Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
C-serie

C/2025/764

11.2.2025

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Feitelijke en wetgevingsanalyse met het oog op een doeltreffende integratie van onderdanen van derde landen op de arbeidsmarkt van de EU

(initiatiefadvies)

(C/2025/764)

Rapporteur: **Panagiotis GKOFAS**

Corapporteur: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Adviseurs	Ioannis PAPADIMOS (voor de rapporteur van groep III) Gemma PINYOL (voor de corapporteur van groep II)
Besluit van de voltallige vergadering	18.1.2024
Rechtsgrond	Artikel 52, lid 2, van het reglement van orde
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	3.10.2024
Goedkeuring door de voltallige vergadering	4.12.2024
Zitting nr.	592
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	137/2/7

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, waardoor de Europese Unie (EU) zeggenschap heeft gekregen op het gebied van migratie, is een alomvattend arbeidsmigratiebeleid van de EU maar langzaam en moeilijk van de grond gekomen. Het EU-beleid wordt uitgevoerd door middel van richtlijnen en het gevolg daarvan is dat er doorgaans een minimale mate van harmonisatie wordt bereikt en de lidstaten een aanzienlijk deel zelf mogen blijven invullen.

1.2. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) stelt vast dat georganiseerde arbeidsmobiliteit in de EU wordt geregeld door een bijzonder versnipperde en veel te complexe verzameling EU-richtlijnen en parallelle nationale wetgeving. Verschillende categorieën arbeidsmigranten vallen onder verschillende richtlijnen en verordeningen, die elk betrekking hebben op verschillende aspecten en fases van het migratieproces.

1.3. Zo vormt het EU-beleid niet zozeer een aanvulling op het nationale beleid, maar is het gericht op specifieke werknemers. Dit is vooral problematisch in het geval van hoogopgeleide werknemers, die zowel kwantitatief als kwalitatief de belangrijkste categorie werknemers vormen die de EU wil aantrekken en behouden. De Europese Unie kan en mag er niet naar streven het nationale arbeidsmigratiebeleid te vervangen door EU-beleid. Integendeel, het EU-beleid moet het nationale beleid aanvullen en elke EU-maatregel moet zorgvuldig worden gemotiveerd in het licht van het subsidiariteitsbeginsel.

1.4. Nu het tekort aan arbeidskrachten — een fenomeen dat niet alle lidstaten en niet alle sectoren van de arbeidsmarkt in gelijke mate treft en verband kan houden met de arbeidsomstandigheden in een bepaalde sector of een bepaald beroep — een gemeenschappelijke Europese uitdaging blijkt te zijn, is er ook een gemeenschappelijk antwoord nodig. Door het potentieel van één grote EU-arbeidsmarkt te benutten in plaats van als 27 afzonderlijke arbeidsmarkten te opereren, zou de EU beter in staat moeten zijn om de concurrentie om arbeidsmigranten in de “wereldwijde wedloop om talent” het hoofd te bieden.

1.5. Het EESC zou de Europese Commissie erop willen wijzen dat het op korte termijn mogelijk is om arbeidsmigranten naar de EU te halen door een beroep te doen op de regelgeving die wordt gebruikt in bepaalde sectoren die van belang zijn voor het industriebeleid van de EU. Op lange termijn zou de EU een gemeenschappelijk arbeidsmigratiebeleid moeten voeren waarbij onderlinge concurrentie wordt vermeden, duidelijke gemeenschappelijke doelen worden vastgesteld en een reeks instrumenten in het leven wordt geroepen om die doelen te halen, zodat de EU beter in staat is om internationaal te concurreren.

1.6. Het EESC onderstreept dat er duidelijke regels moeten komen voor het verstrekken van werkvisa en werkvergunningen aan migranten en dat hun diploma's en beroepskwalificaties moeten worden erkend. Wat de erkenning van diploma's ([1]) van migranten betreft, is het zaak dat er Europese kwalificatie- en competentienormen worden vastgesteld, zodat dit probleem kan worden opgelost.

1.7. Migranten moeten vlotter toegang krijgen tot de arbeidsmarkt dankzij beleidsmaatregelen en actieplannen die erop gericht zijn hun integratie (en met name van vrouwen) op de arbeidsmarkt te bevorderen door in te spelen op hun specifieke behoeften en in te zetten op vruchtbare samenwerking tussen overheden, vakbonden, sociale entiteiten en werkgeversorganisaties bij het opzetten en financieren van beroepsopleidingen voor migranten, waarbij ervoor moet worden gezorgd dat ook asielzoekers en vluchtelingen taal- en burgerschapscursussen kunnen volgen.

1.8. Het is belangrijk dat officieel erkende vertegenwoordigers van migrantengemeenschappen contact onderhouden met vertegenwoordigers van de particuliere en publieke sector en de vakbonden. Ook is het belangrijk dat migrantengemeenschappen deelnemen aan het maatschappelijk leven. Het zou een goede zaak zijn als er, bij wijze van pan-Europees initiatief, een "Europese Raad voor de integratie van migranten en vluchtelingen" (ERIMV) zou worden opgericht, die de schakel vormt tussen erkende migrantenverenigingen en -gemeenschappen en de verschillende Europese fora.

1.9. Irreguliere migranten op de informele arbeidsmarkt doen vaak laaggeschoold werk. Er is Europese regelgeving van kracht die sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen (Richtlijn 2009/52) omvat. Om te voorkomen dat onderdanen van derde landen gebruikmaken van irreguliere routes om naar Europa te komen, zouden er bilaterale overeenkomsten met de landen van herkomst kunnen worden gesloten waarin wordt voorzien in de regularisatie van irreguliere migranten en parallelle afspraken worden gemaakt over laaggeschoold werk of seizoenarbeid, en waarin wordt vastgelegd dat het land van herkomst iedereen die de EU op irreguliere wijze tracht binnen te komen terugneemt.

1.10. Het EESC wil vooral aandacht vragen voor de situatie van asielzoekers en vluchtelingen. Zij stuiten vaak op administratieve obstakels als ze de arbeidsmarkt willen betreden of als zelfstandige willen werken, omdat slechts een klein aantal Europese landen asielzoekers onmiddellijk toegang verleent tot de arbeidsmarkt.

1.11. Het EESC vindt dat wervingsbureaus die zich schuldig hebben gemaakt aan onethische praktijken of misbruik verboden moeten worden en dat er een zwarte lijst moet komen van bureaus die herhaaldelijk in de fout zijn gegaan. Het Comité zou graag zien dat het werkgevers wordt verboden om contracten aan te gaan met bureaus die op de zwarte lijst staan en dat er sancties worden opgelegd als ze zich niet aan de regels houden.

1.12. Het EESC stelt voor om op Europees niveau een mechanisme (waarnemingspost) in het leven te roepen dat als spil kan fungeren bij het verlenen van advies over de invoering van wetgeving tot regulering van kwesties op het gebied van migratie, bij de ondersteuning van projecten ter bevordering van interculturele ontwikkeling, bij het aanpakken van uitbuiting en bij de bevordering van overleg tussen onderzoekers, beleidsmakers en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld die zich bezighouden met migratieproblematiek.

1.13. Het EESC zou graag zien dat er onderwijsprogramma's voor scholen worden opgezet om kennis over verschillende culturen, talen en religies te verspreiden en pleit voor actieve betrokkenheid van migranten bij de activiteiten van politieke partijen, vakbonden en migranten- en diasporaverenigingen. Ook de bevordering van wederzijdse kennis en gezamenlijk bewustzijn omtrent sociale en culturele verschillen is belangrijk voor een beter begrip tussen gast- en migrantengemeenschappen. Maatschappelijke organisaties zouden in dit opzicht een cruciale rol kunnen spelen: zij kunnen er namelijk mee voor zorgen dat de gastsamenlevingen beter geïnformeerd zijn en zo een verbindende taak vervullen.

([1]) PB C, C/2024/4067, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4067/oj, https://www.eesc.europa.eu/nl/our-work/opinions-information-reports/opinions/talent-mobility-package.

1.14. Het EESC is voorstander van het bevorderen van de toepassing van Verordening (EU) nr. 1231/2010 ([2]) om de EU-regels voor de coördinatie van de sociale zekerheid uit te breiden tot onderdanen van derde landen die legaal in de EU verblijven en zich in een grensoverschrijdende situatie bevinden, als een van de belangrijkste voorwaarden voor de sociale integratie van migranten en de welvaart van de gastlanden.

1.15. Het EESC pleit voor een betere, naadloze en vlottere toegang tot EU-financiering door te zorgen voor complementariteit tussen de twee belangrijke integratiefondsen, het Fonds voor asiel en migratie (AMIF) en het Europees Sociaal Fonds (ESF+), bijvoorbeeld door op nationaal niveau coördinatiemechanismen in te voeren en ervoor te zorgen dat de component sociale inclusie van de ESF+-programma's toegankelijk is voor migranten en vluchtelingen, aangezien de lidstaten niet verplicht zijn om een deel van de 25 % die voor sociale inclusie is bestemd, aan migranten toe te wijzen.

1.16. Het EESC is blij met de versterking van de externe dimensie via de ondersteuning van ontwikkelingssamenwerking, migratiediplomatie en regionale samenwerkingsverbanden op het gebied van arbeidsmigratie in de onmiddellijke omgeving van de EU en daarbuiten. Met behulp van regionale initiatieven kunnen de dialoog, het uitwisselen van informatie en de beleidscoördinatie tussen de landen van herkomst, doorreis en bestemming worden vergemakkelijkt en een geharmoniseerde aanpak van migratievraagstukken en gemeenschappelijke uitdagingen, waaronder irreguliere migratie, smokkel en mensenhandel, worden bevorderd.

1.17. Het EESC zou graag zien dat er wordt gezocht naar een manier om circulaire migratie te bevorderen, waarbij migranten op tijdelijke basis heen en weer reizen tussen hun land van herkomst en dat van bestemming, om zowel de landen van herkomst als van bestemming zo veel mogelijk voordelen te bieden en tegelijkertijd de mogelijke sociale en economische problemen tot een minimum te beperken.

1.18. Volgens het EESC zal de toekomstige economische groei van Europa afhangen van zijn vermogen om beter gebruik te maken van de vaardigheden en talenten van mensen en het pad te effenen voor innovatieve technologie en bedrijven. Daarom moet de hoogste prioriteit worden toegekend aan het wegnemen van de belemmeringen voor migranten om de arbeidsmarkt te betreden en moeten zij de kans krijgen om hun vaardigheden en talenten te ontwikkelen. Aangezien de huidige maatregelen versnipperd en onvolledig zijn, moeten er op bredere schaal hervormingen worden doorgevoerd om het economisch concurrentievermogen te waarborgen en ervoor te zorgen dat de Europese Unie is opgewassen tegen de wereldwijde wedloop om talent. Kortom, er is duidelijk behoefte aan een beter Europees arbeidsmigratiebeleid. Met een brede en gecoördineerde aanpak kan de EU het potentieel van arbeidsmobiliteit benutten om de economische groei te stimuleren, demografische uitdagingen aan te pakken, sociale inclusie te bevorderen en de rechten van alle werknemers te respecteren.

2. **Overzicht van de huidige trends op het gebied van arbeidsmigratie in de EU**

2.1. Het **nieuwe migratie- en asielpact** is een pakket met EU-regels voor asielzoekers. Met het politieke akkoord tussen het Europees Parlement en de Raad wordt de basis gelegd voor een eerlijke, efficiënte en duurzame manier om migratie op lange termijn in goede banen te leiden.

2.2. Daarnaast zijn er op EU-niveau ook de **legale routes**. De legale routes worden uiteengezet in verschillende richtlijnen, zoals de richtlijn inzake de Europese blauwe kaart, de richtlijn seizoenarbeiders, de richtlijn betreffende overplaatsing binnen een onderneming, de richtlijn langdurig ingezetenen, de richtlijn gecombineerde vergunning en de studenten- en onderzoekersrichtlijn. Op 12 april 204 heeft de Raad van de EU uiteindelijk groen licht gegeven voor de herziene richtlijn gecombineerde vergunning. Doel van deze richtlijn is de aanvraagprocedures te verbeteren, de mobilitei2 op de arbeidsmarkt te vergroten en het gemakkelijker te maken om aan uitbuiting te ontsnappen ([3]).

2.3. De EU blijft zich via haar **hervestigingsprogramma's** inzetten voor veilige en legale routes voor mensen die bescherming nodig hebben, zodat de meest kwetsbare vluchtelingen Europa kunnen bereiken zonder hun toevlucht te hoeven nemen tot criminele smokkelnetwerken of hun leven te wagen langs gevaarlijke routes.

([2]) Verordening (EU) nr. 1231/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot uitbreiding van Verordening (EG) nr. 883/2004 en Verordening (EG) nr. 987/2009 tot onderdanen van derde landen die enkel door hun nationaliteit nog niet onder deze verordeningen vallen (PB L 344 van 29.12.2010, blz. 1).

([3]) Zie https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2024/04/12/legal-migration-council-gives-green-light-to-single-work-and-stay-permit-for-non-eu-nationals/.

2.4. Anderzijds is er de **EU-talentenpool**, die het gemakkelijker moet maken om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen. De **EU-talentenpool** ([4]), die is opgezet als onderdeel van het **pakket mobiliteit van vaardigheden en talent** ([5]), is erop gericht werkzoekenden uit niet-EU-landen aan te werven voor beroepen die in de hele EU op alle vaardigheidsniveaus met tekorten hebben te kampen ([6]). Als vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beter op elkaar zijn afgestemd en als er gelijke en eerlijke arbeidsvoorwaarden gelden voor onderdanen van derde landen, wordt het gemakkelijker om talent uit niet-EU-landen aan te trekken.

2.5. De Commissie heeft onlangs een **actieplan** gepresenteerd om **tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden** aan te pakken. Dit plan bevat maatregelen op vijf actiegebieden ([7]) die de EU, de lidstaten en de sociale partners moeten nemen, waaronder het ondersteunen van ondervertegenwoordigde groepen bij het toetreden tot de arbeidsmarkt, het bevorderen van de ontwikkeling van vaardigheden, opleiding en onderwijs, en het verbeteren van de arbeidsomstandigheden in bepaalde sectoren.

2.6. Behalve richtlijnen en verordeningen op EU-niveau heeft elke lidstaat zijn eigen **nationale migratiebeleid** met regels voor arbeidsmigratie. Daarin komen zaken aan de orde als verschillende soorten werkvergunningen, verblijfsvergunningen en regelingen voor geschoolde werknemers, studenten, onderzoekers en andere categorieën migranten.

2.7. Sommige lidstaten hebben **bilaterale overeenkomsten** gesloten met niet-EU-landen om arbeidsmigratie te vergemakkelijken. Deze overeenkomsten kunnen betrekking hebben op specifieke sectoren of categorieën werknemers en voorzien in gestroomlijnde procedures voor aanwerving, werkvergunningen en verblijf.

3. **Algemene opmerkingen**

3.1. Het EESC deelt de mening van de Commissie dat het creëren van arbeidsmogelijkheden voor onderdanen van derde landen in de EU centraal moet staan in een alomvattend en evenwichtig migratiebeleid. Door legale arbeidsmigratieroutes naar Europa mogelijk te maken wordt volgens de Commissie niet alleen de druk op de irreguliere routes verlicht, maar kunnen de EU en haar lidstaten ook het talent en de vaardigheden aantrekken die de economische welvaart van de hele Unie ten goede komen.

3.2. Bovendien wordt de behoefte aan arbeidsmigranten in de EU ook gecreëerd door demografische druk, wat betekent dat demografie een cruciale factor is als het gaat om migratie in Europa, die het narratief naar aanleiding van de perceptie kan veranderen. De lidstaten moeten niet alleen dringend voorzien in hun behoefte aan arbeidskrachten, maar ook hun socialezekerheids- en pensioenstelsels versterken. Een proactief migratiebeleid kan de demografische situatie in Europa aanzienlijk verbeteren.

3.3. Een kleinere beroepsbevolking in Europa — een fenomeen dat niet alle lidstaten en niet alle sectoren van de arbeidsmarkt in gelijke mate treft en verband kan houden met de arbeidsomstandigheden in een bepaalde sector of een bepaald beroep — zal grote economische gevolgen hebben, omdat minder mensen zullen bijdragen aan de financiering van het pensioenstelsel, de consumptie zal dalen en de sociale zekerheid zal worden beperkt. De bevolking in de werkende leeftijd krimpt, wat leidt tot een tekort aan arbeidskrachten in bepaalde sectoren, waaronder de gezondheidszorg, sociale zorg, landbouw, bouw, horeca, catering, informatietechnologie en financiële dienstverlening. Migratie zou dan ook gunstig kunnen uitpakken voor Europa, mits de nodige beleidsmaatregelen worden genomen.

([4]) Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een EU-talentenpool (COM(2023) 716 final).
([5]) Mededeling van de Commissie van 15 november 2023 over vaardigheden en talentmobiliteit (COM(2023) 715 final).
([6]) PB C, C/2024/4067, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4067/oj.
([7]) Ondervertegenwoordigde groepen ondersteunen bij het toetreden tot de arbeidsmarkt.
— de ontwikkeling van vaardigheden, opleiding en onderwijs ondersteunen;
— de arbeidsomstandigheden in bepaalde sectoren verbeteren;
— eerlijke mobiliteit binnen de EU voor werknemers en lerenden verbeteren;
— talent van buiten de EU aantrekken.
https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10790.

3.4. Het EESC herhaalt dat, in tegenstelling tot de meeste populistische anti-migratieretoriek, waarin wordt beweerd dat migranten een zware wissel trekken op het socialezekerheidsstelsel, uit een recente studie van de OESO naar de fiscale gevolgen van migratie voor alle Europese OESO-landen is gebleken dat migranten meer bijdragen aan belastingen en sociale premies dan ze zelf ontvangen aan uitkeringen ([8]).

3.5. Hoewel de behoeften worden onderkend, stuit de toegang van migranten tot de arbeidsmarkt van de EU helaas nog steeds op tal van problemen. Zo is er sprake van wettelijke, taal- en culturele barrières, discriminatie en vooroordelen, ontoereikende erkenning van diploma's en vaardigheden, mobiliteitsbeperkingen, sociale uitsluiting en integratieproblemen. Ook hebben migranten soms nauwelijks toegang tot sociale bescherming en werken ze onder slechte arbeidsomstandigheden ([9]).

3.6. Het EESC is van mening dat deelname aan het maatschappelijk leven van groot belang is om ervoor te zorgen dat ingezetenen van derde landen zich thuis voelen in het gastland en dat ze de gelegenheid krijgen om mensen te leren kennen, vrienden te maken en in te burgeren.

3.7. In navolging van de goede praktijken van verschillende lidstaten, waar in bepaalde gemeenten een Raad voor de integratie van migranten en vluchtelingen is opgericht, zou dit idee kunnen worden opgeschaald tot een pan-Europees beleid. Een dergelijke "Europese Raad voor de integratie van migranten en vluchtelingen" (ECIMR) zou advies kunnen verstrekken en ervoor kunnen zorgen dat onderdanen van derde landen beter integreren en vertrouwd raken met de structuren en procedures van de EU.

3.8. Het EESC wil benadrukken dat migratie moet worden gezien als een kans en niet als een risico. Het ontbreken van een gecoördineerd migratiebeleid op Europees niveau heeft tot ongefundeerde angst onder de Europese bevolking geleid, die vervolgens door sommige politieke krachten en media is misbruikt om een vertekend beeld te schetsen van migratie als bedreiging.

3.9. Het EESC bestrijdt de wijdverbreide misvatting dat migranten een bedreiging zijn voor de lokale bevolking, omdat ze banen inpikken en misbruik maken van de sociale zekerheid. Het vestigt de aandacht van de Commissie, de autoriteiten van de lidstaten en hun inwoners op de positieve gevolgen van migratie voor de economische ontwikkeling van Europa en dringt erop aan dat het Europese beleid ertoe bijdraagt dat de kansen die migratie biedt, ten volle worden benut.

3.10. Het EESC is zeer te spreken over de onlangs voltooide herziening van de richtlijn inzake de Europese blauwe kaart en de lopende hervormingen van de richtlijn gecombineerde vergunning, die ertoe kunnen bijdragen dat deze richtlijnen meer effect sorteren. Zo kunnen lagere en flexibelere drempels om in aanmerking te komen voor de blauwe kaart de reikwijdte ervan vergroten. De voorgestelde herschikking van de richtlijn gecombineerde vergunning is bedoeld om de werkingssfeer ervan te vereenvoudigen en te verduidelijken, waardoor de richtlijn doeltreffender kan worden. De toegangsvoorwaarden voor laag- en middelbaar opgeleide migranten worden hierin echter niet geregeld.

3.11. Het EESC vindt het een goede zaak dat de EU-talentenpool ([10]) het beleid van de lidstaten kan helpen coördineren. Het Comité juicht het ook toe dat er waarborgen zijn ingebouwd om uitbuiting en oneerlijke praktijken te voorkomen, en wijst erop dat onderdanen van derde landen die via de EU-talentenpool worden aangeworven, dezelfde rechten en plichten zullen hebben als EU-werknemers als ze eenmaal aan het werk zijn, ook wat betreft de naleving van de Europese regels en principes die een soepele integratie in lokale gemeenschappen moeten waarborgen.

([8]) International Migration Outlook 2021 © OECD 2021, blz. 121.

([9]) Zie voor meer informatie de EESC-studie over seizoenarbeiders, Rossella Soldi en Simona Cavallini, 22 april 2023 – herziene versie 12 mei 2023, https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-05-23-186-en-n.pdf.

([10]) PB C, C/2024/4067, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4067/oj.

3.12. Het EESC merkt op dat de lidstaten zelf kunnen beslissen hoe zij de doelstellingen van een richtlijn willen bereiken, en dus veel speelruimte krijgen bij de omzetting ervan in nationaal recht. Het betreurt dat het wetgevingskader grotendeels losstaat van belangrijke EU-beleidsterreinen. De terughoudendheid van de lidstaten ten aanzien van EU-wetgeving heeft zeker te maken met het feit dat het op basis van de Europese regelgeving mogelijk is om gunstiger bepalingen op te nemen in de nationale wetgeving. De huidige EU-regelgeving op het gebied van arbeidsmigratie versterkt de nationale voorkeuren dus eerder in plaats van deze in twijfel te trekken of aan te vullen. Met nationale oplossingen wordt de uitdaging niet aangepakt, aangezien concurrentie binnen de EU waarschijnlijk zal leiden tot verschillen in de mate waarin de lidstaten in staat zijn om de doelstellingen van de industriestrategie van de EU te realiseren.

Brussel, 4 december 2024.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Oliver RÖPKE