

Tien jaar 'immigratiestop' in België

Het overheidsbeleid tussen droom en verdoezeling

In augustus 1974 kondigde de regering de 'immigratiestop' voor buitenlandse werknemers aan. Werkgevers in België zouden in het algemeen geen beroep meer mogen doen op werknemers die in het buitenland verblijven. Maar van 1975 tot en met 1984 hebben de Minister van Tewerkstelling en Arbeid en de Gemeenschapsministers toch nog 33 281 eerste arbeidskaarten bij immigratie toegekend.

Niettemin hebben de opeenvolgende regeringen sinds het einde van de jaren zestig beperkende maatregelen op de immigratie genomen. Bij deze maatregelen stellen zich de volgende twee hoofdvragen:

1. wat is het effect geweest van deze maatregelen op de grootheden die de toekenning van arbeidsvergunningen meten?
2. in hoeverre hebben deze maatregelen de inhoud van de grootheden gewijzigd?

Bovendien stellen zich in het kader van een optimale arbeidsmarktanalyse nog twee bijkomende vragen:

3. in hoeverre zijn de arbeidskaartenstatistieken nog bruikbaar bij de meting van het vreemdelingen-aanbod?
4. welke andere benadering zou ontwikkeld moeten worden om een betere informatie te verkrijgen en om de realiteit meer nauwkeurig te vatten?

We zijn ons er wel van bewust dat de voorgaande vragen bij de lezer een zekere onduidelijkheid achterlaten. Enerzijds trachten we de effectiviteit van de van overheidswege opgelegde immigratiestop te meten, maar anderzijds onderkennen we dat het (beschikbaar) meetinstrumentarium langzamerhand minder adequaat is. Maar als dat zo is, waarom gebruiken we het dan toch? Op deze vraag kunnen we het volgende antwoorden: omdat men op dit ogenblik over geen ander instrumentarium beschikt en omdat het beleid het ook gebruikt. De door ons gestelde vragen hebben dus een maatschappelijke en een wetenschappelijke relevantie (die weliswaar haaks op elkaar staan ...).

Voor deze vragen zoeken we in de volgende paragrafen een antwoord. In een eerste paragraaf komen enkele institutionele beschouwingen aan bod over de interventiemogelijkheden van de overheid in het kader van een gemengde econo-

mie met drie sociale partners (patronaat, vakbonden, overheid). In een tweede paragraaf analyseren we de periode na de immigratiestop van 1974. Hieruit blijkt dat aan het conjunctureel tewerkstellingsbeleid dat na de oorlog, dertig jaar geduurd heeft — definitief? — een einde komt. In een derde paragraaf, ten slotte, wordt gepleit voor de ontwikkeling van sociologisch en economisch onderzoek over deze omslag in het beleid.

1. Interventiemogelijkheden van de overheid

De overheidsinterventiemogelijkheden ten opzichte van het aantrekken en/of afstoten van buitenlandse werknemers kunnen schematisch als volgt worden voorgesteld (zie tabel 1).

In feite zijn alle combinaties (a, b, c, d) zowel in de theorie als in de praktijk van het beleid mogelijk. Maar de huidige reglementering op de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten legt sterk de nadruk op de mogelijkheden a en b. Bij een gespannen arbeidsmarkt stelt men vast dat de toepassing van de procedure c vaak gewenst wordt. De procedure b daarentegen kan

* Dr. A. Martens is werkleider en lector bij het Departement Sociologie, Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Katholieke Universiteit te Leuven.

Tabel 1. Theoretische interventiemogelijkheden bij aan- en afvoer van buitenlandse werknemers

<i>Aanvoer</i> (immi- gratie)	<i>Afvoer (emigratie)</i>		
		Bevor- deren	Afremmen (evt. belet- ten)
	Bevorde- ren	a	c
	Afremmen (evt. belet- ten)	b	d

bij laagconjunctuur toegepast worden; hetgeen ook gebeurt. Maar haar controle- of interventiemogelijkheden zijn slechts van gedeeltelijke toepassing op de volgende categorieën:

- de werknemers afkomstig uit de EEG-landen (sinds 1968);
- de vreemdelingen die als eerste arbeidskaart een arbeidskaart van onbeperkte duur verkregen hebben.

De eerste categorie wordt in verhouding tot het aantal werknemers dat niet uit de EEG-landen afkomstig is, steeds kleiner. Vandaar dat de interventiemogelijkheid van de overheid — gemeten naar het aantal actieve personen die aan de reglementering onderworpen zijn — door het bestaan van deze groep niet zo erg beknót wordt. Wat de

tweede categorie betreft, zijn er slechts weinig gegevens beschikbaar.

Het is evident dat de potentiële interventiemogelijkheden in de arbeidsmarkt slechts effectief worden wanneer ze door de op de arbeidsmarkt opererende actoren — de werkgevers en de werknemers — gevraagd of opgeëist worden. Het wisselend en ongelijk verdeeld succes van beide partijen in het bereiken van hun doelstellingen werd door F. Moulaert, op basis van kwalitatief en kwantitatief onderzoek van het immigratiebeleid, als volgt geschematiseerd (zie tabel 2).

Hieruit blijkt dat tijdens perioden van hoogconjunctuur de werkgevers er doorgaans in slagen de aanvoer van ongeschoolde arbeiders zowel legaal als illegaal door te drukken, terwijl het in tijden van hoge werkloosheid, de vakbonden toch zou lukken om deze recruteringsbron enigszins droog te leggen. Maar de vakorganisaties vangen min of meer bot wat de verbetering van de rechtspositie van de migranten betreft.

Een historisch overzicht van de belangrijkste overheids- en wettelijke maatregelen in relatie tot de economische ontwikkeling vindt men in bijlage 1.

Het is ten opzichte van deze gekende en vaak geanalyseerde scenario's (Martens, 1973; Moulaert en Martens, 1982, blz. 77-98; Martens en Moulaert, 1985, blz. 169-181) dat we nu de effecten van de tien jaar durende 'immigratiestop' zullen analyseren.

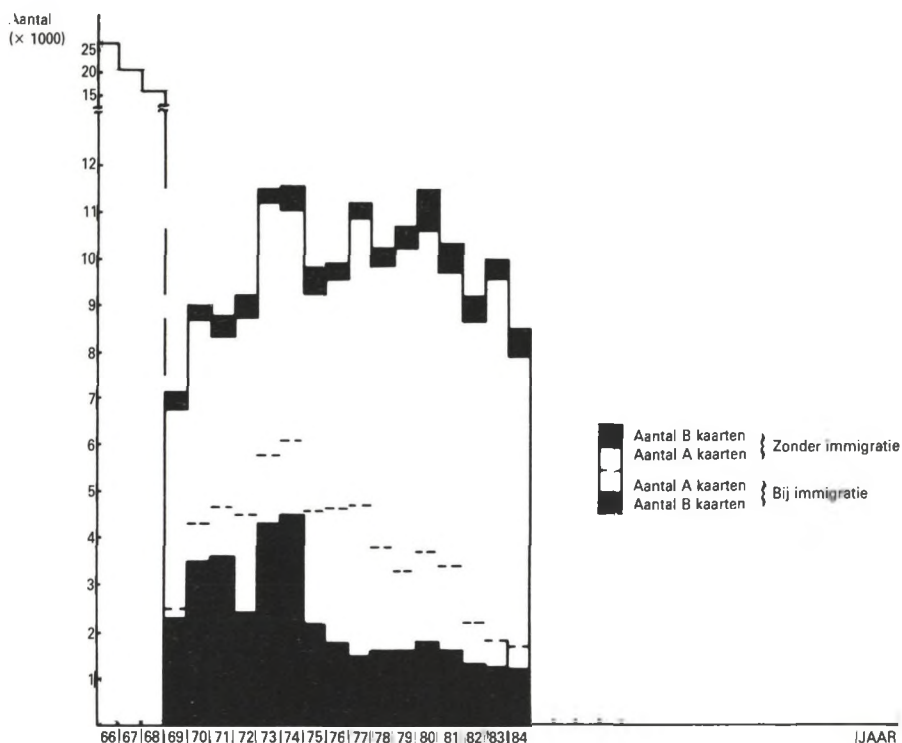
Tabel 2. How succesful are social partners in immigration policy?

		<i>Full employ- ment</i>	<i>High unem- ployment</i>
Employers			
Goals	1. Assure supply of unskilled labor power	++	+
	2. Restrict internal freedom of movement of foreign workers	+	++
Instruments	1. Free immigration	+	—
	2. Selection and regularization in Belgium	+	+
Unions			
Goals	1. Limit supply of unskilled labor power in function of economic needs	—	+
	2. Equal rights for migrant and Belgian workers	+—	—
Instruments	1. Strict application of work permit laws	—	+
	2. Oppose regularization	—	—
	3. Social laws and regulations	+—	+—

Key: + = goal achieved or instrument used;
— = goal unachieved or instrument not used; double sign means stress.

Bron: F. Moulaert, P.W. Salinas, *Regional Analysis and the New International Division of Labor*, Kluwer Nijhoff, 1983, blz. 154.

Figuur 1. Toegekende eerste arbeidskaarten 1966-1984 (incl. persoonlijke aanvragen)



2. Tien jaar immigratiestop (1974-1984)

2.1. Omvang immigratiestop

De omvang of de statistische betekenis van de immigratiestop (augustus 1974) kan men afleiden uit het algemeen overzicht van het aantal eerste arbeidskaarten die jaarlijks verstrekt worden door het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid (en sinds september 1983 door de drie Gemeenschapsministeries) (figuur 1 en bijlage 2).

Deze aantallen vallen uiteen in twee belangrijke categorieën:

- de arbeidskaarten *bij* immigratie (AK/BI): kaarten die aan vreemdelingen worden toegekend wanneer ze nog in het buitenland verblijven (of aan wie vrij recent in België verblijft in geval van gezinshereniging); het gaat hier duidelijk om een nieuwe werknemersimmigratie vanuit het buitenland;
- de arbeidskaarten *zonder* immigratie (AK/ZI): kaarten die aan in België reeds verblijvende buitenlanders toegekend worden op grond van het feit dat ze reeds langdurig in het land ver-

blijven en/of dat hun ouders reeds in het bezit zijn van een arbeidskaart.

Binnen ieder van deze categorieën moet er nog een onderscheid gemaakt worden tussen de A en B kaarten. De A kaart is voor een onbeperkte duur en voor alle bezoldigde beroepen in alle bedrijfssectoren; de B kaart geldt voor een tijdelijke, beperkte duur en voor één vastbepaalde werkgever en/of bedrijfssector.

Uit figuur 1 (zie ook bijlage 2) kunnen we de volgende vaststellingen maken:

- een forse daling van de toegekende arbeidskaarten (AK/BI + AK/ZI) na 1968;
- een vermindering van de arbeidskaarten B bij immigratie (AK B/BI) na 1974.

2.2. Oorzaken vermindering aantal arbeidskaarten

Reeds zes jaar voor de 'immigratiestop' was het aantal toegekende eerste arbeidskaarten fors gedaald. Om de schaarste aan ongeschoolde arbeidskrachten tijdens de periode 1962-1966 te voor-

komen, werd afgezien van de (omslachtige) procedure voor het aanvragen van de toelating om een in het buitenland verblijvende vreemdeling te mogen aanwerven. De vreemdelingen kwamen vrij met een toeristenpaspoort naar België, lieten zich aanwerven, en later (al dan niet) 'regulariseren'. Dit was in strijd met de wet. Om deze irreguliere tewerkstelling te beperken heeft de Minister, op vraag van de vakbonden in 1966 aanvaard, dat er niet meer van de toepassing van de wet zou worden afgeweken. De eerste arbeidskaarten bij immigratie worden vanaf dat ogenblik alleen toegekend als de werkloosheidsdiensten bevestigen dat er geen binnenlandse arbeidskrachten beschikbaar zijn. Dit had een vermindering van het aantal eerste arbeidsvergunningen bij immigratie tot gevolg (Martens, 1973, blz. 248-260).

In twee jaar tijd (1966-1967) valt het aantal B/BI op een derde terug (ten opzichte van 1965) en het aantal B/ZI op iets meer dan de helft. Op de andere categorieën arbeidskaarten hebben die overheidsmaatregelen weinig impact.

Maar de vermindering van het aantal uitgereikte arbeidskaarten is nog door twee andere feiten te verklaren:

- de bekrachtiging van het vrij verkeer voor de EEG-onderdanen¹;
- het aantal arbeidskaarten ten gevolge van de regularisatiemaatregelen wordt niet meegeteld.

Ad a. Alhoewel deze maatregel in het Verdrag van Rome ingeschreven was, hebben de lidstaten tot in oktober 1968 een reeks beperkingen aan het vrij verkeer opgelegd. De lidstaten vreesden dat de Italiaanse onderdanen overvloedig hun werk zouden gaan aanbieden in andere EEG-landen, dat in deze landen de werkloosheid zou gaan stijgen en dat er, door dit bijkomend aanbod, de arbeidsvoorwaarden zouden verslechteren.

In oktober 1968 worden alle beperkingen op het vrij verkeer, en dus ook op de reglementering met betrekking tot de arbeidskaarten, afgeschaft. De EEG-onderdanen, de Italianen inbegrepen, worden van nu af niet meer in de arbeidskaartenstatistiek opgenomen. Dat dit een belangrijke vermindering van het aantal toegekende arbeidskaarten tot gevolg heeft, suggereert de volgende tabel op bijzonder sterke wijze (tabel 3).

Het gaat hier hoofdzakelijk om arbeidskaarten A bij en zonder immigratie, als gevolg van het gezinsherenigingsbeleid. In 1969 valt het totaal aantal toegekende eerste arbeidskaarten op 7123, een dieptepunt dat vroeger en voorlopig ook later nooit meer bereikt wordt.

Hieruit mag men toch niet afleiden dat de overheid het aanbod van buitenlandse arbeidskrachten drastisch heeft beperkt. Integendeel, we mogen veronderstellen dat het aanbod van EEG-arbeidskrachten groot blijft en dat deze beschikbare werknemers — zoals voordien — aangewor-

Tabel 3. Toegekende eerste arbeidskaarten (1966-1969)

<i>Jaar</i>	<i>Eerste arbeidskaarten bij immigratie</i>		<i>Eerste arbeidskaarten zonder immigratie</i>		<i>Algemeen totaal</i>
	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	
1966 Totaal	8952	10572	6653	1298	27 475
waarvan EEG	8737	1048	4916	15	14 716
waarvan Italianen	6031	118	3762	3	9 914
1967 Totaal	6840	7335	7728	704	22 607
waarvan EEG	6576	1239	5110	18	12 943
waarvan Italianen	3692	348	3887	16	7 943
1968 Totaal	6161	2621	8410	328	17 520
waarvan EEG	5875	605	5169	7	5 176
waarvan Italianen	3108	31	4001	2	8 836
1969 Totaal	511	2034	4248	330	7 123
waarvan EEG	—	—	—	—	—

Bron: Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.

ven worden. Maar dit buitenlands arbeidsaanbod wordt niet meer gerecenseerd en ontsnapt (volledig) aan het conjunctureel tewerkstellingsbeleid van de overheid.

Vanaf 1969 vertegenwoordigen de statistieken van de arbeidskaarten dus slechts een *gedeelte* van het totaal aanbod van buitenlandse werknemers. De mate van onderschatting kan maar post factum geanalyseerd worden met de cijfers van de (werkende) beroepsbevolking.² Uit de laatste volkstelling (1981) vernemen we nochtans dat sinds 1968 ieder jaar 4000 à 5000 in het land verblijvende Italianen (8000 à 10 000 EEG'ers) de leeftijd van 14 jaar bereiken, de leeftijd waarop ze gerechtigd zijn te werken en dus, in het vroegere systeem, een arbeidskaart konden krijgen. De statistieken van de arbeidskaarten nemen nu dit arbeidsaanbod niet meer op. Bij deze statistische onderschatting moet volledigheidshalve het niet opnemen van de 'regularisatie' nog worden vermeld.

Ad b. Alhoewel de regering op 1 augustus 1974 de 'immigratiestop' voor nieuwe, in het buitenland verblijvende, vreemdelingen officieel aankondigde, moest diezelfde regering, onder druk van vele migranten en de vakbonden, de 'regularisatie' van de op onwettige wijze tewerkgestelde vreemdelingen, toelaten. Dit was het logisch gevolg van de overheidsmaatregelen van 1966, waarbij de reguliere immigratie opnieuw in voege

Tabel 4. Aantal arbeidskaarten toegestaan in het kader van de regularisatiemaatregelen per bedrijfstak (september 1974 - juni 1975)

<i>Bedrijfstak</i>	<i>Aantal eerste arbeidskaarten</i>
Algemeen Totaal	6956
waarvan:	
landbouw	219
mijnen	825
voeding	494
chemie	151
textiel	143
niet-metaalh. nijverheid	111
metaal	749
bouw	2192
handel, bank, verzekeringen	433
horeca	532
persoonsverzorging	495
diensten algemeen belang	149

Bron: Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.

trad en de (post factum) regularisering niet meer werd toegelaten. In enkele maanden tijd (en zeker vanaf 1967) storten de toegelaten toeristen-'migranten' in de verboden tewerkstelling, met andere woorden, in de 'clandestiniteit'. Maar de duurzaamheid van deze clandestiene werkgelegenheid heeft de slachtoffers sterker en revendicatiever gemaakt en de overheid de geloofwaardigheid in het beheersen van de vreemdelingenwerkgelegenheid ontnomen. De regularisering moest (o.m. op aanvraag van de vakbonden) toegegeven worden om daarna een definitieve stopzetting te kunnen doorvoeren. Met die regularisering werden nagenoeg 7000 eerste arbeidskaarten B extra toegekend.

De clandestienen trof men voornamelijk aan in de volgende bedrijfstakken: bouw, mijnen, horeca, metaal, voeding, handel, persoonsverzorging.

Deze arbeidskaarten werden voor 94% aan mannen toegekend. Deze kaarten werden niet in de officiële statistieken meegerekend.

De terugloop van het aantal arbeidskaarten na 1968 (en vóór 1974) is dus het gevolg van enkele uiteenlopende fluctuaties die niet alleen maar te verklaren zijn door een overheidsbeslissing om de buitenlandse werknemersimmigratie in te dijken. De daling van deze aantallen is ook nog aan 'oekazen' te wijten, waarbij nieuwe vreemdelingentewerkstelling niet meer statistisch gerepertorieerd wordt.

2.3. Nog 100 000 eerste arbeidskaarten na 1974
 Figuur 1 toont ons wat de immigratiestop wél betekende: een duidelijke vermindering van het aantal eerste B en A kaarten bij immigratie (van 6000 in 1974 tot 1500 in 1984), maar alvast geen 'stop'.

Tot op zekere hoogte is de 'immigratiestop' een fictie en alvast door de cijfers tegengesproken. Een meer gedetailleerde analyse van de 100 000 eerste arbeidskaarten die de laatste tien jaar aan buitenlanders werden uitgereikt dringt zich dan ook op.

Eerste arbeidskaarten bij immigratie

Het aandeel van de eerste arbeidskaarten bij immigratie ($A + B/BI$) vermindert op constante wijze. In 1975 was het 41,6%, in 1984 nog 20,3% van het totaal aantal toegekende kaarten. Voor de ganse periode 1975-1984 vertegenwoordigen

Tabel 5. Aantal toegekende eerste arbeidskaarten (1975-1984)

Jaar	Eerste arbeidskaarten bij immigratie		Eerste arbeidskaarten zonder immigratie		Algemeen totaal
	A	B	A	B	
1975	1892	2208	5185	562	9 847
1976	2306	1850	5417	356	9 929
1977	3147	1569	6178	341	11 235
1978	2189	1672	5989	410	10 260
1979	1693	1659	6857	530	10 739
1980	1953	1827	6725	944	11 449
1981	1805	1656	6242	651	10 354
1982	891	1389	6409	537	9 226
1983	561	1273	7727	476	10 037
1984	497	1244	6194	618	8 533
Totaal	16 934	16 347	62 923	5425	101 629
	(16,6%)	(16,01%)	(61,9%)	(5,33%)	(100%)

Bron: Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, eigen berekeningen.

de eerste arbeidskaarten bij immigratie ruim 32% van het algemeen totaal.

Binnen deze categorie treft men over de beschouwde periode als geheel, een gelijk aantal A en B kaarten aan (resp. 16 934 en 16 347). Het aantal A kaarten vermindert sterk, de B kaarten in veel mindere mate. De B kaarten bij immigratie blijken dus minder onderhevig te zijn aan de van overheidswege opgelegde immigratiestop.

Een analyse van de verdeling per nationaliteit en per industriële sector leert ons dat de eerste B kaarten bij immigratie sinds de immigratiestop hoofdzakelijk zijn toegekend aan onderdanen van de volgende landen: Verenigde Staten, Japan, Scandinavische landen. (30% van die arbeidskaarten aan VS-onderdanen, 10% aan Japanners, 6% aan onderdanen uit de Scandinavische landen en 6% aan politieke vluchtelingen.) De aanwervingen uit de traditionele recruitersgebieden (Spanje, Portugal, Griekenland, Marokko en Turkije) zijn fors gedaald. Ze vertegenwoordigen samen nog amper 13,5% van het totaal aantal eerste B kaarten bij immigratie.

Deze verschuivingen in de recruitersgebieden komt ook tot uiting in de sectoren waarin die arbeidskrachten tewerkgesteld worden: niet meer de bouw, de horeca of de textiel, maar wel de chemie, het metaal, de handel-bank-verzekeringen en andere diensten. Duidelijk gaat het hier om hogere bedienden en kaderpersoneel voor

Belgische en buitenlandse (multinationale) bedrijven.

Eén uitzondering toch: de sector van personenverzorging, waarvoor in de laatste tien jaar nog 2981 eerste B/BI-kaarten werden toegekend (of 18%). Het gaat hier duidelijk om ongeschoolde werknemers (dienstboden).

Wat de A kaarten bij immigratie betreft, gaat het hoofdzakelijk — in 84% van de gevallen — om *persoonlijke aanvragen* van de naar België overkomende familieleden van buitenlanders die hier reeds verblijven (gezinshereniging). Het is duidelijk dat het hier wél gaat om Marokkaanse, Turkse migranten en in mindere mate om Spaanse, Griekse en Portugese migranten.

Tabel 6. Arbeidskaarten B bij immigratie. Verdeling naar nationaliteit, 1975-1984

	A.C.	A.C.
Totaal aantal	16 347	100%
waarvan:		
VS	4 911	30
Japan	1 586	9,7
Zweden-Finland-Noorwegen	950	5,8
Spanje	630	3,8
Portugal	618	3,7
Griekenland	123	0,7
Marokko	516	3,1
Turkije	329	2,0
Politieke vluchtelingen	1 039	6,3

Bron: Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.

Om deze geïnduceerde immigratiestroom te beperken heeft de Minister van Tewerkstelling en Arbeid in 1983 de mogelijkheden tot gezinshereniging willen inperken en heeft hij de toekenning van de arbeidskaart A met bijkomende strengere eisen beladen.³ Dat hij hierin slaagde bewijzen de cijfers: in 1983 en 1984 valt het aantal A kaarten terug op 1/3 of 1/4 van wat het enkele jaren eerder was. De periode van de gul aangeemoedigde gezinshereniging lijkt voorbij te zijn.

Arbeidskaarten zonder immigratie

Met betrekking tot de arbeidskaarten zonder immigratie wordt voor de periode 1975-1984 in 92% van de gevallen een arbeidskaart A en in 8% een B kaart toegekend. In hoofdzaak gaat het om *persoonlijke aanvragen*. Buitenlanders die in België geboren zijn en verblijven, of die als kind, alhoewel in het buitenland geboren, meer dan vijf jaar bij hun in België verblijvende ouders wonen, moeten ook een arbeidskaart hebben om loonarbeid te mogen presteren. Zodra ze niet meer aan de leerplicht onderworpen zijn, kunnen ze zelf een aanvraag bij het Ministerie indienen, ook al zijn ze op dat ogenblik (nog) niet tewerkgesteld. In de arbeidskaartenstatistiek worden deze toekenningen onder de rubriek 'Persoonlijke aanvragen' geboekt. Deze persoonlijke aanvragen maken 89% uit van het totaal aantal eerste A kaarten zonder immigratie en 82% van alle 68 348 arbeidskaarten zonder immigratie (A én B) die sinds 1975 werden toegekend. 30% van die A kaarten (A/ZI) worden aan Marokkanen toegekend, 21% aan Turken en 20% aan Spanjaarden.

De *B kaarten zonder immigratie* (B/ZI) dekken een heel heterogene groep. 38% van die B kaarten wordt aan politieke vluchtelingen toegekend. Het merendeel betreft de sector 'Diensten van Algemeen Belang'. Al bij al blijft die categorie (B/ZI) erg beperkt. Ze vertegenwoordigt amper 5% van het totaal aantal eerste toegekende arbeidskaarten.

Om te besluiten: de van overheidswege gedecreteeerde immigratiestop heeft niet belet dat sindsdien 100 000 eerste arbeidskaarten toegekend werden, weliswaar aan een meerderheid van vreemdelingen die reeds lang in het land verbleven. De nieuwe immigratie van arbeidskrachten uit het buitenland werd nochtans drastisch beperkt. Alleen hoger geschoolden (kaders) uit de Europese landen, Japan en de Verenigde Staten worden nog toegelaten. Aan de traditionele recruteringslanden hebben we de rug toegekeerd.

2.4. Prognoses voor de komende jaren

Hoe gaan de geobserveerde reeksen over arbeidsvergunningen in de komende jaren evolueren?

Uit voorgaande analyse blijkt dat de evoluties en de schommelingen het resultaat zijn zowel van overheidsbeslissingen om het aantal buitenlandse werknemers op te voeren of terug te drijven als van regelingen waarbij de vreemdelingenwerkgelegenheid niet meer statistisch uitgedrukt wordt. Voor de komende jaren verwachten we also een *verdere daling van het aantal arbeidskaarten* en dit om de volgende redenen.

— De toetreding van Spanje, Griekenland en Portugal tot de EEG voorziet na een overgangsperiode van zeven jaar, de toekenning van het vrij verkeer. Tijdens die overgangsperiode (voor de Grieken: 1981-1988; voor de Spanjaarden: 1986-1993) krijgen die onderdanen 'automatisch' hun arbeidskaart A; na de overgangsperiode hoeven ze zelfs geen kaart meer te hebben. Welk effect zal deze regeling op de arbeidskaartenstellingen sorteren? In de veronderstelling dat er tussen België en die landen geen belangrijke internationale migratiebewegingen op gang komen, wordt het jaarlijks aantal toegekende eerste arbeidskaarten hoofdzakelijk bepaald door het aantal in België geboren en verblijvende Spanjaarden, Grieken en Portugezen.

De volkstelling van 1981 leert ons dat jaarlijks zo een achthonderdtal Spanjaarden, een driehonderdtal Grieken en een tweehonderdtal Portugezen geboren worden. In die orde van grootte zouden ook de arbeidskaarten toegekend worden. Na de voorziene overgangsperiode zou dit een jaarlijkse vermindering van 1000 à 1500 arbeidskaarten betekenen.

— In 1984 en 1985 werd door de regering een reeks maatregelen genomen met betrekking tot het stimuleren van de naturalisatie en nationaliteitsoptie (wet van 28 juni 1984). De verwerving van de Belgische nationaliteit wordt vergemakkelijkt voor bepaalde categorieën van vreemdelingen (vreemdelingen, kinderen van een Belgische moeder; derde generatie migranten, wier vader of moeder in België geboren is enz.). Als de vreemdelingen op die 'uitnodiging' zullen ingaan en Belg worden, dan zullen ze aan de arbeidskaartenstelling ontsnappen. De vermindering van het aantal arbeidskaarten A zonder immigratie mag, in deze hypothese, dus zeker verwacht worden.

— De verlenging van de leerplicht tot 18 jaar is sinds 1 januari 1985 van toepassing en geldt ook

voor de in België verblijvende buitenlandse kinderen. Het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid zal de arbeidskaarten slechts aan 18-jarige vreemdelingen toekennen (en niet meer aan 14-jarigen). Hierdoor kan gedurende de vier volgende jaren een vermindering van het aantal eerste A kaarten (met en) zonder immigratie worden verwacht. Maar deze vermindering zal slechts tijdelijk zijn.

— De Belgische regering wil bovendien de terugkeer van werkloze niet-EG-vreemdelingen bevorderen. Niet-EG-vreemdelingen, die minstens één jaar werkloos zijn en die mét de personen, die te hunnen laste zijn, naar een land buiten de EG vertrekken, zouden een *terugkeerprijs* kunnen genieten (herintegratieprijs: art. 146 e.v. van de herstellwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen; B.S. 24 januari 1985 en uitvoeringsbesluiten K.B. 17-7-1985, M.B. 23-7-1985, B.S. 1-8-1985). Of door de migranten hierop een ruim beroep gedaan zal worden, valt te betwijfelen. Maar het feit dat ze met hun kinderen moeten terugkeren om die prijs te genieten, zal dit potentieel arbeidsaanbod doen verminderen en dus op termijn ook het aantal arbeidskaarten.

Het ziet er naar uit dat in de komende jaren het aantal arbeidskaarten opnieuw zal verminderen. Deze vermindering zal het resultaat zijn van erg verschillende bewegingen en evoluties. Maar de statistieken van de arbeidskaarten worden langzamerhand een minder geldig meetinstrument om het arbeidsaanbod van vreemdelingen zowel vanuit het buitenland als vanuit het binnenland te evalueren.

3. Een andere benadering van de werkgelegenheid van migranten in België

Wanneer we pleiten voor een andere, wetenschap-

pelijke benadering van de migrantenwerkgelegenheid, dan is het wel omdat aan het 'vreemdeling zijn' verschillende kenmerken gehecht zijn die de positie van die werknemers op de arbeidsmarkt kwetsbaar maken.

Om dit te duiden is er sinds de economische crisis een duidelijk gebrek aan adequaat statistisch materiaal. De statistieken van de toegekende arbeidskaarten geven maar een zeer partieel idee van het vreemdelingenaanbod dat jaarlijks tot de arbeidsmarkt toetreedt.

Hiervoor moet ander onderzoek verricht worden en meer bepaald een analyse van de concrete migrantenwerkgelegenheid in de *bedrijven*. De laatste gegevens hieromtrent dateren van 1972 (Haex, Martens en Wolf, 1976) en 1977 (NIS, 1977). Sindsdien vertoef men in de grootste onwetendheid en beschikt men niet over de meest elementaire gegevens (aandeel van de vreemdelingenwerkgelegenheid per sector, statuut, loon, opleiding, kwalificaties, functies enz.).

Maar deze onwetendheid is in België niet toevalig. Over andere minder bevooroordeelde categorieën, zoals vrouwen, jongeren of oudere werknemers, beschikken we wel over veel meer en veel gedetailleerde gegevens die het ons mogelijk maken de achterstand en de discriminatie nauwkeurig te bepalen. In verband met vreemdelingen, migranten of buitenlanders is er hieromtrent niet alleen gebrek aan wil, maar ook duidelijk *onwil*. Dit kwam onder meer aan bod in de EEG-studie over de loonstructuur in de industrie in 1972 (Eurostat, blz. 51). De Belgische werkgevers (ook de Duitse) hebben uitdrukkelijk geweigerd de nationaliteit van de werknemers in te vullen. Bovendien, in naam van de gelijkberechtiging van buitenlandse werknemers, wordt in tal van arbeidsmarktstatistieken, de nationaliteit van de

Tabel 7. Vreemdelingen in België naar nationaliteit en leeftijdsgroepen — jaar 1981

Nationaliteit	0-4 jaar	5-9 jaar	10-14 jaar	15-19 jaar	20-24 jaar	Totaal 15-64 jaar
Tot. Belg. bev.	513 356	551 331	629 650	713 936	712 248	5 902 959
Tot. vreemde bev.	95 608	92 899	88 639	80 580	79 305	557 912
Tot. EEG-landen	46 162	50 408	51 563	48 415	44 926	348 188
Italië	25 852	27 826	27 612	27 297	26 277	185 167
Griekenland	1 705	1 686	2 294	2 713	2 084	15 151
Sparje	4 109	4 637	5 974	6 927	5 784	42 241
Turkije	12 653	9 480	7 446	6 568	6 528	33 750
Marokko	20 095	16 186	12 426	9 071	10 875	56 162

Bron: Volkstelling 1981, NIS.

Tabel 8. Vergelijking tussen het aantal toegekende eerste arbeidskaarten zonder immigratie (1975-1984) en het aantal vreemdelingen van bepaalde leeftijdsgroepen (11-20 jaar)

	<i>Span- jaarden</i>	<i>Portu- gezen</i>	<i>Grieken</i>	<i>Marok- kanen</i>	<i>Turken</i>
Aantal toegekende eerste arbeidskaarten zonder immigratie (1975-1984)	12 786	2106	3735	19 585	13 239
Aantal personen van de leeftijdscategorie 11-20 jaar in 1981	13 133	1945	5084	20 363	13 689

Bron: Volkstelling 1981, NIS; Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.

werknemers niet meer gevraagd. Zo kan het bestaan of de afwezigheid van deze gelijkberechtiging überhaupt niet meer vastgesteld worden. Voor vreemdelingen wordt het zó geregeld, maar voor vrouwen net andersom: alle mogelijke opsplitsingen naar geslacht worden opgevraagd en geanalyseerd in naam van dezelfde gelijkberechtiging (Coomans, 1983).

Het belang van deze andere benadering onderstrepen we, omdat in de komende jaren, de aantallen in België geboren en opgroeiende vreemdelingen, zowel absoluut als procentueel, zullen blijven stijgen. De kennis ervan zal noodzakelijk zijn voor het voeren van een afdoend beleid. Een aanzet hiertoe vindt men bij het doorlopen van de gegevens van de laatste volkstelling.

Tabel 7 toont enkele belangrijke ontwikkelingen:

1. Een stijgend aandeel van de vreemdelingenbevolking in de jongere leeftijdsgroepen (de vreemdelingen vertegenwoordigen 8,6% van de leeftijdsgroep 15-64 jaar, 10% van de leeftijdsgroep 20-24 jaar, maar 16% van de leeftijdsgroep 0-4 jaar).
2. Een groeiende aandeel van onderdanen uit niet-EEG-landen (binnen de 15-64 jarige vreemdelingen tellen we 62% EG-ers; bij de 0-4 jarigen nog amper 48,2%).

Rest de vraag of al deze vreemdelingen zich effectief op de arbeidsmarkt zullen aanbieden. Hieromtrent bestaan weinig gegevens. De laatste tellingen van de werkende beroepsbevolking van vreemde nationaliteit dateren van 1970 en 1977. Ze werden al eerder uitvoerig besproken. Een andere methode om deze hypothese te toetsen bestaat in de vergelijking tussen de cijfers van de volkstelling en deze van de toegekende eerste arbeidskaarten zonder immigratie.

Een eerste ruwe benadering van het aanbodpro-

bleem via demografische statistieken — benadering die ervan uitgaat dat er een quasi invariant participatiegedrag bestaat in de eerste en tweede generaties en dat absolute aantallen niet wezenlijk verschillen — zou bijv. van de volgende hypothese kunnen uitgaan: alle Spanjaarden, Portugezen, Grieken, Marokkanen en Turken (voor wie arbeidskaartentellingen bestaan) die in 1981 vanaf 11 tot 20 jaar oud was, zullen zich in '1975'-1984 op de arbeidsmarkt aanbieden. Dit geeft de cijfers, zoals weergegeven in tabel 8.

Alhoewel deze benadering een vrij statische opname niet overstijgt, toch ziet het ernaar uit dat een belangrijke doorstroming van die nationaliteiten naar de arbeidsmarkt toe, zich verder ontwikkelt. Het binnenlandse vreemdelingenaanbod blijft stijgen en zou binnen 20 jaar van 16 tot 20% van de totale werkgelegenheid kunnen uitmaken.

De immigratiestop van 1974 voorkomt geenszins de verdere ontwikkeling van dit proces. De studie van de sociale reproductie van migranten en buitenlandse minderheden dringt zich dan meer dan ooit op. □

Noten

1. Verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van de Europese Gemeenschappen en Richtlijn 68/360/EEG inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der lidstaten en van hun familie binnen de gemeenschap.
2. Voor België (en Duitsland) kon dit bijv. niet aan de hand van de EEG-loonstatistieken opgezocht worden. De werkgevers hadden destijds geweigerd de variabele 'nationaliteit van de werknemer' op enquêteformulieren in te vullen.
3. Deze nieuwe beperkingen zijn de volgende:
 - geen toekenning meer van de arbeidskaart A aan de ouders van Belgen, noch aan familieleden van

vreemdelingen die in het kader van de gezinshereniging naar België komen (tenzij na 5 jaar regelmatig en ononderbroken verblijf):

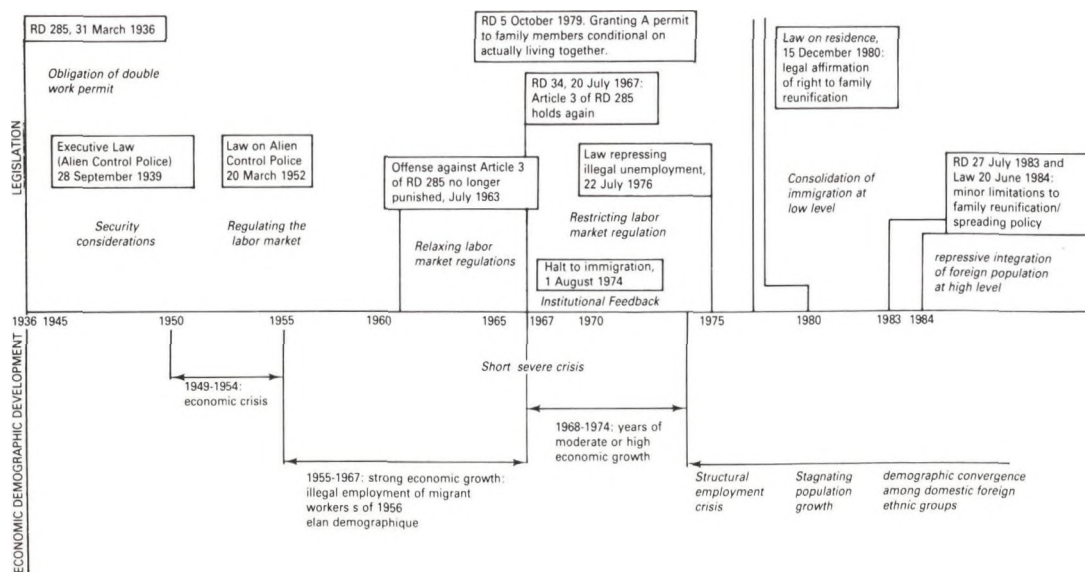
- om een arbeidskaart A te kunnen verkrijgen moet de buitenlander een arbeidscontract hebben van minstens 6 maanden (behalve indien men vóór zijn vijftiende naar België komt);
- geen toekenning meer van de arbeidskaart A op basis van de tewerkstelling onder arbeidskaart B in een beroep of functie waar gebrek aan arbeidskrachten bestaat;
- geen toekenning meer van de arbeidskaart A op basis van de arbeid, gedekt door een arbeidskaart B, die in afwijking van de immigratiestop om economische redenen werd toegestaan, zolang er meer dan 300 000 of 400 000 werklozen zijn in België;
- afschaffing van de arbeidskaart B-sector. Zolang een vreemdeling geen recht heeft op een arbeidskaart A zal hij bij dezelfde werkgever moeten blijven.

Migratie, discriminatie en racisme in België, Dossier Belgische Liga Mensenrechten, BRAX en VOCOM, Brussel, 1 augustus 1983, blz. 65-66.

Literatuur

- Coomans, G., *La production sociale des femmes*, Centre d'histoire économique et sociale, Institut de Sociologie, Université de Bruxelles, 1983.
- Eurostat, *Sociale statistiek. Loonstructuur in de industrie 1972*, Speciale serie, 1. Methoden en Definities.
- Haex, J.A., A. Martens en S. Wolf, *Arbeidsmarkt, discriminatie, gastarbeid*, Leuven 1976.
- Martens, A., *25 jaar wegwerparbeiders. Het na-oorlogs immigratiebeleid*, Leuven 1973.
- Martens, A., 'Het na-oorlogs immigratiebeleid', in: A. Martens en F. Moulaert, *Buitenlandse minderheden in Vlaanderen-België*, Antwerpen 1985.
- Moulaert, F. en A. Martens, 'Arbeidsproces, sectorale dynamiek en gastarbeid in België (1970-1977)', in: J.M. van Amersfoort en H.B. Entzinger (red.), *Immigrant en samenleving*, Deventer 1982.
- NIS, *Sociaal-economisch onderzoek*, april 1977.

Bijlage 1



Bron: F. Moulaert, *International Migration Policy in Belgium: An Institutional Perspective at Life-cycle Theory of Economic Migration*, 1985, Centre Européen, Johns Hopkins, Lille, p. 21

Bijlage 2

Aantal toegekende eerste arbeidskaarten 1958-1984

Jaar	Bij immigratie			Zonder immigratie			Algemeen totaal
	A	B	Totaal	A	B	Totaal	
1958	6	13 900	13 906	1 989	1 043	3 032	16 938
1959	2	3 608	3 610	2 318	1 089	3 407	7 017
1960	5	3 521	3 526	3 961	1 457	5 418	8 944
1961	50	5 150	5 200	5 595	1 555	7 150	12 350
1962	210	15 204	15 414	5 963	1 163	7 126	22 540
1963	166	26 231	26 397	5 900	1 041	6 941	33 338
1964	239	32 919	33 158	6 038	1 484	7 522	40 680
1965	9 658	21 092	30 750	6 241	1 743	7 984	38 734
1966	8 952	10 572	19 524	6 653	1 298	7 951	27 475
1967	6 840	7 335	14 175	7 728	704	8 432	22 607
1968	6 161	2 621	8 782	8 410	328	8 738	17 520
1969	511	2 034	2 545	4 248	330	4 578	7 123
1970	815	3 578	4 393	4 313	304	4 617	9 010
1971	1 134	3 604	4 738	3 688	432	4 120	8 858
1972	1 588	2 933	4 521	4 298	462	4 760	9 281
1973	1 589	4 303	5 892	5 254	344	5 598	11 490
1974	1 600	4 529	6 129	4 928	480	5 408	11 537
1975	1 892	2 208	4 100	5 185	562	5 747	9 847
1976	2 306	1 850	4 156	5 417	356	5 773	9 929
1977	3 147	1 569	4 716	6 178	341	6 519	11 235
1978	2 189	1 672	3 861	5 989	410	6 399	10 260
1979	1 693	1 659	3 352	6 857	530	7 387	10 739
1980	1 953	1 827	3 780	6 725	944	7 669	11 449
1981	1 805	1 656	3 461	6 242	651	6 893	10 354
1982	891	1 389	2 280	6 409	537	6 946	9 226
1983	561	1 273	1 834	7 727	476	8 203	10 037
1984	497	1 244	1 741	6 194	618	6 812	8 553

Bron: Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.