



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 29 april 2022
(OR. en)

8556/22

JAI 548
MIGR 127
ASIM 31
SOC 234
EMPL 142
EDUC 136

BEGELEIDENDE NOTA

van: de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur

ingekomen: 28 april 2022

aan: de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

nr. Comdoc.: COM(2022) 657 final

Betreft: MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S **Aantrekken van vaardigheden en talent naar de EU**

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2022) 657 final.

Bijlage: COM(2022) 657 final



Brussel, 27.4.2022
COM(2022) 657 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

Aantrekken van vaardigheden en talent naar de EU

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

Aantrekken van vaardigheden en talent naar de EU

1. INLEIDING

Legale migratie is niet alleen gunstig voor migranten, maar ook voor de landen van herkomst en bestemming. Migranten krijgen een kans om hun omstandigheden te verbeteren en gastlanden kunnen gemakkelijker in de behoeften van hun arbeidsmarkt voorzien. Legale migratie kan op zichzelf een investering in de economie en de samenleving als geheel zijn en daarmee de groene en digitale transitie van de EU ondersteunen en tegelijkertijd de samenhang en veerkracht van de Europese samenleving bevorderen. Het gemeenschappelijk migratiebeleid van de EU moet aansluiten op de integratie van de EU-economie en de onderlinge afhankelijkheid van de arbeidsmarkten van de lidstaten. Het moet de lidstaten in staat stellen om **bij het aantrekken van talent en verschillende soorten vaardigheden** die de dynamiek van de EU-economieën kunnen versterken hun EU-lidmaatschap in te zetten als troefkaart.

Migratie en mobiliteit zijn en blijven inherent aan de mensheid, zowel wereldwijd als in de EU. Op 1 januari 2021 verbleven 23,7 miljoen onderdanen van niet-EU-landen in de EU, wat gelijkstaat aan 5,3 % van de totale bevolking¹. Ondanks de grote media-aandacht voor dit onderwerp blijft de irreguliere migratie naar de EU beperkt. Jaarlijks komen ongeveer 2,25 tot 3 miljoen onderdanen van niet-EU-landen via legale kanalen naar de EU, tegenover 125 000 tot 200 000 irreguliere aankomsten².

Legale migratie vormt een essentieel onderdeel van de brede aanpak van migratie in het **nieuwe migratie- en asielpact**³, dat zal zorgen voor meer samenhang tussen de interne en externe dimensie van het migratiebeleid. Ter bevordering van een doeltreffender kader voor legale trajecten naar de EU **wordt in deze mededeling ingegaan op de drie pijlers van een ambitieus en duurzaam EU-beleid inzake legale migratie**. Deze pijlers omvatten 1) wetgevende, 2) operationele en 3) toekomstgerichte beleidsmaatregelen die behulpzaam zullen zijn bij de aanpak van enkele van de belangrijkste uitdagingen waarmee de EU bij het aantrekken van vaardigheden en talent wordt geconfronteerd, zowel op de korte als op de lange termijn. In deze mededeling zal ook worden ingegaan op de directe noodzaak om de als gevolg van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne in de EU arriverende personen in de werkende leeftijd, te weten meer dan 2,5 miljoen volwassenen⁴ per april 2022, in de arbeidsmarkt van de EU te integreren.

¹ Eurostat [Migration and migrant population statistics](#).

² Eurostat-statistieken met betrekking tot eerste verblijfstitels ([migr_resfirst](#)) en Frontex.

³ COM(2020) 609 final.

⁴ UNHCR, zie <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>

De politieke en economische argumenten voor arbeidsmigratie

Migranten spelen al een cruciale rol in de economie en de samenleving van Europa. In de afgelopen tien jaar werd een aanzienlijk deel van de nieuwe banen in de EU ingevuld door arbeidsmigranten⁵, wat heeft geholpen om **de behoeften op de arbeidsmarkt aan te pakken**. De toelating van migranten maakt deel uit van een bredere beleidsmix voor het aanpakken van zowel het bestaan als de onderliggende oorzaken van tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden⁶. Tijdens de COVID-19-pandemie is gebleken dat maar wel 13 % van de arbeidskrachten met essentiële functies — van artsen tot verpleegkundigen en chauffeurs — migranten zijn⁷.

Parallel hieraan heeft de **Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne geleid tot de grootste ontheemding in Europa sinds de Tweede Wereldoorlog**, waarbij vrouwen en kinderen de overgrote meerderheid van de nieuwkomers vormen. Na de inwerkingtreding van de richtlijn tijdelijke bescherming⁸ zal de EU mensen die de oorlog in Oekraïne ontvluchten blijven opvangen en hun integratie in de arbeidsmarkt met voorrang ondersteunen. Hun komst naar de EU laat onverlet dat ook de basis moet worden gelegd voor een duurzame en gemeenschappelijke aanpak van arbeidsmigratie die beantwoordt aan de behoeften aan vaardigheden van de EU op de lange termijn.

Na de door COVID-19 veroorzaakte tegenslagen keert de Europese arbeidsmarkt in het algemeen terug naar de niveaus van vóór de pandemie⁹: de EU-arbeidsmarkt blijft zich herstellen en heeft behoefte aan nieuwe arbeidskrachten, met name in sectoren met structurele tekorten, zoals het toerisme, de horeca, de IT-sector, de gezondheidszorg en de logistiek. In bepaalde sectoren zijn de tekorten aan arbeidskrachten echter groter dan vóór COVID-19¹⁰ en is er sprake van een sterke toename van het aantal onvervulde vacatures, niettegenstaande het feit dat de werkgelegenheid zich nog niet volledig heeft hersteld.

Met het oog op de toekomstige behoeften moet legale migratie ook steun bieden aan de **transitie van de EU naar een groene en digitale economie**, waarvoor specifieke vaardigheden en een herstructurering van onze economieën en arbeidsmarkten vereist zijn. Om de dubbele transitie te ondersteunen, moet de arbeidsmigratie in de EU toekomstgericht zijn. Sectoren zoals de bouw, de energiesector, de industrie en het vervoer zullen

⁵ Op 1 januari 2021 vertegenwoordigden de onderdanen van derde landen die in de EU-27-lidstaten verbleven 5,3 % van de totale bevolking. Volgens Eurostat maakten zij in 2020 (op basis van de gegevens van de arbeidskrachtenenquête en de ISCO-08-classificatie) echter 8,7 % uit van de schoonmakers en hulpkrachten, 7,2 % van de voedselbereiders, 6,9 % van de arbeiders in de landbouw, bosbouw en visserij, 6,1 % van de bouwvakkers en 6,0 % van de werknemers in de mijnbouw, de bouwnijverheid, de industrie en het vervoer.

⁶ Mogelijke andere maatregelen van de kant van werkgevers en/of beleidsmakers zijn verhoging van de lonen, verbetering van de arbeidsomstandigheden, arbeidsmarktintegratie van huidige ingezetenen met of zonder migratieachtergrond, met name vrouwen, investeringen in of hervorming van onderwijs- en opleidingsfaciliteiten, veranderingen in productieprocessen of verhogingen van importen. Zie bijvoorbeeld *Labour shortages and migration policy*, IOM 2012.

⁷ <https://ec.europa.eu/jrc/en/news/crucial-contribution-migrant-workers-europes-coronavirus-response>

⁸ Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne.

⁹ <https://www.pesnetwork.eu/2022/04/04/european-labour-market-barometer-17/>

¹⁰ Internationaal Monetair Fonds, *Labor market tightness in advanced economies*, maart 2022.

waarschijnlijk gevolgen van de transitie naar een klimaatneutrale economie ondervinden en extra arbeidskrachten en nieuwe vaardigheden¹¹ nodig hebben.

Arbeidsmigratie heeft niet alleen economische voordelen, maar **verbetert ook het algemene migratiebeheer door te helpen bij het versterken van onze samenwerking met landen van herkomst en doorreis**, onder meer voor het terugdringen van de irreguliere migratie. Arbeidsmigratie is een van de belangrijkste instrumenten in de gereedschapskist van het nieuwe migratie- en asielpact om, overeenkomstig de agenda voor duurzame ontwikkeling, evenwichtige en wederzijds voordelige partnerschappen met niet-EU-landen op het gebied van migratie op te bouwen.

Er zijn dus sterke politieke en economische argumenten voor de totstandbrenging van effectievere legale routes waarlangs migranten Europa kunnen binnenkomen. Dit moet echter worden genuanceerd door te erkennen dat de situatie en het beleid uiteenlopen van lidstaat tot lidstaat. **De bevoegdheid inzake legale migratie is verdeeld tussen de Europese Unie en de lidstaten**. Het is een exclusieve bevoegdheid van de lidstaten om te beslissen hoeveel onderdanen van niet-EU-landen tot hun grondgebied worden toegelaten om daar te werken.

In deze context is **realistische, pragmatische en geleidelijke vooruitgang** vereist. Wetgeving maakt het mogelijk om gemeenschappelijke regels vast te stellen. In het kader van operationele, met de lidstaten, het Europees Parlement en niet-EU-landen gecoördineerde initiatieven kunnen concrete en pragmatische maatregelen worden genomen. Via nieuwe beleidsinitiatieven worden mogelijkheden voor toekomstige maatregelen geboden. Samen vormen zij de ruggengraat van een gemeenschappelijke Europese aanpak van legale migratie die in overeenstemming is met de Europese waarden en het hoofd kan bieden aan gemeenschappelijke uitdagingen.

Demografische context en belangrijkste uitdagingen

Tegelijkertijd heeft de EU een vergrijzende en krimpende beroepsbevolking. Tegen 2070 zal de omvang van de bevolking in de werkende leeftijd zijn afgenomen van ongeveer 65 % in 2019 tot 56 % à 54 % van de totale EU-bevolking in de EU-27¹².

Deze trends verhogen de druk op de arbeidsmarkten en ondermijnen het concurrentievermogen en de economische groei. Het aandeel van de bevolking in de werkende leeftijd neemt af, terwijl het aandeel ouderen toeneemt. Dit is met name zichtbaar in sommige lidstaten¹³. Sommige regio's in de EU lijden meer dan andere onder een krimpende bevolking in de werkende leeftijd, waarbij plattelandsgebieden het zwaarst worden getroffen. Een krimpende bevolking in de werkende leeftijd zet onze pensioen- en

¹¹ Eurofound, Aanpak van het tekort aan arbeidskrachten in de EU-lidstaten, juli 2021 <https://www.eurofound.europa.eu/nl/publications/report/2021/tackling-labour-shortages-in-eu-member-states>

¹² 'Population on 1st January by age, sex and type of projection (proj_19np)' ([Statistics | Eurostat \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1)).

¹³ Eurostat, [Population structure and ageing](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1); Europese Commissie, *Atlas of Demography, Impact of migration on working-age population*, <https://migration-demography-tools.jrc.ec.europa.eu/atlas-demography/stories/AoD/2/migration/S4>

socialebeschermingsstelsels onder druk, waardoor twijfel ontstaat over de houdbaarheid ervan op lange termijn.

Daarnaast moet de EU de personeelstekorten in bepaalde beroepsgroepen¹⁴ en regio's aanpakken en daarbij alle vaardigheidsniveaus bestrijken: in maar liefst 28 beroepen die in 2020 werk boden aan 14 % van de beroepsbevolking in de EU worden EU-werkgevers geconfronteerd met tekorten. Tot deze beroepsgroepen behoren loodgieters en pijpfitters, verpleegkundigen, systeemanalisten, lassers en metaalwerkers, vrachtwagenchauffeurs, civiel ingenieurs en softwareontwikkelaars¹⁵. Ook op regionaal niveau doen zich personeelstekorten voor, bijvoorbeeld als gevolg van verschillen in ontwikkelingsniveau tussen regio's, de aanwezigheid van stedelijke gebieden binnen de regio's of uiteenlopende regionale arbeidsmarkt- en levensomstandigheden¹⁶.

De EU streeft ernaar om de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen, ouderen, mensen met een beperking, personen met een migratieachtergrond en andere ondervertegenwoordigde groepen te vergroten. Daarnaast heeft zij zich ten doel gesteld om de vaardigheden van mensen gedurende hun hele werkzame leven te verbeteren, zoals uiteengezet in de nieuwe vaardighedenagenda voor Europa¹⁷. **Om in het licht van de demografische trends en de arbeidstekorten te voldoen aan deze groeiende behoeften van de arbeidsmarkt, zal alleen het mobiliseren van de binnenlandse arbeidskrachten of het vergemakkelijken van de mobiliteit binnen de EU echter niet volstaan.** De mogelijkheden om de tekorten aan arbeidskrachten op te vangen via mobiliteit binnen de EU worden steeds beperkter, onder meer omdat talent en vaardigheden die op de ene plaats worden aangeworven op een andere plaats verloren gaan¹⁸, waarbij moet worden overwogen dat in bijna alle lidstaten tekorten aan arbeidskrachten worden gemeld. De vraag naar diverse specifieke beroepen waarin al sprake was van personeelstekorten is door de COVID-19-pandemie nog verder versterkt. Het sterkst is dit merkbaar bij de vraag naar zorgmedewerkers. Zo rapporteerden België, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Ierland, Nederland, Roemenië en Zweden in 2020 allemaal tekorten aan zorgmedewerkers en beoefenaars van aanverwante beroepen¹⁹. Mobiele arbeidskrachten uit de EU vertegenwoordigen minder dan een derde van de in het

¹⁴ Het driemaandelijks vacaturepercentage in de EU-27 is in het derde kwartaal van 2021 opgelopen tot 2,4 %, het hoogste cijfer sinds het tweede kwartaal van 2019 (vóór COVID). In het vierde kwartaal van 2021 bedroeg het zelfs 2,6 %. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/14358242/3-17032022-BP-EN.pdf/3e6f6746-aa8d-b25c-7696-3912bf7ebd2c?t=1647445976514>

¹⁵ Dit waren de beroepen in de EU waarvoor in 2021 het vaakst personeelstekorten werden gemeld. Zie Europese Arbeidsautoriteit, *Analysis of shortage and surplus occupations*; 2021 <https://www.ela.europa.eu/en/news/analysis-shortage-and-surplus-occupations-2021>

¹⁶ De vergrijzings- en ontvolkingspatronen in EU-gebieden komen uitgebreid aan bod in Aurambout, J.P., Batista E Silva, F., Bosco, C., Conte, A., Ghio, D., Kalantaryan, S., Kompil, M., Perpiña Castillo, C., Proietti, P., Scipioni, M., Sulis, P. en Tintori, G., *The Demographic Landscape of EU Territories*, Goujon, A., Jacobs, C., Natale, F. en Lavallo, C. (red.), EUR 30498 EN, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, Luxemburg, 2021, ISBN 978-92-76-27239-7 (online), 978-92-76-27238-0 (gedrukt), doi:10.2760/658945 (online), 10.2760/49621 (gedrukt), JRC123046.

¹⁷ COM(2020) 274 final.

¹⁸ De Commissie werkt momenteel aan een initiatief om de uitdagingen van de braindrain en de bevolkingsafname binnen de EU aan te pakken en te zoeken naar manieren om de economische en sociale achteruitgang in de getroffen regio's om te keren. De openbare raadplegingen zijn in maart 2022 van start gegaan.

¹⁹ Eurofound (2021), *Aanpak van het tekort aan arbeidskrachten in de EU-lidstaten*.

buitenland geboren zorgmedewerkers in de EU, terwijl twee derde van buiten de EU afkomstig is.

Zowel in de **nieuwe vaardighedenagenda voor Europa** als in het **nieuwe migratie- en asielpact** wordt daarom onderkend dat er behoefte is aan een meer strategische aanpak van legale migratie die gericht is op het beter aantrekken en vasthouden van talent om het groeien en innovatiepotentieel te bevorderen en op het kanaliseren van legale migratie naar regio's en beroepen die te kampen hebben met tekorten aan vaardigheden.

Om wereldwijd concurrerend te blijven, **moet de EU aantrekkelijker worden voor talent uit de hele wereld**. Momenteel kiezen hooggekwalificeerde onderdanen van niet-EU-landen eerder voor Noord-Amerika of Oceanië dan voor de EU²⁰. Een eerste belangrijke stap ter verbetering van de aantrekkelijkheid van de EU was de recente herziening van de **richtlijn inzake de Europese blauwe kaart**²¹, die hooggekwalificeerde migranten meer rechten zal verlenen, in het bijzonder het recht om naar andere EU-landen te reizen en daar te werken, en hen in staat zal stellen om van snellere en meer gestroomlijnde procedures te profiteren. Al deze aantrekkelijkheidsaspecten moeten ook voor andere categorieën migranten worden versterkt, evenals de maatregelen ter bestrijding van arbeidsuitbuiting²² en discriminatie²³. **Het op elkaar afstemmen van de vraag naar en het aanbod van arbeid** vormt ook een uitdaging in een internationale context die wordt gekenmerkt door een toenemende concurrentie om vaardigheden en talent. Twee van de huidige obstakels zijn de lange en ingewikkelde immigratieprocedures met uiteenlopende vereisten in de lidstaten, en de moeilijkheid om talenten uit niet-EU-landen in contact te brengen met potentiële werkgevers in de lidstaten.

Zoals wordt verklaard in de mededeling “De vluchtelingen voor de oorlog in Oekraïne verwelkomen: Europa klaarstomen om aan de behoeften te voldoen”²⁴, zullen de lidstaten maatregelen moeten nemen om **de begunstigen van tijdelijke bescherming te integreren in de arbeidsmarkt**. De Commissie zal steun verlenen bij het in kaart brengen van hun

²⁰ Volgens de database over immigranten in de landen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) had in 2015-2016 slechts een op de vier hoogopgeleide migranten die in de OESO verbleven gekozen voor een EU-bestemming, terwijl bijna twee op de drie ervoor hadden gekozen om zich in Noord-Amerika of Oceanië te vestigen.

²¹ Richtlijn (EU) 2021/1883 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2021 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan, en tot intrekking van Richtlijn 2009/50/EG van de Raad.

²² Wat de bestrijding van de arbeidsuitbuiting van irreguliere migranten betreft, heeft de Commissie in september 2021 een mededeling (COM(2021) 592 final) over richtlijn 2009/52/EG inzake sancties voor werkgevers vastgesteld, waarin een aantal noodzakelijke acties voor het versterken van de uitvoering en de doeltreffendheid van de richtlijn zijn geïdentificeerd.

²³ Ook is er een toolkit inzake het gebruik van EU-middelen voor de integratie van personen met een migratieachtergrond voor de programmeringsperiode 2021-27 ontworpen. Daarnaast is ook het EU-actieplan tegen racisme 2020-2025 van belang: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-anti-racism-action-plan-2020-2025_en

²⁴ COM(2022) 131 final.

vaardigheden en kwalificaties, zodat zij gemakkelijker kunnen worden gekoppeld aan EU-werkgevers²⁵.

Naar een duurzaam EU-beleid inzake legale migratie, op basis van drie pijlers

In de afgelopen twee decennia heeft de EU een rechtskader ontwikkeld dat de voorwaarden van de lidstaten voor toegang en verblijf van bepaalde categorieën onderdanen van niet-EU-landen grotendeels heeft geharmoniseerd. Het omvat de toegang en het verblijf voor arbeidsdoeleinden, zoals voor hooggekwalificeerde arbeidskrachten (d.w.z. houders van een “blauwe kaart”)²⁶, seizoenarbeiders²⁷, en personen die binnen een onderneming worden overgeplaatst²⁸. Het rechtskader van de EU regelt tevens: i) de toelatingsvoorwaarden en rechten van studenten en onderzoekers uit niet-EU-landen²⁹, ii) het recht op gezinshereniging³⁰, en iii) de voorwaarden en procedures voor onderdanen van niet-EU-landen voor het verkrijgen van een duurzaam verblijfsrecht (d.w.z. “langdurig ingezetenschap”)³¹. De EU-wetgeving voorziet ook in één enkele procedure — en één enkele vergunning waarin de werk- en verblijfsvergunning zijn gecombineerd — voor arbeidskrachten uit niet-EU-landen die krachtens de nationale regelingen van de lidstaten zijn toegelaten³².

De EU-wetgeving is momenteel niet van toepassing op andere categorieën arbeidsmigranten, noch op zelfstandigen. Sommige daarvan vallen onder nationale voorschriften. In maart 2019 heeft de Europese Commissie een algemene evaluatie van dit rechtskader afgerond (d.w.z. de geschiktheidscontrole met betrekking tot legale migratie³³). Deze evaluatie leidde tot gemengde conclusies en heeft onderstreept dat er meer kan worden gedaan om de impact van het EU-kader inzake legale migratie op de demografische, economische en migratie-

²⁵ Zie punt 3.2. Ontwikkeling van een EU-talentenpool om EU-werkgevers en de talenten die zij nodig hebben beter op elkaar af te stemmen.

²⁶ Richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan (PB L 155 van 18.6.2009, blz. 17).

²⁷ Richtlijn 2014/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 375).

²⁸ Richtlijn 2014/66/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming (PB L 157 van 27.5.2014, blz. 1).

²⁹ Richtlijn (EU) 2016/801 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten of au-pairactiviteiten (PB L 132 van 21.5.2016, blz. 21).

³⁰ Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB L 251 van 3.10.2003, blz. 12).

³¹ Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen (PB L 16 van 23.1.2004, blz. 44).

³² Richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor arbeidskrachten uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven (PB L 343 van 23.12.2011, blz. 1).

³³ https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/legal-migration-and-integration/legal-migration-fitness-check_en

uitdagingen van de EU te vergroten. De conclusie van de geschiktheidscontrole luidde dat het EU-systeem inzake legale migratie een aantal inherente tekortkomingen vertoont, zoals fragmentatie, een beperkte dekking van de EU-regels, inconsistentie tussen de verschillende richtlijnen en complexe en onjuist uitgevoerde procedures.

De EU heeft ook **arbeidsmobiliteitsregelingen met niet-EU-landen** ontwikkeld. Uit proefprojecten op het gebied van legale migratie³⁴ is gebleken dat de EU de lidstaten met gerichte steun kan helpen bij de uitvoering van regelingen die aan de behoeften van werkgevers voldoen en tegelijkertijd de ontwikkeling van menselijk kapitaal in partnerlanden versterken. Voorts heeft de EU de Erasmus+-mobiliteit voor lerenden en personeel in het beroepsonderwijs opengesteld voor niet-EU-landen. Niettemin is er nog ruimte voor een versterking van de reikwijdte en een aanscherping van de ambitie van de huidige regelingen.

De Commissie heeft een brede raadpleging gehouden om tegemoet te kunnen komen aan de vele behoeften en om juridische en operationele tekortkomingen weg te nemen. In het kader daarvan heeft zij het algemene publiek geconsulteerd via openbare raadplegingen³⁵, en daarnaast de lidstaten, het Europees Parlement, de Europese sociale partners³⁶ en maatschappelijk organisaties³⁷. In 2021 heeft het Europees Parlement twee resoluties over legale migratie aangenomen³⁸, waarin de Commissie werd opgeroepen het rechts- en beleidskader van de EU te verbeteren en te ontwikkelen. Op basis van artikel 225 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie verzocht het Europees Parlement de Commissie een reeks voorstellen in te dienen om de toegang tot en de mobiliteit binnen de EU van legaal migrerende onderdanen van niet-EU-landen te vergemakkelijken en te bevorderen, met als doel de bureaucratie te verminderen, de harmonisatie te versterken, de grondrechten en gelijke behandeling te bevorderen, en arbeidsuitbuiting te voorkomen.

Hoewel de lidstaten voorstander zijn van vereenvoudiging en stroomlijning van de procedures, geven zij er over het algemeen de voorkeur aan om zich te concentreren op operationele aspecten en ondernemen zij liever geen nieuwe wetgevende werkzaamheden inzake legale migratie op EU-niveau.

Om het beheer van de legale migratie door de EU te verbeteren en tegelijkertijd op evenwichtige en pragmatische wijze tegemoet te komen aan de verzoeken van het Europees Parlement en de lidstaten, wordt in deze mededeling ingegaan op **drie belangrijke pijlers van een duurzaam EU-beleid inzake legale migratie**:

³⁴ Acht lidstaten waren of zijn momenteel betrokken bij zes van dergelijke projecten, met Egypte, Marokko, Moldavië, Nigeria, Senegal en Tunesië. Belangrijke thema's hierbij zijn circulaire mobiliteit voor ICT-deskundigen, kansen voor ondernemers en studenten en stageplaatsen.

³⁵ Europese Commissie, directoraat-generaal Migratie en Binnenlandse Zaken, *Analysis of the responses to the public consultation on the future of legal migration – Synthesis report*, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2837/92995>

³⁶ Bijeenkomsten georganiseerd tijdens het opstellen van de effectbeoordelingen van de twee richtlijnen en bijeenkomst van 17 maart 2022; zie de effectbeoordelingen van de richtlijn langdurig ingezetenen en de richtlijn gecombineerde vergunning, SWD(2022) 651 en SWD(2022) 656.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Resolutie van het Europees Parlement van 20 mei 2021 over nieuwe wegen voor legale arbeidsmigratie ([2020/2010\(INI\)](#)); resolutie van het Europees Parlement van 25 november 2021 met aanbevelingen aan de Commissie betreffende het beleid en wetgeving inzake legale migratie ([2020/2255\(INL\)](#)).

- een **wetgevende pijler** waarmee de **richtlijn langdurig ingezetenen**³⁹ en de **richtlijn gecombineerde vergunning**⁴⁰ worden herschikt om de procedures voor de toelating van arbeidskrachten van verschillende vaardigheidsniveaus tot de EU, de mobiliteit binnen de EU van arbeidskrachten uit niet-EU-landen die zich reeds in de EU bevinden en hun rechten en bescherming tegen arbeidsuitbuiting te verbeteren;
- een **operationele pijler** waarmee de uitdaging van de internationale afstemming wordt aangegaan door concrete stappen te zetten met betrekking tot de ontwikkeling van **talentpartnerschappen** met belangrijke partnerlanden en de belangrijkste kenmerken van een **EU-talentedpool**⁴¹; en
- een **toekomstgerichte pijler** die is gebaseerd op **drie specifieke prioriteiten voor actie** die het EU-beleid inzake legale migratie verder moeten sturen: **zorg, jongeren en innovatie**.

2. WETGEVENDE PIJLER: VEREENVOUDIGING VAN DE MIGRATIEPROCEDURES EN VERBETERING VAN DE RECHTEN VAN ARBEIDSMIGRANTEN

Voor een groot deel van de arbeidskrachten uit derde landen die legaal in de EU verblijven vormen de **richtlijn langdurig ingezetenen** en de **richtlijn gecombineerde vergunning** het kader voor de op hen toepasselijke procedures en hun rechten. Geen van beide richtlijnen heeft echter volledig de doelstellingen bereikt waarvoor ze in respectievelijk 2003 en 2011 zijn vastgesteld. De richtlijn langdurig ingezetenen wordt door de lidstaten te weinig gebruikt en voorziet niet in een effectief recht op mobiliteit binnen de EU. Het doel van de richtlijn gecombineerde vergunning, vereenvoudiging van de toelatingsprocedures voor alle arbeidskrachten uit niet-EU-landen, is niet volledig bereikt.

Om die redenen stelt de Commissie een **algehele herschikking van de twee richtlijnen** voor⁴². De belangrijkste doelstellingen zijn om de kosten en administratieve lasten voor werkgevers te verminderen, arbeidsuitbuiting te voorkomen en de verdere integratie en mobiliteit binnen de EU van reeds in de EU verblijvende en werkende onderdanen uit niet-EU-landen te ondersteunen.

De Commissie zal ook de uitvoering van de meest recente sectorale richtlijnen blijven monitoren. In 2023 zal zij verslag uitbrengen over de uitvoering van de **richtlijn**

³⁹ Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen; PB L 16 van 23.1.2004, blz. 44.

⁴⁰ Richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor arbeidskrachten uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven (PB L 343 van 23.12.2011, blz. 1).

⁴¹ Voortbouwend op de OESO-studie *Building an EU Talent Pool, A new approach for migration management for Europe* uit 2019 <https://www.oecd.org/publications/building-an-eu-talent-pool-6ea982a0-en.htm>, en de *Feasibility Study on the Development of an EU Talent Pool* van de OESO uit 2022.

⁴² COM(2022) 650 en COM(2022) 655.

seizoenarbeiders en de **richtlijn inzake overplaatsingen binnen een onderneming**. Wat de richtlijn seizoenarbeiders betreft, zal de Commissie, in aansluiting op de bovengenoemde resoluties van het Europees Parlement, nagaan of de huidige regels seizoenarbeiders voldoende bescherming tegen arbeidsuitbuiting bieden. Verder zal zij nagaan of er behoefte bestaat aan toekomstige wetswijzigingen.

2.1. Stroomlijnen van de procedure voor gecombineerde vergunningen

De **richtlijn gecombineerde vergunning** vereenvoudigt de procedure voor onderdanen van niet-EU-landen die legaal naar de EU willen migreren om daar te werken. De richtlijn voert één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde werk- en verblijfsvergunning (gecombineerde vergunning) in. Ook moet de richtlijn zorgen voor **gelijke behandeling** van arbeidskrachten uit niet-EU-landen en onderdanen van de lidstaat van verblijf door arbeidskrachten uit niet-EU-landen een gemeenschappelijk pakket rechten te bieden⁴³.

De voorgestelde herschikking van de richtlijn zal **de aanvraagprocedure stroomlijnen en doeltreffender maken**. De herschikking zal aanvragers in staat stellen om zowel vanuit niet-EU-landen als vanuit lidstaten vergunningen aan te vragen. Momenteel weerhoudt de totale duur van de aanvraagprocedures⁴⁴ werkgevers ervan om internationaal personeel aan te werven. Door de verkorting van deze duur zal de aantrekkelijkheid van de EU naar verwachting toenemen en kunnen de tekorten aan arbeidskrachten in de EU beter worden aangepakt. Het voorstel bevat ook nieuwe voorschriften ter **versterking van de waarborgen en gelijke behandeling** van onderdanen van niet-EU-landen ten opzichte van EU-burgers en voor het verbeteren van hun bescherming tegen arbeidsuitbuiting. Volgens de voorgestelde nieuwe regels zal de gecombineerde vergunning met name niet aan slechts één werkgever worden gekoppeld. Dit betekent dat arbeidskrachten binnen de geldigheidsduur van de vergunning het recht hebben om van werkgever te veranderen terwijl zij legaal in de lidstaat blijven wonen. Dit zal de afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt vergemakkelijken en de kwetsbaarheid voor arbeidsuitbuiting verminderen. Voorts bevat het voorstel nieuwe verplichtingen voor lidstaten om te voorzien in inspecties, monitoringmechanismen en sancties tegen werkgevers die inbreuk maken op nationale voorschriften die op grond van de richtlijn zijn vastgesteld.

2.2. Verbeteren van de status van langdurig ingezetenen van de EU

De **herschikking van de richtlijn langdurig ingezetenen** heeft tot doel om een doeltreffender, coherenter en eerlijker systeem voor het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene van de EU te creëren. Dit systeem moet fungeren als een belangrijk instrument voor het bevorderen van de integratie van onderdanen van niet-EU-landen die zich legaal en voor langere tijd in de EU hebben gevestigd.

⁴³ Op gebieden als arbeidsomstandigheden, onderwijs en opleiding, toegang tot goederen en diensten, en sociale zekerheid.

⁴⁴ Uit het onderzoek naar de praktische toepassing in het kader van de geschiktheidscontrole is gebleken dat de aanvraag van een visum de totale procedure soms aanzienlijk verlengt, in bepaalde gevallen met maar liefst drie maanden.

Met het voorstel wordt beoogd **het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene van de EU gemakkelijker te maken** door onderdanen van derde landen toe te staan om verblijfsperioden in verschillende lidstaten bij elkaar op te tellen teneinde aan de verblijfsduurvereiste te voldoen, en door te verduidelijken dat alle perioden van legaal verblijf volledig moeten worden meegerekend, met inbegrip van verblijfsperioden als student of als begunstigde van tijdelijke bescherming en verblijfsperioden die aanvankelijk op tijdelijke gronden waren gebaseerd.

Daarnaast beoogt het voorstel **de rechten van langdurig ingezetenen en hun gezinsleden te versterken**. Dit omvat het **recht om naar andere lidstaten te verhuizen en daar te werken**, waartoe het Europees Parlement⁴⁵ en sommige belanghebbenden⁴⁶ hebben opgeroepen en dat zoveel mogelijk moet overeenstemmen met het recht dat de EU-burgers genieten (binnen het toepasselijke EU-rechtskader). Door onderdanen van niet-EU-landen die al langdurig ingezetene in een lidstaat van de EU zijn toe te staan om van baan te veranderen en voor werk naar een andere lidstaat te verhuizen, kan de doelmatigheid van de arbeidsmarkt in de hele EU worden verbeterd, kunnen tekorten aan vaardigheden worden verminderd en kunnen regionale onevenwichtigheden worden gecompenseerd. Daarnaast kan dit de algemene aantrekkingskracht van de EU voor buitenlands talent verbeteren.

Het voorstel voorziet bovendien in een mechanisme dat moet zorgen voor een **gelijk speelveld** tussen de EU-vergunning voor langdurig ingezetenschap en de nationale vergunningen voor duurzaam verblijf wat betreft de procedures, het recht op gelijke behandeling en de toegang tot informatie, zodat de onderdanen van niet-EU-landen een echte keuze tussen de twee vergunningen hebben. Ook vergemakkelijkt het voorstel **circulaire migratie** door het voor langdurig ingezetenen gemakkelijker te maken om naar hun land van herkomst terug te keren zonder hun rechten te verliezen, wat zowel de landen van herkomst als de landen van verblijf ten goede komt.

3. OPERATIONELE PIJLER: ONDERSTEUNING VAN EEN BETERE AFSTEMMING VAN VAARDIGHEDEN EN BEHOEFTE VOOR DE EU EN PARTNERLANDEN

In combinatie met de wetgevende pijler stelt de Commissie voor om de operationele samenwerking op Unieniveau tussen de lidstaten en met partnerlanden aanzienlijk te intensiveren. De werkzaamheden voor het opzetten van talentpartnerschappen en de EU-talentedpool, beide belangrijke initiatieven die in het kader van het nieuwe migratie- en asielpact zijn aangekondigd, zijn al ver gevorderd.

In lijn met het versterkte politieke engagement van de lidstaten stelt de Commissie nu een duidelijk stappenplan voor om deze twee belangrijke initiatieven uiterlijk eind 2022 te verwezenlijken.

⁴⁵ Europees Parlement, Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken, *Nieuwe wegen voor legale arbeidsmigratie* (2020/2010(INI)) (rapporteur: Sylvie Guillaume).

⁴⁶ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12594-Public-consultation-on-legal-migration/public-consultation_nl

3.1. Verbeteren van onze samenwerking met partnerlanden via talentpartnerschappen

Talentpartnerschappen vormen **een van de belangrijkste aspecten van de externe dimensie van het nieuwe migratie- en asielpact**. Talentpartnerschappen zijn bedoeld om de samenwerking tussen de EU, de lidstaten en partnerlanden te versterken en de internationale arbeidsmobiliteit en de ontwikkeling van talent op een wederzijds profijtelijke en circulaire wijze te stimuleren. Zij zullen de basis vormen voor een omvattend beleidskader en financiële ondersteuning waarmee belangrijke partnerlanden strategisch zullen worden betrokken bij alle aspecten van migratiebeheer, waaronder effectieve terugkeer en overname, alsook het voorkomen van irregulier vertrek. Zoals in het nieuwe pact is uiteengezet, moet de ontwikkeling van legale trajecten ook bijdragen tot de terugdringing van illegale migratie.

De Commissie stuurt de ontwikkeling van talentpartnerschappen om ervoor te zorgen dat deze **op maat en met flexibiliteit** worden opgezet en inspelen op de arbeidsmarkt en de benodigde vaardigheden in de lidstaten en partnerlanden.

Talentpartnerschappen moeten **rechtstreekse steun voor mobiliteitsregelingen⁴⁷ voor werk of opleiding combineren met capaciteitsopbouw en investeringen in menselijk kapitaal**, met inbegrip van de ontwikkeling van vaardigheden, beroepsonderwijs en operationalisering van praktijkgerichte uitwisselingsregelingen⁴⁸. Op deze manier dienen zij ervoor te zorgen dat de partnerlanden, de lidstaten, het bedrijfsleven aan beide zijden en individuele personen gelijkelijk van de partnerschappen kunnen profiteren. In lijn met de bilaterale samenwerking van de EU met de partnerlanden moeten zij ten goede komen aan de economische ontwikkeling van de gemeenschappen van herkomst, de bredere ontwikkelingsdoelstellingen van belangrijke partnerlanden bevorderen en de kansen voor hun burgers vergroten. Tegelijkertijd moeten zij bijdragen tot het verminderen van de tekorten in bepaalde sectoren van de arbeidsmarkten van de lidstaten en het bedrijfsleven aan beide zijden helpen bij het ontwikkelen van de gevraagde vaardigheden. Zij moeten het risico van een braindrain vanuit partnerlanden omzetten in een **brain gain** voor alle partners, wat alle betrokkenen ten goede zal komen, aangezien zij toegang krijgen tot vernieuwde opleidingsmogelijkheden, beroepservaring en aanvullende studies of beroepsopleidingen die hetzij in de EU, hetzij in hun land van herkomst zijn ontwikkeld.

De talentpartnerschappen zullen openstaan voor **alle vaardigheidsniveaus** en kunnen betrekking hebben op **uiteenlopende economische sectoren**, zoals ICT, wetenschap, techniek, gezondheid⁴⁹ en langdurige zorg, landbouw, vervoer, tuinbouw, voedselverwerking en toerisme, bouw- en havenwerkzaamheden, transport en logistiek; dit zal **afhangen van de belangen van de beide zijden** die de talentpartnerschappen vormgeven, **zonder dat daarbij**

⁴⁷ In deze regelingen zal rekening moeten worden gehouden met de internationale verplichtingen die voortvloeien uit handelsovereenkomsten van de EU.

⁴⁸ Indien de EU en het partnerland dat overeenkomen, kunnen talentpartnerschappen ook geen mobiliteitscomponent omvatten of omgekeerd uitsluitend uit een mobiliteitscomponent bestaan.

⁴⁹ Volledig in overeenstemming met artikel 5.1 van de gedragscode van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) voor de internationale aanwerving van gezondheidspersoneel, https://cdn.who.int/media/docs/default-source/health-workforce/migration-code/code_en.pdf?sfvrsn=367f7d35_5&download=true

de risico's van een braindrain uit het oog mogen worden verloren. Zij zullen voorzien in **verschillende soorten mobiliteit**: deze kunnen tijdelijk, langdurig of circulair van aard zijn, naargelang van hetgeen door beide zijden wordt overeengekomen. De talentpartnerschappen moeten met name rekening houden met de groene en digitale transitie en arbeidsmarkten ondersteunen teneinde het groeipotentieel van de EU te stimuleren en toekomstgerichte technologieën en oplossingen aan te moedigen.

De Commissie zal steun verlenen voor de **deelname van meerdere lidstaten** aan één talentpartnerschap per partnerland. Dit zal een breder scala aan activiteiten, verschillende soorten mobiliteit voor uiteenlopende vaardigheden en economische sectoren, een sterkere impact op zowel lidstaten als partnerlanden en toegevoegde waarde voor het loopbaantraject van individuele personen mogelijk maken.

Het **mede-eigenaarschap door lidstaten en partnerlanden** van een talentpartnerschap is essentieel voor het waarborgen van de **schaalbaarheid** ervan en voor de totstandbrenging van een wederzijds profijtelijke en duurzame samenwerking. Talentpartnerschappen moeten aan beide zijden **aansluiten op de werkelijke arbeidsmarktbehoeften en -vaardigheden**. De partnerschappen moeten zowel publieke als private belanghebbenden, zoals werkgevers, opleidingsinstellingen en migrantenorganisaties, tot voordeel strekken. In de geest van de **benadering van de Team Europa-initiatieven**⁵⁰ moeten de talentpartnerschappen zowel financieringsinstrumenten van de EU, de lidstaten en de private sector⁵¹ als, waar nodig, middelen van partnerlanden aanspreken, in combinatie met een sterke betrokkenheid van meerdere belanghebbenden bij de opzet en uitvoering van de talentpartnerschappen.

Operationalisering van de talentpartnerschappen

Het talentpartnerschappeninitiatief is gelanceerd tijdens een bijeenkomst op hoog niveau in juni 2021⁵². Sindsdien heeft de Commissie met de lidstaten van gedachten gewisseld over de conceptualisering en operationalisering van de partnerschappen, dialogen op hoog niveau gevoerd met partnerlanden en talentpartnerschappen geïntegreerd in de planning van het meerjarig financieel kader voor de periode 2021-2027.

Talentpartnerschappen zullen voortbouwen op de ervaringen met bestaande proefprojecten. Tegelijkertijd zullen zij zorgen voor een nieuwe, meer strategische en grootschaligere samenwerking met partnerlanden op het gebied van legale migratie. In combinatie met solide coördinatiemechanismen zal het gestructureerde kader van de talentpartnerschappen ervoor zorgen dat de politieke doelstellingen van de EU, de lidstaten en de partnerlanden in aanmerking worden genomen en dat deze worden vertaald naar tastbare actie in de vorm van concrete programma's.

Samen met de relevante partners van het talentpartnerschap zal de Commissie ervoor zorgen dat op technisch niveau een adequaat coördinatiemechanisme wordt opgezet — zowel voor de

⁵⁰ Legale migratie maakt deel uit van de Team Europa-initiatieven voor de trajecten in het centrale Middellandse Zeegebied en het westelijke Middellandse Zeegebied / Atlantisch gebied.

⁵¹ Afhankelijk van de activiteiten van elk talentpartnerschap, zouden de investeringen van de publieke sector kunnen worden aangevuld met middelen uit de private sector, met name van bedrijven die baat zullen hebben bij de geschoolde arbeidskrachten en de duurzaamheid van dergelijke activiteiten op langere termijn zullen waarborgen.

⁵² [Talent Partnerships \(europa.eu\)](https://europa.eu).

coördinatie van de activiteiten van de lidstaten en belanghebbenden aan EU-zijde als voor de coördinatie met de partnerlanden. Dit mechanisme zal toezicht houden op de uitvoering van het partnerschap en de activiteiten ervan en zal zorgen voor complementariteit met alle andere relevante initiatieven op het gebied van migratie en arbeidsmarktontwikkelingen.

Vier stappen voor de operationalisering van een op maat gemaakt talentpartnerschap

De Commissie raadpleegt lidstaten en partnerlanden, in samenwerking met relevante EU-delegaties, over het opzetten van een specifiek talentpartnerschap, rekening houdend met de algemene stand van de betrekkingen en de behoeften op het gebied van migratiebeheer, alsmede de arbeidsmarktbehoeften van de lidstaten en partnerlanden en hun belangen bij algemene samenwerking op het gebied van arbeidsmobiliteit en talentontwikkeling.

Hierna organiseert de Commissie bijeenkomsten met geïnteresseerde lidstaten om kennis uit te wisselen over hun arbeidsmarktbehoeften en lopende en geplande initiatieven met het specifieke partnerland. Parallel daaraan maakt de Commissie een analyse van de beschikbare gegevens over de arbeidsmarkten, de belangen en het potentieel van de partnerlanden en voert zij waar nodig besprekingen met vertegenwoordigers van de private sector.

De diensten van de Commissie, de Europese Dienst voor extern optreden en de EU-delegaties zullen samenwerken en sturing geven aan de besprekingen met de relevante partnerlanden over de gezamenlijke ontwikkeling van een specifiek talentpartnerschap. In samenwerking met de lidstaten en het betrokken partnerland organiseert de Commissie vervolgens een technische rondetafel met alle belanghebbenden van de EU en het partnerland. Tijdens deze rondetafelgesprekken zal de opzet van het specifieke partnerschap worden besproken en overeengekomen.

Zodra algemene overeenstemming is bereikt over de inhoud, de opzet en de uitvoering van een talentpartnerschap met een specifiek partnerland zal financiering worden aangetrokken via een combinatie van verschillende financieringsinstrumenten. Deze instrumenten zullen met name bestaan uit het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking — Europa in de wereld (NDICI-Europa in de wereld) en het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF), eigen middelen van de lidstaten en middelen van de private sector, of zelfs middelen van partnerlanden, afhankelijk van de mogelijkheden en prioriteiten. De formulering van concrete actie in het kader van het NDICI-Europa in de wereld is een lopend proces dat is gebaseerd op de aangenomen programmeringsdocumenten voor de periode 2021-2027. Het zal van essentieel belang zijn dat er middelen uit de private sector worden aangetrokken, met name van bedrijven die zullen profiteren van het beschikbaar komen van arbeidskrachten in het kader van de activiteiten van het talentpartnerschap en om het effect en de duurzaamheid van dergelijke regelingen op langere termijn te waarborgen.

OP MAAT GEMAAKT
TALENTPARTNERSCHAP



Als eerste stap is de Commissie, na het voeren van besprekingen op hoog niveau, voornemens om op basis van sterke en continue samenwerking met betrekking tot alle aspecten van het migratiebeheer in het kader van de uitgebreide aanpak van het nieuwe migratie- en asielpact, met inbegrip van irreguliere migratie, de eerste talentpartnerschappen aan te gaan met **Noord-Afrikaanse partners, in het bijzonder Egypte, Marokko en Tunesië, waarvan de uitvoering tegen eind 2022 van start moet gaan**. De werkzaamheden in het kader van de talentpartnerschappen zullen voortborduren op succesvolle proefprojecten die met deze partners zijn ontwikkeld. Zij verruimen de werkingssfeer en het ambitieniveau⁵³ van die talentpartnerschappen en zorgen voor begeleiding in een breder samenwerkingskader dat samen met de lidstaten en de respectieve partnerlanden moet worden gedefinieerd. Alle belanghebbenden worden bij dit proces betrokken.

Als onderdeel van een geleidelijke aanpak zal de lancering van talentpartnerschappen met **andere partnerlanden in Afrika en Azië** een natuurlijke volgende stap zijn in het proces van versterkte samenwerking op het gebied van migratiebeheer. Specifiek is het de bedoeling om vanaf het najaar van 2022, parallel aan de uitvoering van de talentpartnerschappen met Egypte, Marokko en Tunesië, te beginnen met het beoordelen van de haalbaarheid van talentpartnerschappen met Pakistan, Bangladesh, Senegal en Nigeria, als een van de hoofdcomponenten van een versterkte samenwerking met deze landen op het gebied van migratiebeheer.

3.2. Ontwikkelen van een EU-talentenpool om EU-werkgevers en de talenten die zij nodig hebben beter op elkaar af te stemmen

De Commissie stelt voor om het **eerste EU-brede platform en instrument voor afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, de EU-talentenpool**⁵⁴, op te zetten om de EU aantrekkelijker te maken voor onderdanen van niet-EU-landen en de uitdaging aan te gaan om EU-werkgevers en het talent dat zij op de arbeidsmarkt van de EU niet kunnen vinden beter op elkaar af te stemmen. De EU-talentenpool zal bestaan uit een EU-brede pool van kandidaten uit niet-EU-landen die na een screening van hun referenties⁵⁵ zullen worden geselecteerd op basis van specifieke vaardigheidsniveaus, criteria en migratievereisten.

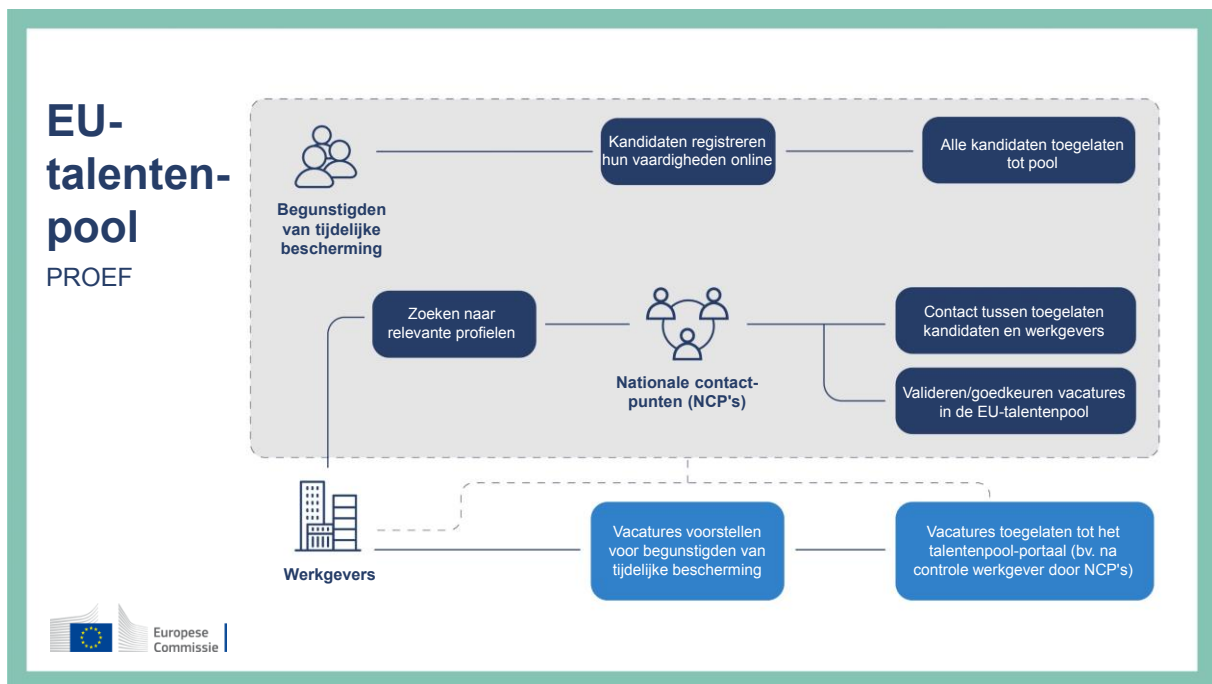
Tijdens de voorbereiding van deze werkzaamheden is een nieuwe en dringende behoefte ontstaan als gevolg van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, namelijk de noodzaak om

⁵³ Zoals de proefprojecten THAMM met als partners enerzijds Duitsland, België en Frankrijk en anderzijds Marokko, Tunesië en Egypte; PALIM (België en Marokko); HOMERe (Frankrijk, Marokko, Egypte en Tunesië); YGCA (Spanje en Marokko); MENTOR 2 (Italië, Marokko en Tunesië); MOVE_GREEN en WAFIRA (Spanje en Marokko).

⁵⁴ OESO 2022 Feasibility Study on the development of an EU Talent Pool.

⁵⁵ De EU-talentenpool en het bijbehorende proefinitiatief zullen worden uitgevoerd in volledige overeenstemming met Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1) en Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 45/2001 en Besluit nr. 1247/2002/EG (PB L 295 van 21.11.2018, blz. 39).

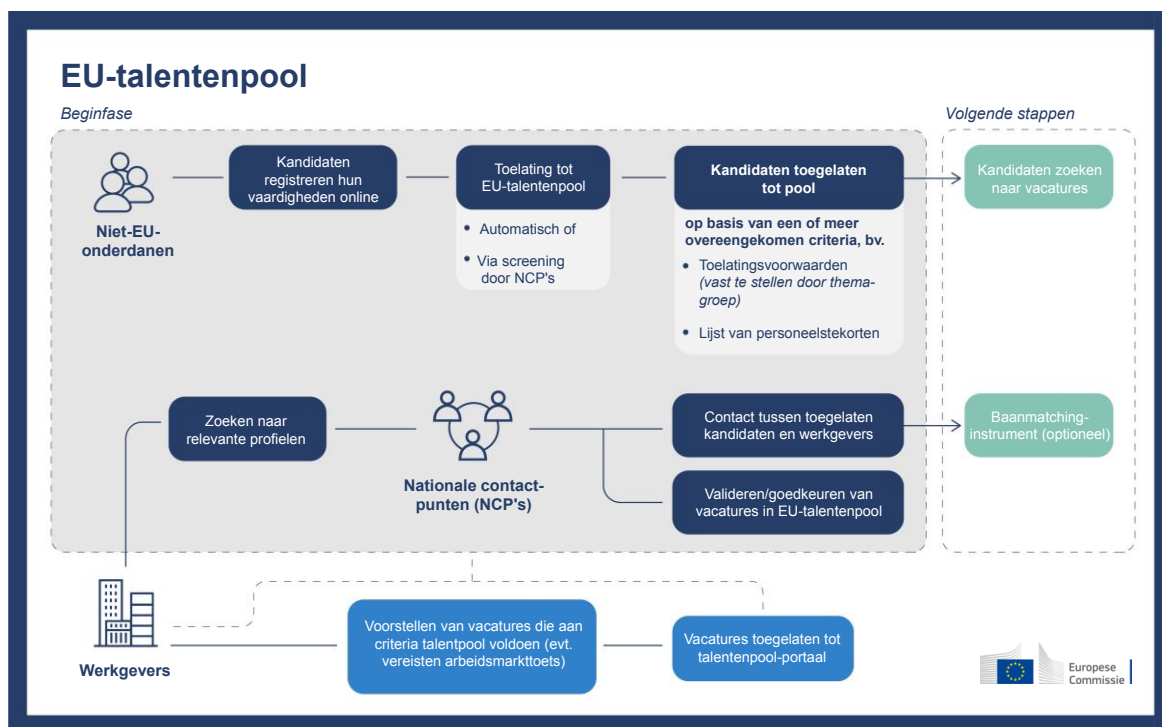
de toegang tot de EU-arbeidsmarkt voor begunstigden van tijdelijke bescherming te vergemakkelijken. Om deze uitdaging aan te gaan en optimaal gebruik te maken van de vaardigheden van de ontheemden, heeft de Commissie aangekondigd dat zij voor de zomer van 2022 een **proefinitiatief** zal starten in de vorm van een **EU-talentedpool voor personen die de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne zijn ontvlucht**. Dit onlineproefinitiatief zal het mogelijk maken om de vaardigheden van personen die Oekraïne zijn ontvlucht en zich in een lidstaat bevinden te identificeren en in kaart te brengen, zodat zij gemakkelijker op EU-werkgevers kunnen worden afgestemd. In het proefproject zal rekening worden gehouden met lopende succesvolle initiatieven in lidstaten (bv. in Portugal en Roemenië). Het project zal worden ontwikkeld in samenwerking met de lidstaten en in overleg met werkgevers, sociale partners en alle andere relevante belanghebbenden. **Het proefinitiatief kan de afstemming binnen de EU vergemakkelijken en de autoriteiten voorzien van een overzicht van het brede scala aan vaardigheden dat in hun land kan worden gemobiliseerd**. In verband met het grote aantal vluchtelingen uit Oekraïne zou het project de afstemming in prioritaire sectoren kunnen vergemakkelijken, zoals onderwijs voor arriverende kinderen (vergemakkelijkt door de organisatie van gemeenschapdiensten) of toegang tot basisvoorzieningen en gezondheidszorg (verstrekt door gezondheidswerkers of tolken).



De Commissie heeft daartoe reeds een speciale **themagroep** opgericht, die bestaat uit contactpunten in de lidstaten die belangstelling hebben voor deelname aan het proefinitiatief in het kader van het Europees migratienetwerk. Deze themagroep zal het proefinitiatief nog voor de zomer ontwikkelen en in gang zetten. Ook zal er een **webportaal** worden ontwikkeld waar begunstigden van tijdelijke bescherming hun belangstelling voor werk in de lidstaten kunnen registreren en hun vaardigheden en beroepservaring kunnen presenteren. In het ontwerp van dit portaal zullen aspecten van het **EU-instrument voor het opstellen van een vaardigheidsprofiel voor onderdanen van derde landen**, het speciale EU-instrument voor het in kaart brengen en documenteren van de vaardigheden van onderdanen van niet-EU-landen, worden verwerkt. Bij de uitvoering van het initiatief zal worden gestreefd naar

samenwerking met de Oekraïense autoriteiten, onder meer om de erkenning van kwalificaties te vergemakkelijken overeenkomstig de aanbeveling van de Commissie betreffende de erkenning van kwalificaties van mensen die op de vlucht zijn door de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne⁵⁶.

Parallel aan dit proefinitiatief zal een permanente en algemene **EU-talentedpool** worden ontwikkeld voor alle onderdanen van niet-EU-landen die graag naar de EU willen migreren om er te wonen en te werken; dit zal gebeuren in nauw overleg met de deelnemende lidstaten en andere belanghebbenden, zoals werkgeversorganisaties, sociale partners en centra voor beroepsonderwijs. **De Commissie streeft ernaar om de EU-talentedpool en het bijbehorende webportaal medio 2023 officieel te lanceren** — en zal een aanbeveling doen voor oprichting van de EU-talentedpool, met inbegrip van een handvest en een gedetailleerd stappenplan voor de geleidelijke ontwikkelingsfasen⁵⁷ ervan. De themagroep voor het proefinitiatief zal op basis van de lessen die uit dit initiatief zullen kunnen worden getrokken ook richting geven aan de organisatorische structuur, de beheersstructuur en de werking van de EU-talentedpool. Deze activiteiten omvatten onder andere de vaststelling van de vaardigheden die op de EU-arbeidsmarkt nodig zijn, het bereiken van overeenstemming over de relevante toelatingscriteria, de organisatie van het toelatingsproces en de coördinatie van de toegang van potentiële werkgevers tot de EU-talentedpool. Volledige inzet en actieve betrokkenheid van de deelnemende lidstaten zullen dan ook van cruciaal belang zijn voor de ontwikkeling en het functioneren van de EU-talentedpool.



⁵⁶ Aanbeveling (EU) 2022/554 van de Commissie van 5 april 2022 betreffende de erkenning van kwalificaties van mensen die op de vlucht zijn door de Russische invasie van Oekraïne, C/2022/2319.

⁵⁷ Meer informatie over de mogelijke opzet van de EU-talentedpool is opgenomen in de bijlage.

3.3. Verbeteren van het beheer van de arbeidsmigratie op EU-niveau

De vooruitgang op het gebied van arbeidsmigratie en het succes van bovengenoemde nieuwe initiatieven zal afhangen van nauwere samenwerking en een beter onderling begrip tussen de **migratiesector en de werkgelegenheidssector**. Met dit pakket **lanceert de Commissie een nieuw platform dat operationele discussies over praktische aspecten van arbeidsmigratie** mogelijk zal maken, met name de externe dimensie van het migratiebeleid, arbeidstekorten en arbeidsmarktprocessen. De operationalisering van de talentpartnerschappen en de EU-talentedoelstellingen zal door het platform worden ondersteund. De besprekingen zouden binnen passende fora, zoals op het niveau van de Raad en het Europees Parlement, kunnen **uitmonden in meer politieke uitwisselingen**. Vertegenwoordigers van de sociale partners, EU-agentschappen, openbare diensten voor arbeidsvoorziening, deskundigen, internationale organisaties, migrantenorganisaties en andere belangrijke actoren zouden indien nodig bij de besprekingen kunnen worden betrokken.

4. TOEKOMSTGERICHTE PIJLER: PRIORITAIRE ACTIEGEBIEDEN

Naast de hierboven geschetste onmiddellijke wetgevende en operationele maatregelen moet verder worden gezocht naar andere mogelijkheden voor legale migratie naar de EU op de **middellange tot langere termijn**. De Commissie ziet mogelijkheden voor toekomstgerichte beleidsmaatregelen rond drie actiegebieden: **zorg, jongeren en innovatie**.

Deze drie gebieden komen overeen met **drie belangrijke politieke prioriteiten**, die ook door het Europees Parlement zijn onderstreept in zijn recente initiatiefwetgevingsverslag⁵⁸: aantrekken van laag en middelbaar opgeleide arbeidskrachten uit niet-EU-landen in sectoren waar grote tekorten aan arbeidskrachten en behoeften bestaan, zoals in de langdurige zorg; creëren van meer kansen voor jongeren van binnen en buiten de EU; en bevorderen van innovatie en ondernemerschap in de EU en investeren in de technologische soevereiniteit van de EU.

4.1. Aantrekken van arbeidskrachten voor langdurige zorg uit niet-EU-landen

Door de herziening van de richtlijn inzake de Europese blauwe kaart zijn de regels voor het aantrekken van hoog opgeleide arbeidskrachten uit niet-EU-landen gemoderniseerd. Als vervolg hierop zal de Commissie nagaan hoe de op de EU-arbeidsmarkt benodigde laag en middelbaar opgeleide arbeidskrachten beter kunnen worden aangetrokken. De talentpartnerschappen zullen zich richten op arbeidskrachten van alle vaardigheidsniveaus, dus ook op lager en middelhoog opgeleid personeel. De voorgestelde EU-talentedoelstellingen zal het ook mogelijk maken om arbeidskrachten met een breed scala aan vaardigheden aan te trekken, althans op de langere termijn. Uit de geschiktheidscontrole is gebleken dat er in de EU behoefte bestaat aan laag en middelbaar opgeleide arbeidskrachten⁵⁹, maar dat de

⁵⁸ 2020/2255(INL).

⁵⁹ Op de arbeidsmarkt is sprake van een algemene krapte voor deze vaardigheidsniveaus; zie bijvoorbeeld de IMF-publicatie *Labor Market Tightness in Advanced Economies* van maart 2022. Zie ook de beroepen in de EU waarvoor in 2021 het vaakst personeelstekorten werden gemeld: Europese Arbeidsautoriteit, *Analysis of shortage and surplus occupations*; 2021 <https://www.ela.europa.eu/en/news/analysis-shortage-and-surplus-occupations-2021>

beroepen en behoeften sterk uiteenlopen van lidstaat tot lidstaat. Dit is een grote en zeer diverse categorie arbeidskrachten, uiteenlopend van landarbeiders en vrachtwagenchauffeurs tot IT-technici. Deze categorie beslaat verschillende vaardigheidsniveaus, sectoren en politieke en wettelijke kaders in de lidstaten.

Om deze reden prefereert de Commissie een stapsgewijze aanpak. Zij stelt voor om eerst aandacht te geven aan een sector waar optreden op EU-niveau duidelijke voordelen oplevert: de langdurige zorg.

De opzet en volgroeiheid van de stelsels voor langdurige zorg in de EU lopen sterk uiteen, maar alle landen staan voor **gemeenschappelijke uitdagingen**: de noodzaak om toegankelijke, betaalbare en kwalitatieve zorg te bieden tegen de achtergrond van een groeiende vraag naar sociale en gezondheidszorg en personeelstekorten door vergrijzing van de bevolking. Arbeidsmigranten, en met name vrouwelijke arbeidsmigranten, maken een belangrijk deel uit van het personeel in de langdurige zorg⁶⁰. Tijdens de COVID-19-crisis is langdurige zorg naar voren gekomen als een essentiële dienst die wordt verricht door essentiële arbeidskrachten. Onvoldoende investeringen in de sector, moeilijke arbeidsomstandigheden en daaruit voortvloeiende personeelstekorten hebben het echter nog moeilijker gemaakt om de continuïteit van de zorgdiensten te waarborgen en een adequate respons te geven op de pandemie⁶¹.

De lidstaten hebben het moeilijk om zorgverleners aan te trekken en te behouden. In de sector van de langdurige zorg **zullen tegen 2030 naar verwachting 7 miljoen vacatures voor gezondheids- en zorgpersoneel⁶² ontstaan⁶³**, en deze zullen slechts gedeeltelijk door de arbeidsmarkt in de EU kunnen worden gevuld.

⁶⁰ 4,5 % van de arbeidskrachten is afkomstig van buiten de EU: Eurofound 2020, *Long-term care workforce: Employment and working conditions*, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/customised-report/2020/long-term-care-workforce-employment-and-working-conditions>; *Immigrant Key Workers: Their Contribution to Europe's COVID-19 Response JRC 2020*: <https://ec.europa.eu/jrc/en/news/crucial-contribution-migrant-workers-europes-coronavirus-response>; in de sector persoonlijke zorg vertegenwoordigden migranten 10,3 % van de arbeidskrachten. Zie voor een diepgaande studie over arbeidsmigranten in de gezondheidszorg: Grubanov-Boskovic, S., Ghio, D., Goujon, A., Kalantaryan, S., Belmonte, M., Scipioni, M., Conte, A., Gómez-González, E., Gomez Gutierrez, E., Tolan, S., Martinez Plumed, F., Pesole, A., Fernandez Macias, E. en Hernandez-Orallo, J., *Healthcare and long-term care workforce: demographic challenges and potential contribution of migration and digital technology*, EUR 30593 EN, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, Luxemburg, 2021, ISBN 978-92-76-30233-9 (online), 978-92-76-30232-2 (gedrukt), doi:10.2760/33427 (online), 10.2760/234530 (gedrukt), JRC121698.

⁶¹ Eurofound 2020, *Long-term care workforce: Employment and working conditions*.

⁶² Het gebruik van mantelzorg varieert van ongeveer 30 % tot rond de 85 % in de lidstaten. Formele langdurige zorg wordt doorgaans verleend door gekwalificeerd personeel en kan in verschillende omgevingen plaatsvinden (intramurale zorg, formele thuiszorg of semimurale zorg). Tot de arbeidskrachten in de formele langdurige zorg behoren sociale hulpverleners (zoals persoonlijke verzorgers of begeleiders) en zorgmedewerkers (zoals geriatrisch verpleegkundigen of andere verpleegkundigen), evenals specifieke groepen zoals inwonende verpleegkundigen (arbeidskrachten die in het huishouden van de zorgontvanger wonen en zorgondersteuning bieden). De grote meerderheid van de formele arbeidskrachten in de langdurige zorg bestaat uit persoonlijke verzorgers, en het merendeel van het personeel is werkzaam binnen de intramurale zorg. De meeste arbeidskrachten in de

De juridische trajecten voor arbeidskrachten in de langdurige zorg zijn op nationaal niveau geregeld, door middel van een lappendeken van uiteenlopende regels en voorwaarden⁶⁴. Nagegaan moet worden of en in hoeverre een regeling op EU-niveau kan helpen om de toelating tot de EU van deze categorie essentiële arbeidskrachten te verbeteren. Een dergelijke verbetering zou zowel de lidstaten als de landen van herkomst ten goede komen en tegelijkertijd een ethische aanwerving en hoge normen waarborgen.

Talentpartnerschappen zouden deze doelstelling kunnen ondersteunen door de opleiding van arbeidskrachten in de langdurige zorg te bevorderen, in combinatie met een bredere samenwerking met partnerlanden, onder meer bij het ontwikkelen van manieren waarop buitenlandse professionals en migranten kunnen bijdragen aan het creëren van kansen in het land van herkomst⁶⁵. Dit zou helpen om het risico van een braindrain in de zorgsectoren van de landen van herkomst te beperken.

Door het aanbod aan voor- en vroegschoolse educatie en zorg te vergroten via de geplande herziening van de Barcelona-doelstellingen zouden meer arbeidskrachten in de langdurige zorg beschikbaar komen voor de arbeidsmarkt. Als onderdeel van de beoogde Europese zorgstrategie 2022 en in overeenstemming met het actieplan van de Europese pijler van sociale rechten⁶⁶ en het Groenboek over de vergrijzing⁶⁷, **zal de Commissie de toelatingsvoorwaarden en rechten van deze arbeidskrachten uit niet-EU-landen in de lidstaten en de behoeften op dit gebied in kaart brengen met het oog op het vaststellen van de meerwaarde en de haalbaarheid van de ontwikkeling van een wettelijke toelatingsregeling op EU-niveau voor het aantrekken van dergelijke arbeidskrachten**⁶⁸.

In deze analyse zal zorgvuldig worden gekeken naar de sociale en economische gevolgen die dergelijke regelingen op EU-niveau zouden hebben, met name voor de arbeidsvoorwaarden, waaronder de lonen, van arbeidskrachten in de langdurige zorg in de EU. In die analyse zal ook rekening worden gehouden met de gevolgen voor de landen van herkomst en zullen regelingen die win-winovereenkomsten mogelijk maken tegen het licht worden gehouden. Zo zouden er opleidingsprogramma's kunnen worden ontwikkeld die het aantal beschikbare arbeidskrachten in die niet-EU-landen vergroten. In de analyse zal ook worden ingegaan op

langdurige zorg hebben een middelhoog opleidingsniveau. Zie *2021 European Commission Long-Term Care Report: Trends, challenges and opportunities in an ageing society*.

⁶³ *2021 European Commission Long-Term Care Report: Trends, challenges and opportunities in an ageing society*.

⁶⁴ JRC, *Healthcare and long-term care workforce: demographic challenges and potential contribution of migration and digital technology*.

⁶⁵ In eventuele vervolprogramma's zal rekening moeten worden gehouden met de internationale verplichtingen die voortvloeien uit handelsovereenkomsten van de EU.

⁶⁶ <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/nl/>

⁶⁶ <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/nl/>

⁶⁷ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12722-Demographic-change-in-Europe-green-paper-on-ageing_en https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12722-Demographic-change-in-Europe-green-paper-on-ageing_en

⁶⁸ Met uitzondering van hoog opgeleide arbeidskrachten die reeds onder de Europese blauwe kaart vallen.

de **ethische normen voor aanwerving van personeel** zoals aanbevolen door de Wereldgezondheidsorganisatie⁶⁹.

4.2. Bevorderen van de mobiliteit van jongeren

Mobiliteitsregelingen voor jongeren zijn bedoeld om jongeren een kans te geven in een ander land te wonen, te werken en ervaring op te doen en tegelijk culturele uitwisselingen te bevorderen en de banden tussen landen aan te halen. De mobiliteitsregelingen voor jongeren, die overal ter wereld bestaan, zijn meestal gericht op jonge onderdanen van derde landen (bv. tussen 18 en 30 jaar) met een bepaald opleidingsniveau. Zij komen naar een land om er gedurende een beperkte en niet-verlengbare periode te reizen, te werken en te wonen indien zij over voldoende financiële middelen beschikken, een ziekte- of reisverzekering hebben en geen afhankelijke personen hebben. Om voor deze mobiliteitsregelingen voor jongeren in aanmerking te komen is geen werkaanbod vereist.

Met een **EU-mobiliteitsregeling voor jongeren** zou de hele EU een aantrekkelijkere bestemming kunnen worden⁷⁰. Daartoe zouden geschoolde jongeren uit niet-EU-landen de mogelijkheid kunnen worden geboden om naar de EU te komen en er gedurende een beperkte (niet verlengbare) periode te verblijven, te reizen en te werken. De voorwaarden (leeftijd, opleidingsniveau en voldoende middelen) zouden vergelijkbaar zijn met die van nationale regelingen. In dergelijke regelingen zouden de toelatingsvoorwaarden en -procedures en de rechten van deelnemende jonge onderdanen van niet-EU-landen op EU-niveau kunnen worden geregeld. Om het voor geschoolde jongeren extra aantrekkelijk te maken en schaalvoordelen te behalen, zou samen met de lidstaten ook de mogelijkheid kunnen worden verkend om dergelijke jongeren mobiliteitsrechten binnen de EU te verlenen⁷¹.

Het is belangrijk om mogelijkheden te creëren om naar het buitenland te reizen en aldaar te werken om nieuwe ervaringen op te doen en vaardigheden te ontwikkelen. Dat geldt niet alleen voor jonge onderdanen van niet-EU-landen, maar ook voor jonge EU-burgers. Daarom zou een Europese mobiliteitsregeling voor jongeren moeten worden aangevuld met **wederzijdse overeenkomsten of regelingen met niet-EU-landen** met betrekking tot de toelatingsvoorwaarden en -rechten, waarbij de lidstaten de mogelijkheid moeten behouden om quota vast te stellen voor toegelaten jongeren die naar de EU komen.

De Commissie zal de haalbaarheid van een Europese mobiliteitsregeling voor jongeren onderzoeken, waarbij verschillende opties zullen worden bekeken, met name voor overeenkomsten met niet-EU-landen die wederkerigheid mogelijk maken⁷². Dit proces zal worden opgestart in het derde kwartaal van 2022, tijdens het Europees Migratieforum, waar migratiedeskundigen zullen samenkomen en ook belanghebbenden uit de jeugdsector zullen worden uitgenodigd. Op deze wijze zal worden bijgedragen tot de brede doelstellingen van het Europees Jaar van de jeugd 2022.

⁶⁹ 2010 WHO Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel. [Microsoft Word - WHO global code of practice EN.doc](#)

⁷⁰ OESO, *Recruiting Immigrant Workers – Europe 2016*.

⁷¹ Zonder dat zij een visum hoeven aan te vragen voor elk land waar zij willen werken.

⁷² In eventuele vervoliprogramma's zal rekening moeten worden gehouden met de internationale verplichtingen die voortvloeien uit handelsovereenkomsten van de EU.

4.3. Vergemakkelijken van de toelating van oprichters van startende ondernemingen op EU-niveau

De afgelopen jaren is het aantal **nationale toelatingsregelingen voor “innovatieve ondernemers” en oprichters van startende ondernemingen** toegenomen, zowel in de EU als wereldwijd⁷³.

Deze regelingen bestaan uit stimuleringsmaatregelen zoals speciale visa of verblijfsvergunningen voor innovatieve ondernemers uit het buitenland. Alle regelingen hebben gemeen dat zij gericht zijn op een specifiek type bedrijf, d.w.z. bedrijven die innovatief en schaalbaar zijn en/of toegevoegde waarde hebben voor de nationale economie of voor het ondernemingsklimaat⁷⁴.

Startende ondernemingen en ondernemerschap in het algemeen ondersteunen de economische ontwikkeling en innovatie in de EU. Zij zijn ook van essentieel belang voor de **dubbele transitie van de EU naar een duurzame en digitale economie**. In dit verband is in het actieplan voor integratie en inclusie gewezen op de belangrijke bijdrage van migrantenondernemers aan de economische groei en het scheppen van banen, en op hun rol bij de ondersteuning van het herstel na COVID-19.

EU-maatregelen zouden de toegang van innovatieve ondernemers en oprichters van startende ondernemingen tot de hele interne EU-markt verder kunnen vergemakkelijken door hun toelating en de oprichting van hun bedrijf te ondersteunen. Dergelijke maatregelen zouden helpen om het beste talent aan te trekken en zo de innovatie en het ondernemerschap in de EU te bevorderen. Dit zou in overeenstemming zijn met de **Innovatieagenda voor Europa** en de algemene steun van de EU voor de oprichting van bedrijven. Deze algemene steun omvat het tot stand brengen van een vriendelijk ondernemingsklimaat, het bevorderen van ondernemerschap, het verbeteren van de toegang tot nieuwe markten en internationalisering, het vergemakkelijken van de toegang tot financiering en het ondersteunen van het concurrentievermogen en innovatie van kleine en middelgrote ondernemingen⁷⁵. De Commissie werkt ook aan ondersteuning van ondernemers onder de ontheemden uit Oekraïne en kijkt daarbij met name naar maatregelen om hen te helpen hun eigen bedrijf in de EU op te zetten.

⁷³ De effectbeoordeling die ten grondslag ligt aan de herziening van de richtlijn inzake de Europese blauwe kaart omvatte een inventarisatie van regelingen voor startende ondernemers en oprichters van bedrijven

(https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/work-in-progress/initiatives/avzbt_intro_en). Eind 2019 is deze inventarisatie geactualiseerd in een studie van het Europese Migratienetwerk (EMN) (<https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/Migratory%20Pathways%20for%20Start-Ups%20and%20Innovative%20Entrepreneurs%20in%20the%20European%20Union.pdf>).

⁷⁴ In elf lidstaten moet een ondernemingsplan worden ingediend. Tot de andere toelatingsvoorwaarden behoren een minimumkapitaal, deelname aan een sponsoring- of steunregeling, bewijs van voldoende middelen, een verzekering, een bepaald kwalificatieniveau en/of taalvaardigheden.

⁷⁵ Zie bijvoorbeeld het [programma voor de interne markt](#), de [kmo-strategie](#) en de steun voor innovatie in het kader van [Horizon Europa](#), het [Enterprise Europe Network](#), [Erasmus voor jonge ondernemers](#), het [clusterbeleid van de EU](#), de [European Digital Innovation Hubs](#), [Startup Europe](#) en [European Startup Nations Alliance](#).

Voortbouwend op recente initiatieven (“Scale-up Europe” onder het Franse voorzitterschap van de Raad⁷⁶), is er een gelegenheid om de besprekingen⁷⁷ met alle betrokken instellingen en belanghebbenden nieuw leven in te blazen om na te gaan welke ruimte er is voor verdere specifieke actie op EU-niveau met betrekking tot de toelating van buitenlandse innovatieve ondernemers. De EU-steun zou de vorm kunnen aannemen van steun voor nationale regelingen, onder meer door het vergemakkelijken van de uitwisseling van informatie. Ook zal de relevantie van een nieuw EU-visum voor innoverende ondernemers worden onderzocht, waarbij inspiratie zal worden geput uit nationale regelingen, met name wat betreft de criteria voor de selectie van de meest veelbelovende en innovatieve ondernemers. Deze opties zullen in nauwe samenwerking met de lidstaten en initiatieven van belanghebbenden worden besproken, onder meer in het kader van het forum van de Europese Innovatieraad en de **European Start-up Nations Alliance**. Deze alliantie is een “uitvoeringsinstrument” van de EU Start-up Nations Standard, een beleidsinitiatief in het kader van de kmo-strategie 2020⁷⁸ van de Commissie, dat de lidstaten moet aanzetten tot het delen en toepassen van beste praktijken die een groeivriendelijke omgeving voor hightech kmo’s bieden, met inbegrip van beste praktijken bij het aantrekken en vasthouden van talent in de EU.

5. CONCLUSIE

In deze mededeling wordt een pragmatische en geleidelijke aanpak voor een ambitieus en duurzaam EU-beleid inzake legale migratie geschetst, waarmee vaardigheden en talent worden aangetrokken om tekorten op de arbeidsmarkt aan te pakken en in te spelen op de demografische veranderingen in Europa. De maatregelen zullen het economisch herstel van de EU na COVID-19 en de digitale en groene transitie ondersteunen, veilige kanalen naar Europa creëren en tegelijkertijd de irreguliere migratie terugdringen.

Voor het aantrekken van benodigde vaardigheden en het gewenst talent moet de EU een aantrekkelijker en efficiënter systeem creëren. Dit vergt een herzien wetgevingskader, intensievere samenwerking met partnerlanden, een beter beheer van de arbeidsmigratie met betrokkenheid van alle belangrijke belanghebbenden en, met het oog op de toekomst, nieuwe actiegebieden.

De Commissie zal haar rol bij de uitwerking en uitvoering van deze nieuwe aanpak ten volle spelen en roept op tot een sterke betrokkenheid en inzet van iedereen: het Europees Parlement, de Raad en de lidstaten, de economische en sociale actoren, andere betrokken belanghebbenden en de betrokken partnerlanden.

Daartoe zal de Commissie in het derde kwartaal van 2022 een conferentie op hoog niveau organiseren. Tijdens deze conferentie zal het nieuwe EU-platform inzake arbeidsmigratie worden gelanceerd en zal de weg worden geëffend voor een duurzaam EU-beleid inzake legale migratie.

⁷⁶ Intentieverklaring – Making Europe the Land of Tech Talent (08/02/22), (<https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/press-release-scale-up-europe-spurs-collective-action-to-accelerate-european-tech/>).

⁷⁷ Zie conclusies 9510/16 van de Raad.

⁷⁸ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/sme-strategy-launched-european-commission>.

BIJLAGE

Praktische regelingen voor een EU-talentedepool

In deze bijlage wordt een overzicht gegeven van de mogelijke modaliteiten van een EU-talentedepool. Hierbij wordt voortgebouwd op de analyse en aanbevelingen van de OESO-haalarbeidsstudie, alsmede op verkennende besprekingen met de betrokken diensten van de Commissie.

De EU-talentedepool zou kunnen worden gebaseerd op een **webportaal** waar kandidaten uit niet-EU-landen hun belangstelling voor werk in de EU kenbaar kunnen maken. Kandidaten moeten een onlineprofiel aanmaken en de nodige documenten overleggen die het niveau van hun vaardigheden, opleiding en beroepservaring bevestigen⁷⁹. Besloten moet nog worden of aanvragers bij het aanmaken van hun profiel bewijs van hun kwalificaties moeten uploaden. Een alternatieve mogelijkheid is om, althans in de eerste fasen, een profiel aan te maken waaraan geen onderliggende documenten hoeven te worden gehecht. In deze alternatieve optie zouden gebruikers naderhand een link naar profielen met meer gedetailleerde informatie in databases van derden kunnen maken of ervoor kunnen kiezen om ondersteunende documenten voor het afstemmings- en selectieproces te uploaden. Ook wordt onderzoek gedaan naar de mogelijkheid om links met het Europass-platform te ontwikkelen.

De profielen van kandidaten zouden kunnen worden onderworpen aan een **eerste screening op basis van duidelijke toelatingscriteria die zijn overeengekomen met de nationale autoriteiten** die aan de EU-talentedepool deelnemen. Deze criteria, die samen met de deelnemende lidstaten moeten worden vastgesteld, kunnen worden gebaseerd op een specifiek niveau van opleiding, talenkennis, beroepsvaardigheden of ervaring. Om tegemoet te komen aan de specifieke behoeften van de EU-arbeidsmarkt, zouden de criteria ook kunnen worden gekoppeld aan de geïdentificeerde vraag en tekorten op nationale of regionale arbeidsmarkten of in bepaalde sectoren met tekorten. Deze eerste screening vergt een nauwe coördinatie tussen de deelnemende nationale autoriteiten, met hulp van de Europese Commissie. Er moet nog worden beslist of de screening kan worden geautomatiseerd en iedereen die op basis van zijn profiel aan de selectiecriteria voldoet zonder verdere beoordeling in de EU-talentedepool wordt opgenomen, dan wel of de nationale contactpunten de onderliggende documenten afzonderlijk moeten controleren. In de eerste optie bestaat het risico dat de pool met lege nepprofielen wordt gevuld. In de alternatieve optie daarentegen bestaat het risico dat potentiële kandidaten worden ontmoedigd om zich in te schrijven en uitgebreide persoonlijke informatie te verstrekken zonder garantie op resultaten, vooral in de eerste ontwikkelingsfasen.

⁷⁹ Strategische keuzes op het gebied van de IT-ontwikkeling en -aanschaf moeten vooraf worden goedgekeurd door de raad voor informatietechnologie en cyberbeveiliging (ITCB) van de Europese Commissie.

De EU-talentedpool zou ook actuele en geplande zelftestplatforms op EU-niveau kunnen omvatten voor het attesteren van vaardigheden en kennis (taal, computervaardigheden, andere zachte vaardigheden enz.).

De kandidaten die aan een bepaalde toelatingsdrempel voldoen worden vervolgens toegelaten tot de EU-talentedpool. Vanaf dat moment **kunnen hun profielen door de bevoegde autoriteiten en potentiële werkgevers worden geraadpleegd**. Het aanwervingsproces vindt buiten de EU-talentedpool plaats. Zodra aan een kandidaat een baan in een van de lidstaten wordt aangeboden, kan hij of zij een verblijfsvergunning aanvragen op basis van de relevante migratieregelingen van de EU of lidstaat. Toelating tot de EU-talentedpool zou geen nieuwe route voor legale migratie vormen en geen recht op toegang tot de EU geven. De tot de pool toegelaten kandidaten zouden nog steeds een verblijfsvergunning moeten verkrijgen om op basis van een werkaanbod in een lidstaat te kunnen werken. De EU-talentedpool zal echter worden opgezet als een instrument dat lidstaten en werkgevers helpt om tegemoet te komen aan behoeften van de arbeidsmarkten van de lidstaten waarin niet kan worden voorzien door de binnenlandse beroepsbevolking. De lidstaten zullen op basis van hun behoeften kunnen deelnemen aan dit instrument.

De EU-talentedpool zal steunen op **nationale contactpunten** in elke deelnemende lidstaat. Dit zouden vertegenwoordigers van immigratieautoriteiten kunnen zijn, of een door de deelnemende lidstaten aangewezen openbaar lichaam, idealiter met vertegenwoordigers van bijvoorbeeld openbare diensten voor arbeidsvoorziening, investeringsbureaus, wervingsbureaus (waaronder, indien van toepassing, centra voor beroepsopleidingen in zowel de lidstaten als partnerlanden), arbeidsbureaus, enz. Op deze wijze zouden synergieën tot stand kunnen worden gebracht en zou de afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en de coördinatie met immigratieprocedures kunnen worden bevorderd. De nationale contactpunten zouden de geregistreerde vaardigheden kunnen raadplegen en toegelaten personen in contact kunnen brengen met geïnteresseerde werkgevers in de betrokken lidstaat, of op passende vacatures kunnen wijzen. Tegelijkertijd kan een geanonimiseerd overzicht van de profielen die aan een bepaalde vaardighedenset voldoen openbaar worden gemaakt om potentiële werkgevers in staat te stellen zoekopdrachten uit te voeren. Deze werkgevers kunnen dan via het desbetreffende nationale contactpunt contact opnemen met de desbetreffende personen.

Naarmate de EU-talentedpool zich verder ontwikkelt, kunnen geleidelijk **extra componenten of functionaliteiten** worden toegevoegd. Daarbij kan het gaan om een portaalsite voor het aantrekken van talent met gerichte informatie en begeleiding voor sollicitanten, een database met relevante in aanmerking komende vacatures, of een component voor het zoeken van werk of gepaste banen. Een systeem voor het zoeken van gepaste banen (jobmatching) zou de profielen van kandidaten op basis van de door beide zijden verstrekte informatie koppelen aan de meest geschikte vacatures. Het contact tussen potentiële migranten en werkgevers zou via de EU-talentedpool worden gelegd, maar de aanwerving zou buiten de EU-talentedpool om geschieden.

De Commissie onderzoekt ook mogelijkheden om **synergieën** te ontwikkelen met andere instrumenten die momenteel beschikbaar zijn, zoals het nieuwe Europass-platform, dat mensen ondersteunt bij het beheer van hun loopbaan in een snel veranderende arbeidsmarkt,

het EU-instrument voor het opstellen van vaardigheidsprofielen voor onderdanen van derde landen of het ERA Talent Platform, steunend op het EURAXESS-netwerk, dat vanuit 43 landen en acht internationale knooppunten wereldwijd diensten aan onderzoekers aanbiedt. Ook kunnen synergieën worden ontwikkeld met instrumenten die inlichtingen over vaardigheden verschaffen, zoals het Skills-OVATE-instrument van het Europees Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding.

Dit instrument biedt actuele informatie over de vaardigheden die het meest door werkgevers worden gevraagd en over trends in de vraag naar deze vaardigheden.

Voortbouwend op de ervaringen met het proefinitiatief EU-talentedoel voor mensen die de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne zijn ontvlucht, zou de EU-talentedoel ook in de toekomst open kunnen blijven voor **personen die bescherming behoeven** en over de nodige referenties of vaardigheden beschikken om zich te kunnen registreren. Het instrument is in de eerste plaats bedoeld om talent uit niet-EU-landen aan te trekken, maar zou kunnen worden uitgebreid om vluchtelingen die al in de EU verblijven te helpen integreren in de EU-arbeidsmarkt. Optioneel kunnen de criteria voor toelating tot de EU-talentedoel worden uitgebreid tot personen die reeds in de EU aanwezig zijn, zodat ook vaardigheden van verschillende niveaus die reeds in de EU beschikbaar zijn in kaart kunnen worden gebracht. Gezien het flexibele karakter en de organisatorische structuur van het instrument, kunnen dergelijke aanpassingen indien nodig redelijk flexibel worden doorgevoerd, ook op tijdelijke basis. Daarnaast kan worden overwogen de EU-talentedoel actief te promoten bij vluchtelingengemeenschappen, ook in niet-EU-landen. Dit zou van de EU-talentedoel een nuttig instrument voor de ondersteuning van werkgerelateerde aanvullende trajecten in de lidstaten maken⁸⁰.

⁸⁰ In Aanbeveling (EU) 2020/1364 van de Commissie van 23 september 2020 betreffende legale trajecten voor bescherming in de EU worden de lidstaten opgeroepen tot het promoten van dergelijke trajecten om meer plaatsen van legale toelating te bieden en de vaardigheden en kwalificaties van de enorme vluchtelingenbevolking in de wereld te benutten.