
ADVIES

Voorontwerp van ordonnantie betreffende economische migratie

Aanvrager	Minister Bernard Clerfayt
Aanvraag ontvangen op	30 januari 2023
Aanvraag behandeld door	Commissie Economie - Werkgelegenheid - Fiscaliteit - Financiën
Advies aangenomen door de Plenaire vergadering van	16 maart 2023

Vooraf

De bevoegdheid inzake economische migratie is ingevolge de verschillende Staatshervormingen een gewestelijke aangelegenheid geworden. Aangezien de federale staat als enige bevoegd blijft voor de toegang tot het nationale grondgebied en voor de regelgeving inzake het verblijf van vreemdelingen, is een goede afstemming tussen de gewestelijke en federale teksten van fundamenteel belang. Een samenwerkingsakkoord van 2 februari 2018 tussen de gefedereerde entiteiten en de federale overheid beantwoordt gedeeltelijk aan die behoefte.

Aan Brupartners wordt een nieuw voorontwerp van ordonnantie inzake economische migratie voorgelegd. De doelstellingen van deze tekst zijn « het economisch belang van het Gewest te beschermen, door de werkgevers in staat te stellen een werknemer in dienst te nemen wanneer zij geen kandidaten kunnen vinden op de arbeidsmarkt en door de toegevoegde waarde van de ontwikkeling van nieuwe economische activiteiten door buitenlandse werknemers te waarborgen » en « bij te dragen tot de aantrekkelijkheid en het concurrentievermogen van het Gewest door buitenlandse werknemers en werkgevers een eenvoudig en coherent juridisch kader te bieden »¹. Het is ook een gelegenheid om praktijken zoals sociale dumping, zwartwerk, ... doeltreffend te bestrijden.

De voorgelegde tekst behandelt zowel de situatie van zelfstandigen als die van werknemers en beoogt, voor zover mogelijk, deze twee regelingen door middel van identieke definities en sancties te harmoniseren.

Brupartners herinnert eraan dat hij in 2016 een initiatiefadvies over economische migratie en tewerkstelling van buitenlandse werknemers in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft uitgebracht².

Advies

1. Algemene beschouwingen

Brupartners wijst er in positieve zin op dat de regering zichzelf de mogelijkheid geeft om de voorwaarden voor het afleveren, valideren, verlengen, vernieuwen, weigeren en intrekken van de toelatingen tot arbeid vast te stellen.

1.1 Administratieve formaliteiten

De voorgelegde tekst bepaalt (artikel 5, § 2) dat werkgevers, wanneer zij een werknemer willen tewerkstellen, « de stappen moeten meedelen die zij hebben gezet met het oog op de aanwerving van een werknemer op de arbeidsmarkt ». Er wordt bepaald dat de Regering « de lijst kan vaststellen van de documenten en inlichtingen aan de hand waarvan de werkgever haar de kenmerken van de openstaande betrekking moet meedelen, evenals de stappen die hij heeft gezet met het oog op de aanwerving van een werknemer op de arbeidsmarkt »³.

Hoewel men zich er terdege moet van vergewissen dat de werkgever, zonder succes, getracht heeft om op de Brusselse reguliere arbeidsmarkt aan te werven alvorens een beroep op buitenlandse arbeidskrachten te doen, wenst **Brupartners** te benadrukken dat de hiertoe voorziene stappen

¹ Nota aan de regering.

² [A-2016-045-ESR](#)

³ Art. 5, lid 2, derde paragraaf.

administratief eenvoudig moeten blijven en eenvoud, transparantie en snelheid moeten vrijwaren, gezien het Gewest zich momenteel onderscheidt door een snelle verwerking en naleving van de termijnen. **Brupartners** wijst erop dat de voorgelegde tekst de administratieve last voor de werkgever niet mag verzwaren of complex maken (bijv. in termen van aanwervingsprocedures door nieuwe stappen te vragen). Deze last treft immers niet alleen de werkgever, maar ook de werknemers, met name de meest kwetsbare, gezien zij de eerste slachtoffers zijn van de administratieve complexiteit in verband met de verplichtingen van werkgevers.

De werkgever mag echter niet « zomaar voor de vorm » een beroep doen op de diensten van Actiris, terwijl hij al contact heeft gelegd met de buitenlandse werknemer die hij werkelijk in dienst wil nemen.

Brupartners herhaalt dat één van de doelstellingen van de gecombineerde vergunning erin bestaat de procedures administratief te vereenvoudigen. Deze procedures dienen derhalve voor alle partijen duidelijk en transparant te zijn. In dit verband vraagt **Brupartners** zich af voor welke categorieën werknemers de verplichting van artikel 5, § 2 is vereist. In het geval van de verlening van een gecombineerde vergunning lijkt deze verplichting ongepast. Momenteel is deze verplichting enkel beperkt tot de « andere gevallen » waarin de wetgeving voorziet.

Tot slot wijst **Brupartners** op de noodzaak om een fysiek loket te behouden, gelet op de digitale kloof die ook sommige werkgevers treft.

1.2 Arbeidsregularisatie

Brupartners verzoekt om de arbeidsregularisatie voor buitenlanders te vergemakkelijken. Het Gewest ontnemt zichzelf immers waardevolle vaardigheden door deze betrokken personen niet te laten werken, vooral in knelpuntsectoren.

In dit verband vraagt **Brupartners** de opheffing van artikel 34, 7° van het koninklijk besluit van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers. Dit artikel bepaalt dat de arbeidsvergunning en de arbeidskaart worden geweigerd « wanneer op het ogenblik van de indiening van de aanvraag, de betrokken buitenlandse werknemer, wat zijn recht op of zijn machtiging tot verblijf betreft, het voorwerp is van een negatieve beslissing, die niet het voorwerp is van een opschortend beroep of die niet door de rechter werd opgeschort »⁴. Volgens de rechtspraak is deze bepaling ook van toepassing op personen die in afwachting zijn van een beslissing over hun verblijfsvergunning⁵.

Dit artikel, dat in de andere Gewesten werd opgeheven, koppelt dus het bezit van een verblijfsvergunning op een verplichtende wijze aan de mogelijkheid om een arbeidsvergunning te verkrijgen. Daardoor wordt het onmogelijk om op het grondgebied van het Gewest aanwezige personen tewerk te stellen die op een beslissing over hun verblijfsrecht wachten. Zo ontnemt het Gewest zichzelf de mogelijkheid om deze personen aan het werk te zetten. **Brupartners** vraagt dat een onderscheid zou worden gemaakt tussen een verblijfsvergunning en een arbeidsvergunning, zodat deze personen zouden kunnen worden tewerkgesteld.

Brupartners vraagt om ook de mogelijkheid te overwegen om aanvragen tot arbeidsvergunningen in te dienen zonder een directe relatie met een werkgever aan te gaan.

⁴ Art. 34, 7°, K.B. van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

⁵ Zie bijvoorbeeld Raad van State, arrest nr. 176.046 van 23.10.2007 ; Raad van State, arrest nr. 253.296 van 22 maart 2022.

1.3 Controle en inspectie

Brupartners herhaalt dat het voor een doeltreffende bestrijding van praktijken zoals sociale dumping, oneerlijke concurrentie en uitbuiting van werknemers, met name door zwartwerk, van essentieel belang is dat het Gewest over voldoende en noodzakelijke middelen beschikt om de controle en inspectie uit te voeren van de materies waarvoor het verantwoordelijk is, met name wat de tewerkstelling van buitenlandse werknemers betreft.

2. Bijzondere beschouwingen

2.1 Lijsten van knelpuntberoepen en kritische functies

Brupartners moedigt de harmonisatie van bestaande lijsten van knelpuntberoepen en kritische functies zoveel mogelijk aan. Deze lijsten verschillen immers vaak naargelang van de context of het beoogde Gewest. Deze verschillen maken het voor de diverse actoren vaak moeilijker om het systeem te begrijpen. Zelfs indien bepaalde verschillen gerechtvaardigd zijn (bijv. gelet op de specifieke realiteiten van bepaalde tewerkstellingsgebieden), is het raadzaam enkel die verschillen te handhaven die relevant zijn in functie van de vraag en de context.

Brupartners wijst erop dat het van essentieel belang is om rekening te houden met het begrip « kritische functie », waarbij eerder de kwestie van de arbeidsomstandigheden, dan wel een louter kwantitatief tekort in aanmerking wordt genomen.

Daarnaast herinnert **Brupartners** aan het belang van opleiding bij de toegang tot werk voor buitenlandse werknemers, met name door de procedures voor toegang tot en erkenning van diploma's, validering van verworven ervaring, ... te verbeteren. Tevens vestigt **Brupartners** de aandacht op de genderproblematiek, met name in de functies van *de zorg*, en de gevolgen daarvan voor vrouwelijke werknemers.

2.2 Interfederaal platform ter bestrijding van knelpuntberoepen en ter versterking van de mobiliteit van werknemers

Brupartners vraagt om regelmatig door de regering te worden geraadpleegd over de voortgang van de werkzaamheden van het « Interfederaal platform ter bestrijding van knelpuntberoepen en ter versterking van de mobiliteit van werknemers », waarin onder meer de kwesties in verband met de voorgelegde tekst worden behandeld.

2.3 Verwijzing naar de geldende teksten

Brupartners verwijst naar de wet van 11 februari 2013 tot vaststelling van sancties en maatregelen voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, naar de wet van 29 november 2022 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, alsook naar artikel 34, 7° van het koninklijk besluit van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, als relevante wetteksten ter zake.

2.4. Zelfstandigen en werknemers

Brupartners plaatst vraagtekens bij de harmonisatie van de regelingen voor werknemers en zelfstandigen en meent dat een verduidelijking van het kader noodzakelijk is.

3. Artikelsgewijze beschouwingen

3.1 Artikel 4

In artikel 4, § 1 van de voorgelegde tekst acht **Brupartners** het noodzakelijk dat de werknemer stelselmatig in kennis wordt gesteld van elke stap die de werkgever onderneemt, teneinde hem in staat te stellen de in artikel 15 bedoelde beroepen in te stellen.

Met betrekking tot artikel 4, § 3 plaatst **Brupartners** vraagtekens bij de toekenningsvoorwaarden inzake de aanvraag van een toelating tot arbeid van onbepaalde duur. **Brupartners** is gekant tegen toekenningsvoorwaarden die op inkomensvoorwaarden zouden zijn gebaseerd en die discriminerend zouden blijken te zijn.

3.2 Artikel 5

Brupartners wijst er in paragraaf 1 op dat een werkgever die een buitenlandse werknemer wil tewerkstellen, voor die werknemer eerst een toelating van de regering moet verkrijgen. Lid 1 moet ook van toepassing zijn wanneer de arbeidsverhouding uitsluitend volgens de modaliteiten van telewerk of thuiswerk op het Belgisch grondgebied wordt beoogd. De pandemische risico's nopen immers tot deze voorzorgsmaatregel, die tijdens de COVID-19-crisis veel moeilijkheden heeft veroorzaakt.

Wat artikel 5, § 3, lid 1 betreft, is **Brupartners** van mening dat dit past in het kader van de beschouwing die in punt 1.2 betreffende de arbeidsregularisatie werd uiteengezet. Hij stelt derhalve voor om dit lid te schrappen en om het gebruik van de in lid 2 van hetzelfde artikel voorziene afwijkingen aan te moedigen.

3.3 Artikel 6

Brupartners stelt zich vragen bij het nut om in artikel 6, 1° en 2° te bepalen dat de werkgever « vooraf moet nagaan of deze werknemer over een geldige verblijfsvergunning of een andere machtiging tot verblijf beschikt, indien de werknemer zich in België bevindt », en « een kopie of de gegevens van de verblijfsvergunning of van een andere geldige machtiging tot verblijf ter beschikking moet houden van de bevoegde inspectiediensten, ten minste tijdens de duur van de tewerkstellingsperiode ». **Brupartners** meent dat dit de verplichtingen van de werkgevers verzwaart, temeer daar deze informatie bij de federale overheid bekend is. **Brupartners** wijst ook op de moeilijkheden die dit oplevert voor werknemers die een klacht willen indienen.

Voorts herhaalt **Brupartners** dat de wet van 11 februari 2013 tot vaststelling van sancties en maatregelen voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen Richtlijn 2009/52/EG van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen slechts gedeeltelijk heeft omgezet. Artikel 13.4 werd immers niet door de wet van 2013 omgezet. **Brupartners** dringt aan op het belang om rekening te houden met deze niet-omzetting en met de noodzakelijke bescherming van

werknemers die een klacht tegen werkgevers zouden indienen. **Brupartners** meent dat het daarom noodzakelijk is om in een doeltreffend beschermingsmechanisme voor klagers te voorzien.

3.4 Artikel 7

Brupartners meent dat er naast artikel 16, lid 2 ook moet worden verwezen naar artikelen 18, § 2 en 19, § 3 van het samenwerkingsakkoord van 2 februari 2018 tussen de Federale Staat, het Waals Gewest, het Vlaams Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap met betrekking tot de coördinatie tussen het beleid inzake de toelatingen tot arbeid en het beleid inzake de verblijfsvergunningen en inzake de normen betreffende de tewerkstelling en het verblijf van buitenlandse arbeidskrachten.

*
* *