

Hoofdstuk 5

Vrij verkeer, economische migratie en studenten

Het aantal afleveringen van arbeidskaarten in België is nog nooit zo laag geweest. Toch groeit het aandeel detacheringen op de Belgische arbeidsmarkt. Op Europees niveau staan er verschillende ontwikkelingen op de agenda: de plannen om de regelgeving rond detacheringen aan te passen en de gevolgen op het vrij verkeer bij een mogelijke Brexit. Het is ook wachten op de resultaten van de onderhandeling over het vrije dienstenakkoord TISA. Op Belgisch niveau heeft de omzetting van verschillende Europese richtlijnen een impact op de toegang tot de Belgische arbeidsmarkt.



1. CIJFERS

In dit cijferdeel, maar ook in de analyse van de recente ontwikkelingen die volgt, gaan we eerst in op het **Europese vrije verkeer van werknemers**. Daarna bekijken we de tewerkstelling in het kader van het vrij verkeer van diensten en meer bepaald de **detacheringen van werknemers binnen de EU**. We hebben het ook kort over de detacheringen van derdelanders: de **tijdelijke internationale detacheringen**. Nadien bespreken we de **arbeidsmigratie** van derdelanders naar ons land. Tenslotte behandelen we kort de derdelanders die naar België komen om te **studeren**.

Kader 17.

Werken in België: vijf situaties⁴⁴⁵

.....

Vrij verkeer van werknemers: het recht van werknemers en hun familieleden om in een andere EU-lidstaat te werken en te verblijven en er op gelijke voet met de onderdanen van die lidstaat te worden behandeld.

Vrij dienstenverkeer-detachering: wanneer een werkgever die in een andere EU-lidstaat is gevestigd, een van zijn werknemers naar België stuurt om er gedurende een bepaalde periode te werken als loontrekkende. Voor die werknemers worden meestal sociale bijdragen betaald in het land van vestiging, maar zijn de Belgische loonvoorwaarden van toepassing.

Internationale detachering: wanneer een werkgever die buiten de Europese Economische Ruimte (EER) of Zwitserland is gevestigd, een van zijn werknemers naar België stuurt om bepaalde diensten uit te voeren. De regels rond sociale zekerheidsbijdragen zijn vastgelegd in bilaterale of multilaterale verdragen die België met die landen gesloten heeft.

Terbeschikkingstelling van werknemers: wanneer een werkgever zijn werknemers uitleent aan een derde persoon die gebruikmaakt van de diensten van deze werknemers en over hen een gezag uitoefent dat normaal door de werkgever zelf wordt uitgeoefend. In dat verband gebruikt men ook wel eens de term **uitlening van personeel**. In België is dit slechts in bepaalde situaties toegestaan, bijvoorbeeld een uitzendbureau dat uitzendkrachten in dienst neemt met de bedoeling hen ter beschikking te stellen van een ander bedrijf.

Onderaanneming: wanneer werknemers in een ander bedrijf bepaalde werken of diensten uitvoeren voor rekening en in opdracht van hun werkgever, bijvoorbeeld een schoonmaakbedrijf dat zijn werknemers uitstuurt voor het onderhoud van kantoorruimtes.

445 Voor meer info zie: FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg.

1.1. | Vrij verkeer en economische migratie

Dit cijferdeel is gewijd aan het vrij verkeer van werknemers en aan economische migratie. De volgende punten worden behandeld:

1. de verblijfstitels afgeleverd aan derdelanders op basis van een bezoldigde activiteit (met het onderscheid tussen de eerste titels die in een bepaald jaar worden afgegeven en alle titels die geldig zijn op 31 december van datzelfde jaar);
2. de arbeidskaarten;
3. de beroepskaarten;
4. de gegevens van het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen van Zelfstandigen (RSVZ);
5. de detacheringen van loontrekkende of zelfstandige werknemers;
6. de diplomatieke en consulaire statuten;
7. de situatie van de personen van vreemde origine op de Belgische arbeidsmarkt.

Doel is om cijfers aan te reiken over het vrije verkeer van werknemers (van EU-burgers die in België verblijven en werken) en van diensten (door gedetacheerde werknemers), en over de economische migratie (van derdelanders). Opgelet: de vermelde gegevens hebben alleen betrekking op bepaalde buitenlandse werknemers. Met de bronnen die op dit ogenblik beschikbaar zijn, is het niet mogelijk om de economische migratie en het vrije verkeer volledig in kaart te brengen. Dat komt enerzijds omdat bepaalde buitenlandse werknemers geen toelating nodig hebben om in België te werken (EU-burgers hebben bijvoorbeeld geen arbeids- of beroepskaart nodig) en anderzijds omdat bepaalde werknemers niet hoeven te worden geregistreerd (zoals voor grensarbeiders) of gewoonweg niet zijn geregistreerd (niet-aangegeven werknemers). Bovendien zijn de voorgestelde cijfers het resultaat van een administratieve activiteit: van genomen beslissingen (bijvoorbeeld beslissingen om een arbeidskaart of een verblijfstitel af te geven) en van ingediende aangiften (bijvoorbeeld van detacheringen). Op basis daarvan is het niet mogelijk om conclusies te trekken over de effectieve economische activiteit die erachter schuilt.

De gegevens over de afgifte van verblijfstitels aan derdelanders komen van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) en worden gepubliceerd op de website van Eurostat⁴⁴⁶. De motieven van de eerste verblijfstitels

worden geregistreerd voor alle vreemdelingen, maar de DVZ publiceert ze alleen voor onderdanen van derde landen⁴⁴⁷. In het kader van de economische migratie zou het nochtans bijzonder interessant zijn om ze ook te kennen voor EU-burgers, aangezien velen van hen hun recht op vrij verkeer uitoefenen om economische redenen.

Op basis van die statistieken kan een onderscheid worden gemaakt tussen migranten met een verblijfstitel om professionele redenen en de anderen. Dat betekent echter niet dat de personen die om andere redenen wettig in België verblijven (bijvoorbeeld om familieredenen) niet actief zijn op de arbeidsmarkt. Het is overigens ook niet mogelijk om een onderscheid te maken tussen loontrekkenden en zelfstandigen.

Twee indicatoren zijn bijzonder interessant om dit type van economische migratie in kaart te brengen. Enerzijds zijn er de **eerste verblijfstitels**⁴⁴⁸ die in een bepaald jaar worden afgegeven aan derdelanders. Ze duiden op gegevens in termen van stromen. Anderzijds is er het **geheel van geldige verblijfstitels** afgegeven aan onderdanen van derde landen die op een bepaalde datum geldig zijn. Die gegevens bieden meer informatie over de stocks.

1.2. | Bezoldigde activiteiten zijn lang niet de belangrijkste reden voor migratie naar België

In 2014 werden 8% van **alle geldige verblijfstitels** (op 31 december 2014) en 11% van de **eerste verblijfstitels** afgeleverd om professionele redenen. Van de migranten aan wie een verblijfstitel werd afgegeven om een andere reden, zijn sommigen echter ook actief op de arbeidsmarkt. Het kan dat zij, net als de personen met een verblijfstitel om economische redenen, werken volgens voorwaarden die afhankelijk zijn van hun verblijfsrecht.

Zowel voor de eerste verblijfstitels (stromen) als voor

447 Behalve voor de familiale redenen, waarvoor ook nationale statistieken beschikbaar zijn voor de EU-burgers.

448 Een eerste verblijfstitel wordt als dusdanig beschouwd wanneer de termijn tussen het verstrijken van de oude verblijfstitel en de afgifte van de nieuwe titel (om een identieke reden) minstens zes maanden bedraagt. Met andere woorden, die indicator omvat naast de verblijfstitels die voor het eerst worden verkregen dus ook de verblijfstitels die meer dan zes maanden na het verstrijken van de oude titel worden verlengd.

446 Zie Hfst. 2, Motieven voor migratie naar België.

alle verblijfstitels (stocks) die om economische redenen werden afgegeven, zijn de best vertegenwoordigde nationaliteiten grotendeels gelijk. In beide gevallen maken de Indiërs, de Amerikanen, de Chinezen, de Japanners en de Turken de voornaamste nationaliteiten uit. Eén opmerkelijke uitzondering: het aantal geldige titels (op 31 december 2014) lag nog hoger voor de Marokkanen

terwijl ze niet tot de voornaamste nationaliteiten behoren voor de eerste verblijfstitels om economische redenen in 2014. Samen vertegenwoordigen de zes voornaamste nationaliteiten 60% zowel van de eerste titels die in 2014 om economische redenen werden afgeleverd als van de titels die eind december 2014 nog geldig waren.

Tabel 15. Voornaamste nationaliteiten en percentages voor alle verblijfstitels om redenen van een bezoldigde activiteit geldig op 31 december 2014 en voor de eerste verblijfstitels afgegeven in 2014 (Bron: Eurostat)

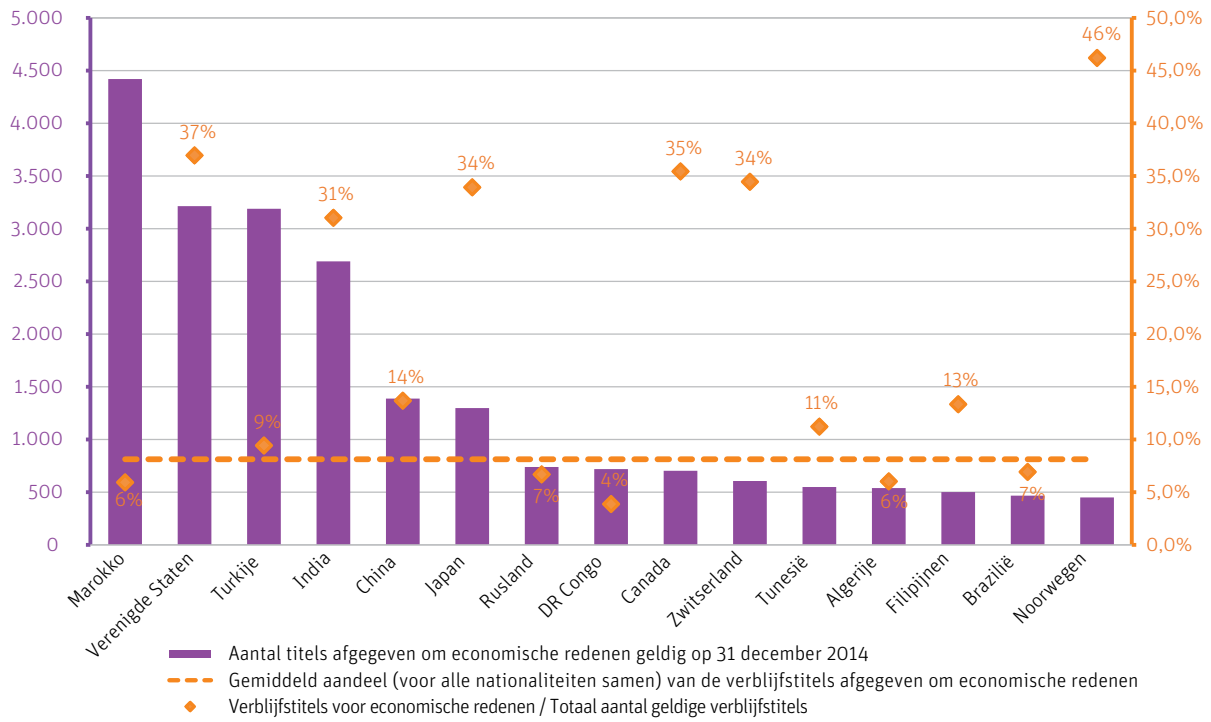
ALLE verblijfstitels om redenen van een bezoldigde activiteit geldig op 31 december 2014			EERSTE verblijfstitels om redenen van een bezoldigde activiteit in 2014		
Land	Aantal	% van alle titels (alle redenen samen)	Land	Aantal	% van alle eerste verblijfstitels (alle redenen samen)
1 Marokko	4.420	6%	India	1.079	42%
2 Verenigde Staten	3.214	37%	Verenigde Staten	827	35%
3 Turkije	3.189	9%	Japan	352	37%
4 India	2.690	31%	China	278	17%
5 China	1.388	14%	Turkije	189	10%
6 Japan	1.298	34%	Rusland	166	14%
Andere landen	12.366	6%	Andere landen	1.877	6%
Totaal/ Gemiddelde	28.565	8%	Totaal/ Gemiddelde	4.768	11%

Figuur 42 illustreert voor de vijftien voornaamste nationaliteiten⁴⁴⁹ het aantal verblijfstitels afgegeven om economische redenen dat geldig is op 31 december 2014 en het aandeel dat die titels vertegenwoordigen in het totale aantal verblijfstitels dat geldig is op dezelfde datum. Voor sommige nationaliteiten, zoals de Marokkanen en de Turken, is het absolute aantal titels afgeleverd om economische redenen aanzienlijk, terwijl zij procentueel gezien slechts een klein gedeelte van het totale aantal afgeleverde verblijfstitels (voor alle redenen samen) vertegenwoordigen. Dat heeft, tenminste voor een deel, te maken met het grote percentage verblijfstitels om familieredenen dat aan de houders van die twee

nationaliteiten wordt afgeleverd. Omgekeerd is het aantal titels dat om economische redenen wordt afgeleverd vrij hoog voor de Amerikanen, de Indiërs en de Japanners, voor wie het een aanzienlijk aandeel van alle geldige afgeleverde verblijfstitels (voor alle redenen samen) vertegenwoordigt. Voor Canada, Zwitserland en Noorwegen is de situatie nog anders. In vergelijking met andere landen ligt het aantal verblijfstitels afgeleverd om economische redenen duidelijk lager. Toch vertegenwoordigen die enkele honderden titels een aanzienlijk percentage van alle afgeleverde verblijfstitels.

⁴⁴⁹ Enkel de vijftien sterkst vertegenwoordigde nationaliteiten voor de afgifte van verblijfstitels om economische redenen geldig op 31 december 2014 worden in deze grafiek weergegeven.

Figuur 42. Aantal en percentage verblijfstitels om economische redenen geldig op 31 december 2014, per nationaliteit (Bron: Eurostat)



1.3. | De arbeidskaarten en de Europese blauwe kaarten ter illustratie van de loonarbeid

In België bestaan er drie categorieën van arbeidskaarten: A, B en C.

Kader 18.

Arbeidskaarten A, B en C

Arbeidskaart A is geldig voor een onbeperkte duur en voor alle beroepen in loondienst. Deze kaart is voorbehouden voor werknemers die kunnen aantonen dat ze verscheidene jaren met een arbeidskaart B hebben gewerkt.

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 tewerkstelling krijgen nog voor de werknemer in België aankomt⁴⁵⁰. Dat betekent dus dat het recht op arbeid een recht op verblijf en op immigratie geeft.

Arbeidskaart C 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 dat geval net de verblijfstatus is die toegang verleent tot de arbeidsmarkt.

In principe moeten de vreemdelingen die in België in loondienst willen werken in het bezit zijn van een arbeidskaart. Heel wat personen zijn echter vrijgesteld van deze voorafgaande toelating. Zo bepaalt artikel 2 van het koninklijk besluit van 9 juni 1999⁴⁵¹ dat burgers van de Europese Economische Ruimte (EER)⁴⁵² vrijgesteld zijn

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

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

452 De EU-27 plus IJsland, Liechtenstein en Noorwegen.

van de arbeidskaart⁴⁵³. De cijfers over de arbeidskaarten geven dus geen informatie over de situatie van de EU-burgers, met uitzondering van de onderdanen van Kroatië, die tot 1 juli 2015 als enigen nog aan die verplichting onderworpen waren (zie Kader 19).

Kader 19.

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 billijke termijn te bekleden"⁴⁵⁴.

Vóór 2014 konden de Roemenen, de Bulgaren en de Kroaten gebruik maken van een vereenvoudigde procedure voor het verkrijgen van een arbeidskaart voor knelpuntberoepen (met vrijstelling van arbeidsmarktonderzoek). Op 1 januari 2014 werden alle beperkingen op de vrije toegang tot de arbeidsmarkt opgeheven voor Roemeense en Bulgaarse onderdanen, die voortaan dus, net als de andere EU-burgers, vrijgesteld zijn van een arbeidskaart. Van de EU-burgers waren enkel nog de onderdanen van Kroatië onderworpen aan de verplichting om over een arbeidskaart B te beschikken. Die verplichting werd op 1 juli 2015 opgeheven.

453 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 betrokken vreemdeling. Deze vrijstelling geldt ook voor bepaalde beroeps categorieën, onder andere de bedienaars van de eredienst, journalisten, sportlui of artiesten (voor perioden van maximum drie maanden).

454 Art. 8 KB van 9 juni 1999.

1.3.1. | Meeste arbeidskaarten gaan naar Aziaten en Afrikanen

Sinds 2014 en het einde van de overgangsmaatregelen voor de Roemenen en de Bulgaren, is de verdeling van de arbeidskaarten A, B en C volgens grote groepen van nationaliteiten helemaal veranderd. In 2013 werden nog 60% van de arbeidskaarten A en B afgeleverd aan Roemenen of Bulgaren en 65% aan onderdanen van Europese landen (met inbegrip van niet-EU-landen). In 2014 was dit nog slechts voor 12% van de arbeidskaarten A en B het geval. Daarentegen is het aandeel arbeidskaarten A en B die worden afgeleverd aan onderdanen van Afrikaanse en Aziatische landen sterk toegenomen. Dit gaat vooral om Indiërs (26%), Marokkanen (10%) en Japanners (8%). Ook de Amerikanen zijn goed vertegenwoordigd, met 7% van de arbeidskaarten A en B die in 2015 werden afgeleverd.

Voor de arbeidskaarten C (die worden afgeleverd aan vreemdelingen met een beperkt of precair verblijfsrecht) zijn de veranderingen minder uitgesproken. De onderdanen van Afrikaanse en Aziatische landen, in het bijzonder uit Sub-Saharaans Afrika (34%) en West-Azië (36%), staan hier bovenaan. Ook de onderdanen van Afghanistan (14%) en Kameroen (13%) zijn bijzonder sterk vertegenwoordigd onder de begunstigden van een arbeidskaart C, op enige afstand gevolgd door de Marokkanen (7%), de Syriërs (6%), de Irakezen (5%) en de Congolezen (DR) (5%).

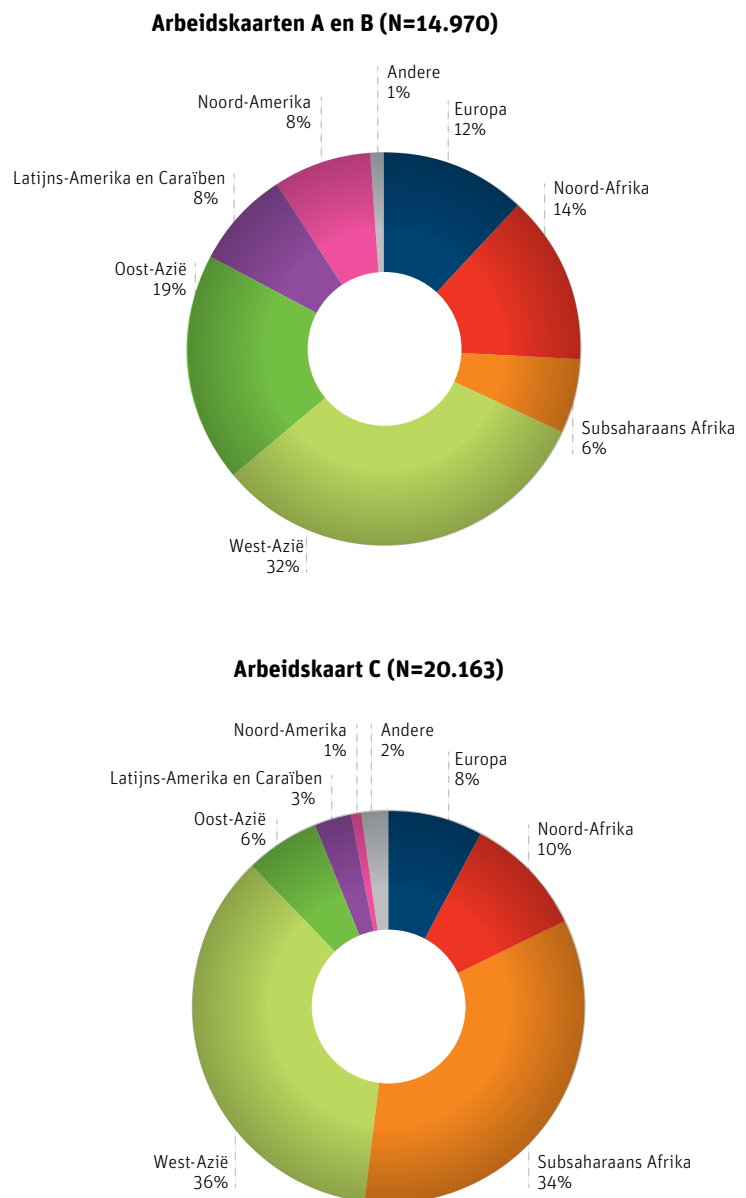
1.3.2. | Grote regionale verschillen blijven

In de afgelopen jaren is het aantal afgeleverde arbeidskaarten (voor alle types samen) in België onophoudelijk gedaald. Vooral in 2014 kende het een bijzonder sterke daling en liep het terug van 62.190 in 2013 tot 35.133 in 2014, een daling van 44%. Voordien werden de arbeidskaarten B het vaakst afgeleverd: in 2013 vertegenwoordigden ze nog iets minder dan twee derde van het totale aantal arbeidskaarten. In 2014 kwamen echter de arbeidskaarten C het vaakst voor (57% van alle arbeidskaarten). De arbeidskaarten A worden daarentegen nog altijd amper uitgereikt en vertegenwoordigen iets minder dan 2%. Bovendien is de verdeling van de arbeidskaarten tussen de gewesten weinig evenwichtig.

In 2014 leverde Wallonië 7.298 arbeidskaarten af (voor alle types samen), het Brussels Hoofdstedelijk Gewest reikte er 10.799 uit en Vlaanderen alleen meer dan 17.000. Dat laatste cijfer vertegenwoordigt bijna de helft van alle

Figuur 43. Verdeling van de nationaliteiten van de personen die een arbeidskaart A, B of C hebben verkregen, 2014

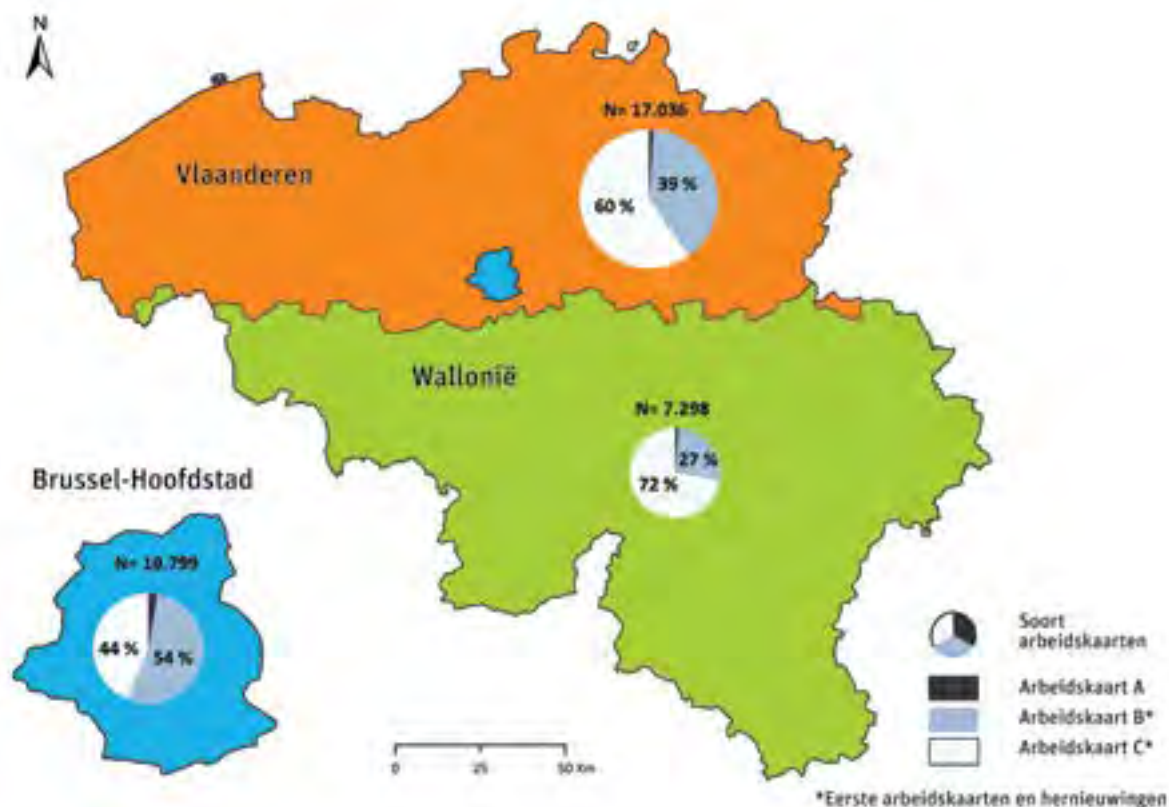
(Bronnen: FOD Werkgelegenheid en de Gewesten)



arbeidskaarten die in België worden afgegeven. Ook de afgifte van de arbeidskaarten volgens type⁴⁵⁵ (A, B, C) is niet gelijkmatig verdeeld in de verschillende gewesten. Wallonië onderscheidt zich van de andere gewesten doordat het in 72% van de gevallen een arbeidskaart C

⁴⁵⁵ Ter verduidelijking, de arbeidskaarten B worden afgeleverd door het gewest waar de vreemdeling werkt, terwijl de arbeidskaarten C worden afgegeven door het gewest waar de verblijfplaats van de vreemdeling gevestigd is.

Kaart 12. Verdeling van de eerste afgegeven arbeidskaarten (A, B en C) en van de hernieuwingen van arbeidskaarten (B en C) per gewest⁴⁵⁶, 2014 (Bronnen: FOD Werkgelegenheid en de Gewesten)



afgeeft, terwijl dat slechts 44% van alle afgegeven kaarten betreft in Brussel en 60% van het totale aantal arbeidskaarten in Vlaanderen. Vlaanderen, en vooral het Brussels Hoofdstedelijk Gewest onderscheiden zich dan weer door een groter aandeel arbeidskaarten B af te geven. In Brussel-Hoofdstad betreft dit meer dan één op twee afgeleverde arbeidskaarten (54%).

1.3.3. | Aantal afgeleverde arbeidskaarten nooit lager in de laatste jaren

Sinds 2007 is het aantal afgeleverde arbeidskaarten B en C nooit lager geweest dan in 2014. De daling van het aantal arbeidskaarten B volgt op een toename van 2010 tot 2013 en heeft te maken met de grote terugval van zowel het aantal eerste arbeidskaarten (-58% tussen 2013 en 2014) als het aantal hernieuwingen (-63% tussen

2013 en 2014). Dat is het gevolg van de beëindiging van de overgangsmaatregelen die tot 31 december 2013 van kracht waren voor de Roemenen en de Bulgaren. Tot die datum golden voor die twee nationaliteiten vereenvoudigde procedures om een arbeidskaart te krijgen voor beroepen in knelpuntsectoren. De beëindiging van die overgangsmaatregelen betekent dat vanaf 1 januari 2014 alle beperkingen op de toegang tot de arbeidsmarkt werden opgeheven. Net als de andere EU-burgers (met uitzondering van de Kroaten tot 1 juli 2015) zijn de Bulgaarse en Roemeense onderdanen nu vrijgesteld van de verplichte arbeidskaart om in België te werken⁴⁵⁷.

Ondanks de veralgemeende vermindering van het aantal toegekende arbeidskaarten in 2014, heeft dat jaar toch nog iets gemeen met 2013: de meeste afgeleverde arbeidskaarten B (62%) zijn hernieuwingen van arbeidskaarten die eerder werden toegestaan.

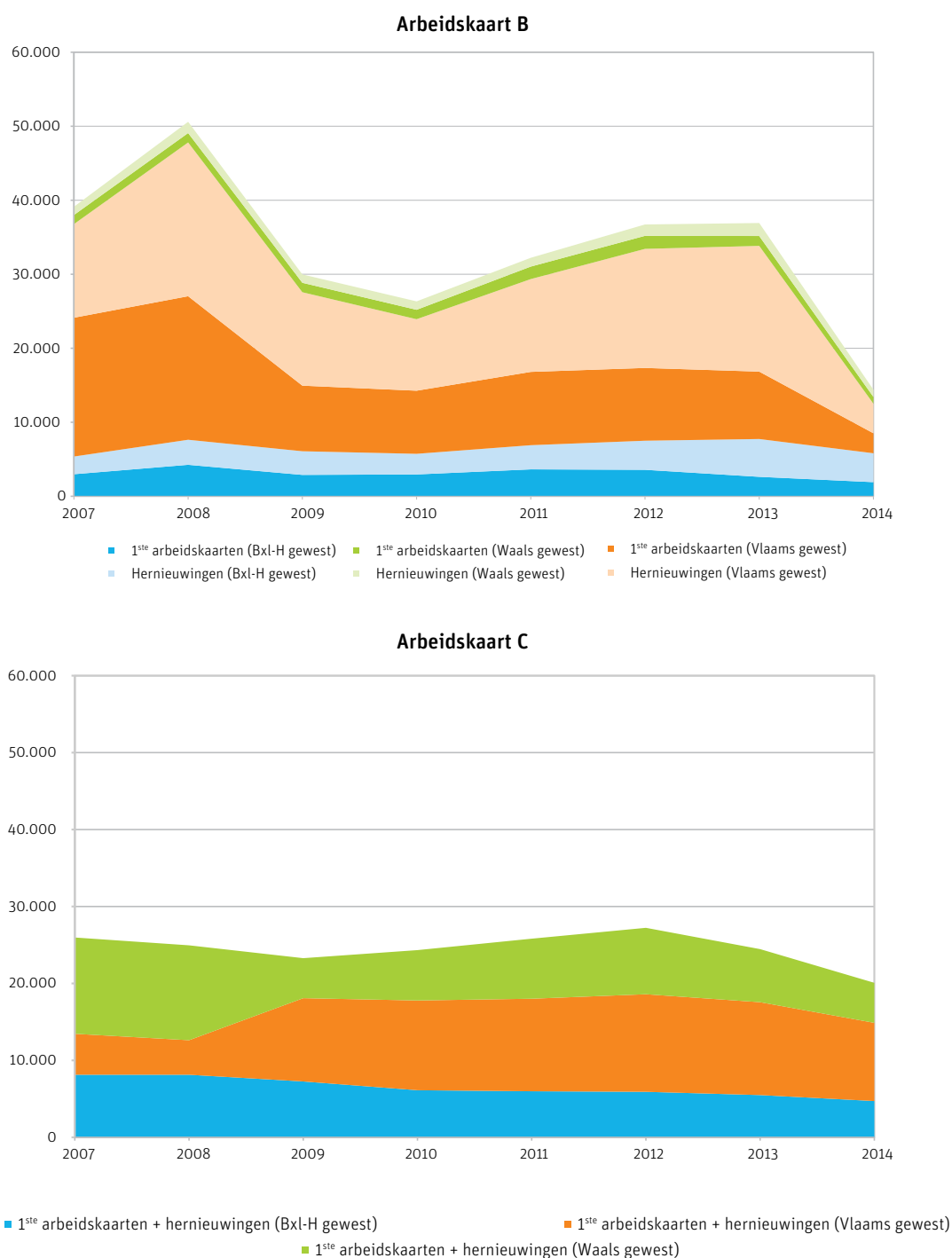
⁴⁵⁶ De gegevens voor Wallonië omvatten hier de cijfers voor Wallonië en voor de Duitstalige Gemeenschap.

⁴⁵⁷ Zie ook cijfernieuwsbrief Myriatics 3, "Nieuwe migraties uit Oost-Europa: focus op de Roemenen, Polen en Bulgaren": www.myria.be/nl/migratiedata/myriatics.

De zeer sterke daling van het aantal arbeidskaarten B gaat samen met een uitgesproken vermindering van het aantal arbeidskaarten C. Tussen 2007 en 2013 schommelde dat

tussen 23.000 en 28.000 kaarten. Nu haalt het in de drie belangrijkste gewesten samen een jaarlijks aantal van maar 20.000⁴⁵⁸.

Figuur 44. Eerste arbeidskaarten en hernieuwingen van arbeidskaarten B en C per gewest⁴⁵⁹, 2007-2014 (Bronnen: FOD Werkgelegenheid en de Gewesten)



⁴⁵⁹ Die gegevens maken geen melding van de arbeidskaarten die werden afgeleverd in de Duitstalige Gemeenschap, omdat die niet voor alle voorgaande jaren beschikbaar zijn.

⁴⁵⁸ Aan de hand van de beschikbare gegevens kan geen onderscheid worden gemaakt tussen de eerste arbeidskaarten C en de hernieuwingen van arbeidskaarten C voor alle voorgestelde jaren. Daarom worden beide categorieën voor elk van de gewesten samen vermeld.

1.3.4. | Weinig gebruikte Europese blauwe kaart voor hogeschoolden⁴⁶⁰

De Europese blue card of blauwe kaart is het resultaat van de omzetting in Belgisch recht van de Europese richtlijn 2009/50/EG. Die versoepelt het toelatingssysteem voor derdelanders en hun gezin in het kader van een hooggekwalificeerde baan⁴⁶¹. De blauwe kaart is 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 streng⁴⁶², wat ongetwijfeld verklaart waarom er maar een zeer klein aantal kaarten worden uitgereikt. In 2012, het jaar van de invoering van de blauwe kaart, werd er geen enkele aanvraag genoteerd en dus ook geen enkele kaart afgegeven. In 2013 en 2014 was het aantal aanvragen en afgeleverde blauwe kaarten ook miniem. In 2013 werden slechts vijf blauwe kaarten afgeleverd op zeven ingediende aanvragen. In 2014 werden 19 nieuwe kaarten afgeleverd en 7 bijkomende hernieuwingen toegestaan. In 2014 werd de blauwe kaart (voor het eerst) toegekend aan personen van verschillende nationaliteiten, afkomstig uit de Verenigde Staten, Servië, India, Wit-Rusland, Bosnië-Herzegovina, Oekraïne, Marokko, Zuid-Afrika, Canada en Australië.

Het aantal afgeleverde blauwe kaarten verschilt sterk van land tot land. In 2014 werden in België 26 kaarten afgegeven (eerste titels en hernieuwingen samen). Dat cijfer ligt ook zeer laag in de meeste Oost-Europese landen, in Nederland, Finland, Portugal, Zweden, Cyprus en Liechtenstein. Andere landen daarentegen leveren een veel hoger aantal blauwe kaarten af (eerste titels en hernieuwingen samen). Dat is zo voor Duitsland (12.108), Frankrijk (840), Luxemburg (481), Spanje (322) en Roemenië (231).

1.4. | Beroepskaarten en RSVZ-gegevens brengen zelfstandigen in kaart

1.4.1. | 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 familiebanden⁴⁶³. 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 activiteit⁴⁶⁴. De beroepskaart geldt specifiek voor een welbepaalde activiteit en is maximum vijf jaar geldig (maar wel hernieuwbaar).

In 2015 werden 1.590 aanvragen voor een beroepskaart ingediend. In datzelfde jaar werden in totaal 1.603 beslissingen genomen, waarvan iets minder dan 60% gunstig waren en tot de toekenning van een beroepskaart hebben geleid. In vergelijking met 2014 werden er geen significante veranderingen vastgesteld, behalve dat de beroepskaart sinds 1 januari 2015 onder de bevoegdheid van de gewesten valt. Merk op dat de beslissingen die in een bepaald jaar worden genomen niet allemaal betrekking hebben op aanvragen die in datzelfde jaar werden ingediend (wat verklaart waarom het aantal beslissingen soms hoger ligt dan het aantal aanvragen).

460 De cijfers werden voor het volledige jaar 2014 bijgewerkt op basis van de cijfers die werden gepubliceerd op Eurostat.

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

462 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€ 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.

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

464 Ook andere categorieën van vreemdelingen zijn vrijgesteld van de beroepskaart, onder andere studenten, bepaalde stagiairs, ambulante handelaars etc.

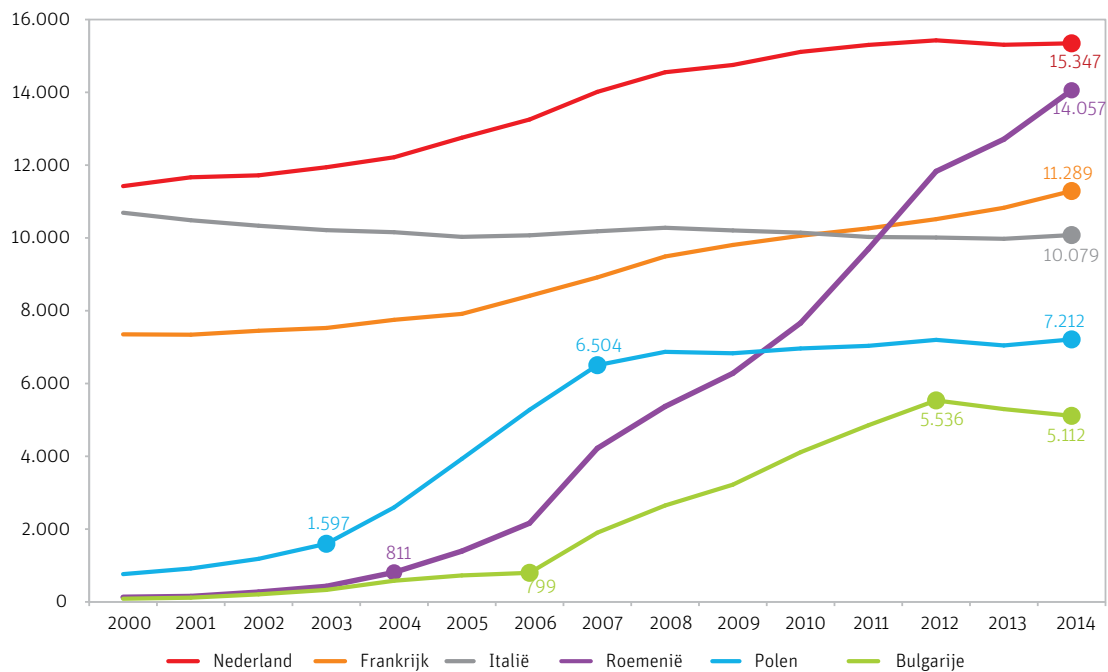
1.4.2. | Gegevens van het Rijksinstituut voor sociale verzekeringen van zelfstandigen (RSVZ)

De gegevens van het RSVZ vormen een andere gegevensbron om de omvang van de zelfstandige activiteit van vreemdelingen in kaart te brengen. De databank bevat informatie over alle zelfstandigen (Belgen en vreemdelingen) die bij deze openbare socialezekerheidsinstelling zijn aangesloten⁴⁶⁵. Om de zelfstandige activiteit van vreemdelingen in België te bestuderen, zijn ze dus complementair met de gegevensbank van de beroepskaarten. Alle nationaliteiten zijn erin opgenomen (terwijl de gegevens over de beroepskaarten geen betrekking hebben op EU-burgers). Daarnaast zijn die gegevens een momentopname van alle zelfstandigen die aangesloten zijn bij het RSVZ (terwijl

voor de beroepskaarten alleen de statistieken over de jaarlijkse aanvragen, toekenningen en weigeringen beschikbaar zijn).

Sinds 2003 neemt het aantal zelfstandigen die bij het RSVZ zijn aangesloten, constant toe. Die stijging is voornamelijk toe te schrijven aan de inschrijving van onderdanen uit de nieuwe lidstaten van de EU, met de Polen aanvankelijk voorop. Sinds 2007 groeit het aantal Bulgaren en vooral Roemenen echter. Sinds 2012 staan de Roemenen bovenaan de rangschikking, weliswaar achter de Nederlanders, maar vóór de Fransen en de Italianen (Figuur 45). Tijdens de perioden van overgangsmaatregelen (Kader 19), toen hun toegang tot de arbeidsmarkt beperkt was tot functies in knelpuntberoepen, konden de Polen en later de Bulgaren en de Roemenen zich wel vrij als zelfstandige vestigen.

Figuur 45. Evolutie van het aantal zelfstandigen (helpers niet inbegrepen⁴⁶⁶) aangesloten bij het RSVZ voor de zes belangrijkste nationaliteiten, 2000-2014 (Bron: RSVZ)⁴⁶⁷



⁴⁶⁵ De zelfstandigen mogen zich ook aansluiten bij een private sociale verzekeringskas voor zelfstandigen.

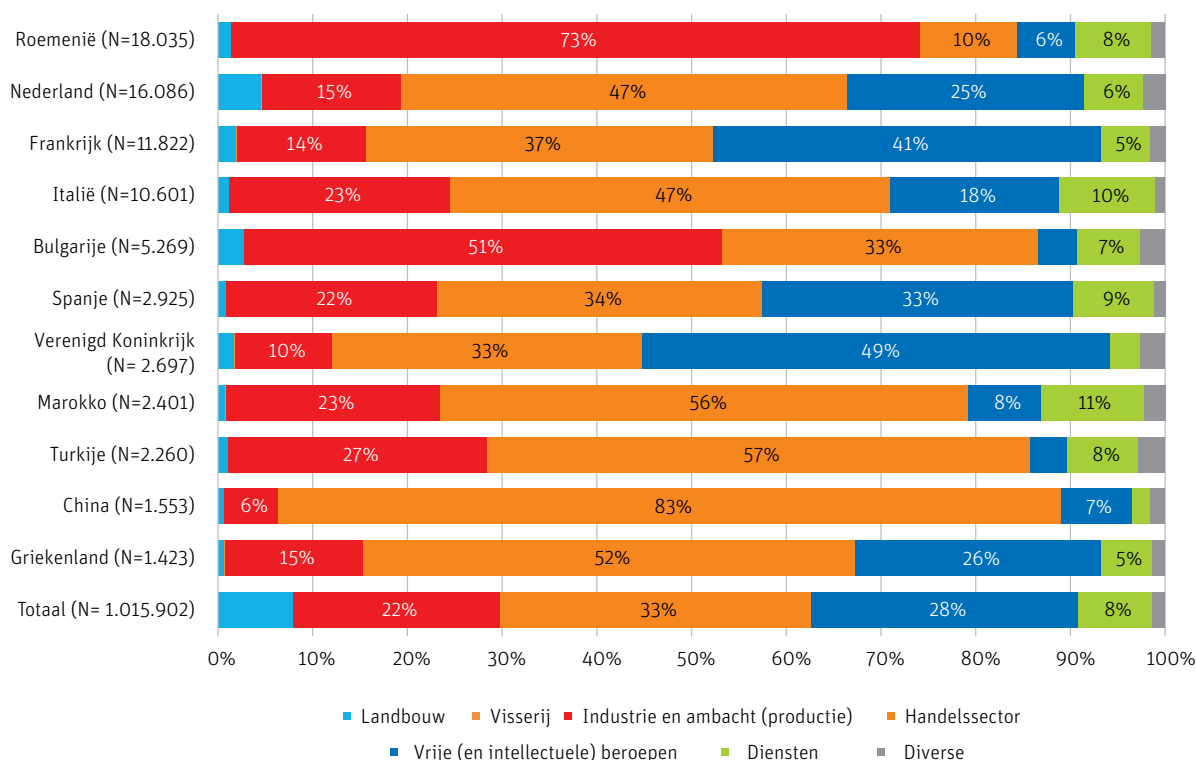
⁴⁶⁶ In de Myriatics 3 werden bij de gegevens van RSVZ ook deze van de helpers van zelfstandigen opgenomen. Hier werden enkel deze van de zelfstandigen zelf opgenomen.

⁴⁶⁷ De gegevens hier weergegeven houden rekening met alle niet-Belgen die een zelfstandige activiteit uitoefenen in België, onafhankelijk van hun woonplaats (in België of in het buitenland).

De Bulgaren en de Roemenen hebben in de afgelopen vijf jaar het meest bijgedragen aan de toename van het aantal zelfstandige vreemdelingen in België (+24% voor de Bulgaren en +83% voor de Roemenen sinds 2010). Ze ontplooiden hun activiteiten vooral in bepaalde sectoren⁴⁶⁸. Zo werken volgens de RSVZ-gegevens in 2014 51% van de Bulgaarse en 73% van de Roemeense onderdanen in de industrie. Terwijl de activiteiten in de industrie in de laatste jaren enorm groeiden, namen die voor die nationaliteiten af in de handelssector (met 33% van de

Bulgaren en 10% van de Roemenen). Ook het aantal Nederlanders, Fransen, Britten, Italianen en Spanjaarden actief in de handel is de laatste tijd gedaald, maar in dat geval ten voordele van de vrije beroepen. Voor de Turken (57%) en de Marokkanen (56%), maar ook voor de Grieken (52%) blijft de handelssector overheersen. Bovendien was ook 83% van de 1.553 Chinese zelfstandigen die op 31 december 2014 als dusdanig bij het RSVZ waren ingeschreven actief in de handelssector.

Figuur 46. Evolutie van het aantal zelfstandigen (met inbegrip van helpers) aangesloten bij het RSVZ per activiteitensector voor enkele nationaliteiten, 2014 (Bron: RSVZ)



⁴⁶⁸ Zie ook cijfernieuwsbrief Myriatics 3, "Nieuwe migraties uit Oost-Europa: focus op de Roemenen, Polen en Bulgaren": www.myria.be/nl/migratiedata/myriatics.

1.5. | Andere statuten gelinkt aan professionele activiteiten

1.5.1. | Gedetacheerde werknemers

Als een onderneming die in het buitenland is gevestigd een contract krijgt in België, dan kan ze haar werknemers hiernaartoe sturen in het kader van een detachingsprocedure⁴⁶⁹. Ze moet die detachering dan elektronisch melden via het LIMOSA-systeem⁴⁷⁰. Maakt eenzelfde persoon het voorwerp uit van meerdere detacheringen in de loop van hetzelfde jaar, dan moet elke detachering worden geregistreerd. Dankzij dat systeem kan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ)⁴⁷¹ nauwkeurige statistieken bijhouden over het aantal detacheringen en het aantal gedetacheerde werknemers in België, zowel voor de loontrekkenden als voor de zelfstandigen⁴⁷².

In Tabel 16 wordt het aantal gemelde detacheringen van (loontrekkende of zelfstandige) werknemers vermeld. Hieruit blijkt een toename van het aantal detacheringen sinds 2007: van 145.696 naar 662.355. Dat is een stijging van 355% op bijna tien jaar.

Tussen 2008 en 2015 is het percentage zelfstandige werknemers gestegen van 10% naar 16%. In absolute cijfers is het aantal zelfstandigen in dezelfde periode meer dan verdrievoudigd (van ongeveer 11.000 naar nagenoeg 35.000). Het aandeel zelfstandigen schommelt sterk naargelang van de nationaliteit. In 2014 bedroeg het bijvoorbeeld 2% voor de Portugese gedetacheerde werknemers en 67% voor de Slovaakse gedetacheerde werknemers. Het aantal bezoldigde werknemers is op zijn beurt gestegen van 105.000 in 2008 naar meer dan 178.000 in 2015.

De buurlanden zijn de voornaamste leveranciers van gedetacheerde personen in België. Sinds 2008 staat Nederland op de eerste plaats wat detacheringen betreft en het aantal gedetacheerde Nederlanders blijft onophoudelijk stijgen (+ 88%). Ook bij de gedetacheerde Polen wordt sinds 2008 een duidelijke toename vastgesteld.

Tabel 16. Totaal aantal gemelde detacheringen van loontrekkenden en zelfstandigen tussen 2007 en 2015⁴⁷³ (Bron: RSZ)

Jaar	Aantal detacheringen van loontrekkenden en zelfstandigen
2007	145.696
2008	245.822
2009	217.952
2010	261.004
2011	339.557
2012	373.268
2013	456.655
2014	531.135
2015	662.355

Sinds 2011 staan de Polen zelfs op de tweede plaats in de rangschikking, met een ruime voorsprong op de Fransen en de Duitsers. In tegenstelling tot de Nederlanders en de Polen kennen die laatste twee nationaliteiten een duidelijk minder uitgesproken evolutie sinds 2008. Het aantal gedetacheerde Fransen is sinds 2008 met 2% gestegen en het aantal gedetacheerde Duitsers is in dezelfde periode zelfs met 16% gedaald.

Andere landen van Oost-Europa sturen tegenwoordig steeds meer gedetacheerde werknemers naar België. Dat is bijvoorbeeld het geval voor Roemenië en Slovakije, met elk ongeveer 15.000 detacheringen in 2015, terwijl dit er slechts 2.000 tot 3.000 waren in 2008.

Van de 213.240 gedetacheerde werknemers die in 2015 in België werden geregistreerd, waren er 7% derdelanders. Iets minder dan 2% was van Belgische nationaliteit. Het gaat hier om Belgen die in het buitenland werken en door hun werkgever naar België werden uitgezonden.

469 Het kan gaan om ondernemingen gevestigd in of buiten de EU die hun werknemers naar België sturen.

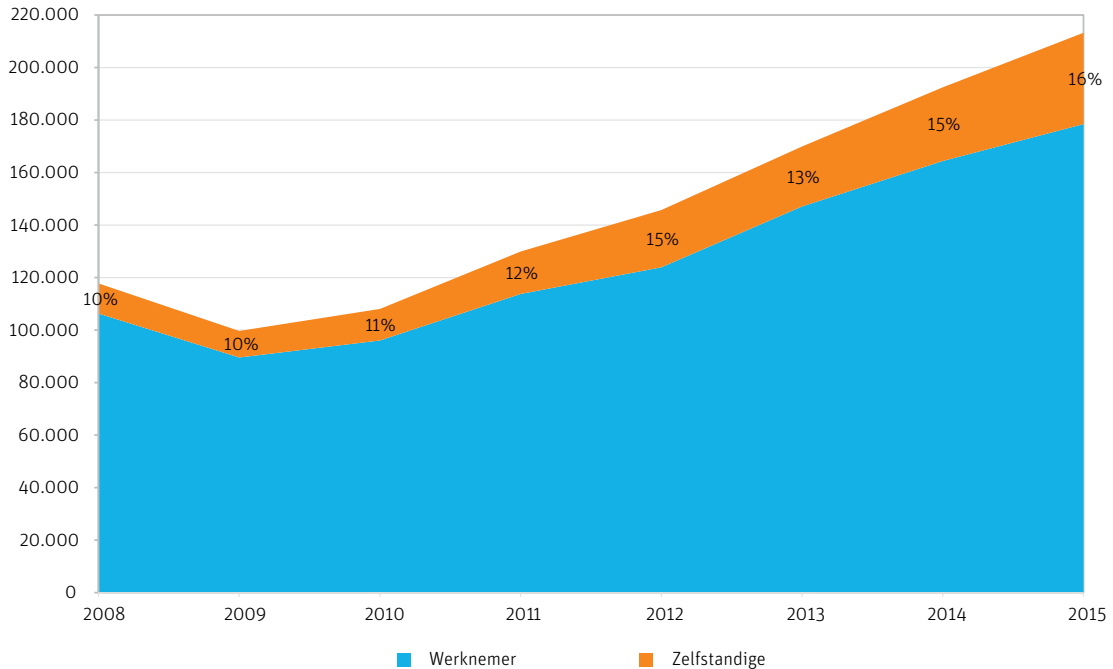
470 LIMOSA staat voor *Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratieonderzoek bij de Sociale Administratie*. Het LIMOSA-systeem werd in 2013 herwerkt na een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie dat oordeelde dat het in strijd was met het vrije verkeer van diensten. Voor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

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

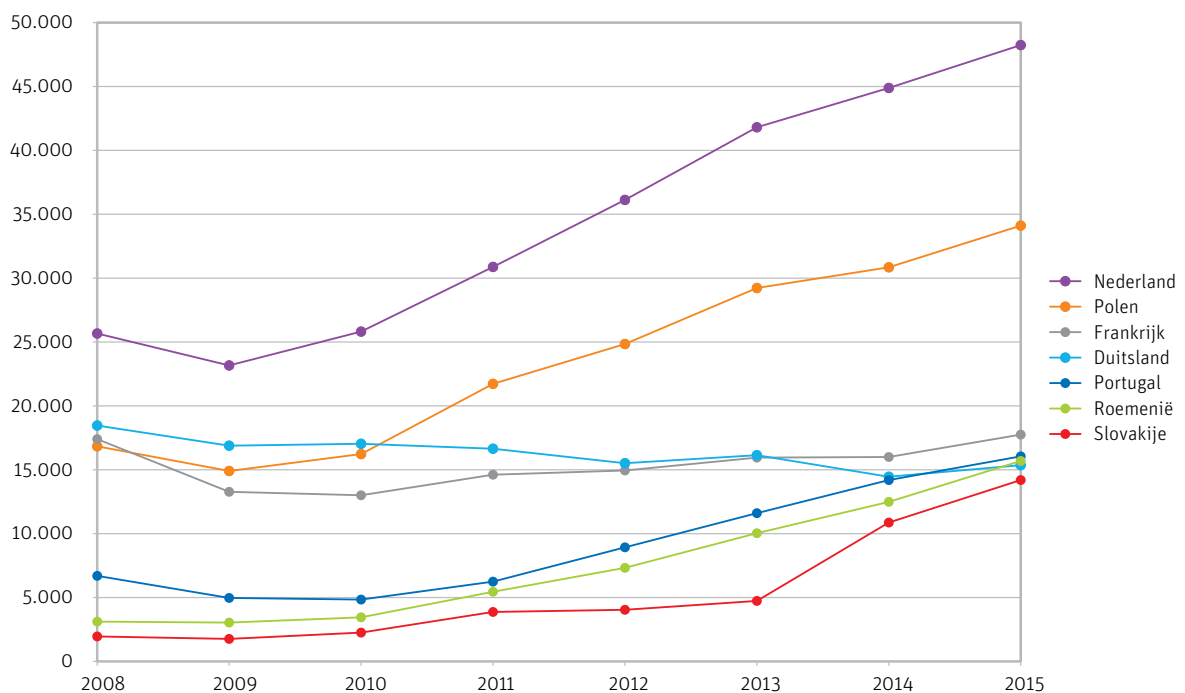
472 De gegevens over detacheringen zijn op een bepaalde datum getrokken en kunnen daarom licht verschillen.

473 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 47 en 48, daarentegen, hebben betrekking op de statistieken van de gedetacheerde *individuen*.

Figuur 47. Evolutie van het aantal unieke gedetacheerde personen per statuut van 2008 tot 2015 (Bron: RSZ)



Figuur 48. Evolutie van het aantal gedetacheerde personen (loontrekkenden en zelfstandigen) per nationaliteit, van 2008 tot 2015, voor enkele van de voornaamste nationaliteiten⁴⁷⁴ in 2015 (Bron: RSZ)



474 De nationaliteiten die in de grafiek weergegeven zijn, telden in 2015 minstens 10.000 detacheringen van loontrekkenden of zelfstandigen.

1.5.2. | Personen met een diplomatiek of consulairstatuut

Op 15 april 2016 bedroeg het aantal bijzondere identiteitskaarten dat door de FOD Buitenlandse Zaken aan vreemdelingen met een diplomatiek of consulairstatuut in België werd afgeleverd 70.634. Dat is vergelijkbaar met wat in maart 2015 werd vastgesteld. Het cijfer houdt rekening met de kaarten die werden uitgereikt aan titelhouders (34.757) en aan hun familieleden (35.877). Het gaat om personeelsleden van de vele diplomatieke of consulaire posten (en om hun familieleden) die in hun land van herkomst gedomicilieerd blijven, onder andere diplomaten, technisch en administratief personeel, dienstpersoneel en huisbedienden van diplomaten, maar ook ambtenaren (en hun familieleden) die hier voor internationale organisaties werken.

Van die bijzondere identiteitskaarten werden er 196 afgegeven aan huisbedienden en 34 aan hun familieleden (230 in totaal). Daarnaast werden er 194 bijzondere identiteitskaarten afgeleverd aan dienstpersoneel en 142 aan hun familieleden (336 in totaal). Het totaal van 566 kaarten voor huisbedienden en dienstpersoneel neemt af sinds 2013, toen er nog 700 kaarten werden uitgereikt (tegenover 672 in 2015 en 683 in 2014).

1.6. | In verhouding meer personen inactief bij vreemde nationaliteiten

De *Socio-economische Monitoring* is als gegevensbron een absolute must om de socio-economische positie van de personen van vreemde origine op de arbeidsmarkt in België te analyseren (Kader 20).

Kader 20.

De Socio-economische Monitoring

De *Socio-economische Monitoring* is een resultaat van de samenwerking tussen de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg en Unia (het Interfederaal Gelijkekansencentrum). De publicatie brengt de positie van personen van vreemde origine en van vreemdelingen op de arbeidsmarkt in België in kaart. De voorgestelde gegevens zijn afkomstig van een koppeling tussen het Rijksregister en de *datawarehouse* 'arbeidsmarkt en sociale bescherming' van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ). In het kader van dat project werden twee rapporten gepubliceerd, in 2013 en in 2015, met als doel om onderzoek te doen "naar de stratificatie van de arbeidsmarkt volgens de origine en de migratieachtergrond van personen"⁴⁷⁵.

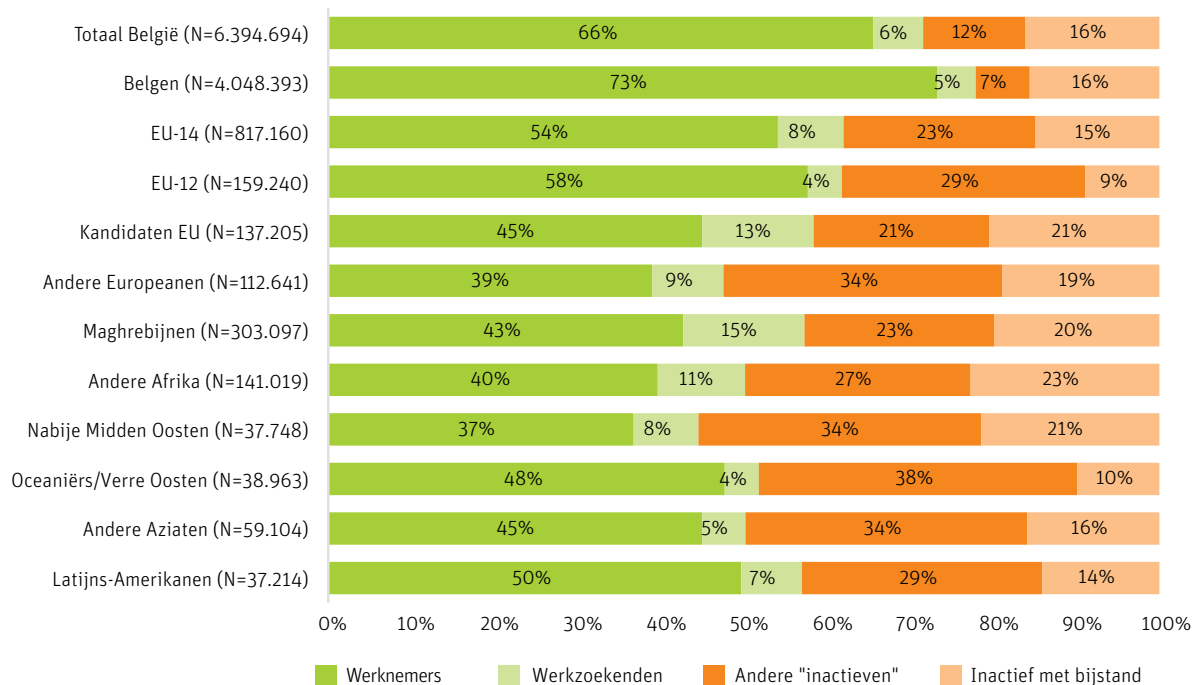
In 2012 bedroeg de **activiteitsgraad**⁴⁷⁶ 72% voor alle origines samen. Voor de groepen van vreemde origine ligt dat veel lager. Zij tellen systematisch hogere percentages niet-actieve personen. De inactiviteitsgraden zijn bijzonder hoog voor de personen afkomstig uit het Nabije en Midden-Oosten (55%) of uit Europese landen die niet tot de EU behoren en geen kandidaat-lidstaat zijn (53%). Volgens het rapport van de *Socio-economische Monitoring* (2015) zou die vaststelling voortvloeien uit de jongere leeftijdsstructuur van de populaties afkomstig uit die regio's. Daarentegen overschrijdt de **werkgelegenheidsgraad**⁴⁷⁷ enkel de drempel van 50% voor de personen van Belgische origine, van de EU-14 en de EU-12.

475 FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg en Interfederaal Gelijkekansencentrum, *Socio-economische Monitoring 2015. Arbeidsmarkt en origine*, p. 3.

476 De activiteitsgraad vertegenwoordigt hier het aantal personen dat als actief wordt beschouwd, met andere woorden zowel de werknemers als de werkzoekenden.

477 De werkgelegenheidsgraad legt zich onder de actieve personen uitsluitend toe op de werknemers en sluit, in tegenstelling tot de activiteitsgraad, de werkzoekenden uit.

Figuur 49. Verdeling van de actieve/niet-actieve personen en van de werknemers per grote originegroepen^{478,479} en per situatie op de arbeidsmarkt, 2012 (Bron: Socio-economische Monitoring, 2015)



478 De originegroepen werden opgemaakt op basis van de situatie in 2012. De groep "kandidaat EU" omvat dus Macedonië, Turkije en IJsland, maar ook Kroatië. Voor meer details over de groeperingen, FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal overleg en Interfederaal Gelijkekansencentrum, Socio-economische monitoring 2015. Arbeidsmarkt en origine.

479 Gedetailleerde gegevens voor de groep van Noord-Amerikaanse origine zijn niet beschikbaar omdat deze groep te beperkt is. De gegevens vermelden gewoonweg dat 13.641 personen in de leeftijdsgroep tussen 18 en 60 jaar afkomstig zijn uit Noord-Amerika, van wie er 35% als actieven worden beschouwd (werknemers of werkzoekenden). Die zeer geringe activiteitsgraad moet met de nodige omzichtigheid worden gebruikt: hij zou ten dele het resultaat zijn van de toekenning van de categorie 'andere' van de inactieven aan de internationale ambtenaren, 'FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal overleg en Interfederaal Gelijkekansencentrum, Socio-economische monitoring 2015. Arbeidsmarkt en origine'.

1.7. | Migratie om studieredenen

Uit de cijfers waarover Myria beschikt over migraties om studieredenen kunnen twee types informatie worden afgeleid:

- Informatie over het aantal personen dat jaarlijks een verblijfsrecht in België *verkrijgt* of zich effectief in België komt vestigen en tegenover de administratie verklaart dat ze naar hier komen om te studeren. In dat verband gebruiken wij de informatie over de aanvragen en de beslissingen met betrekking tot visa voor lang verblijf⁴⁸⁰ (ook visa D genoemd, zie hoofdstuk 2.2. Motieven voor migratie naar België). Daarnaast gebruiken we ook de informatie over de eerste verblijfstitels die in 2015 om studieredenen werden afgegeven.
- Informatie over het aantal personen dat in 2015 over een verblijfsrecht in België om studieredenen *beschikt*. Het gaat dan eigenlijk om een 'foto' op een gegeven ogenblik van alle onderdanen van derde landen die over een verblijfstitel om studieredenen beschikken ongeacht het jaar van aankomst in België. Die gegevens betreffen dus alle verblijfstitels die geldig zijn op 31 december van elk jaar.

1.7.1. | Chinezen, Amerikanen en Kameroeners: Meer dan 25% van de visa D om studieredenen

In 2015 werden 32.509 beslissingen genomen over visa D voor alle redenen samen. Van die beslissingen hadden er 8.963 (28%) betrekking op visa die waren aangevraagd om studieredenen. Van die 8.963 beslissingen waren er 7.609 (85%) positief.

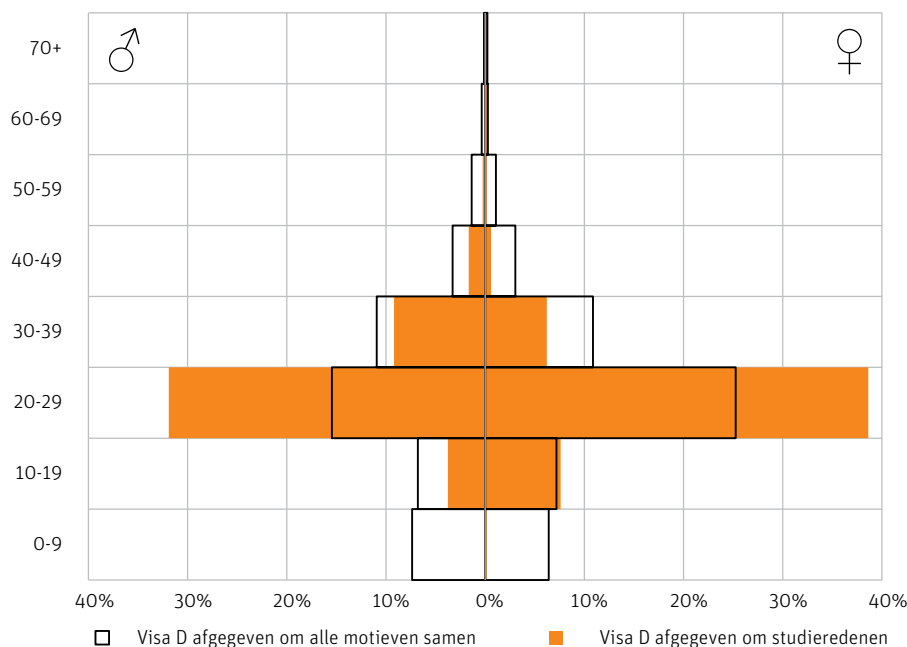
28% van de visa die in 2015 om studieredenen werden afgegeven, werden uitgereikt aan Chinezen, Amerikanen en Kameroeners. Voor alle motieven samen hadden slechts 17% van alle visa voor lang verblijf die in 2015 werden afgegeven betrekking op die drie nationaliteiten.

Tabel 17. Aantallen en percentages afgegeven visa voor lang verblijf, voor alle redenen samen en om studieredenen, voor de tien voornaamste nationaliteiten, 2015 (Bron: FOD Buitenlandse Zaken)

Visa D om studieredenen				Visa D voor alle redenen samen		
	Voornaamste nationaliteiten	Aantal	Aandeel	Voornaamste nationaliteiten	Aantal	Aandeel
1	China	758	10,0%	India	3.260	12,5%
2	Verenigde Staten	706	9,3%	Marokko	2.189	8,4%
3	Kameroen	671	8,8%	China	1.469	5,6%
4	Brazilië	417	5,5%	Verenigde Staten	1.358	5,2%
5	Turkije	380	5,0%	Syrië	1.224	4,7%
6	Canada	356	4,7%	Turkije	1.092	4,2%
7	India	284	3,7%	Japan	940	3,6%
8	DR Congo	218	2,9%	Kameroen	938	3,6%
9	Vietnam	215	2,8%	Afghanistan	818	3,1%
10	Mexico	209	2,7%	Canada	614	2,4%
	Andere	3.395	44,6%	Andere	12.186	46,7%
	Totaal	7.609	100%	Totaal	26.088	100%

⁴⁸⁰ Hoewel de database over de visa interessant is om de migratiemotieven te bestuderen, vertoont hij toch enkele beperkingen: zie hoofdstuk 2.2. Motieven voor migratie naar België.

Figuur 50. Verdeling van de visa voor lang verblijf afgegeven in 2015, voor alle motieven samen of om studieredenen, per leeftijdscategorie (leeftijd bereikt in 2015) en geslacht van de begunstigen (Bron: FOD Buitenlandse Zaken)



Voor alle motieven samen wordt een visum voor lang verblijf vaker toegekend aan vrouwen (54%) dan aan mannen. Die vaststelling geldt ook voor de visa voor lang verblijf die worden afgegeven om studieredenen (in 2015 werd voor 53% van de vrouwen een positieve beslissing genomen). Wat de verdeling volgens leeftijd betreft, zijn de schommelingen groter. De meeste visa om studieredenen worden toegekend aan personen tussen 20 en 29 jaar (71%), terwijl dit slechts geldt voor 41% van de visa voor lang verblijf die voor alle motieven samen worden toegekend.

1.7.2. | Vrij stabiel aantal eerste verblijfstitels om studieredenen

Sinds 2010 is het aantal eerste verblijfstitels aan derdelanders om studieredenen vrij stabiel. Sinds dat jaar ligt het rond de 6.000 titels, terwijl dat cijfer in de jaren daarvoor iets hoger was, met 6.743 eerste titels in 2008 en 7.222 eerste titels in 2009. De eerste verblijfstitels aan derdelanders om studieredenen vertegenwoordigen ongeveer 14% van het totaal aantal eerste verblijfstitels dat in 2014 werd uitgereikt. Ook dat aandeel blijft sinds 2008 vrij stabiel.

Tabel 18. Aandeel van de eerste verblijfstitels om studieredenen afgegeven aan derdelanders, 2008-2014 (Bron: Eurostat)

	Eerste verblijfstitels om studieredenen	Eerste verblijfstitels voor alle redenen samen (totaal)	Percentage
2008	6.743	46.201	14,6%
2009	7.222	58.939	12,3%
2010	5.899	57.855	10,2%
2011	5.834	55.449	10,5%
2012	5.813	47.278	12,3%
2013	5.902	42.463	13,9%
2014	6.286	43.823	14,3%

1.7.3. | Studieredenen nog altijd zeer klein aandeel van totale aantal geldige eerste verblijfstitels

Van alle onderdanen van derde landen die **op 31 december 2014 over een geldige verblijfstitel** beschikten, hadden er maar iets meer dan 3% die titel om studieredenen verkregen. De migratie om studieredenen vormde dus maar een zeer klein aandeel van de houders van een geldige verblijfstitel op 31 december 2014. Dat aandeel is sinds 2010 stabiel, ook al vertoont het totale aantal verblijfstitels om studieredenen een licht stijgende tendens. In 2014 bereikte het de drempel van 12.000 titels.

Tabel 19. Aandeel van *alle verblijfstitels* om studieredenen geldig op 31 december van elk jaar, afgegeven aan derdelanders, 2008-2014 (Bron: Eurostat)

	Eerste verblijfstitels om studieredenen	Eerste verblijfstitels voor alle redenen samen (totaal)	Percentage
2008	niet beschikbaar	350.392	niet beschikbaar
2009	niet beschikbaar	364.939	niet beschikbaar
2010	10.929	324.974	3,4%
2011	10.698	342.291	3,1%
2012	11.023	339.689	3,2%
2013	11.541	339.067	3,4%
2014	12.104	351.655	3,4%

2. RECENTE ONTWIKKELINGEN

2.1. | Vrij verkeer van werknemers

2.1.1. | Het Hof van Justitie bevestigt beperkingen sociale bijstand voor bepaalde EU-burgers

In het arrest *Dano*⁴⁸¹ maakte het Hof van Justitie van de EU (HvJEU) duidelijk dat lidstaten sociale bijstand kunnen weigeren aan EU-burgers die over onvoldoende bestaansmiddelen beschikken en geen intentie hebben om er te werken. In het recente arrest *Alimanovic*⁴⁸² kreeg het Hof de kans de redenering te verduidelijken in een meer ingewikkelde situatie, met name deze van EU-burgers die beroep doen op sociale bijstand na 11 maanden te hebben gewerkt.

Het Hof boog zich over de situatie van een Zweedse moeder en haar kinderen die in Duitsland kortlopende jobs hadden van minder dan één jaar. De Duitse overheid weigerde hen sociale bijstand uit te keren omdat ze op het ogenblik van hun verzoek tot sociale bijstand "werkzoekenden" waren. Terwijl die uitkeringen wel zijn gewaarborgd voor eigen onderdanen die zich in dezelfde situatie bevinden.

Het Hof herhaalde dat een EU-burger zich alleen op het principe van gelijke behandeling uit de vrijverkeerrichtlijn⁴⁸³ kan beroepen, voor wat betreft de toegang tot sociale bijstand, als zijn verblijf aan de voorwaarden van die richtlijn voldoet. Hiermee bevestigde het zijn rechtspraak in het arrest *Dano* en lijkt het definitief terug te komen op zijn rechtspraak in het arrest *Grzelczyk*⁴⁸⁴, waarin alleen het Europees burgerschap op zich de garantie bood op een gelijke behandeling in het gastland⁴⁸⁵.

Het Hof verwijst naar de vrijverkeerrichtlijn, die zegt dat een EU-burger met een verblijfsrecht als werknemer dat recht minstens zes maanden behoudt als hij na minder dan één jaar te hebben gewerkt onvrijwillig werkloos wordt en bij de bevoegde diensten is ingeschreven als werkzoekende. Ook het recht op gelijke behandeling en dus sociale bijstand blijft tijdens die periode bestaan.

Een EU-burger heeft recht op verblijf in België als hij:

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 bestaansmiddelen heeft om niet ten laste te komen van het sociale bijstandstelsel, en beschikt over een ziektekostenverzekering;
3. als hoofdbegzigheid student is, voldoende bestaansmiddelen heeft om niet ten laste te komen van het sociale bijstandstelsel, en beschikt over een ziektekostenverzekering.

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

Gaat het om een burger die nog niet gewerkt heeft of een burger waarbij de periode van zes maanden verstreken is? Dan kan hij zijn verblijfsrecht behouden als 'werkzoekende' als hij bewijst dat hij nog werk zoekt en dat zijn kans op een aanstelling reëel is⁴⁸⁶. De burger behoudt in dat geval zijn verblijfsrecht, maar kan van sociale bijstand worden uitgesloten. De vrijverkeerrichtlijn voorziet namelijk in dat geval expliciet in een uitzondering op het beginsel van de gelijke behandeling⁴⁸⁷.

In de zaak *Alimanovic* bevonden de moeder en een dochter zich in de tweede situatie: beiden hadden een verblijfsstatus als werkzoekende. De Duitse overheid kon hier dus de sociale bijstandsuitkering weigeren volgens de uitzonderingsbepaling uit de vrijverkeerrichtlijn zelf⁴⁸⁸.

Het lijkt er op dat het Hof hier een nieuwe categorie van EU-burgers creëert, zij die wel een verblijfsrecht hebben maar geen toegang tot sociale bijstand⁴⁸⁹.

481 HvJEU (GK) C-333/13, *Elisabeta Dano en Florin Dano tegen Jobcenter Leipzig*, 11 november 2014.

482 HvJEU, C-67/14, *Nazifa Alimanovic e.a. tegen Jobcenter Berlijn*, 15 september 2015.

483 artikel 24, lid 1 richtlijn 2004/38 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (hierna: vrijverkeerrichtlijn).

484 HvJEU, C-184/99, *Grzelczyk tegen CPAS Ottignies-Louvain-la-Neuve*, 20 september 2001.

485 European Law Blog, Dion Kramer, *Had they only worked one month longer! An Analysis of the Alimanovic Case (2015) C-67/14*, 29 september 2015.

486 Artikel 7, lid 3, c) vrijverkeerrichtlijn.

487 Artikel 24, lid 2 vrijverkeerrichtlijn.

488 HvJEU, C-67/14, *Nazifa Alimanovic e.a. tegen Jobcenter Berlijn*, 15 september 2015, §53-57

489 European Law Blog, Dion Kramer, *Had they only worked one month longer! An Analysis of the Alimanovic Case (2015) C-67/14*, 29 september 2015.

Begin 2016 herbevestigde het Hof in het arrest **Garcia Nieto**⁴⁹⁰ zijn rechtspraak van de arresten *Dano* en *Alimanovic*. Het ging om een Spaans gezin waarvan de vader en de zoon een verblijf hadden van minder dan drie maanden in Duitsland. De Duitse overheid had hen een socialebijstandsuitkering geweigerd.

Het Hof oordeelde dat de gastlidstaat zich kan beroepen op de uitzondering van het beginsel van gelijke behandeling uit de vrijverkeerrichtlijn. Er moet immers een financieel evenwicht zijn: "*Aangezien de lidstaten van burgers van de Unie niet mogen eisen dat zij, wanneer zij gedurende een periode van maximaal drie maanden op hun respectieve grondgebieden verblijven, over voldoende bestaansmiddelen en een persoonlijke ziektekostenverzekering beschikken, is het gerechtvaardigd om deze lidstaten niet te verplichten gedurende deze periode de zorg voor deze burgers op zich te nemen*"⁴⁹¹.

In beide arresten verwijst het Hof naar de vrijverkeerrichtlijn. Die vereist dat er rekening wordt gehouden met de **individuele situatie** van de betrokkene bij de beoordeling of hij een onredelijke belasting is voor het socialebijstandstelsel van de gastlidstaat. Maar in beide gevallen vond het Hof dat onderzoek echter niet nodig.

Waar in het arrest *Brey*⁴⁹² het Hof nog duidelijk het belang aangaf van het individueel onderzoek *in concreto*, stelt het in haar nieuwe rechtspraak dat dit eigenlijk niet nodig is, en dat de vrijverkeerrichtlijn zelf al een voldoende onderzoek voorziet. Door het **gradueel stelsel van behoud van de status** van werknemer wordt al voldoende rekening gehouden met verschillende factoren van de individuele situatie van elke aanvrager van sociale bijstand, zoals onder meer met de duur van de economische activiteit.

Het gradueel stelsel van behoud van de status van werknemer houdt in dat, wanneer een onderdaan van een andere lidstaat zijn werk verliest, hij aanvankelijk het verblijfsrecht en het recht op sociale bijstand behoudt, maar dat hij daarna het recht op sociale bijstand en uiteindelijk ook het verblijfsrecht zelf kan verliezen. De Europese en nationale regelgeving voorzien volgens het Hof dus in een hoog niveau van rechtszekerheid en transparantie bij de toekenning van sociale bijstand en voldoen dus aan het evenredigheidsbeginsel.

Het Hof voegt hier nog aan toe dat bij het individuele

onderzoek, één aanvraag tot sociale bijstand op zich moeilijk kan beschouwd worden als een "onredelijke last" voor een lidstaat. Maar dat "een optelling van alle eventuele bij hem ingediende individuele aanvragen" dat wel kan zijn.

2.1.2. | Europese lidstaten onderhandelen wijziging in EU-recht om een 'Brexit' te voorkomen

De Europese Raad van 18 en 19 februari 2016 onderhandelde over wijzigingen van het Unierecht en over een speciale status van het Verenigd Koninkrijk in de EU. Het akkoord heeft alleen uitwerking als het referendum van 23 juni 2016 als resultaat heeft dat het Verenigd Koninkrijk de EU niet zal verlaten.

Door de toenemende druk van eurosceptici heeft de Britse premier Cameron dat referendum vastgelegd. Door een aantal voorwaarden te heronderhandelen op EU niveau hoopt Cameron zijn landgenoten te kunnen overtuigen om binnen de EU te blijven.

Die gewijzigde voorwaarden gelden niet alleen voor het Verenigd Koninkrijk maar voor alle EU-lidstaten.

De Europese Raad kwam onder andere tot een akkoord⁴⁹³ om de verordening over het vrij verkeer van werknemers binnen de Unie te wijzigen⁴⁹⁴. Men wil een zogenaamd "waarschuwings- en vrijwaringsmechanisme" creëren, met een mogelijkheid om, wanneer er gedurende een lange periode een uitzonderlijk grote instroom is van werknemers, de niet-contributieve sociale voordelen⁴⁹⁵ te beperken. De beperkingen mogen worden ingevoerd voor een periode van maximum zeven jaar en moeten daarna terug worden afgebouwd. Concreet betekent dit dat als een lidstaat beslist om beperkingen toe te passen, een werknemer die gebruik maakt van het vrij verkeer van werknemers, volledig wordt uitgesloten van de sociale voordelen van die lidstaat. EU-werknemers mogen daarbij in een vergelijkbare situatie geen minder gunstige behandeling krijgen dan derdelanders.

Wanneer een lidstaat gebruik wil maken van dit mechanisme, moet zij kunnen aantonen dat er zich een

490 HvJEU, C-299/14, *Jovanna García-Nieto tegen Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen*, 25 februari 2016.

491 HvJEU, C-299/14, *Jovanna García-Nieto tegen Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen*, 25 februari 2016, §45.

492 HvJEU, C-140/12, *Brey tegen Pensionsversicherungsanstalt*, 19 september 2013.

493 Bijeenkomst van de Europese Raad (18 en 19 februari 2016) – conclusies, EUCO 1/16.

494 Verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie (PB L 141 van 27 mei 2011).

495 De tekst spreekt van "niet op premie- of bijdragebetaling berustende arbeidsgebonden voordelen".

uitzonderlijke situatie voordoet en dat er wordt geraakt aan de wezenlijke aspecten van het socialezekerheidsstelsel. De Commissie beoordeelt dit, waarna de Raad beslist om de lidstaat een machtiging te verlenen om gebruik te maken van het mechanisme.

Een tweede voorgestelde wijziging heeft betrekking op de verordening betreffende de coördinatie van socialezekerheidsstelsels⁴⁹⁶. Die verordening bepaalt welk socialezekerheidssysteem geldt voor werknemers die gebruik maken van het vrij verkeer. Het voorstel dat op tafel ligt wil het kindergeld voor de kinderen van werknemers verbinden aan de omstandigheden, zoals bijvoorbeeld de levensstandaard, van de lidstaat waar *het kind* verblijft en niet langer van de lidstaat waar de werknemer werkt.

2.1.3. | Einde overgangsmaatregelen voor Kroaten

Sinds 1 juli 2015 hebben werknemers uit Kroatië volledige toegang tot de Belgische arbeidsmarkt. Kroatië maakt sinds 1 juli 2013 deel uit van de EU maar verschillende lidstaten kozen ervoor om deze burgers nog niet onmiddellijk een volledige toegang tot hun arbeidsmarkt te geven. Tijdens deze overgangsmaatregelen konden Kroaten slechts aan het werk in België via een arbeidskaart B.

2.2. | Detacheringen

In dit onderdeel gaan we verder in op recente ontwikkelingen rond detacheringen. We maken een onderscheid tussen detacheringen binnen de context van de Europese Unie of beter gezegd het vrij verkeer van diensten. Dat is de situatie waarbij een onderneming die in een lidstaat gevestigd is, werken uitvoert in een andere Europese lidstaat en daarbij eigen werknemers inzet (die daartoe doorgaans hun hoofdverblijfplaats niet vestigen in die lidstaat).

Daarna gaan we in op detacheringen in de internationale context meer bepaald in het kader van de Algemene Overeenkomst over Handel in Diensten (GATS), een multilateraal vrijhandelsakkoord binnen de

Wereldhandelsorganisatie (WTO). We zullen het hier ook hebben over de Intra-corporate Transfers-richtlijn⁴⁹⁷ die België moet omzetten tegen november 2016.

De huidige Belgische arbeidsmarkt is eerder gericht op de klassieke arbeidsmigratie. De circulaire/tijdelijke arbeidsmigratie waarbij derdelanders slechts voor een korte periode naar België komen is eerder een nieuw fenomeen. Zoals ook blijkt uit de cijfers die we uiteenzetten in het cijferdeel overtreft deze arbeidsmigratie nochtans de gewone arbeidsmigratie.

2.2.1. | Vrij verkeer van diensten- detacheringen in de EU

Lidstaten vragen aanpassingen van de detachingsrichtlijn

In juni 2015 hadden verschillende lidstaten, waaronder België, opgeroepen om de huidige detachingsrichtlijn aan te passen en daarover een brief gericht aan de Europese Commissaris voor Werkgelegenheid, Sociale Zaken, Vaardigheden en Arbeidsmobiliteit.

Ze klaagden aan dat het tijdelijke vrij verkeer van diensten in de realiteit vaak een permanent dienstenverkeer is, met veel lagere lonen voor de gedetacheerde werknemers dan voor de werknemers van het gastland. De sociale zekerheid van de gedetacheerde werknemers wordt bovendien in het thuisland betaald. Dat leidt voor de in de lidstaat gevestigde bedrijven tot oneerlijke concurrentie met firma's uit andere lidstaten die betere prijzen kunnen bieden, wat dan weer concurrentie in de hand werkt tussen werknemers van lokale bedrijven en bedrijven uit andere lidstaten. De lidstaten roepen op tot een herziening van de detachingsrichtlijn waarbij het principe van *'Equal pay for equal work, in the same place'* geldt. Daarnaast willen ze ook dat de periode van de detachering wordt beperkt tot een bepaald aantal weken of maanden. De socialezekerheidsregeling zou moeten herbekeken worden en de nationale inspectiediensten uit de lidstaten zouden elektronisch toegang moeten krijgen tot elkaars gegevens, om te verifiëren dat er geen gebruik wordt gemaakt van constructies met postbusbedrijven.

Komt er een aanpassing van de detachingsrichtlijn : equal pay for equal work in the same place ?

⁴⁹⁶ Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB L 166 van 30 april 2004).

⁴⁹⁷ Richtlijn 2014/66/EU betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming.

In haar **2016 Werkprogramma**⁴⁹⁸ van juni 2015 verwijst de Europese Commissie al naar haar **arbeidsmobiliteitspakket (labour mobility package)**⁴⁹⁹. Dit moet de arbeidsmobiliteit ondersteunen door middel van beter gecoördineerde socialezekerheidsstelsels en een gerichte herziening van de detachingsrichtlijn. Dat laatste moet ook de sociale dumping en braindrain tegengaan.

Uit cijfers van de Europese Commissie blijkt dat het aantal gedetacheerde werknemers tussen 2007 en 2013 binnen de EU verdubbeld is (van 670.000 tot 1.340.000). In 2014 spreekt men al van 1,9 miljoen. Deze cijfers werden verkregen door het aantal aangiften van de A1-formulieren⁵⁰⁰. Deze aangiften zijn niet zeer betrouwbaar en geschat wordt dat het werkelijke aantal gedetacheerde werknemers binnen de EU veel hoger ligt, tot 3 maal zo veel als uit de A1-aangiften blijkt⁵⁰¹.

De Europese Commissie kwam recent in maart 2016 met voorstellen om tegemoet te komen aan de bezorgdheden van sommige lidstaten⁵⁰². De Europese Commissie wil de detachingsrichtlijn herzien, en dit op drie domeinen:

- gelijk loon en de dwingende bepalingen van het arbeidsrecht : voor gedetacheerde werknemers moeten hetzelfde loon en dezelfde loonvoorwaarden gelden als voor werknemers uit het gastlidstaat volgens de daar geldende reglementering. Deze gelijke behandeling geldt nu ook al voor bepaalde arbeidsvoorwaarden zoals gezondheid en veiligheid. Alle gedetacheerde werknemers moeten op dit vlak een gelijke behandeling genieten, inclusief alle werknemers van onderaannemers. Op die manier moeten de grote loonverschillen verdwijnen en daardoor ook de oneerlijke concurrentie tussen ondernemingen;
- gelijkschakeling van de interimkantoren: gedetacheerde werknemers die aan de slag gaan via een interimkantoor mogen niet minder betaald worden dan vaste werknemers in dat bedrijf;
- gelijke arbeidsrechten voor 'gedetacheerde' en 'lokale' werknemers als de detachering langer duurt dan 2 jaar.

Het voorstel is een compromis tussen de verschillende

standpunten van de lidstaten. Verschillende West-Europese landen lieten al weten dat het voorstel niet ver genoeg gaat omdat het niet ingaat op de sociale zekerheidsregeling⁵⁰³. De nationale parlementen van tien, vooral Centraal en Oost-Europese, lidstaten⁵⁰⁴ hebben in mei 2016 daarentegen bezwaren geuit tegen het plan⁵⁰⁵. De 10 landen hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de 'gele kaart' te trekken, een procedure voorzien in het Verdrag van Lissabon. Dat betekent dat zij menen dat de maatregelen beter op het nationale niveau van de lidstaten kunnen geregeld worden dan op Europees niveau. De Europese Commissie zal vervolgens moeten beslissen om het voorstel te behouden, aan te passen of terug te trekken en ze zal haar besluit daarover moeten motiveren. Daarna buigen het Europees parlement en de Raad zich over het nieuwe voorstel.

2.2.2. | Internationale detacheringen van derdelanders

Modus 4 van het GATS en de onderhandelingen over het TISA-akkoord

Afspraken rond internationale detachering uit derde landen worden ook vastgelegd in vrijhandelsakkoorden. Zo ondertekenden de lidstaten van de EU het **General Agreement on Trade in Services (GATS)** of de **Algemene Overeenkomst over Handel in Diensten**⁵⁰⁶. Dat is een multilateraal vrijhandelsakkoord dat een kader vastlegt van beginselen en regels voor de handel in diensten binnen de lidstaten van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Het GATS heeft betrekking op vier vormen van internationale handel van diensten. De vierde vorm, **modus 4**, regelt het tijdelijk verkeer van natuurlijke personen, die zich als dienstverleners of als werknemers van een bedrijf uit een WTO-lidstaat naar een andere lidstaat begeven met als doel er diensten te verlenen⁵⁰⁷. Dat is bijvoorbeeld een

Het GATS speelt in een context waar het op grenzen gebaseerde migratiebeleid van overheden verschuift naar een meer op marktlogica gebaseerd migratiebeleid, van vraag en aanbod.

498 2016 Commission Working Program 'No time for business as usual' COM(2015) 610 final, p.8.

499 Zie ook: COM (2015) 550, 28 oktober 2015.

500 Een A1 attest is een bewijs dat de gedetacheerde werknemer meekrijgt uit zijn thuisland om in het gastland aan te tonen dat hij zijn sociale zekerheid betaald heeft.

501 Zie cijfers uit Brief aan Thyssen, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2015/06/19/brief-aan-eurocommissaris-thyssen-over-de-detachingsrichtlijn>. Voor de cijfers van detacheringen in België zie vanaf p. 175 en tabel 16.

502 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 96/71/EC of The European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services, 8 maart 2016, COM(2016) 128 final.

503 De gedetacheerde werknemers zullen dus verder onder het sociale zekerheidssysteem van hun thuisland vallen.

504 Roemenië, Tsjechië, Slowakije, Polen, Litouwen, Kroatië, Letland, Bulgarije, Hongarije en, opmerkelijk Denemarken.

505 'Plan-Thyssen krijgt gele kaart uit Centraal-Europa', De Standaard, 11 mei 2016.

506 Multilaterale handelsbesprekingen in het kader van de Uruguay-Ronde (1986-1994) - Bijlage 1 - Bijlage 1B - Algemene Overeenkomst betreffende de handel in diensten (GATS) (WTO) WTO, PubLICATIEBLAD NR. L 336 VAN 23/12/1994 BLZ. 0191 - 0212.

507 In artikel 1, § 2, d) Algemene overeenkomst betreffende de handel in diensten (GATS).

ingenieur die door zijn moederbedrijf wordt uitgezonden naar een dochterentiteit in een andere staat voor een aantal maanden.

Modus 4 regelt enkel situaties van dienstverlening. Het gaat niet over derdelanders die naar een ander land gaan om er werk te zoeken, het regelt evenmin het verblijf op permanente basis.

De modus 4 speelt in een context waar het op grenzen gebaseerde migratiebeleid van overheden verschuift naar een meer op marktlogica gebaseerd migratiebeleid, van vraag en aanbod⁵⁰⁸. Dit arbeidsmigratiemodel neemt de vorm aan van tijdelijke detacheringen, wat flexibeler is en sneller de noden van de arbeidsmarkt kan vervullen. De detachering wint meer en meer aan belang en overtreft ondertussen de klassieke arbeidsmigratie in aantallen⁵⁰⁹. Modus 4 legt beperkingen op voor economische migratie en heeft vooral gevolgen voor hooggeschoolde gedetacheerde werknemers. Staten verkiezen om de toegang van laaggeschoolde arbeidsmigranten eerder te regelen via bilaterale migratieakkoorden dan via GATS⁵¹⁰.

Het GATS is bovendien een **kaderakkoord** en regelt enkel een aantal algemene aspecten van de internationale handel in diensten⁵¹¹. Twee belangrijke principes binnen het GATS zijn de markttoegang en de nationale behandeling. Dat betekent respectievelijk dat deelnemende staten vrije toegang geven tot hun markt aan multinationale ondernemingen in bepaalde sectoren enerzijds en deze daarbij niet ongunstiger behandelen dan hun eigen ondernemingen anderzijds⁵¹². Staten kunnen de verplichtingen waartoe ze zich verbinden, binnen bepaalde grenzen, zelf invullen⁵¹³. Het akkoord is niet EU-geharmoniseerd maar verschillende aspecten van de modus 4 overlappen wel met de Intra-corporate Transfers-richtlijn⁵¹⁴.

508 Marion Panizzon, Working paper n° 77, Standing together apart: Bilateral migration agreements and the temporary movement of persons under mode 4 of GATS, Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford, 2010, p. 5.

509 Zie cijfers p. 175.

510 Marion Panizzon, Working paper n° 77, Standing together apart: Bilateral migration agreements and the temporary movement of persons under mode 4 of GATS, Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford, 2010, p. 9.

511 https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/movement_persons_e/movement_persons_e.htm.

512 Voor meer info zie: <https://ghum.kuleuven.be/ggs/projects/steunpunt-internationaal-vlaanderen/hulpmiddelen-1/gats>

513 Zie ook EMN study, *Admitting third-country nationals for business purposes*, 2015, p. 11.

514 De richtlijn 2014/66/EU betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming. Zo werden bijvoorbeeld bepaalde termen in de richtlijn uit de modus 4 overgenomen. Maar de richtlijn gaat verder dan de modus 4 doordat het onder meer ook de gelijke rechten en de intra-mobiliteit garandeert voor gedetacheerde werknemers.

Een kleine groep landen wil verder gaan dan het GATS en onderhandelt momenteel over het **TISA (Trade in Services Agreement)**. Via dat akkoord wil men de internationale dienstenhandel nog verder liberaliseren. Vakorganisaties vrezen dat dit akkoord ook zal gelden voor heel wat openbare diensten en gevolgen zal hebben voor alle werknemersrechten. De gedetacheerde werknemers zouden immers niet vallen onder de nationale arbeidsregels maar onder de regels van hun thuisstaat⁵¹⁵.

De Europese Commissie onderhandelt mee voor de EU⁵¹⁶. De onderhandelingen zijn niet publiek maar een beperkt deel van de informatie is beschikbaar⁵¹⁷. De tot nog toe laatste onderhandelingsronde vond plaats in februari 2016⁵¹⁸.

Intra Corporate Transfer-richtlijn creëert een nieuwe categorie werknemers binnen de EU: binnen een onderneming overgeplaatste werknemers

Deze **Intra-corporate Transfers**-richtlijn (of ICT-richtlijn)⁵¹⁹ regelt dat leidinggevendenden of specialisten en stagiair-werknemers die van buiten de EU tijdelijk worden overgeplaatst naar een vestiging van hun werkgever in een lidstaat, en daarbij ook tijdelijk in een andere vestiging van hun werkgever in een andere lidstaat mogen werken. Er worden volledig vernieuwende mobiliteitsschema's ingevoerd.

De richtlijn wil het voor multinationals eenvoudiger en sneller mogelijk maken om tijdelijk werknemers over te plaatsen naar dochterondernemingen in de EU en over te plaatsen binnen de lidstaten tijdens hun detachering⁵²⁰. Zo kan bijvoorbeeld een Canadese moederonderneming haar werknemer voor een bepaalde periode in een dochteronderneming in een lidstaat van de EU laten werken en nadien overplaatsen naar een andere entiteit in een andere lidstaat. Een overplaatsing binnen een onderneming mag voor leidinggevendenden en

De Intra-corporate Transfers-richtlijn creëert een volledig nieuwe categorie werknemers uit derde landen die onder geheel nieuwe mobiliteitsregels binnen de EU zullen vallen.

515 ITUC, Trade in service agreement. An analysis from a trade union point of view.

516 De landen die deelnemen aan de TISA onderhandelingen zijn: Australië, Canada, Chili, Colombia, Costa Rica, de EU, Hong Kong China, IJsland, Israël, Japan, Korea, Liechtenstein, Mauritius, Mexico, Nieuw Zeeland, Noorwegen, Pakistan, Panama, Peru, Taipei, Zwitserland, Turkije en de Verenigde Staten.

517 Resolutie van het Europees Parlement van 3 februari 2016 houdende aanbevelingen van het Europees Parlement aan de Commissie voor de onderhandelingen over de Overeenkomst betreffende de handel in diensten (TISA) (2015/2233(INI)).

518 Zie hiervoor: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1133>

519 Richtlijn 2014/66/EU 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.

520 Overweging 25 Intra-corporate Transfers-richtlijn.

specialisten niet langer dan drie jaar en voor stagiair-werknemers niet langer dan één jaar duren⁵²¹.

De Intra-corporate Transfers-richtlijn past in de Europa 2020-strategie⁵²² om Europa aantrekkelijker te maken voor hooggekwalificeerde werknemers.

De richtlijn creëert zo een nieuwe categorie werknemers. Ze is van toepassing op onderdanen van derde landen die op het tijdstip van de aanvraag buiten de EU verblijven of die al tot het grondgebied van een lidstaat zijn toegelaten (volgens de voorwaarden van deze richtlijn) als het gaat over een overplaatsing binnen een onderneming⁵²³. De regeling is gekoppeld aan voorwaarden van kwalificaties en ervaring (**leidinggevende en specialist**) of van een universitair diploma (**afgestudeerde stagiair-werknemer**)⁵²⁴.

De richtlijn bepaalt daarnaast ook een **gemeenschappelijk pakket rechten** voor binnen een onderneming overgeplaatste personen wanneer ze in de EU werken.

De overgeplaatste personen moeten minstens dezelfde bezoldiging krijgen als de werknemers van de lidstaat die vergelijkbare posities bekleden (*not less favourable*). Dwingende bepalingen van het arbeidsrecht zijn ook op deze categorie werknemers van toepassing⁵²⁵. De Commissie wil daarmee uitbuiting van buitenlandse werknemers en oneerlijke concurrentie voorkomen.

Deze groep werknemers geniet, vergelijkbaar met binnen het vrij verkeer van diensten gedetacheerde werknemers, van een gelijke behandeling op verschillende vlakken⁵²⁶.

De Intra-corporate Transfers-vergunning wordt toegekend na een gecombineerde procedure die zowel een verblijfs- als een werktitel omvat (de *single permit procedure*)⁵²⁷.

Voor deze categorie van personen geldt ook de **intra-Europese mobiliteit**. De richtlijn voert een specifieke regeling⁵²⁸ voor mobiliteit binnen de EU in. De binnen de onderneming overgeplaatste persoon heeft de mogelijkheid om in één of meer lidstaten binnen te komen en te verblijven en te werken volgens een korte-termijn of lange-termijn mobiliteit. Eens hij toegang gekregen heeft tot een Europese lidstaat kan een andere lidstaat geen reden meer invoeren om de toegang tot zijn land te beperken.

Het gevolg is dat werknemers die in een andere lidstaat een vergunning gekregen hebben, dus ook in België aan de slag kunnen in een Belgische entiteit van hun onderneming.

Het vernieuwende aan deze richtlijn zijn de mobiliteitsschema's. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen korte-termijn mobiliteit en lange-termijn mobiliteit:

De korte-termijnmobiliteit: de derdelander mag maximum 3 maanden in een periode van 6 maanden in een tweede lidstaat verblijven en werken in een entiteit die tot dezelfde onderneming behoort of bij een klant van deze⁵²⁹.

De lange-termijn mobiliteit: de derdelander mag meer dan 3 maanden in een periode van 6 maanden in een tweede lidstaat verblijven en werken in een entiteit die behoort tot dezelfde onderneming of bij een klant van deze. Voor periodes van langer dan 3 maanden kunnen de lidstaten voorzien dat een bijkomende vergunning moet aangevraagd worden⁵³⁰.

De Intra-corporate Transfers-richtlijn overlapt gedeeltelijk met het vrijhandelsakkoord GATS (modus 4) dat de Europese Unie sloot binnen de WTO, maar haar reikwijdte is wel ruimer⁵³¹. Verschillende begrippen in de richtlijn werden letterlijk overgenomen uit de modus 4⁵³².

België moet de richtlijn omzetten tegen 29 november 2016. Door de zesde staatshervorming zijn zowel de federale overheid als de gewesten hiervoor bevoegd.

De categorie 'overgeplaatst' personeel heeft nu al toegang tot de Belgische arbeidsmarkt via de categorie van internationale gedetacheerden uit derde landen, meer bepaald de hooggeschoolde of leidinggevende

521 Artikel 12 Intra-corporate Transfers-richtlijn. Lidstaten kunnen ervoor kiezen om een wachttermijn van maximaal zes maanden op te leggen tussen opeenvolgende detacheringen van dezelfde persoon, na de maximum wachtperiode.

522 EUROPA 2020, Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei, COM(2010) 2020 definitief.

523 De manager of specialist moet minstens 3 tot 12 maanden voorafgaand aan de detachering tewerkgesteld geweest zijn bij de onderneming. De werknemer mag niet aangeworven zijn met het oog op uitzending naar een vestiging.

524 De richtlijn geldt onder meer niet voor studenten, zelfstandigen.

525 Artikel 5 §4 Intra-corporate Transfers-richtlijn.

526 Artikel 18 Intra-corporate Transfers-richtlijn. Zoals vrijheid van vereniging en aansluiting bij of lidmaatschap van een werknemers- of werkgeversorganisatie, erkenning van diploma's en andere beroepskwalificaties, sociale zekerheid, tenzij anders bepaald in bilaterale overeenkomsten, de uitbetaling van wettelijke pensioenen, toegang tot (voor het publiek beschikbare) goederen en diensten, met uitzondering van sociale woningen en arbeidsbemiddeling.

527 Zie verder op p. 190.

528 Er wordt voor deze categorie werknemers een *lex specialis* toegepast, namelijk een uitzondering op de Schengengrenscodes.

529 Artikel 21 en overweging 36 Intra-corporate Transfers-richtlijn.

530 Artikel 22 en overweging 36 Intra-corporate Transfers-richtlijn.

531 Overweging 13 Intra-corporate Transfers-richtlijn.

532 Zie hierboven, p.185.

gedetacheerde met een arbeidskaart B. De richtlijn voert nu nog een bijkomende groep in, namelijk die van de gespecialiseerde werknemer, waarbij gekeken wordt naar zijn **kwalificaties** en niet naar zijn verloning.

2.3. | Economische migratie van derdelanders

In dit deel zullen we het hebben over arbeidsmigratie van derdelanders. Het gaat over personen uit derde landen die naar de EU en België komen om voor een lokale werkgever te werken.

2.3.1. | Het Europees arbeidsmigratiebeleid gebeurt stapsgewijs en gefragmenteerd

Het actieplan voor legale migratie⁵³³ stelde dat de EU, om economische en demografische redenen, nood heeft aan een gemeenschappelijk migratiebeleid waarbij derdelanders, zowel hooggeschoold als niet geschoold, toegang moeten krijgen tot de Europese arbeidsmarkt. Het beleid moet de rechten garanderen van de economische migranten en circulaire migratie stimuleren⁵³⁴. De lidstaten zijn altijd heel terughoudend geweest om een globaal migratiebeleid te ontwikkelen. Er werd daarom gekozen om stapsgewijs maatregelen aan te nemen voor een aantal specifieke groepen derdelanders. Door dit gefragmenteerde arbeidsmigratiebeleid valt elke categorie van werknemers uit een derde land onder een verschillende regeling volgens hun scholingsgraad, familiale situatie, duur van verblijf in een lidstaat⁵³⁵,...

Het actieplan steunt op een **algemene kaderrichtlijn**: de single permit-richtlijn, een gecombineerde vergunning

voor werk/verblijf via één aanvraagprocedure⁵³⁶.

Daarnaast omvat het een aantal **doelgroepspecifieke richtlijnen**:

1. Bluecard-richtlijn: voor hooggeschoolde derdelanders⁵³⁷
2. Seizoenarbeidersrichtlijn⁵³⁸
3. Intra corporate transfer(ICT)-richtlijn⁵³⁹
4. De herziening van de studenten-en onderzoekers-richtlijnen⁵⁴⁰

De verschillende richtlijnen creëren geen verblijfsrecht op zich, maar proberen de procedures en bepaalde rechten te harmoniseren en laten daarbij een zekere invullingsruimte aan de lidstaten⁵⁴¹. De algemene kaderrichtlijn (single permit-richtlijn) en de richtlijn voor hooggeschoolden (bluecard-richtlijn) werden al aangenomen. De single permit-richtlijn werd niet tijdig omgezet in Belgisch recht⁵⁴². De Intra-corporate Transfers- en de seizoenarbeidersrichtlijnen moeten door de lidstaten in de loop van 2016 worden omgezet⁵⁴³.

In mei 2016 werd een nieuwe studenten- en onderzoekers-richtlijn goedgekeurd die de lidstaten tegen mei 2018 moeten omzetten.

533 Policy plan on legal migration COM(2005)669.

534 Circulaire migratie is een vorm van migratie waarbij de migrant achtereenvolgens langere tijd in verschillende landen – waaronder zijn of haar land van herkomst – verblijft (Definitie volgens EMN Nederland).

535 European Journal of Migration and law, volume 17, An Empty Shell? The protection of social rights of third-country workers in the EU after the Single Permit Directive, 2015, p. 216.

536 Richtlijn 2011/98 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.

537 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. Deze richtlijn was gericht op hooggeschoolde derdelanders. In België werd ze al omgezet maar lijkt ze maar een beperkte impact te hebben.

538 Richtlijn 2014/36 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: hierna seizoenarbeidersrichtlijn.

539 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: hierna Intra Corporate Transfer-richtlijn.

540 Richtlijn 2005/71/EG van de Raad van 12 oktober 2005 betreffende een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek(2) en Richtlijn 2004/114/EG van de Raad van 13 december 2004 betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk

541 Als een lidstaat een bilaterale of multilaterale overeenkomst met derde landen gesloten heeft met een meer voordelige regeling zullen de EU richtlijnen niet van toepassing zijn. Bij een minder gunstige regeling gelden de richtlijnen.

542 Deze had moeten worden omgezet tegen 25 december 2013.

543 Voor de Intra-corporate Transfers-richtlijn: zie pg. 186. Voor de seizoenarbeidersrichtlijn zie verder p 190.

In het 2016 Werkprogramma van juni 2015⁵⁴⁴ waarin de Europese Commissie haar prioriteiten voor het volgende jaar voorstelt, werd aangekondigd dat er zal nagedacht worden over een nieuwe benadering van legale migratie inclusief een herziening van de bluecard-richtlijn.

De Europese Commissie richtte in 2015 een tijdelijke informele **deskundigengroep rond economische migratie** op. De bedoeling is dat deze groep expertise verzamelt rond economische migratie om zo bij te dragen tot het nieuwe Europese beleid rond legale migratie en de herziening van de bluecard-richtlijn. Een publieke consultatie over de bluecard-richtlijn vond plaats in de eerste helft van 2015 en op basis van de resultaten stelt de Commissie een herziening van de richtlijn voor⁵⁴⁵.

2.3.2. | België een van de meest aantrekkelijke EU-landen voor arbeidsmigratie van hooggeschoolden

Het Europees Migratienetwerk (EMN) voerde in 2015 een vergelijkende studie naar het arbeidsmigratiebeleid in de EU lidstaten. Uit de Belgische studie⁵⁴⁶ blijkt dat België 's arbeidsmigratiebeleid vandaag de dag niet uitgerust is om snel te reageren op tekorten op de algehele arbeidsmarkt. Het huidige arbeidsmigratiebeleid is vooral gericht op hooggeschoolden, managers en onderzoekers en op de tekorten aan arbeidskrachten van individuele werkgevers. Het systeem kent individuele werkvergunningen toe aan derdelanders die een arbeidscontract bij een Belgische werkgever gesloten hebben. Hoewel de basisregeling strikt is, worden in de praktijk heel wat uitzonderingsregels toegepast. De wet voorziet heel wat uitzonderingen op de regel, bovendien hebben de bevoegde instanties een beperkte discretionaire bevoegdheid. Ze maken dat de procedures in België op die manier toch flexibel, snel en goedkoop blijken, vooral dus voor hooggeschoolden⁵⁴⁷.

De huidige monitoring van de tekorten op de Belgische arbeidsmarkt is dan weer beperkt.

De studie concludeert dat België baat zou hebben bij

een monitoring van de beroepen die worden ingevuld door arbeidsmigranten. Op die manier zou men kunnen achterhalen in welke zin arbeidsmigratie werkelijk bijdraagt om de arbeidstekorten in sommige sectoren op te vullen⁵⁴⁸.

België heeft nood aan een betere monitoring van de beroepen die worden ingevuld door arbeidsmigranten om te achterhalen in welke zin arbeidsmigranten de tekorten op de arbeidsmarkt kunnen invullen.

2.3.3. | Zesde staatshervorming bemoeilijkt omzetting EU-richtlijnen

De omzetting van de Europese richtlijnen (single permit, Intra-corporate Transfers-en seizoenarbeid) heeft zowel betrekking op federale bevoegdheden als op gewestbevoegdheden. Door de zesde staatshervorming werd deze omzetting nog complexer⁵⁴⁹.

In 2015 bogen verschillende interkabinetten-werkgroepen van federale en gewestoverheden zich over de bevoegdheidsverdeling van de arbeidsmigratiestatuten en de omzettingen van de richtlijnen. In de zomer van 2015 zijn de federale overheid, de gewesten en gemeenschappen tot een politiek akkoord gekomen. De omzettingen zouden moeten gebeuren in de loop van 2016.

Samengevat verschoof de regelgevende en sanctionerende bevoegdheid voor arbeidskaarten A en B, net als de regelgevende en uitvoerende bevoegdheid voor beroepskaarten, van de federale overheid naar de gewesten (en naar de Duitstalige gemeenschap)⁵⁵⁰.

Als uitzondering op de regel blijft het regelgevende kader voor de arbeidskaart C federaal⁵⁵¹. Het recht op verblijf blijft een federale bevoegdheid.

De gewesten zullen onder elkaar een **samenwerkingsprotocol** afsluiten dat bepaalt op basis van welk criterium welk gewest *territoriaal* bevoegd is. Het protocol zal ook de overdraagbaarheid van een door één gewest afgeleverde kaart naar de andere gewesten moeten regelen. De gewesten moeten bij de uitoefening van hun bevoegdheden inzake de arbeidskaarten A en B ook

544 2016 Commission Working Programm 'No time for business as usual', COM(2015) 610 final en COM (2015) 550, 28 oktober 2015.

545 Meer informatie over de samenstelling van de expertengroep en de publieke bevraging: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3253&Lang=NL>.

546 EMN focused study 2015, 'Determining labour shortages and the need for labour migration from third countries in Belgium'.

547 EMN focused study 2015, 'Determining labour shortages and the need for labour migration from third countries in Belgium', pp. 4-7.

548 EMN focused study 2015, 'Determining labour shortages and the need for labour migration from third countries in Belgium', p.4.

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

550 Voor een overzicht van de arbeidskaart A,B en C, zie pg. 168 van dit hoofdstuk.

551 Zie hierover ook *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, hoofdstuk 6, p. 130 ev.

rekening houden met de Belgische economische unie, met name het vrij verkeer van personen (zowel het vrij verkeer van werknemers als het recht op vestiging), goederen, diensten en kapitalen tussen de gewesten.

Hierna gaan we kort in op de verschillende Europese richtlijnen die België reeds had moeten omzetten (single permit richtlijn) of moet omzetten in 2016 (seizoenarbeidersrichtlijn).

De Single permit-richtlijn voert een vereenvoudigde aanvraagprocedure in met een gecombineerde verblijfs- en arbeidstitel

De richtlijn voert een administratieve vereenvoudiging in voor derdelanders met een verblijfstitel op basis van werk: met één administratieve handeling via **één enkele aanvraagprocedure**, wordt een **gecombineerde titel**, nl. een verblijfs- en een arbeidstitel aangevraagd en afgeleverd.

Daarnaast legt de richtlijn ook een **gemeenschappelijk pakket aan rechten** vast voor werknemers uit derde landen die wettig op het grondgebied verblijven, ook voor bepaalde werknemers die om een ander motief dan werk een verblijf gekregen hebben.

Met de single permit-richtlijn⁵⁵² zette de Europese Commissie een eerste stap in de richting van een gemeenschappelijk migratiebeleid⁵⁵³.

De omzettingsdatum voor de richtlijn is 25 december 2013, maar België had tegen deze datum de richtlijn niet omgezet⁵⁵⁴. Doordat de omzetting plaats hoorde te vinden in de zesde staatshervorming, werd de omzetting in België nog complexer dan voor veel andere staten.

De opzet van de richtlijn in de Belgische context is garanderen dat voor een werknemer uit een derde land die komt werken bij een werkgever in België, slechts één

aanvraag moet worden ingediend om hem de toelating te geven om bij die werkgever in één van de drie Gewesten te werken én hem toe te laten voor een verblijf op het gehele Belgische grondgebied.

Tot nog toe moet een derdelander in ons land een dubbele procedure doorlopen. De toekomstige werkgever moet eerst een arbeidsvergunning met een bijhorende arbeidskaart B aanvragen bij het bevoegde gewest. Na ontvangst van deze arbeidsvergunning en -kaart kan de toekomstige werknemer een verblijfstitel aanvragen via een visumtype D bij een Belgische diplomatieke of consulaire post in zijn land. Heeft hij al een wettig verblijf in België of kan hij buitengewone omstandigheden aantonen, dan kan hij een aanvraag tot verblijf indienen bij de gemeente waar hij verblijft⁵⁵⁵.

De omzetting van de richtlijn zal een **parallele beslissingsprocedure** invoeren. De gecombineerde procedure bestaat namelijk uit een beslissing over de toelating tot arbeid (gewestelijk) en een beslissing over het verblijf op het grondgebied (federaal door de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ)).

De omzetting van de seizoenarbeidersrichtlijn zal in België beperkte gevolgen hebben

De richtlijn regelt de situatie van derdelanders die buiten de EU verblijven om hen toe te laten hier seizoenswerk te komen doen. De gewesten mogen daarbij kiezen tussen een - strenge - arbeidsmarkttoets tot - ruime - quota, maar moeten garanderen dat de werknemers dezelfde specifieke arbeids- en socialezekerheidsrechtelijke behandeling krijgen als hier gevestigde seizoenarbeiders.

De seizoenarbeidersrichtlijn⁵⁵⁶ is de eerste Europese richtlijn⁵⁵⁷ die wordt ingevoerd over arbeidsmigratie van laag en niet-geschoolde arbeidsmigranten uit derde landen⁵⁵⁸. België moet de richtlijn omzetten tegen 30 september 2016. De lidstaten hebben een grote vrijheid bij de omzetting ervan.

De richtlijn harmoniseert de voorwaarden voor binnenkomst en verblijf, en de rechten van seizoenarbeiders⁵⁵⁹. Door hierover transparante regels in te voeren wil men de

552 Richtlijn 2011/98/EU 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

553 Een eerste voorstel van richtlijn dateerde al van 2007 maar de richtlijn werd pas, na meer dan vier jaar onderhandelingen aangenomen. De lidstaten hebben zich altijd weigerachtig opgesteld tegenover een gecommunautariseerde en horizontale harmonisatie van de arbeidsmigratie.

554 België werd voor deze niet-omzetting door de Europese Commissie in gebreke gesteld in maart 2014 (inbreukdossier 2014/0230). In april 2015 volgde een met reden omkleed advies (reasoned opinion). Het uitstel dat België vroeg werd door de Commissie afgewezen en in november 2015 heeft de Europese Commissie een inbreukprocedure tegen de Belgische staat aangevat voor het Hof van Justitie.

555 Zie *Jaarverslag Migratie 2012*, p. 117.

556 Richtlijn 2014/36/EU van 26 februari 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op seizoenarbeid (hierna: seizoenarbeidersrichtlijn).

557 Ze werd uiteindelijk aangenomen op 26 februari 2014 na 3 en half jaar onderhandelingen.

558 A. TOTOTOS "The Past, the present and the future of the seasonal workers directive", *Pécs Journal of International and European law*, 2014/I, p. 49.

559 Ook hier wordt de single permit-procedure toegepast.

arbeidsvoorwaarden en levensomstandigheden voor seizoenarbeiders garanderen en misbruiken voorkomen of beperken⁵⁶⁰.

De richtlijn geeft geen definitie van seizoenarbeid⁵⁶¹. Lidstaten moeten dit zelf definiëren in overleg met hun sociale partners. Ze kunnen de toepassing beperken tot bepaalde sectoren zoals bijvoorbeeld landbouw of toerisme. De lidstaten mogen hiervoor een arbeidsmarktonderzoek voeren.

De regeling geldt alleen voor seizoenarbeiders die zich in een derde land bevinden, maar die tijdelijk en wettig in de EU willen verblijven om seizoensarbeid te doen⁵⁶².

De richtlijn moet ook voorkomen dat hun verblijf langer duurt dan is toegestaan⁵⁶³. Een verblijf als seizoenarbeider is beperkt tot maximaal vijf tot negen maanden binnen een periode van 12 maanden. Een verblijfstitel kan voor minder dan 90 dagen of meer dan 90 dagen worden afgeleverd⁵⁶⁴. Toegelaten seizoenarbeiders hebben geen recht op intra-Europese mobiliteit.

Hoewel de richtlijn verschillende garanties invoert ter bescherming van de seizoenarbeiders, blijven een aantal onzekerheden bestaan. Zo wordt de definitie van seizoenarbeid overgelaten aan de lidstaten. Verschillende garanties zijn te vrijblijvend. Lidstaten kunnen, maar moeten niet, sancties opleggen aan werkgevers die misbruik maken of kunnen kosten verplicht opleggen aan werkgevers. Bovendien voorziet de richtlijn geen mogelijkheid van een aanvraag vanuit de EU, maar enkel voor wie zich buiten de EU bevindt. Daarnaast zijn de weigeringsgronden niet geobjectiveerd en komt het toe aan de lidstaat om dit zelf te bepalen⁵⁶⁵.

Door de zesde staatshervorming zal de richtlijn door de gewesten moeten worden omgezet. België kent geen specifieke verblijfstitel voor seizoenarbeiders. Vacatures in seizoenarbeid worden in de verschillende regio's nu ingevuld door de eigen arbeidsmarkt en EU-onderdanen, langdurig ingezetenen en derdelanders die hier al wettig verblijven, dus via vrij verkeer en het systeem van het knelpuntheroep. In de huidige Belgische regeling geldt er wel een voordelige sociale zekerheids-

en fiscaliteitsregeling voor *gelegenhedenarbeiders* (bijvoorbeeld de 65-dagenregeling voor de tuinbouw, 30-dagenregeling voor de landbouw)⁵⁶⁶. Dit systeem garandeert al gedeeltelijk de gelijke behandeling van seizoenarbeiders.

Het lijkt erop dat in België de onmiddellijke impact van de richtlijn op seizoenarbeid eerder beperkt zal zijn. Niets belet om in de toekomst toch seizoenarbeid in te voeren voor derdelanders.

2.3.4. | Aanpassingen van sociaal strafwetboek plaatsen werknemers in irregulier verblijf in een kwetsbare situatie

Sinds mei 2016 begaat elke persoon die werk in het zwart uitvoert een inbreuk, strafbaar met een administratieve boete als hij 'wetens en willens niet-aangegeven arbeid verricht'⁵⁶⁷. Ook de werkgevers krijgen een procesverbaal voor het in het zwart aanstellen van werknemers. Dit is sinds een recente aanpassing van het Sociaal Strafwetboek⁵⁶⁸.

Myria heeft, samen met de gespecialiseerde centra voor de opvang en begeleiding van slachtoffers van mensenhandel en OR.C.A (Organisatie voor Clandestiene Arbeidsmigranten), nog voor de wetwijziging, haar bezorgdheden geuit over de invoering van deze penalisering. Het risico bestaat dat deze wetwijziging een bijkomende drempel invoert, specifiek voor mensen in irregulier verblijf en (potentiële) slachtoffers van mensenhandel, die het nu al moeilijk hebben om hun rechten (gelinkt met arbeid) af te dwingen indien deze geschonden werden.

Deze groep van werknemers is zo al terughoudend om een klacht in te dienen bij de bevoegde autoriteiten in gevallen van misbruik of schending van hun rechten uit angst voor gevolgen omwille van hun irreguliere of preciaire verblijfssituatie (omdat ze een bevel om het grondgebied

560 Art. 20 en 23 seizoenarbeidersrichtlijn.

561 Art. 3 (c) seizoenarbeidersrichtlijn.

562 De richtlijn geldt niet voor niet-EU familieleden van EU-onderdanen en derdelanders die onder andere verdragen of regelingen vallen zoals bijv. intra corporate werknemers. De richtlijn geldt dus ook niet voor arbeiders die reeds een verblijf hebben in een lidstaat of die in onwettig verblijf zijn.

563 Overweging 7 seizoenarbeidersrichtlijn.

564 Art. 5, 6 en 14 seizoenarbeidersrichtlijn.

565 PICUM, Seasonal worker directive: Improvements for Treatment of non-EU Workers, But Not Enough to Prevent Exploitation, 14 november 2013.

566 Zie informatie sociale zekerheidsbijdragen: https://www.socialsecurity.be/employer/instructions/dmfa/nl/latest/instructions/socialsecuritycontributions/calculationbase/occasionals_agriculture_horticulture.html.

567 Het gaat om een sanctie van niveau 1 die bestaat uit een administratieve boete van 10 tot 100 euro (art. 101 van het Sociaal Strafwetboek). Dit bedrag wordt vermenigvuldigd met 6 (rekening houdende met de nieuwe opdecieemen), voor bijkomende informatie zie: www.werk.belgie.be/defaultNews.aspx?id=36145.

568 Art. 32 wet van 29 februari 2016 tot aanvulling en wijziging van het Sociaal Strafwetboek en houdende diverse bepalingen van sociaal strafrecht, B.S. 21 april 2016. Dit artikel voert het nieuwe artikel 183/1 in.

te verlaten of een inreisverbod kunnen krijgen of omdat ze detentie of verwijdering vrezen)⁵⁶⁹. Een risico op een sanctie voor zwartwerk zal een bijkomende drempel creëren.

Door de penaliserings van zwartwerk zullen sommige werknemers in irregulier verblijf in een nog kwetsbaardere positie komen en zullen de risico's op misbruiken van werkgevers toenemen.

Deze maatregel maakt het begeleiden van deze doelgroep nog moeilijker. Het is cruciaal om werknemers in irregulier verblijf, die zich vaak in een precaire situatie bevinden, te kunnen aansporen om klacht neer te leggen en hen te kunnen garanderen dat ze geen enkel risico lopen omwille van het

zwartwerk. Dit is ontegensprekelijk een reële stimulans om deze mensen stappen te laten zetten om hun rechten te laten afdwingen. Het penaliseren van het zwartwerk zal hen daarin verder ontmoedigen. Bovendien zal deze maatregel een bijkomend drukkingsmiddel vormen voor weinige scrupuleuze werkgevers om hun werknemers te intimideren.

Dat zal tot gevolg hebben dat deze werknemers nog kwetsbaarder worden en nog meer voorwerp kunnen uitmaken van misbruiken.

Indien de wet die de sanctierichtlijn omzet⁵⁷⁰ voorziet in een klachtenmechanisme om achterstallige lonen voor derdelanders in irregulier verblijf in te vorderen zonder hun akkoord voor de werknemer (en dus zonder gevolgen voor hen) dan is deze beperkt tot de betaling van achterstallige lonen en heeft ze geen, of nauwelijks, betrekking op andere vormen van misbruiken en geldt ze bovendien niet voor alle vreemdelingen.

We merken ook op dat deze maatregel ingaat tegen het niet-bestrafingsbeginsel⁵⁷¹ die geldt voor slachtoffers van mensenhandel⁵⁷².

Myria stelt bovendien vast dat, drie jaar na de inwerkingtreding van de wet⁵⁷³ tot omzetting van de sanctierichtlijn, nog geen organisaties aangeduid werden om in rechte te kunnen optreden om de achterstallige lonen in te vorderen in het kader van het klachtenmechanisme. De organisaties moeten per koninklijk besluit hiervoor aangeduid worden.

2.4. | Studenten

Nieuwe richtlijn voor studenten en onderzoekers uit derde landen

In maart 2016 heeft de Europese Raad het voorstel van een richtlijn over de binnenkomst- en verblijfsvoorwaarden van onder meer studenten en onderzoekers uit derde landen formeel aangenomen⁵⁷⁴. Het voorstel van een richtlijn van de Europese Commissie dateerde ondertussen al van maart 2013.

In mei 2016 keurde het Europese parlement de tekst goed. De lidstaten hebben nu tijd tot 23 mei 2018 om de richtlijn om te zetten in hun nationaal recht.

Momenteel zijn de studentenrichtlijn en de onderzoekersrichtlijn⁵⁷⁵ van toepassing in België. De nieuwe richtlijn voegt de twee richtlijnen samen. De Europese Commissie wil om economische en demografische redenen het voor deze groep aantrekkelijker maken om naar de EU te komen en eventueel nadien te blijven. De EU kampt namelijk met een tekort aan geschoolde werknemers in bepaalde sectoren zoals ICT en gezondheidszorg.

569 Over dit onderwerp, zie Jaarverslag migratie 2013, hoofdstuk III, C. Uitdaging onder de loep: de omzetting van de sanctie-richtlijn, één jaar later.

570 Wet tot vaststelling van sancties en maatregelen voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, 11 februari 2013, BS, 22 februari 2013.

571 Dit beginsel gaat uit van het idee dat het slachtoffer ok al heeft het een misdrijf gepleegd, niet autonoom heeft gehandeld. Ofwel door de mate waarin de mensenhandelaars controle over het slachtoffer hebben uitgeoefend, of vanwege de door hen gebruikte methodes. Concreet betekent het dus dat de slachtoffers niet bestraft worden voor inbreuken gepleegd in dit kader of als gevolg van mensenhandel. Voor meer informatie hierover zie jaarverslag mensenhandel en mensensmokkel 2012, *Bouwen aan vertrouwen*, p. 9-40.

572 Dit element zal behandeld worden in het jaarverslag Mensenhandel en Mensensmokkel 2016 van Myria.

573 Wet tot vaststelling van sancties en maatregelen voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, 11 februari 2013, BS, 22 februari 2013.

574 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, scholierenuitwisseling, bezoldigde en onbezoldigde stages, vrijwilligerswerk of au-pairactiviteiten, COM/2013/0151 final - 2013/0081 (COD).

575 Richtlijn 2005/71/EG van de Raad van 12 oktober 2005 betreffende een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek en Richtlijn 2004/114/EG van de Raad van 13 december 2004 betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk.

Uit een stakeholdersbevraging door de Europese Commissie in 2012 bleek dat studenten, onderzoekers en andere groepen die onder het toepassingsgebied vallen van deze richtlijnen verschillende moeilijkheden ondervinden. Zo verschillen de toegangs- en verblijfsvoorwaarden van lidstaat tot lidstaat, hebben ze slechts beperkte mogelijkheden om te werken tijdens hun verblijf, hebben ze ook een beperkte mogelijkheid om te werken na de studies of onderzoek, ook hun familieleden hebben maar een beperkte mogelijkheid om te werken. Ook verhuizen van deze ene naar een andere lidstaat is vaak zeer moeilijk tot onmogelijk.

AANBEVELINGEN

De motieven van de eerste verblijfstitels worden geregistreerd voor alle vreemdelingen, maar de DVZ publiceert ze alleen voor onderdanen van derde landen, ten behoeve van Eurostat. Myria meent dat het in het kader van de economische migratie bijzonder interessant zou zijn om ze ook te kennen voor EU-burgers, aangezien velen van hen hun recht op vrij verkeer uitoefenen om economische redenen.

De omvang van detacheringen – alleen al 15.000 derdelanders in 2015 – vraagt om een vorm van monitoring die vollediger is dan de huidige Limosa (een controle-instrument ten dienste van de socialezekerheidsinstellingen). Myria beveelt aan om:

- accuraat te rapporteren over de duur van alle detacheringen;
- na te gaan hoeveel gedetacheerden zich daadwerkelijk inschrijven in de gemeente van hun woonplaats (zodra hun verblijfsperiode de duur van 90 dagen overschrijdt);
- na te gaan in welke mate en op welke manier gedetacheerden gebruikmaken van de mogelijkheid om zich in de loop van of na afloop van hun detachering, in België te vestigen als werknemer.

Myria stelt vast dat, drie jaar na de inwerkingtreding van de wet tot omzetting van de sanctierichtlijn, nog geen organisaties aangeduid werden om in rechte te kunnen optreden om de achterstallige lonen in te vorderen in het kader van het klachtenmechanisme. Myria roept op om de organisaties per koninklijk besluit hiervoor aan te duiden.