



Het uitstippelen van
arbeidsmigratiebeleid ter
bevordering van eerlijk werk

Deze beleidsnota werd opgesteld door Lilana Keith en Michele LeVoy van het Platform voor Internationale Samenwerking inzake Migranten zonder Verblijfsvergunning (PICUM), met de steun van PICUM-stagiaire Abigail Cardenas en de PICUM-leden. PICUM dankt alle PICUM-leden die een bijdrage hebben geleverd.

Deze tekst werd vertaald vanuit het Engels naar het Nederlands voor lezers uit Nederland en België.

Vertaling: Elien Van Herck

Proeflezen: Suzanne Hoff and Jan Knockaert

© PICUM, 2021

Congresstraat 37-41, post box 5 • 1000 Brussel • België

Tel: +32/2/210 17 80 • info@picum.org • www.picum.org



SIGRID RAUSING TRUST



Dit verslag heeft financiële steun gekregen van het programma voor werkgelegenheid en sociale innovatie "EaSI" van de Europese Unie (2014-2020). Voor meer informatie kunt u terecht op: <http://ec.europa.eu/social/easi>. De informatie in deze publicatie geeft niet noodzakelijkerwijs het officiële standpunt van de Europese Commissie weer.

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	4
INLEIDING	7
1. DE HUIDIGE BEPALINGEN INZAKE WERKVERGUNNINGEN VOLDOEN NIET AAN DE REËLE BEHOEFTE VAN WERKNEMERS OF WERKGEVERS	8
Lijsten met knelpuntberoepen	8
Arbeidsmarkttoetsen	10
Diverse beroepen en werknemers	11
Vergunningen gebonden aan één enkele werkgever	13
Het perspectief van arbeidsmigranten	14
De reproductie van ongelijkheden	15
2. BELANGRIJKE ONTWIKKELINGEN IN DE ORGANISATIE VAN ARBEIDSMIGRATIE DREIGEN DEZE PROBLEMEN TE VERERGEREN	17
Tijdelijke migratieprogramma's	17
Bilaterale overeenkomsten inzake arbeidsmigratie	19
Particuliere uitzend- en wervingsbureaus	20
3. BREDERE SOCIAAL-ECONOMISCHE TRENDS: RECHTVAARDIGE TRANSITIE BIJ HET HERSTEL NA COVID-19	22
Naar waardig werk voor iedereen	22
Ongelijkheden wegwerken in een mondiale economie	23
DE WEG VOORUIT	24
ESSENTIËLE KENMERKEN VAN EEN SUCCESVOL BELEID INZAKE ARBEIDSMIGRATIE EN WERKVERGUNNINGEN	25
BIJLAGE 1:	
INDICATIEF KADER VOOR DE ESSENTIËLE KENMERKEN VAN EEN SUCCESVOL BELEID INZAKE ARBEIDSMIGRATIE EN WERKVERGUNNINGEN	29
BIJLAGE 2:	
CASESTUDY – HET ARBEIDSMIGRATIEBELEID VAN ZWEDEN	36

Samenvatting

De huidige bepalingen inzake werkvergunningen voldoen niet aan de werkelijke behoeften van werknemers of werkgevers

Het nationale migratiebeleid in heel Europa blijft degelijke arbeidsmigratiemogelijkheden hoofdzakelijk verlenen aan werknemers aan wie een goedbetaalde baan werd aangeboden of in het geval van een tekort aan zeer specifieke vaardigheden. Toegankelijke en degelijke arbeidsmigratiemogelijkheden blijven echter zeer beperkt voor andere beroepen, ondanks de vraag op de arbeidsmarkt. Mechanismen zoals quota's, lijsten met beroepen waarvoor een tekort bestaat en arbeidsmarkttests worden zodanig toegepast dat de tewerkstelling van arbeidsmigranten in belangrijke beroepen wordt geblokkeerd of door zware administratieve hindernissen wordt belemmerd.

De beschikbare trajecten voorzien vaak werkvergunningen met beperkingen van de mobiliteit en de rechten van de werknemers op de arbeidsmarkt. De veelheid aan regels, vergunningen en statussen creëert een complex regelgevingskader waarin autoriteiten, werkgevers en werknemers moeten

navigeren. Het leidt tot fragmentatie van de arbeidsmarkt en draagt bij tot zwartwerk.

Vergunningen die aan één werkgever gebonden zijn, zijn in het bijzonder zorgwekkend, omdat zij de basis leggen voor afhankelijkheid van en uitbuiting door de werkgever. Zij belemmeren ook de flexibiliteit van de arbeidsmarkt en de werkende bevolking om zich aan te passen aan de behoeften van werkgevers en werknemers. Het gebrek aan aandacht voor de standpunten, de autonomie en investeringen van arbeidsmigranten in arbeidsmigratieprojecten leidt ook tot blinde vlekken in beleidsvorming en beperkt de positieve resultaten voor alle betrokkenen.

In deze context is er een groot tekort aan degelijke tewerkstelling, met veel gevallen van onderbetaling, arbeidsongevallen en arbeidsuitbuiting, alsook risico's van schuldbinding en mensenhandel. Ongelijkheden en discriminatie op basis van gender, klasse en huidskleur worden nog eens versterkt.

Belangrijke tendensen in de organisatie van arbeidsmigratie dreigen deze problemen te verergeren

Hoewel tijdelijke arbeidsmigratieprogramma's, bilaterale arbeidsmigratieovereenkomsten en particuliere arbeidsbemiddelings- en wervingsbureaus niet nieuw zijn, blijven hun rol en belang in de manier waarop arbeidsmigratie in Europa wordt georganiseerd, toenemen. Deze belangrijke tendensen dreigen de arbeidsmarkten verder te segmenteren, de administratieve complexiteit te vergroten en de arbeidsomstandigheden te verslechteren.

Tijdelijke of "circulaire" arbeidsmigratieprogramma's blijken het risico op arbeidsuitbuiting, schuldbinding en afhankelijkheid van tussenpersonen op de

arbeidsmarkt aanzienlijk te vergroten. Zij brengen ook de duurzame planning van de beroepsbevolking in zowel de landen van herkomst als de landen van bestemming in gevaar, en kunnen resulteren in beperkte arbeidsmogelijkheden en sociale rechten voor arbeidsmigranten in hun landen van herkomst. Tijdelijke migratieprogramma's moeten worden vervangen door arbeidsmigratiebeleid dat de in dit verslag beschreven essentiële kenmerken omvat, met initiële vergunningen van een redelijke duur en mogelijkheden tot vestiging.

Bilaterale arbeidsmigratieovereenkomsten kunnen de complexiteit van de regels en zwartwerk in de hand werken, alsook discriminatie, waarbij verschillende werknemers verschillende rechten hebben en bepaalde nationaliteiten en genders in specifieke beroepen worden gesegmenteerd. Uit analyses is gebleken dat er grote tekortkomingen zijn in de rechten en uitkomsten voor arbeidsmigranten. Bovendien probeert het EU-migratiebeleid steeds vaker overeenkomsten inzake arbeidsmigratie te koppelen aan samenwerking op het gebied van irreguliere migratie. Dit is zeer problematisch en vertaalt zich nog niet in betekenisvolle en fatsoenlijke arbeidsmigratiemogelijkheden. Bilaterale arbeidsmigratieovereenkomsten die worden ontwikkeld, moeten de essentiële kenmerken hebben die in dit verslag worden beschreven. Een allesomvattend

arbeidsmigratiebeleid dat voorziet in vergunningen voor werknemers ongeacht hun nationaliteit, draagt bij tot een betere regulering en een beter bestuur van zowel migratie- als de arbeidsmarkten.

Hoe complexer de regels en procedures voor arbeidsmigratie zijn, hoe meer werkgevers en werknemers een beroep doen op tussenpersonen op de arbeidsmarkt. Tewerkstelling via particuliere arbeidsbemiddelings- en wervingsbureaus kan in verband worden gebracht met praktijken als verbroken contracten, ongeoorloofde wervingsvergoedingen, oneerlijke arbeidsvoorwaarden en lonen, en schuldbinding. Particuliere arbeidsbemiddelings- en wervingsbureaus moeten beter worden gecontroleerd en gereguleerd.

Ruimere sociaal-economische trends: Een rechtvaardige transitie in het kader van het herstel na COVID-19

Europa staat voor grote sociaal-economische uitdagingen en veranderingen, waarin arbeidsmigranten een cruciale rol spelen. Toch lopen arbeidsmigranten het risico om zowel tot de zwaarst getroffen en te behoren als aangewezen te worden als schuldigen tijdens de klimaat- en digitale veranderingen in Europese economieën. Dit is zelfs nog meer het geval in de nasleep van COVID-19. Er moet meer erkenning komen voor en meer discussie worden gevoerd over het feit dat zowel de arbeid van arbeidsmigranten als de hulpbronnen die in hun landen van herkomst worden gewonnen, belangrijke aanjagers zijn van de welvaart en groei van Europese economieën.

Maatregelen ter verbetering van de arbeidsomstandigheden voor alle werknemers, en het verstrekken van degelijke vergunningen aan arbeidsmigranten, moeten integraal deel uitmaken van een rechtvaardige transitie, COVID-19 beleidsreacties en ruimere economische hervormingen. Het is van essentieel belang dat arbeidsmigratie en arbeidsmobiliteit worden geïntegreerd in ruimere inspanningen om sectoren zodanig te hervormen dat zij in economisch, ecologisch en sociaal opzicht duurzaam en veerkrachtig zijn.

De weg naar de toekomst

Wanneer arbeidsmigratie goed wordt geregeld, heeft dit positieve gevolgen voor iedereen. Werknemers werkzekerheid en degelijk werk, informatie en keuzemogelijkheden bieden is de beste manier om het op elkaar afstemmen van werk en vaardigheden en arbeidsmigratie aan te moedigen, wat bijdraagt tot welvarende economieën en gemeenschappen in de hele wereld.

Een goed doordacht, allesomvattend arbeidsmigratiebeleid zorgt voor een duidelijk regelgevingskader en bevordert een duurzaam en ethisch gelijk speelveld, met degelijk werk en fatsoenlijke werk-omstandigheden voor alle werknemers, ook arbeidsmigranten. Het maakt deel uit van een breder werkgelegenheids- en sociaal beleid dat gericht is op gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt, eerlijke arbeidsvoorwaarden, en sociale bescherming en integratie.

Beleidsaanbevelingen

We hebben verschillende kenmerken vastgesteld die van essentieel belang zijn voor het succes van het beleid inzake arbeidsmigratie en werkvergunningen, zowel op nationaal, bilateraal/multilateraal als EU-niveau.

Het beleid inzake arbeidsmigratie en werkvergunningen moet worden gekenmerkt door gestroomlijnde en efficiënte procedures, die voorzien in werkvergunningen van een redelijke duur op basis van een werkaanbieding ongeacht welk beroep, met minimale administratieve vereisten. Werknemers zouden zelf moeten kunnen solliciteren, vanuit het land zelf of daarbuiten, en moeten mobiel zijn op de arbeidsmarkt, onafhankelijk van werkgevers. Arbeidsmigranten moeten garantie hebben op gelijke behandeling, sociale en gezinsrechten,

mogelijkheden tot vestiging en bescherming tegen uitbuiting. Aanvullend arbeidsmarktbeleid is van vitaal belang om de naleving van arbeidsrechten voor iedereen te waarborgen. Het beleid moet ook worden ontwikkeld in gestructureerde dialoog met de belanghebbenden, waaronder vertegenwoordigers van arbeidsmigranten.

Als praktisch hulpmiddel bevat bijlage 1 een aantal indicatoren en bijlage 2 een casestudy, om aan te tonen hoe de lijst van essentiële kenmerken en indicatoren kan worden gebruikt om het bestaande beleid te beoordelen. Het Zweedse “vraaggestuurde” model werd gekozen als voorbeeld omdat het veel van deze essentiële eigenschappen omvat, maar op sommige punten nog kan worden verbeterd.

Inleiding

Deze beleidsnota gaat in op de volgende vraag: hoe moet een arbeidsmigratiebeleid met bijbehorende werkvergunningen worden ontwikkeld om eerlijk, officieel werk en sociale integratie effectief te bevorderen?

Eerst geven we een korte analyse van de gebreken en tekortkomingen in de huidige Europese regelingen, onderverdeeld in drie hoofdstukken. In hoofdstuk 1 wordt beschreven hoe het beperken van werkvergunningen voor bepaalde beroepen en het gebruik van arbeidsmarkttoetsen niet aan de reële behoeften van werkgevers, werknemers en gemeenschappen voldoen. Ze dragen bij aan de onzekere en irreguliere status en arbeidsomstandigheden van werknemers, en aan een omgeving waar zwartwerk, uitbuitingspraktijken en discriminatie hoogtij vieren. Hoofdstuk 2 gaat dieper in op de manier waarop enkele belangrijke tendensen inzake de organisatie van arbeidsmigratie deze problemen dreigen te verergeren. Hoofdstuk 3 schetst tot slot een ruimer kader, waarbij arbeidsmigratie wordt gezien in het licht van bredere sociaaleconomische trends, in het bijzonder een rechtvaardige transitie en het herstel na COVID-19.

Deze analyse stippelt ook de koers uit voor de toekomst, met slotopmerkingen en beleidsaanbevelingen. Omdat er geen uniform arbeidsmigratiebeleid bestaat, hebben we een aantal kenmerken vastgesteld die essentieel zijn voor een succesvol beleid op het gebied van arbeidsmigratie en werkvergunningen. Die zijn relevant voor alle landen, zowel op nationaal als op EU-niveau.

Om een praktisch instrument te bieden, werd ook een bijlage opgesteld met enkele voorgestelde indicatoren en een casestudy. Die laten zien hoe de lijst met essentiële kenmerken en indicatoren gebruikt kan worden om bestaande beleidsregels te beoordelen. Het Zweedse vraaggestuurde model werd gekozen als voorbeeld waarbij tal van essentiële kenmerken aan bod komen en waarbij er nog ruimte is om enkele aspecten te verbeteren.

1. De huidige bepalingen inzake werkvergunningen voldoen niet aan de reële behoeften van werknemers of werkgevers

Het migratiebeleid van Europese landen en op EU-niveau biedt nog steeds voornamelijk werknemers met goedbetaalde banen of zeer specifieke beroepen mogelijkheden voor een eerlijke arbeidsmigratie. Hoewel dit van land tot land verschilt, ondervinden mensen van buiten de EU momenteel in veel Europese landen extreme moeilijkheden of is het voor hen zelfs onmogelijk om op de reguliere arbeidsmarkt eerlijk werk te vinden en te houden in sectoren zoals de horeca, restaurants en catering; de bouwnijverheid; en huishoudelijk werk.

Regels met betrekking tot welk werk in aanmerking komt voor een werkvergunning zijn vaak complex en kunnen resulteren in een groot aantal verschillende werkvergunningen en procedures voor verschillende werknemers. Ook gaan ze in meer of mindere mate gepaard met mechanismen zoals quota,¹ lijsten met knelpuntberoepen en arbeidsmarkttoetsen. Het resultaat weerspiegelt de reële behoeften van werknemers, werkgevers of gemeenschappen niet, en zorgt voor ongelijkheden.

Lijsten met knelpuntberoepen

Veel landen – met inbegrip van EU-lidstaten² – verzamelen en analyseren genderspecifieke gegevens over tekorten en overschotten aan arbeidskrachten op nationale en sectorale arbeidsmarkten. De tekorten zijn gespreid over sectoren, beroepen, loonniveaus en vaardigheden.

Bij wijze van voorbeeld, stelden in 2019 de nationale

coördinatiebureaus van EURES (NCO's) vast dat er in verschillende EU-lidstaten tekorten waren voor de volgende beroepen:

-
- 1 In Italië wordt bijvoorbeeld elk jaar een decreet uitgevaardigd dat het aantal beschikbare werkvergunningen bepaalt voor elke categorie werknemer die uit een derde land afkomstig is en met de nodige werkvergunning Italië mag binnenkomen. Ook bepaalt dit decreet de voorwaarden voor het aanvragen van een werkvergunning en het tijdschema voor de indiening van deze aanvraag. Hoewel er op grond van de 23 quotadecreten sinds 1998 ongeveer 1,8 miljoen werkvergunningen werden afgegeven, is het systeem zeer ingewikkeld. Er gelden verschillende quota voor verschillende soorten werk en verschillende nationaliteiten. Bovendien is er sinds 2011 niet veel aandacht besteed aan het bepalen van de beperkingen van vergunningen met het oog op tewerkstelling. De cijfers weerspiegelen de echte behoeften van werknemers of werkgevers niet (Open Society European Policy Institute (2020). [Towards an EU Toolbox for Migrant Workers](#). Open Society Foundations – verwijzend naar gegevens van het ministerie van Binnenlandse Zaken). Voor meer informatie over de quota voor 2020, zie het [Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 luglio 2020](#).
 - 2 Overeenkomstig artikel 30 van EURES-verordening 2016/589/EU. Indicatoren zijn grotendeels gebaseerd op administratieve gegevens van openbare diensten voor arbeidsvoorziening (ODA's), zoals de verhouding tussen het aantal werkzoekenden en de openstaande vacatures, en de tijd voor het invullen van vacatures. Gegevens van de Europese arbeidskrachtenenquête (European Labour Force Survey, LFS) kunnen uitvoeriger geanalyseerd worden omdat sommige beroepen bijvoorbeeld geen gebruik maken van openbare diensten voor arbeidsvoorziening (John McGrath (2019, november). [Analysis of shortage and surplus occupations based on national and Eurostat Labour Force Survey data. Shortages and surpluses 2019](#). Europese Commissie, DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie). Er zijn ook grote beperkingen wat betreft de nauwkeurigheid en relevantie van lijsten met knelpuntberoepen, afhankelijk van hoe vaak ze worden bijgewerkt en de rol van verschillende sociale partners bij het opstellen ervan.

Tabel: Top 30 knelpuntberoepen gemeld door NCO's

Beroep	Aantal rappor- terende NCO's	Beroep	Aantal rappor- terende NCO's
Chauffeurs van zware vrachtwagens	15	Slagers, visverkopers en aanverwanten	8
Systeemanalisten	14	Chef-koks	8
Lassers en vlamsnijders	14	Burgerlijk ingenieurs	8
Mechanici van landbouw- en industriële machines	13	Software- en applicatieontwikkelaars/analisten	8
Elektriciens voor gebouwen en aanverwanten	12	Softwareontwikkelaars	8
Timmerlieden en meubelmakers	12	Boekhouders	7
Loodgieters en leidingsmonteurs	12	Reclame- en marketingprofessionals	7
Koks	11	Airconditioning- en koelmonteurs	7
Betonstorters, betonafwerkers en aanverwanten	10	Elektrotechnisch ingenieur	7
Installateurs en bedieners van machines voor metaalbewerking	10	Elektro-monteurs en installateurs	7
Monteurs en herstellende van motorvoertuigen	10	Electronica technici	7
Verpleegkundigen	10	Industriële en productie-ingenieurs	7
Metselaars en aanverwanten	9	Stukadoors	7
Bus- en trambestuurders	9	Winkelbedienden	7
Elektro-ingenieurs	9	Obers	7
Huisartsen	9	Web- en multimediaontwikkelaars	7
Metaalconstructiebewerkers en monteurs	9		

Bron: John McGrath (2019, november). [Analysis of shortage and surplus occupations based on national and Eurostat Labour Force Survey data. Shortages and surpluses 2019](#). Europese Commissie, DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie.

Toch worden de regelingen voor arbeidsmigratie door de meeste EU-lidstaten niet aangepast aan de lijsten met knelpuntberoepen die op basis van deze gegevens worden opgesteld.³ In de EU-lidstaten die hun regelingen wel aanpassen, zijn de beleidsaanpassingen vooral gericht op zeer specifieke,

nauw omschreven knelpuntberoepen. En zelfs dan kunnen vergunningen onderworpen zijn aan quota, bepaalde arbeidsmarkttoetsen en/of andere specifieke verplichtingen.

3 Europees Migratienetwerk (2015). [Vaststellen van tekorten aan arbeidskrachten en de nood aan arbeidsmigratie uit derde landen in de Europese Unie. Syntheserapport voor de Thematische Studie van het EMN 2015](#). Brussel: EMN.

In Nederland is er bijvoorbeeld voor koks op niveau 4 tot 6 (gespecialiseerde kok, souschef/allround kok of chef-kok) een specifieke regeling om in restaurants met één of meerdere van de volgende keukens te werken: Chinees, Indiaas, Indonees, Japans, Koreaans, Maleis, Thais, Tibetaans en Vietnamees. Voorheen bestonden er quota's over hoeveel vergunningen er in het kader van deze regeling afgegeven konden worden. Sinds 1 oktober 2019 werd dit vervangen⁴ door de vereiste dat de werkgever de beschikbaarheid van een arbeidsplaats ten minste drie weken voor het invullen van de vacature moet melden om een gecombineerde verblijfs- en werkvergunning te verkrijgen. De werkgever moet tijdens de duur van de werkvergunning ook een opleiding

aanbieden aan een andere niet-vergunningsplichtige werknemer. Er zijn geen vergunningen beschikbaar voor keukenpersoneel, basiskoks of koks voor de productie van eenvoudige gerechten (functies op niveau 1 tot 3).⁵

Zelfs als er andere maatregelen genomen worden om het tekort en/of verwachte nieuwe tekorten in de toekomst te verhelpen – denk maar aan investeringen in opleidingen om het aantal lokale arbeidskrachten te doen toenemen, of mechanisering om het aantal benodigde arbeidskrachten te verminderen –, kan het tijd vergen vooraleer die maatregelen effect hebben en is er een combinatie van maatregelen nodig.

Arbeidsmarkttoetsen

Het idee van arbeidsmarkttoetsen is om burgers voorrang te bieden tot de arbeidsmarkt. In de EU en de Europese Economische Ruimte kunnen werkgevers als onderdeel van het proces voor het aanvragen van een werkvergunning verplicht worden om aan te tonen dat ze lokaal gezocht hebben en onder de burgers van deze landen geen enkele geschikte kandidaat konden vinden.

De inhoud van de arbeidsmarkttoets varieert. In een aantal Europese landen moeten werkgevers de vacature gedurende een bepaalde periode aangeboden hebben om te slagen op de arbeidsmarkttoets. Na die periode kunnen ze een werkvergunning aanvragen voor de functie. In veel Europese lidstaten verlopen arbeidsmarkttoetsen echter op een manier die het voor arbeidsmigranten

uit derde landen aanzienlijk moeilijker maakt om regulier werk te vinden in verschillende sectoren van de economie. Dat geldt in het bijzonder voor werk dat momenteel geclassificeerd wordt als werk met een laag tot middelmatig loon en werk voor laag- of middelmatig geschoolden.

Voor banen die beschouwd worden als werk voor laaggeschoolden betekent de aanwezigheid van een geregistreerde werkloze in vele gevallen dat de functie niet in aanmerking komt voor de arbeidsmarkttoets. In dat geval is het niet mogelijk om een werkvergunning te verkrijgen om een arbeidsmigrant in dienst te nemen. Er wordt verondersteld dat elke willekeurige werkloze het werk kan uitvoeren. Daarbij wordt er geen rekening gehouden met het feit of ze het werk in de praktijk al dan niet kunnen

⁴ Immigratie- en Naturalisatiedienst (2019, 1 oktober). [Wijziging regeling Aziatische horeca](#).

⁵ Raadpleeg voor meer informatie de [regeling](#) en de [website](#) van de Nederlandse Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en [werk.nl](#). Het maatschappelijk middenveld in Nederland meldt situaties van uitbuiting met betrekking tot deze regeling, die met name te wijten zijn aan het feit dat de vergunning gekoppeld wordt aan een bepaalde werkgever en job – waardoor werknemers sterk afhankelijk worden van werkgevers (correspondentie met FairWork, 3 december 2020).

of zouden willen uitvoeren, en of de werkgever hen al dan niet in dienst zou nemen.⁶ Dat laat ook zien dat er zeer discriminerende aannames bestaan over de waarde van en de vereiste vaardigheden voor verschillende soorten werk in onze maatschappij en over wie de keuze zou mogen hebben over het type werk dat hij of zij doet.

Bovendien maken verplichte arbeidsmarkttoetsen het beheer van arbeidsmigratie vaak extra complex. Veel Europese landen stellen de aanwerving van bepaalde groepen onderdanen van derde landen vrij van de arbeidsmarkttoets. Het toepassen van een arbeidsmarkttoets bij het toelaten van arbeidsmigranten is discriminerend en contraproductief voor hun integratie op de arbeidsmarkt. Ook voor andere situaties kan een vrijstelling gelden, om de integratie op de arbeidsmarkt te vergemakkelijken voor andere groepen of voor bepaald werk.

In Polen bijvoorbeeld is de toegang van burgers uit Oekraïne, Georgië, Rusland, Moldavië, Wit-Rusland en Armenië tot de Poolse arbeidsmarkt vergemakkelijkt. In elke periode van 12 maanden mogen ze 6 maanden lang zonder werkvergunning werken, als ze van hun werkgever een intentieverklaring tot tewerkstelling hebben gekregen. Een dergelijke verklaring kan geldig zijn voor alle soorten werk dat niet

seizoensgebonden is, voor zover er aan het minimumloon wordt voldaan. Als de tewerkstellingsperiode wordt verlengd, is een werkvergunning vereist maar wordt er geen arbeidsmarkttoets toegepast. Als de werknemer en werkgever er echter van bij het begin voor kiezen om een werkvergunning aan te vragen, is de arbeidsmarkttoets wel van toepassing.

Er bestaan nog verschillende andere situaties waarbij de afgifte van een werkvergunning in Polen geen arbeidsmarkttoets vereist. Hieronder vallen banen die opgenomen zijn in lijsten met knelpuntberoepen; verlengingen van werkvergunningen voor dezelfde functie; buitenlandse studenten die in de afgelopen drie jaar afgestudeerd zijn aan een universiteit in de EU, EEA of Zwitserland of die bezig zijn met een doctoraatsstudie in Polen; mensen met een ononderbroken regulier verblijf in Polen gedurende de laatste drie jaar; en bepaalde aanbestedingsactiviteiten.⁷

Hoewel vrijstellingen van de arbeidsmarkttoets de tewerkstelling van bepaalde groepen enerzijds vergemakkelijkt, kan het anderzijds ook zeer ingewikkelde regels voor werkgevers, werknemers en autoriteiten met zich meebrengen en vragen oproepen over de reële gevolgen of het belang van verplichte arbeidsmarkttoetsen in de andere situaties.

Diverse beroepen en werknemers

Zelfs als beroepen niet zijn opgenomen in bestaande werkvergunningsregelingen, voldoen arbeidsmigranten vaak nog steeds aan de vraag

op de arbeidsmarkt, maar moeten ze dit op een irreguliere manier doen.

6 Een analyse uit 2019 van knelpuntberoepen op basis van nationale gegevens en gegevens van de arbeidskrachtenquête van Eurostat benadrukt bijvoorbeeld verschillende factoren die bijdragen aan tekorten. Zo zijn er onvoldoende werkzoekenden met de nodige vaardigheden en kwalificaties om vacatures in te vullen. Ook is er een tekort aan werkzoekenden die relatief ongeschoolde arbeid willen uitvoeren, een aanzienlijk genderspecifiek teveel of tekort aan arbeidsplaatsen, en een beperkt aantal passende mogelijkheden over de grenzen en regio's heen (John McGrath (2019, november). [Analysis of shortage and surplus occupations based on national and Eurostat Labour Force Survey data. Shortages and surpluses 2019](#). Europese Commissie, DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie).

7 Raadpleeg de [website](#) van de Poolse Dienst Vreemdelingenzaken voor meer informatie. De lijst met vrijstellingen van de arbeidsmarkttoets vindt u [hier](#). Mensen die voldoen aan de voorwaarden om te worden vrijgesteld van een werkvergunning, zijn bij aanwerving ook vrijgesteld van de arbeidsmarkttoets. De minister van Arbeid kan een besluit uitvaardigen dat bepaalde groepen werknemers vrijstelt.

Sectoren van de economie waar ongedocumenteerde arbeidsmigranten vaak werken zijn de landbouw, bosbouw en visserij; horeca en toerisme; transport en opslag; bouw; en persoonlijke diensten.⁸ In die sectoren is er vaak een divers personeelsbestand, met een aantal nationale werknemers, mobiele EU-werknemers en arbeidsmigranten met en zonder werkvergunning. Banensegmentatie op een bepaalde werkplek is niet ongebruikelijk. Daarbij krijgen werknemers met de meest stabiele verblijfsstatus het beter betaalde werk met meer verantwoordelijkheid en de werknemers met een meer onzekere status de minder goed betaalde banen.

Er kunnen bepaalde trends worden vastgesteld in de verschillende Europese landen met betrekking tot de nationaliteiten⁹ en statussen van werknemers in bepaalde beroepsgroepen. PICUM-leden werken voornamelijk met arbeidsmigranten met een onzekere of irreguliere status in de volgende beroepsgroepen (gecategoriseerd volgens de internationale standaardclassificatie van beroepen (ISCO-08))¹⁰:

- verleners van persoonlijke diensten – in het bijzonder koks; kelners en barmannen; schoonheidsspecialisten; huishoud(st)ers in privéhuishouden (subhoofdgroep 51);
- verkopers – in het bijzonder verkoopsassistenten (subhoofdgroep 52);
- verzorgend personeel – in het bijzonder verzorgend personeel in kinderdagverblijven; verzorgenden thuiszorg (subhoofdgroep 53);
- veiligheidspersoneel (5414);
- bouwvakkers en aanverwante beroepsgroepen, waaronder elektriciens (subhoofdgroep 71 en subgroep 741);

- naaisters, borduursters en dergelijke (7533);
- bestuurders en bedieners van mobiele installaties – in het bijzonder chauffeurs van auto's en bestelwagens en bestuurders van motorrijwielen; vrachtwagen- en buschauffeurs; dekpersoneel op schepen en dergelijke (subhoofdgroep 83);
- huishoudelijke hulpen en schoonmakers (subhoofdgroep 91);
- arbeiders in de land- en bosbouw en de visserij (subhoofdgroep 92);
- arbeiders in de mijnbouw, de bouwnijverheid, de industrie en het transport (subhoofdgroep 93);
- medewerkers sneldienstrestaurantie (subhoofdgroep 94);
- straatverkopers en op straat uitgeoefende dienstverlenende beroepen (subhoofdgroep 95);
- vuilnisophalers en -verwerkers en andere elementaire beroepen (subhoofdgroep 96).

In landen waar werkvergunningen enkel worden afgegeven voor bepaalde banen of profielen zijn de mogelijkheden voor het aanvragen van een werkvergunning voor het uitvoeren van dit werk zeer beperkt of onbestaand. Er zijn weinig mogelijkheden om dit werk officieel aan te geven met het oog op de nodige belastingen en sociale zekerheidsbijdragen. Indien ongedocumenteerde werknemers hun inkomsten kunnen aangeven, doen ze dat, maar ze kunnen geen aanspraak maken op de rechten die voortvloeien uit de bijdragen die zij en hun werkgevers hebben betaald.¹¹ Verschillende van deze beroepen werden in 2019 ook beschouwd als knelpuntberoepen in een aantal EU-lidstaten (zie de tabel op pagina 9).

8 Zie bijvoorbeeld PICUM (2020). [A Worker is a Worker: How to Ensure that Undocumented Migrant Workers Can Access Justice](#); Emilio Reyneri (2001). [Migrants' involvement in irregular employment in the Mediterranean countries of the European Union](#). International Migration Papers (IMP), Genève: Internationale Arbeidsorganisatie.

9 Trends met betrekking tot welke nationaliteiten vaker migreren naar een bepaald Europees land in vergelijking met een ander land worden vaak beïnvloed door verschillende factoren, zoals historische, voormalige koloniale en linguïstische banden; en door bilaterale overeenkomsten inzake arbeidsmigratie of maatregelen om bepaalde nationaliteiten voorrang te geven op de arbeidsmarkt. In sommige landen kunnen ook tendensen worden vastgesteld met betrekking tot welke banen worden uitgevoerd door mensen van bepaalde nationaliteiten. Die trends worden bepaald door factoren zoals voorschriften inzake arbeidsmigratie, aanwervingsprocedures, rassen- en genderdiscriminatie, en vooroordelen over bepaalde culturen en hun werkeethiek.

10 Zie [ISCO-08 Structure, index correspondence with ISCO-88](#), de internationale standaardclassificatie van beroepen (ISCO) van de Internationale Arbeidsorganisatie (bijgewerkt op 21 juni 2016).

11 In Portugal kan een werknemer zonder papieren of zijn werkgever een dienstverband aangeven bij de sociale zekerheid en socialezekerheidsbijdragen betalen, met een geldige overeenkomst en een geldig paspoort/reisdocument. Een werkvergunning is niet vereist omdat werken en socialezekerheidsbijdragen betalen gedurende 12 maanden de basis kan vormen van een regularisatie op grond van [artikel 88, lid 2 van de vreemdelingenwet](#). De werknemer kan echter geen aanspraak maken op sociale uitkeringen tot hij of zij geregulariseerd is.

Vergunningen gebonden aan één enkele werkgever

Werkvergunningen voor werk dat wordt beschouwd als werk voor laag- of middelmatig geschoolden binden de arbeidsmigrant aan één specifieke functie bij een bepaalde werkgever en zijn slechts voor een korte periode geldig. Als werknemers van werkgever willen of moeten veranderen, moeten ze een nieuwe vergunning aanvragen – een lange en ingewikkelde procedure waarvan de uitkomst voor zowel de toekomstige werkgever als de werknemer onzeker is. In sommige gevallen, zoals voor seizoenarbeiders, zou het mogelijk moeten zijn om van werkgever te veranderen met dezelfde vergunning.¹² Toch is dat in de praktijk bijzonder moeilijk omdat vergunningen slechts gedurende een korte periode geldig zijn en niet verlengd kunnen worden [voor meer informatie over tijdelijke tewerkstellingsregelingen, zie hoofdstuk 2]. Als werknemers hun job verliezen, wordt hun verblijfs- en werkvergunning ongeldig – in sommige gevallen zelfs onmiddellijk.

Wijzigingen in het visum van buitenlandse huishoudelijke hulpen in het Verenigd Koninkrijk tonen duidelijk wat de gevolgen zijn wanneer werknemers maar beperkte mogelijkheden hebben om van werkgever te veranderen en hun vergunning te verlengen. Tussen 1998 en 2012 konden arbeidsmigranten die actief waren als huishoudelijk persoon in het VK jaarlijks een verlenging aanvragen van hun visum. Dit zolang ze actief waren als huishoudelijk persoon ongeacht wie hun werkgever was. In april 2012 werd het recht om van werkgever te veranderen opgeheven en werd de duur van het visum

beperkt tot een maximum van zes maanden (niet verlengbaar). In april 2016 werd het recht om van werkgever te veranderen opnieuw ingevoerd, maar slechts binnen diezelfde termijn van 6 maanden, terwijl het in de praktijk voor huishoudelijke hulpen ontzettend moeilijk is om binnen die tijd ander werk te vinden.¹³ Kalayaan, een organisatie die ondersteuning biedt aan migranten in de huishoudelijke sector in het VK, vergeleek gegevens¹⁴ van gevallen van misbruik die tijdens deze periodes aan hen werden gemeld. Ze stelden vast dat er in de periode 2012-2016, na de veranderingen van april 2012, een aanzienlijke toename was in het percentage huishoudelijke hulpen die gevallen meldden van fysiek, psychologisch of seksueel misbruik, voedselonbering, gebrek aan een slaapkamer/eigen ruimte en zelfs gebrek aan een bed, geen vrije dag, werkdagen van meer dan 15 uur, niet naar buiten mogen gaan, een weekloon van minder dan 50 pond (ongeveer 55 euro), en paspoorten die van de werknemer werden afgenomen. Na april 2016 – toen het recht om van werkgever te veranderen opnieuw werd ingevoerd, maar met behoud van de niet verlengbare termijn van zes maanden – zijn de misbruikpercentages stabiel gebleven en in sommige gevallen zelfs gestegen.¹⁵

Hoewel nationale wetgeving mogelijk voorziet in een aantal andere vergunningen, moeten werkvergunningen vaak vanuit het buitenland worden aangevraagd. Wanneer ze wel in het land zelf kunnen worden aangevraagd, moet de aanvrager

12 De EU-richtlijn betreffende seizoenarbeiders stelt dat de lidstaten seizoenarbeiders moeten toestaan om hun verblijf te verlengen om bij een andere werkgever in dienst te treden (mits de toelatingscriteria nog steeds vervuld zijn). Dergelijke verlengingen moeten mogelijk zijn binnen de omschreven maximale verblijfsduur voor seizoenarbeiders, met een maximale duur van negen maanden per periode van 12 maanden (artikelen 14.1 en 15.3 van de richtlijn 2014/36/EU).

13 Voor meer informatie, zie Kalayaan (2019, 11 september). [Briefing on Overseas Domestic Workers for the Modern Slavery Strategy and Implementation Group \(MSSIG\) Prevent meeting.](#)

14 Kalayaan & Anti-Slavery International (2018, mei). Submission to the UN Special Rapporteur on Contemporary forms of Slavery, Questionnaire on Domestic Servitude of Migrant Domestic Workers.

15 Ibid.; Kalayaan (2019, 11 september). [Briefing on Overseas Domestic Workers for the Modern Slavery Strategy and Implementation Group \(MSSIG\) Prevent meeting.](#)

een reguliere verblijfsstatus hebben. Sommige mensen mogen ook hun type vergunning of status niet veranderen, of kunnen tot de ontdekking komen dat een maanden- en jarenlange verblijfs- en werkperiode niet meetelt voor het aanvragen van een vaste of langdurige verblijfsvergunning.

Dit creëert een situatie waarbij werknemers afhankelijk zijn van werkgevers (omdat het behouden van een bepaalde baan allesbepalend is), en waarbij ontslag en arbeidsuitbuiting mensen dwingen om

irregulier in een land te verblijven en zwartwerk te verrichten – een uitzichtloze situatie met nauwelijks mogelijkheden om zich terug op de arbeidsmarkt te begeven en hun status te regulariseren.

Het houdt ook de beweging op de arbeidsmarkt tegen die nodig is voor professionele ontwikkeling en werkgelegenheidsgroei, eerlijke concurrentie, een doeltreffende afstemming van de vraag en het aanbod op de arbeidsmarkt, en aanpassingen aan de behoeften van werknemers en werkgevers.

Het perspectief van arbeidsmigranten

Beleidsstrategieën inzake arbeidsmigratie worden grotendeels ontwikkeld op basis van de behoeften van de arbeidsmarkt. Doordat er te weinig aandacht wordt besteed aan het perspectief van arbeidsmigranten, hun autonomie en hun investeringen in arbeidsmigratie ontstaan er blinde vlekken in de beleidsvorming, met weinig positieve resultaten voor alle betrokkenen. Zo is de redenering achter vergunningen die zijn gebonden aan één enkele werkgever bijvoorbeeld een erkenning van de investering van de werkgever in het wervingsproces van de arbeidsmigrant. Daarbij wordt evenwel geen rekening gehouden met de grote investeringen van arbeidsmigranten, hun gezinnen en gemeenschappen. Werken en zo bijdragen aan de groei van de economie van een ander land kost tijd, geld en sociaal kapitaal.

Hoewel internationale richtlijnen¹⁶ bepalen dat wervingskosten of gerelateerde kosten niet rechtstreeks ten laste van arbeidsmigranten mogen worden gebracht, draaien werknemers in de praktijk toch op voor verschillende kosten en doen ze aanzienlijke financiële investeringen op het gebied

van arbeidsmigratie. Kosten die in de praktijk voor rekening van de arbeidsmigranten kunnen komen zijn medische kosten, verzekeringskosten, kosten voor vaardigheden en kwalificatietesten, kosten voor opleiding en oriëntatie, materiële kosten, reis- en verblijfskosten, administratieve kosten en vergoedingen voor wervingsdiensten.

Daarnaast zijn arbeidsmigranten verplicht om de taal, gewoonten en maatschappelijke en wettelijke structuren van een ander land te leren. In het land waarnaar ze verhuizen hebben ze vaak nog geen sociaal netwerk, dus moeten ze bij aankomst en in de loop van de jaren een ondersteunend sociaal netwerk opbouwen. Ze worden gescheiden van gezinsleden en gemeenschappen uit hun land van herkomst of voorgaande woonplaats, en moeten hen vaak financieel ondersteunen.

Arbeidsmigranten spelen dus een belangrijke rol in de ontwikkeling van maatschappij en economie. Toch wordt er bij vergunningsbeperkingen, die ervoor zorgen dat hun status afhangt van bepaalde individuen en functies, geen rekening gehouden met

¹⁶ Internationale Arbeidsorganisatie Genève (2019). [General principles and operational guidelines for fair recruitment and Definition of recruitment fees and related costs.](#)

hún investering. Bovendien creëren die beperkingen een risico op uitbuiting, zoals hierboven beschreven. Wanneer arbeidsmigranten aan hun avontuur beginnen, kunnen ze hierbij doelen op kortere of langere termijn voor ogen hebben¹⁷ en kunnen hun verwachtingen na verloop van tijd veranderen. Het is echter niet redelijk om te verwachten dat een arbeidsmigrant na korte tijd vertrekt als de omstandigheden van de tewerkstelling niet naar verwachting zijn.

Om eerlijk, officieel werk te bevorderen, is het van essentieel belang om rekening te houden met het perspectief van arbeidsmigranten;¹⁸ de investering van arbeidsmigranten, hun gezinnen en gemeenschappen in een succesvolle arbeidsmigratie; en de mogelijke kwetsbaarheden waarmee mensen geconfronteerd kunnen worden als nieuwkomers.

De reproductie van ongelijkheden

Discriminatie – op persoonlijk, institutioneel en structureel niveau – belemmert in belangrijke mate de toegang tot goedbetaalde tewerkstelling. Op persoonlijk niveau spelen genderspecifieke en op nationaliteit of religie gebaseerde stereotypen en vooroordelen nog steeds een belangrijke rol bij wervings- en indienstnemingprocedures.¹⁹ Kijkend naar de statistieken van de eerste vergunningsaanvragen voor bezoldigde activiteiten (hooggeschoolden, seizoensarbeiders, onderzoekers en anderen) werden er in 2018 door de 28 EU-lidstaten meer vergunningen afgegeven aan burgers van de Verenigde Staten van Amerika dan aan de burgers van alle Afrikaanse landen samen.²⁰

Wanneer vergunningen voor eerlijk en vast werk, waarbij de mogelijkheid bestaat om familie mee te brengen, enkel beschikbaar zijn voor mensen die goedbetaalde tewerkstelling vinden, veroorzaakt dit in heel Europa ongelijkheden tussen mannen en vrouwen, rassen en klassen.

Veel werk dat arbeidsmigranten ofwel op irreguliere basis of met zeer onzekere vergunningen moeten uitvoeren, worden gecategoriseerd als 'laaggeschoolde' arbeid – ook in de ISCO-classificaties, waar ze voornamelijk in verband worden gebracht met vaardigheidsniveaus één en twee.²¹ Bij de ISCO-methode wordt een vaardigheid beoordeeld

17 Zie bijvoorbeeld: Mendoza, D.R., i.s.m. Florczak, I. & Nepal, R. (2020, oktober). [Shifting Labour Frontiers: The recruitment of South Asian migrant workers to the European Union](#). FNV Mondiaal.

18 Voor onderzoek naar de perspectieven van arbeidsmigranten, zie bijvoorbeeld: Bureau voor de grondrechten (2019), [Protecting migrant workers from exploitation in the EU: workers' perspectives](#). Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie.

19 Zoals bijvoorbeeld aangegeven in het [EU-actieplan tegen racisme 2020-2025](#) is "discriminatie op het werk of bij het zoeken naar werk echter wijdverbreid; zij kan vele vormen aannemen en bepaalde groepen meer treffen dan andere. Zo worden mensen van Afrikaanse afkomst geconfronteerd met een bijzonder sterke kloof tussen de kwaliteit van hun werk en hun opleidingsniveau, hetgeen tot uiting komt in een lager percentage voor betaald werk bij wie een hoger-onderwijsdiploma heeft behaald in vergelijking met de bevolking in het algemeen. Er zijn aanwijzingen dat kandidaten die in hun curriculum vitae openlijk aangeven moslim te zijn, minder uitnodigingen voor sollicitatiegesprekken ontvangen dan even gekwalificeerde kandidaten met een "religieus neutraal" curriculum vitae." (Mededeling van de Europese Commissie – [Een Unie van gelijkheid: EU-actieplan tegen racisme 2020-2025](#). COM(2020) 565 final, Brussel, 18/9/2020).

20 Gegevens over de eerste vergunningen die in 2018 in de 28 EU-lidstaten werden afgegeven in het kader van bezoldigde activiteiten (hooggeschoolden, seizoensarbeiders, onderzoekers en anderen) tonen aan dat aan burgers uit de 55 landen die als Afrika worden gecodeerd slechts 5% van de vergunningen werd afgegeven (38.099). Aan burgers uit de 35 landen die als Amerika worden gecodeerd werd 13% (93.018) van de vergunningen afgegeven, waarvan 38.500 vergunningen aan burgers van de Verenigde Staten van Amerika (iets meer dan aan de burgers van alle Afrikaanse landen samen). Aan burgers uit de 10 landen die als Midden- en Oost-Europa worden gecodeerd werd 51% (368.032) van het totaal aantal vergunningen afgegeven (analyse gebaseerd op gegevens van Eurostat: [First permits issued for remunerated activities by reason, length of validity and citizenship](#), bijgewerkt op 22 oktober 2019).

21 Internationale Arbeidsorganisatie (ILO). [ISCO-08 Part 1: Introductory and methodological notes – ISCO International Standard Classification of Occupations, updated 21 June 2016](#).

op basis van de aard van de verrichte werkzaamheden, de kenmerkende taken en plichten van de activiteit; het vereiste formele onderwijs- en opleidingsniveau; en de vereiste mate van informele opleiding of eerder opgedane werkervaring. Deze beroepen berusten echter op een aantal technische en interpersoonlijke vaardigheden en competenties. Doordat de kenmerkende beschrijvingen verre van neutraal zijn, weerspiegelt en verankert deze categorisering vooroordelen over welke functies goedbetaald moeten zijn en werkzekerheid, een loopbaantraject en fatsoenlijke arbeidsomstandigheden moeten bieden.

Tijdens de COVID-19-pandemie kwam er enige erkenning voor de essentiële rol van bepaalde werknemers die als laaggeschoold worden gecategoriseerd. Voorbeelden zijn die werknemers die ervoor zorgen dat de supermarkten open kunnen blijven, de rekken aangevuld worden en het openbaar vervoer beschikbaar blijft.²² Het herstel van de COVID-19-pandemie biedt een kans om het waarde-kader te herzien, om de onmiskenbare, belangrijke rol van alle werknemers in gemeenschappen en samenlevingen te benadrukken en de noodzaak aan gelijke kansen en eerlijk werk voor iedereen te erkennen.

Belangrijkste conclusies over de huidige bepalingen inzake werkvergunningen

Het gebrek aan arbeidsmigratiekanalen en de gangbaarheid van zeer beperkende werkvergunningen zorgt er ondanks de aanhoudende vraag van sectoren en beroepsgroepen voor dat werknemers gedwongen worden tot irregulier, informeel werk.

Het huidige beleid belemmert (of creëert overdreven zware administratieve hindernissen voor) de tewerkstelling van arbeidsmigranten in essentiële beroepen. Het bemoeilijkt ook de flexibiliteit van de arbeidsmarkt en de beroepsbevolking om zich aan te passen aan de behoeften van werkgevers en werknemers.

In dit verband is er een enorm tekort aan eerlijk werk met een hoge mate aan loondiefstal, arbeidsongevallen en arbeidsuitbuiting, alsook risico's van schuldbinding en mensenhandel.²³ Discriminatie en ongelijkheden tussen mannen en vrouwen, rassen en klassen worden gereproduceerd.

22. Zie bijvoorbeeld: Raad van de EU (2020, 9 oktober). [Conclusies van de Raad betreffende het verbeteren van de werk- en leefomstandigheden van seizoenarbeiders en andere mobiele werknemers](#); Persbericht van de Europese Commissie (2020, 16 juli). [Coronavirus: Europese Commissie roept op seizoenarbeiders te beschermen](#); Persbericht van de Europese Commissie (2020, 25 mei). [COVID-19: No free movement of critical workers without adequate protection](#); lijst met essentiële werknemers/beroepen in het kader van de COVID-19-beperkingen in [Nederland](#) en [België](#).

23. Voor meer informatie over barrières om zich te beroepen op arbeidsrechten en doeltreffende klachtenmechanismen voor arbeidsmigranten, zie: PICUM (2020) [A Worker is a Worker: How to Ensure that Undocumented Migrant Workers Can Access Justice](#). Brussel: PICUM; PICUM (2020, oktober) [PICUM Key messages and recommendations on Human trafficking](#). Brussel: PICUM.

2. Belangrijke ontwikkelingen in de organisatie van arbeidsmigratie dreigen deze problemen te verergeren

Op basis van deze algemene situatie kunnen een aantal belangrijke tendensen worden vastgesteld die de arbeidsmarkt nog meer dreigen te segmenteren, voor extra administratieve complexiteit kunnen zorgen en arbeidsomstandigheden verder kunnen verslechteren. Hoewel tijdelijke

arbeidsmigratieprogramma's, bilaterale overeenkomsten inzake arbeidsmigratie, en uitzend- en wervingsbureaus niet nieuw zijn, blijft hun rol en belang in de organisatie van arbeidsmigratie in heel Europa toenemen. Voor elke ontwikkeling worden beleidsmaatregelen voorgesteld.

Tijdelijke migratieprogramma's

Dankzij tijdelijke migratieprogramma's of 'programma's voor circulaire migratie' kunnen werknemers slechts gedurende een zeer korte periode, vaak minder dan een jaar, blijven. Daarna moeten ze voor een tijd terugkeren naar hun land van herkomst vooraleer ze opnieuw kunnen migreren om te werken. Deze programma's worden soms gerechtvaardigd als een manier om de emigratie van essentiële werknemers uit hun land van herkomst (de zogenaamde 'braindrain') te vermijden, en om op een utilitaire manier tegemoet te komen aan de behoefte van werkgevers aan arbeidsmigranten.

Dergelijke programma's blijken de risico's op arbeidsuitbuiting, schuldbinding en afhankelijkheid van bemiddelaars op de arbeidsmarkt aanzienlijk te verhogen.²⁴ Zelfs wanneer werknemers beschermd

worden door het arbeidsrecht, maken de korte periode, de afhankelijkheid van hun werkgever (vaak zowel voor huisvesting als voor hun inkomen) en vaak geïsoleerde leef- en arbeidsomstandigheden het voor werknemers heel moeilijk om toegang te krijgen tot informatie, vertrouwd te raken met administratieve en juridische procedures, zich te organiseren en collectief te onderhandelen, of om hun rechten op te eisen via formele klachtenmechanismen. Dat blijkt zeer duidelijk uit de wijdverbreide uitbuiting van mobiele werknemers in de EU/EEA die een arbeidsovereenkomst van zeer korte duur hebben – bijvoorbeeld in de landbouw²⁵ of ouderenzorg²⁶ in sommige landen.

24 Zie bijvoorbeeld: FLEX (2019, mei). [The Risks of Exploitation in Temporary Migration Programmes: A FLEX response to the 2018 Immigration White Paper](#).

25 Zie bijvoorbeeld: Open Society European Policy Institute and European University Institute (2020). [Are Agri-Food Workers Only Exploited in Southern Europe? Case studies on migrant labour in Germany, the Netherlands and Sweden](#). Open Society Foundations.

26 In het Duitstalige gedeelte van Zwitserland bijvoorbeeld worden werknemers uit Midden- en Oost-Europese landen zoals Polen aangeworven door bureaus om in extreme omstandigheden en met kortlopende arbeidsovereenkomsten en vergunningen in de ouderenzorg te werken. Ze werken tot 3 maanden lang 24 uur per dag en 7 dagen op 7. De bureaus garanderen de familie dat er familiecontinuïteit zal zijn, maar de werknemers zelf krijgen alleen tijdelijk werk en worden uitgebuit. Voor meer informatie, zie bijvoorbeeld: Schilliger, S. (2016, 20 september). [Self-organised struggles of migrant care workers](#). Open Democracy. Een gelijkaardige praktijk is ook een groot probleem in Duitsland, zie bijvoorbeeld: Kirch, D. (2020, 25 november). [Razzia in der häuslichen Pflege im Saarland](#), Saarbrücker Zeitung; en in Oostenrijk, zie bijvoorbeeld: Erizanu, P. (2020, 16 april). [Stranded or shunned: Europe's migrant workers caught in no-man's land](#). The Guardian.

Op EU-niveau bepaalt de richtlijn betreffende seizoenarbeiders²⁷ de voorwaarden voor toegang en verblijf en de rechten met het oog op seizoenarbeid (omschreven als seizoenafhankelijke activiteiten). Dergelijke vergunningen voor de korte termijn worden echter niet alleen gebruikt voor werk dat vooral seizoengebonden is; vergunningen voor seizoenarbeid worden ook afgegeven om bijvoorbeeld te werken in de industrie, bouwnijverheid, groot- en detailhandel, en de reparatie van auto's en motorfietsen.²⁸ En ook al is het werk wel rechtstreeks seizoengebonden, zoals de landbouw, wil dit niet noodzakelijk zeggen dat de behoefte aan werknemers daalt, want werknemers werken vaak

in verschillende seizoenen en regio's, met verschillende producten.

Dit soort tijdelijke arbeidsmigratieprogramma's brengt eigenlijk een duurzame personeelsplanning in gevaar, zowel in de landen van herkomst als in de landen van bestemming. Door de langdurige behoefte aan arbeidskrachten op te vangen via tijdelijke migratie moet personeel voortdurend worden vervangen en opgeleid. De preciaire situatie van tijdelijke arbeidsmigranten kan ook resulteren in een beperkte werkgelegenheid en beperkte toegang tot sociale bescherming en andere socio-economische rechten in hun land van herkomst.

Voorgestelde beleidsmaatregelen over tijdelijke migratieprogramma's

Tijdelijke migratieprogramma's moeten worden vervangen door een arbeidsmigratiebeleid dat de essentiële kenmerken omvat die in dit rapport worden uiteengezet (zie de Aanbevelingen en Bijlage 1), met initiële vergunningen met een redelijke termijn en met integratietrajecten.

Om de bezorgdheid inzake de beroepsbevolking van landen van herkomst aan te pakken, moet een arbeidsmigratiebeleid zich richten op algemene werkvergunningssystemen die openstaan voor werknemers van alle nationaliteiten, veeleer dan op bilaterale overeenkomsten met bepaalde landen van herkomst. Zo wordt diversiteit gecreëerd en zo is men niet afhankelijk van werknemers van bepaalde landen.

Wanneer arbeidsmigranten bovendien een stabiele status krijgen, kan dit de mobiliteit rechtstreeks bevorderen – als vrije keuze, niet als verplichting. Het biedt arbeidsmigranten de mogelijkheid om te investeren en deel te nemen in hun land van herkomst zonder het risico te lopen dat ze hun verblijf, rechten en investeringen in het Europese land verliezen.

²⁷ Richtlijn 2014/36/EU.

²⁸ [Gegevens van Eurostat](#) over vergunningen met het oog op seizoenarbeid per status, geldigheidsduur, economische sector en staatsburgerschap, opgesplitst op basis van de NACE Rev. 2 nomenclatuur van economische activiteiten voor de jaren 2016 tot 2019. In 2018 werden er in Slowakije bijvoorbeeld 1978 vergunningen voor seizoenarbeiders afgegeven, waarvan 1412 voor de industrie, 137 voor de groot- en detailhandel en de reparatie van auto's en motorfietsen, 127 voor de landbouw, bosbouw en visserij, 125 voor de bouwnijverheid, 84 voor het verschaffen van accommodatie en maaltijden, 40 voor administratieve en ondersteunende diensten, 33 voor vrije beroepen en overige wetenschappelijke en technische activiteiten, 6 voor vastgoedactiviteiten, 5 voor onderwijs, 5 voor transport en opslag, en 4 voor kunst, amusement en recreatie.

Bilaterale overeenkomsten inzake arbeidsmigratie

Hoewel bilaterale overeenkomsten inzake arbeidsmigratie lange tijd werden gebruikt als instrument voor het buitenlands beleid, worden ze op EU-niveau meer en meer gezien als beloning voor landen die meewerken aan de uitzetting van hun onderdanen en van anderen die op doorreis zijn.²⁹ Anderzijds kunnen veranderingen van de EU-visumcode mogelijke beperkingen met zich meebrengen voor mensen uit landen waarvan gemeend wordt dat ze niet voldoende meewerken aan overnameprocedures.³⁰

Dit werkt contraproductief omdat hierdoor meer mensen in de irregulariteit dreigen terecht te komen, en het doet vragen op rijzen over discriminatie en structureel racisme, en over de legitimiteit van de EU in diplomatieke betrekkingen. Tegelijkertijd heeft de retoriek rond het uitbreiden van reguliere migratiekanalen en mobiliteit zich nog niet vertaald in relevante en eerlijke kansen om te migreren voor werk, zelfs niet voor onderdanen van landen die meewerken aan overnameprocedures.³¹ Wanneer er voor een heel specifieke arbeidscorridors gecreëerd worden, is de werving ook zeer gendergebonden, met zeer beperkte mogelijkheden op grond van nationaliteit en gender als gevolg. Daarnaast worden vooroordelen over genderrollen, nationaliteiten en culturen in het land van immigratie hierdoor mogelijk nog groter.

Als bilaterale of multilaterale overeenkomsten bovendien de basis vormen voor arbeidsmigratie, vergroot dit het aantal verschillende procedures en voorschriften die werknemers, werkgevers en autoriteiten in acht moeten nemen, en neemt ook het aantal verschillende werknemersstatuten toe. Zo kunnen deze overeenkomsten ertoe leiden dat de arbeidsmarkt nog meer wordt gesegmenteerd en dat bureaucratische procedures en zwart-werk toenemen. Ook discriminatie kan op deze manier worden versterkt, doordat verschillende werknemers verschillende rechten hebben.³² Er is een gebrek aan transparantie en democratisch toezicht op deze overeenkomsten, vooral wanneer ze tot stand komen met nauwe betrokkenheid van bepaalde werkgevers. Hoewel bilaterale overeenkomsten inzake arbeidsmigratie tot nu toe vaak werden omschreven als een 'triple win'-situatie voor de landen van herkomst, de landen van bestemming (met inbegrip van werkgevers) en de arbeidsmigranten zelf, toch wijst een analyse van hun tenuitvoerlegging door de jaren heen op grote tekortkomingen op het vlak van de rechten en gevolgen voor arbeidsmigranten.³³

29 Zie bijvoorbeeld de Mededeling van de Europese Commissie over een [nieuw migratie- en asielpact](#). COM(2020) 609 final, 23 september 2020.

30 Verordening (EG) Nr. 810/2009, zoals gewijzigd in 2019 door Verordening (EU) 2019/1155. De voorwaarden voor samenwerking op het gebied van terugkeer en overname worden ook op andere beleidsterreinen ingevoerd, met inbegrip van internationale ontwikkelingssamenwerking en handel. Voor meer informatie, zie bijvoorbeeld: MEDAM (Mercator Dialogue on Asylum and Migration) (2020). [European and African perspectives on asylum and migration policy: Seeking common ground](#). 2020 MEDAM Assessment Report on asylum and migration policies in Europe. Kiel: IfW.

31 MEDAM (Mercator Dialogue on Asylum and Migration) (2020). [European and African perspectives on asylum and migration policy: Seeking common ground](#). 2020 MEDAM Assessment Report on asylum and migration policies in Europe. Kiel: IfW, p. 28.

32 Ook al bevat de 'EU-richtlijn inzake de gecombineerde vergunning' verschillende bepalingen voor gelijke behandeling, toch worden deze nog steeds onvoldoende toegepast en blijven ze ontoereikend. In vergelijking met nationale onderdanen kunnen werknemers bijvoorbeeld moeilijkheden ondervinden om op niet-discriminerende wijze te worden behandeld wanneer voor een bepaalde functie op een bepaalde werkplek vooral arbeidsmigranten worden aangeworven in het kader van een bilaterale overeenkomst.

33 Zie bijvoorbeeld: Wickramasekara, P. (2011). [Circular Migration: A Triple Win or a Dead End](#). Genève: IAO, 114p. (GURN discussion paper; no.15); Angenendt, S. (2014, januari). [Triple-Win Migration: Challenges and Opportunities](#). Migration Strategy Group on Global Competitiveness.

Voorgestelde beleidsmaatregelen over bilaterale overeenkomsten inzake arbeidsmigratie

Als bilaterale overeenkomsten inzake arbeidsmigratie tot stand komen, moeten er een aantal normen worden gewaarborgd om de resultaten voor alle betrokkenen te verbeteren, inclusief de normen die zijn uiteengezet in dit rapport (zie de Aanbevelingen en Bijlage 1).

Tegelijkertijd draagt een alomvattend arbeidsmigratiebeleid – waarbij vergunningen afgegeven worden aan werknemers van eender welke nationaliteit – bij aan een betere regelgeving en beheer van migratie en arbeidsmarkten.

Particuliere uitzend- en wervingsbureaus

De vereisten en procedures voor het aanvragen van visa, verblijfs- en werkvergunningen zijn ingewikkeld en slecht toegankelijk. Bovendien wordt vaak vereist dat de werknemer nog niet aanwezig is in het toekomstige tewerkstellingsland. Die complexiteit dwingt zowel werknemers als werkgevers vaak om zich te beroepen op bemiddelaars om het proces te vergemakkelijken. Daartoe behoren particuliere uitzend- en wervingsbureaus.

In beide gevallen wordt de tewerkstelling via dergelijke bureaus geassocieerd met praktijken die de geldende arbeids- en sociale zekerheidsvoorschriften omzeilen. Door gebruik te maken van arbeidsbemiddelaars stijgt het aantal betrokken mensen en organisaties die hun voordeel uit dit wervingsproces willen halen. Dat vergroot op zijn beurt de risico's op verkeerde informatie en maakt de regelgeving moeilijker. Wervingsbureaus – met inbegrip van erkende arbeidsbemiddelaars – kunnen zich ook beroepen op subagenten en informele tussenpersonen.

Arbeidsmigranten die tewerkgesteld zijn via bureaus kunnen geconfronteerd worden met ingewikkelde arbeidsstructuren waarbij niet helemaal duidelijk is wie de werkgever is. Die structuren kunnen het moeilijk maken om iemand aansprakelijk te stellen voor misbruiken zoals verbroken contracten, ongeoorloofde bemiddelingskosten (die soms worden aangerekend door meerdere tussenpersonen), slechte arbeidsomstandigheden en lage lonen, schuldslavernij en inbeslagname van documenten.³⁴

34 Zie bijvoorbeeld: Bureau voor de grondrechten (2019). [Protecting migrant workers from exploitation in the EU: workers' perspectives](#). Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie; Mendoza, D.R., i.s.m. Florczak, I. & Nepal, R. (2020, oktober). [Shifting Labour Frontiers: The recruitment of South Asian migrant workers to the European Union](#). FNV Mondiaal.

Voorgestelde beleidsmaatregelen over particuliere uitzend- en wervingsbureaus

Particuliere uitzend- en wervingsbureaus moeten beter worden gecontroleerd en gereguleerd, rekening houdende met Verdrag nr. 181 van de Internationale Arbeidsorganisatie en de Algemene beginselen en operationele richtsnoeren inzake eerlijke aanwerving.³⁵

35 AIO (2019). [General principles and operational guidelines for fair recruitment and Definition of recruitment fees and related costs](#). Genève: Internationale Arbeidsorganisatie; zie ook relevante bronnen van de [IOM](#) en de [WHO](#). Op EU-niveau heeft de richtlijn betreffende uitzendarbeid (2008/104/EG) betrekking op de gelijke behandeling van uitzendkrachten, maar voorziet niet volledig in de situatie van arbeidsmigranten of internationale particuliere wervingsbureaus. EU-instellingen dringen aan om op dat vlak actie te ondernemen, zie bijvoorbeeld: [Verbeteren van werk- en leefomstandigheden van seizoenarbeiders en andere mobiele werknemers: Raad neemt conclusies aan](#) (2020, 9 oktober) en de [Resolutie van het Europees Parlement van 19 juni 2020 over Europese bescherming van grensoverschrijdende en seizoenarbeiders in het kader van de COVID-19-crisis](#) (2020, 19 juni). De Europese Commissie heeft in 2011 Shift en het Instituut voor de mensenrechten en het bedrijfsleven de opdracht gegeven om een sectorspecifieke leidraad op te stellen, de [Employment & Recruitment Agencies Sector Guide on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights](#).

3. Bredere sociaal-economische trends: rechtvaardige transitie bij het herstel na COVID-19

De nieuwe industriestrategie³⁶ van de EU legt het zwaartepunt op de benodigde dubbele transitie naar klimaatneutraliteit en digitaal leiderschap om de duurzame en concurrerende positie van Europa te behouden. Daarbij erkent de Europese Green Deal³⁷ dat bepaalde regio's, industrieën en werknemers voor bijzondere uitdagingen staan en dat er aanvullende maatregelen nodig zijn voor een meer rechtvaardige en inclusieve transitie.

Dergelijke kwesties zijn even relevant bij digitale ontwikkelingen, met een aanhoudende kloof in zowel de toegang tot technologie als de mogelijke

negatieve effecten op de grondrechten als gevolg van digitalisering, mechanisering, kunstmatige intelligentie en toezicht.

Vakbonden en sociale bewegingen hebben benadrukt dat – met het oog op een rechtvaardige en inclusieve transformatie – een aantal sociale maatregelen nodig zijn om de rechten en bestaansmiddelen van werknemers te waarborgen. Bij een rechtvaardige transitie mag de rol van arbeidsmigranten niet worden ontkend en arbeidsmigranten mogen niet in de steek worden gelaten.

Naar waardig werk voor iedereen

In de eerste plaats mag arbeidsmigratie niet worden gebruikt als een alternatief voor het hervormen van sectoren om fatsoenlijke arbeidsomstandigheden te garanderen. Migranten krijgen vaak de schuld van veranderingen in de arbeidsmarkt die het gevolg zijn van transformaties zoals de globalisering, de industrialisering, privatisering en deregulering.

Terwijl een restrictief arbeidsmigratiebeleid wordt voorgesteld als een mechanisme om lokale werknemers een voorkeursbehandeling te geven, kan het uiteindelijk xenofobie en racisme aanwakkeren. Ondanks de vraag naar personeel belemmert een restrictief beleid de reguliere arbeidsmigratie en

dwingt het werknemers en werkgevers tot niet-reguliere arbeidsovereenkomsten. Het houdt een verhaal in stand dat sterk focust op het idee dat dit werk 'beschermde' zouden moeten zijn voor lokale werknemers en dat tegelijkertijd arbeidsmigranten de schuld geeft van de slechte omstandigheden die ze gedwongen moeten aanvaarden.

Arbeidsmigranten lopen ook het risico om tot die groep te behoren die het hardst getroffen en beschuldigd wordt tijdens klimaat- en digitale transitie in Europese economieën. Dat is zelfs nog meer het geval na COVID-19, waarbij we wellicht een globale economische terugslag, stijgende

³⁶ Zie bijvoorbeeld: Europese Commissie (2020, 10 maart). [Informatieblad – Een nieuwe industriestrategie voor een wereldwijd concurrerend, groen en digitaal Europa](#).

³⁷ Mededeling van de Europese Commissie. [De Europese Green Deal](#). COM(2019) 640 final, Brussel, 11.12.2019.

werkloosheid in bepaalde sectoren, verdere digitalisering en mechanisering, en bezuinigingen op de overheidsfinanciering zullen zien. Tegelijkertijd zullen er inspanningen geleverd worden om essentiële economische sectoren meer veerkracht te bieden om in de toekomst schokken te kunnen opvangen.³⁸

Maatregelen om alle werknemers betere arbeidsomstandigheden te kunnen bieden, en vergunningen voor arbeidsmigranten in alle sectoren en beroepsgroepen: moet integraal deel uitmaken van beleidsmaatregelen en grotere economische hervormingen.

Ongelijkheden wegwerken in een mondiale economie

Ten tweede zijn er bredere vraagstukken met betrekking tot raciale en sociale rechtvaardigheid, en hoe de economie wordt georganiseerd. De vroegere en huidige Europese economieën maken deel uit van globale economieën, waarin rijkdom wordt opgebouwd en hulpbronnen op onevenredige wijze door verschillende landen worden ontgonnen. Die situatie draagt rechtstreeks bij tot de beperkte bestaansmogelijkheden in sommige landen van herkomst, en kan door digitale en klimaattransities nog nijpender worden.³⁹

Het is van essentieel belang dat er meer erkenning voor en overleg komt over de manier waarop zowel het werk van arbeidsmigranten als de hulpbronnen uit hun landen van herkomst een drijvende kracht vormen achter de rijkdom en groei van Europese economieën.

Het is daarom uitermate belangrijk dat arbeidsmigratie en menselijke mobiliteit deel uitmaken van een breder beleid om sectoren te hervormen, zodat deze op economisch, milieutechnisch en maatschappelijk vlak duurzaam en veerkrachtig zijn.

38 Zie bijvoorbeeld: Anderson, B., Poeschel, F.G. & Ruhs, M. (2020). [COVID-19 and systemic resilience: rethinking the impacts of migrant workers and labour migration policies](#). EUI RSCAS, 2020/57, Centrum voor migratiebeleid.

39 Zie bijvoorbeeld: Ahlers, R., Kiezebrink, V. & Dugersuren, S. (2020, februari). [Undermining Mongolia: De greep van het bedrijfsleven op ontwikkeling](#). Amsterdam: SOMO, i.s.m. OT Watch (Mongolië); Amis de la Terre France, CETIM, Observatoire des multinationales, OMAL & het Transnational Institute (2018, oktober). [The EU and the Corporate Impunity Nexus](#); Milo-Dale, L. (2019, 15 november). [Unclear EU fishing deals compromise food security and sustainable seafood](#). WWF.

De weg vooruit

Als arbeidsmigratie goed wordt beheerd, heeft dat positieve gevolgen voor iedereen: voor gemeenschappen in de landen van herkomst en bestemming, voor arbeidsmigranten en hun gezin, en voor werkgevers. Het verschaffen van werkzekerheid en eerlijk werk, informatie en keuzes aan werknemers is de beste manier om de vraag en het aanbod op de arbeidsmarkt beter op elkaar af te stemmen en arbeidsmigratie te stimuleren. Dat draagt op zijn beurt bij aan bloeiende economieën en gemeenschappen wereldwijd.

Een goed opgezet, integraal arbeidsmigratiebeleid is een beleid dat niet te sterk is gefragmenteerd of moeilijk en ingewikkeld wordt gemaakt door verschillende sectorale en nationale beperkingen, en verschillende statussen en rechten.

Het biedt een duidelijk regelgevingskader en bevordert een gelijk speelveld dat duurzaam en ethisch is, met fatsoenlijke arbeids- en levensomstandigheden voor alle werknemers, met inbegrip van arbeidsmigranten. Daarnaast maakt het deel uit van een breder werkgelegenheids- en sociaal beleid dat streeft naar gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt, fatsoenlijke arbeidsomstandigheden, en sociale zekerheid en integratie.

Om dat te bereiken, moeten de mogelijkheden om een werkvergunning te krijgen voor eerlijk werk – met aandacht voor een gelijke behandeling, mobiliteit, en maatschappelijke, gezins- en verblijfsrechten – aanzienlijk worden uitgebreid en beschikbaar worden gesteld voor alle functies en sectoren.

Dat is op verschillende manieren mogelijk; er is geen arbeidsmigratiebeleid dat in alle omstandigheden perfect is. Toch bestaan er kenmerken die essentieel zijn voor een succesvol beleid,⁴⁰ die eerlijk werk en sociale integratie bevorderen, zowel op nationaal niveau als op bilateraal/multilateraal niveau of op EU-niveau.

⁴⁰ Veel van de onderstaande aanbevelingen werden gedaan door anderen, met inbegrip van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA), zie met name [FRA Opinions](#) inzake de bescherming van arbeidsmigranten tegen uitbuiting.

Essentiële kenmerken van een succesvol beleid inzake arbeidsmigratie en werkvergunningen

1. Gestroomlijnde en efficiënte procedures:

- **Goed beheer:** procedures om visa of vergunningen te krijgen of te verlengen moeten voldoen aan redelijke administratieve vereisten. Informatie over de aanvraagprocedures, vereisten en geldende voorschriften moeten in duidelijke en toegankelijke taal openbaar beschikbaar worden gesteld voor potentiële werkgevers en werknemers.
- **Gebaseerd op een werkaanbod:** voor alle functies en sectoren moet er voldoende werkaanbod zijn, en de arbeidsvoorwaarden moeten in lijn zijn met de geldende arbeidswetgeving of collectieve arbeidsovereenkomsten. Als ingezeten werknemers in enige mate voorrang moeten krijgen op de arbeidsmarkt, moet het mechanisme ervoor zorgen dat ingezeten werknemers naar de functie kunnen solliciteren, maar het mag werkgevers niet beletten om via aanwervingsprocedures hun voorkeurskandidaat te selecteren.
- **Stabiliteit voor werknemers en werkgevers:** vergunningen moeten een redelijke looptijd van minstens twee jaar hebben. Vergunningen moeten verlengd kunnen worden zonder dat werknemers daarvoor het land moeten verlaten.
- **Binnenlandse aanvragen:** mensen moeten in het land zelf de verschillende verblijfs- en werkvergunningen kunnen aanvragen waarin de nationale wetgeving voorziet, ongeacht hun status, ook als ze ongedocumenteerd zijn. Beperkingen voor mensen die veranderen van status of vergunning moeten worden opgeheven.
- **Belangrijke arbeidskrachten aantrekken:** er moeten ook systemen worden ontwikkeld die mensen een gewaarborgde vergunning bieden op basis van individuele criteria en niet op basis van een werkaanbod (zogenaamde 'aanbodgestuurde' modellen).

2. Autonomie voor werknemers:

- **Procedures in handen van werknemers:** werknemers moeten ook zelf vergunningen kunnen aanvragen.
- **Mobiliteit op de arbeidsmarkt:** vergunningen mogen niet gebonden zijn aan één werkgever. Mensen moeten van werkgever, soort werk en sector kunnen veranderen en voor meer dan één werkgever kunnen werken zonder toestemming van de werkgever of de arbeidsbemiddelaar.
- **Onafhankelijkheid van werkgevers:** vergunningen moeten geldig blijven gedurende een redelijke termijn van werkloosheid, zodat werknemers die hun werk verliezen of ontslag nemen naar ander werk kunnen zoeken. In die periode moeten ze op zijn minst onder dezelfde voorwaarden als nationale onderdanen een beroep kunnen doen op financiële en praktische ondersteuning. Situaties waarbij de huisvesting van werknemers ook door hun werkgever werd voorzien, verdienen bijzondere aandacht.
- **Risicobeperking van huisvesting voorzien door de werkgever:** door de werkgever voorziene huisvesting moet onderworpen zijn aan duidelijke regels en controlemechanismen om een behoorlijke huisvesting te garanderen en ervoor te zorgen dat er geen ongepaste salarisinhoudingen worden toegepast.
- **Huisvestingsoplossingen in geval van uitbuiting:**⁴¹ tijdelijke vergunningen⁴² moeten beschikbaar worden gesteld voor situaties waarbij werknemers te maken hebben met arbeidsrechtenschendingen of andere soorten misbruik.

3. Gelijkheid en eenheid van het gezin:

- **Non-discriminatie:** de toegang tot werkgelegenheid en bijbehorende vergunningen moet niet-discriminerend zijn ten aanzien van alle volgens de mensenrechten beschermde gronden.⁴³ Als er een voorkeursbehandeling is, onder andere voor bepaalde nationaliteiten, moet die gerechtvaardigd worden aan de hand van eerder bestaande nadelen.
- **Gelijke behandeling:** arbeidsmigranten moeten de garantie krijgen op gelijke arbeids- en sociale rechten.
- **Eenheid van het gezin:** arbeidsmigranten moeten net als iedere andere persoon kunnen genieten van hun gezinsleven. Beperkingen voor arbeidsmigranten met een laag inkomen om hun gezin mee te brengen, moeten worden opgeheven. Echtgenoten/partners moeten ook toegang krijgen tot de arbeidsmarkt.

41 Voor meer informatie over criminele arbeidsuitbuiting, inclusief mensenhandel, zie: PICUM (2020, oktober). [PICUM Key Messages and Recommendations on Human Trafficking](#); PICUM (2020). Insecure Justice? [Residence permits for victims of crime in Europe](#).

42 Zie bijvoorbeeld de [Open work permit for vulnerable workers](#) in Canada en de [Reactivation Employment Permit \(REP\) Scheme](#) in Ierland.

43 Voor meer informatie, zie: Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en Raad van Europa (2018). [Handboek over het Europese non-discriminatie recht, editie 2018](#).

4. Een aanvullend arbeidsmarktbeleid om voor iedereen arbeidsrechten af te dwingen:

- **Arbeidsnormen:** hiaten in de toepassing van sommige arbeidsrechten en -normen voor bepaalde groepen werknemers – onder meer op het vlak van vergoeding, werktijd, gezondheid en veiligheid en sociale bescherming – moeten worden aangepakt. Er zijn proactieve inspanningen nodig om de arbeidsomstandigheden te verbeteren voor alle werknemers in sectoren waar veel zwartwerk en uitbuiting is.
- **Rechtvaardigheid voor iedereen:** mechanismen voor het toezicht op arbeidsnormen, en klachten- en beroepsmechanismen moeten goed gefinancierd, onafhankelijk en vertrouwelijk zijn. Om deze werknemers effectief toegang te geven tot justitie bij het afdwingen van hun arbeidsrechten moeten er maatregelen komen om hen te beschermen tegen vergeldingsmaatregelen van de werkgever en de handhaving van immigratiewetgeving.⁴⁴
- **Versterken van de eigen kracht:** gerichte maatregelen moeten ervoor zorgen dat arbeidsmigranten voldoende toegang krijgen tot duidelijke informatie, ngo's en vakbonden, en dat ze onafhankelijk juridisch advies kunnen inwinnen. Informatie moet verstrekt worden in een taal die arbeidsmigranten begrijpen, en moet op zijn minst informatie bevatten over relevante voorschriften, rechten en beroepsmechanismen, en over ngo's en vakbonden.
- **Toezicht op bemiddelaars:** de naleving van de voorschriften door particuliere uitzend- en wervingsbureaus moet gereguleerd en gecontroleerd worden, mede om ervoor te zorgen dat bemiddelingskosten en bijbehorende vergoedingen niet rechtstreeks of onrechtstreeks door werknemers worden betaald.⁴⁵
- **Corporate governance:** 'due diligence'- en hoofdelijke aansprakelijkheidsmechanismen moeten worden versterkt om werkgevers, hoofd- en onderaannemers (met inbegrip van arbeidsbemiddelaars) verantwoordingsplicht op te leggen in de hele keten van toelevering en onderaanneming.

⁴⁴ Voor meer informatie, zie: PICUM (2020). [A Worker is a Worker: How to Ensure that Undocumented Migrant Workers Can Access Justice](#).

⁴⁵ Voor meer informatie, zie: AIO (2019). [General principles and operational guidelines for fair recruitment and Definition of recruitment fees and related costs](#). Genève: Internationale Arbeidsorganisatie; zie ook relevante bronnen van de [IOM](#) en de [WHO](#).

5. Sociale integratie:

- **Integratietrajecten:** na een aantal jaar moeten er integratietrajecten doorlopen worden. Alle verblijfsperioden moeten meetellen voor het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene.
- **Maatregelen voor sociale integratie:** aanvullende maatregelen om de integratie van

werknemers en hun gezin te ondersteunen zijn cruciaal, wat hun status ook is. Daartoe behoren niet-discriminerende beleidsregels en faciliterende maatregelen voor de toegang tot onderwijs, gezondheidszorg en huisvesting, evenals trajecten om de status van werknemers om verschillende redenen te regulariseren.

6. Gestructureerde dialoog met belanghebbenden, waaronder vertegenwoordigers van arbeidsmigranten:

- **Vertegenwoordigers van arbeidsmigranten betrekken:** voor een doeltreffend beleid is het van cruciaal belang om een gestructureerde sociale en burgerdialoog tot stand te brengen met de belangrijkste belanghebbenden in alle fasen van de ontwikkeling, uitvoering, controle en evaluatie van het arbeidsmigratiebeleid. De standpunten van vertegenwoordigers van arbeidsmigranten – waaronder vakbonden, ngo's en arbeidsmigrantenorganisaties – moeten een duidelijke en rechtstreekse invloed hebben op het beleid. Dat kan via sociale dialoog en door meer ruimte te creëren voor burgerdialoog.
- **Lokaal bestuur:** gezien de sterke verbanden tussen arbeidsmigratie en lokale plattelands- en stadsontwikkeling moeten lokale besturen van steden en dorpen in de landen van herkomst en bestemming ook worden geraadpleegd, samen met belanghebbenden op nationaal niveau.
- **Transparantie:** om democratisch toezicht en een zinvolle betrokkenheid van belanghebbenden mogelijk te maken, moet het arbeidsmigratiebeleid, met inbegrip van bilaterale en regionale overeenkomsten, transparant en openbaar zijn.

Bijlage 1:

Indicatief kader voor de essentiële kenmerken van een succesvol beleid inzake arbeidsmigratie en werkvergunningen

1. Gestroomlijnde en efficiënte procedures	Indicatoren
Goed beheer: - Procedures om visa of vergunningen te krijgen of te verlengen moeten voldoen aan redelijke administratieve vereisten. - Informatie over de aanvraagprocedures, vereisten en geldende voorschriften moeten in duidelijke en toegankelijke taal openbaar beschikbaar worden gesteld voor potentiële werkgevers en werknemers.	1.1 Aantal stappen in de aanvraagprocedure 1.2 Toegankelijkheid van informatie over procedures en geldende voorschriften
Gebaseerd op een werkaanbod: - Voor alle functies en sectoren moet er voldoende werkaanbod zijn, en de arbeidsvoorwaarden moeten in lijn zijn met de geldende arbeidswetgeving of collectieve arbeidsovereenkomsten. - Als ingezetenen werknemers in enige mate voorrang moeten krijgen op de arbeidsmarkt, moet het mechanisme ervoor zorgen dat ingezetenen werknemers naar de functie kunnen solliciteren, maar het mag werkgevers niet beletten om via aanwervingsprocedures hun voorkeurskandidaat te selecteren.	1.3 Vereisten om aanspraak/ geen aanspraak te kunnen maken op een vergunning met een werkaanbieding
Stabiliteit voor werknemers en werkgevers: - Vergunningen moeten een redelijke looptijd van minstens twee jaar hebben. - Vergunningen moeten verlengd kunnen worden zonder dat werknemers daarvoor het land moeten verlaten.	1.4 Duur van de vergunning 1.5 Verlengingen in het land zelf
Binnenlandse aanvragen: - Mensen moeten in het land zelf de verschillende verblijfs- en werkvergunningen kunnen aanvragen waarin de nationale wetgeving voorziet, ongeacht hun status, ook als ze ongedocumenteerd zijn. - Beperkingen voor mensen die veranderen van status of vergunning moeten worden opgeheven.	1.6 Binnenlandse aanvragen, ook voor ongedocumenteerden 1.7 Status/vergunning kan worden omgezet
Belangrijke arbeidskrachten aantrekken: Er moeten ook systemen worden ontwikkeld die mensen een gewaarborgde vergunning bieden op basis van individuele criteria en niet op basis van het werkaanbod (zogenaamde 'aanbodgestuurde' modellen).	1.8 Vereisten om in aanmerking te komen voor een vergunning om naar werk te zoeken of gemakkelijker toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt en bijbehorende vergunningen

2. Autonomie voor werknemers	Indicatoren
Procedures in handen van werknemers: Werknemers moeten ook zelf vergunningen kunnen aanvragen.	2.1 Verantwoordelijkheid voor de aanvraagprocedure/aanvraag ingediend door de werknemer of werkgever
Mobiliteit op de arbeidsmarkt: Vergunningen mogen niet gebonden zijn aan één werkgever. Mensen moeten van werkgever, soort werk en sector kunnen veranderen en voor meer dan één werkgever kunnen werken met dezelfde vergunning, zonder toestemming van de werkgever of de arbeidsbemiddelaar.	2.2 Procedure om van werkgever te veranderen 2.3 Procedure om van soort functie te veranderen 2.4 Procedure om van sector te veranderen 2.5 Mogelijkheid om voor meer dan één werkgever te werken 2.6 Termijn om van werkgever te veranderen
Onafhankelijkheid van werkgevers: - Vergunningen moeten geldig blijven gedurende een redelijke termijn van werkloosheid, zodat werknemers die hun werk verliezen of ontslag nemen naar ander werk kunnen zoeken. - In die periode moeten ze op zijn minst onder dezelfde voorwaarden als nationale onderdanen een beroep kunnen doen op financiële en praktische ondersteuning. Situaties waarbij de huisvesting van werknemers ook door hun werkgever werd voorzien, verdienen bijzondere aandacht.	2.7 Termijnen voor werkloosheid/zoektocht naar werk tijdens en na afloop van de geldigheidsduur van de vergunning 2.8 Beschikbare financiële en praktische ondersteuning tijdens de periode van werkloosheid
Risicobeperking van huisvesting voorzien door de werkgever: Door de werkgever voorziene huisvesting moet onderworpen zijn aan duidelijke regels en controlemechanismen om een behoorlijke huisvesting te garanderen en ervoor te zorgen dat er geen ongepaste salarishoudingen worden toegepast.	2.9 Richtlijnen inzake door de werkgever voorziene huisvesting 2.10 Toezichtmechanisme voor door de werkgever voorziene huisvesting
Huisvestingsoplossingen in geval van uitbuiting:⁴⁶ Tijdelijke vergunningen⁴⁷ moeten beschikbaar worden gesteld voor situaties waarbij werknemers te maken hebben met arbeidsrechtenschendingen of andere soorten misbruik.	2.11 Beschikbaarheid van tijdelijke vergunningen

⁴⁶ Voor meer informatie over criminele arbeidsuitbuiting, inclusief mensenhandel, zie: PICUM (2020, oktober). [PICUM Key Messages and Recommendations on Human Trafficking](#); PICUM (2020). Insecure Justice? [Residence permits for victims of crime in Europe](#).

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld de [Open work permit for vulnerable workers](#) in Canada en de [Reactivation Employment Permit \(REP\) Scheme](#) in Ierland.

3. Gelijkheid en eenheid van het gezin	Indicatoren
Non-discriminatie: - De toegang tot werkgelegenheid en bijbehorende vergunningen moet niet-discriminerend zijn ten aanzien van alle volgens de mensenrechten beschermde gronden.⁴⁸ - Als er een voorkeursbehandeling is, onder andere voor bepaalde nationaliteiten, moet die gerechtvaardigd worden aan de hand van eerder bestaande nadelen.	3.1 Beperkingen wat betreft de toegang tot vergunningen op verboden gronden 3.2 Rechtvaardiging voor voorkeursbehandelingen, indien van toepassing
Gelijke behandeling: Arbeidsmigranten moeten de garantie krijgen op gelijke arbeids- en sociale rechten.	3.3 Toepasselijke arbeidsrechten 3.4 Toepasselijke toegang tot sociale dienstverlening en sociale zekerheid
Eenheid van het gezin: - Arbeidsmigranten moeten net als andere personen kunnen genieten van hun gezinsleven. Beperkingen voor arbeidsmigranten met een laag inkomen om hun gezin mee te brengen, moeten worden opgeheven. - Echtgenoten/partners moeten ook toegang krijgen tot de arbeidsmarkt.	3.5 Mogelijkheden tot toegang voor vergunningen voor familieleden 3.6 Toegang tot de arbeidsmarkt voor gezinsleden

⁴⁸ Voor meer informatie, zie: Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en Raad van Europa (2018). [Handboek over het Europese non-discriminatie recht, editie 2018](#).

4. Een aanvullend arbeidsmarktbeleid om voor iedereen arbeidsrechten af te dwingen	Indicatoren
Arbeidsnormen: • Hiaten in de toepassing van sommige arbeidsrechten en -normen voor bepaalde groepen werknemers – onder meer op het vlak van beloning, werktijd, gezondheid en veiligheid en sociale bescherming – moeten worden aangepakt. • Er zijn proactieve inspanningen nodig om de arbeidsomstandigheden te verbeteren voor alle werknemers in sectoren waar veel zwartwerk en uitbuiting is.	4.1 Toegang tot arbeidsrecht/knelpunten die de toegang tot arbeidsrecht belemmeren 4.2 Maatregelen om de arbeidsomstandigheden in essentiële sectoren te verbeteren
Rechtvaardigheid voor iedereen: • Mechanismen voor het toezicht op arbeidsnormen, en klachten- en beroepsmechanismen moeten goed gefinancierd, onafhankelijk en vertrouwelijk zijn. Er moeten maatregelen komen om werknemers te beschermen tegen vergeldingsmaatregelen van de werkgever en handhaving van de immigratiewetgeving als gevolg van uitoefening van hun rechten – en om arbeidsmigranten effectief toegang tot de rechter te bieden.⁴⁹	4.3 Financiële en menselijke middelen 4.4 Maatregelen om werknemers te beschermen tegen vergeldingsmaatregelen van de werkgever en handhaving van de immigratiewetgeving 4.5 Achterstallig loon en schadevergoeding betaald aan werknemers
Versterken van de eigen kracht: • Gerichte maatregelen moeten ervoor zorgen dat arbeidsmigranten voldoende toegang krijgen tot nauwkeurige informatie, ngo's en vakbonden, en dat ze onafhankelijk juridisch advies kunnen inwinnen. • Informatie moet verstrekt worden in een taal die arbeidsmigranten begrijpen, en moet op zijn minst informatie bevatten over relevante voorschriften, rechten en beroepsmechanismen, en over ngo's en vakbonden.	4.6 Maatregelen om nauwkeurige informatie te verstrekken en toegang te creëren tot ngo's en vakbonden 4.7 In aanmerking komen voor rechtsbijstand
Toezicht op bemiddelaars: • De naleving van de voorschriften door particuliere uitzend- en wervingsbureaus moet gereguleerd en gecontroleerd worden, mede om ervoor te zorgen dat bemiddelingskosten en bijbehorende vergoedingen niet rechtstreeks of onrechtstreeks door werknemers worden betaald.⁵⁰	4.8 Richtlijnen inzake particuliere bureaus voor arbeidsbemiddeling 4.9 Toezichtmechanisme voor particuliere bureaus voor arbeidsbemiddeling
Corporate governance: • Due diligence- en hoofdelijke aansprakelijkheidsmechanismen moeten worden versterkt om werkgevers, hoofd- en onderaannemers (met inbegrip van arbeidsbemiddelaars) verantwoordingsplicht op te leggen in de hele keten van toelevering en onderaanneming.	4.10 Bepalingen inzake due diligence en hoofdelijke aansprakelijkheid

49 Voor meer informatie, zie: PICUM (2020). [A Worker is a Worker: How to Ensure that Undocumented Migrant Workers Can Access Justice](#).

50 Voor meer informatie, zie IAO (2019). [General principles and operational guidelines for fair recruitment and Definition of recruitment fees and related costs](#), Genève: Internationale Arbeidsorganisatie; zie ook relevante bronnen van de [IOM](#) en de [WHO](#).

5. Sociale integratie	Indicatoren
Integratietrajecten: Na een aantal jaar moeten er integratietrajecten doorlopen worden. Alle verblijfsperioden moeten meetellen voor het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene.	5.1 Verblijf telt mee voor de status van langdurig ingezetene of de status van gevestigd persoon
Maatregelen voor sociale integratie: Aanvullende maatregelen om de integratie van werknemers en hun gezin te ondersteunen zijn cruciaal, wat hun status ook is. Daartoe behoren niet-discriminerende beleidsregels en faciliterende maatregelen inzake de toegang tot onderwijs, gezondheidszorg en huisvesting, evenals trajecten om de status van werknemers om verschillende redenen te regulariseren.	5.2 Integratiemaatregelen en niet-discriminerende toegang tot diensten 5.3 Procedures voor de toegang tot een verblijfs- en werkvergunning voor personen met een irreguliere verblijfstatus

6. Gestructureerde dialoog met belanghebbenden, waaronder vertegenwoordigers van arbeidsmigranten	Indicatoren
Vertegenwoordigers van arbeidsmigranten betrekken: - Voor een doeltreffend beleid is het van cruciaal belang om een gestructureerde sociale en burgerdialoog tot stand te brengen met de belangrijkste belanghebbenden in alle fasen van de ontwikkeling, uitvoering, controle en evaluatie van het arbeidsmigratiebeleid. - De standpunten van vertegenwoordigers van arbeidsmigranten – waaronder vakbonden, ngo's en arbeidsmigrantenorganisaties – moeten een duidelijke en rechtstreekse invloed hebben op het beleid. Dat kan via sociale dialoog en door meer ruimte te creëren voor burgerdialoog.	6.1 Sociale dialoog/betrokkenheid van sociale partners bij de ontwikkeling, uitvoering, controle en evaluatie van het arbeidsmigratiebeleid 6.2 Burgerdialoog/betrokkenheid van maatschappelijke organisaties (met inbegrip van arbeidsmigrantenorganisaties) bij de ontwikkeling, uitvoering, controle en evaluatie van het arbeidsmigratiebeleid 6.3 Invloed van de standpunten van vertegenwoordigers van arbeidsmigranten op het beleidsproces
Lokaal bestuur: Gezien de sterke verbanden tussen arbeidsmigratie en lokale plattelands- en stadsontwikkeling moeten besturen van steden en dorpen in de landen van herkomst en bestemming ook worden geraadpleegd, samen met belanghebbenden op nationaal niveau.	6.4 Raadpleging van regionale en lokale overheden
Transparantie: Om democratisch toezicht en een zinvolle betrokkenheid van belanghebbenden mogelijk te maken, moet het arbeidsmigratiebeleid, met inbegrip van bilaterale en regionale overeenkomsten, transparant en openbaar zijn.	6.5 Openbare toegang tot overeenkomsten inzake arbeidsmigratie

Bijlage 2: Casestudy – het arbeidsmigratiebeleid van Zweden

Het in 2008 hervormde arbeidsmigratiebeleid van Zweden wordt omschreven als een van de meest liberale arbeidsmigratieregelingen in Europa.⁵¹ Het bevat heel wat essentiële kenmerken uit de aanbevelingen die in dit rapport worden uiteengezet, en kan op bepaalde punten zelfs nog verder worden verbeterd.

Elke werknemer uit een willekeurig niet-EU-land kan een werkvergunning aanvragen voor bijna elke baan en sector, zonder dat er onderscheid wordt gemaakt op basis van het type werk, het vaardigheidsniveau of het inkomen. Huishoudelijk werk valt echter niet onder de bepalingen in dit beleid.

Het beleid vereist dat een werkgever bereid is om een arbeidsovereenkomst aan te bieden in overeenstemming met de collectieve arbeidsovereenkomsten. De werkgever moet de functie gedurende 10 dagen aanbieden om in aanmerking te komen om een arbeidsmigrant aan te werven voor de functie.⁵²

De afgegeven vergunning is in eerste instantie twee jaar geldig en kan verlengd worden met nog eens twee jaar.⁵³

Wat de onafhankelijkheid van werkgevers betreft, kan de werknemer rechtstreeks solliciteren. De werkvergunning wordt afgegeven op basis van het werkaanbod.⁵⁴ Gedurende de looptijd van de eerste vergunning van twee jaar mag de persoon bij arbeidsverlies drie maanden lang werkloos zijn. Binnen die periode moet de werkloze op zoek gaan naar een andere werkgever in hetzelfde beroep en dezelfde sector, en moet hij of zij een andere werkvergunning krijgen. Gedurende de looptijd van de tweede vergunning van twee jaar kan de werknemer ook van beroep veranderen, zolang hij maar in dezelfde sector tewerkgesteld blijft.⁵⁵ Om van sector te veranderen kan de werknemer in het desbetreffende land een nieuwe vergunning aanvragen. Op die manier ontstaat er een goede mobiliteit. Toch blijven sommige werknemers afhankelijk van hun huidige werkgever, wat hun onderhandelingspositie verzwakt en waardoor ze het risico lopen om te worden uitgebuit.⁵⁶

51 OESO (2011). [Recruiting Immigrant Workers: Sweden 2011](#). Parijs: OECD Publishing.

52 Met betrekking tot de voorgestelde indicatoren voldoet dit aan de aanbevelingen inzake niet-discriminerende toegang (3.1). Het voldoet ook grotendeels aan de aanbeveling dat er in alle banen en sectoren voldoende werkaanbod moet zijn (1.3). De vereiste dat de werkgever de baan gedurende 10 dagen aanbiedt zodat ingezetenen de kans krijgen om te solliciteren, belet arbeidsmigranten niet om voor verschillende banen en sectoren te worden aangeworven. Het feit dat huishoudelijk werk wordt uitgesloten van het toepassingsgebied, is echter problematisch.

53 Met betrekking tot de mogelijke indicatoren voldoet dit aan de aanbevelingen voor initiële vergunningen van redelijke duur (1.4), die in het land zelf verlengd kunnen worden (1.5).

54 Met betrekking tot de voorgestelde indicatoren voldoet dit aan de aanbevelingen inzake de verantwoordelijkheid voor de aanvraagprocedure (2.1).

55 Met betrekking tot de voorgestelde indicatoren voldoet dit slechts gedeeltelijk aan de aanbevelingen inzake de mogelijkheid om van werkgever te veranderen (2.2) omdat er een nieuwe werkvergunning moet worden afgegeven. Werknemers kunnen tijdens de eerste twee jaar helemaal niet veranderen van soort werk (2.3) of van sector (2.4). Er geldt een periode waarin het is toegestaan om werkloos te zijn/een job te zoeken (2.7), maar die lijkt te kort te zijn. Het zou werknemers een hogere mate van bescherming bieden mocht die periode verlengd worden en pas na afloop van de vergunning eindigen.

56 Frödin, O. & Kjellberg, A. (2018). [Labor Migration from Third Countries to Swedish Low-wage jobs](#). Nordic Journal of Working Life Studies, 8(1), 65-85.

Normaal gezien moeten aanvragen voor werkvergunningen van buiten Zweden worden ingediend. Er worden uitzonderingen gemaakt voor voormalige studenten en voormalige asielzoekers waarvan de asielaanvraag werd geweigerd en die minstens zes maanden tewerkgesteld waren met loon- en arbeidsvoorwaarden die in overeenstemming zijn met de collectieve arbeidsovereenkomsten.⁵⁷ Wanneer iemand geen reguliere verblijfsstatus heeft maar wel een aanbieding voor werk, stemmen de autoriteiten er vaak mee in dat deze persoon Zweden verlaat en leggen ze geen inreisverbod op. Zo geven ze deze personen de mogelijkheid om de vergunning buiten Zweden aan te vragen en terug te keren.⁵⁸

Na vier jaar kan de vergunning worden omgezet in een permanente status.⁵⁹ Werknemers mogen dan onmiddellijk gezinsleden meebrengen, en echtgenoten/partners krijgen toegang tot de arbeidsmarkt.⁶⁰

In Zweden zijn er bij de beleidsvorming inzake arbeidsmigratie, met inbegrip van het afgeven van werkvergunningen, drie partijen betrokken. Maar ondanks de betrokkenheid van vakbonden en de vereiste dat de tewerkstelling in overeenstemming is met de lonen en voorwaarden uit de collectieve arbeidsovereenkomsten, zijn er nog steeds hiaten in de dekking van deze collectieve overeenkomsten.⁶¹ Werknemers zonder papieren ondervinden zeer grote moeilijkheden wanneer ze hun arbeidsrechten willen uitoefenen zonder daarbij het risico te lopen op een handhaving van de immigratiewetgeving. Verder kan ook de gestructureerde dialoog met vertegenwoordigers van arbeidsmigranten worden versterkt.⁶²

57 Ibid.

58 Met betrekking tot de voorgestelde indicatoren voldoet dit slechts gedeeltelijk aan de aanbeveling voor binnenlandse aanvragen omdat het enkel mogelijk is onder zeer specifieke voorwaarden (1.7), en niet wanneer er geen reguliere verblijfsstatus is (1.6). Toch zorgt de flexibiliteit op het vlak van vertrek en inreisverboden er enigszins voor dat vergunningen mogelijk worden gemaakt voor werknemers zonder papieren.

59 Met betrekking tot de mogelijke indicatoren voldoet dit aan de aanbeveling voor een duidelijk traject naar de status van gevestigd persoon (5.1), hoewel de stabiliteit voor werkgevers en werknemers nog beter zou zijn als de initiële vergunningen een nog langere looptijd hadden. In het vorige arbeidsmigratiebeleid, dat gericht was op knelpuntberoepen, kregen arbeidsmigranten bijvoorbeeld onmiddellijk een permanente verblijfsvergunning (Emilsson, H. et al. (2014). [The World's Most Open Country: Labour Migration to Sweden after the 2008 Law](#). Current Themes in IMER Research;15, Malmö University, Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare (MIM)).

60 Met betrekking tot de voorgestelde indicatoren voldoet dit aan de aanbevelingen inzake gezinsrechten (3.5 en 3.6).

61 Frödin, O. & Kjellberg, A. (2018). [Labor Migration from Third Countries to Swedish Low-wage jobs](#). Nordic Journal of Working Life Studies, 8(1), 65-85. Sekswork is ook uitgesloten omdat dit in Zweden niet erkend wordt als een vorm van werk (referentie-indicator 5.1).

62 Met betrekking tot de voorgestelde indicatoren zijn aanvullende arbeidsmarktmaatregelen hoognodig. Daarbij moeten hiaten in de dekking van collectieve overeenkomsten worden aangepakt (4.1), moet de onafhankelijkheid worden gegarandeerd van mechanismen voor het toezicht op arbeidsnormen en van klachten- en beroepsmechanismen, en moet ervoor worden gezorgd dat er geen risico bestaat op handhaving van de immigratiewetgeving (4.4 en 4.5). Wat betreft de sociale en burgerdialoog zijn er sociale partners betrokken (6.1) maar kunnen de structuren voor een burgerdialoog worden versterkt (6.2). Het voorbeeld van Zweden toont ook aan hoe verschillende vakbonden een verschillende rol kunnen spelen in het arbeidsmigratiebeleid en ze daarbij niet noodzakelijk de belangen van arbeidsmigranten vertegenwoordigen. Dat benadrukt de noodzaak aan een gestructureerde dialoog met organisaties die arbeidsmigranten en vakbonden rechtstreeks vertegenwoordigen (zie bijv. Cerna, L. (2009). [Changes in Swedish Labour Immigration Policy: A Slight Revolution?](#) Working Paper 2009:10, The Stockholm University Linnaeus Center for Integration Studies (SULCIS)).





PLATFORM FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON
UNDOCUMENTED MIGRANTS

Congresstraat 37-41, post box 5

1000 Brussel

België

Tel: +32/2/210 17 80

Fax: +32/2/210 17 89

info@picum.org

www.picum.org