

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3442

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juni 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 4 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Voorstel voor de richtlijn inzake de status van langdurig ingezetene derdelanders (Kamerstuk 22 112, nr. 3439)

Fiche: Richtlijn inzake enkelvoudige toelatingsprocedure en de gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA) (Kamerstuk 22 112, nr. 3440)

Fiche: Verordening inzake digitalisering visumprocedure (Kamerstuk 22 112, nr. 3441)

Fiche: Mededeling – aantrekken van vaardigheden en talent naar de EU

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Mededeling – aantrekken van vaardigheden en talent naar de EU

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europese Parlement, de Raad, het Europees Economisch Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – aantrekken van vaardigheden en talent naar de EU.

b) Datum ontvangst Commissiedocument

27 april 2022

c) Nr. Commissiedocument

COM(2022) 657

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A657%3AFIN&qid=1651223944578>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

Niet opgesteld.

f) Behandelingstraject Raad

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid, in nauwe samenwerking met het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

De Commissie presenteert een mededeling waarin acties worden voorgesteld op het gebied van legale migratie om krapte op de Europese arbeidsmarkt te verlichten en migratiesamenwerking met derde landen te versterken, onder andere met het doel om irreguliere migratie te verminderen. De krapte op de Europese arbeidsmarkt is volgens de Commissie onder meer het gevolg van vergrijzing en de krimpende beroepsbevolking in de Europese Unie. Daarnaast geeft de Commissie aan dat de transitie naar een groene en digitale economie om specifieke vaardigheden en extra personeel vraagt. Het is daarbij van belang dat de Europese Unie wereldwijd kan blijven concurreren op het gebied van innovatie. De Commissie geeft aan dat ook ingezet dient te worden op een hogere arbeidsmarktparticipatie en op het verbeteren van vaardigheden van mensen gedurende de loopbaan via de Europese Vaardigheden-agenda¹. Volgens de Commissie is het mobiliseren van binnenlandse arbeidskrachten en inzet van intra-EU mobiliteit niet langer voldoende met het oog op de demografische ontwikkelingen (vergrijzing) en toenemende tekorten op de arbeidsmarkt. Daarom stelt de Commissie een strategische en toekomstgerichte aanpak voor op het aantrekken en behouden van

¹ Kamerstuk 22 112, nr. 2906

talent en het kanaliseren van legale migratie. De Commissie benadrukt daarbij dat legale migratie een gedeelde competentie is tussen de Europese Unie en de lidstaten. Lidstaten houden nadrukkelijk de bevoegdheid om het aantal toe te laten arbeidsmigranten uit derde landen te bepalen.

De mededeling bouwt voort op het in september 2020 gelanceerde EU migratie- en asielpact, waarin een alomvattend raamwerk voor het EU migratie- en asielpact gepresenteerd werd.² De mededeling die de Commissie nu gepubliceerd heeft, bestaat uit drie onderdelen: een wetgevende pijler met een wijziging van de richtlijn inzake langdurige ingezetene derdelanders en een wijziging van de richtlijn inzake de gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid³; een operationele pijler met voorstellen voor de ontwikkeling van Talentpartnerschappen en een EU Talent Pool; en een toekomstgerichte pijler met voorstellen op het aantrekken van zorgpersoneel, jongerenuitwisseling en toelating van innovatieve ondernemers en oprichters van startups. De wetgevende pijler die toeziet op de herziening van de twee genoemde richtlijnen wordt in twee separate BNC-fiches behandeld, de operationele en toekomstgerichte pijler worden in dit BNC-fiche uiteengezet. De Commissie heeft bovenstaande pijlers en bijbehorende voorstellen geïdentificeerd op basis van een publieke consultatie met inbreng van lidstaten, waaronder Nederland,⁴ het Europees Parlement, Europese sociale partners, het maatschappelijk middenveld en burgers.

Voor wat betreft de operationele pijler komt de Commissie met een nadere uitwerking van de in het EU migratie- en asielpact reeds aangekondigde Talentpartnerschappen. Met de Talentpartnerschappen wordt beoogd ondersteuning te bieden aan lidstaten voor het opzetten van vrijwillige migratieafspraken tussen EU-lidstaten en prioritaire migratielanden in het kader van werk of training en met capaciteitsopbouw en investeringen in menselijk kapitaal in partnerlanden. De Talentpartnerschappen dragen daarmee bij aan een integrale benadering van migratiesamenwerking, waar ook het tegengaan van irreguliere migratie en effectieve terugkeersamenwerking onderdeel van zijn. De partnerschappen staan open voor migranten van alle opleidingsniveaus en verschillende sectoren, afhankelijk van de wensen van de betrokken landen en met aandacht voor het risico van *braindrain* en de kansen om *braingain*.

Zowel tijdelijke, circulaire als langdurige arbeidsmigratie is mogelijk binnen de partnerschappen, opnieuw afhankelijk van de wensen van de betrokken landen. De Commissie is voornemens al bestaande pilotprojecten in diverse lidstaten uit te bouwen. De Commissie moedigt lidstaten aan om met een aantal lidstaten samen een partnerschap met een derde land aan te gaan, en om alle relevante *stakeholders* bij het ontwerp en de implementatie van het partnerschap te betrekken. De Commissie is voornemens in EU-verband in te zetten op Talentpartnerschappen met Egypte, Marokko en Tunesië, waarbij eind 2022 zal worden gestart met de implementatie. De Commissie zal parallel hieraan ook de haalbaarheid onderzoeken van Talentpartnerschappen met Senegal, Nigeria, Bangladesh en Pakistan.

Aanvullend presenteert de Commissie een nadere uitwerking van de – eveneens in het migratie – en asielpact aangekondigde – EU-Talentedpool. Volgens de Commissie kan een EU-Talentedpool (in de vorm van een

² COM(2020) 609; Kamerstuk 22 112, nr. 2955. Richtlijn 2003/109/EC

³ Richtlijn 2011/98/EU

⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 3003

onlinedatabase) de EU aantrekkelijker maken door onderdanen van derde landen die op zoek zijn naar werk, en werkgevers in de EU die op zoek zijn naar talent, aan elkaar te koppelen. Aanvullend stelt de Commissie een pilotproject voor om de toegang tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken voor Oekraïners die vallen onder de Richtlijn tijdelijke bescherming.⁵ Deze pilot is gericht op het verbeteren van de matching tussen werkgevers en Oekraïners die willen en kunnen werken en kan autoriteiten een overzicht geven van de vaardigheden en kwalificaties van Oekraïners die in hun land aanwezig zijn. De pilot zal worden ontwikkeld in samenwerking met geïnteresseerde lidstaten en in consultatie met sociale partners en andere relevante stakeholders. Het is de bedoeling dat deze pilot in de zomer van 2022 wordt gelanceerd. Zowel de deelname aan de Talentpartnerschappen als de EU-Talentedpool is op vrijwillige basis.

Verder is de Commissie van plan om de *governance* van arbeidsmigratie op EU-niveau te verbeteren middels een nieuw platform. Dit platform moet discussies op operationeel niveau faciliteren over kwesties zoals de externe dimensie van migratiebeleid, arbeidsmarkttekorten en andere onderwerpen die verband houden met arbeidsmarktprocessen. Hierbij zullen onder andere vertegenwoordigers van sociale partners, EU-agentschappen en openbare arbeidsbemiddelingsdiensten worden betrokken. De operationalisering van de Talent Partnerschappen en de EU Talentedpool zal ook worden ondersteund door dit platform.

De Commissie is voornemens verdere mogelijkheden voor legale migratie naar de EU op middellange tot langere termijn te onderzoeken. Voor wat betreft de toekomstgerichte pijler ziet de Commissie mogelijkheden voor beleidsmaatregelen op drie terreinen: tekorten in de zorg, jongerenuitwisselingen en innovatie. Vanwege de arbeidsmarkttekorten die de Commissie ziet in de langdurige zorg, is zij voornemens in kaart te brengen wat de behoeftes, toelatingscriteria en rechten zijn van langdurige-zorg medewerkers van buiten de EU in de verschillende lidstaten. Daarnaast zal de Commissie onderzoeken wat de toegevoegde waarde en haalbaarheid is van een EU-toelatingssysteem voor zorgpersoneel voor langdurige zorg van buiten de EU. De Commissie geeft in de mededeling niet aan of zij ook andere manieren zal onderzoeken om aan de vraag naar zorgpersoneel voor de langdurige zorg te kunnen voldoen. Verder gaat de Commissie de haalbaarheid onderzoeken van een EU-jongerenuitwisselingsprogramma om de EU aantrekkelijker te maken voor jongeren uit derde landen. Ook wil de Commissie de toegang van innovatieve ondernemers en startup-oprichters uit derde landen tot de Europese interne markt bevorderen. Daarvoor gaat de Commissie de relevantie van een nieuw EU-visum voor innovatieve ondernemers onderzoeken, geïnspireerd op bestaande nationale regelingen van lidstaten.

Tot slot wil de Commissie in het derde kwartaal van 2022 een high-level conferentie organiseren over de voorstellen in de mededeling. Tijdens de conferentie wil de Commissie tevens het nieuwe EU-platform voor arbeidsmigratie lanceren.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet erkent dat arbeidsmigranten een belangrijke bijdrage leveren aan de Nederlandse economie, en dat zij werken in voor Nederland belangrijke sectoren. Echter zijn de laatste jaren ook de schaduwkanten

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A32001L0055>

van arbeidsmigratie duidelijk naar voren gekomen. Om uitbuiting van arbeidsmigranten tegen te gaan, slechte huisvesting aan te pakken, en oneerlijke concurrentie en verdringing op de arbeidsmarkt te voorkomen, voert het kabinet de aanbevelingen uit het rapport van Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (Commissie Roemer) uit.⁶

Het kabinet ziet evenals de Commissie dat een verscheidenheid aan sectoren momenteel te maken heeft met toenemende krapte op de arbeidsmarkt. Die krapte is problematisch als gekeken wordt naar de grote maatschappelijke opgaven van deze tijd. Er is goed opgeleid en genoeg personeel nodig om te werken aan noodzakelijke transitie en de prioriteiten die het kabinet heeft gesteld. Het kabinet ziet een duidelijke rol voor de overheid om krapte aan te pakken, naast de essentiële rol van werkgevers. Daarom onderzoekt het kabinet op dit moment de verschillende mogelijkheden om de krapte op de arbeidsmarkt aan te pakken via drie pijlers: het verminderen van de vraag naar arbeid, het vergroten van het arbeidsaanbod en het verbeteren van de match tussen vraag en aanbod.⁷ Hierbij kan onder meer gedacht worden aan arbeidsbesparende technologie, de inzet van onbenut arbeidspotentieel, het stimuleren van mensen om meer uren te werken, een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, en om- en bijscholing. Het kabinet ziet arbeidsmigratie van buiten de EU, met uitzondering van kennismigratie, als sluitstuk voor de aanpak van tekorten op de arbeidsmarkt. Voor de zomer zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd via een brief over de brede aanpak van arbeidsmarkttekorten.

In Nederland is toegang tot de arbeidsmarkt voor arbeidsmigranten van buiten de EU geregeld in de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Het uitgangspunt is dat aan de vraag naar arbeid in eerste instantie moet worden voldaan door het arbeidsaanbod dat in Nederland, de Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland aanwezig is in te zetten. Het UWV toetst per individuele aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning of er aanbod is. Daarnaast streeft het kabinet ernaar om internationaal talent dat een bijdrage levert aan de Nederlandse kenniseconomie, concurrentiekracht en innovatief vermogen, te faciliteren, bijvoorbeeld via de kennismigrantenregeling⁸. Ten aanzien van deze doelgroep voert het kabinet uitnodigend beleid.

Nederland zet zich al langere tijd in voor brede Europese partnerschappen op migratie met landen van herkomst, transit en opvang. In het coalitieakkoord staat dat het kabinet in het EU-migratiebeleid wil inzetten op migratiepartnerschappen met derde landen die materieel voldoen aan de voorwaarden van het Vluchtelingenverdrag om migratiestromen te beheersen en terugkeer te realiseren. Een van de specifieke voornemens uit het coalitieakkoord is om als onderdeel van afspraken met derde landen over het terugnemen van uitgeprocedeerde asielzoekers, beleid te maken om in dit kader een gerichte visumverlening en tijdelijke legale en circulaire arbeidsmigratie mogelijk te maken binnen strikte wederzijdse afspraken.⁹

In Nederland willen we altijd ruimte hebben om mensen op te vangen die op de vlucht zijn voor oorlog, geweld en vervolging. Hoewel opvang en het bieden van een veiligheid natuurlijk voorop staan, hebben

⁶ Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, coalitieakkoord 2021–2025, p. 40. (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77)

⁷ Planningsbrief Ministerie SZW, p. 4 (Kamerstuk 35 925 XV, nr. 88)

⁸ www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/buitenlandse-werknemers/vraag-en-antwoord/wanneer-mag-een-kennismigrant-in-nederland-werken

⁹ Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, coalitieakkoord 2021–2025, p. 26.

ontheemden uit Oekraïne ook de mogelijkheid gekregen om in Nederland te werken. Het kabinet vindt het daarom belangrijk dat ontheemden uit Oekraïne die vallen onder de Europese richtlijn tijdelijke bescherming de kans krijgen om te werken in Nederland als zij dat willen. Met terugwerkende kracht is daarom op 1 april 2022 een vrijstelling van de tewerkstellingsvergunningsplicht in werking getreden, voor ontheemden die onder de Richtlijn tijdelijke bescherming vallen en arbeid in loondienst willen verrichten.¹⁰ Om risico's op misstanden te beperken heeft het kabinet voor werkgevers die Oekraïners in dienst willen nemen een meldplicht ingesteld.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet ziet evenals de Commissie dat arbeidsmigranten een belangrijke bijdrage leveren aan de Europese economieën. In bredere context bezien raakt arbeidsmigratie aan een verscheidenheid van beleidsterreinen zoals huisvesting, zorg, onderwijs, openbare orde en veiligheid, (irreguliere) migratie, terugkeer en overname, maar ook aan grote maatschappelijke en sociaaleconomische vraagstukken, waaronder integratie. Zoals wat voor economie we als Nederland willen zijn, wat de impact is op de brede welvaart, en welke rol afspraken over tijdelijke en circulaire arbeidsmigratie kunnen vervullen bij migratiesamenwerking met derde landen. Het kabinet beziet de mededeling van de Commissie daarom vanuit verschillende invalshoeken, zoals de aanbevelingen van de Commissie Roemer over op grote schaal onacceptabele misstanden bij arbeidsmigranten, de krapte op de arbeidsmarkt, de korte- en lange termijneffecten van (meer) arbeidsmigratie, de gevolgen van intra-EU mobiliteit en migratiesamenwerking met derde landen.

Het kabinet heeft grote zorgen over de situatie van arbeidsmigranten in Nederland. Er vinden te vaak misstanden plaats op grote schaal. Zo blijkt uit het recent onderzoek van SEO dat bij ongeveer 1 op de 6 arbeidsmigranten afkomstig uit Polen, Roemenië en Spanje die in Nederland wonen en werken meerdere zaken niet op orde zijn (zoals huisvesting, beloning, arbeidsomstandigheden).¹¹ Dit betekent dat enkel van deze groep van 300.000 mensen, al ongeveer 50.000 mensen onder omstandigheden in Nederland wonen en werken die niet acceptabel zijn. Deze cijfers hebben enkel betrekking op arbeidsmigranten uit Polen, Roemenië en Spanje, dus in werkelijk zal dit aantal beduidend hoger liggen.

Om uitbuiting van werknemers tegen te gaan, slechte huisvesting aan te pakken, en oneerlijke concurrentie en verdringing op de arbeidsmarkt te voorkomen, voert het kabinet de korte en lange termijn aanbevelingen uit het rapport van Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (Commissie Roemer) uit en zet zij alles op alles in het tegengaan van misstanden, met alle betrokken partners.¹² De schaduwkant van arbeidsmigratie blijft volgens het kabinet onderbelicht in de mededeling van de Commissie. Dit geldt ook voor korte- en lange termijneffecten van (meer) arbeidsmigratie op tal van beleidsterreinen, zoals de effecten op huisvesting, zorg, onderwijs, openbare orde en veiligheid, maar ook op sociale cohesie in wijken en buurten. Het kabinet zal dit punt actief inbrengen in zijn contacten met de Commissie.

Het kabinet erkent evenals de Commissie dat er sprake is van krapte op de arbeidsmarkt, onder andere veroorzaakt door demografische ontwikkelingen (vergrijzing) en noodzakelijke groene- en digitale transitie. Volgens de Commissie is het mobiliseren van binnenlandse arbeidskrachten en

¹⁰ Kamerstuk 19 637, nr. 2834.

¹¹ Goed werkgeverschap voor kortverblijvende arbeidsmigranten – SEO Economisch Onderzoek

¹² Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, coalitieakkoord 2021–2025, p. 40.

inzet van intra-EU mobiliteit niet langer voldoende en dient daarom gekeken te worden naar het aantrekken van vaardigheden en talent van buiten de EU. Het kabinet is, anders dan de Commissie, van mening dat bij het oplossen van de arbeidsmarktkrapte eerst mensen aan een baan moeten worden geholpen die nu nog aan de kant staan. In Nederland zijn er op dit moment 1,1 miljoen mensen die (meer) zouden willen werken. Mensen staan «aan de kant» als zij bijvoorbeeld langdurig werkloos zijn (83.000 mensen), of beschikbaar zijn maar niet naar werk gezocht hebben (162.000 mensen). Daarnaast wordt in Nederland in vergelijking met andere EU-lidstaten relatief veel in deeltijd gewerkt. Van de net genoemde 1,1 miljoen mensen, willen er 505 duizend deeltijdwerkers meer uren werken en zijn daarvoor direct beschikbaar.¹³ Het kabinet beschouwt het stimuleren van mensen om meer te gaan werken daarom ook als een van de oplossingen voor deze uitdagingen. Ook binnen de EU – waarbinnen het vrij verkeer geldt – is nog sprake van onbenut arbeidspotentieel.¹⁴ In verschillende andere EU-lidstaten is, hoewel sprake is van een langjarige neerwaartse trend, nog steeds sprake van forse (jeugd)werkloosheid. In de EU als geheel raamt de EC voor 2022 een werkloosheid van 6,7%, in verschillende lidstaten ligt de jeugdwerkloosheid ruim boven de 10%, zoals in Frankrijk (ca. 16%), Italië (ca. 25%) en Spanje (ca. 30%). Het kabinet ziet arbeidsmigratie van buiten de EU als sluitstuk van de aanpak van krapte op de arbeidsmarkt. Werkgevers in Nederland kunnen arbeidsmigranten van buiten de EU werven, wanneer zij voldoen aan de voorwaarden van de Wav en kunnen aantonen eerst te hebben gezocht naar personeel binnen Nederland en de EER. Voor internationaal talent dat een bijdrage levert aan de Nederlandse kenniseconomie, de concurrentiekracht en het innovatief vermogen, heeft Nederland een uitnodigend beleid en gelden uitzonderingen. Het kabinet steunt daarom de ambitie van de Commissie om talent van buiten de EU dat een bijdrage kan leveren aan de kenniseconomie, aan te trekken.

Het kabinet vindt het belangrijk dat de Commissie onderstreept dat de lidstaten de bevoegdheid houden om het aantal toe te laten arbeidsmigranten van buiten de EU zelf te bepalen. Lidstaten blijven ook zelf verantwoordelijk voor de keuze welke arbeidsmigranten worden toegelaten en onder welke voorwaarden. Zoals ook in de reactie op de publieke consultatie in het kader van het asiel- en migratiepact is benadrukt,¹⁵ is het van belang dat lidstaten de bevoegdheid hebben om hun beleid ten aanzien van toegang voor derdelanders zo vorm te geven, dat dit aansluit bij de nationale arbeidsmarktbehoeften. Aan deze bevoegdheid wordt door de voorstellen in de mededeling niet getornd, dat is positief. Bij de nadere uitwerking van de voorstellen blijft het behoud van deze bevoegdheid een belangrijk aandachtspunt. Ook vindt het kabinet het belangrijk dat de Commissie bij de uitwerking van de voorstellen terdege aandacht heeft voor detachering van derdelanders onder het vrij verkeer van diensten/intra-EU arbeidsmobiliteit en de gevolgen daarvan. Op basis van de mededeling is onduidelijk hoe de Commissie hiermee omgaat, bijvoorbeeld in relatie tot de Talentpartnerschappen. Het kabinet zal hier actief naar vragen in de contacten met de Commissie.

Het opzetten van Talentpartnerschappen met prioritaire migratielanden ziet het kabinet niet als oplossing voor tekorten op de arbeidsmarkt. Het kabinet onderschrijft wel de insteek dat partnerschappen met prioritaire

¹³ De overige groep (374.000 mensen) van deze 1,1 miljoen mensen is onder andere te verklaren door (standaard) frictiewerkloosheid of het volgen van een opleiding. De verwachting is dat deze groep mensen vanzelf werk vindt of bijvoorbeeld bezig is met om- en bijscholing.

¹⁴ Eurostat, cijfer van maart 2022.

¹⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 3003.

migratielanden, mits goed vormgegeven, kunnen bijdragen aan een integrale benadering op migratiesamenwerking met derde landen, waaronder het tegengaan van irreguliere migratie en het verbeteren van effectieve terugkeersamenwerking voor uitgeprocedeerde asielzoekers. Deze opzet van partnerschappen bij prioritaire migratielanden sluit aan bij het Coalitieakkoord en de wens om meer grip te krijgen op migratie. Afspraken over legale migratie zijn daarbij een belangrijk onderdeel om samenwerking op migratie met belangrijke transit- en herkomstlanden te verbeteren en te versterken. Het kabinet is voornemens, zoals aangekondigd in het Coalitieakkoord, om als onderdeel van afspraken met derde landen over het terugnemen van uitgeprocedeerde asielzoekers en migranten zonder rechtmatig verblijf, beleid te maken om in dit kader gerichte visumverlening en tijdelijke, kleinschalige legale en circulaire arbeidsmigratie via pilots/stapsgewijs mogelijk te maken binnen strikte wederzijdse afspraken. Hierbij dient ook aandacht te zijn voor het absorptievermogen van Nederland en de aanbevelingen uit het rapport van Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (Commissie Roemer). De komende tijd zal het kabinet zich buigen op welke wijze het voornemen uit het coalitieakkoord vorm kan worden gegeven en zal daarbij bezien of en in hoeverre Nederland kan aansluiten bij de Talentpartnerschappen zoals die onder de hoede van de Commissie zullen worden opgezet.

Naast bovenstaande overwegingen heeft het kabinet een aantal zwaarwegende zorgen over en vragen bij de voorstellen van de Commissie. Zo heeft de Commissie volgens het kabinet nog onvoldoende belicht wat mogelijke gevolgen kunnen zijn voor de landen van herkomst. De Commissie stelt dat er aandacht dient te zijn voor het risico van *brain drain* en de kans van *brain gain*, maar hoe dit vorm krijgt blijft onhelder en moet nog uitgewerkt worden. Hetzelfde geldt voor de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers en terugkeer bij circulaire en tijdelijke arbeidsmigratie, alsook voor derdelanders die legaal de EU zijn ingereisd en in een andere lidstaat asiel aan kunnen vragen. Het is verder niet duidelijk op welke wijze voorkomen kan worden dat derdelanders (naderhand) in andere lidstaten die niet deelnemen aan de Talentpartnerschappen gaan werken. Deze intra-EU mobiliteit dient volgens het kabinet terdege geadresseerd te worden, alvorens het kabinet een positie kan aannemen ten aanzien van dit onderdeel van de mededeling. Het kabinet acht dat onvoldoende aandacht is gegeven aan de juridische uitwerking van Talentpartnerschappen. Het kabinet zal de Commissie vragen om bovenstaande vraagstukken uit te werken en toe te lichten, en aandacht vragen voor de schaduwkanten van arbeidsmigratie (misstanden) en het absorptievermogen van lidstaten (druk op voorzieningen zoals huisvesting, zorg, onderwijs, openbare orde en veiligheid, opvang asielzoekers en migranten, terugkeer en overname afgewezen asielzoekers en migranten) maar ook de impact op het draagvlak voor arbeidsmigratie en sociale cohesie, alvorens een besluit te nemen over vrijwillige deelname van Nederland aan de Talentpartnerschappen.

Het voorstel van de Commissie om een EU-talentedepot te ontwikkelen, ziet het kabinet als potentieel interessant, vooral voor het aantrekken van internationaal talent dat een bijdrage kan leveren aan de Nederlandse kenniseconomie. Het kabinet wil daarbij wel onderstrepen dat een match niet zomaar toegang kan geven tot de arbeidsmarkt in een lidstaat, maar dat men nog steeds moet voldoen aan voorwaarden van de aanvraagprocedures van de lidstaat. Aandachtspunten bij de verdere uitwerking zijn bovendien de criteria op grond waarvan een geïnteresseerde arbeidsmigrant kan worden opgenomen in de talentpool, wat er precies van werkgevers wordt gevraagd en hoe bescherming van privacy en veilige uitwisseling van gegevens gegarandeerd kan worden. Verder is het kabinet verheugd om te zien dat de Commissie ook aandacht heeft voor

de integratie op de arbeidsmarkt van Oekraïners die vallen onder de Richtlijn tijdelijke bescherming. Het kabinet onderstreept het belang van goede matching tussen werkgevers en Oekraïners die willen en kunnen werken. Het kabinet vindt het in het kader van bemiddeling naar werk belangrijk dat werkzoekenden die het nodig hebben, kunnen rekenen op ondersteunende dienstverlening. Het kabinet zal daarom in afstemming met de betrokken partijen op nationaal niveau kijken hoe het pilotproject van de Commissie deel kan uitmaken van de informatievoorziening, matching en ondersteuning in Nederland voor Oekraïense ontheemden die aan het werk willen.

Het is nog onduidelijk hoe het platform ter verbetering van de *governance* op arbeidsmigratie er precies uit gaat zien. Het kabinet vraagt zich bijvoorbeeld af hoe dit platform zich zal verhouden tot andere reeds bestaande overlegstructuren, wie hieraan zal deelnemen en wat het mandaat van het platform wordt. Het kabinet zal hierover duidelijkheid zoeken bij de Commissie. Daarnaast vindt het kabinet het belangrijk dat ook een dergelijk platform aandacht heeft voor de schaduwkant van arbeidsmigratie en de misstanden die er zijn en de bredere maatschappelijke impact.

Tot slot stelt de Commissie ook een aantal toekomstgerichte beleidsmaatregelen voor op het gebied van legale migratie naar de EU. In het algemeen hangt het van de concrete invulling van de acties af of deze acties een positieve bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse samenleving en economie. Voor wat betreft een EU-toelatingssysteem voor zorgpersoneel voor langdurige zorg van buiten de EU vindt het kabinet dat het aan de lidstaten is of er sectorspecifiek beleid gevoerd wordt betreffende arbeidsmigratie, en heeft het kabinet zorgen over het effect op intra-EU arbeidsmobiliteit en de bredere maatschappelijke impact. Daarnaast is van belang dat eerst andere opties worden verkend om tekorten in deze sector op te lossen, zoals inzet op een hogere arbeidsparticipatie en procesinnovatie. Verder is het kabinet benieuwd naar de uitkomsten van de haalbaarheidsstudie naar het EU-jongerenuitwisselingsprogramma en wat de toegevoegde waarde is in relatie tot reguleringen op nationaal niveau. Zo heeft Nederland al het *Working Holiday Programme*.¹⁶ Om de EU aantrekkelijker te maken voor innovatieve ondernemers en startups zal de Commissie de relevantie van een nieuw EU visum voor innovatieve ondernemers onderzoeken, geïnspireerd op bestaande nationale reguleringen van lidstaten. Het kabinet kijkt uit naar de uitkomsten van dit traject en heeft, zoals vermeld in het coalitieakkoord, een positieve grondhouding tegenover versterking van het Europese vestigingsklimaat voor innovatieve zelfstandige ondernemers, waaronder startups en scale-ups. Het kabinet staat er voor open om in EU-verband van gedachten te wisselen over initiatieven die bijdragen aan het verder verbeteren van het vestigingsklimaat voor innovatieve (startup)ondernemers uit derde landen. Op nationaal niveau wordt de instroom van innovatieve ondernemers uit derde landen gefaciliteerd door de verblijfsregeling voor zelfstandig ondernemers en de start-up regeling. Het kabinet vindt het belangrijk dat een dergelijke regeling op EU-niveau voldoende ruimte laat voor de kaders van soortgelijke nationale reguleringen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het model van de Talentpartnerschappen is geënt op de (pilot-)initiatieven en ervaringen van een handvol lidstaten, doorgaans (financieel) door de

¹⁶ Working Holiday Programme (WHP) / Working Holiday Scheme (WHS) | Immigration and Naturalisation Service (IND)

EU ondersteund. Deze lidstaten zullen de Talentpartnerschappen naar verwachting graag benutten om bestaande initiatieven voort te zetten en mogelijk uit te bouwen. De meeste lidstaten hebben zich echter, tot nu toe, afwachtend opgesteld ten aanzien van EU-brede initiatieven op het vlak van legale migratie. Uit eerdere discussies over de Talentpartnerschappen blijkt dat zij naast kansen ook veel praktische uitdagingen zien. In 2021 nam het Europees Parlement twee resoluties over legale migratie aan¹⁷, waarin de Commissie werd opgeroepen het wetgevings- en beleidskader van de EU te verbeteren en te ontwikkelen. Op grond van artikel 225 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) heeft het Europees Parlement de Commissie verzocht een reeks voorstellen in te dienen om de toegang tot en mobiliteit binnen de EU te vergemakkelijken en te bevorderen voor legaal migrerende onderdanen van derde landen, met als doel de bureaucratie terug te dringen, de harmonisatie te versterken, de grondrechten en gelijke behandeling te bevorderen en arbeidsuitbuiting te voorkomen. Met deze mededeling en de daaruit volgende acties komt de Commissie tegemoet aan deze oproep.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid. De mededeling heeft betrekking op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is er sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder j, VWEU). De Commissie is derhalve bevoegd om op dit terrein een mededeling te doen. Op basis van art. 79 lid 5 VWEU wordt bepaald dat het aan de lidstaten is om zelf te bepalen hoeveel derdelanders tot hun grondgebied worden toegelaten teneinde daar al dan niet in loondienst of als zelfstandige arbeid te verrichten.

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit. Het doel van de mededeling is om krapte op de Europese arbeidsmarkt tegen te gaan en irreguliere migratie te voorkomen. Gelet op de grensoverschrijdende aspecten van deze uitdagingen, kunnen de voorgestelde initiatieven op EU niveau toegevoegde waarde hebben bij de realisatie van de doelstellingen. Optreden op EU-niveau is daarom gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een deels positieve, deels negatieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling. Het doel van de mededeling is om krapte op de Europese arbeidsmarkt tegen te gaan en irreguliere migratie te voorkomen. De voorgestelde acties uit de mededeling, zoals het opzetten van een EU Talenten Pool en de Talent Partnerschappen, kunnen volgens het kabinet geschikt zijn om een gedeelte van deze doelstellingen te bereiken. Het kabinet heeft daarom een deels positieve grondhouding ten opzichte van de voorstellen over

¹⁷ European Parliament resolution of 20 May 2021 on new avenues for legal labour migration (2020/2010(INI)); European Parliament resolution of 25 November 2021 with recommendations to the Commission on legal migration policy and law.

een integrale benadering op migratiesamenwerking met derde landen, waaronder het tegengaan van irreguliere migratie en het verbeteren van effectieve terugkeersamenwerking voor uitgeprocedeerde asielzoekers. Voor het bereiken van deze doelstelling gaan de voorgestelde acties ook niet verder dan noodzakelijk, gelet op het vrijwillig karakter van de voorstellen.

Het kabinet heeft echter een deels negatieve grondhouding ten opzichte van de noodzakelijkheid van de voorgestelde acties van de Commissie ten aanzien van de doelstelling om de krapte op de Europese arbeidsmarkt aan te pakken. Ten aanzien van het bereiken van deze doelstelling (in tegenstelling tot de doelstelling van het tegengaan van irreguliere migratie en effectieve terugkeersamenwerking), is het kabinet van mening dat de Commissie onvoldoende toelicht waarom niet wordt gekozen voor een minder ingrijpend optreden. Het kabinet ziet een oplossing voor deze doelstelling allereerst bij het aan een baan helpen van mensen die nu nog aan de kant staan en het stimuleren van mensen om meer uren te werken. Het kabinet is bovendien van mening dat eerst naar intra-EU arbeidsmigratie gekeken kan worden. Ook vindt het kabinet dat onvoldoende aandacht wordt besteed aan de korte en lange-termijn effecten van (meer) arbeidsmigratie op tal van beleidsterreinen, zoals de effecten op huisvesting, openbare orde en veiligheid, zorg, onderwijs en het draagvlak voor migratie in den brede. Eveneens is onvoldoende aandacht voor het aanpakken van onacceptabele misstanden rondom arbeidsmigranten. Ook heeft de Commissie nog niet voorzien in de juridische uitwerking van de Partnerschappen en de mogelijke effecten daarvan, zoals het effect op intra-EU arbeidsmobiliteit en in het bijzonder de mogelijkheid van detachering van derdelanders naar andere EU-lidstaten onder het vrij verkeer van diensten. Het kabinet zal deze punten actief inbrengen in zijn contacten met de Commissie.

d) Financiële gevolgen

De mededeling kent volgens de Commissie geen directe gevolgen voor de Europese begroting.

Voor het operationaliseren van de Talentpartnerschappen noemt de Commissie dat diverse financiële middelen gemobiliseerd kunnen worden, waaronder het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI), het Asiel, Migratie en Integratiefonds (AMIF), fondsen van lidstaten zelf en financiering vanuit de private sector. Ook financiering vanuit partnerlanden zou volgens de Commissie benut kunnen worden. De Commissie noemt dat met name het mobiliseren van financiering vanuit de private sector van groot belang is voor de lange-termijn impact en duurzame werking van de Talent Partnerschappen.

Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

De mededeling heeft geen directe financiële consequenties voor de nationale begroting. Eventuele budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Daarbij dient ook rekening gehouden te worden met eventuele budgettaire gevolgen voor medeoverheden.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De mededeling heeft op zichzelf geen effect op regeldruk en administratieve lasten, aangezien deze niet tot wijzigingen in bestaande wet- en regelgeving noopt. De gevolgen voor regeldruk van de juridische pijler en de daarin aangekondigde richtlijnherzieningen worden in het desbetreffende BNC-fiches behandeld.

De effecten van de mededeling op de concurrentiekracht schat het kabinet in beginsel positief in. Een doelstelling van de mededeling is om de Europese Unie in mondiaal opzicht kan blijven concurreren op het gebied van innovatie door het tegengaan van arbeidsmarktkrapte. Hoewel het kabinet partnerschappen niet ziet als een middel om de krapte op de arbeidsmarkt in Nederland te verminderen, kan het in Europees verband wel een bijdrage daaraan leveren. Met de voorgestelde acties kan de mededeling derhalve bijdragen aan het bevorderen van de Europese concurrentiekracht.

In prioritaire migratielanden bestaat een grote behoefte aan mogelijkheden om langs legale routes in Europa te verblijven, werken of studeren. In EU-verband en bilaterale contacten wijzen zij steeds op legale migratie als kernonderdeel van bredere (migratie)samenwerking, waar afspraken over het bevorderen van terugkeer en verminderen van irreguliere migratie ook onderdeel van zijn. De mededeling kan een positieve bijdrage leveren inzake de Europese dialoog over migratie met derde landen, evenals de bredere diplomatieke en politieke betrekkingen, aangezien derde landen geregeld de wens uitspreken om samen te werken op het gebied van legale migratie.