



Hoofdstuk 6

Vrij verkeer en economische migratie

Vrij personenverkeer van EU-onderdanen en migratie van derdelanders om economische redenen zijn geregeld door verschillende verblijfsregimes. De cijfers rond verblijfstitels en nationaliteiten leveren relevante informatie op. Ook de arbeidskaart B vormt een interessante indicator van migratie gelinkt aan werk. Toch maakt de administratieve registratie geen eenduidige conclusies mogelijk over de reële economische activiteit. Bij de zelfstandigen stagneren de cijfers voor Roemenen en Bulgaren voor het eerst sinds lang. In dat verband is het aantal detacheringen tekenend.

Tegelijk zien meer en meer EU-burgers hun verblijf ingetrokken, omdat ze een onredelijke belasting vormen voor het sociale bijstandstelsel. Ook de systematische controles en de automatische intrekkingen van verblijfstitels doet vragen rijzen en lijkt scherp te contrasteren met de wil van de EU om het vrij verkeer van werknemers te ondersteunen met een specifieke richtlijn (2014/54).

1. CIJFERS

Economische migratie en vrij verkeer vormen samen een complex onderwerp. Het loopt via meerdere wegen en neemt verschillende vormen aan. We behandelen achtereenvolgens:

- 1) De verblijfstitels afgeleverd aan derdelanders om redenen die gelinkt zijn aan bezoldigde activiteiten;
- 2) De arbeidskaarten;
- 3) De beroepskaarten;
- 4) De gegevens van het Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen van zelfstandigen (RSVZ);
- 5) De detachering van werknemers;
- 6) De diplomatieke en consulaire statuten.

Doel is om een aanwijzing te geven over de activiteit van *bepaalde* buitenlandse werknemers. De beschikbare bronnen laten niet toe om economische migratie en het vrije verkeer volledig in kaart te brengen. Enerzijds omdat bepaalde buitenlandse werknemers geen toelating nodig hebben om te werken (EU-burgers hebben bijvoorbeeld geen arbeids- of beroepskaart nodig) en anderzijds omdat bepaalde werknemers niet hoeven te worden geregistreerd (zoals dit het geval kan zijn voor grensarbeiders) of niet zijn geregistreerd, wegens de aard van hun werk (niet-aangegeven werk). De voorgestelde cijfers zijn bovendien het resultaat van een administratieve activiteit, met andere woorden van beslissingen die werden genomen (bv. beslissingen om een arbeidskaart of een verblijfstitel af te geven) en van aangiftes die werden gedaan (bv. detacheringen). Die beslissingen en aangiftes maken het niet mogelijk om conclusies te trekken over de daadwerkelijke economische activiteit die erachter schuilt.

Hoewel het nog moeilijk is om de economische migratiestromen en de stromen die worden teweeggebracht door het vrije verkeer in te schatten, is het tegenwoordig wel makkelijker om de arbeidsparticipatie, de activiteitensectoren etc. te kennen van de buitenlanders die op het grondgebied aanwezig zijn (stock) en van wie de activiteit is geregistreerd in de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ). Die gegevens zijn tegenwoordig immers rechtstreeks online beschikbaar via het Datawarehouse³³⁸ van de KSZ en ze worden opgenomen in de Socio-economische Monitoring³³⁹ van de FOD Werkgelegenheid en van het Interfederaal

338 www.bcass.fgov.be.

339 INTERFEDERAAL GELIJKESANSENCEENTRUM, FOD WERKGELEGENHEID, ARBEID EN SOCIAAL OVERLEG, *Socio-economische monitoring*, september 2013, beschikbaar op: www.diversiteit.be.

Gelijkekansencentrum. De studie *Careers* analyseert dan weer de geleidelijke integratie op de arbeidsmarkt van de asielzoekers en de erkende vluchtelingen³⁴⁰.

1.1. | Verblijfstitels afgeleverd aan derdelanders voor bezoldigde activiteiten

De gegevens over het afleveren van verblijfstitels aan derdelanders komen van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) en worden gepubliceerd op de website van Eurostat³⁴¹. Jammer genoeg zijn momenteel alleen de cijfers van eerste verblijfstitels voor de niet-EU-burgers beschikbaar. De immigratie naar België vanuit de EU, het vrij personenverkeer, nochtans omvangrijker dan de immigratie naar België van buiten de EU, kunnen we tot op vandaag niet cijfermatig analyseren per motief³⁴². Myria hoopt dat de cijfers met betrekking tot de eerste afgeleverde verblijfstitel (per motief) aan EU-burgers op korte termijn ter beschikking worden gesteld.

Op basis van deze statistieken kan een onderscheid worden gemaakt tussen migranten met een verblijfstitel om professionele redenen en de anderen. Dit betekent echter niet dat personen die om andere redenen (zoals familiale redenen of studies) wettig in België verblijven, niet actief zijn op de arbeidsmarkt. Overigens dient hierbij te worden opgemerkt dat deze gegevens zowel de loontrekkenden als de zelfstandigen groeperen.

De statistieken over de verblijfstitels kunnen op twee manieren worden voorgesteld:

- Door de **eerste verblijfstitels**: dit zijn de eerste verblijfstitels die worden afgegeven aan de onderdanen van derde landen³⁴³. Ze hebben betrekking op gegevens in termen van stromen.

340 Zie hfdst. 2.2, Focus: Asielzoekers en vluchtelingen, de lange en moeizame weg naar werk.

341 Zie hfdst. 2.

342 Wat het vrij verkeer van EU-burgers betreft, kennen we onder meer het totaal aantal EU-burgers dat zich in 2014 inschreef in België (*immigratiestroom*) en het totaal aantal EU-burgers dat in België woonde in 2014 (*stock*).

343 Om als een eerste verblijfstitel te worden beschouwd, moet de uitreikingstermijn tussen het verstrijken van de oude verblijfstitel en de uitreiking van de nieuwe titel (om een identieke reden) minstens zes maanden bedragen. Deze indicator houdt bijgevolg geen rekening met alle verlengingen van verblijfstitels.

- Ofwel door het geheel van **alle geldige verblijfstitels**: het betreft hier alle verblijfstitels afgegeven aan onderdanen van derde landen die op een bepaalde datum geldig zijn. Deze geven eerder informatie over de stocks.

Jammer genoeg zijn momenteel alleen de cijfers van eerste verblijfstitels voor de niet-EU-burgers beschikbaar.

Een vergelijking van de twee soorten statistieken toont aan dat de economische activiteit verre van de belangrijkste reden is om naar België te migreren (Tabel 10). Dit motief vertegenwoordigt 8% van alle verblijfstitels die geldig waren op 31 december 2013 en 10% van alle eerste verblijfstitels die in de loop van 2013 werden uitgereikt. We benadrukken dat de migranten aan wie een verblijfstitel werd afgeleverd om een andere reden dan een reden die verband houdt met een bezoldigde activiteit daarom niet noodzakelijk inactief zijn op de Belgische arbeidsmarkt. Het kan zijn dat deze personen – net als de personen die over een verblijfstitel om economische redenen beschikken – werken volgens voorwaarden die afhangen van hun verblijfstitel. Zowel in de statistieken over alle geldige titels als in die over de eerste verblijfstitels zijn de voornaamste nationaliteiten aan wie de titels om economische redenen werden afgegeven Marokkanen, Turken, Amerikanen, Indiërs, Japanners en Chinezen.

Tabel 10. Voornaamste nationaliteiten en percentages van alle verblijfstitels om redenen van een bezoldigde activiteit geldig op 31 december 2013 en voor de eerste verblijfstitels afgeleverd in 2013 (Bron: Eurostat)³⁴⁴

Alle verblijfstitels afgegeven om redenen van een bezoldigde activiteit, geldig op 31 december 2013			Eerste verblijfstitels afgegeven om redenen van bezoldigde activiteit in 2013		
Land	Aantal	% van alle titels (alle redenen samen)	Land	Aantal	% van alle eerste verblijfstitels (alle redenen samen)
1 Marokko	4.512	6%	India	941	40%
2 Turkije	3.184	9%	Verenigde Staten	715	32%
3 Verenigde Staten	3.126	36%	Japan	322	35%
4 India	2.424	31%	China	260	17%
5 China	1.374	14%	Turkije	178	9%
6 Japan	1.309	34%	Marokko	134	2%
Andere landen	12.027	6%	Andere landen	1.797	6%
Totaal/ Gemiddelde	27.956	8%	Totaal/ Gemiddelde	4.347	10%

³⁴⁴ Samen vertegenwoordigen die zes belangrijkste nationaliteiten iets minder dan 60% van alle verblijfstitels die om economische redenen werden afgegeven (ongeacht het feit of het om alle geldige titels of om eerste verblijfstitels gaat).

De horizontale as van Figuur 36 geeft een overzicht van de derdelanders die een verblijfstitel hebben verkregen om beroepsredenen. Daartoe concentreren de statistieken zich op het totaal van de geldige verblijfstitels op 31 december 2013. Hoe meer een land zich aan de rechterkant van die as bevindt, des te meer verblijfstitels om beroepsredenen aan zijn onderdanen werden afgeleverd. De Marokkaanse en Turkse nationaliteiten, die de rangschikking aanvoeren, zijn ook de sterkst vertegenwoordigde derdelanders in België (in termen van stocks). Daarna komen de onderdanen van de Verenigde Staten, vervolgens die van de opkomende landen als India en China en tot slot Japan.

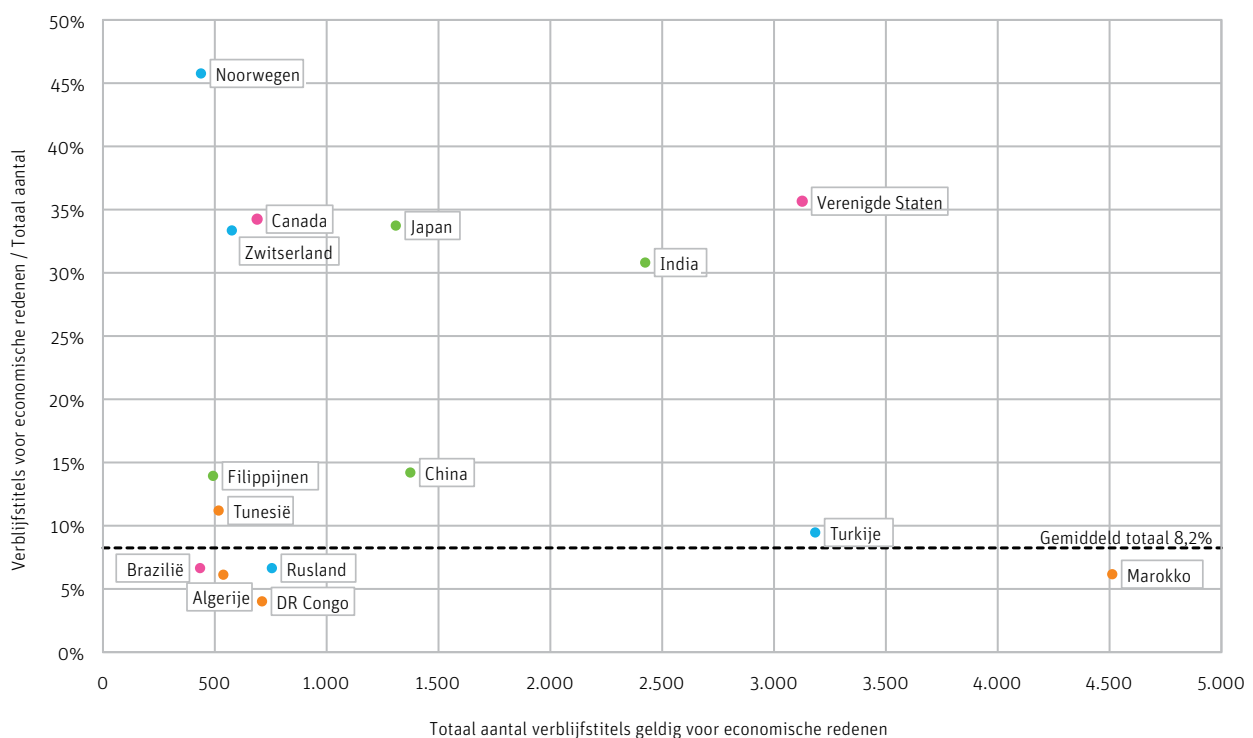
Daarnaast geeft deze figuur, op haar verticale as, de landen weer met het grootste aandeel verblijfstitels afgeleverd om beroepsredenen ten opzichte van het totale aantal verblijfstitels (alle redenen samen). Hoe hoger een land staat, des te groter het aandeel verblijfstitels dat werd afgeleverd om redenen in verband met een bezoldigde

activiteit ten opzichte van de andere redenen voor de afgifte van verblijfstitels. Met 46% van de verblijfstitels die werden uitgereikt om economische redenen ligt Noorwegen ver boven het gemiddelde van 8,2% en voert het de rangschikking aan. Het land wordt gevolgd door de Verenigde Staten (36%), Canada (34%), Zwitserland (33%) en India (31%).

Marokko en Turkije staan dus bovenaan wat het aantal verblijfstitels om economische redenen betreft (horizontale as). Maar ze staan daarentegen veel lager in de rangschikking als je de verhoudingen bekijkt (verticale as). Dat komt omdat voor die twee nationaliteiten het aantal verblijfstitels die om niet-economische redenen werden afgegeven (vooral gezinsherenigingen) veel hoger ligt dan het aantal titels om economische redenen (zie Figuur 7).

Marokko en Turkije staan dus bovenaan wat het aantal verblijfstitels om economische redenen betreft.

Figuur 36. Aandeel verblijfstitels om economische redenen in het totaal aantal verblijfstitels, per nationaliteit (voor derdelanders) en volgens het totaal aantal geldige verblijfstitels op 31 december 2013 (Bron: Eurostat. Berekeningen: M. Bourguignon, UCL)³⁴⁵



³⁴⁵ Enkel de vijftien belangrijkste nationaliteiten worden in deze grafiek weergegeven. De horizontale zwarte stippellijn is het gemiddelde.

1.2. | Loonarbeid

In principe moeten de vreemdelingen die in België in loondienst willen werken een arbeidskaart aanvragen. Heel wat personen zijn echter vrijgesteld van deze voorafgaande toelating. Zo bepaalt artikel 2 van het KB van 9 juni 1999³⁴⁶ dat burgers van de Europese Economische Ruimte (EER)³⁴⁷ vrijgesteld zijn van de verplichting om een arbeidskaart te verkrijgen³⁴⁸. De cijfers over de arbeidskaarten bieden ons dus geen informatie over de EU onderdanen, met uitzondering van de burgers van de nieuwe lidstaten waarvoor nog overgangsmaatregelen golden. (zie Kader 16).

1.2.1. | Types arbeidskaarten en herkomstregio's van de werknemers

In België bestaan er drie categorieën van arbeidskaarten:

- De arbeidskaart A is geldig voor onbeperkte duur en voor alle beroepen in loondienst. Deze arbeidskaart is voorbehouden voor werknemers die kunnen aantonen dat ze verscheidene jaren met een arbeidskaart B hebben gewerkt.
- De arbeidskaart B is geldig voor een periode van maximum twaalf maanden en beperkt tot één enkele werkgever. In principe moet de werkgever de toelating tot arbeid verkrijgen nog vóór de werknemer in België aankomt³⁴⁹. Dit betekent dus dat het recht op arbeid het recht op verblijf en immigratie verleent.
- De arbeidskaart C (die bestaat sinds 2003) is ook geldig voor een periode van maximum twaalf maanden, maar geeft de vreemdeling de toestemming om voor eender welke werkgever te werken. In tegenstelling tot de arbeidskaarten B, worden de arbeidskaarten C wel op het Belgische grondgebied aangevraagd, omdat het in dit geval net het verblijfsstatuut is dat toegang verleent tot de arbeidsmarkt.

346 KB houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

347 De EU-27 en IJsland, Liechtenstein en Noorwegen.

348 Behalve onderdanen van de EER, zijn ook andere personen vrijgesteld van een arbeidskaart, onder andere vreemdelingen die tot onbeperkt verblijf in België zijn gemachtigd, diplomatiek of consulaire personeel, erkende vluchtelingen en bepaalde familieleden van de vreemdeling in kwestie. Deze vrijstelling geldt ook voor bepaalde beroepscategorieën, onder andere de bedienaars van de eredienst, journalisten, sportlui of artiesten (voor perioden van maximum drie maanden).

349 Art. 4, §2 wet 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

Kader 16

Overgangsmaatregelen voor de nieuwe EU-lidstaten

Vooraleer buitenlandse werknemers een arbeidskaart B kunnen verkrijgen, moeten ze in principe voldoen aan de voorwaarde van een voorafgaand arbeidsmarktonderzoek. Met andere woorden, een arbeidskaart B wordt enkel afgegeven “wanneer het niet mogelijk is, binnen een redelijke termijn onder de werknemers op de arbeidsmarkt een werknemer te vinden die, al of niet door een nog te volgen gepaste beroepsopleiding, geschikt is om de betrokken arbeidsplaats op een bevredigende wijze en binnen een redelijke termijn te bekleden”³⁵⁰.

Deze regel is evenwel versoepeld voor onderdanen met de nationaliteit van de nieuwe EU-lidstaten (Roemenië, Bulgarije en Kroatië) die gebruik kunnen maken van een vereenvoudigde en versnelde procedure voor het verkrijgen van een arbeidskaart voor knelpuntberoepen. In dat geval moet niet worden onderzocht of er een werknemer beschikbaar is op de arbeidsmarkt om deze functie uit te oefenen. Deze vrijstelling van arbeidsmarktonderzoek geldt bij uitbreiding voor alle beroepen voor de werknemers die daarvoor reeds gedurende één jaar toegang hadden tot de arbeidsmarkt. Dit verklaart waarom Roemenen en Bulgaren de belangrijkste Europese nationaliteiten zijn die nog in de statistieken over de afgifte van de arbeidskaart B voorkomen in 2013.

Op 31 december 2013 werden alle beperkingen op de vrije toegang tot de arbeidsmarkt opgeheven voor Roemeense en Bulgaarse onderdanen, die nu dus vrijgesteld zijn van een arbeidskaart zoals de andere EU-burgers. Van de EU-burgers waren enkel nog de onderdanen van Kroatië onderworpen aan de verplichting om over een arbeidskaart B te beschikken. Op 30 juni 2015 werden ook voor de Kroaten de overgangsbepalingen opgeheven.

Zoals Figuur 37 aangeeft, worden arbeidskaarten A en B in de meeste gevallen afgeleverd aan Europeanen³⁵¹ (64%), hoofdzakelijk Roemenen (47%) en Bulgaren (13%). Iets meer dan 20% van de arbeidskaarten A en B gaan naar Aziaten, in het bijzonder naar Indiërs (10%) en Japanners (3%).

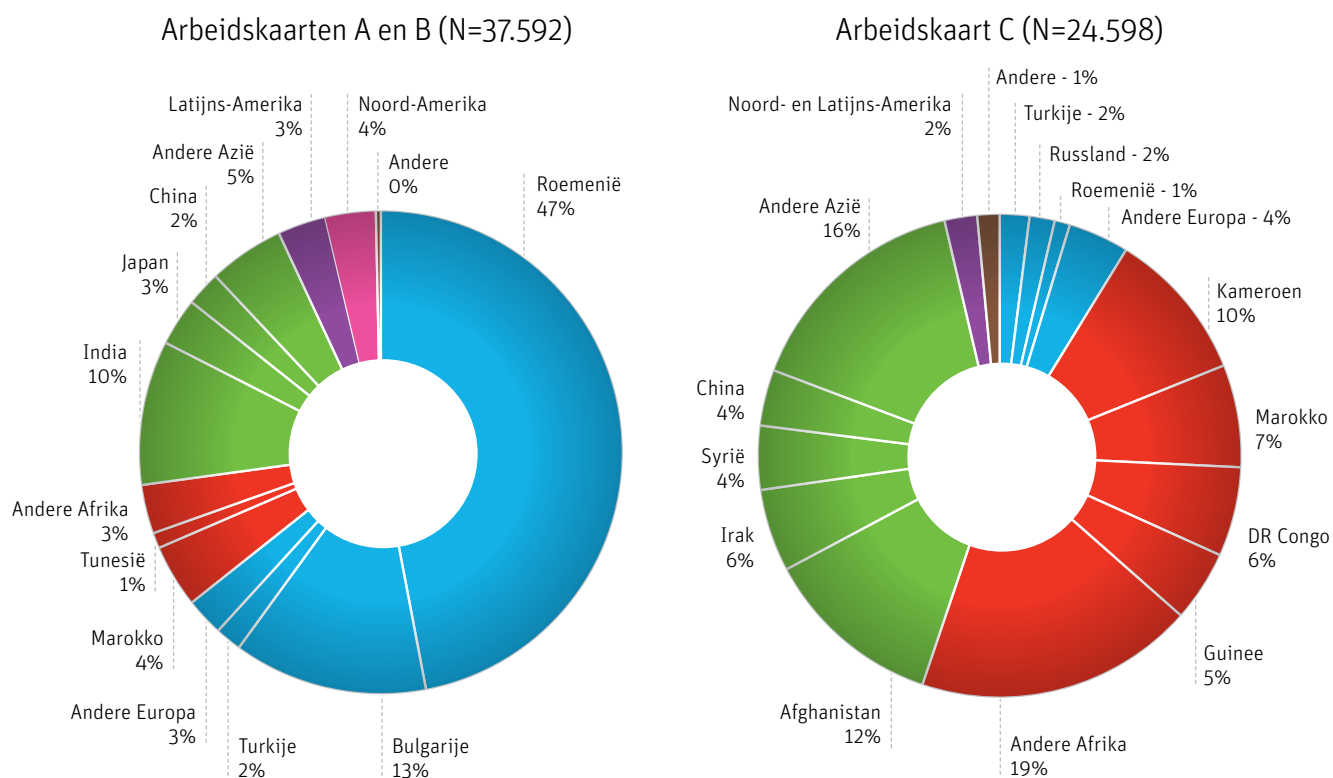
De arbeidskaarten C, die worden afgeleverd aan vreemdelingen met een beperkt of precair verblijfsrecht

350 Art. 8 KB 9 juni 1999.

351 In deze figuur wordt met Europa de Europese regio in brede zin bedoeld (EU-28 en de andere Europese landen).

(studenten, asielzoekers en sommige begunstigen van gezinshereniging), hebben vooral betrekking op onderdanen van Afrikaanse (46%) en Aziatische (41%) landen. Het gaat hierbij meer bepaald om Afghanen (12%), Kameroeners (10%), Marokkanen (7%), Congolezen (6%), maar ook om Irakezen (6%), Guineeërs (5%), Syriërs (4%) en Chinezen (4%). Daarnaast zijn de Europeanen aan wie een arbeidskaart C wordt afgeleverd (9%) voornamelijk Turken (2%) en Russen (2%).

Figuur 37. Verdeling van de herkomstnationaliteiten van werknemers volgens arbeidskaart, 2013
(Bron: FOD Werkgelegenheid)



1.2.2. | Belangrijke regionale verschillen

In 2013 werden meer dan 62.000 arbeidskaarten afgeleverd of hernieuwd, ofwel een daling van nagenoeg 4% in vergelijking met 2012. De arbeidskaarten B komen het vaakst voor en vertegenwoordigen bijna 60% van het totaal (37.005 kaarten), de arbeidskaarten C zijn goed voor ongeveer 40% (24.598 kaarten) en de arbeidskaarten A worden amper uitgereikt, met iets minder dan 1% (587 kaarten). De verdeling van de arbeidskaarten tussen de gewesten is bovendien weinig evenwichtig, voornamelijk wat de arbeidskaarten B betreft. In 2013 werden 71% ervan afgeleverd in het Vlaamse Gewest, tegenover 21% in Brussel, iets meer dan 8% in Waals Gewest en 0,2% in de Duitstalige Gemeenschap.

De verdeling is wat evenwichtiger voor de arbeidskaarten C, waarvan er 49% worden afgeleverd in het Vlaamse Gewest, 28% in het Waalse Gewest en 22% in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest³⁵².

³⁵² Ter verduidelijking, de arbeidskaarten B worden afgeleverd door het gewest waar de vreemdeling werkt, terwijl de arbeidskaarten C worden afgeleverd door het gewest waar de vreemdeling zijn verblijfplaats heeft.

Tabel 11. Aantal afgeleverde eerste arbeidskaarten (A, B en C) en hernieuwingen van arbeidskaarten (B en C) per gewest, 2013 (Bron: FOD Werkgelegenheid)

	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Duitstalige Gemeenschap	Totaal
Arbeidskaart A	136	321	129	1	587
	23,2%	54,7%	22,0%	0,2%	100%
Arbeidskaart B	7.739	26.096	3.089	81	37.005
	20,9%	70,5%	8,3%	0,2%	100%
1 ^{ste} kaarten	2.627	9.106	1.331	0	13.064
Hernieuwingen	5.112	16.990	1.758	81	23.941
Arbeidskaart C	5.492	12.070	6.897	139	24.598
	22,3%	49,1%	28,0%	0,6%	100%
1 ^{ste} kaarten	3.427	4.624	3.976		12.027
Hernieuwingen	2.065	7.446	2.921		12.432

1.2.3. | Arbeidskaarten van korte duur vaak hernieuwd

Het aantal afgeleverde arbeidskaarten B is tussen 2000 en 2004 constant afgenomen, van 7.467 naar 4.373³⁵³. In 2003 werd een sterke daling vastgesteld, die samenvalt met het jaar waarin de arbeidskaart C werd ingevoerd. Tussen 2005 en 2008 werd er dan weer een toename opgetekend van het aantal afgegeven eerste arbeidskaarten B. Deze stijging heeft vooral te maken met het toegenomen aantal afgeleverde arbeidskaarten aan nieuwe EU-burgers, die gebruik hebben gemaakt van vereenvoudigde procedures om in knelpuntberoepen te werken. Dit was meer bepaald het geval voor de Polen. Meer recent gold die situatie, tot 31 december 2013, voor de Roemenen en de Bulgaren. Overigens is de sterke toename van het aantal toegekende arbeidskaarten B die tussen 2005 en 2008 werd vastgesteld voornamelijk het gevolg van een stijging van het aantal arbeidskaarten dat door het Vlaamse Gewest werd afgegeven³⁵⁴. In Figuur 38 wordt niet enkel een onderscheid gemaakt tussen de eerste arbeidskaarten B en de hernieuwingen van de arbeidskaarten B, maar wordt ook toelichting gegeven bij de evolutie van de afgifte

van arbeidskaarten C sinds 2007³⁵⁵. Uit deze statistieken blijkt enerzijds dat 65% van de arbeidskaarten B hernieuwingen zijn en anderzijds dat ook de hoeveelheid afgeleverde arbeidskaarten C aanzienlijk is: tussen 2007 en 2013 werden jaarlijks tussen 23.000 en 28.000 arbeidskaarten C afgeleverd (eerste arbeidskaarten en hernieuwingen samen).

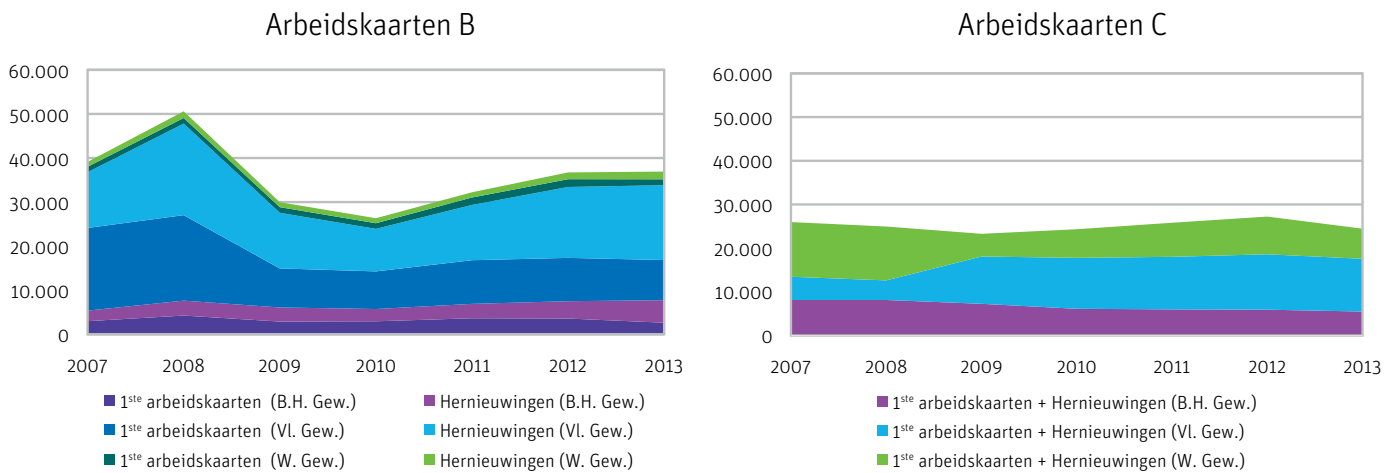
Tussen 2007 en 2013 werden jaarlijks tussen 23.000 en 28.000 arbeidskaarten C afgeleverd.

353 *Jaarverslag Migratie 2010*, p. 143 en *Jaarverslag Migratie 2011*, p. 94.

354 De cijfers die in de vorige *Jaarverslagen* werden gegeven, hielden alleen rekening met de eerste arbeidskaarten B en niet met de hernieuwingen.

355 Aan de hand van de beschikbare gegevens kunnen wij geen onderscheid maken tussen de eerste arbeidskaarten C en de hernieuwingen van arbeidskaarten C voor de zes voorgestelde jaren. Daarom worden beide categorieën voor elk van de gewesten samen voorgesteld.

Figuur 38. Eerste arbeidskaarten en hernieuwingen van arbeidskaarten B en C per gewest, 2007-2013 (Bron: FOD Werkgelegenheid)



1.2.4. | Een weinig gebruikte Europese blauwe kaart voor hooggeschoolden

De Europese blauwe kaart is het resultaat van de omzetting in Belgisch recht van de Europese richtlijn 2009/50/EG, die een soepel toelatingssysteem voor derdelanders en hun gezinsleden invoert in het kader van een hooggekwalificeerde baan³⁵⁶. Het betreft een verblijfstitel die de houder niet alleen het recht geeft om op het Belgische grondgebied te verblijven, maar ook om er te werken.

De toelatingsvoorwaarden voor deze blauwe kaart zijn vrij streng³⁵⁷, wat ongetwijfeld verklaart waarom er maar zeer weinig kaarten worden uitgereikt. In 2012, het jaar van de invoering van de blauwe kaart, werd er geen enkele aanvraag genoteerd. In 2013 en 2014 was het aantal aanvragen en afgeleverde blauwe kaarten ook nog uitermate gering. In 2013 werden slechts vijf blauwe kaarten afgeleverd op zeven ingediende aanvragen. In 2014 werden (in de periode van januari tot midden november) negen kaarten uitgereikt waarvan er zes eerste verblijfstitels betroffen. Sinds zijn invoering werd de blauwe kaart toegekend aan personen afkomstig uit de Verenigde Staten, Brazilië, India, Zuid-Afrika, Australië, Rusland en Servië.

356 Zie de website van de FOD Werkgelegenheid: www.werk.belgie.be.

357 De werknemer moet over een getuigschrift van hoger onderwijs beschikken waarvan de studie minstens drie jaar duurt, hij moet een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur of voor ten minste een jaar hebben gesloten, zijn brutojaarsalaris moet minstens 49.995 euro bedragen (in 2012), hij moet een geldig reisdocument kunnen voorleggen en over een ziektekostenverzekering beschikken voor de perioden waarin de dekking van de risico's niet is geregeld door de rechten die voortvloeien uit zijn arbeidsovereenkomst. Tot slot mag hij ook niet als een bedreiging voor de openbare orde of de nationale veiligheid worden beschouwd.

1.3. | Zelfstandige arbeid

1.3.1. | De beroepskaarten

In principe moeten vreemdelingen die een zelfstandige beroepsactiviteit met een economisch, sociaal, cultureel, artistiek of sportief belang voor België wensen uit te oefenen, in het bezit zijn van een beroepskaart. Net als voor de arbeidskaart voor loontrekkenden, zijn bepaalde personen daarvan vrijgesteld op grond van hun activiteit, verblijfsrecht of familiebanden³⁵⁸. De belangrijkste personen die zijn vrijgesteld, zijn de onderdanen van de Europese Economische Ruimte, de vreemdelingen met een onbeperkt verblijfsrecht, de erkende vluchtelingen en de partners die hun echtgenoot bijstaan in zijn zelfstandige economische activiteit³⁵⁹. De beroepskaart geldt specifiek voor een bepaalde activiteit en is maximaal vijf jaar geldig.

In 2014 werden 1.586 aanvragen voor een beroepskaart ingediend. Er werden in totaal 1.620 beslissingen genomen in 2014, waarvan er ongeveer twee derden gunstig waren en tot de toekenning van de beroepskaart hebben geleid. In vergelijking met 2013 werden er minder beslissingen genomen, maar verhoudingsgewijs waren er meer gunstige beslissingen. Hierbij moet worden opgemerkt dat de beslissingen die tijdens een jaar worden genomen

358 Wet 19 februari 1965 betreffende de uitoefening van de zelfstandige beroepsactiviteiten der vreemdelingen; Koninklijk Besluit 2 augustus 1985 houdende uitvoering van de wet van 19 februari 1965 betreffende de uitoefening van de zelfstandige beroepsactiviteiten der vreemdelingen.

359 Ook andere categorieën van vreemdelingen zijn vrijgesteld van de beroepskaart, zoals studenten, bepaalde stagiairs, ambulante handelaars enz.

niet allemaal betrekking hebben op aanvragen die in datzelfde jaar werden ingediend³⁶⁰. Sinds 1 januari 2015 zijn de gewesten bevoegd om beroepskaarten af te leveren.

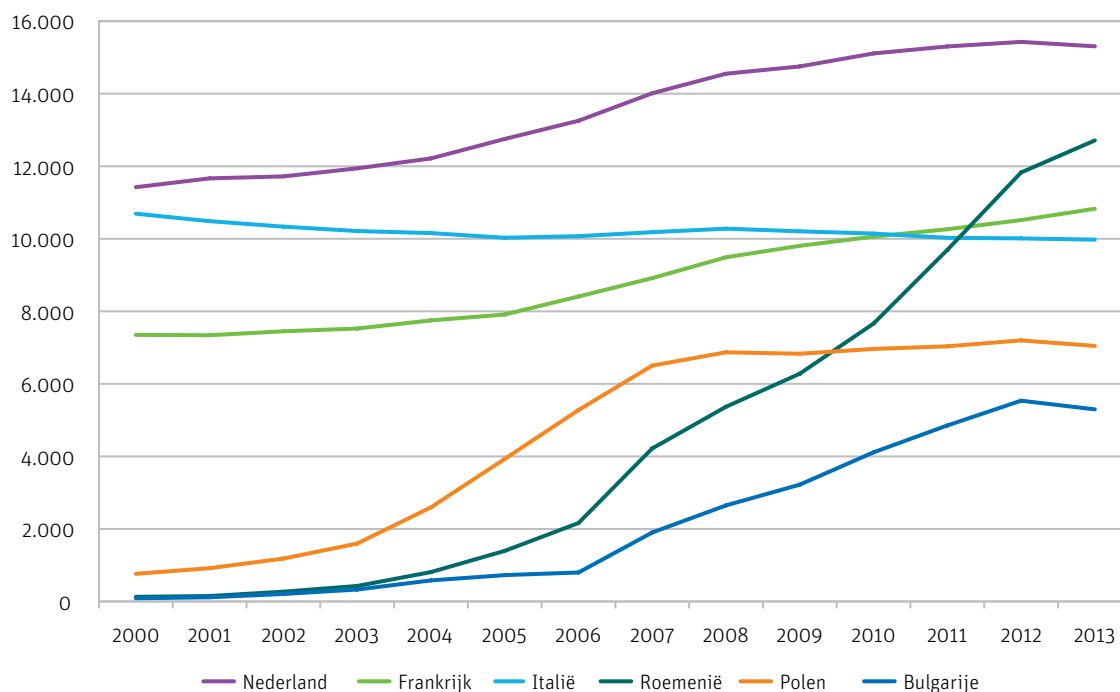
1.3.2. | De gegevens van het Rijksinstituut voor sociale verzekeringen van zelfstandigen (RSVZ)

Een andere gegevensbron die interessant is om de omvang van de zelfstandige activiteit van vreemdelingen in kaart te brengen, betreft de gegevens van het RSVZ. In deze gegevensbank zitten alle zelfstandigen (Belgen en vreemdelingen) die bij deze openbare instelling van de sociale zekerheid zijn aangesloten³⁶¹. Deze gegevens zijn dus complementair aan die van de gegevensbank over beroepskaarten om de zelfstandige activiteit van vreemdelingen te bestuderen. Enerzijds zijn alle nationaliteiten erin opgenomen (terwijl de gegevens over de beroepskaarten geen betrekking hebben op de burgers van de EU, met uitzondering van de Roemenen en de Bulgaren)

en anderzijds worden deze gegevens jaarlijks aangeleverd in termen van stocks (terwijl voor de beroepskaarten enkel de statistieken over de jaarlijkse aanvragen, toekenningen en weigeringen beschikbaar zijn).

Sinds 2003 is het aantal bij het RSVZ aangesloten zelfstandigen constant toegenomen. Deze stijging is vooral het gevolg van de inschrijving van onderdanen uit de nieuwe EU-lidstaten. Aanvankelijk ging het bij die toename vooral om Polen, terwijl sinds 2007 de Bulgaren en vooral de Roemenen steeds talrijker worden. Ze staan tweede in de lijst, na de Nederlanders en, sinds 2012, vóór de Fransen en de Italianen (Figuur 39). Tijdens de perioden van overgangsmaatregelen (cf. Kader 16), die hun toegang tot de arbeidsmarkt beperkten tot functies in knelpuntberoepen, konden de Polen en later de Bulgaren en de Roemenen zich wel vrij als zelfstandige vestigen. Uit de tendensen die in de komende jaren zullen worden vastgesteld, zal blijken of de toetreding van Kroatië tot de EU tot dezelfde vaststellingen zal leiden als die welke voor de nieuwe lidstaten tussen 2003 en 2007 werden gedaan.

Figuur 39. Evolutie van het aantal zelfstandigen aangesloten bij het RSVZ voor de zes belangrijkste nationaliteiten, 2000-2013 (Bron: RSVZ)³⁶²



360 De beperkte cijfers met betrekking tot de arbeidskaarten zijn afkomstig van de FOD Economie. Op het moment van schrijven beschikten wij niet over meer gedetailleerde gegevens over de beroepskaarten, maar wij hopen in de toekomst meer informatie te kunnen verschaffen.

361 De zelfstandigen mogen zich ook aansluiten bij een private sociale verzekeringskas voor zelfstandigen.

362 Er dient te worden opgemerkt dat de hier voorgestelde gegevens rekening houden met alle niet-Belgische aangeslotenen die een zelfstandige activiteit uitoefenen in België, ongeacht hun verblijfplaats (in België of in het buitenland).

De Bulgaren en de Roemenen hebben de afgelopen vijf jaar het meest bijgedragen tot een toename van het aantal zelfstandige vreemdelingen in België. Daarbij ontplooiden ze hun economische activiteiten in welbepaalde sectoren. In 2012 werkten 51% van de Bulgaarse en 72% van de Roemeense onderdanen in de industrie. De laatste jaren is deze activiteitensector enorm gegroeid, met een sterke daling van deze nationaliteiten in de handelssector tot gevolg (met respectievelijk 34% en 11% bij de Bulgaren en Roemenen). Ook het aantal Nederlanders, Fransen, Engelsen, Italianen en Spanjaarden in de handel is de laatste tijd gedaald, maar voor die nationaliteiten ging dit ten voordele van de vrije beroepen. Voor de Marokkanen en de Turken, maar ook de Grieken blijft de handelssector overheersen, aangezien nagenoeg 60% van de zelfstandigen met een van deze drie nationaliteiten in 2013 in die sector actief was. Ook van de 1.383 Chinese zelfstandigen die op 31 december 2013 als dusdanig bij het RSVZ waren ingeschreven, was 84% (ofwel 1.156 personen) in de handelssector actief³⁶³.

De Bulgaren en de Roemenen hebben in de afgelopen vijf jaar het meest bijgedragen tot een toename van het aantal zelfstandige vreemdelingen in België. Daarbij ontplooiden ze hun economische activiteiten in welbepaalde sectoren.

1.4. | Andere statuten gelinkt aan professionele activiteiten

1.4.1. | De gedetacheerde werknemers

Indien een onderneming die in het buitenland is gevestigd een contract krijgt in België, dan kan ze haar werknemers hier naartoe sturen in het kader van een detacheringprocedure. Ze moet die detachering dan elektronisch melden via het LIMOSA-systeem³⁶⁴. Indien eenzelfde persoon het voorwerp uitmaakt van meerdere detacheringen in de loop van hetzelfde jaar, moet elke detachering worden geregistreerd. Dankzij dit systeem

363 De cijfers die voor deze paragraaf werden gebruikt, zijn afkomstig van bestanden die rechtstreeks werden doorgestuurd door het RSVZ.

364 LIMOSA staat voor *Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van MigratieOnderzoek bij de Sociale Administratie*. Het LIMOSA-systeem werd in 2013 herwerkt na een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie dat van oordeel was dat het in strijd was met het vrije verkeer van diensten. Voor meer informatie hierover, zie het *Jaarverslag Migratie 2013*, pp. 130-131.

kan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ)³⁶⁵ nauwkeurige statistieken bijhouden over het aantal detacheringen en het aantal gedetacheerde werknemers in België, zowel voor de loontrekkenden als voor de zelfstandigen.

Tabel 12. Totaal aantal gemelde detacheringen van loontrekkenden en zelfstandigen tussen 2008 en 2014³⁶⁶ (Bron: RSZ)

2008	245.822
2009	217.952
2010	261.004
2011	339.552
2012	373.237
2013	456.655
2014	531.120

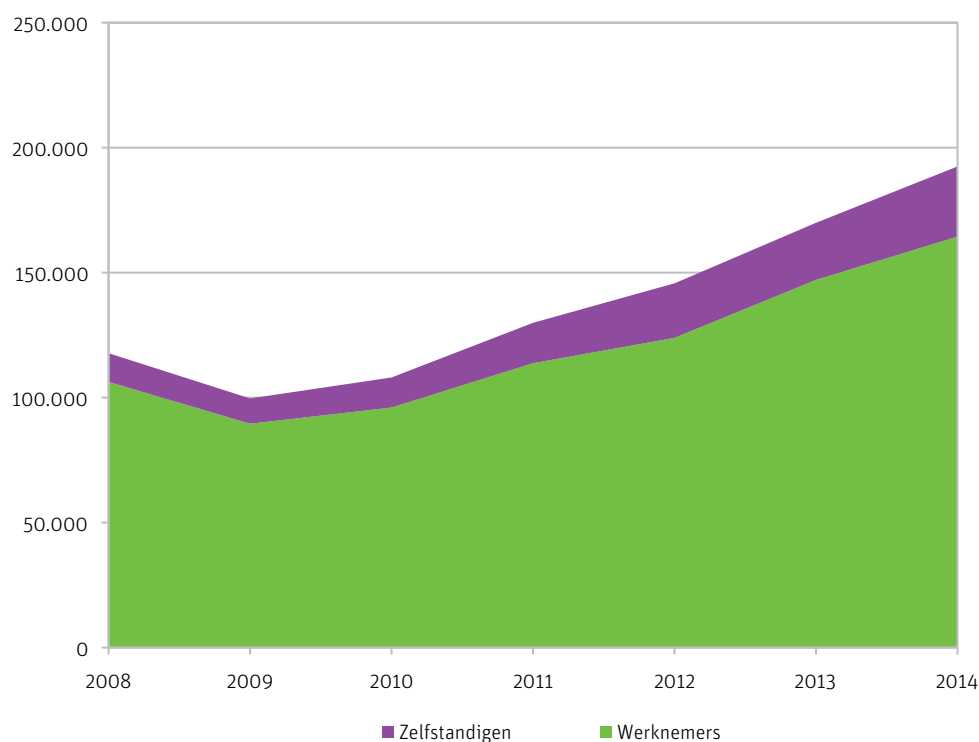
Tabel 12 vermeldt het aantal gemelde detacheringen van werknemers (loontrekkenden en zelfstandigen). Hieruit blijkt duidelijk de stijging van de detacheringen, die sinds 2008 meer dan verdubbeld zijn.

Tussen 2008 en 2014 is het aantal zelfstandige werknemers gestegen van 10% tot 15% van het totaal aantal gedetacheerden. In absolute cijfers is het aantal zelfstandigen in dezelfde periode meer dan verdubbeld (van ongeveer 11.000 naar ongeveer 28.000). Het aandeel zelfstandigen schommelt sterk naargelang van de nationaliteit. In 2014 bedroeg het bijvoorbeeld 2% voor de Portugese gedetacheerde werknemers en 61% voor de Slovaakse gedetacheerde werknemers. Het aantal bezoldigde werknemers is op zijn beurt gestegen van ongeveer 105.000 in 2008 naar ongeveer 165.000 in 2014.

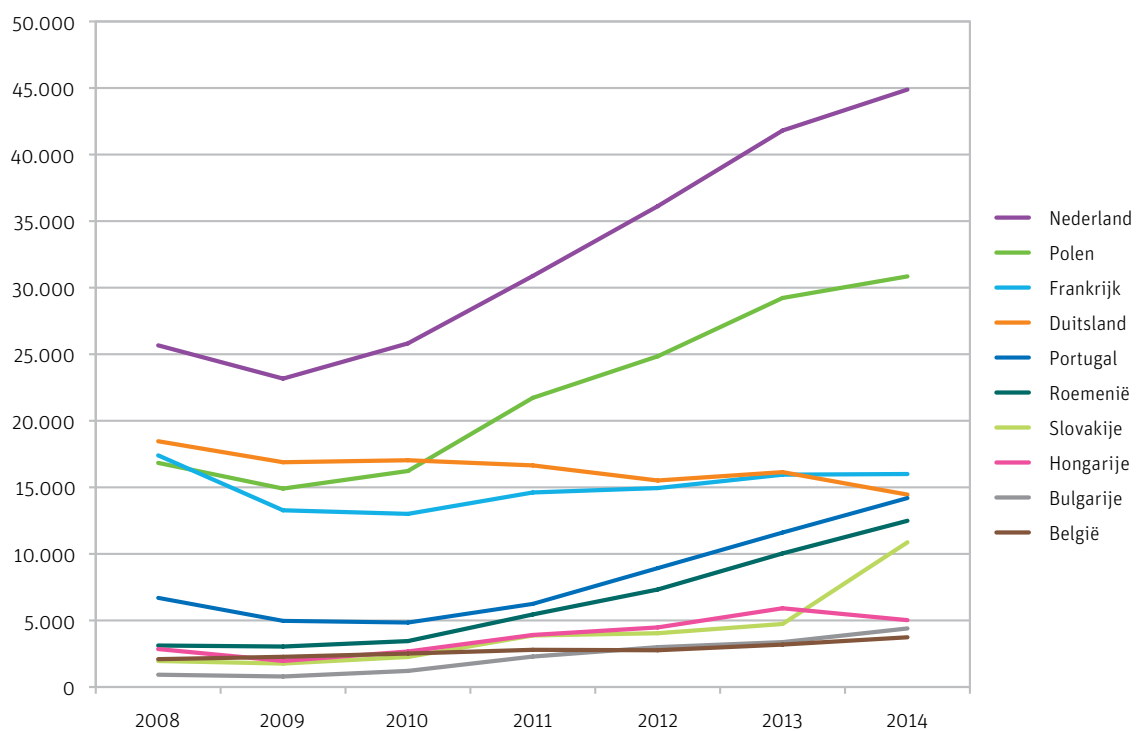
365 Informatie gekregen per e-mail van de RSZ - Directie Internationale Betrekkingen op 5 maart 2014.

366 De gegevens van deze tabel slaan op het aantal geregistreerde *meldingen*, maar eenzelfde persoon kan het voorwerp uitmaken van meerdere meldingen in de loop van een kalenderjaar. In dat geval wordt die persoon ook meerdere keren geteld: eenmaal in de statistieken per *individu*, maar meerdere malen in de gegevens over de *meldingen*. Eenzelfde individu kan in de loop van eenzelfde jaar ook als loontrekkende en als zelfstandige worden gemeld en dezelfde individuen kunnen ook gedurende meerdere jaren zijn gemeld. Het doel van deze dubbele registratie bestaat erin zicht te krijgen op de stromen, de evolutie en het aantal gedetacheerden. De gegevens van de figuren 40 en 41, daarentegen, hebben betrekking op de statistieken van de gedetacheerde *individuen*.

Figuur 40. Evolutie van het aantal gedetacheerde werknemers per statuut tussen 2008 en 2014 (Bron: RSZ)



Figuur 41. Evolutie van het aantal gedetacheerde werknemers (loontrekkenden en zelfstandigen) per nationaliteit van 2008 tot 2014 voor de tien belangrijkste nationaliteiten in 2014 (Bron: RSZ)



De buurlanden blijven de voornaamste leveranciers van gedetacheerde werknemers in België. De Nederlanders behouden hun eerste plaats en zetten hun groei verder (+75% tussen 2008 en 2014), terwijl het aantal gedetacheerde Fransen (op de derde plaats in de rangschikking) en Duitsers (op de vierde plaats) afneemt (-8% voor de Fransen en -22% voor de Duitsers tussen 2008 en 2014). Die twee buurlanden worden sinds 2011 voorafgegaan door de Polen, die de tweede plaats bekleden in de lijst, met een aantal gedetacheerde werknemers dat gestadig blijft groeien (+83% tussen 2008 en 2014).

Andere landen van Oost-Europa sturen steeds meer gedetacheerde werknemers. De Roemenen staan op de zesde plaats in de rangschikking en hun aantal is tussen 2008 en 2014 verviervoudigd, net als voor de Bulgaren, die op de negende plaats komen. Hoewel hun aantal sinds 2013 lichtjes afneemt, bekleden de Hongaarse gedetacheerde werknemers nog altijd de achtste plaats.

Andere Oost-Europese landen hebben een sterke groei laten optekenen tussen 2013 en 2014. Dit is het geval voor Slovaakse dat van de achtste naar de zevende plaats opklimt en zijn aantal heeft verdubbeld. Dit is ook het geval voor Kosovo, Oekraïne, Bosnië-Herzegovina, Slovenië en Kroatië die allemaal hun aantal gedetacheerden minstens hebben zien verdubbelen, en die in 2014 in de top-20 zijn binnengekomen.

De gedetacheerde werknemers van Belgische nationaliteit zijn Belgen die in het buitenland werken en door hun werkgever naar België werden uitgezonden.

1.4.2. | Personen met een diplomatiek of consulairstatuut

Op 25 maart 2015 bedroeg het aantal bijzonder identiteitskaarten die de FOD Buitenlandse Zaken in België aan vreemdelingen uitreikte 70.824. Dat is een zichtbare verhoging (+17%) met een jaar eerder toen het cijfer 60.491 bedroeg. Het cijfer omvat de kaarten die uitgereikt werden aan titelhouders (34.703) en hun familieleden (36.121) die op die datum het bevoorrechte statuut hadden om tijdelijk in België te verblijven. Het gaat om de leden (en hun familieleden) van de vele diplomatieke of consulaire zendingen die gedomicilieerd blijven in hun land van herkomst: diplomaten, technisch en administratief personeel, dienstpersoneel en huisbedienden van diplomaten, en ook ambtenaren (en hun familieleden) van internationale organisaties.

Van die bijzondere identiteitskaarten zijn er 234 uitgereikt aan huisbedienden en 37 aan hun familieleden (dus 271 in totaal); 235 bijzondere identiteitskaarten zijn uitgereikt aan dienstpersoneel en 166 aan hun familieleden (401 in totaal). Het totaal van 672 kaarten voor huisbedienden en dienstpersoneel blijft stabiel. Eén jaar geleden bedroeg het 683, nog een jaar eerder 700.

2. RECENTE ONTWIKKELINGEN

2.1. | Vrij verkeer van EU-burgers

2.1.1. | Context

In 2014 werden op Europees niveau twee nieuwe handhavingsrichtlijnen aangenomen over het vrij verkeer binnen de EU. De eerste³⁶⁷ bevat maatregelen om de uitoefening van het vrij verkeer en de gelijke behandeling van EU-werknemers te vergemakkelijken en streeft een effectievere uitvoering na van de vrij verkeerrichtlijn³⁶⁸. De tweede³⁶⁹ beoogt een betere en uniforme uitvoering van en controle op de regels uit de detacheringsrichtlijn³⁷⁰. In de focus verder in dit hoofdstuk wordt hierop ingegaan.

Op nationaal vlak staan we stil bij het toegenomen aantal intrekkingen van het verblijf van EU-onderdanen in België, onder meer omdat de betrokkenen een onredelijke belasting voor het sociale bijstandssysteem³⁷¹ zouden vormen. Enkele nieuwe wetsbepalingen van maart 2014 tot omzetting van de vrij verkeerrichtlijn worden in de marge daarvan besproken. De nieuwe bepalingen die raken aan het recht op gezinsleven van EU-burgers, komen aan bod in hoofdstuk III.2. De regionalisering van het

367 Richtlijn 2014/54/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken.

368 Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.

369 Richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten.

370 Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten.

371 Art. 42bis §1 tweede lid vreemdelingenwet.

arbeidsmarktbeleid wordt verder in het hoofdstuk tegen het licht gehouden³⁷².

2.1.2. | Terugtrekking verblijfsrecht van EU-burgers en hun familieleden³⁷³

Stijgend aantal intrekkingen van verblijfstitels van EU-burgers

Het voorbije jaar ging er heel wat aandacht, nationaal en zelfs Europees, naar het stijgend aantal intrekkingen van verblijfstitels van EU-onderdanen in België³⁷⁴.

Een einde maken aan het verblijfsrecht van een EU-burger kan als hij niet meer voldoet aan de voorwaarden van zijn verblijf, (zie Kader 17) of, bij niet-economisch actieve EU-burgers, een “onredelijke belasting vormt voor het sociale bijstandsstelsel”³⁷⁵. Daarnaast kan het verblijf ook worden ingetrokken om andere redenen (zoals fraude), maar dat is een kleine minderheid van de gevallen³⁷⁶.

Kader 17

Een EU-burgers heeft recht op verblijf in België als hij³⁷⁷:

1. economisch actief is in België als:
 - werknemer of zelfstandige;
 - werkzoekende, zolang hij kan bewijzen werk te zoeken en een reële kans maakt te worden aangesteld;
2. voldoende bestaansmiddelen³⁷⁸ heeft om niet ten laste te komen van het sociale bijstandsstelsel, en beschikt over een ziektekostenverzekering;
3. als hoofdbezigheid student is, voldoende bestaansmiddelen heeft om niet ten laste te komen van het sociale bijstandsstelsel, en beschikt over een ziektekostenverzekering.

Alle drie categorieën EU-burgers hebben ook het recht zich te laten vergezellen door hun familieleden.

Sinds 2010 werd een forse stijging opgetekend van het aantal intrekkingen van de verblijfstitel van EU-onderdanen en hun familieleden:

- 502 in 2010;
- 1.542 in 2011;
- 2.470 in 2012;
- 2.712 in 2013;
- 2.042 in 2014.

Een blik op de nationaliteit van de betrokkenen, leverde in 2013 volgende top vijf op: Roemenen (816), Bulgaren (393), Spanjaarden (323), Nederlanders (305) en Italianen (265)³⁷⁹.

In zijn beleidsnota kondigde de staatssecretaris voor Asiel en Migratie aan prioritair dossiers te onderzoeken van de EU-burgers die een onredelijke belasting vormen voor het sociale bijstandssysteem. De voorbije jaren was dat motief al goed voor een groot deel van de intrekkingen³⁸⁰. Tussen juli 2011 en eind juni 2014 werd op die basis het verblijf van 5.245 EU-burgers en hun familieleden ingetrokken,

372 Daarnaast moet melding worden gemaakt van een uitspraak van het GwH van juni 2014, met implicaties voor het recht op maatschappelijke dienstverlening en dringende medische hulp voor EU-burgers. Dit wordt uitgediept in hfdst. VI.

373 Zie hfdst. 11.

374 Een reeks parlementaire vragen werd aan de thematiek gewijd, in België, Nederland en ook in het Europees Parlement. Het punt werd ook opgepikt in de nationale en Europese pers. In België was er onder meer reactie van een groep academici, zie: Knack, *Uitzettingen van EU-burgers. Een fenomeen dat ons alarmeert, en mobiliseert*. Vrije tribune van 16 mei 2014. Beschikbaar op: www.knack.be/nieuws/belgie/uitzettingen-van-eu-burgers-eeen-fenomeen-dat-ons-alarmeert-en-mobiliseert/article-opinion-143777.html.

375 Art. 42bis vreemdelingenwet.

376 Volgens de ondergenoemde activiteitenrapporten van de DVZ zijn de andere redenen *grosso modo* goed voor 5% van de gevallen.

377 Art. 40 § 4 de vreemdelingenwet.

378 De wet preciseert dat ‘voldoende bestaansmiddelen’ (categorie 2 + 3) betekent dat ze minstens gelijk moeten zijn aan het inkomstenniveau om sociale bijstand te kunnen ontvangen. Bij de evaluatie hiervan wordt rekening gehouden met de persoonlijke situatie van de Unieburger (o.m. de aard en regelmaat van de inkomsten en het aantal familieleden ten laste).

379 DVZ, *Activiteitenrapport 2011*, p. 94; DVZ, *Activiteitenrapport 2012*, p. 105 en DVZ, *Activiteitenrapport 2013*, p. 108.

380 Sinds juli 2011 (start gegevensuitwisseling met de POD Maatschappelijke Integratie, zie verder) worden de intrekkingen op deze basis apart geregistreerd.

waarvan 1.677 in 2013 en 661 in de eerste helft van 2014³⁸¹.

Gegevensoverdracht tussen diensten

De stijgende cijfers van de voorbije jaren zijn te verklaren door een verstrengde opvolging gecombineerd met een sterke inzet op gegevensoverdracht tussen verschillende diensten en de DVZ via de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ)³⁸². De DVZ ontvangt nu op regelmatige basis persoonsgegevens over verschillende categorieën EU-burgers (zonder permanent verblijfsrecht):

- van de POD Maatschappelijke Integratie (sinds 2011): persoonsgegevens over EU-burgers die al minimum drie maanden een (equivalent) leefloon genieten³⁸³;
- van de Rijksdienst voor Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ): informatie van EU-onderdanen die na controle geen werkelijke beroepsactiviteit blijken te hebben³⁸⁴;
- van de Rijksdienst Sociale Zekerheid (sinds 2012): werknemersgegevens via de DOLSIS-webapplicatie;
- van de Rijksdienst voor Arbeidsbemiddeling (sinds 2013): informatie over de EU-burgers die gedurende zes opeenvolgende maanden werkloos zijn en die minder dan twaalf maanden gewerkt hebben voorafgaand aan die werkloosheidsperiode.

Automatische intrekking kan niet

Het feit dat EU-burgers gedurende een periode ten laste vallen van de sociale bijstand (leefloon), hun inschrijving als zelfstandige bij een sociaal verzekeringsfonds verliezen of een werkloosheidsuitkering ontvangen kan soms gevolgen hebben voor hun verblijfsrecht.

In dat verband wil Myria eraan herinneren dat de DVZ in geen geval het verblijfsrecht van EU-onderdanen automatisch mag intrekken, maar een individuele beoordeling moet maken (zie verder). Myria wijst er ook op dat er in het licht van de vrij verkeerrichtlijn geen systematisch controle mag gebeuren van EU-burgers. Artikel 14 van de richtlijn bepaalt dat een EU-onderdaan en zijn familieleden hun verblijfsrecht behouden zolang ze geen onredelijke belasting zijn voor het sociale bijstandstelsel van het verblijfsland en zolang ze blijven voldoen aan de voorwaarden van hun verblijf. Voorts preciseert dat artikel dat een beroep doen op de sociale bijstand niet automatisch tot een verwijderingsmaatregel mag leiden. Wat de controle betreft op het voldoen aan de verblijfsvoorwaarden, schrijft de bepaling voor dat de lidstaten dit kunnen verifiëren 'in specifieke gevallen van redelijke twijfel', maar dat dit dus niet stelselmatig mag gebeuren.

Een aantal academici³⁸⁵ en organisaties³⁸⁶ zijn van oordeel dat België het Europees recht niet correct toepast en dat ook de systematische gegevensoverdracht op gespannen voet staat met de vrij verkeerrichtlijn. De organisaties hebben de kwestie ook aangekaart bij de Europese Commissie.

Daarbij verwezen ze onder meer naar een zaak van een Italiaanse werknemer. Na een carrière van 23 jaar in Italië, ging de man in juli 2013 aan de slag in België. Door het faillissement van zijn werkgever verloor hij in het voorjaar van 2014 zijn job, en op basis van zijn tewerkstelling in België en Italië kreeg hij een werkloosheidsuitkering. Vijf maanden later verloor hij evenwel zijn recht op uitkering en werd zijn verblijfsrecht op basis daarvan ingetrokken.

Dit lijkt strijdig met artikel 7,3 van de vrij verkeerrichtlijn, op basis waarvan een EU-werknemer zijn verblijfsrecht gedurende minstens zes maanden behoudt als hij werkloos wordt tijdens het eerste jaar van tewerkstelling, en nadien als werkzoekende zolang hij kan bewijzen een reële kans te hebben werk te vinden. In bovengeschreven situatie verloor de man zijn verblijf na minder dan zes maanden werkloosheid na een lange carrière, met als motivatie dat hij gezien de "lange periode van inactiviteit geen reële kans heeft om werk te vinden". De genoemde organisaties en academici stellen dat dit geen geïsoleerd geval is, maar dat er sprake is van automatische intrekkingen op basis van de gegevensoverdrachten tussen

381 DVZ, *Activiteitenrapport 2012*, p. 105; DVZ, *Activiteitenrapport 2013*, p. 108; Kamer, *Algemene beleidsnota Asiel en Migratie*, 28 november 2014, DOC 54 0588/026, p. 31.

382 Om de gegevensoverdracht te kunnen organiseren moesten onder meer verschillende machtigingen worden bekomen van de Privacycommissie. Zie Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer, Sectoraal comité van de sociale zekerheid en van de gezondheid, onder meer beraadslaging nr. 12/54 van 3 juli 2012 (DOLSIS-toepassing) ; nr. 11/31 van 5 april 2011; nr. 11/45 van 7 juni 2011; nr. 12/98 van 6 november 2012 (POD Maatschappelijke Integratie), nr. 13/051 van 7 mei 2013 (Rijksdienst voor Arbeidsbemiddeling).

383 Voor meer informatie en detail, zie: POD Maatschappelijke Integratie, *Analyse van de gegevensstromen tussen de DVZ en de POD MI*. Beschikbaar via: www.mi-is.be/be-nl/doc/ocmw/analyse-van-de-gegevensstromen-tussen-dvz-en-de-pod-mi.

384 Om een verblijfsvergunning te bekomen moeten personen die zich als zelfstandige in België willen vestigen een speciaal attest aanvragen bij de sociale zekerheidsfondsen. In dat verband moeten de betrokkenen een vragenlijst invullen op basis waarvan een controle van de echtheid van het zelfstandigenstatuut gebeurt door de RSVZ. Als er geen werkelijke beroepsactiviteit is, vraagt de RSVZ de aansluiting te schrappen en wordt de DVZ hiervan geïnformeerd.

385 A. BAILLEUX, J-Y. CARLIER, D. DUMONT, P. MARTENS, J.-F. NEVENS, "Libre circulation des citoyens européens: du mauvais usage par la Belgique de ses banques de données sociales", opiniebijdrage in *La Libre Belgique*, 5 februari 2015. Beschikbaar via www.lalibre.be.

386 Zie brief van Inca, ABVV-FGTB, EU Rights Clinic en BXL Laique aan M. Prodromos Mavridis. Beschikbaar op: www.osservatorioinca.org/section/image/attach/Lettre_CE_2014_11_04.pdf.

overheidsdiensten. Zoals aangehaald moet de DVZ het dossier nochtans individueel beoordelen en rekening houden met de specifieke omstandigheden, vooraleer te besluiten tot intrekking van verblijf. In dat verband moet worden opgemerkt dat de nationale wetgeving op een aantal vlakken nog niet in overeenstemming is met de vrij verkeerrichtlijn. In 2013 startte de Europese Commissie daarover een inbreukprocedure tegen België³⁸⁷.

De wet van 19 maart 2014 voerde daarom een aantal wetswijzingen door. Er werd onder meer een proportionaliteitstoets ingeschreven: vóór DVZ beslist om het verblijfsrecht in te trekken, moet ze rekening houden met de duur van verblijf in België van de betrokkene, zijn leeftijd, gezondheidstoestand, gezins- en economische situatie, sociale en culturele integratie in België en de banden met het herkomstland.

Ook werd ingeschreven dat, om te beoordelen of niet-economisch actieve EU-burgers een onredelijke belasting vormen voor het sociale bijstandstelsel, de DVZ rekening houdt met het al dan niet tijdelijk karakter van de moeilijkheden, de duur van het verblijf in België, de persoonlijke situatie en het bedrag van de uitgekeerde steun³⁸⁸.

Gewijzigd beleid: “artikel 60-tewerkstelling” wel basis voor verblijf als EU-werknemer³⁸⁹

Tot eind april 2014 werd het verblijfsrecht van EU-burgers ook ingetrokken of geweigerd wanneer ze waren tewerkgesteld op basis van artikel 60 §7 van de OCMW-wet³⁹⁰. Voor die datum beschouwden de DVZ en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) personen werkzaam onder artikel 60 niet als een EU-werknemer. DVZ en de RvV waren immers van oordeel dat de artikel 60-tewerkstelling geen ‘reële en daadwerkelijke

arbeid’ inhoudt, want uitsluitend gericht op revalidatie en wederopname in het sociale zekerheidsstelsel en de arbeidsmarkt. Ze volgden daarbij één arrest van het Hof van Justitie waarin het over zeer specifieke omstandigheden oordeelde, zonder rekening te houden met latere rechtspraak van het Hof dat oordeelde over situaties die vergelijkbaar lijken met het Belgische artikel 60³⁹¹. In zijn beleidsnota geeft de staatssecretaris voor Asiel en Migratie aan het beleid van na eind april 2014 verder te zetten, waarbij de artikel 60-tewerkstelling wel een volwaardige basis is om beschouwd te worden als EU-werknemer.

Vertrekmobiliteit van EU-onderdanen

Algemeen gezien vormen EU-onderdanen de grootste groep migranten, dit zowel bij de immigraties (63%) als bij de emigraties (67%). In 2013 vertoonden zij dus een grotere relatieve vertrekmobiliteit dan derdelanders. Van de 50.240 EU-onderdanen die volgens de Rijksregistergegevens België in 2013 hebben verlaten, hebben er 25.541 hun vertrek gemeld bij de gemeente en werden er 25.029 ambtelijk geschrapt.

Opvallend hierbij is dat burgers uit de EU-15 eerder hun vertrek aangeven (20.396) dan geschrapt worden (15.842). Burgers van de EU-12 + Kroatië worden vaker geschrapt (9.217) dan dat ze hun vertrek hebben aangegeven (5.145). Sommige ambtelijke schrappingen of aangiftes van vertrek gebeuren nadat de verblijfstitels werden ingetrokken, andere zijn het gevolg van het vertrek, op eigen initiatief, van de EU onderdaan en of deze hier niet dan wel aangifte van doet.

387 Richtlijn 2004/38/EG, Europese Commissie, *Free movement: Commission asks Belgium to comply with EU rules* in “February infringements package: main decisions”, 21 februari 2013. Beschikbaar op: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-122_en.htm; Website Belgisch Contactpunt EMN, *Belgium has to fully transpose the Free Movement Directive*, 21 februari 2013. Beschikbaar op: www.emnbelgium.be/news/belgium-has-fully-transpose-number-provisions-free-movement-directive.

388 Wet 19 maart 2014 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

389 KRUISPUNT MIGRATIE-INTEGRATIE, *Begrip “EU-werknemer” en de Belgische artikel 60-tewerkstelling*, 23 juli 2013 en KRUISPUNT MIGRATIE-INTEGRATIE, *Unieburgers met artikel 60-tewerkstelling toch EU-werknemers met verblijfsrecht*, 3 september 2014.

390 Een zogenaamde “artikel 60-tewerkstelling” is een job die door het OCMW (als werkgever) wordt aangeboden aan een persoon die uit de arbeidsmarkt is gevallen of gestapt, met als doel deze terug in te schakelen in het sociale zekerheidsstelsel en arbeidsproces. Zie website POD Maatschappelijke Integratie: www.mi-is.be/be-nl/ocmw/artikel-60-7; Organieke wet 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

391 Basis voor de DVZ en de RvV was arrest Betray (HvJEU C-344/87, 31 mei 1989) waarbij geen rekening werd gehouden met de arresten Birden (HvJEU C-1/97, 26 november 1998) en Trojani (HvJEU C-456/02, 7 september 2004).

2.2. | Economische migratie van derdelanders

2.2.1. | Nieuwe Europese richtlijnen over seizoenarbeiders en binnen een onderneming overgeplaatste werknemers

Op Europees niveau stuiten de initiatieven van het voorbije decennium om een globaal arbeidsmigratiebeleid te ontwikkelen op een grote terughoudendheid bij de lidstaten. Er werd daarom gekozen om stapsgewijs maatregelen te nemen voor een aantal categorieën derdelanders. In 2014 werden twee richtlijnen goedgekeurd voor twee bijkomende categorieën arbeidsmigranten: seizoenarbeiders³⁹² en binnen een onderneming overgeplaatste werknemers³⁹³ (*Intra Corporate Transferees* (ICT))³⁹⁴. Die richtlijnen moeten tegen 30 september 2016 (seizoenarbeiders) en 29 november 2016 (ICT) omgezet zijn in nationaal recht (zie ook verderop).

Eerder werd al een algemene kaderrichtlijn (*single permit*³⁹⁵) voor arbeidsmigranten aangenomen en een richtlijn over een Europese 'blauwe kaart' voor hooggeschoolden (zogenaamde *Blue Card*-richtlijn³⁹⁶). De Europese Commissie integreerde een laatste doelgroep arbeidsmigranten, de bezoldigde stagiairs, al in 2013 in een voorstel van richtlijn over studenten en onderzoekers van buiten de EU. Daarover liepen de onderhandelingen nog in 2014³⁹⁷.

Deze doelgroep-specifieke richtlijnen creëren geen recht op verblijf op zich, maar beogen wel de procedures te stroomlijnen en bepaalde rechten te harmoniseren. De regionalisering van het arbeidsmigratiebeleid in België, met mogelijk verschillend beleid in de verschillende regio's, stelt bijkomende uitdagingen in dit verband.

2.2.2. | Op Belgisch niveau

Regionalisering van economisch migratiebeleid: een stand van zaken

Sinds 2014 zijn de gewesten bevoegd voor het beleid over de tewerkstelling van buitenlandse werknemers en over buitenlandse zelfstandigen. Die overheveling van bevoegdheden zit vevat in de bijzondere wet met betrekking tot de zesde staatshervorming van 6 januari 2014 en in werking getreden op 1 juli 2014³⁹⁸.

De regelgevende en sanctionerende bevoegdheid voor **arbeidskaarten A en B** verschoof³⁹⁹, net als de regelgevende en uitvoerende bevoegdheid voor beroepskaarten, van de federale overheid naar de gewesten (en naar de Duitstalige gemeenschap). De gewesten zijn nu bevoegd voor de wetgeving, de toepassing, de controle⁴⁰⁰ en de afgifte van arbeidskaarten A en B en van beroepskaarten.

Als uitzondering op de regel (volgens vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof moet dit restrictief geïnterpreteerd worden) blijft het regelgevende kader voor de **arbeidskaart C** federaal. Hetzelfde geldt voor vrijstellingen van beroepskaarten die rechtstreeks zijn afgeleid van de verblijfssituatie van betrokkene. Dat lijkt ook het geval voor vrijstellingen van arbeidskaarten op dezelfde basis, maar de wet is daarover niet duidelijk⁴⁰¹. Voor alle duidelijkheid: het recht op verblijf blijft een federale bevoegdheid⁴⁰².

392 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 seizoenarbeid.

393 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.

394 De goedkeuring van de richtlijnen kwam al aan bod al in het *Jaarverslag Migratie 2013*, p. 134 e.v.

395 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 werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven (hierna: *'single permit'*-richtlijn). Zie ook *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 112-113 en pp. 114-119.

396 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.

397 Europese Commissie, *Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op onderzoek, studie, scholierenruitswisseling, bezoldigde en onbezoldigde stages, vrijwilligerswerk of au-pairactiviteiten*, 25 maart 2013, COM(2013) 151 def.

398 Bijzondere wet 6 januari 2014 met betrekking tot de zesde staatshervorming.

399 Alsook voor de blauwe kaart e.d. inzake de arbeidskaart B zijn er evenwel ook een aantal bepalingen gelinkt aan de specifieke verblijfssituatie van betrokkenen. De normering hiervan blijft mogelijks ook federale bevoegdheid.

400 Controle is een gedeelde bevoegdheid tussen de federale staat en de gewesten.

401 Zie J. VANPRAET, "De bevoegdheidsverdeling inzake de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten na de zesde staatshervorming". In H. VERSCHUEREN (ed.), *Ontwikkelingen in het Europees, Belgisch en Vlaams arbeidsmigratierecht*, in *Migratie en Migrantenrecht*. Brugge, die Keure, 2014, p. 11 e.v.

402 Voor een uitgebreidere analyse: zie *Jaarverslag Migratie 2013*, p. 135 e.v. Zie ook: Vlaamse overheid, *Groenboek zesde staatshervorming*, deel 1 Sociaal-Economisch beleid, 16 september 2013, p. 60 e.v.

Op 1 juli 2014 werden de bevoegdheden formeel overgedragen, maar er is nog een overgangperiode voorzien om het budget en personeel effectief over te dragen van de federale overheid naar de gewesten (uiterlijk tot 31 december 2015). Die overgangperiode liep op 1 januari 2015 al af voor wat betreft de beroepskaarten. Een interfederale *taskforce* (met vertegenwoordigers van de verschillende overheidsdiensten) sprak een aantal overgangsmaatregelen af in protocolakkoorden. De personeelsleden van de federale overheid die de dossiers behandelden voor 1 juli 2014 bleven dit doen, maar dan namens het bevoegde gewest.

Het is te vroeg om te weten hoe de verschillende gewesten de nieuwe beleidsruimte op vlak van economische migratie zullen invullen, en dus te vroeg om te kunnen zeggen of en in welke mate de institutionele hervorming het landschap voor buitenlandse werknemers en zelfstandigen fundamenteel hertekent. Het hoeft niet te verwonderen dat de focus tot hiertoe lag op de concrete en praktische overdracht van de bevoegdheid eerder dan het op poten zetten van nieuw beleid. In elk geval blijft de oude wetgeving van kracht tot de gewesten hun eigen nieuwe regelgeving uitwerken.

Beleidsvooruitzichten

De regeringen die in 2014 aantraden lichtten al een tipje van de sluier in hun beleidsverklaringen. We sommen kort enkele elementen op uit de verklaringen van de Waalse, Vlaamse en federale regering.

De Waalse regering⁴⁰³:

- streeft naar een betere omkadering van de economische migratie;
- wil buitenlanders toegang tot de arbeidsmarkt geven, ook om te voorkomen dat ze ten laste vallen van hun familie of van de staat;
- wil werknemers met een arbeidskaart B onder bepaalde voorwaarden (met behoud van de arbeidsmarktanalyse) de mogelijkheid geven van job en werkgever te veranderen;
- voorziet de verplichting voor houders van een arbeidskaart B om de taal te leren van de gemeenschap waarin ze verblijven (zonder budgettaire impact voor het gewest), en dat als voorwaarde voor hernieuwing van hun arbeidskaart;

403 Waalse regering, *Wallonie, Oser, innover, rassembler, Déclaration de Politique Régionale 2014-2019*, p. 17. Beschikbaar op: <http://gouvernement.wallonie.be/sites/default/files/nodes/story/6371-dpr2014-2019.pdf>.

- benadrukt de nood aan heldere criteria voor het afleveren van beroepskaarten en aan een lijst van sectoren met economische noden;
- plant bijkomende maatregelen tegen sociale dumping;
- wil een procedure opzetten voor buitenlandse werknemers die worden uitgebuit door hun werkgever.

De Vlaamse regering⁴⁰⁴:

- streeft naar een globaal Vlaams arbeidsmarktbeleid, in samenwerking met Wallonië, Brussel, de buurlanden en de rest van Europa, waarbij eerst wordt ingezet op de aanwezige arbeidsmarktreserve en een verhoging van de interregionale mobiliteit met Brussel en Wallonië;
- zet in op actieve, eenvoudige en klantvriendelijke arbeidsmigratie voor werknemers en zelfstandigen, afgestemd op de specifieke noden van de Vlaamse arbeidsmarkt. Hier wordt een flexibele instroom voorzien van hooggeschoolde werknemers, en ook van middengeschoolden via een "dynamische knelpuntenlijst"⁴⁰⁵;
- wil buitenlandse zelfstandigen toelaten op grond van specifieke innovatieve of economische meerwaarde;
- stelt dat het nieuwe kader voor de *single permit*-richtlijn transparant, rechtszeker en eenvoudig moet zijn en wil dat de gecombineerde vergunning snel en kosteloos wordt afgeleverd;
- wil sociale dumping uitsluiten, onder meer door met een risicoanalyse meer of minder fraudegevoelige categorieën of sectoren aan te wijzen. "Hoogst fraudegevoelige statuten, zoals *au pair*" worden daarbij aangepast.

De federale regering⁴⁰⁶, in overleg met de gewesten:

- pleit op Europees niveau voor een kader dat het potentieel van de economische migratie ten volle benut;
- gaat na in welke mate circulaire migratie verder kan worden ondersteund.

404 Vlaamse regering, *Vooruitgaan, verbinden, vertrouwen. Regeerakkoord Vlaamse regering 2014-2019*, 22 juli 2014, p. 36 Beschikbaar op: www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/het-regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2014-2019 en Vlaamse regering, *Beleidsnota 2014-2019 Werk, Economie, Wetenschap en Innovatie*, VR 2014 2410 MED.0421/6, p. 43.

405 Dit begrip 'dynamische knelpuntenlijst' vinden we terug als aanbeveling in het onderzoeksrapport: N. MUSSCHE, V. CORLUY, I. MARX en J. HAEMELS, *Arbeidsmarktonderzoek als instrument en basis bij toekomstig arbeidsmarktbeleid en EU vrijhandelsakkoorden*, VIONA 2013, november 2013. Het rapport is beschikbaar op www.werk.be. Zie voor een korte bespreking van het rapport ook *Jaarverslag Migratie 2013*, p. 137.

406 Federaal regeerakkoord 9 oktober 2014, p. 160-161. Beschikbaar op: www.premier.be/sites/default/files/articles/accord_de_gouvernement_-_Regeerakkoord.pdf.

Naar een omzetting van de *single permit*-richtlijn in combinatie met de omzetting van de andere richtlijnen over de tewerkstelling van derdelanders

België werd in 2014 in gebreke gesteld door de Europese Commissie voor de laattijdige omzetting van de *single permit*-richtlijn. Dat instrument moest tegen 25 december 2013 omgezet zijn in Belgisch recht en beoogt om derdelanders via één aanvraagprocedure een gecombineerde verblijfs- en werkvergunning te geven. Deze richtlijn definieert ook een gemeenschappelijk pakket socio-economische basisrechten (arbeidsvoorwaarden, sociale zekerheid, pensioenrechten etc.) met als doel de gelijke behandeling van EU-burgers en derdelanders die legaal in de EU werken⁴⁰⁷.

De late omzetting van de *single permit*-richtlijn is niet los te zien van de hervormingen in het kader van de zesde staatshervorming en de verdere regionalisering van het arbeidsmigratiebeleid (zie boven). Er moet immers een bevoegde overheid worden aangeduid voor de indiening, de beslissing en de uitreiking van de gecombineerde vergunning. Verschillende entiteiten (de gewesten, de Duitstalige gemeenschap en de federale staat) zijn bevoegd en dus betrokken partij. In april 2014 werd hierover een gemeenschappelijk standpunt ingenomen op de Interministeriële Conferentie over Tewerkstelling, Opleiding en Sociale Economie. Daarbij was het de bedoeling de werklust voor de betrokken administraties niet te verzwaren⁴⁰⁸.

Intussen werden evenwel zowel federale als regionale verkiezingen georganiseerd, waardoor in elk van de entiteiten nieuwe regeringen aantraden. Het is aan hen om de eerdere afspraken te bevestigen of te herzien. In de algemene beleidsnota⁴⁰⁹ van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie blijft sprake van een gecombineerd wetgevend initiatief rond de richtlijnen in overleg met de deelstaten.

Het is nog onduidelijk of het gemeenschappelijk standpunt van de Interministeriële Conferentie zal worden uitgevoerd, maar we schetsen hier de grote lijnen ervan. Los van enkele zaken waarover nog geen oplossing kon worden uitgewerkt, werd er afgesproken dat de werkgever de aanvraag van een gecombineerde vergunning, mee ondertekend door de werknemer,

indient bij de bevoegde gewestelijke autoriteit. Daarop zou de gewestelijke overheid binnen de vier dagen een ontvangstbewijs afleveren en vervolgens een beslissing over de ontvankelijkheid nemen. Dan zouden er twee opties zijn:

- Is het onderzoek *negatief* (weigering van de toegang tot de arbeidsmarkt), dan neemt de bevoegde regio onmiddellijk de beslissing tot weigering van de gecombineerde vergunning. Hiertegen is beroep mogelijk bij de gewestelijke instantie, en vervolgens bij de Raad van State.
- Is het onderzoek *positief*, dan maakt de regio een bindend en gemotiveerd advies over aan de DVZ, dat bevoegd is voor de verblijfsbeslissing. De DVZ volgt dat advies en neemt de beslissing tot toekenning van de gecombineerde vergunning tenzij er problemen zijn van openbare orde, SIS-seining, volksgezondheid, fraude of misbruik. In geval van een negatieve beslissing is beroep mogelijk bij de RvV⁴¹⁰.

De *single permit*-richtlijn zou bovendien gelijktijdig worden omgezet met de seizoensarbeiders- en ICT-richtlijnen en ook de procedure in het kader van de Europese blauwe kaart zou in overeenstemming worden gebracht met de procedure voor de gecombineerde vergunning.

2.3. | De recuperatie van achterstallige lonen van werknemers in irregulier verblijf

In mei 2014 heeft de Europese Commissie een mededeling⁴¹¹ gepubliceerd over de stand van zaken van de omzetting in de diverse EU-lidstaten van de richtlijn die sancties en maatregelen vaststelt tegen werkgevers van irreguliere onderdanen van derde landen⁴¹², de

407 Voor een uitgebreidere analyse van deze richtlijn verwijzen we naar het *Jaarverslag Migratie 2012* (p. 116 e.v. en p. 174 e.v.). Hier gaan we in op de huidige besprekingen voor omzetting in Belgisch recht.

408 L. BECK (Toezicht sociale wetten). *Economische migratie. Gecombineerde vergunning*. Presentatie op de studiedag Arbeidsmigratie en - mobiliteit van het Vlaams-Europees Verbindingsagentschap vzw, 14 oktober 2014. Beschikbaar op: <http://www.vleva.eu/arbeidsmigratie>.

409 Kamer, *Algemene beleidsnota Asiel en Migratie*, 28 november 2014, DOC 54 0588/026, p. 31.

410 L. BECK (Toezicht sociale wetten). *Economische migratie. Gecombineerde vergunning*. Presentatie op de studiedag Arbeidsmigratie en - mobiliteit van het Vlaams-Europees Verbindingsagentschap vzw, 14 oktober 2014. Beschikbaar op: www.vleva.eu/arbeidsmigratie.

411 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van richtlijn 2009/52/EG van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, 22 mei 2014.

412 Richtlijn 2009/52/EG van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen.

zogenaamde sanctierichtlijn. Dit document brengt verslag uit over de omzetting van de richtlijn in de nationale wetgevingen, maar geeft niet echt informatie over de praktische implementatie en de effecten ervan. Een recente studie door verscheidene organisaties analyseert wel de toepassing van de richtlijn, met name in vijf Europese landen (Tsjechië, Slowakije, Roemenië, Hongarije, Polen)⁴¹³.

Sinds de omzetting in Belgisch recht van de sanctierichtlijn, verleent de wet⁴¹⁴ aan een reeks organisaties de bevoegdheid om in rechte op te treden om de onbetaalde lonen van een onderdaan van een derde land te recupereren die heeft gewerkt terwijl hij in irregulier verblijf was⁴¹⁵. Het betreft hier naast vakbonds- en werkgeversorganisaties ook Myria. De wet voorziet dat deze opdracht bij koninklijk besluit ook aan andere organisaties kan worden toevertrouwd. Tot op heden werd nog geen enkele andere organisatie daartoe aangewezen.

In 2014 en in het kader van deze nieuwe wettelijke opdracht, heeft Myria zijn begeleidings- en opvolgingstaak van individuele verzoeken voortgezet, die het via diverse kanalen (eerstelijnsdiensten, telefoonpermanenties, bezoeken aan gesloten centra ...) heeft ontvangen. Ze hebben betrekking op zeer uiteenlopende situaties wat het profiel en de kwetsbaarheid van de vreemdelingen betreft, de al of niet gelijktijdige opvolging door andere organisaties, het feit of het werk beëindigd of nog lopende is, het te recupereren bedrag van de lonen, de activiteitssector ... Door al die individuele situaties wordt Myria met talrijke vragen en uitdagingen geconfronteerd. Die betreffen onder andere vragen in verband met de nood aan sociale begeleiding van de betrokkenen, hun bescherming tegen verwijdering tijdens de procedure om hun loon te recupereren, de complexiteit en de langdurigheid van de stappen en procedures, de effectieve toegang tot de verschuldigde lonen ...

Daarom heeft Myria ook zijn structurele denkoefening voortgezet over de meest optimale manier om die individuele verzoeken te behandelen, over de invoering van een systeem voor de herverdeling van de dossiers tussen de betrokken actoren naargelang van de

bijzonderheden van hun activiteiten en over het geheel van vragen dat naar voren komt bij de praktische uitoefening van die bevoegdheid. Daartoe heeft het meerdere actoren ontmoet die bij dit probleem betrokken zijn (inspectiediensten, vakbondsorganisaties, ngo's ...).

Het Hof van Justitie van de EU heeft een arrest⁴¹⁶ gewezen dat bepaalt dat de werknemers in irregulier verblijf recht hebben – indien ze aan de toegangsvoorwaarden voldoen – op een insolventievergoeding in geval van een faillissement. Als gevolg van dit arrest, heeft het Belgisch Fonds voor sluiting van ondernemingen (FSO) zijn standpunt bevestigd⁴¹⁷. Het aanvaardt namelijk om tussen te komen ten gunste van een werknemer van een derde land die irregulier op het grondgebied verblijft op voorwaarde dat die persoon als “werknemer” kan worden gekwalificeerd volgens de wet⁴¹⁸. De vreemdeling moet dus in staat zijn om zijn prestaties te bewijzen aan de hand van rechtvaardigingsstukken (bijvoorbeeld de kopie van een klacht bij de Inspectie van de sociale wetten).

Tot slot dient te worden opgemerkt dat een koninklijk besluit⁴¹⁹ werd aangenomen om het forfaitaire bedrag vast te leggen dat de werkgever van een irregulier verblijvende onderdaan van een derde land moet betalen om de terugkeerkosten van de buitenlandse werknemer en zijn familieleden aan de overheid terug te betalen⁴²⁰. Dit bedrag, dat op 190 euro per dag wordt vastgesteld, dekt de verblijfskosten in een gesloten centrum evenals de kosten van gezondheidszorg. Naast deze vergoeding moet de werkgever ook de repatriëringskosten terugbetalen⁴²¹.

413 Association For Legal Intervention, Association for Integration and Migration, Hungarian Association for Migrants, Society of Goodwill, Romanian Forum for Refugees and Migrants, *Implementation of the Employers' Sanctions Directive in the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia*, 2014, beschikbaar op: <http://interwencjaprawna.pl/en/files/employers-sanctions-directive-overview.pdf>

414 Wet 11 februari 2013 tot vaststelling van sancties en maatregelen voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen.

415 Voor meer informatie over de inhoud van deze nieuwe bepaling in het Belgisch recht en de praktische uitdagingen die deze stelt, zie: *Jaarverslag Migratie 2013*, pp. 138-144.

416 HvJEU C-311/13, *Tümer*, 5 november 2014.

417 RVA, Nieuwsbrief van het Fonds sluiting ondernemingen, december 2014, beschikbaar op www.rva.be/nl/fso/documentatie.

418 Zoals bepaald door de wet van 26 juni 2002 betreffende de sluiting van ondernemingen.

419 KB 15 december 2013 tot vastlegging van de forfaitaire vergoeding bedoeld in artikel 13, tweede lid 2, van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, en van de betaling van de terugkeerkosten van de illegaal tewerkgestelde vreemdeling.

420 Art. 15 wet 11 februari 2013 tot vaststelling van sancties en maatregelen voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen.

421 Art. 13 wet 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.



FOCUS: HET VRIJE VERKEER ONDERSTEUNEN, GELIJKE BEHANDELING BEVORDEREN

Inleiding

Het vrij verkeer van personen in de EU is tegelijk een fundamentele vrijheid van de burgers en een element dat als essentieel wordt beschouwd voor de ontwikkeling van een echte Europese arbeidsmarkt⁴²². Het is een centrale maatregel in de Europese dynamiek, die implicaties heeft voor het dagelijks leven van een groot aantal personen. In 2013 werkten en woonden iets meer dan zeven miljoen Europese burgers in een lidstaat van de EU waarvan ze geen onderdaan waren, ofwel 3% van het totale aantal werknemers van de Unie⁴²³. In 2006⁴²⁴, het Europese Jaar van de Mobiliteit, bedroeg dit percentage 1,5%. In 2012 telde België 300.500 Europese werknemers, met andere woorden bijna 7% van de nationale actieve bevolking⁴²⁵.

In 2014 heeft de Commissie twee nieuwe richtlijnen aangenomen die rechtstreeks bedoeld zijn om het vrije verkeer te vergemakkelijken. De eerste beoogt om het vrij verkeer van de werknemers te versterken door de bevordering van gelijke behandeling⁴²⁶ en de tweede wil, in het kader van de vrijheid van dienstverrichting, garanderen dat het passende niveau van bescherming van de rechten van gedetacheerde werknemers wordt geëerbiedigd⁴²⁷.

Hier zal de eerste van die twee richtlijnen, namelijk die welke het vrije verkeer van werknemers ondersteunt

door de bevordering van gelijke behandeling tussen alle Europese burgers (hierna “de richtlijn” genoemd) worden behandeld. De migratie in België is hoofdzakelijk Europees⁴²⁸. De Europese immigratie vertegenwoordigt in 2013 63% van de totale immigratie in België. Daarom bestaat de uitdaging bij de omzetting van deze richtlijn er voor België veel meer in om een doeltreffende voorziening ter vermindering van de administratieve en discriminerende belemmeringen in te voeren dan om de mobiliteit van de Europeanen te vergemakkelijken.

3.1. | Een kloof tussen het recht en de praktische toepassing ervan

De Commissie merkt op dat ze heeft vastgesteld dat er “een kloof [bestaat] tussen het recht enerzijds en de praktische toepassing ervan anderzijds”⁴²⁹.

Het recht waarvan sprake is het recht om zich vrij naar een lidstaat te begeven om er te werken en/of er voor het werk te verblijven. Het is een recht dat wordt verleend aan de werknemers die burgers van de Unie zijn en aan hun familieleden. Bovendien beschermt het vrije verkeer van werknemers hen, in principe, tegen elke discriminatie op grond van nationaliteit. Terwijl de wetgevende en regelgevende voorzieningen goed ontwikkeld zijn, stelt de Commissie in de praktijk vast dat de werknemers van de Unie nog altijd worden geconfronteerd met ongerechtvaardigde beperkingen van of belemmeringen voor de uitoefening van hun rechten wanneer ze zich naar een andere lidstaat begeven. De werknemers en hun familieleden zijn vaak slecht geïnformeerd over en zich weinig bewust van hun rechten en van de middelen waarover ze beschikken om die rechten te doen eerbiedigen. Zo krijgen ze te maken met de niet-erkenning van hun kwalificaties, discriminatie op grond van nationaliteit, en zelfs met uitbuiting⁴³⁰.

De Commissie is van oordeel dat de interne markt alleen naar behoren kan functioneren als de rechten die in het kader van het vrije verkeer aan de werknemers worden verleend doeltreffender en uniformer worden toegepast. Ook de toepassing van en het toezicht op de regels van

422 Art. 45 VWEU, art. 21 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de Verordening 492/2011.

423 Memorandum van de Europese Commissie, Les travailleurs mobiles au sein de l'Union (De mobiele werknemers binnen de EU), 25 september 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-541_fr.htm. (niet in het Nederlands).

424 2006 werd uitgeroepen tot Europees Jaar van de Mobiliteit van Werknemers en had in het bijzonder tot doel om een breed uitwisselings- en discussieplatform te bieden rond de mobiliteitsuitdagingen in de context van de Lissabonstrategie.

425 “Free movement of workers: Commission improves the application of worker's rights”, persmededeling van 12 maart 2014.

426 Richtlijn 2014/54/EU van 16 april 2014 betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken.

427 Richtlijn 2014/67/EU van 15 mei 2014 inzake de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten en tot wijziging van verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt.

428 Zie hierover, onder andere, www.dagvandemigrant.be.

429 Overweging (5) richtlijn 2014/54/EU van 16 april 2014 betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken.

430 Overweging (5), richtlijn 2014/54/EU van 16 april 2014 betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken.

het vrije verkeer moeten worden versterkt. De Commissie bevestigt die twee krachtlijnen onafgebroken sinds 2010, zowel in zijn mededelingen betreffende de nieuwe strategie voor de interne markt, de uitoefening van de rechten van de Europese burgers als het economische herstel⁴³¹. Het is dus met de bedoeling om de basisregels te doen eerbiedigen die de mobiliteit van de werknemers organiseren dat de EU nu bijzondere regels vaststelt. In werkelijkheid gaat het om minimumvereisten, die door een richtlijn worden bekrachtigd. Deze richtlijn kadert dus uitsluitend in het wettelijke kader van het vrije verkeer en de overwegingen noch de tekst ervan verwijzen naar eender welk instrument van het gemeenschapsrecht die betrekking hebben op de bestrijding van discriminatie. De gelijke behandeling is hier dus geen doelstelling van de tekst, maar enkel een geschikt middel om het vrije verkeer van werknemers te versterken.

3.2. | De aspecten van het vrije verkeer die worden beoogd

Acht aspecten van het vrije verkeer worden door de richtlijn rechtstreeks beoogd:

- de toegang tot arbeid;
- de voorwaarden voor tewerkstelling en arbeid (beloning, ontslag, gezondheid en veiligheid op het werk, herplaatsing of nieuwe indienststelling voor werkloos geworden werknemers);
- de toegang tot sociale en fiscale voordelen;
- het lidmaatschap van vakbonden en de verkiesbaarheid in de vertegenwoordigende organen van de werknemers;
- de toegang tot opleidingen;
- de toegang tot huisvesting;
- de toegang tot onderwijs, leerlingstelsels en beroepsopleiding voor kinderen van werknemers in de Unie;
- de bijstand door de arbeidsbureaus.

Deze rechten worden door het Europese recht uitdrukkelijk verleend aan de werknemers in het kader van het vrije verkeer. Gezien het kader van de bevoegdheidsverdeling op Belgisch niveau, zal de omzetting van deze richtlijn een invloed hebben op sommige van die domeinen die duidelijk onder de bevoegdheid van de gefedereerde entiteiten vallen. Het

⁴³¹ Overwegingen (6), (7) en (8), richtlijn 2014/54/CE van 16 april 2014 betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken. De mededeling van de Europese Commissie naar aanleiding van 2006, het Europees Jaar van de Mobiliteit van Werknemers en van 2013, Het Europees Jaar van de Burger had deze uitdagingen ook benadrukt.

gros daarvan heeft te maken met werk⁴³², met inbegrip van de toegang tot leerlingstelsels en beroepsopleiding evenals de bijstand door de arbeidsbureaus, maar ook met huisvesting. Dit zijn immers allemaal materies die onder de bevoegdheid van de gewesten vallen. Voorts zijn de gemeenschappen bevoegd voor de toegang tot onderwijs. Het lidmaatschap van vakbonden en de verkiesbaarheid in de vertegenwoordigende organen van de werknemers, evenals de toegang tot sociale en fiscale voordelen zijn dan weer bevoegdheden van de federale staat.

3.3. | Procedurele waarborgen

Om de Europese werknemers en hun familieleden te ondersteunen bij de daadwerkelijke uitoefening van hun rechten, benadrukt de richtlijn het belang om de procedurele waarborgen te organiseren die deze rechten in de diverse lidstaten omkaderen. Zo benadrukt ze dat de werknemers toegang moeten hebben tot een efficiënt en daadwerkelijk rechtsmiddel, tot bescherming tegen eventuele nadelige gevolgen die voortvloeien uit een klacht of uit een procedure, tot bijstand en een vertegenwoordiging in geval van gerechtelijke procedures en tot een beslissing die binnen een redelijke termijn wordt genomen⁴³³. Daarnaast is de Belgische staat verantwoordelijk om erop toe te zien dat de Europese burgers toegang hebben tot ondersteuning door het maatschappelijke middenveld.

3.4. | Een gespecialiseerd onafhankelijk orgaan

Tegen 21 mei 2016 moet België één of meerdere organen aanwijzen om de gelijke behandeling te bevorderen en de werknemers van de Unie en hun familieleden te ondersteunen⁴³⁴.

⁴³² De federale overheid blijft bevoegd voor alle essentiële elementen van de arbeidsovereenkomst, het arbeidsreglement, de bedrijfsreorganisaties. Meer over de federale bevoegdheden inzake tewerkstelling: www.werk.belgie.be/defaultTab.aspx?id=42017.

⁴³³ Art. 3 en overwegingen (14), (15) en (16), richtlijn 2014/54/EG van 16 april 2014 betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken.

⁴³⁴ Art. 4 en overwegingen (17), (18) en (19), richtlijn 2014/54/EG van 16 april 2014 betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken.

Dit orgaan moet gemachtigd zijn om onafhankelijke juridische bijstand te verlenen, onderzoeken en analyses te (laten) verrichten en voor de publicatie te zorgen van onafhankelijke verslagen en bijbehorende aanbevelingen. Het moet als nationaal contactpunt kunnen optreden dat samenwerkt en relevante informatie deelt met gelijksoortige contactpunten in andere lidstaten. De richtlijn moedigt ook de samenwerking aan tussen dit orgaan en de bestaande informatie- en ondersteuningsdiensten op het niveau van de EU (zoals Solvit, Eures, Uw Europa en Entrepise Europe Network).

3.5. | De dialoog, de toegang tot en de verspreiding van informatie organiseren

De Belgische staat is ervoor verantwoordelijk om de dialoog te bevorderen met de sociale partners en de relevante non-gouvernementele organisaties die er rechtmatig belang bij hebben bij te dragen aan de bevordering van het beginsel van gelijke behandeling. Hij moet er ook op toezien dat alle initiatieven die in het kader van de omzetting van de richtlijn worden genomen ter kennis worden gebracht van alle betrokkenen. Tot slot moet hij gratis en in verscheidene talen duidelijke en toegankelijke informatie verstrekken over de rechten die in het kader van het vrije verkeer aan de werknemers worden verleend.

3.6. | De ervaring en expertise van Myria, het Federaal Migratiecentrum

In de uitvoering van zijn wettelijke opdracht om te waken over de eerbiediging van de grondrechten van vreemdelingen, behandelt Myria elk jaar meer dan duizend individuele aanvragen. Vele van die vragen worden gesteld door EU-burgers en hun familieleden. Op basis daarvan sluit Myria zich aan bij de vaststellingen die door de Commissie werden gedaan: de belemmeringen waarmee de Europese burgers worden geconfronteerd bij de uitoefening van hun rechten doen zich vaak al voor op het ogenblik van hun inschrijving bij het gemeentebestuur. Ze zetten zich voort in hun contacten met de werkgevers en treden ook op in allerhande aanverwante domeinen, zoals de toegang tot onderwijs

of huisvesting. De drie krachtlijnen die door de Europese Unie worden uitgewerkt om de doeltreffendheid van de rechten van de Europese burgers te versterken, wekken niet echt verwondering. De beoogde doeltreffendheid van de rechten wordt georganiseerd door de wederzijdse versterking van de actie van drie sleutelactoren: 1) het maatschappelijke middenveld, dat hulp en advies biedt aan individuele personen; 2) de staat, die verantwoordelijk is voor de versterking van de procedurele waarborgen, het organiseren van de verspreiding en de toegankelijkheid van de informatie over de rechten en de middelen; 3) een onafhankelijk orgaan dat speciaal wordt belast met de ondersteuning van de individuen en met het formuleren van aanbevelingen voor de overheid.

Myria beschikt over de essentiële kenmerken van het onafhankelijk deskundig orgaan waarvan de aanwijzing wordt vereist: het verstrekt onafhankelijke juridische bijstand aan personen, is bevoegd om onafhankelijke onderzoeken en analyses uit te voeren of te laten uitvoeren, om verslagen te publiceren en om aanbevelingen te formuleren⁴³⁵. Het beschikt over de vereiste deskundigheid met betrekking tot het vrije verkeer en volgt bovendien al sinds meerdere jaren van nabij de thematiek van het verschil in behandeling op basis van het verblijfsstatuut, die zeer nauw aansluit bij die van de discriminatie op grond van nationaliteit⁴³⁶. De structurele en institutionele banden die het onderhoudt met het Interfederaal Gelijkekansencentrum garanderen bovendien de noodzakelijke deskundigheid voor het onderdeel discriminatie op grond van nationaliteit.

Myria voert zijn opdrachten uit in een geest van dialoog en samenwerking met actoren uit zowel de openbare als de privésector; in het kader van zijn wettelijke opdrachten is het ook bevoegd om elke andere opdracht toevertrouwd door onverschillig welke overheid te vervullen⁴³⁷. Het is bijgevolg ook goed geplaatst om bij te dragen tot de dialoog met de sociale partners en de bestaande verenigingen of organisaties. Indien deze nieuwe wettelijke opdracht en de middelen die de uitvoering ervan vereist aan hem worden toevertrouwd, zal Myria gebruik kunnen maken van de ervaring en de deskundigheid die het heeft verworven in de domeinen van het vrije verkeer, de rechten van de Europese burgers en de gelijke behandeling om het noodzakelijke overleg tot stand te brengen met de gefedereerde entiteiten en met alle betrokken actoren.

435 Art. 3 1° tot 5° wet 15 februari 1993 tot oprichting van een federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel zoals gewijzigd door de wet van 17 augustus 2013.

436 Zie hfdst. 11: *Verschillen in behandeling*.

437 Art. 2, 2° §3 en art. 3, 8° wet 15 februari 1993.