ongeveer 11 000 meer Roemenen geregistreerd dan twee jaren ervoor. De huidige Roemeense bevolking is merkkelijk minder vrouwelijk dan in 1997: de feminiseringsgraad is ook voor de Roemenen gedaald tot ongeveer één op één.

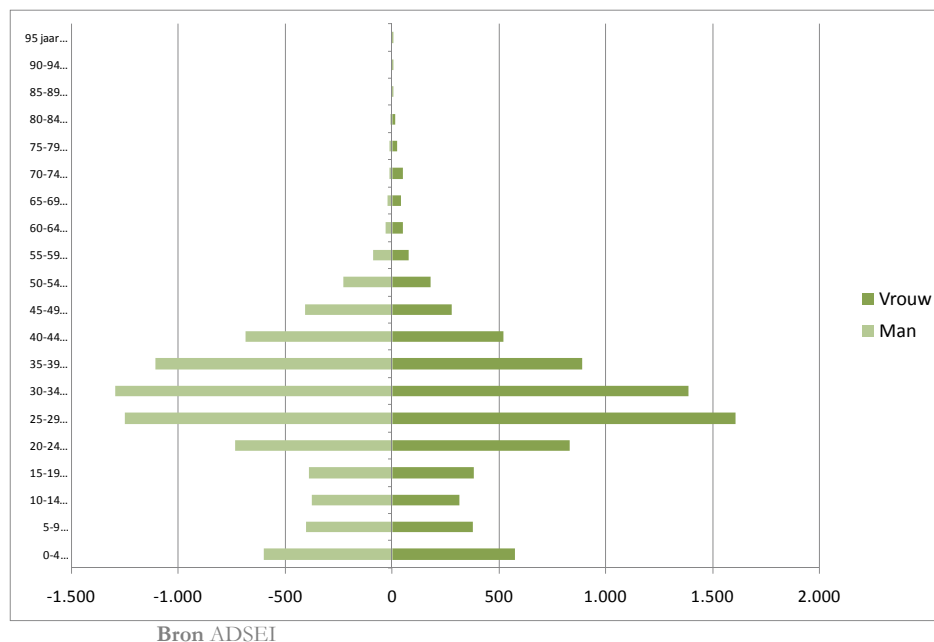
Figuur 3.9 Evolutie van het aantal Roemenen in België (1997–2007)



Bron NIS/FOD WASO (1997-2007) en Eurostat (2008-2010)

De genderverhouding verschilt van generatie tot generatie. In de leeftijdsgroep van de 40-plussers zijn er meer mannen dan vrouwen. In de leeftijdsgroep van de dertigers is het net andersom en zijn er meer vrouwen dan mannen.

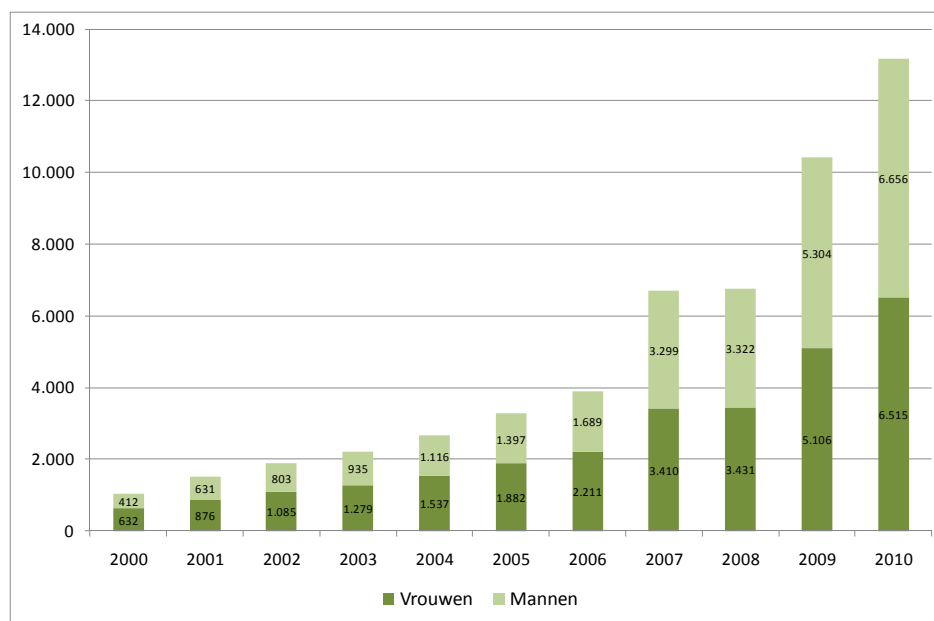
Figuur 3.10 Bevolkingspiramide van de Roemenen in België (1/1/2008)



3.7 De Bulgaren in België

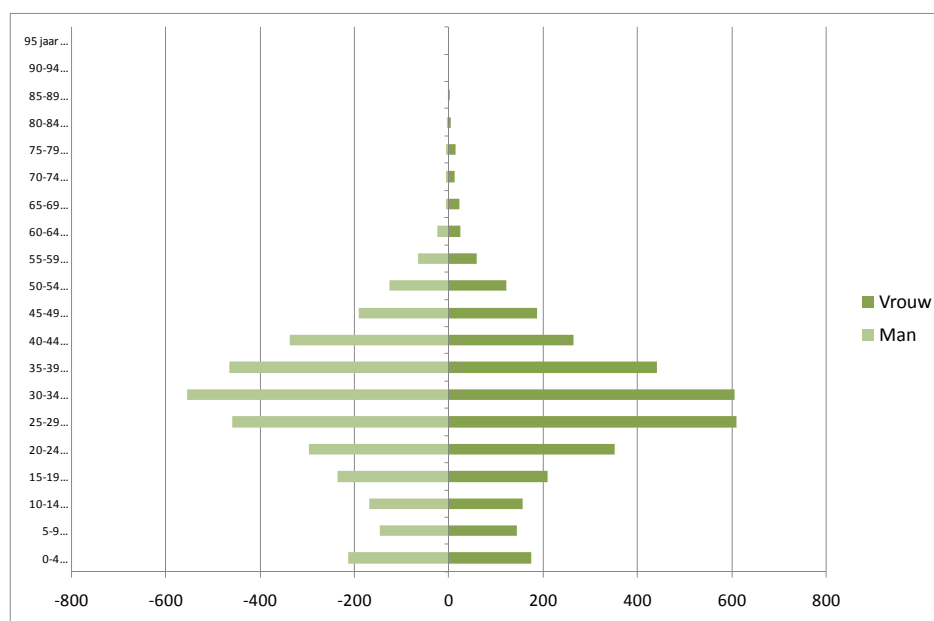
Van de drie bestudeerde gemeenschappen is de Bulgaarse gemeenschap de minst omvangrijke. Slechts in 2000 telt de Bulgaarse gemeenschap in België meer dan 1 000 vertegenwoordigers en worden de Bulgaren als aparte categorie in de statistieken opgenomen en niet bij de restcategorieën gevoegd. Ook de Bulgaarse gemeenschap kende het laatste decennium een forse toename. Het aantal officieel verblijvende Bulgaren dat in 2000 geteld kon worden was 1 044. In 2008 konden er 6 753 Bulgaren geteld worden. In de twee daaropvolgende jaren is het aantal nog opgelopen tot 13 171 legaal verblijvende Bulgaren. Daarmee zijn ze opgeklimmen naar de 14de meest omvangrijke groep vreemdelingen in België. De evolutie van de genderverdeling kent hetzelfde verloop als deze van de Polen en Roemenen, zij het dat er een paar procent minder vrouwen waren vergeleken met de twee andere nationaliteiten. De feminiseringsgraad is nu ook voor de Bulgaren tot ongeveer één op één. In de leeftijdscategorie van 35- tot 45-jarigen zijn er iets meer mannen dan vrouwen.

Figuur 3.11 Evolutie van het aantal Bulgaren in België (1997–2007)



Bron NIS/FOD WASO (1997-2007) en Eurostat (2008-2010)

Figuur 3.12 Bevolkingspiramide van de Bulgaren in België (1/1/2008)



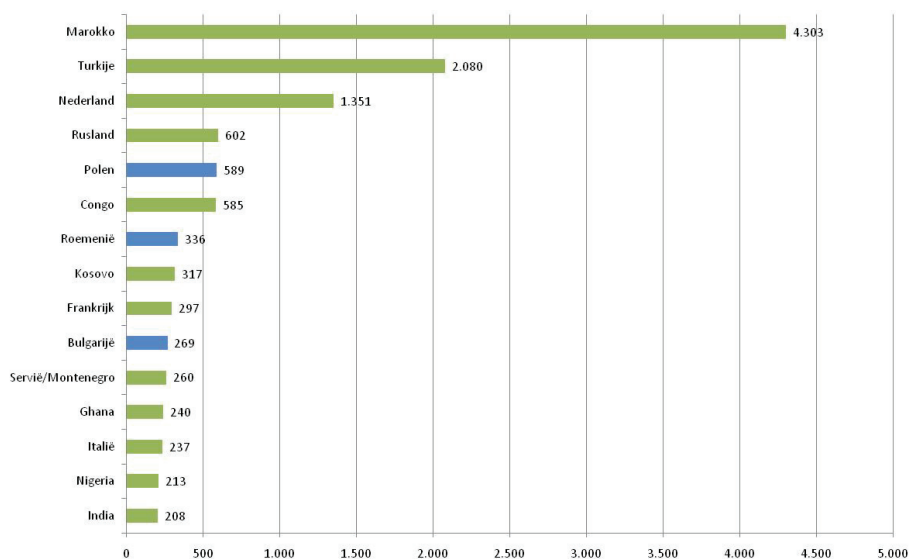
Bron ADSEI

3.8 De Polen, Roemenen en Bulgaren en hun kinderen

3.8.1 Het aantal in Vlaanderen geboren kinderen in 2009 naar nationaliteit

In 2009 werden in Vlaanderen 18 462 kinderen geboren van wie de moeder bij geboorte niet over een Belgische nationaliteit beschikte. Van die kinderen heeft 60% de Belgische nationaliteit. De kinderen die deel uitmaken van onze onderzoekspopulatie (Polen, Roemenen en Bulgaren) die wel een vreemde nationaliteit hebben, vormen samen 6,5%) van de nieuw geboren kinderen met een moeder die bij geboorte geen Belgische nationaliteit had, maar een Poolse, Roemeense of Bulgaarse. De kinderen die een Poolse moeder hebben is de grootste groep (3,2%) gevolgd door die met een Roemeense moeder (1,8%) en die met een Bulgaarse moeder (1,5%).

Figuur 3.13 Aantal in Vlaanderen geboren kinderen naar nationaliteit moeder (2009)



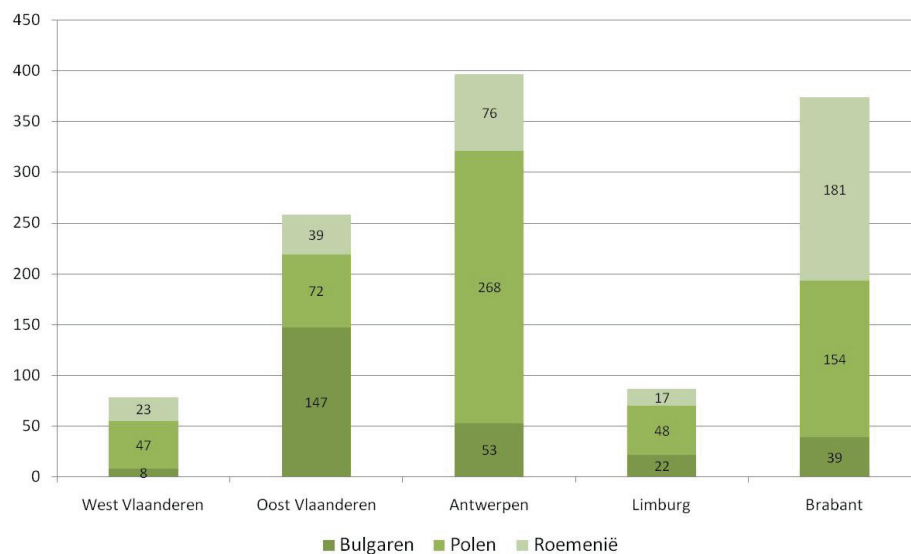
Bron Kind en Gezin, 2010

De volgorde van de drie bestudeerde landen is vergelijkbaar met de aantallen aanwezige Polen, Roemenen en Bulgaren. De proporties lijken te verschillen indien vergeleken met de totale populatie, waarin merkkelijk minder Bulgaren dan Roemenen zitten. Omdat de geboortecijfers van Kind en Gezin komen en dus enkel op Vlaanderen betrekking hebben, kloppen ook de proporties. Er hebben zich wel meer Roemenen dan Bulgaren in Vlaanderen gevestigd, maar de omvang van hun

populaties liggen veel dichter bij elkaar in Vlaanderen dan in de andere gewesten (zie figuur 3.5).

De vastgestelde oververtegenwoordiging van de Bulgaarse gemeenschap in Oost-Vlaanderen (vooral het Gentse) vertaalt zich ook in de provinciale verdeling van het aantal geboorten. Meer dan de helft van alle kinderen die in Vlaanderen geboren worden met een Bulgaarse moeder, worden in Oost-Vlaanderen geboren.

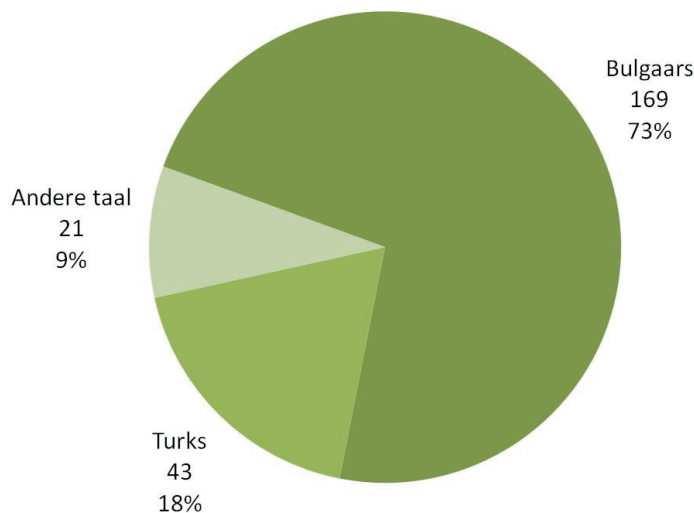
Figuur 3.14 Aantal in Vlaanderen geboren kinderen naar nationaliteit moeder (2009)



Bron Kind en Gezin, 2010

De gegevens van Kind en Gezin laten toe een korte blik te werpen op een thema dat op basis van andere administratieve data niet aan bod kan komen, namelijk de thuis gesproken taal. Eén van de verklaringen die gegeven wordt voor de relatief grote aantallen van Bulgaren in het Gentse is de aanwezigheid van de Turkse gemeenschap. Volgens de Bulgaarse volkstelling van 2001 was 84% van de bevolking etnisch Bulgaars, 9% etnisch Turks, 5% Roma en 2% valt onder de categorie 'anderen'. Van de in 2009 in België geboren kinderen met Bulgaarse achtergrond is 18% Turkstalig, waaruit zou kunnen afgeleid worden dat de Bulgaars-Turkse gemeenschap oververtegenwoordigd is. Dat dit de reden is dat de nieuwkomers van Bulgaarse herkomst vooral in Gent terug te vinden is, met een grote Turkse minderheid kan op basis van deze gegevens niet geconcludeerd worden. De gehanteerde cijfers hebben alleen maar betrekking op 2009 en zijn erg beperkt in aantal, maar het proportionele aantal Turkstalige nieuwgeborenen in Oost-Vlaanderen (Gent) ligt met 14% (20 personen op een totaal van 147) lager dan het Vlaamse gemiddelde van 18%.

Figuur 3.15 Verhouding van de communicatietaal moeder kind van de in 2009 in Vlaanderen geboren kinderen met een Bulgaarse achtergrond



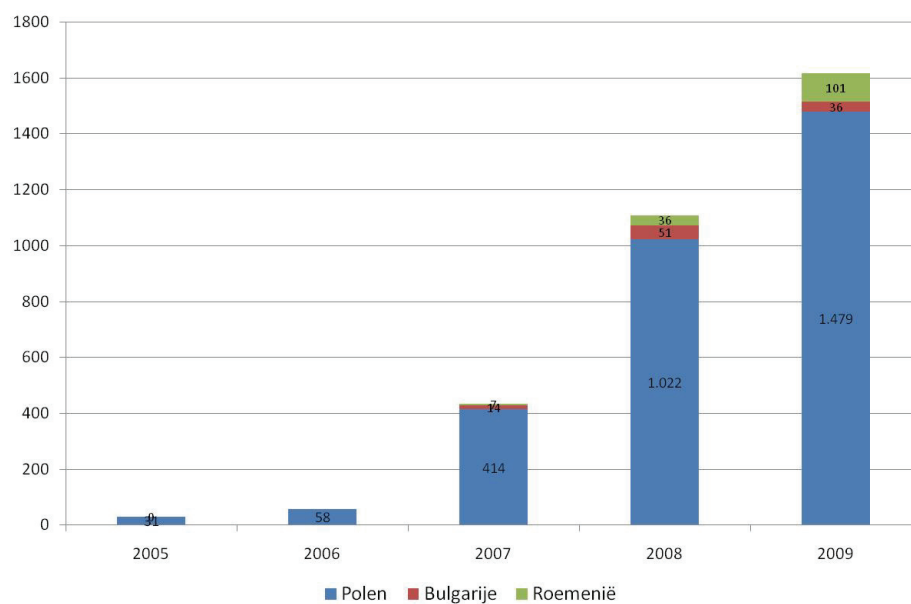
Bron Kind en Gezin, 2010

3.8.2 Het aantal in het land van herkomst verblijvende kinderen die recht geven op kinderbijslag

Een evaluatie van de door de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (RKW) gepubliceerde statistieken van ‘de buiten het Rijk opgevoede kinderen’ leert dat de toetreding van de nieuwe lidstaten in 2004 in onmiddellijk daarop volgende jaren niet tot een spectaculaire toename van het aantal rechthebbenden en het aantal rechtgevende kinderen uit deze lidstaten heeft geleid. Dit heeft onder meer te maken met de geldende overgangsmaatregelen, die een rem zetten op het vrij verkeer van werknemers. De overgangsmaatregelen zijn blijven gelden tot 1 mei 2009 voor de landen die toegetreden zijn in 2004 en gelden nog voor Roemenië en Bulgarije. Deze landen genieten wel van een versoepeling van de overgangsmaatregelen voor de ‘knelpuntberoepen’. Dit heeft geleid tot een aanzienlijke toename van de aantallen ‘buiten het Rijk opgevoede kinderen’. In 2009 dienden zich 948 rechthebbenden vanuit de nieuwe EU-staten aan voor 1 740 rechtgevende kinderen. In 2005 waren dat nog 37 rechthebbenden voor 76 rechtgevende kinderen (RKW, 2011). 2009 is ook het jaar dat de beperking voor onder andere de Polen zijn weggevallen. Vergeleken met het jaar ervoor is het aantal rechthebbenden gestegen met 37,2% en het aantal rechtgevende kinderen met 37,0%. Dit alles dus op één jaar tijd. De overgrote meerderheid van de rechtgevende kinderen uit de nieuwe lidstaten wordt opgevoed in Polen (85,0%). Polen is met 1 480 rechthebbende kinderen op korte termijn opgeklommen naar de vierde plaats op

de lijst van landen waar rechtgevendende kinderen vertoeven, na Frankrijk (28 728), Nederland (5 393) en Marokko (1 658).

Figuur 3.16 Verdeling van het aantal rechtgevendende kinderen (kinderbijslag) naar land van verblijf (Polen, Roemenië en Bulgarije)



Bron RKW, 2011

4 | Cijfergegevens over vreemdelingen, immigratie en de arbeidsmarkt

4.1 Inleiding

4.1.1 Een veelheid aan administratieve gegevens

Een grote internationale mobiliteit is eigen aan het tijdsgewricht, net zoals de verhoogde mogelijkheid om zaken te registreren. België ligt als welgestelde welvaartsstaat in het centrum van Europa en is een onderdeel van de Europese Unie. België trekt nieuwkomers aan, en mensen verlaten het gebied opnieuw. Door de grote verscheidenheid aan profielen van mensen die zich in België vestigen, door de verschillende wetgevingen die voor diverse groepen vreemdelingen gelden en door het feit dat België deel uitmaakt van een groter geheel, de Europese Unie, waarbinnen bepaalde afspraken en wetten gelden, is er vrijwel geen enkele administratie die een volledig zicht heeft op de samenstelling van de populatie nieuwkomers. Sommige vreemdelingen hebben een visum nodig, maar visa worden op verschillende wijzen door verschillende administraties afgeleverd. Er zijn meerdere types visa, en bovendien kunnen sommige vreemdelingen ook met een visum dat door een andere Europese lidstaat is uitgereikt, naar België komen. Er bestaat een bevolkingregister, een vreemdelingenregister en een wachtregister en er is een ongekend aantal personen van vreemde origine die zonder wettige verblijfsvergunning (en dus niet geregistreerd) in het land verblijven. Een sluitend overzicht van de samenstelling van deze politiek en sociaal belangrijke groep nieuwkomers bestaat niet. Het Rijksregister is maar heel kort geleden overgegaan tot de registratie van het kanaal waarlangs de formeel in het land verblijvende nieuwkomers het land binnenkomen.

Niettemin wordt in dit rapport een beeld geschetst aan de hand van de beschikbare gegevensbronnen. Daarvoor hebben we gebruik gemaakt van bronnen van; (1) de Dienst Vreemdelingenzaken, van; (2) Eurostat, van; (3) ADSEI (De Alge-

mene Directie Planning en Statistiek - het voormalige NIS); en (4) van de FOD WASO (Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid Arbeid en Sociaal Overleg.

4.1.2 Enkele methodologische bedenkingen

Het is geen evidentie een correct statistisch beeld te schetsen van de migratiestromen. Er worden gegevens bijgehouden met betrekking tot de visa-aanvragen, maar daaruit kan niet geconcludeerd worden dat die personen ook daadwerkelijk instromen. De toegang tot Europa kan voor niet-Europese staatsburgers ook via een ander land verworven worden. Eenzelfde maatschappelijk feit, een huwelijk, kan ook verschillende administratieve realiteiten inhouden. Een huwelijk met een persoon kan in het buitenland gesloten worden, waarna de bruid of bruidegom geïmporteerd wordt. De potentiële bruid of bruidegom kan evenzeer naar België komen, waar het huwelijk voorbereid en gesloten wordt. Een persoon kan naar België komen en daar 'toevallig' huwen of naar België komen met het oog op een huwelijk. Personen kunnen voor een langere termijn eveneens omwille van werk in het land toegelaten worden, of omwille van studies, zij kunnen een visum voor een kort verblijf krijgen en zo het land binnenkomen, maar het statuut waarin ze verblijven kan in de loop van de tijd wijzigen. Bij een onderzoek naar inburgeraars in Vlaanderen (Pauwels et al., 2006) werd duidelijk dat een 'statuut' een tijdelijk gegeven is en dat bijna alle in het onderzoek betrokken personen in de loop van hun verblijf van statuut gewijzigd waren, waarbij het streefdoel is om in de mate van het mogelijke van een precair en/of tijdelijk statuut te evolueren naar een vast statuut.

Het is niet alleen niet steeds even gemakkelijk een maatschappelijk feit in cijfers te vatten, maar gezien de privacywetgeving is het evenmin gemakkelijk voor een onderzoeksequipe om over de voor handen zijnde cijfers te kunnen beschikken. Bovendien blijft België sinds een aantal jaren in gebreke wat betreft de productie en publicatie van cijfermateriaal, wat onder meer, blijkt uit de cijferreeksen die op Eurostat beschikbaar zijn. Tools zoals ECODATA - een rechtstreekse toegang tot cijferreeksen van onder andere mensen met een vreemde nationaliteit - is sinds een aantal jaren op non-actief gezet. Nieuwe gegevens zijn nu te bekomen via be.STAT, maar deze zijn minder toegankelijk dan voorheen. Verder worden een aantal maatschappelijke fenomenen uit hun aard niet geregistreerd. Via een analyse van ambtelijke bestanden is het niet mogelijk om een zicht te krijgen op mensen zonder wettig verblijf en evenmin op niet gedeclareerde arbeid (zwartwerk). Ook het bestaan en de omvang van schijnzelfstandigheid kan niet aangetoond worden met administratieve bronnen.

4.2 Arbeidsmarktpositie van migranten

Op basis van de cijfers die FOD WASO publiceerde voor het OESO-rapport, is de evolutie van de aanwezigheid van de Polen, Roemenen en Bulgaren op de Belgische arbeidsmarkt goed te schetsen. In de onderstaande tabellen wordt respectievelijk de evolutie van het aantal Polen, Roemenen en Bulgaren op de arbeidsmarkt weergegeven (tabel 4.1) vervolgens het aantal Polen, Roemenen en Bulgaren dat als loontrekkende werkt (tabel 4.2) en vervolgens het aantal Polen, Roemenen en Bulgaren dat als niet loontrekkende geregistreerd is (tabel 4.3). Tabel 4.4 bevat de cijfergegevens die de evolutie van de werkloosheid voor de drie nationaliteitsgroepen weergeeft.

Tabel 4.1 Raming beroepsbevolking naar nationaliteit

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Polen	1 012	2 819	3 220	4 024	4 759	5 608	7 745	10 957	13 404	17 618
Roemenen			13	9	13	1 771	2 461	3 394	5 014	8 437
Bulgaren			1	1		686	1 469	1 778	2 179	4 249

Bron FOD WASO

Tabel 4.2 Binnenlandse arbeid als loontrekkende naar nationaliteit

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Polen		1 564	1 805	2 311	2 659	2 997	4 039	5 347	6 897	10 020
Roemenen						1 288	1 578	1 718	1 969	3 451
Bulgaren						684	834	890	969	2 002

Bron FOD WASO

Tabel 4.3 Binnenlandse arbeid als niet-loontrekkende naar nationaliteit

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Polen	559	773	872	1 068	1 302	1 736	2 738	4 516	5 510	6 683
Roemenen						471	875	1 666	2 380	4 378
Bulgaren							634	885	889	1 996

Bron FOD WASO

Tabel 4.4 Werkloosheid naar nationaliteit

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Polen	453	482	543	645	798	875	968	1 094	997	915
Roemenen			13	9	13	12	8	10	665	608
Bulgaren			1	1	0	2	1	3	321	251

Bron FOD WASO

4.3 Arbeidskaarten (Vlaamse situatie)

Wanneer we spreken over de gegevens van de Vlaamse arbeidskaarten, moeten we een aantal zaken in het achterhoofd houden. Zo ligt het totaal aantal toegekende arbeidskaarten B hoger dan het aantal individuele werknemers waarop ze betrekking hebben, vermits zowel de eerste aanvragen als de hernieuwingen in de cijfers worden opgenomen. Een totaal van 6 126 vergunningen betekent dus niet dat er ook effectief 6 126 nieuwe EU-werknemers in Vlaanderen te vinden zijn. Tevens kan een werknemer tijdens hetzelfde jaar meerdere arbeidskaarten bekomen. Een telling van het aantal arbeidskaarten zegt omwille van deze redenen ook niets over hoeveel personen het gaat. Bovendien heeft de meerderheid van de arbeidskaarten betrekking op tewerkstelling in seizoenarbeid, die omwille van de aard van het werk, beperkt is. Na beëindiging van hun contract keren de meeste van deze werknemers naar hun land terug, wat zeer gebruikelijk blijkt te zijn in de fruitsector. Ook in de uitzendsector zijn maandelijkse verlengingen van arbeidskaarten niet ongewoon. Ook wordt sinds 1 mei 2006 seizoenarbeid niet meer als een aparte categorie vermeld, maar is het opgenomen onder de categorie van knelpuntberoepen.

Indien we vanuit een meer inhoudelijke bril naar deze gegevens kijken, vallen een aantal zaken rond op. Ten eerste is het aantal afgeleverde arbeidskaarten en vergunningen in 2009 spectaculair gedaald. In 2008 werden in totaal 52 648 arbeidskaarten en vergunningen afgeleverd aan buitenlandse werknemers. Dit aantal viel sterk terug in 2009 tot een totaal van 34 405 uitgereikte arbeidskaarten en vergunningen. De sterke afname van het toegekende aantal vergunningen is vrijwel uitsluitend toe te schrijven aan de vrijstelling van de grootste groep van nieuwe EU-werknemers die via het systeem van de 'knelpuntberoepen'-regeling tot onze arbeidsmarkt werden toegelaten. Het gaat hier om onderdanen uit Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slowakije, Slovenië en Tsjechië. Enkel vanuit Bulgarije en Roemenië is er nog een instroom van nieuwe EU-onderdanen in de arbeidskaarten. Ook het aantal hooggeschoolden en het aantal leidinggevenden is met 20% gedaald ten opzichte van 2008, waarschijnlijk ten gevolge van de wereldwijde economische crisis.

Daar waar tot vorig jaar in de meeste andere categorieën van buitenlandse werknemers een permanente stijging waar te nemen was, ziet men nu eerder een stag-

nering - zelfs een terugval van het aantal hooggeschoolden en leidinggevendenden met 20% ten opzichte van vorig jaar - hier heeft de wereldwijde economische crisis waarschijnlijk zijn invloed.

Afgezien van de nieuwe EU-onderdanen in knelpuntberoepen worden de meeste arbeidskaarten B toegekend aan de hooggeschoolden en leidinggevendenden. De cijfers geven geen beeld van de migratie van deze werknemers naar Vlaanderen of België, vermits een groot gedeelte van hen gedetacheerd is en na beëindiging van hun opdracht terugkeren naar hun land van herkomst. Ook kan de verblijfs-situatie van deze personen bijvoorbeeld door huwelijk met een Belg wijzigen waardoor ze vrijgesteld zijn tot aanvraag van een arbeidskaart.

De dienst Arbeidsmigratie en Uitzendkantoren van het Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie (2010), stelt dat in de discussie rond het aantrekken van hooggeschoolden om de sociale zekerheid betaalbaar te houden door de vergrijzing het element van detachering zeker moet ingebracht worden.

De dienst stelt naar aanleiding van de economische crisis een nieuw fenomeen vast. Veel van de contracten met buitenlandse ondernemingen worden opgesteld in de valuta van het herkomstland. De arbeidsovereenkomsten echter die gebruikt worden om de arbeidsvergunning en arbeidskaart aan te vragen, worden uitgedrukt in euro. In die contracten wordt een loon vooropgesteld van minimum 35 638 euro (voor 2010 geïndexeerd tot 36 355 euro) voor de hooggeschoolde en 59 460 euro, geïndexeerd voor 2010 tot 60 645 euro. De hoge wisselkoersverschillen maakt het moeilijk de aangegane verbintenissen te blijven respecteren.

Tabel 4.5 Toegekende arbeidskaarten B naar reden (2007-2009)

	2007	2008	2009
Toegekende arbeidskaarten B	31 400	40 175	21 485
- specifiek voor knelpuntberoepen	25 239	35 522	15 257
- toegekend aan hoeveel verschillende werknemers	19 799	24 731	13 109
- op basis van aanvraag van hoeveel verschillende werkgevers	3 186	3 996	2 799
- aantal eerste aanvragen		15 367	6 237
- aantal hernieuwingen		17 155	9 020

Wat zijn de belangrijkste knelpuntberoepen B waar arbeidskaarten voor aangevraagd worden? De onderstaande tabel geeft een recent overzicht van het aantal afgeleverde arbeidskaarten B.

Tabel 4.6 Evolutie van de knelpuntberoepen: aantal toegekende arbeidskaarten B aan onderdanen nieuwe EU-lidstaten voor tewerkstelling in het Vlaamse Gewest, 2006-2010 (tot 31 oktober)

Knelpuntberoep	2006	2007	2008	2009	2010 (tot 31/10)
Algemene directie	1	19	21	9	3
Apothekersassistent				4	1
Bakkers	30	82	152	88	38
Bankwerkers	11	42	80	19	1
Beenhouwer	148	728	1 152	849	511
Behandelaar van voedingswaren	44	303	871	429	244
Bekister, stellingbouwer, wegenwerker	145	750	878	379	218
Boekhouders	6	27	39	10	6
Bouwplaatsmachinisten	4	9	26	9	2
Dakdekkers	64	276	234	161	55
Drukkers		41	73	16	3
Elektriciens en elektromechaniciens	32	185	111	32	10
Gespecialiseerde informatici	5	16	33	28	19
Glaswerkers	4	19	21	5	2
Ingenieurs	8	61	81	97	40
Installateur sanitair en cv	44	151	168	71	17
Installers bedieners van werktuigmachines	22	236	569	133	35
Isolateurs	9	44	70	8	5
Kraanmannen			5		1
Land- en tuinbouw: andere	126	983	1 730	1 117	886
Land- en tuinbouw: seizoenarbeid	6 831	16 426	19 836	9 500	6 655
Lassers	145	792	1 241	318	123
Matroos	60	183	224	98	33
Metselaars en vloerders	404	1 254	1 195	372	171
Monteerders	26	175	368	87	37
Natuursteenbewerker	27	87	102	32	21
Patroonmaker - stiksters	5	62	204	64	30
Productieverantwoordelijke	8	115	43	12	12

Tabel 4.6 Evolutie van de knelpuntberoepen: aantal toegekende arbeidskaarten B aan onderdanen nieuwe EU-lidstaten voor tewerkstelling in het Vlaamse Gewest, 2006-2010 (tot 31 oktober). Vervolg

Knelpuntberoep	2006	2007	2008	2009	2010 (tot 31/10)
Stukadoors	149	480	435	161	74
Technici	90	562	948	306	133
Tekenaars	2	7	7	1	4
Timmermannen en schrijnwerkers	172	602	822	259	74
Verkoop- en marketingverantwoordelijken	19	27	59	31	7
Verplegend en verzorgend personeel	9	49	71	72	84
Vrachtwagenchauffeurs	86	429	632	340	290
Wevers	5	17	21	3	0
Verkoop- en marketingverantwoordelijken	19	27	59	31	7
Totaal	8 742	25 239	32 552	15 121	9 845

Een knelpuntberoep steekt er al jaren met kop en schouders boven uit, namelijk seizoenarbeid in de land- en tuinbouw. In 2009 was dit knelpuntberoep goed voor 62,8% van alle aangevraagde arbeidskaarten B in het kader van knelpuntberoepen. In de onvolledige cijfers van 2010 (tot en met oktober 2010) is het aandeel nog groter, namelijk 67,6%. Seizoen- en gelegenheidswerk gebeurt vooral tussen april en september. In de fruitteelt worden in april-juni arbeidskaarten verstrekt voor het plukken van zacht fruit (aardbeien). De periode juli - september is bedoeld voor het plukken van hard fruit (appelen en peren).

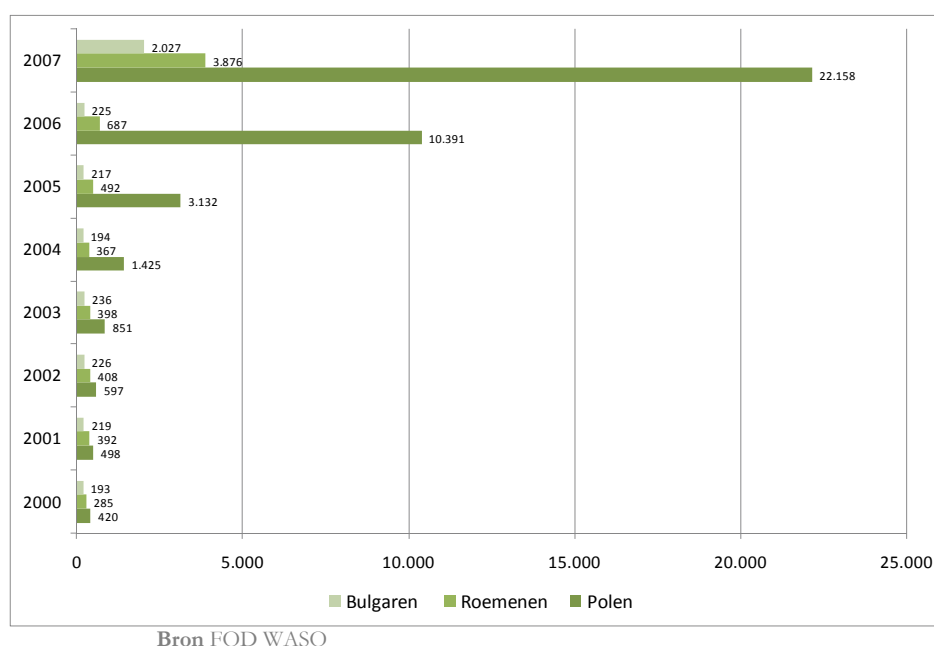
Het grootste aantal andere aanvragen situeert zich in beroepen die gelieerd kunnen worden aan de bouwsector. Het gaat voornamelijk om metselaars en vloerders, stukadoors, timmermannen en schrijnwerkers. De nieuwe EU-onderdanen zijn in deze sector aanwezig, echter niet in de mate zoals voorgesteld door de Vlaamse Confederatie Bouw (Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie, 2010). De enige logische verklaring die hieruit volgt is dat er nog steeds gebruik gemaakt wordt van (schijn)zelfstandigen en (schijn) gedetacheerden.

4.4 Aan Polen, Roemenen en Bulgaren geleverde arbeidskaarten (België)

Een grafische weergave van het aantal aan Polen, Roemenen en Bulgaren geeft voor de jaren tot 2009 een mooie grafische voorstelling van de toename van het aantal Oost-Europese nieuwkomers op de arbeidsmarkt. Opvallend is dat er zich

reeds vanaf de jaren van de toetreding een sterke stijging inzet. Voor de Polen zien we iets meer dan een verdubbeling van het aantal arbeidskaarten A en B als we het jaar voor de toetreding (2003) en het jaar van de toetreding (2004) vergelijken. Voor de Roemenen en Bulgaren is deze evolutie minder geleidelijk. Als we 2006 en 2007 vergelijken zien we een vervijfvoudiging van het aantal Roemenen en bijna een vertienvoudiging van het aantal Bulgaren (die wel een kleinere groep vormen).

Figuur 4.1 Aantal arbeidskaarten (A en B) afgeleverd aan Polen, Roemenen en Bulgaren (mannen en vrouwen) (2000-2007)

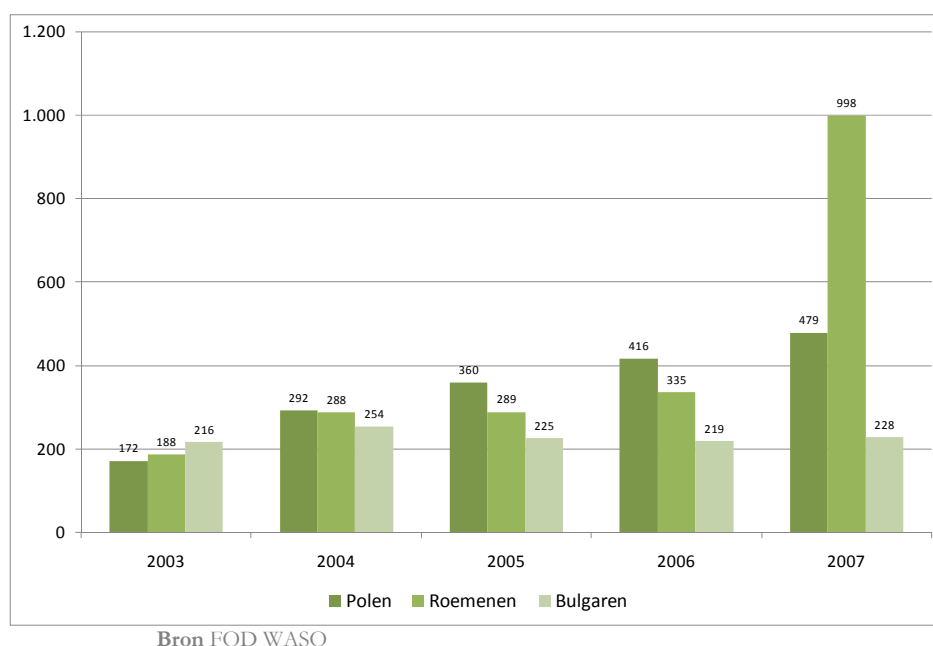


Een beperkt aantal Polen, Roemenen en Bulgaren hebben een arbeidskaart C. Deze kaart is bedoeld voor specifieke categorieën van vreemdelingen die niet naar België zijn gekomen om te werken en die een onzeker en tijdelijk verblijfsstatuut hebben. Om toch in aanmerking te komen om te werken, kunnen zij een arbeidskaart C aanvragen. De persoon in kwestie moet zelf een arbeidskaart C aanvragen. Eens hij of zij deze gekregen heeft, mag hij/zij hiermee werken bij eender welke werkgever voor eender welk beroep. De werkgever moet dus voor een persoon in het bezit van een arbeidskaart C, geen administratieve plichtplegingen meer in orde te brengen, zoals een arbeidsvergunning.

Deze vergunning is wel beperkt in de tijd: ze is slechts voor maximaal één jaar geldig, maar ze kan worden vernieuwd indien men nog steeds in de procedure zit.

De arbeidskaart C verliest automatisch haar geldigheid op het ogenblik dat de procedure waarin de kaarthouder zich bevindt definitief ten einde loopt.

Figuur 4.2 Aantal arbeidskaarten C afgeleverd aan Polen, Roemenen en Bulgaren (mannen en vrouwen) (2000-2007)



De arbeidskaarten C worden vooral aangetroffen bij asielzoekers en personen die genieten van een subsidiaire bescherming, maar die (nog) geen definitief verblijfsrecht hebben bekommen (zie www.vreemdelingenrecht.be (www.kruispuntmi.be/-vreemdelingenrecht/wegwijs.aspx?id=638)). Daarnaast kunnen echter ook een aantal andere categorieën beroep doen op een arbeidskaart C, zoals; (1) slachtoffers van mensenhandel, tijdens hun procedure; (2) personen die tijdelijk geregulariseerd werden en een verblijfstitel hebben gekregen die uitdrukkelijk afhankelijk wordt gesteld van het vinden van werk, (3) personen die tijdelijk verblijven in een statuut dat een langer verblijf op termijn toelaat, (4) gezinsherenigers met een niet-EU/EER-onderdaan met een onbeperkt verblijfsrecht, (5) studenten, (6) echtgenoten/geregistreerde partners van EER-onderdanen, als die persoon in kwestie al meer dan een jaar in België aan de slag is met een arbeidscontract van onbepaalde duur (grensarbeiders die al een jaar in België werken en nog steeds in een buurland wonen) en tenslotte nog gezinsleden van diplomatiek personeel als er tussen België en het herkomstland van de diplomaat een wederkerigheidsakkoord bestaat.

Uit de statistieken blijkt niet op welke grond de Polen, Roemenen en Bulgaren een arbeidskaart C gekregen hebben. Drie tendensen vallen op. Ten eerste de

zachte, geleidelijke stijging van het aantal arbeidskaarten C die aan de Polen uitgereikt worden, de bijna exponentiële stijging van het aantal arbeidskaarten C aan Roemeense begunstigden en tegelijkertijd een bijna status quo voor wat betreft het aantal kaarten dat naar Bulgaren gaat.

4.5 Zelfstandigen

Het aantal in België instromende zelfstandigen wordt berekend op basis van RSVZ-gegevens, gegevens verstrekt door het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen. Deze gegevens hebben betrekking op het aantal vreemdelingen dat in de loop van een welbepaald kalenderjaar met hun zelfstandige beroepsactiviteit in België is begonnen.

In 2007 zijn 15 090 vreemdelingen en 65 712 Belgen in België met een niet-loontrekkende beroepsactiviteit gestart. In 2007 zijn dus meer zelfstandigen een activiteit begonnen dan in 2006 en de jaren voordien. De groei van het aantal startende zelfstandigen was bij de vreemdelingen ruim drie maal groter dan bij de Belgen (+28% tegenover +9%).

De meeste startende zelfstandigen zijn onderdanen van andere EU-landen. De Nederlanders hebben lange tijd de lijst van vreemdelingen die een zelfstandige activiteit ontplooiën aangevoerd. Sinds 2005 zijn zij van deze plaats verdrongen door de Polen, die in toenemende mate starten met een zelfstandige activiteit. In 2007 kwamen er 2 754 nieuwe Poolse zelfstandigen bij. Datzelfde jaar worden de beginnende Nederlandse zelfstandige ondernemers zelfs naar de derde plaats verwezen, omdat dat jaar meer Roemenen met een zelfstandige activiteit beginnen dan Nederlanders. Ook het aantal Bulgaarse onderdanen dat een zelfstandige activiteit heeft opgestart, is sterk gestegen. In 2007 werden er 2 640 Roemenen starters geteld (tegenover 1 009 in 2006) en 1 347 Bulgaarse (tegenover slechts 209 in 2006).

Tabel 4.7 Top 10 van de startende zelfstandigen en helpers in de loop van het jaar naar nationaliteit

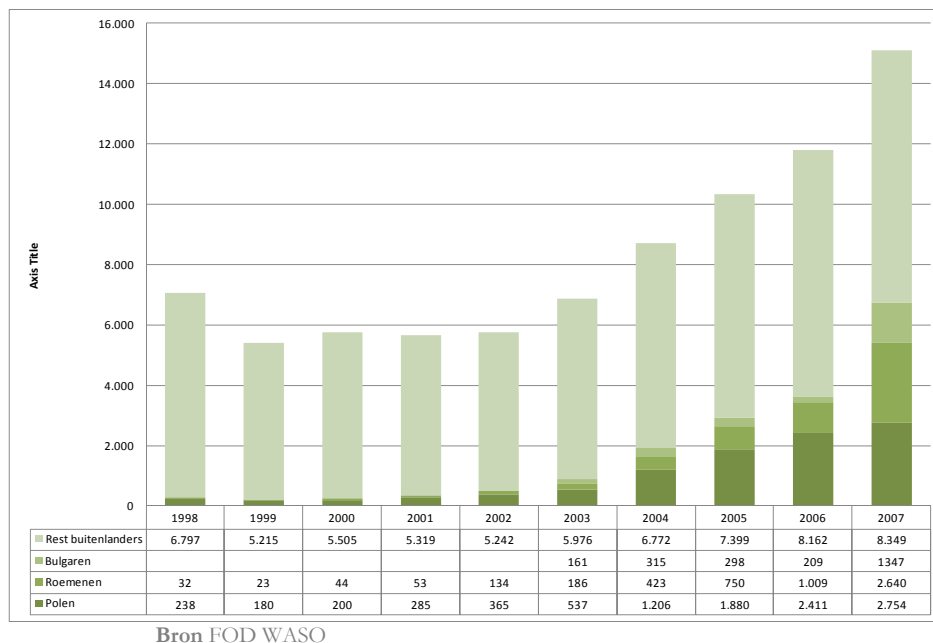
	2006	2007
Polen	2 411	2 754
Roemenië	1 009	2 640
Nederland	1 752	1 767
Bulgarije	209	1 347
Frankrijk	1 269	1 215
Italië	865	910
Portugal	453	480
Turkije	427	465
Marokko	415	441
Duitsland	317	355

Bron RSZV, Algemene Directie Werkgelegenheid en Arbeid (2006)

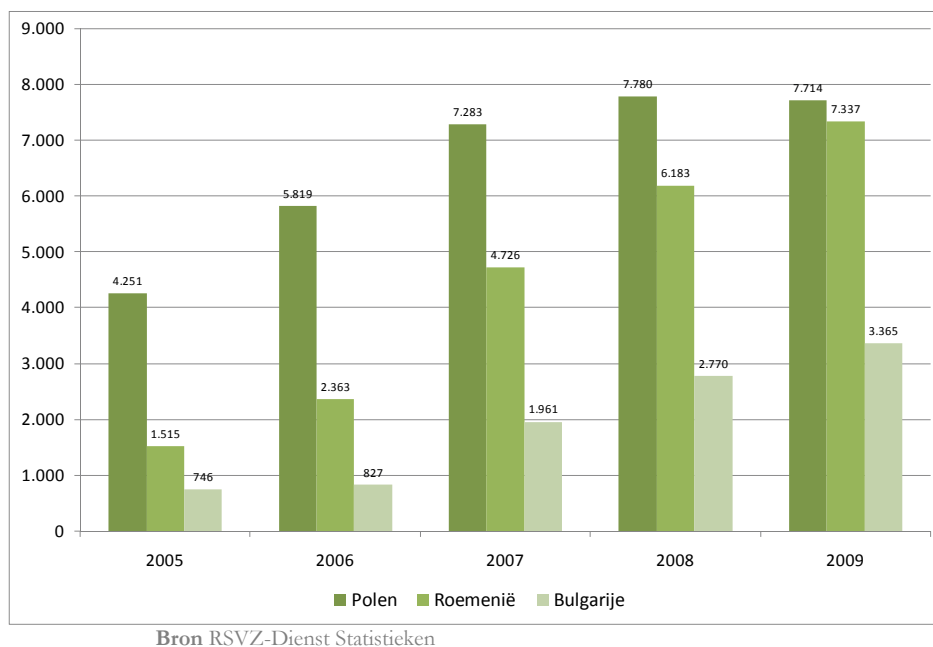
Op 31 december 2005 telde België 631 162 Belgische zelfstandigen en helpers en 49 838 buitenlandse. De Nederlanders, Italianen en Fransen blijven de belangrijkste groepen met respectievelijk bijna tienduizend, bijna negenduizend en bijna zevenduizend zelfstandigen. De Polen, nemen in de lijst met het totaal aantal buitenlanders met een niet-loontrekkende beroepsactiviteit de vierde plaats in. Het aantal Poolse zelfstandigen heeft tussen 2000 en 2004 een opmerkelijke stijging gekend van 872 naar 2 738 zelfstandigen.

Figuur 4.3 geeft de evolutie van het aantal voor de RSVZ verzekeringsplichtigen startende zelfstandigen uit Polen, Roemenië en Bulgarije tussen 2005 en 2009. In figuur 4.5 wordt aangegeven in welke bedrijfstak zij actief zijn. De Polen en Roemenen zijn het meeste terug te vinden in de sector Nijverheid en ambachten. Activiteiten in de bouw vallen hieronder. De Bulgaren worden het vaakst geteld in de sector handel.

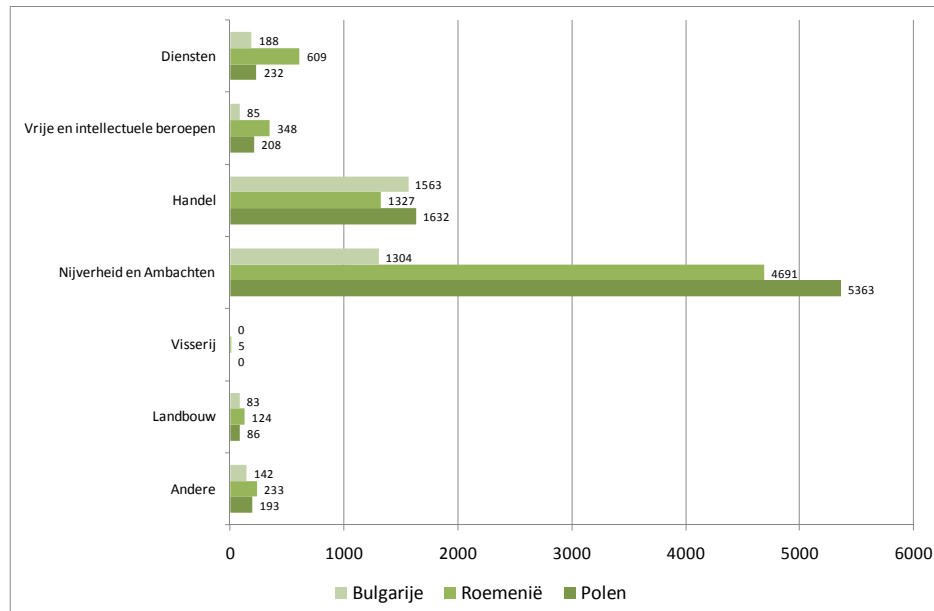
Figuur 4.3 In de loop van het jaar gestarte zelfstandigen en helpers van Poolse, Roemeense en Bulgaarse herkomst



Figuur 4.4 Aantal verzekeringsplichtigen (zelfstandigen en helpers) van Poolse, Roemeense en Bulgaarse herkomst (2005-2009)



Figuur 4.5 Aantal Poolse, Roemeense en Bulgaarse verzekeringsplichtigen op 31/12/2009 per bedrijfstak



Bron RSVZ-Dienst Statistieken

Een stijgend aantal zelfstandigen hoeft niet synoniem te zijn van een volwaardige arbeidsparticipatie. Wauters en Lambrecht (2006) wijzen er op dat ondernemerschap bij vreemdelingen - in hun studie staan wel asielzoekers en vluchtelingen centraal - ook negatieve effecten hebben kan hebben voor hun integratie. Er is het gevaar van een negatieve spiraal. Zij halen daarvoor Antoine Pécoud (2003) aan, die ondernemerschap beschrijft als een mogelijk “desperate and inefficient answer to their socio-economic vulnerability” (Pécoud, 2003, p. 252). Pécoud zelf stelt de vraag of zelfstandig ondernemerschap bijdraagt tot de integratie van vreemdelingen en neemt de Turken in Duitsland als case. Een eigen zaak starten kan beschouwd worden als een wanhopige poging van mensen die uitgesloten zijn van de arbeidsmarkt om toch deel te nemen aan het economische proces. Het is een negatieve keuze bij gebrek aan andere alternatieven. Pécrot (2003, 259) concludeert dat het zelfstandig ondernemerschap weinig verandert aan bestaande sociale relaties *“As we have seen, business connects people in a minimal way. It is therefore unlikely to have the power to change the battle of wills between trading partners. If a clear hierarchy exists between the groups that are engaged in business relations, trade may simply confirm and perpetuate the imbalance.”*

4.6 Detachering: LIMOSA-gegevens

De Europese Commissie stelt in haar communicatie van 16 juni 2007 (COM (2007) 304) dat er geen gegevens beschikbaar zijn over het aantal gedetacheerden in de Europese Unie. De Europese Commissie schat het aantal gedetacheerden in Europa op ongeveer één miljoen personen in 2007 (Pacolet & De Wispelaere, 2010).

De Commissie stelt dat de meest betrouwbare en up-to-date bron de E101-certificaten zijn die afgeleverd worden door de socialezekerheidsinstellingen van de zendende landen voor elke detachering die niet langer dan twaalf maanden duurt (Europese Commissie, 2007). Volgens de Europese Regelgeving 1408/71 van 14 juni 1971 valt een werknemer die gedetacheerd wordt gedurende maximaal twaalf maanden onder de sociale zekerheid van het zendende land. Deze periode kan verlengd worden met twaalf maanden door het E102-certificaat.

Sinds 1 mei 2010 is een nieuwe regelgeving van kracht, waarbij het A1-certificaat het E101-certificaat vervangt (Regulering 883/2004). Deze regelgeving laat een maximale detachingsperiode van 24 maanden toe. Om toch enigszins een zicht te krijgen op het aantal gedetacheerden en waar ze vandaan komen, kunnen we, ondanks een aantal bezwaren, het E101-formulier hanteren.

Tabel 4.8 Aantal E101-certificaten in de GOTOT-IN databank, 2006-2010 (30 april)

	2006	2007	2008	2009	2010 (t.e.m.30 april)
Aantal	79 383	98 984	98 821	87 940	36 169
% verandering		24,8%	-0,2%	-11,0%	

Bron De Pauw, 2009a; Update B. De Pauw (NSSO) in Pacolet e.a., 2010

Tussen 2006 en 2007 is het aantal E101-certificaten toegenomen met 24,8% om tussen 2008 en 2009 af te nemen met 11%. De gegevens van 2010 hebben maar betrekking op de tijdsperiode tot en met 30 april. Het is moeilijk om op basis van deze onvolledige gegevens correcte extrapolaties te maken, maar op basis van de kwartaalgegevens lijkt het aantal E101-certificaten toe te nemen in 2010.

Tabel 4.9 Verdeling van E101-formulieren per land met België als het ontvangende land

	2006		2007		2008		2009	
	Aantal	% in totaal	Aantal	% in totaal	Aantal	% in totaal	Aantal	% in totaal
Luxemburg	20 101	25,3	21 362	21,6	20 429	20,7	13 853	15,8
Nederland	16 554	20,9	20 387	20,6	20 048	20,3	20 483	23,3
Frankrijk	15 606	19,7	16 649	16,8	16 434	16,6	13 165	15,0
Polen	10 783	13,6	15 501	15,7	16 585	16,8	15 576	17,7
Duitsland	7 016	8,8	11 965	12,1	10 973	11,1	12 095	13,8
Totaal	79 383	100,0	98 984	100,0	98 821	100,0	87 940	100,0

Bron Deridder, De Pauw & Van Braekel, 2007; Update B. De Pauw (NSSO) in Pacolet et al., 2010

In 2006 kwam meer dan één vierde van de gedetacheerden uit Luxemburg. In de daarop volgende jaren, nam het aandeel van Luxemburg geleidelijk af. Polen had al vanaf 2006 een hoog aandeel, wat tijdens de daarop volgende jaren alleen maar is toegenomen. Tegen 2009 was Polen reeds het tweede belangrijkste zendende land (17,7%). Hierbij moeten we opmerken dat tot 1 mei 2009 België het vrije verkeer van werknemers beperkte, maar niet het vrij verkeer van diensten.

Het aantal E101-certificaten in deze databank is echter maar een beperkt deel van het totale aantal gedetacheerde werknemers in België (Deridder, De Pauw & Van Braekel, 2007). Veel EU-landen sturen immers geen afschrift van het E101-certificaat naar het ontvangende land (Van Overmeiren, 2009). De lidstaten waarbij de afgifte van het E101-formulier gedecentraliseerd verloopt, zullen vaak nooit een E101-formulier versturen. Het grote aantal E101-formulieren uit Luxemburg kan gedeeltelijk verklaard worden door de centrale afgifte. Ook hebben niet alle gedetacheerden een E101-formulier (Van Overmeiren, 2009).

Tabel 4.10 Verdeling werknemers en zelfstandigen

	Werknemers	Zelfstandigen	Stage (apprentice)	Zelfstandige (apprentice)	Totaal	% verandering
2007 (1/4-31/12)	144 898	12 392	808	128	15 8226	
2008	203 867	19 896	1 038	104	22 4905	42,1
2009	194 550	21 575	859	131	21 7115	-3,5
2010 (1/1-30/06)	113 336	14 831	424	50	12 8641	

Bron TSW, 2010; De Pauw, 2009c; update B. De Pauw (NSSO) in Pacolet et al., 2010

Sinds 1 april 2007 is het mogelijk om op basis van de LIMOSA-gegevens een idee te hebben over de frequentie en de duurtijd van detacheringen die actief zijn in België. In 2008 omvatte dit databestand 224 905 aangegeven personen waarvan 203 967 werknemers (90% van het totaal aantal aangegeven personen). Dit betekent een toename met 42,1% in vergelijking tot 2007. In 2009 stellen we een kleine afname in het aantal LIMOSA-aangiften vast. In de eerste zes maanden van 2010 stellen we reeds 128 641 aangiften vast in LIMOSA.

De meeste LIMOSA-aangiften worden gemaakt door mensen uit de buurlanden. Opvallend is dat wel dat het relatieve aandeel van Luxemburg in de LIMOSA-aangifte (5,4%) opvallend lager ligt dan bij de E101-formulieren. Ook het hoge aantal aangiften uit Polen is opvallend. Het hoge aantal aangiften gemaakt door Portugese werkgevers is volgens de sociale inspectie te wijten aan frauduleuze Braziliaanse filières die uit Portugal komen (Devlies, 2009).

Tabel 4.11 Landen met het hoogste aandeel in de LIMOSA-aangifte 2008-2009 verdeling werknemers en zelfstandigen

Land	2008		2009	
	Aantal aangiften	% aandeel	Aantal aangiften	% aandeel
Nederland	52 334	23,3	49 515	22,8
Duitsland	33 770	15,0	34 844	16,0
Polen	33 582	14,9	33 472	15,4
Frankrijk	38 125	17,0	30 772	14,2
Luxemburg	12 248	5,4	13 180	6,1
Roemenië	5 193	2,3	11 158	5,1
Portugal	11 561	5,1	11 066	5,1
Totaal	224 905	100,0	217 115	100,0

Bron TSW, 2010; Update B. De Pauw (NSSO) in Pacolet e.a., 2010

Het verschil in aantallen van gedetacheerden tussen de E101-formulieren en het LIMOSA-databestand valt te verklaren door de verplichting van de LIMOSA-aangifte. Het E101-formulier daarentegen is niet verplicht bij aanvang van een detachering, maar mag ook tijdens of na de periode van detachering afgeleverd worden (De Pauw, 2009a). Ook sturen vele EU-lidstaten geen kopie van het E101-formulier naar de nationale socialezekerheidsbureaus op.

Op het ACV-CSC congres (2010) stond ook het thema detachering op het programma.

De regels van detachering stellen dat iemand maximaal twee jaar gedetacheerd kan zijn, dat een vervanging enkel mogelijk is binnen deze periode van twee jaar, dat de werknemer vooraf verzekerd moet zijn in zijn herkomstland, dat zijn werkgever activiteiten in zijn herkomstland moet hebben en dat er een organische band tussen werkgever en werknemer behouden moet blijven. Dit zijn de grondregels die het hele gebeuren van detachering regelen. Deze regels worden gecontroleerd door de socialezekerheidsinstelling van het land dat het detacheringsformulier opmaakt en aflevert (vroeger E101, nu A1).

Het is echter problematisch dat voor de verschillende landen in de Europese Unie, deze instellingen kunnen verschillen. Voor België is de controle-instelling de RSZ, die deze formulieren opmaakt en daarbij over de nodige expertise beschikt, maar in het buitenland is de situatie vaak anders. Zo zijn het bijvoorbeeld in Frankrijk de verschillende mutualiteiten die deze formulieren opmaken. In Duitsland zijn het de verschillende 'Krankenkassen' die daarvoor verantwoordelijk zijn. Deze zijn niet centraal georganiseerd, maar lokaal. Verspreid over Duitsland zijn er honderden van deze 'Krankenkassen' wat de communicatie tussen deze socialezekerheidsinstellingen er niet op vergemakkelijkt. Want vaak hebben deze instellingen niet de nodige expertise in huis en geven ze tegen een 'klant' niet aan dat deze zich niet bij hen kan verzekeren.

Bij controle stelt de sociale inspectie dan ook vaak een overtreding van de regels vast. De toepassing van de Belgische wetgeving is ook enkel mogelijk wanneer de buitenlandse instelling daarmee akkoord gaat en het formulier E101/A1 intrekt. Net daar knelt het schoentje vaak. Alleen met de Nederlandse socialezekerheidsinstelling heeft België bij betwisting een overeenkomst die werkbaar is. Bij andere landen is de intrekking van een E101/A1-formulier een grote uitzondering. De sociale inspectie wijst erop dat ogenschijnlijk elk land vooral let op zijn eigen belang. Zo geeft de sociale inspectie aan dat brieven niet of te laat beantwoord worden wanneer de werkgever al failliet is of zijn de antwoorden naast de kwestie. En naar de rechtbank gaan is juridisch niet mogelijk.

De sociale inspectie is vragende partij om voor deze kwesties een onafhankelijke 'arbiter' aan te stellen die bij discussies tussen socialezekerheidsinstellingen tussen verschillende landen kan bemiddelen. Een betere samenwerking binnen Europa is noodzakelijk. Het is heel moeilijk om de Europese landen op één lijn te krijgen. Zo hebben de landen die werknemers uitzenden heel andere belangen dan de landen die werknemers ontvangen. De Europese Unie werkt hieraan en België sluit samenwerkingsakkoorden af met individuele landen. Een supranationaal orgaan dat in betwiste gevallen de knoop doorhakt is volgens de inspectie noodzakelijk.

In een aantal problematische dossiers vormt vooral de communicatie tussen de verschillende diensten het belangrijkste knelpunt. Het voorbeeld kan gegeven worden van een Luxemburgs uitzendkantoor dat Fransen detacheert naar Belgische slachthuizen. Na de maximumperiode van twee jaar worden deze personen tijdelijk ingeschreven bij een Frans bedrijf en daarna weer bij het Luxemburgse uitzendkantoor. Een van de betrokken personen werkt zo al bijnaar zestien jaar in België en heeft nog nooit in Luxemburg gewerkt.

Een ander voorbeeld: bij een controle in de petrochemie verklaren drie uit Duitsland gedetacheerde Belgen dat ze nog nooit in Duitsland gewerkt hebben. De 'Krankenkasse' trekt de E101-formulieren niet in omdat de werkgever een werfverslag voorlegt waaruit zou blijken dat deze arbeiders twee dagen in Stuttgart gewerkt hebben. Op dat moment is het woord tegen woord en gelooft de 'Krankenkasse' eerder de Duitse werkgever dan de sociale inspectie.

Een ander voorbeeld betreft een Britse firma met dochterbedrijven in Roemenië en in Cyprus die Roemeense arbeiders inschrijft bij de Cypriotische firma, om ze tewerk te stellen in België, Nederland en Duitsland. Het betreft een gelijktijdige tewerkstelling waardoor de Cypriotische wetgeving van toepassing is, de goedkoopste, maar ook de minst gunstige voor deze arbeiders.

Wat de sociale inspectie vaak tegenkomt, zijn Polen en Portugezen die hier permanent blijken te wonen en toch stelselmatig gedetacheerd worden, waardoor ze hier ook geen belastingen betalen. Vaak krijgen deze mensen een laag loon van minder dan duizend euro betaald, maar krijgen ze een hoge 'onkostenvergoeding' van bijna tweeduizend euro. Deze gevallen geeft de sociale inspectie systematisch door aan de fiscus.

In 2009 heeft cel mensenhandel binnen de FOD Sociale Zekerheid 2 758 vaststellingen in België gedaan in het kader van mensenhandel. In 191 gevallen ging het om economische exploitatie. De sociale inspectie hanteert een definitie om te bepalen of iets mensenhandel is of niet. Indien het gaat om het 'rekruteren, transporteren, vervoeren, huisvesten, meegaan met een persoon, de controle op hem of haar uit te oefenen of over te dragen, met het oog op de tewerkstelling van deze persoon in omstandigheden die tegen de menselijke waardigheid ingaan', spreken ze van mensenhandel.

Voor de sector beenhouwerij/bakkerij stoten ze op gevallen waar mensen zeven dagen op zeven moeten werken gedurende meer dan twaalf uur per dag voor een wekelijks loon van vijftig à zestig euro. Ook vermelden ze gevallen waar er geen loon wordt uitbetaald of waar de verblijfsomstandigheden mensonwaardig zijn (gesloten kamer, zonder sanitair, noch verwarming, noch water).

Welke elementen wijzen op mensenhandel? Daarbij wordt gekeken naar; (1) de arbeidsomstandigheden, (2) de arbeidstijd, (3) de verloning; en (2) de levensomstandigheden van de werknemer.

5 | Een aantal prangende kwesties

5.1 Biedt de huidige arbeidsmigratie een oplossing voor knelpuntberoepen?

Deze vraag is niet gemakkelijk te beantwoorden. Een belangrijke vaststelling die we maken is dat slechts een beperkt deel van de migranten die de arbeidsmarkt betreden, naar België komt met behulp van een arbeidskaart. Naast arbeidsmigratie met behulp van een arbeidskaart, kunnen migranten ook komen met een (tijdelijke of permanente) verblijfsvergunning, betreden huwelijksmigranten ook de arbeidsmarkt, mogen ook erkende vluchtelingen werken, enz. En dan hebben we nog niet gesproken over de groep van zelfstandigen of gedetacheerden die in België werkzaam zijn.

De belangrijkste bron van informatie die we hebben over tewerkgestelde werknemers uit de EU betreft het aantal aangevraagde arbeidskaarten. Maar deze procedure van knelpuntberoepen en arbeidskaarten B zal vervallen van zodra de Belgische arbeidsmarkt opengesteld is voor alle werknemers van de EU. Het regeerakkoord van 2008 schept wel de mogelijkheid voor de regering om de huidige arbeidsmigratie uit te breiden.

Iets wat moeilijk in te schatten valt, is het effect van de nieuwe regelgeving voor het vrij verkeer van langdurig ingezetenen (EU-Richtlijn 2003/19/EG). Nadat de beperkingen voor Bulgarije en Roemenië zijn opgeheven, krijgen ook langdurig ingezetenen met een minimum legaal verblijf van vijf jaar uit een andere EU-lidstaat toegang tot de Belgische arbeidsmarkt. Naar de gevolgen van deze intra-Europese migratiebeweging op de sociale zekerheid, valt op dit moment enkel maar te gissen (Corluy & Mussche, 2010).

De arbeidsmarkt in België is regionaal verdeelt, wat betekent dat elke regio (en de Duitse gemeenschap) de knelpuntberoepen oplijst voor de eigen regio. Indien we deze lijst bekijken valt op dat Vlaanderen, met 204 knelpuntberoepen, met kop en schouders boven Wallonië (55 knelpuntberoepen) en het Brussels Hoofdstede-

lijke Gewest (85 knelpuntberoepen) uittorent. De verschillende regio's hebben een beperkte lijst opgesteld, die gebruikt wordt om arbeidskaarten B op flexibele wijze toe te kennen aan werknemers uit de nieuwe lidstaten.

Indien we kijken naar de sectoren waarvoor arbeidskaarten worden afgeleverd, valt zoals we in een vorig hoofdstuk al gezien hebben, het belang van de tuinbouwsector in Vlaanderen sterk op. Bijna twee op drie arbeidskaarten wordt in deze sector afgeleverd. Zowat alle andere afgeleverde arbeidskaarten gaan naar de bouwsector. Ondanks het gegeven dat er in absolute aantallen veel arbeidskaarten voor knelpunten voor nieuwe lidstaten worden afgeleverd, blijft de afstemming tussen de meest preciaire noden op de arbeidsmarkt en de uitgereikte arbeidskaarten problematisch.

De arbeidskaarten voor de nieuwe lidstaten vertegenwoordigen 2% van de meest preciaire noden in Vlaanderen en 1,9% in Wallonië (Corluy & Mussche, 2010). De belangrijkste reden hiervoor dat Vlaanderen ervoor heeft geopteerd de eigen arbeidsmarkt af te scherm en specifieke knelpuntberoepen waar hoofdzakelijk laaggeschoolden voor in aanmerking komen, niet op te nemen in de lijst voor mogelijke arbeidsmigranten. De belangrijkste uitzondering op deze regel is de tuinbouw.

In Wallonië en Brussel zijn de arbeidskaarten voor knelpuntberoepen niet zo sterk vertegenwoordigd als in Vlaanderen. In Brussel gaan ongeveer 40% van de arbeidskaarten die in België worden afgeleverd voor hooggeschoolden, naar Brussel. En ongeveer 65% van de arbeidskaarten die in België worden uitgereikt voor familiehereniging gaan naar Brussel. Ook in Wallonië zijn de arbeidskaarten voor de hooggeschoolde werknemers de belangrijkste, ongeveer 30% van alle arbeidskaarten.

5.2 Heeft het vrije verkeer van werknemers en detachering geleid tot uitholling van procedure van arbeidskaarten?

Personen uit de nieuwe lidstaten kunnen naast de bestaande procedure via arbeidskaarten ook gebruik maken van andere mogelijkheden voor economische instroom. Zo kunnen ze naar België komen als zelfstandige werknemers. Ook hebben we hierboven reeds gezien dat de Bolkesteinrichtlijn sinds 2006 ook detachering toelaat. Een van de consequenties van deze mogelijkheid is dat tijdelijke migratie door middel van detachering sterk is toegenomen en in aantallen reeds het systeem van arbeidskaarten overstijgt (Corluy & Mussche, 2010). In 2008 werden 63 009 (EU 12 en niet-EU) detacheringen geregistreerd, wat een stuk hoger ligt dan het aantal afgeleverde arbeidskaarten (50 745). Gedetacheerden betalen hun sociale bijdragen normaal gezien in hun herkomstland en niet in België. Ook blijkt het aantal Roemeense en Bulgaarse gedetacheerden groter te zijn dan het

aantal Poolse zelfstandigen. Dit wordt in de literatuur soms de voordeur-achterdeur problematiek genoemd (Van Overmeiren, 2009).

Een andere kritiek op de beperking van het vrij verkeer van werknemers, is dat de immigratie van hooggeschoolde immigranten veel eenvoudiger is dan die van laaggeschoolde immigranten. Hooggeschoolden zijn vaak niet onderworpen aan een arbeidsmarkttest of ander voorwaarden, zoals het bestaan van een bilateraal akkoord. Wat hun aanwerving des te eenvoudiger maakt. Voor laaggeschoolde of technische beroepen die niet zijn opgenomen in de 'knelpuntberoepen' voor Roemenen en Bulgaren, is de toelatingsprocedure een stuk langer. Het bestaan van bilaterale overeenkomsten met de herkomstlanden van potentiële kandidaat werknemers beperkt het aantal landen vanwaar laaggeschoolde arbeiders kunnen aangetrokken worden. De vraag naar een meer flexibel beleid voor laaggeschoolde arbeid is reeds door werkgevers en werknemersorganisaties verscheidene malen aangeklaagd (Corluy & Mussche, 2010).

Er is geen duidelijk verband vast te stellen tussen het aantal afgeleverde arbeidskaarten en de instroom via detachering. Detachering is qua regelgeving eenvoudiger en goedkoper. Langs de andere kant blijkt wel dat het arbeidskaartenverhaal erg succesvol blijft binnen de tuinbouwsector, mede door de gunstige sociale-zekerheidsregeling.

5.3 Is er nood aan bijkomende (hooggeschoolde) arbeidsmigratie

De Belgische arbeidsmarkt is gesloten voor laag- en middengeschoolde arbeidsmigranten, afkomstig uit landen waar België geen bilateraal arbeidsakkoord mee heeft. Arbeidsmigratie is vandaag de dag voornamelijk iets voor hooggeschoolde migranten. Veel van de knelpuntberoepen echter vinden we terug in sectoren, waar vooral laaggeschoolden tewerkgesteld zijn. Echter in tegenstelling tot de regeling voor arbeidskaarten, waar hooggeschoolden oververtegenwoordigd zijn, vinden we bij detachering tewerkstelling terug voor alle vaardigheden.

5.4 Vormen arbeidsmigranten een bereiding voor de bestaande arbeidsmarktreserve?

De nood die op de arbeidsmarkt ervaren wordt, staat niet in verhouding tot de knelpuntprocedure. De meest acute knelpuntberoepen in aantallen staan namelijk niet op de lijst van knelpuntberoepen voor nieuwe EU-burgers. Men heeft ervoor geopteerd de eigen arbeidsmarkt te beschermen door bepaalde beroepen te reserveren voor een laaggeschoolde Belgische arbeidsreserve.

**- DEEL 2 DE BOUW- EN DE
VOEDINGSSECTOR -**

6 | De bouwsector

In dit en het volgende hoofdstuk geven we een aantal praktijkvoorbeelden weer van hoe arbeidsmigratie, detachering en schijnzelfstandigheid vorm krijgt in respectievelijk in de bouwsector en de voedingssector.

De bouwsector kan bijna beschouwd worden als het typevoorbeeld voor wat betreft de tewerkstelling van buitenlandse werknemers. De sector zelf voelt zich steeds meer bedreigd en vreest ondermijnd te worden door de buitenlandse ondernemingen die via allerlei spitsvondige technieken de Belgische arbeidsmarkt op vaak oneerlijke wijze beconcurreren. De sociale partners in de bouwsector hebben al sinds het begin van de jaren '90 een aantal convenanten en samenwerkingsakkoorden afgesloten om het fenomeen trachten in te dijken. De context waarin de convenanten werden afgesloten, is grondig veranderd door de toetreding van de nieuwe lidstaten op 1 mei 2004. De activiteiten in de Belgische bouwsector van zowel personen als bedrijven uit voornamelijk Oost-Europa, zijn sinds de toetreding sterk toegenomen. Gebruik makend van Europese communautaire regelgeving, meer bepaald deze in verband met het vrije verkeer van diensten, zijn constructies opgezet die moeilijk te controleren zijn door de overheidsinstanties.

Het bovenstaande was de aanleiding voor de sector om studies te bestellen over de impact van de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten in België, zowel voor de Belgische werkgevers als werknemers. Het socio-economisch luik werd uitgevoerd door het HIVA-Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving van de Universiteit Leuven (Pacolet & Baeyens, 2007). Wat de wetgever daar rond bepaalt en de mechanismen die ontstaan, worden uitvoerig beschreven in het juridische luik van het onderzoek, dat werd uitgevoerd door de Onderzoeksgroep Sociaal Recht van de Universiteit Antwerpen (Buelens J., 2007).

6.1 De omgeving en het wettelijke kader

Sociale en fiscale fraude in de bouw is een verhaal van alle tijden. Enkel de manier waarop men fraude pleegt, evolueert voortdurend. Het juridische kader heeft de laatste jaren een aantal wijzigingen ondergaan, onrechtstreeks door de Oost-Europese migratie. Einde jaren '70 van de vorige eeuw was het systeem van de registratie van aannemers ingesteld in de strijd tegen koppelbazen en zwartwerk. Dit systeem van verplichte aannemersregistratie is, vooral na de uitbreiding van de Europese Gemeenschap naar de Oost-Europese landen toe onder druk komen te staan. In de nieuwe lidstaten waren veel goedkopere werkkrachten in de bouw aanwezig, die ook competent en dynamisch bleken. De toetreding tot de EU, maakte voor de bouwsector in de nieuwe lidstaten ook de rest van de Unie tot potentiële arbeidsmarkt. Om in België als aannemer aan de slag te gaan, was het noodzakelijk geregistreerd te staan. Deze Belgische registratieplicht had het nadeel, dat het een omslachtige en tijdrovende procedure was, die niet aangepast bleek aan de snel evoluerende economische realiteit binnen de EG. De Europese regelgeving gaat uit van een vrij verkeer van diensten en de Belgische registratieverplichting bleek niet conform de beginselen van de Europese vrije markt. Zij werd getoetst en diende afgevoerd te worden. Daarmee werd ook het controle-instrument en hét instrument in de strijd tegen sociale fraude afgeschaft. De registratiecommissie behoort tot het verleden, maar de fraude is intussen niet verdwenen. Deze neemt meerdere vormen aan en wordt georganiseerd over landsgrenzen heen. De elektronische aanwezigheidsregistratie van elke persoon die zich op een werf bevindt, zou fraude moeten bemoeilijken. Werknemers zouden badges moeten dragen en in- en uitchecken zodat er een controle is op wie waar werkt en hoeveel uren er gepresteerd worden. Toch worden ook daar vragen bij gesteld. De meeste werven zijn immers bijzonder moeilijk af te sluiten en misbruik is niet uit te sluiten.

6.2 Het proces

De impact van de EU-reglementering op de nationale werking is heel duidelijk in de bouwsector. Dit uit zich onder andere in de positie van de reeds aangehaalde registratiecommissie. Deze commissie is in de jaren '70 opgericht in de schoot van het ministerie van financiën om een controle op de sector door te kunnen voeren. De EU ziet dit als een belemmering, met als gevolg dat de controle die van de commissie uitging afgebouwd wordt. Er was nood aan alternatieven. Door de

creatie van de ondernemingsloketten² is er enkel een zelfregulering en een schijncontrole op de sector. Controle blijkt noodzakelijk te zijn in sectoren als de bouw. Niet alleen worden fenomenen als schijnzelfstandigheid vastgesteld, maar ook met detachering kan bijzonder creatief omgesprongen worden. Er betreden ook nieuwe spelers de markt, zoals uitzendkantoren. Sommige bedrijven richten zich specifiek op deze niche. In Nederland is internationale rekrutering 'big business' geworden die uitlopers kent tot in België. Daar zijn spelers actief zoals het hoger beschreven OTTO Work Force. Daarnaast zijn er ook Belgische bedrijven die activiteiten in bijvoorbeeld Polen starten en van daaruit werknemers detacheren. De scheidingslijn tussen reguliere commerciële activiteiten en sociale dumping vervaagt vaak.

Soms wordt de grens van het wettelijke opgezocht, soms wordt deze rondit overschreden. Het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding rapporteert in haar jaarverslag 2009 over vormen van georganiseerde economische uitbuiting in de bouwsector. Het voorbeeld wordt gegeven van Turkse bouwfirma's die eigendommen laten opknappen door Bulgaren die daarvoor speciaal naar België worden gebracht. Daarvoor worden minibussen vanuit Bulgarije ingelegd die hen naar België brengen. Gedurende drie maanden werken ze onder toezicht van de Turkse koppelbaas op een grote bouwwerf, waarna ze naar Bulgarije terugkeren. Hun plaats op de werf wordt dan ingenomen door nieuw aangekomen Bulgaren.

Het rapport beschrijft verder het mechanisme van de onderaanneming en het ontstaan van detacheringcarroussels. Bouwondernemingen nemen bijvoorbeeld een andere firma over en schuiven buitenlandse werknemers enkele aandelen toe. De buitenlandse werkkrachten kunnen op deze wijze in het kader van hun aandeelhouderschap van deze overgenomen bouwfirma als schijnzelfstandige in onderaanneming blijven werken voor de oorspronkelijke bouwfirma van de Belgische bouwondernemer, terwijl ze in werkelijkheid onder een zuivere gezagsrelatie tewerkgesteld worden (CGKR, 2009).

Het CGKR (2009) vermeldt eveneens het probleem dat zich stelde met gedetacheerde zelfstandigen die via een Nederlandse of Duitse interimkantoren in de bouwsector komen werken voor vijf euro per uur. Zij worden gerekruteerd in het

² Het ondernemingsloket is een aanspreekpunt voor ondernemingen en voert een aantal taken uit waarvoor ondernemers vroeger contact moest opnemen met verschillende instanties. Het gaat in sommige gevallen om verplichte administratieve verrichtingen. In feite worden via het ondernemersloket taken van de overheid uitbesteed. De ondernemingsloketten moeten onder andere ondernemingen inschrijven in de kruispuntbank van ondernemingen (KBO), beroepskaarten voor vreemdelingen afleveren en ondernemersvaardigheden (basiskennis bedrijfsbeheer, intersectorale beroepsbekwaamheid en/of sectorale beroepsbekwaamheid) nagaan. In feite zou dit als een opdracht van de overheid kunnen beschouwd worden. De overheid besteedt dit echter uit. De personen die tewerkgesteld worden in het ondernemingsloket worden geconfronteerd met bedreigingen en geweld. Dit is in feite maar een schijncontrole die verwordt in een 'zelfregulering' van de sector. Dit geldt ook voor andere inspectietaken.

kader van onderaanneming als zelfstandige en worden gedetacheerd naar België. De inspectie kan hier weinig tegen doen.

Uit de aard van de activiteiten van de bouwsector is er traditioneel een erg grote arbeidsmobiliteit, wel met een behoud van loon en arbeidsvoorwaarden. Door de aanwezigheid van buitenlandse bedrijven zijn een aantal controles bijzonder moeilijk, omdat er met buitenlandse administraties moet samengewerkt worden. Bovendien blijken de hier aanwezige bedrijven regelmatig tijdelijk ondernemingen die maar een aantal maanden actief zijn, en waar Belgische instanties weinig vat op hebben. Er wordt verondersteld dat er ook Belgische bedrijven in dergelijke constructies betrokken zijn. Bedrijven hoeven zich niet eens op de rand van het wettelijke te begeven. Een bouwbedrijf kan met Belgische kapitaal een bedrijf in Polen opzetten en dan werknemers naar de Belgische markt detacheren.

Een stem die gehoord wordt van werkgeverszijde, is dat er oplossingen gevonden moeten worden voor de knelpuntberoepen. En ook, de Belgische werknemers verouderen. Toch treedt dan een pervers mechanisme in gang. Door het uitblijven van een sluitend controlemechanisme werken ook vele nieuwkomers tot tien à twaalf uur per dag, ook al zijn zij in het formele circuit actief. Aan de reguliere 'shift' wordt nog een zwarte 'shift' toegevoegd. Als argument wordt dan door de betrokken werkgevers aangevoerd dat zij door de markt verplicht zijn om zo te handelen, omdat 'de anderen het ook doen'. Deze situatie is niet alleen problematisch omwille van de sociale en fiscale fraude, maar ook omdat de veiligheid op de werf zo in het gedrang komt.

Niet de buitenlandse werknemers vormen een probleem, maar het uitblijven van controles. Het controleapparaat is onvoldoende uitgerust, dateert uit een periode van voor de eenmaking van de dienstenmarkt en is sterk versnipperd. Er zijn controles op regionaal niveau, er is een dienst op federaal niveau en er bestaat een medische controle, maar de afstemming blijkt onvoldoende. Dit heeft als gevolg dat op het terrein allerlei voorbeelden van sociale dumping kunnen vastgesteld worden. Een recent voorbeeld daarvan is de activiteit van Brazilianen in de bouwsector (zie verder).

6.3 De actoren

6.3.1 De EU

De EU en haar regelgeving spelen een belangrijke rol in de verandering die de Belgische bouwsector het laatste decennium heeft gekend. De dienstenrichtlijn en het vrije verkeer van diensten, naast het bestaande vrije verkeer van personen, maken van de verschillende nationale arbeidsmarkten één grote Europese arbeidsmarkt waarop verschillende actoren actief kunnen zijn. Verder heeft de Europese

wetgeving een impact op de nationale wetgeving die eraan getoetst wordt, wat een verregaande consequentie heeft voor onder andere de controlemechanismen die nationaal werden opgezet. Zo veroordeelde het Europese Hof van Justitie België voor het fiscale luik van de registratiereglementering voor buitenlandse bedrijven. Zo zijn Belgische bedrijven niet langer hoofdelijk aansprakelijk voor de fiscale schulden van een buitenlands niet-geregistreerd bouwbedrijf. Ze mogen ze langer 15% van de factuur inhouden om door te storten naar de fiscus. Dit mag wel nog voor Belgische niet-geregistreerde bouwbedrijven. De gewijzigde situatie is een fiscale vrijbrief voor buitenlandse ondernemingen die daarmee in een comfortabelere situatie zitten dan de Belgische.

6.3.2 De overheid

De nationale en regionale overheden zijn evident ook een belangrijke actor. De overheid zorgt voor de regelgeving, moet deze aanpassen aan de Europese richtlijnen, controleert de arbeidsmarkt (sociale inspectiediensten) en zet controlemechanismen op zoals bijvoorbeeld LIMOSA, de elektronische meldingsplicht van gedetacheerde buitenlandse werknemers en zelfstandigen. LIMOSA is een instrument in de strijd tegen de deloyale concurrentie van buitenlandse bedrijven.

De inspectiediensten kunnen deze meldingsplicht controleren en desgevallend sanctioneren.

6.3.3 De werkgevers

Langs de kant van de werkgevers kan een onderscheid gemaakt worden tussen de Belgische werkgevers in de bouw, de werkgevers van buitenlandse bedrijven, selectiebureaus van Belgische bodem die volgens een Belgische wetgeving werken en selectiebureaus elders, zowel in de landen van herkomst als in buurlanden zoals Nederland of Duitsland.

Bij de Belgische werkgevers stellen vooral de (erg) kleine bouwondernemingen, de concurrentie van onderdanen uit de nieuwe EU-landen die hier actief zijn sterk te voelen. Uit een enquête van de Bouwunie³ in 2006, bleek dat een groot deel van de bedrijfsleiders van Vlaamse KMO's in de bouw aangaf oneerlijke concurrentie te ervaren. Deze concurrentie - het gaat volgens de enquête bijna altijd over zwartwerk - leidt tot lagere prijzen en dus minder werk voor de relatief duurdere bedrijven. Daarom wijzen ook werkgeversorganisaties op het belang dat werknemers uit de nieuwe EU-landen op een eerlijke manier concurreren met lokale bedrijven. Zij pleiten voor een strengere controle.

3 De Bouwunie is de bij Unizo aangesloten Unie van het KMO-bouwbedrijf.

6.3.4 De werknemers

De hierin betrokken werknemers zijn enerzijds de ‘Belgische’ werknemers die hun posities bedreigd zien door de vaak oneerlijke concurrentie. Daarnaast zijn er ook de vreemde werknemers, die vaak eveneens slachtoffer zijn van het systeem, maar die door hun bereidheid ver onder de prijs te werken ook de brandstof vormen die het systeem draaiende houdt.

6.3.5 Zelfstandigen

De aanwezigheid van buitenlandse zelfstandigen vormt op zich geen probleem. Buitenlandse zelfstandigen kunnen zichzelf wel detacheren en dan aan lage prijzen en een lagere kostprijs werken dan de hier geregistreerde zelfstandigen. De aanwezigheid van zelfstandigen wordt problematisch als er van een feitelijke zelfstandigheid geen sprake meer is. Zo kan het voorbeeld gegeven worden van een controle op een werf waar 70 man actief waren en 65 vennootschappen. Gedetacheerd personeel moet wel aan de Belgische loonsvoorwaarden voldoen. Gedetacheerde zelfstandigen kunnen onder de prijs werken. De netwerken worden mee vorm gegeven door professionals zoals advocaten die de gaten in de wetgeving opzoeken om dergelijk constructies mee mogelijk te maken.

6.3.6 Andere overheden

Omdat de knelpunten die ontstaan ondermeer met grensoverschrijdende activiteiten te maken hebben, spelen ook internationale actoren mee. Hierbij kan het voorbeeld van de Poolse administratie gegeven worden, die geprezen wordt omwille van de goede samenwerking. Er is een consul aangesteld om de samenwerking vlot te laten verlopen. Omdat ‘goodwill’ hierbij een belangrijk element is, valt dit niet zomaar te kopiëren voor ander landen.

6.4 De positie van de vakbond

In de bouw is de aanwezigheid van werknemers uit Polen en andere Oost-Europese landen een gegeven waarrond heel wat misbruiken ontstaan. Niet zozeer de aanwezigheid van werknemers uit de nieuwe lidstaten is een probleem, maar wel de mechanismen die van deze werknemers gebruik maken. De strijd tegen oneerlijke concurrentie vanuit Midden- en Oost-Europa kan op verschillende wijzen aangepakt worden, met acties die enerzijds te maken hebben met de vraag, en acties die anderzijds te maken hebben met het aanbod. De uitvoering van de acties gebeurt zowel op beleidsniveau, als op individueel niveau.

6.4.1 Acties op beleidsniveau

Om de disfuncties die met het aanbod te maken hebben, aan te pakken, kunnen er meer gerichte controles op buitenlandse firma's doorgevoerd worden en kunnen de misbruiken van het zelfstandigenstatuut (schijnzelfstandigen) harde aangepakt worden. Aan de kant van de vraagzijde kunnen de Belgische bedrijven die op een oneerlijke manier beroep doen op de nieuwe EU-burgers, zwaarder aangepakt worden. Op beleidsniveau is het evident dat er gewerkt wordt op zowel Europees niveau, als op nationaal niveau.

Op een Europees vlak kunnen de initiatieven van de Europese vakbondswerking om een stuitendere wetgeving te krijgen verder gezet worden. De situatie waar België mee geconfronteerd wordt, is vergelijkbaar met de ervaringen in andere landen. De Europese sociale partners uit de bouwindustrie hebben bijvoorbeeld vergelijkende studies laten maken over het thema schijnzelfstandigheid in de bouwsector (Jorens, 2009).

Op Belgisch niveau dient samen met de sociale partners verder gewerkt worden om dit meer sluitend systeem te krijgen. Dossiers zoals het *dossier Sociale fraude bouw*, dat in januari 2011 door ACV-BIE is uitgebracht, schetst de contouren van de fraude in de sector. Een aantal maatregelen die de vakbond voorstaat, zijn ook terug te vinden bij andere actoren. Ook werkgevers bij monde van de Bouwunie vragen, net als de vakbond, een *aanmeldingsplicht* voor buitenlandse bedrijven. Via een aanmelding beschikt de inspectie over de informatie welke onderneming met welke arbeiders op welke werf actief is. De inspectie kan zo efficiënter controleren. Nog een factor die meegenomen wordt is de *hoofdelijke aansprakelijkheid*. Daarbij kunnen actoren zoals werkgevers, die overwegen om met buitenlandse onderaannemers te werken, beter geïnformeerd worden over het al dan niet malafide karakter van de buitenlandse partners. Een Belgische hoofdaannemer kan op dit ogenblik niet weten of een buitenlandse onderaannemer zijn werknemers correct betaalt en wetgeving naleeft (zowel de Belgische als die van het land van herkomst of vestiging). Werkgeversorganisaties hebben anders dan de vakbond, een meer gereserveerde houding met betrekking tot de hoofdelijke aansprakelijkheid, maar pleiten wel voor een instrument waarmee aannemers kunnen controleren of een buitenlands bouwbedrijf, uitzendkantoor of arbeidsbemiddelaar voldoet aan alle wettelijke verplichtingen.

6.4.2 Acties op individueel niveau

Naast het verhogen van controles (en pleiten voor een strenger beleid), kan ook aan de basis gewerkt worden, enerzijds door de rechten van de bouwvakkers te beschermen, en anderzijds door te voorkomen dat de rechten van buitenlandse bouwvakkers geschonden worden. De syndicale werking voor deze groep is niet steeds een evidentie. Veel van de nu aanwezige vreemdelingen hebben een ander

profiel en andere doelstellingen dan bijvoorbeeld de Italiaanse arbeiders die naar de mijnen afgezakt kwamen. Polen hebben wel zelforganisaties en een uitgebouwd netwerk, maar zijn niet altijd even gemakkelijk te bereiken door de vakbond. Het project Poolshoogte - dat opgezet werd om de Poolse bouwvakkers te bereiken - toont echter wel aan dat er op een positieve, constructieve wijze met de nieuwkomers uit de nieuwe EU-landen kan gewerkt worden. Via informatiesessies en brochures (zie figuur 6.1) werden Poolse nieuwkomers geïnformeerd over hun rechten en plichten. Het project dat in Antwerpen voor de Polen gestart werd, is op dit ogenblik dubbel uitgedeid: zowel geografisch (Gent, Brussel, Kortrijk/Charleroi) als wat betreft de groepen waar de werking zich op richt (Roemenen en Bulgaren). Maar ook op het individuele niveau doen zich steeds nieuwe uitdagingen voor en sociale en fiscale fraude manifesteert zich in steeds nieuwe vormen. De bouw wordt nu geconfronteerd met een grote instroom van Brazilianen. Er is sprake van vele tienduizenden, meestal illegaal verblijvende Braziliaanse bouwvakkers op de Belgische werven. Zij vormen een voorraad van zwaar uitgebuite en dus spotgoedkope arbeidskrachten. Zij zijn in de sector aan de slag door gebruik te maken van valse identiteiten en valse facturen in een keten van onderaanneming (Schof & Michiels, 2011). De Brazilianen worden soms 'de nieuwe Polen' genoemd, maar zowel de mechanismen achter de migratie als het perspectief en de profielen van de betrokken werkgevers verschill sterk van de 'Oude Polen' en andere Oost-Europese bouwvakkers. Er dienen dus steeds nieuwe strategieën uitgewerkt te worden.

Omdat sommige groepen nieuwkomers moeilijk te bereiken zijn, lijkt het een interessante piste om samen te werken met NGO's die toegang hebben tot de betrokken populaties.

Figuur 6.1 Voorbeeld van de brochure verspreid onder bouwvakkers



* De brochures zijn beschikbaar in het Pools, Frans, Engels en Nederlands
Bron ACV

7 | De voedingssector

De voedingssector is een ruime sector met sterk uiteenlopende activiteiten. De activiteiten van nieuwkomers uit Oost-Europa wordt hier verder beschreven aan de hand van twee cases: de vleessector en de fruitteelt. De case van de vleessector is in Oost-Vlaanderen te situeren. Van de in dit rapport bestudeerde groepen nieuwkomers, zijn vooral de Bulgaren in deze case terug te vinden. De case van de fruitteelt is een Limburgse case. Het zijn vooral de Polen die in de fruitpluk terug te vinden zijn. Niet allen regionaal en naar nationaliteit zijn beide cases verschillend, ook wat type arbeid betreft. In het geval van de vleessector gaat het over een gewone tewerkstelling, zij het wel in knelpuntberoepen. In het geval van de Limburgse fruitteelt, gaat het over seizoenarbeid.

7.1 De vleessector

De vleesindustrie is de op één na belangrijkste sector van de voedingsindustrie en is goed voor 15,8% van de totale werkgelegenheid. De vleesindustrie telt 534 - door de band erg kleine - ondernemingen. Bijna twee derde (65%) van alle bedrijven in de sector heeft minder dan twintig werknemers in dienst. Zij zijn samen goed voor 16,3% van de totale werkgelegenheid in de sector. Er zijn 126 bedrijven met 20 tot 49 werknemers. Deze middelgrote ondernemingen stellen 23,6% van werknemers in de sector tewerk en zijn goed voor 27,9% van de werkgelegenheid. Twee derde van de werkgelegenheid is te vinden in de 61 grootste ondernemingen (50 werknemers en meer) (ACV, 2010).

Voor de verdere beschrijving van de vleessector is sterk gefocust op de situatie in de Gentse vleessector. In de sector van de vleesverwerkende industrie in het Gentse is er systematisch sprake van sociale fraude: 'koppelbazerij' en in een aantal gevallen zijn zelfs criminele organisaties actief. De Oost-Europeanen die hier in het verhaal verschijnen, zijn vooral slachtoffers van het systeem.

7.1.1 De omgeving en het wettelijke kader

Het Centrum voor Gelijkheid van Kansen maakt in haar jaarrapport mensenhandel (2009) gewag van Slowaakse arbeidskrachten die via een firma uit Slowakije gedetacheerd worden naar België. Er wordt vaak gerapporteerd over bedreigingen tegen slachtoffers en zelfs fysiek geweld. In dat geval gaat het volgens het centrum om mensenhandel. Ook gedetacheerden moeten werken aan de lonen van het gastland, maar uit controles blijkt dat er vaak te veel uren gewerkt worden, dat de uren niet gedeclareerd worden of dat er gewerkt wordt als schijnzelfstandige. Sommige vleesbedrijven hebben hun personeel in loondienst ontslagen om ze vervolgens weer werk te geven als zelfstandige. Deze zelfstandigen worden dan aangemoedigd om personeel aan te werven en te laten werken aan de richtlijnen en de voorwaarden van het slachthuis. Een aantal van de Oost-Europese werknemers verschijnen zo in het verhaal, als zelfstandige of schijnzelfstandige. De Europese regelgeving met betrekking tot de vrije mobiliteit van werknemers en de regeling met betrekking tot knelpuntberoepen creëren een juridische situatie waarin het verblijf van deze mensen wettelijk is. De meeste dossiers betreffen enkel illegale tewerkstelling. De fraudeurs tasten de verschillende mogelijkheden af. Zo wordt er ook fraude gepleegd met het systeem van economische werkloosheid (formulier C32). Men laat mensen werken in ruil voor een verklaring van economische werkloosheid. Het 'inkomen' strijkt men dan op via de werkloosheidsuitkering. Dit kan evident alleen voor personen die gerechtigd zijn om een werkloosheidsuitkering te ontvangen.

Meer recent dan de Slowaken, duiken de Bulgaren op in het Gentse verhaal. Niet alleen de staat wordt door verschillende vleesbedrijven in het Gentse opgelicht door ingewikkeld fraudesysteem op te zetten, ook de goedkope Bulgaarse arbeiders zijn slachtoffer. De Bulgaren worden onderbetaald en uitgebuit. De voorbije jaren heeft de Gentse arbeidsrechtbank tientallen koppelbazen en vleesbedrijven vervolgd. Toch is daarmee het misbruik niet tot een einde gebracht. De Gentse fraude deint op twee manieren uit. Ten eerste regionaal. Gelijkaardige mechanismen worden meer en meer buiten het Gentse aangetroffen. Ten tweede sectoraal. Niet alleen in de vleesindustrie, maar ook in andere industrieën worden gelijkaardige mechanismen aangetroffen.

7.1.2 Het proces

De hoofdactiviteiten in de vleessector zijn uitbenen en slachten. Er zijn zo goed als geen opleidingsbehoeften om in de sector aan de slag te gaan. Werken in de vleessector betekent een zware job hebben in een koude en gevaarlijke omgeving, waar veel arbeidsongevallen gebeuren. De arbeid is heel intensief, al is de sector wel een stuk kapitaalintensiever geworden. Voor het onderdeel slachten is de automatisering van de werkzaamheden blijven toenemen en de nog te verrichten

handelingen zijn veelal relatief eenvoudig. Voor het uitbenen liggen de eisen iets hoger omdat de vleesproducten eens ze in de winkels terechtkomen ook voor de consument aantrekkelijk moeten zijn. Het vlees moet op een zorgvuldige wijze gesneden worden en daarvoor is vakbekwaamheid vereist. Daarnaast gebeurt er rond de productielijnen nog een systematische keuring en controle. Vooral de eenvoudige taken zijn gemakkelijk toegankelijk voor de lager gekwalificeerde (buitenlandse) arbeidskrachten. Er is een vraag naar deze arbeidskrachten en er is een potentieel voorhanden, al blijkt de zoektocht naar geschikt personeel een permanente uitdaging. Personeel dat niet onder de vrije circulatie valt, zoals de werknemers uit Roemenië en Bulgarije, kan via het systeem van de knelpuntberoepen in de vleesindustrie aan de slag.

Dat personeel is relatief laag gekwalificeerd en de personeelskosten en de sociale lasten zijn hoog in België. Ook buitenlandse werkkrachten die bijvoorbeeld via de regeling van knelpuntberoepen het land binnenkomen, moeten evenveel betaald worden als Belgische werknemers. Arbeidsovereenkomsten zijn algemeen bindende in alle sectoren en de minimumlonen in België zijn hoog. De Belgische bedrijven zijn spelers op de internationale markten.

Vlees, net zoals andere voedingsproducten, is geen lokaal product meer, maar wordt geproduceerd voor een internationale markt en gaat een internationale concurrentie aan. Vergeleken met de multinationals die vaak in het buitenland actief zijn, zijn de Belgische bedrijven die dikwijls nog een familiale traditie hebben, relatief klein. Deze spelers zijn actief op een veld dat door de Europese regelgeving mee vorm gegeven wordt. Enerzijds zijn de grenzen voor Europese burgers geopend. Werknemers en zelfstandigen kunnen om het even waar in de Unie gaan werken. Anderzijds heeft Europa geen enkele sociale norm algemeen bindend gemaakt. Dit leidt tot situaties waar Duitsland, waar geen minimumlonen in de vleessector bestaan, door wat sociale dumping genoemd kan worden, de arbeidsmarkt in andere lidstaten onder druk zet. Het uitbenen van een varken kost in Duitsland tien euro per uur. In België wordt voor dezelfde activiteit 27 euro per uur betaald. En dan duiken de Oost-Europeanen terug op in het verhaal. Zij werken vaak in Duitse slachthuizen aan lonen van drie à vijf euro netto per uur. Zelfs grote spelers in de markt zoals Danish Crown, verwijst naar de lage lonen in Duitsland in de onderhandelingen en stelde (in 2010) werk naar Duitsland te willen verhuizen om zo kosten te besparen.

7.1.3 De actoren

De actoren die betrokken zijn in de dynamiek zijn werkgevers, werknemers en voormalige werknemers, de migrantengemeenschap en Europa als belangrijke institutionele actor.

Ten eerste zijn er de werkgevers. Dit is een heterogene groep die zich uitstrekt van kleine familiale ondernemers tot grote Belgische ondernemers en zelfs spelers op de wereld die een invloed hebben op de prijszetting markt. Sommige werkgevers zijn bonafide en andere malafide. Vele werkgevers hebben problemen om aan het gepaste personeel te komen en de meeste Belgische werkgevers ervaren de druk die uitgeoefend wordt door de internationale markt. Grote Duitse slachthuizen en multinationals zoals Danish Crown spelen in die zin mee een rol, omdat zij internationaal actief kunnen zijn en zo maximaal van de verschillende sociale wetgevingen gebruik kunnen maken. Ook de werkgeversorganisaties spelen een rol. Zij zijn belangrijk om tot afspraken in de sector te komen.

De werknemers zijn een belangrijke actor. Zij zijn in vele gevallen de belangrijkste slachtoffers van de fraudesystemen. Zij zijn het die in gevaarlijke omstandigheden hard moeten werken, en vaak het loon dat de CAO voorschrijft, niet krijgen. In sommige gevallen worden ze gedongen om het minder aantrekkelijke statuut van zelfstandige aan te nemen om in een situatie van schijnzelfstandigheid te werken. En sommigen onder hen worden gestimuleerd om in die situatie andere (schijnzelfstandigen voor hun te laten werken om zo koppelbaas(jes)) te worden. Zo zijn ze slachtoffer van het systeem, en houden ze het mee in stand.

De migrantengemeenschap komt in het verhaal voor als (potentiële) werknemers. De nieuwe migranten komen al dan niet via het systeem van de knelpuntberoepen in het land binnen, en beginnen in de vleessector. Gebrekkige communicatiemogelijkheden (onder andere door een voldoende talenkennis) maken van hen gemakkelijke slachtoffers. Diegenen die in de reguliere sector aan de slag zijn kunnen gemakkelijk uitgebuit worden, bijvoorbeeld door ze te weinig loon te geven. Sommige nieuwkomers worden ook overtuigd om een zelfstandigenstatuut aan te nemen, om vervolgens in opdracht van een ander zelfstandige in de slachthuizen te werken. In de Gentse situatie stellen de inspectiediensten vast dat het vaak al langer in het land verblijvende Turken zijn die nieuwkomers (van Turkse en Bulgaarse nationaliteit) overtuigen om in dit systeem te stappen.

De RSZ is in die zin betrokken partij, omdat zij zeer veel bijdragen mislopen door het vastgestelde zwartwerk en door de opgezette mechanismen die draaien rond schijnzelfstandigheid. De vakbonden en de sociale inspectie interveniëren en trachten de actoren die bij de sociale fraude betrokken zijn, in kaart te brengen om de situatie aan te kunnen pakken.

7.1.4 De positie van de vakbond

Met betrekking tot de vleessector is het meer dan gerechtvaardigd om het bestrijden van de sociale fraude als eerste prioriteit naar voor te schuiven. De arbeidsmigranten in de sector zijn vaak minder betaald en zijn veelal niet goed op de hoogte van hun rechten. Die worden vaak geschonden. Met betrekking tot het

bestrijden van de sociale fraude kunnen een aantal beleidsprioriteiten naar voor geschoven worden (wat het ACV al doet) zoals de uitbreiding van hoofdelijke aansprakelijkheid van de hoofdaannemer of opdrachtgever, verhoogde strijd tegen schijnzelfstandigheid en goed samenwerkende inspectiediensten, zowel in België als in Europa. Verder is het belangrijk op het terrein te sensibiliseren, informeren en ondersteunen van de arbeidsmigranten ondersteunen. Sommige acties kunnen bijzonder triviaal zijn, maar toch de rechtszekerheid verhogen zoals lonen giraal te laten betalen in plaats van deze in de hand uit te betalen.

De vleesindustrie is een internationale industrie geworden en de gerapporteerde misbruiken komen overal voor. Het hele vleesdebat heeft sterke internationale dimensie. De vakbonden zijn dan ook internationaal actief en pleiten voor versterking van de syndicale aanwezigheid en controle in alle vleesbedrijven van Europa. Op die manier kunnen de vakbonden een tegengewicht vormen tegen de grote internationale spelers in het veld. Recent heeft de Europese vakbond EFFAT een actieprogramma afgesproken. Er wordt aan gewerkt om Europa als hefboom te gebruiken op tot de instrumenten te komen om te strijden tegen de uitbuiting en de sociale dumping in de sector.

In september 2010 sloten de vakbonden en de werkgeversorganisaties FEVIA, FEBEV en FENAVIAN in het paritair comité voor de voedingsindustrie een 'protocol van samenwerking voor reguliere arbeid en eerlijke concurrentie in de vleessectoren' af. De sociale fraude in de vleessector staat in dit akkoord. De betrokken partijen verklaren zich akkoord om gezamenlijk de strijd aan te binden tegen de misbruiken, vooral in het kader van onderaannemingen. Meer en meer vleesbedrijven doen voor het uitbenen en het versnijden immers beroep op onderaannemers die de wetgeving niet respecteren en hun personeel uitbuiten. De vakbonden en werkgeversorganisaties willen daarom samen met de overheid de strijd aanbinden tegen de niet-naleving van de wetgeving.

Het akkoord is daarom een signaal van de sociale partners naar alle betrokken actoren en naar de overheid. Het afgesloten protocol bevat een reeks maatregelen waarover zowel werkgevers als vakbonden het eens zijn, maar moet nog verder uitgewerkt worden. Er staat in opgenomen dat de sociale partners een controlestelsel willen uitwerken dat de onderaannemers, de plaats van de werkzaamheden (werfmelding) en de aanwezigheid van het personeel van de onderaannemers registreert en deze gegevens centraliseert. Dit akkoord is een stap, maar het moet nog verder geconcretiseerd worden. De verhoudingen tussen vakbonden en werkgevers worden erin geregeld, maar de processen die mee de basis vormen van de dynamiek die leidt tot onder andere de fraudesituaties en de uitbuiting, de afwezigheid van sociale normen op een Europees niveau kunnen daarmee, evident, niet geregeld worden. Daarvoor dient op een ander niveau gewerkt te worden. De Europese voedingsvakbond EFFAT heeft daartoe deze problematiek aangekaart bij de Europese commissaris voor sociale zaken en werkgelegenheid.

7.2 De fruitteelt

7.2.1 De omgeving en het wettelijke kader

De fruitsector is een sector die de laatste decennia een aantal veranderingen heeft ondergaan. De sector heeft een tijd in een kwaad daglicht gestaan door het grote aandeel niet gedeclareerde werk. Een gevolg van de controles en de sterkere aandacht hebben een aantal kleinere producenten hun werkzaamheden stopgezet en is dat areaal overgenomen door grotere producenten. Het aantal producenten daalt, maar de productie is toegenomen.

De fruitsector is bij uitstek een sector waar frequent een beroep moet gedaan worden op seizoenarbeiders. De seizoenen met snel wijzigende weersomstandigheden leiden vaak op erg korte termijn naar een grote vraag.

Met ingang van 1 januari 2005 werd aan het stelsel van Gelegenheidsarbeid gesleuteld. Werkgevers mogen gedurende een onbeperkt aantal dagen beroep doen op seizoenarbeiders. Voor de individuele seizoenarbeider blijft de begrenzing wel bestaan: in de landbouw mag hij/zij dertig dagen per kalenderjaar werken. In de tuinbouw is dit 65 dagen. De dagen die een seizoen- of Gelegenheidswerknemer kan presteren, moeten worden aangeduid op een landbouwkaart/plukkaart en in het aanwezigheidsregister. Er is wel een controleperiode ingebouwd: vanaf 1 januari 2005 werd de wachtperiode die moet liggen tussen een tewerkstelling als reguliere werknemer en een mogelijke tewerkstelling als seizoenarbeider verdubbeld worden. Zo zal een seizoenarbeider die bijvoorbeeld op 1 juli 2011 een dag werkt, de eerste twee kwartalen van 2011 niet als reguliere werknemer binnen de sector gewerkt mogen hebben. Hiermee wil men voorkomen dat de werkgever de reguliere werknemer zou ontslaan om onmiddellijk daarna terug in te schakelen in de goedkopere seizoenarbeid.

Er zijn nog andere controles voorzien. Zo zou in principe het begin en het einduur moeten genoteerd worden en achteraf door de werkgever gevalideerd. Vanaf 1 januari 2006 moeten alle werkgevers die Gelegenheidswerknemers tewerkstellen, een Dimona-aangifte voor deze mensen doen. Deze aangifte moet elke tewerkstellingsdag gebeuren en moet in principe gebeuren op uiterlijk het moment dat de werknemer zijn prestaties aanvat. Door de aard van de tewerkstelling, en de afstanden tussen de werkplekken en de moeilijkheid dergelijke gegevens voor Gelegenheidswerkers correct in te vullen.

Ook intermediairen kunnen deel uitmaken van het proces: ook via een uitzendkantoren kan een beroep gedaan worden op seizoenarbeid.

Buitenlandse seizoenarbeiders moeten gehuisvest worden. Omdat vaak misbruiken vastgesteld werden, werd een nieuw decreet gestemd dat volledig toepasbaar geworden is op 1 januari 2011. Dit decreet ook het Kataraktdecreet genoemd vervangt het Kamerdecreet uit 1997 (met betrekking tot de kwaliteits- en veilig-

heidsnormen voor kamers en studentenkamers, met het oog op tijdelijke huisvesting van seizoenarbeiders). Dit decreet wordt en legt minimumnormen op voor de huisvesting van en zou seizoenarbeiders een betere huisvesting moeten garanderen en rechtszekerheid voor de fruitboeren moeten creëren. Omdat de financiële keerzijde van dit decreet de kostprijs van de werving van buitenlandse gelegenhedswerkers verhoogt, kan dit een impact hebben op de vraag naar buitenlandse arbeid.

7.2.2 Het proces

De fruitsector is altijd een sector van tijdelijke tewerkstelling. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen het zachte fruit (aardbeien, bessen, ...) dat geoogst wordt in de maanden mei en juni, en het hard fruit (appelen, peren, ...) dat geoogst wordt in september/oktober. Bij de oogst van het hard fruit worden nogal wat Poolse werknemers ingezet. Voor het zacht fruit wordt meer gezocht op de binnenlandse markt, zoals bij de Turkse gemeenschap in Gent en in het Luikse. Om deze mensen aan te kunnen trekken is er onder andere tussen de VDAB en FOREM een werking opgezet.

De prijszetting in de sector gebeurt niet door de werkgever, maar door de veiling. De veiling is een coöperatieve vennootschap. Het grootste deel van de productiekost is de loonkost. Daardoor zijn de lonen in de sector erg laag. Er zijn echter wel minimumlonen in de sector in tegenstelling tot in Duitsland. Daarom komen bepaalde nationaliteiten zoals de Polen als ze de keuze hebben, graag naar België.

Sommige grotere producenten proberen buiten de veiling om rechtstreeks aan afnemers in het buitenland te leveren. De keerzijde van de medaille is dan er gevallen bekend zijn waar het fruit wel geleverd is, maar de betalingen achterwege gebleven zijn met een faillissement als gevolg.

Doorheen de jaren zijn een aantal van de kleinere werkgevers in de sector verdwenen. Hun bedrijven waren overgenomen door grotere concurrenten. De sector is verder geprofessionaliseerd en het arbeidsaanbod is doorheen dezelfde periode gedaald.

Fenomenen zoals schijnzelfstandigheid zijn vrijwel niet te vinden in de fruitsector. Illegale of niet gedeclareerde tewerkstelling was vroeger sterk aanwezig en komt nog wel voor, maar is sterk teruggedrongen, zeker de optie van illegaal verblijf en illegale tewerkstelling. Misbruiken zoals een plukkaart die niet goed ingevuld is komen wel nog voor. Er worden wel misbruiken gerapporteerd in andere (sub)sectoren zoals de champignonkweek, die ook van gelegenhedswerk kunnen gebruik maken. Omdat de minimumlonen voor seizoenarbeiders lager liggen dan deze voor de reguliere arbeiders omdat daar geen patronale lasten op betaald worden, kunnen grotere winsten gegenereerd worden indien met ‘pelotons’ seizoen-

arbeiders elkaar laat afwisselen. De werkgever is gerechtigd om het hele jaar door op tijdelijke arbeid beroep te doen. De werkgevers mogen slecht 65 dagen werken. De letter van de wet wordt zo schijnbaar niet verbroken, de geest echter wel. In deze constructies duiken ook Nederlandse en soms ook Poolse interimkantoren op. Waar het mogelijk is om werk te delokaliseren, gebeurt dit ook en kan werk uitbesteed worden aan bijvoorbeeld Poolse lonen.

7.2.3 De actoren

De actoren die in de dynamiek in deze sector een rol spelen zijn de fruitboeren zelf, de Boerenbond, zusterorganisaties van de Boerenbond elders zoals in Polen, de veiling, de VDAB en intermediairen zoals uitzendkantoren.

De boeren zijn werkgevers die op piekmomenten de nood aan (tijdelijk) personeel zien verveelvoudigen tot het veertigvoudige. Omdat de controles op de sector erg streng zijn en omdat belangenorganisaties als de Boerenbond erg bekommerd zijn om het imago van de sector, is het traditioneel in de sector aanwezige lokale zwartwerk van de seizoenarbeid in belangrijke mate gebannen. Er zijn alternatieven gezocht en gevonden, onder andere met de Boerenbond als intermediair. Via de Boerenbond en Poolse gelijkaardige organisaties was het mogelijk om contacten te leggen met Poolse gelegenheidswerkers. Eens deze contacten gelegd waren, had het benodigde netwerk vorm gekregen. De contacten verlopen via de werkgever en de werknemer zelf. Het zijn vaak dezelfde mensen die jaren na elkaar terug afzakken naar dezelfde werkgever.

De werknemers zijn gelegenheidswerkers die op de opportuniteit afkomen. Ook hier zijn fluctuaties te merken. De Sikhs die in de jaren negentig de pers haalden zijn ondertussen nog wel actief in Zuid-Limburg, maar niet langer in de slecht betalende seizoenarbeid. Zij zijn zelf werkgever geworden of hebben een nacht-winkel of zijn in andere sectoren actief. Tussen de golf van de Sikhs en de huidige golf uit Polen zijn er nog golven van andere nationaliteiten geweest zoals bijvoorbeeld Spanjaarden. Ook Roemenen en Bulgaren zijn terug te vinden in de fruitsector, maar merkkelijk minder dan de Polen.

De VDAB is actief in de bemiddeling naar de fruitsector toe. In 2008 werd de zogenaamde VDAB-Fruitcel opgericht (www.fruitcel.be). De informatie op deze website wordt aangeboden in het Nederlands, Frans, Engels en Duits. De Fruitcel begint jaarlijks het seizoen met een enquête over de behoefte aan seizoenarbeiders in de fruitteelt in Zuid-Limburg. Deze enquête levert belangrijke informatie over deze arbeidsmarkt en het aantal vacatures. In het jaarverslag 2010 wordt gesteld dat het aantal bezoekers schommelt rond de 2 500 per maand. Omdat de buitenlandse werknemers zich ook moeten registreren in de gemeenten waar ze verblijven, is het mogelijk om een beeld te schetsen van de tijdelijk aanwezige arbeidskrachten naar regio. Uit de gegevens die de gemeenten leveren (zie bijlage 2) blijkt

dat het aantal Europese plukkers in 2006 een eerste sterke stijging gekend heeft (van 486 in 2005 naar 3 063 in 2006). Deze stijging is zich blijven verderzetten met nog een belangrijke sprong tussen 2008 en 2009 (plus 33%) om in 2010 af te klokken op 9 895 tijdelijke werknemers uit andere Europese landen. *Het betreft, zo stelt het jaarrapport, hoofdzakelijk arbeidskrachten uit de lidstaten van de Europese Unie, die geen arbeidsvergunning meer nodig hebben om in België te komen werken. Inwoners uit Bulgarije en Roemenië hebben wel nog een arbeidsvergunning nodig, op basis van de versnelde procedure in het kader van de knelpuntberoepen* (VDAB-Fruitcel, 2011).

De VDAB organiseert ook Jobdata-dagen om werkgevers en werknemers elkaar te laten vinden op de lokale markt. Dit ligt vooral goed bij de werkgevers zie onder meer door het Kataraktdecreet, niet voor huisvesting van buitenlandse werknemers kunnen zorgen.

De nieuwe wetgeving maakt expliciet plaats voor intermediaire organen zoals uitzendkantoren om een rol te kunnen spelen in de Gelegenheidsarbeid in de tuinbouwsector. Dit wordt niet frequent vastgesteld in de Limburgse tuinsector.

7.2.4 De positie van de vakbond

Structuren als de vakbond zijn hier door de tijdelijke werknemers zo goed als niet gekend. Omdat buitenlandse gelegenheidswerkers hier maar een korte periode zijn en omdat ze tewerkgesteld zijn op privéterreinen, is het niet eenvoudig om bijvoorbeeld Poolse seizoenarbeiders te benaderen. Er zijn toch enkele mogelijkheden om er mee in contact te komen. Ten eerste zijn er de Poolse missen, waar mensen na afloop van de viering kunnen aangesproken worden. ACV Voeding en Diensten in Hasselt heeft twee flyers ontwikkeld in het Poolse (zie figuur 7.1 en 7.2). De bedoeling daarvan is kort te wijzen op het bestaan van de ACV-werking. Een kleinere flyer van amper een grote post-it-note groot, somt de minimum uurlonen voor verschillende subsectoren op (Zie figuur 7.3). Het doel is deze informatie achter te kunnen laten onder bijvoorbeeld de ruitenwissers van wagens met Poolse nummerplaten enz.

Figuur 7.1 Voorbeeld van de brochure verspreid onder Poolse seizoenarbeiders (voorzijde)



Bron ACV Voeding en Diensten Hasselt

Figuur 7.2 Voorbeeld van de brochure verspreid onder Poolse seizoenarbeiders (achterzijde)



Bron ACV Voeding en Diensten Hasselt

Figuur 7.3 Voorbeeld van informatie verspreid onder Poolse seizoenarbeiders: minimumlonen

Minimalne wynagrodzenie za godzinę pracy sezonowej od 01.01.2010 do 31.12.2010	
 Kwiaty i rośliny ozdobne	8,40 €
 Hodowla drzew	9,40 €
 Hodowla drzew leśnych	9,33 €
 Uprawa owoców	7,65 €
 Uprawa warzyw	7,65 €
 Uprawa pieczarek	8,40 €

Do pracowników sezonowych z Polski!	
ACV Voeding en Diensten	
wita Was serdecznie w Belgii.	
Jako największy związek zawodowy w naszym kraju strzeżemy Waszych praw jako pracowników sezonowych.	
Wszelkie informacje i porady dotyczące pracy sezonowej można uzyskać w:	
	ACV Voeding en Diensten
	Mgr. Broekxplein 6
	3500 Hasselt
	011/29.09.75

Bron ACV Voeding en Diensten Hasselt

8 | Synthese en besluit

8.1 Synthese

Er verblijven al langer Oost-Europeanen en met name Polen in België. Historisch zijn er verschillende ‘golven’ waar te nemen, maar met de toetreding van Polen tot de EU is er een nieuwe dynamiek in gang gezet, een dynamiek die door de meeste waarnemers niet verwacht werd. Landen als België namen een afwachtende houding aan. Ze steunden de toetreding van Polen tot de EU eensgezind, mits een overgangsperiode in acht werd genomen waarin de Polen en andere nieuwkomers in de EU geen vrije toegang tot de arbeidsmarkt zouden krijgen. Andere landen zoals het VK hebben dit niet gedaan. Tot voor de financiële crisis was het in Groot-Brittannië hard zoeken naar een restaurant waar je niet door Poolse staatsburgers werd bediend, of een hotel waar de lakens niet verschoond werden door Poolse arbeidsters. Er zijn zo veel Polen naar het Verenigd Koninkrijk getrokken dat een aantal Britse Welfare Centres zelfs Poolstalig personeel hebben aangeworven om die Polen die in Groot-Brittannië hun droom uit elkaar zagen spatten, toch verder te kunnen helpen. Het aantal Polen dat naar Groot-Brittannië is getrokken, was een veelvoud van wat planners aldaar hadden verwacht. De Britten waren niet van plan dit scenario ook na 2007 - het jaar dat Roemenië en Bulgarije zijn toegetreden - te volgen en hebben voor de Roemenen en Bulgaren wel beperkingen opgeworpen.

De beperkingen impliceren niet dat het onmogelijk is om een land binnen te geraken, alleen dat er welbepaalde criteria moeten gevolgd worden. Ook Roemenen en Bulgaren sijn Europa binnen. De arbeidsmarkt mag dan niet vrij zijn, maar toch stijgt het aantal Oost-Europeanen, met name Polen, Bulgaren en Roemenen in de rest van Europa, ook in België.

8.1.1 Bolkestein en de Polen

De EU-reglementering spelen een niet onbelangrijke rol in het debat over de nieuwkomers uit het Oosten. Met de discussie over de door voormalig EU-commissaris Frits Bolkestein gelanceerde dienstenrichtlijn verkreeg de 'Poolse loodgieter' zijn bekendheid. De Fransen verzetten zich hevig tegen de dienstenrichtlijn. Op de voorpagina van Liberation werd de dienstenrichtlijn zelfs 'de nachtmerrie Bolkestein' gedoopt. De vrees was dat de Poolse loodgieter zomaar voor een Pools tarief overal in de EU aan de slag zou kunnen om zo in het oude Europa de markt te verpesten voor zijn collega's. Sociale dumping zou de regel worden. De Poolse loodgieter stond in Frankrijk - en ook daarbuiten - symbool voor de mensen uit de nieuwe lidstaten die naar het Westen konden komen om daar tegen een minimale verloning aan de slag te gaan, ten koste van de tewerkstelling van de autochtonen bevolking. Ondertussen vermelden sommige toeristische gidsen de Poolse loodgieter in hun lijst met bekende Polen naast Johannes Paulus II en Copernicus.

Na jaren van intens debat en heftig verzet vanuit verschillende landen werd op 12 december 2006 de finale tekst van de Bolkesteinrichtlijn aangenomen (officieel de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt). Deze richtlijn beoogt de realisatie van een dienstenmarkt in de Europese Unie en formuleert enkele algemene bepalingen die de vrijheid van vestiging van verrichters van diensten alsook het vrije verkeer van diensten zouden moeten vergemakkelijken. Dit zou in de Lissabonstrategie moeten passen en finaal meer werkgelegenheid creëren.

Ondertussen is ook Polen toegetreden tot de Europese Unie en hebben de Poolse loodgieter en zijn collega's de weg naar de oude EU-landen gevonden. In heel Europa hebben instanties berekeningen gemaakt en schattingen gedaan om de impact op de arbeidsmarkt van de toetreding van de landen uit Centraal- en Oost-Europa te berekenen. Het migratiepotentieel werd daarbij op langere termijn bekeken en gefaseerd in de tijd en daarbij werd rekening gehouden met arbeidsmarktverschillen en andere factoren. Het Nederlandse Centraal Planbureau (CPB) heeft in 2004 verschillende studies op dezelfde noemer gezet en concluderen dat de schattingen heel ver uit elkaar liggen. Deze verschillen konden worden teruggebracht tot een te verwachte twee à drie miljoen potentiële migranten vanuit de acht nieuwe lidstaten of een 0,7% van de toenmalige EU-bevolking.

Het tijdsaspect speelt bij dergelijke prognoses een belangrijke rol. Er werd verwacht dat de immigratie de eerste jaren het hoogst zou zijn, om daarna geleidelijk af te nemen door onder meer een krimp van de bevolking in de landen van herkomst en een verkleining van de inkomensverschillen tussen de migrantenzendende landen en de landen van bestemming. De CPB studie verwijst naar Bruckner (2003) om te concluderen dat de migratie de eerste jaren (2004–2006) het hoogste zou zijn om daarna geleidelijk af te nemen tot 140 000 in 2010. In

2025 zou een omslagpunt bereikt worden wanneer de remigratie de immigratie zal overtreffen.

Dit scenario was voldoende voor een aantal landen om voor overgangsmaatregelen te pleiten. De overgangsmaatregelen zouden de arbeidsmarkt in de landen van bestemming moeten beschermen tussen 2004 en 2009 en voor sommige staten tot 2011. Landen zoals België, Nederland, Duitsland, ... kozen voor een tijdelijke bescherming van hun arbeidsmarkt. Anderen zoals het Verenigd Koninkrijk en Ierland deden dit niet. Zij zijn samen met Zweden de eerste landen die hun grenzen voor Polen hebben open gesteld. Polen konden zich vanaf de dag van toetreding tot de Europese Unie - 1 mei 2004 - vrij in deze landen vestigen en legaal aan de slag. De Britse planners hadden zich behoorlijk misrekend. De instroom van het aantal Polen was een veelvoud van de schattingen die gemaakt waren op basis van macro-economische modellen. De Polen kwamen niet alleen op de arbeidsmarkt terecht, maar ook in de bestaanszekerheid.

8.1.2 De toegang tot een land in een periode van overgangsmaatregelen

Er werden dus overgangsmaatregelen geïmplementeerd. Die kunnen in beginsel op een aantal manieren invloed uitoefenen op de bestemming van immigranten. Ten eerste kunnen migratiestromen verlegd worden naar lidstaten waar geen overgangsmaatregelen van kracht zijn zoals het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Dit zou betekenen dat het aantal immigranten naar landen met beperkingen zoals België bij een vrij verkeer van werknemers groter zou geweest zijn dan nu uit de cijfers blijkt. Ten tweede kunnen migranten geduld oefenen en enkele jaren wachten vooraleer ze naar de EU-lidstaat van hun keuze gaan. Dit zal het eerste effect weer wat matigen. Datzelfde milderende effect geldt voor een derde alternatief. Migrantten kunnen ook via andere kanalen proberen zich in de lidstaten te vestigen die een overgangstermijn hanteren. Zo was het mogelijk een zelfstandige activiteit in landen als België te ontplooien of kon de arbeidsmarkt betreden worden door expliciet voor een knelpuntberoep te kiezen. Een blik op de statistieken leert dat de Polen, wat België betreft, massaal voor de derde optie gekozen hebben. Ondanks het feit dat de overgangsmaatregelen tot 1 mei 2009 bleven gelden, was het aantal aan Polen uitgereikte arbeidskaarten gestegen van 1 425 in 2004 tot 22 158 in 2007. Ook de kaart van de zelfstandige activiteit werd getrokken. In 2003 - het jaar voor de toetreding - begonnen 537 Polen een zelfstandige activiteit. In 2007 was dit cijfer opgelopen tot 2 754. En daarnaast is het nog steeds mogelijk om de arbeidsmarkt illegaal te betreden. Omdat er geen visum meer nodig was, konden Polen in de periode van de overgangsmaatregelen gemakkelijk naar België komen en in het informele circuit meedraaien.

De cijfers liegen er niet om. De aantallen Polen zijn de laatste jaren sterk toegenomen. Dit geldt ook zo, a fortiori, voor andere landen. Na de toetreding hebben vooral het Verenigd Koninkrijk en Ierland een veel groter aantal Polen over de vloer gekregen en een veel groter aandeel (het percentage van de totale uitstroom uit Polen dat naar een welbepaald land trekt). Ook landen als Zweden en Noorwegen zagen het aandeel Poolse immigranten toenemen. De meeste West-Europese landen (waaronder België) zagen het aantal Polen toenemen, maar dat vertegenwoordigde een lager aandeel van de uitstroom. De overgangsmaatregelen lijken in die zin succes gehad te hebben.

8.1.3 De migratie vanuit Pools perspectief

De Polen die in het buitenland werken, sturen met zijn allen geld terug naar huis, veel geld. Volgens de Poolse Centrale Bank overtroffen de migrantentransfers (het geld dat de migranten huiswaarts sturen) de waarde van de buitenlandse investeringen in het land. De Poolse Centrale Bank schat dat er in 2007 een goede zes miljard dollar door de bijna twee miljoen Polen die elders verbleven naar het thuisland gestuurd werd.

Een win-winsituatie zou kunnen geconcludeerd worden, zij het dat de in het buitenland actieve bevolking ook in eigen land nodig is. Ook Polen kampt met arbeidstekorten, vooral in de sectoren van de landbouw, textielnijverheid en de bouw. De krapte in de bouwsector wordt mede veroorzaakt door de Poolse engagementen voor het Europese voetbalkampioenschap van 2012. Polen is daarvoor, samen met Oekraïne, gastland en er moeten stadia, hotels, luchthavens, treinnetwerken gebouwd worden naast andere grote infrastructuurwerken. De tekorten op de eigen arbeidsmarkt heeft Polen onder andere naar Chinese bedrijven doen kijken, die ervaring hebben opgedaan met de infrastructuurwerken voor de Olympische spelen van Beijing.

Vanuit Pools perspectief verliep de emigratie naar de andere EU-landen in drie fasen. In de periode van 1 mei 2004 tot midden 2007 was er een duidelijke dynamiek van Poolse emigranten die hun kansen in voornamelijk het Verenigd Koninkrijk en Ierland wilden waarmaken. In 2007 kwam er een einde aan de stijging van de uitstroom. In 2008 en 2009 was er een significant minder grote uitstroom en werden er ook meer remigranten geteld. Het aantal Polen dat in het buitenland woonde en werkte daalde dus terug. In 2004 woonden 750 000 Polen met een tijdelijke status in een ander EU-land (385 000 in Duitsland en 150 000 in het VK). Na 2006 werd Duitsland van de eerste plaats verdrongen door Engeland, dat nog steeds van alle EU-landen het grootste aantal Polen in een tijdelijke status huisvest. In 2008 verbleven 1 820 000 Polen tijdelijk in een ander EU land. In 2009 was dit cijfer gedaald tot 1 570 000 (Duszczuk, 2011). Deze terugval is in een aantal landen duidelijk te merken. Ierland, dat in verhouding tot zijn arbeidsmarkt

het meeste Polen mocht ontvangen, zag tussen einde 2007 en 2009 het aantal Poolse werknemers met 60 000 dalen.

Duszczyk (2011) doet verslag van nieuwe schattingen die gemaakt zijn naar aanleiding van de opening van de Duitse en Oostenrijkse arbeidsmarkt. Deze lopen uiteen van een schatting van 500 000 Polen die tussen mei 2011 en 2015 naar Duitsland zouden trekken. De Friedrich Ebertstiftung houdt het op bescheidener aantallen en schat dat er tussen de 100 000 en 140 000 migranten uit de acht nieuwe lidstaten naar Duitsland zullen trekken vanaf de eerste helft van 2011. Tussen 45 en 65% van deze nieuwe migranten zouden Polen zijn. In de literatuur is geen eensluidend antwoord te vinden. Sommigen gaan ervan uit dat de te verwachten piek voor 2009 bereikt was, anderen gaan ervan uit dat de opening van voornamelijk de Duitse markt een nieuwe migratiegolf in gang zal zetten.

8.1.4 Oost-Europese migranten in België

8.1.4.1 De regelgeving

De regelgeving is duidelijk. Na 1974 is de zogenaamde ‘migratiestop’ doorgevoerd, een beperking op de arbeidsmigratie die impliceert dat je alleen maar in België kan komen werken als arbeidsmigrant, als er nood is aan je kwalificaties. Op eigen initiatief naar België komen om er in loondienst te komen werken, is in principe uitgesloten, toch voor derdelanders. Met de toetreding van de nieuwe lidstaten in 2004 en met de toetreding van Roemenië en Bulgarije in 2007 veranderde de situatie, zij het dat de overgangsmaatregelen waarover al sprake was, de bestaande toestand tijdelijk bevroren. Niet alleen het grondgebied van waaruit naar België gemigreerd kan worden veranderde het afgelopen decennium, ook de regelgeving waarbinnen dit kan gebeuren wijzigde. De dienstenrichtlijn heeft tot gevolg gehad dat ‘diensten’ kunnen aangeboden worden door buitenlandse bedrijven. Werknemers kunnen gedetacheerd worden en als gedetacheerden aan de slag gaan. De socialezekerheidsbijdragen worden dan in de landen van herkomst verrekend. Er is een vrij verkeer van personen, dat zowel het vrije verkeer van werknemers als van zelfstandigen omvat. Voor Polen was er een beperking tot 1 mei 2009. Voor werknemers uit Roemenië en Bulgarije geldt deze beperking nog steeds. Maar op die beperking bestaan een aantal uitzonderingen, namelijk als men op de Belgische arbeidsmarkt aan de slag wil in één van de knelpuntberoepen. Zelfstandigen, ook uit bijvoorbeeld Roemenië en Bulgarije, kunnen eveneens op de Belgische arbeidsmarkt hun activiteiten ontplooien. Zelfstandigen die in één van de EU-landen actief zijn kunnen eveneens als gedetacheerden aan de slag. Zij kunnen als het ware zichzelf detacheren in een andere EU-lidstaat.

8.1.4.2 Demografie

De wetgeving is één ding, de sociale realiteit een ander. Het aantal nieuwkomers uit Oost-Europese landen neemt toe. Het is interessant om vast te stellen dat een aantal evoluties die gevolgd kunnen worden aan de hand van administratieve gegevens, een gelijkaardig patroon vertonen. Zowel de Poolse, Roemeense als Bulgaarse migratie was op het einde van de twintigste eeuw voornamelijk een vrouwelijke migratie. Tien jaar later is het aantal mannen en vrouwen min of meer in evenwicht. De procentuele toename die opgetekend kan worden, vertoont voor de drie landen eenzelfde verloop. Na 2004 voor de Roemenen en 2006 voor de Bulgaren is de procentuele toename wel groter dan deze van de Polen.

De bevolkingspiramides van deze drie nationaliteitsgroepen hebben min of meer dezelfde vorm. De hier aanwezige personen zijn voornamelijk late twintigers en dertigers. Naarmate de leeftijd toeneemt, daalt het aantal aanwezigen. Zoals verwacht kan worden, heeft de bevolkingspiramide de vorm van een spar, met een brede voet. De hier aanwezige Polen, Roemenen en Bulgaren hebben ook kinderen, zij het niet massaal veel. Een studie van de cijfers van Kind en Gezin toont wel aan dat van alle in Vlaanderen geboren baby's met een vreemde nationaliteit de Polen, na Marokkanen, Turken, Nederlanders en Russen op de vijfde plaats staan. De Roemenen nemen op die lijst de zevende plaats in en de Bulgaren de tiende. Dat een deel van de kinderen van de hier aanwezige en werkende buitenlanders in het land van herkomst verblijft, blijkt onder andere uit de cijfers van de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (RKW). In de jaren na de toetreding van Polen zien we dat het aantal kinderen die nog in Polen verblijven, waarvoor kinderbijslag betaald wordt, spectaculair toeneemt. In 2006 waren dat er slechts 58. In 2009 is dat cijfer opgelopen tot 1 479.

De nieuwkomers uit Polen en Roemenië vestigen zich voornamelijk in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Vlaamse Gewest. De Bulgaren zijn voornamelijk in het Vlaamse Gewest en zijn daar vooral in Oost-Vlaanderen te vinden. Gent is de belangrijkste onthaalstad voor de Bulgaren, wat recentelijk goed gedocumenteerd in het nieuws gekomen is.

8.1.5 Oost-Europese migranten op de Belgische arbeidsmarkt

8.1.5.1 Zelfstandigen

Al enige jaren wordt de lijst van de buitenlandse beginnende zelfstandigen aangevoerd door de Polen, die al een aantal jaren geleden de Nederlanders van de eerste plaats hebben verdrongen. Het meest opmerkelijke feit in deze sector, is de sterke inhaalbeweging van de Roemenen. In 2005 waren er nog bijna drie keer zo veel Polen als Roemenen zelfstandige in België (4 251 tegenover 1 515). In 2009 rapporteert het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen

(RSVZ) voor beide nationaliteiten cijfers van dezelfde grootteorde (7 714 Polen en 7 337 Roemenen). De grootste groep zelfstandigen is voor alle drie de nationaliteiten actief in de sector die het label 'nijverheid en ambachten' opgeplakt krijgt. Een opvallende vaststelling is de oververtegenwoordiging van de Bulgaren in de sector 'handel'. Deze cijfers zijn enkel een indicatie van die personen die een bijdrage betalen. Hoe lang starters actief blijven en of ze daadwerkelijk als zelfstandige werken of in een semi-loontrekkers situatie terecht komen, is uit deze cijfers niet af te leiden.

8.1.5.2 Arbeidskaarten

Tot voor 1 mei 2009 was het voor iedereen uit de drie nieuwe lidstaten noodzakelijk om een arbeidsvergunning te hebben. Wat de arbeidskaarten A en B betreft, stellen we vast dat het aantal Polen dat een arbeidskaart krijgt vanaf het jaar van de toetreding toeneemt (1 425) en daarna elk jaar verdubbelt, soms zelfs verdriedubbelt (3 121 in 2005, 10 391 in 2006, 22 158 in 2007). In het jaar van de toetreding van Roemenië en Bulgarije stijgt het aantal arbeidskaarten van respectievelijk 687 en 225 naar 3 876 en 2 027. Door het wegvallen van de uitzonderingsmaatregelen verdwijnen de Polen na 2009 uit de statistieken. Dit maakt interpretaties zoals de fluctuerende cijfers van de arbeidskaarten in knelpuntberoepen moeilijk. Het aantal uitgereikte kaarten daalt scherp vanaf 2009. In 2008 werden nog 35 522 arbeidskaarten B uitgereikt voor knelpuntberoepen. In 2009 waren dat er nog 15 257. Het is moeilijk te bepalen of de daling komt door de wereldwijde economische achttuitgang of door het wegvallen van de verplichting van de Polen om een arbeidskaart aan te vragen.

8.1.6 Een korte blik op de bouw, de vleessector en de fruitteelt

De bestudeerde nationaliteiten werken in verschillende bedrijfstakken, waaronder de bouw en de voedingsnijverheid. Het loont de moeite om via de uitdagingen waarmee deze sectoren geconfronteerd worden, naar de instroom van nieuwkomers te kijken. De bouwsector en sectoren als de vleesindustrie en de fruitpluk hebben nood aan voldoende werkkrachten, en maken dan ook gebruik van de mogelijkheden om buitenlands personeel aan te werven, die gecreëerd worden door de gewijzigde reglementeringen. Door de dienstenrichtlijn en door de wetgeving op de knelpuntberoepen is het mogelijk om bijvoorbeeld Polen, Roemenen en Bulgaren aan te werven. In de drie bestudeerde sectoren zijn verschillende mechanismen terug te vinden.

8.1.6.1 De bouw

Een mechanisme dat duidelijk in de bouwsector kan teruggevonden worden, is de impact van de EU-reglementering op de nationale werking. Dit uit zich onder

andere in de positie van de registratiecommissie. Deze commissie is in de jaren zeventig opgericht in de schoot van het ministerie van financiën om een controle op de sector door te kunnen voeren. De EU ziet dit als een belemmering, met als gevolg dat de controle die van de commissie uitging afgebouwd wordt. Door de creatie van de ondernemingsloketten is er enkel een zelfregulering en een schijncontrole op de sector. Controle blijkt noodzakelijk te zijn in sectoren als de bouw. Niet alleen worden fenomenen als schijnzelfstandigheid vastgesteld, maar ook met detachering kan bijzonder creatief omgesprongen worden. Er betreden ook nieuwe spelers de markt, zoals uitzendkantoren. Sommige bedrijven richten zich specifiek op deze niche. In Nederland is internationale rekrutering 'big business' geworden die uitlopers kent tot in België. OTTO Work Force, bijvoorbeeld, is de grootste internationale arbeidsbemiddelaar van Nederland. Het is een uitzendbureau dat gespecialiseerd is in het werven en plaatsen van Oost-Europese uitzendkrachten. Het bedrijf stelt bijna 10 000 buitenlandse, vooral Poolse, uitzendkrachten te werk en draait een omzet van meer dan 100 miljoen euro. OTTO Work Force wordt omschreven als grootste internationale arbeidsbemiddelaar van Nederland. Het bedrijf is ook actief in Polen, Tsjechië, Slowakije, Engeland en België. De intermediaire organisaties die bemiddelen om Oost-Europese (tijdelijke) werkkrachten naar België te brengen zijn niet alleen in België of Nederland gevestigd. Ook in Polen zijn er kantoren die zich specifiek richten op een tewerkstelling in het buitenland. Steden als Opole in Zuid-Polen zijn gericht op rekrutering en er zijn er een honderdtal rekruteringsbedrijven actief. Daarnaast zijn er ook Belgische bedrijven die activiteiten in bijvoorbeeld Polen starten en van daaruit werknemers detacheren. De scheidingslijn tussen reguliere commerciële activiteiten en sociale dumping vervaagt vaak.

Niet de buitenlandse werknemers vormen een probleem, maar het uitblijven van controles. Het controleapparaat is onvoldoende uitgerust, dateert uit een periode van voor de eenmaking van de dienstenmarkt en is sterk versnipperd. Er zijn controles op regionaal niveau, er is een dienst op federaal niveau en er bestaat een medische controle, maar de afstemming blijkt onvoldoende. Dit heeft als gevolg dat op het terrein allerlei voorbeelden van sociale dumping kunnen vastgesteld worden. Een recent voorbeeld daarvan is de activiteit van Brazilianen in de bouwsector. Zij worden soms zelfs 'de nieuwe Polen' genoemd. Zij hebben toegang tot de Belgische arbeidsmarkt via Portugese onderaannemers.

De vakbond en meer uitgebreid de christelijke arbeidersbeweging is actief bezig om de werknemers van de nieuwe lidstaten te bereiken. De ervaring opgebouwd met Poolse werknemers worden nu vertaald naar het Roemeens en Bulgaars en leidt tot initiatieven zoals de Sociale Infomarkt in Antwerpen op 30 september 2011, die gericht was op Polen, Bulgaren en Roemenen.

8.1.6.2 De vleessector

De impact van het ontwrichtende effect van schijnzelfstandigheid wordt sterk aangevoeld in sectoren als de vleessector. Bedrijven ontslaan personeel en voormalige werknemers worden ingezet als zelfstandigen. Zij worden vaak onderaannemers met een postbusadres als maatschappelijke zetel. Bij een faillissement is er doorgaans niets te halen bij deze 'bedrijven'. De 'onderaannemers' rekruteren vaak onder de nieuwkomers en hier komen de Oost-Europese migranten, zij het indirect, in beeld. In het Gentse, waar veel mistoestanden gerapporteerd worden, speelt de Turkse gemeenschap een intermediaire rol door als onderaannemer nieuwkomers, ook bijvoorbeeld de Gentse Bulgaren, aan te werven. De excessen in de sector doen denken aan negentiende en vroeg twintigste eeuwse toestanden met geweld, dreiging, niet uitbetalen van lonen en dergelijke. Indien vastgesteld wordt dat in sommige gevallen personen tewerkgesteld werden in ruil voor een bewijs van economische werkloosheid is het duidelijk dat de grenzen van het welvoeglijke overschreden worden. Het ACV voert al jarenlang actie en heeft het thema meermaals op de agenda geplaatst.

Een schets die de volledige dynamiek omvat, beschrijft ook de invloed van Europa, en van nationale wetgevingen van buurstaten. De Belgische vleessector komt voor een stuk onder druk door de Duitse, waar geen minimumlonen gehanteerd worden. Dit drukt op de prijzen en inspireert werkgevers in landen met minimumlonen, zoals België, om op een creatieve manier te zoeken naar kostenbesparende maatregelen, ook buiten het wettelijke kader.

8.1.6.3 De fruitteelt

De fruitsector stelt heel wat Polen tewerk. De sector is in het verleden meermaals in het vizier van sociale inspecties gekomen, en grove wantoestanden worden er niet meer gerapporteerd. Het merendeel van de arbeidsvergunningen die voor knelpuntberoepen werden afgeleverd, waren bestemd voor de fruitteelt en gingen voornamelijk naar Polen. De contacten met deze Polen werden door de band al jaren geleden gelegd en dezelfde plukkers komen vaak jaar na jaar bij dezelfde telers plukken. Omdat zij slechts tijdelijk in België vertoeven, is het een stuk moeilijker om deze groep te bereiken voor syndicale actie. Wat het ACV bijvoorbeeld doet, is kleine informatiefolders drukken die onder andere de minimumlonen vermelden - in het Pools - en deze zo goed als mogelijk verspreiden bij de Poolse werknemers. De dynamiek die verder in deze sector kan verwacht worden, hangt niet zozeer van de Europese wetgeving af, dan wel van de nationale. Door het 'Kataraktdecreet', dat de huisvesting voor tijdelijke buitenlandse werknemers regelt, is de kans groot dat een aantal van de telers niet meer in staat zal zijn om zijn buitenlandse werknemers op een (wettelijk) aanvaardbare manier te huisvesten. De kans is reëel dat de kost van de tewerkstelling van buitenlandse werkne-

mers door de bijkomende vereisten zo oploopt, dat weer meer getracht wordt om de knelpuntvacatures binnenlands op te lossen.

8.1.7 Tenslotte

Er is een sterke migratie vanuit Oost-Europa en we zien meer en meer Polen, Roemenen en Bulgaren in het straatbeeld verschijnen. Een belangrijke vraag is in hoeverre die dynamiek zal blijven duren. Vanuit een demografisch perspectief is in alle geval duidelijk dat landen zoals Polen een negatieve groei kennen en het dus weinig waarschijnlijk is dat migratie vanuit Polen - in tegenstelling tot de migratie uit bijvoorbeeld Marokko - lang zal blijven aanhouden. Als de emigratiecijfers vanuit Polen bekeken worden, blijkt dat de top van de emigratie al bereikt was in 2007. Omdat de Duitse arbeidsmarkt vanaf mei 2011 ook toegankelijk wordt voor Polen - traditioneel was Duitsland tot voor 2004 de belangrijkste Europese bestemming van Poolse migranten - zijn waarnemers het er niet over eens of dit een nieuwe dynamiek in gang zal zetten.

En de Roemenen en Bulgaren? Hoewel het verloop van de Roemeense en Bulgaarse instroom in België bijna een kopie lijkt van de Poolse, is de situatie toch verschillend. De bevolkingsgroei is in Roemenië en Bulgarije ook negatief, maar het inkomen per hoofd van de bevolking in beide landen ligt er laag, zelfs lager dan het inkomen per hoofd van de bevolking in Turkije. Het zal voor die landen dus een stuk langer duren voor de loonverschillen op het niveau van de Poolse loonverschillen zitten. De evolutie van de Roemeense en Bulgaarse economie verschilt van deze in Polen. Wat het aantal zelfstandigen in België betreft, hebben de Roemenen de Polen op een spectaculair korte termijn bijgehaald. Er kunnen lessen geleerd worden uit de vergelijking, maar niet over de hele lijn.

De Polen hebben een vrije toegang tot de Belgische arbeidsmarkt sinds 1 mei 2009. Voor de Roemenen en Bulgaren gaat deze vrije toegang in op 1 januari 2012. Het wettelijke kader verandert ook dan opnieuw. Wat de gevolgen daarvan zijn, zal de toekomst uitwijzen. Wat in alle geval vaststaat, is dat de aanwezigheid van de nieuwe EU-burgers - of ze nu al dan niet op lange termijn blijven - voor een aantal uitdagingen met betrekking tot sociale bescherming zorgt en dit is uitstekend het domein van de actoren zoals de arbeidersbeweging en de vakbond.

8.2 Besluit: welke lessen voor de vakbond?

Een maatschappij is per definitie steeds in transitie en actoren die in het sociale, economische en politieke veld actief zijn, worden evenzeer per definitie steeds geconfronteerd met deze transities. Het voorwerp van deze studie - de Oost-Europese migratie - toont aan hoe zaken als Europese integratie, loonverschillen,

economische opportuniteiten, toelatingsbeleid, sociale bescherming, mensenrechten, vergrijzing, ... en nog vele andere aspecten met elkaar verbonden zijn. Het vrije verkeer van diensten (en van personen) heeft een nieuwe realiteit gecreëerd, waar een aantal verworvenheden uit het verleden door onder druk komen te staan. Bestaande Belgische sociale beschermingssystemen hebben de toets van de Europese regelgever niet doorstaan en zijn afgevoerd of staan onder druk.

Die veranderende politiek-juridische omgeving, is de omgeving waarin zich vele nieuwkomers op de arbeidsmarkt aanbieden. De toename van de drie groepen die in deze studie aan bod kwamen, is spectaculair. Er zijn nu meer Polen in België dan mensen met een Turkse nationaliteit. Het aantal Bulgaren in België is verdubbeld tussen 2008 en 2010. Het is duidelijk dat de populatie die op de werkvloer actief is, steeds heterogener wordt. De vakbondswerking verandert. Actoren als de vakbond kunnen hun lessen leren uit ervaringen uit het nog prille verleden, zoals de grenswerking, die zich tot de Oost-Europese migranten heeft gericht. Maar de transitie blijft verdergaan. De aantallen Oost-Europeanen zijn sterk toegenomen, maar een aantal andere nationaliteiten nemen eveneens sterk toe. De stijging van het aantal Brazilianen bijvoorbeeld, is ook meer dan verdriedubbeld sinds 2000, met vooral de laatste jaren een sterke stijging. Zij zitten nu op het niveau van de Bulgaren in 2006/2007.

De sporen voor acties die door de vakbonden kunnen ondernomen worden, staan beschreven in de beschrijvingen van de drie geselecteerde (sub)sectoren en worden nu reeds gevolgd. Naar type activiteiten kan enerzijds het 'politieke' werk onderscheiden worden, met als belangrijkste doel beleidsbeïnvloeding op zowel het Nationale als het Europese niveau om tot een wetgeving te kunnen komen die de excessen van het systeem zo veel mogelijk vermindert en die het mogelijk maakt conflicterende wetgevingen in verschillende landen beter op elkaar af te stemmen. Een tripartite samenwerking tussen werkgevers werknemers en overheid/overheden dringt zich op. Het politieke werk op Belgisch niveau is gelijkwaardig. Een belangrijke taak die hier weggelegd is, is het aanpassen van de wetgeving zodat de sociale beschermingsmechanismen verbeterd of toch minstens zo veel mogelijk in stand gehouden worden. Daarnaast moet ook gezorgd worden dat wat op papier voor een betere bescherming zou moeten leiden en een vermindering van het misbruik, ook in de feiten geïmplementeerd kan worden, zoals de elektronische aanmelding. Om het veld zelf wordt het beschermen van de geëxploiteerde buitenlandse werknemers, naast de bescherming van de Belgische, de uitdaging. Niet alleen zijn zij moeilijker bereikbaar, maar het is ook een evenwichtsoefening. Zij die 'geëxploiteerd' worden, vormen immers eveneens brandstof die de exploitatiemechanismen draaiende houdt. De particuliere belangen van

individuele arbeidsmigranten botsen vaak met de collectieve belangen van de gastlanden.

In vier discussiepunten samengevat kan het volgende besloten worden:

1. De Europese integratie heeft gevolgen voor de arbeidsmarkt. De EU-regelgeving enerzijds draagt mee bij tot de afbraak van een aantal Belgische sociale beschermingsmechanismen. Door een verdere ‘integratie’ werkt de (sociale) wetgeving in buurlanden soms ook negatief door op de Belgische arbeidsmarkt.
2. Omwille van de verschillende economische realiteit met onder andere grote loonsverschillen en de mogelijkheid (relatief) vrij de Belgische en Europese arbeidsmarkt te betreden, worden alle mogelijkheden en vermeende mogelijkheden gebruikt om deze arbeidsmarkt te betreden. De recente Oost-Europese migraties leggen (mee) een aantal tekortkomingen en aandachtspunten bloot en illustreren vaak hoe het systeem omzeild kan worden, en hoe de grens van het wettelijk toegelaten afgetast wordt.
3. De dynamiek achter de Oost-Europese migraties is volstrekt verschillend van de dynamiek van de migraties uit het Middellandse Zeegebied en is zeer waarschijnlijk een meer tijdelijk fenomeen, dan de migratie uit het Zuiden. Een aantal nieuwe groepen dient zich ondertussen ook aan, met sterk afwijkende profielen van zowel de migranten uit het Middellandse Zeegebied als van de migranten uit Oost-Europa.
4. De recente Poolse migratie geeft een voorafspiegeling van wat kan verwacht worden voor de Roemeense en Bulgaarse migratie, zij het dat de binnenlandse situatie van de verschillende landen verschilt. De toename van de Roemenen en de Bulgaren op de Belgische arbeidsmarkt loopt sneller dan de toename van de Polen. Het aantal Roemeense zelfstandigen is bijvoorbeeld op slechts een paar jaar tijd opgeklommen tot het niveau van het aantal Poolse zelfstandigen.

- BIJLAGEN -

bijlage 1 Aantal verzekeringsplichtigen volgens nationaliteit en subbedrijfstaking (31/12/2009)

		Bulgarije	Roemenië	Polen
0	Beroep (nog) niet gekend of niet onder te brengen onder een andere beroepscode	138	212	152
101	Groentekwekers: fruit- en groenteteelt, paddenstoelenkweek, ...	12	2	3
102	Tuinbouwers: bloemen, boomkwekerijen, ...	7	25	14
103	Wijnbouwers: druiven	0	0	0
104	Landbouwers, pachters, vetweiders, houders van hoevedieren	3	10	14
105	Bosexploitatie	0	0	1
106	Diverse aan de landbouw verwante activiteiten: pluimveehouders, vogelkwekers, imkers, herders, ...	2	11	8
201	Zeevisserij: vissers, reders, ...	0	3	0
202	Zoetwatervisserij: vis-, oester- en mosselteelt	0	0	0
301	Mijnnijverheid: kolen, ijzer, mangaan, zink, lood, pletten van ertsen	0	0	0
302	Steengroefnijverheid: leien, marmer, zand, vuursteen, boetseerstof, steen (kalk - krijt), ...	2	0	2
303	Metaalnijverheid: metaallegeringen, staalfabricatie, hoogovens, carrosserieherstellers, automobielnijverheid, motorrijwielen, ...	3	22	16
304	Keramieknijverheid: steenbakkerijen, pannenbakkerijen, plateelbakkerijen, ...	0	1	0
305	Glasnijverheid: spiegelgieterijen, vensterglas, flessenblazenijen, ...	0	0	0

		Bulgarije	Roemenië	Polen
306	Chemische nijverheid: scheikundige producten, springstoffen, kunstmest, olie-, zeep-, verf- en lijmnijverheid, farmaceutische producten, synthetische producten, ...	1	1	1
307	Voedingsnijverheid: meelproducten, bakkerijen, inmaakbedrijven, drank- en azijnfabrieken, dorsondernemingen, maalders, slagers, vleeswarennijverheid, ...	26	5	7
308	Textielnijverheid: fabricage van draad of weefsels van: hennep, jute, katoen, vlas, wol, zijde, haar; kantwerk, vlasbewerking, tapijten, dekzeilen, tenten, ...	0	8	3
309	Kledingnijverheid: confectie, hoofddeksels, wandelstokken, paraplu's, ...	1	7	8
310	Bouwnijverheid: steenkapperijen, marmerbewerking, metselwerk, loodgieterij, schilderwerken, voegwerk, elektrische installaties, openbare werken, baggerwerken, ...	243	2 646	2 148
311	Hout- en meubelnijverheid: meubelen, stoffeerders, matrassenmakers, behangers, etaleurs, schrijnwerkerij, begrafenisondernemers, ...	8	19	61
312	Huid- en ledernijverheid: leerlooierijen, vervaardigen van lederartikelen, schoenmakers, bontwerkers, ...	0	0	0
313	Tabaksnijverheid	0	0	0
314	Papiernijverheid: papier en karton, behangselpapier, balatum, ...	0	0	1
315	Boekdrukniijverheid: typografie, lithografie, boekbinderijen, ...	0	0	0
316	Kunst- en precisienijverheid: diamantslijters en -slijpers, elektrotechnici, horlogemakers, slotenmakers, fotografen, juweliers, graveerders, gereedschapmakers, tandtechnici, informatica (materieel), ...	3	7	13
317	Vervoer: vervoer van personen, post, goederen; taxi's, ...	16	95	18
318	Binnenschippers	1	38	0
319	Sleepbootexploitanten	0	0	0
320	Security en bewaking	0	0	0
401	Groothandel: aankoop, verkoop, verhuring van industriële producten, ...	14	11	9
402	Kleinhandel: aankoop, verkoop, verhuring van industriële producten, ...	38	71	69
403	Groot- en kleinhandel: aankoop, verkoop, verhuring van industriële producten, ...	11	5	7
404	Banken: kredietinstellingen, handel in edelmetalen en roerende waarden, wisselkantoren, ...	0	1	0
405	Verzekeringen	1	0	5
406	Tussenpersonen: handelsreizigers, makelaars, nijverheids- en handelsagenten, veilingsagenten, publiciteitsagenten, ...	27	107	44
407	Horeca-sector: hotels, restaurants, frituurs, tafelhouders, drankhuizen, verbruiksalons, gemeubelde huizen, logementen, campings, ...	109	92	40
408	Vermakelijkheden: schouwburg, bioscoop, spektakelzaal, circus, speelzaal, biljartzaal, café-concert, hippodroom, lunapark, rijsschool (manege), zwembad, diverse sport- of attractieparken, ...	7	6	1
409	Foorkramers	0	0	0

		Bulgarije	Roemenië	Polen
410	Marktkramers, leunders	6	14	6
411	Marketing en verkoop	0	1	0
412	Security en bewaking	0	0	1
501	Artsen, chirurgen	5	48	4
502	Tandartsen	4	6	3
503	Apothekers	0	0	0
504	Dierenartsen	0	2	0
505	Paramedici: psychologen, verplegers, vroedvrouwen, therapeuten, masseerders, ...	1	16	8
506	Privéonderricht: professoren, repetitoren, huisleraars, ...	2	24	17
507	Wetenschap: geologen, scheikundigen, natuurkundigen, amanuensissen, ...	0	1	0
508	Letteren: letterkundigen, journalisten, vertalers, tolken, particuliere bibliothecarissen, publicisten, ...	2	26	14
509	Kunst (voor 1/7/2003): kunstschilders, decorateurs, stemmers van muziekinstrumenten, componisten, toneelspelers, kineasten, artiesten, modellenmakers, ...	5	16	15
510	Kunst (vanaf 1/7/2003): het leveren van artistieke prestaties en/of het produceren van artistieke werken in de audiovisuele en de beeldende kunsten, in de muziek, de literatuur, het spektakel, het theater en de choreografie	4	2	0
514	Advocaten	6	6	8
515	Notarissen	0	0	0
516	Gerechtsdeurwaarders	0	0	0
517	Landmeters, ingenieurs, accountants, experts (fiscale-vastgoed), ...	1	10	4
518	Architecten	5	8	12
519	Diverse intellectuele beroepen: raadgevers, informatici, servicebureau's	23	143	63
601	Schoonheidszorg: kappers, manicures, pedicures, sauna, ...	4	12	20
602	Diverse beroepen van manuele aard: garagist, radio- en t.v.-herstellers, diverse diensten, ...	74	522	104
	Bestuurders andere	4	21	41
	Bestuurders Landbouw	59	76	46
	Bestuurders visserij	0	2	0
	Bestuurders nijverheid en ambachten	1 000	1 842	3 085
	Bestuurders handel	1 350	1 019	1 450
	Bestuurders vrije en intellectuele beroepen	27	40	60
	Bestuurders diensten	110	75	108
Totaal		3 365	7 337	7 714

bijlage 2 Europese plukkers in de fruitsector per gemeente

GEMEENTE	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alken	15	14	19	8	7	4	3	/	/	74	159	183	329	331
Bilzen	10	9	0	/	/	/	/	/	/	45+12	143	175	209	142
Borgloon	62	71	55	34	29	16	/	/	/	376	754	730	1147	1400
Geetbets	6	10	9	24	25	17	11	74	84	214	313	265	410	447
Gingelom	30	25	47	27	23	21	23	18	19	34	93	202	271	417
Glabbek	4	4	7	/	/	/	/	/	/	43	107	184	255	308
Hasselt	/	4	0	/	/	/	/	/	/	51	73	163	20	150
Heers	/	0	2	/	5	2	/	/	/	125	113	250	275	325
Herk-de-Stad	8	7	4	/	/	/	/	/	/	205	450	486	409	554
Hoeselt	/	4	0	/	/	/	/	/	/	18	45	85	119	144
Kortenaken	12	/	/	/	/	/	/	/	/	182	303	311	419	494
Kortessem	/	/	/	/	/	/	/	/	/	90	210	344	380	458
Lanaken	24	0	5	/	/	/	/	/	/	37	88	84	93	55
Landen	/	18	0	/	/	/	/	/	/	22	46	46	42	66
Lint	22	10	18	13	17	7	3	8	10	58	145	107	139	107
Nieuwerkerken	17	19	4	/	/	/	/	/	/	50	669	477	949	1028
Riemst	4	/	/	/	/	/	/	/	/	215	37	185	150	143
Sint-Truiden	113	149	101	55	77	30	33	230	370	1008+99	2033	2100	2600	2800
Tongeren	12	17	19	3	/	/	/	/	/	55	136	120	327	160
Wellen	36	7	0	11	9	/	/	/	/	/	/	218	356	216
Zoutleeuw	31	45	54	40	24	12	7	11	3	50	83	93	200	150
TOTAAL	402	415	345	215	211	109	80	341	486	3063	6000	6808	9099	9895

Bibliografie

-
- Alvarez-Plata P., Brücker H. & Siliverstovs B.** (2003), *Potential Migration from Central and Eastern Europe into the EU-15 – An Update*, Report for the European Commission, DG Employment and Social Affairs, DIW, Berlin.
- Bade K.J.** (2003), *Legal and Illegal Immigration into Europe: Experiences and Challenges*, NIAS, Wassenaar, 2003/5.
- Belgische Federale Overheidsdienst** (2010), *Detaching*, <http://www.belgium.be/nl/werk/arbeidscontract/detaching/> (13 oktober 2010).
- Brücker H.** (2003), *Potential Migration from Central and Eastern Europe into the EU-15 – An Update*, DIW, Berlin.
- Buelens J.** (2007), *Tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten in de bouwsector: de constructies van deloyale concurrentie juridisch belicht en doorprikt?*, UA, Antwerpen, 249 p.
- Centrum voor Gelijkheid van Kansen** (2009), *Mensenhandel –smokkel; in een schijn van wettelijkheid*, CGKR, Brussel.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen** (2003), *Mededeling van de commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal comité en het Comité van de Regio's over immigratie, integratie en werkgelegenheid*, COM (2003) 336 definitief, Brussel, 3 Juni 2003.
- Corluy V. & Mussche N.** (2010), 'Presentatie werkpapier economische migratie of economiseren van migranten?', *Congres mintegratie*, 18 november 2010.
- De Mooij R. & Roodenburg H.** (2004), 'Arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europese toetredingslanden', *CPB Notitie*, Centraal Plan Bureau, 14 januari 2004.
- De Pauw B.** (2009), 'Op zoek naar de grenzen van de rechtskracht van het E101-formulier: loyale samenwerking of wurggreep', in Y. Jorens (eds.), *Handboek Europese detachering en vrij verkeer van diensten*, die Keure, Brugge, p. 407-692.
- Departement werk** (2009), *Overzichtsrapport arbeidsmigratie*, https://www.werk.be/beleid/documenten/Overzichtsrapport_Arbeidsmigratie.pdf
- Deridder K., De Pauw B. & Van Braekel M.** (2007), 'Het LIMOSA-project: grensoverschrijdende tewerkstelling vanuit vogelperspectief', *BTSZ*, nr. 1, p. 109-154.
- Devlies C.** (2009), *Eerste gecoördineerde nationale controleactie in de bouw. Op zoek naar zwartwerkers, Braziliaanse Portugezen en koppelbazen*, nota van de Staatssecretaris voor de Coördinatie van de Fraudebestrijding, 23 juni 2009, 11 p.

Duszczuk M. (2011), *The end of transition period – Can Poland expect a new wave of emigration?*, Institute of social Policy Working Papers, Institute of Social Policy, University of Warsaw, 1/2011.

Europese Commissie (2007), *Detachering van werknemers met het oog op het verrichten van diensten – de voordelen en het potentieel maximaliseren en de bescherming van werknemers garanderen*, COM (2007) 304 definitief,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0304:FIN:NL:PDF>

Europese Unie (2005), *Groenboek over het beheer van de economische migratie: een EU-aanpak*, COM (2004) 811 definitief, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/com/2004/com2004_0811nl01.pdf

Europese Unie (2008), *Een gemeenschappelijk immigratiebeleid voor Europa: beginselen, maatregelen en instrumenten*, COM (2008) 359 definitief, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:NL:PDF>

Faini R. & Venturini A. (1994), *Migration and Growth: The experience of Southern Europe*, Centro Studi Luca d'Angliano/Queen Elizabeth House Development Studies Working Papers, no. 75, Turin/Oxford.

Fisher P & Straubhaar Th. (1996), 'Is Migration into the EU countries demand based?' in D. Corry, *Economics and European Union Migration Policy*, Institute for Public Policy Research, London.

Jorens Y. & Van Buynder T. (2009), *Self-employment and bogus self-employment in the European construction industry: A comparative study of 11 Member States*, www.efbww.org

Jorens Y. (2009), *Self-employment and bogus self-employment in the European construction industry in Belgium: ExpertReport*, www.efbww.org

Pacolet J & Baeyens K. (2007), *Deloyale concurrentie in de bouwsector: Een terreinverkenning van mechanismen van sociale fraude, hun omvang en hun gevolgen voor de sector*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, 149 p.

Pacolet J. & De Wispelaere F. (2010), *Improving best practices on the working and living conditions of posted workers – Country report Belgium*, Working Paper, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.

Pacolet J. & De Wispelaere F. (2011), 'Country Report Belgium', in J. Cremers (Eds.), *In search of cheap labour: working and living conditions of Posted workers*, CLR Studies 6, International Books, Brussels, p. 48-57.

Pécoud A. (2003), 'Self-Employment and Immigrants' Incorporation: The Case of Turks in Germany', *Immigrants & Minorities*, Vol. 22, No. 2, pp. 247–261.

Pijpers R. (2010), 'International Employment Agencies and Migrant Flexiwork in an Enlarged European Union', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 36, No. 7, p. 1079-1097.

Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations (2000), *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations*, ESA/P/WP.160, 21 march 2000, United Nations.

Van Overmeiren F. (2009), 'De LIMOSA-aanmeldingsplicht nationaal- en Europeesrechtelijk gescand', in Y. Jorens (eds.), *Handboek Europese detachering en vrij verkeer van diensten*, die Keure, Brugge, p. 453-495.

Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie, Dienst Arbeidsmigratie en Uitzendkantoren (2011), *Jaarverslag 2010: Arbeidsvergunningen en Arbeidskaarten in Vlaanderen*,

http://www.werk.be/sites/default/files/VSASE/docs_migratie/jaarrapport2010.pdf

Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie? Dienst Arbeidsmigratie en Uitzendkantoren (2011), *Jaarverslag 2010: Arbeidsvergunningen en Arbeidskaarten in Vlaanderen*, <http://www.werk.be/sites/default/files/jaarrapport2009.pdf>

Ward K., Coe N. & Johns J. (s.d.), *The role of temporary staffing agencies in facilitating labour mobility in Central & Eastern Europe*, University of Manchester & Vedior, Manchester, 35 p.

Wauters B. & Lambrecht J. (2006), *Zelfstandig ondernemerschap bij asielzoekers en vluchtelingen*, EHSAL-K.U.Brussel, Brussel, 207 p.

Wilson D. & Purushothaman R. (2003), 'Dreaming with BRICs: The Path to 2050', *Global Economics Paper*, No. 99.

Sinds de uitbreiding van de Europese Unie met een aantal nieuwe lidstaten in 2004 en daarna in 2007, zijn er meer en meer Polen, Roemenen en Bulgaren verschenen in de Belgische maatschappij en op de Belgische arbeidsmarkt. In opdracht van het ACV bracht het HIVA voor deze groepen de arbeidsmigratie naar België in kaart.

De uitbreiding van de EU gaat gepaard met de ontmanteling van een aantal Belgische sociale beschermingsmaatregelen. Dit wordt in dit rapport geïllustreerd aan de hand van de mechanismen die spelen in drie sectoren waarin migranten vanuit Oost en Centraal Europa vaak aan de slag gaan: de bouw, de vleessector en de fruitteelt. De recente Oost-Europese migraties leggen (mee) een aantal tekortkomingen en aandachtspunten bloot, illustreren vaak hoe het systeem omzeild kan worden en hoe de grens van het wettelijk toegelaten wordt afgetast.

Omwille van de verschillende economische realiteit in de landen van bestemming en de landen van herkomst (met o.a. grote loonsverschillen en sterk afwijkende arbeidsvoorwaarden) worden door de nieuwkomers alle mogelijke wegen bewandeld om de Belgische en Europese arbeidsmarkt te betreden. De recente Poolse migratie geeft een voorafspiegeling van wat kan verwacht worden voor de Roemeense en Bulgaarse migratie, zij het dat de binnenlandse situatie van de betreffende landen verschilt.