

Benchmark

Seizoenarbeid in EU-lidstaten

De situatie in Nederland vergeleken met andere EU-lidstaten

De benchmarks van EMN Nederland vergelijken de Nederlandse onderzoeksresultaten met de andere lidstaten van de Europese Unie (EU) en Noorwegen. Wat zijn de meest relevante overeenkomsten en verschillen? Daarnaast kan er worden ingegaan op de actualiteit met betrekking tot het onderwerp. De benchmarks zijn een bijlage bij de volledige thematische EMN-onderzoeken (syntheserapporten met alle onderzoeksresultaten per EU-lidstaat). EMN Nederland stelt de benchmarks op in overleg met de betrokken Nederlandse experts.

Het Europees Migratienetwerk (EMN) heeft in 2020 een onderzoek uitgevoerd naar seizoenarbeid door migranten van buiten de EU in 25 lidstaten en het Verenigd Koninkrijk (VK).¹ Het onderzoek heet: 'Attracting and Protecting Seasonal Workers in the EU and the United Kingdom' en is in december 2020 gepubliceerd. Het betreft seizoenarbeid in het kader van de Europese richtlijn seizoenarbeiders (2014/36/EU).² Het onderzoek gaat in op de verschillende benaderingen van lidstaten bij het aantrekken en beschermen van deze migranten.

Inhoud

- Opvallende inzichten uit het onderzoek
- Het profiel van seizoenarbeiders
- Het aantrekken van seizoenarbeiders
- Bescherming van de rechten van seizoenarbeiders

Seizoenarbeid door migranten van buiten de EU – situatie in Nederland

Nederland heeft een restrictief beleid voor seizoenarbeiders uit landen van buiten de EU. Er geldt een arbeidsmarkttoets voor aanvragers van een verblijfsvergunning voor seizoenarbeid. Dat betekent dat het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) eerst beoordeelt of er Nederlanders zijn, andere EU/EER-onderdanen, of onderdanen van landen van buiten de EU die legaal in Nederland verblijven en vrij op de arbeidsmarkt zijn, die de vacature kunnen vervullen. Alleen als dit niet het geval is, kan een migrant worden ingehuurd als seizoenarbeider en wordt een tewerkstellingsvergunning verleend. Als de werkzaamheden langer dan 3 maanden duren, krijgt de migrant ook een tijdelijke verblijfsvergunning. Doordat er de afgelopen jaren voldoende arbeidskrachten beschikbaar waren, zijn er nog nooit seizoenarbeiders uit landen van buiten de EU toegelaten tot Nederland op grond van de richtlijn seizoenarbeiders (2014/36/EU).

Opvallende inzichten uit het onderzoek

- In 16 van de 25 lidstaten en het VK zijn seizoenarbeiders uit landen van buiten de EU noodzakelijk om in te spelen op de verschillende behoeften van de arbeidsmarkt. Sommige lidstaten hebben dan ook maatregelen genomen om seizoenarbeiders aan te trekken. Dit in tegenstelling tot (onder andere) Nederland, waar geen seizoenarbeiders zijn toegelaten op grond van de Europese richtlijn seizoenarbeiders (2014/36/EU).
- De meeste seizoenarbeiders in de lidstaten komen uit aangrenzende regio's en het merendeel is toegelaten op grond van de Richtlijn seizoenarbeiders. Oekraïne was het meest voorkomende land van herkomst in 2018. De sectoren waar seizoenarbeiders het meeste werkzaam waren in datzelfde jaar, waren landbouw, toerisme en industrie.
- Verschillende lidstaten hebben maatregelen genomen om de gevolgen van de

1 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK en UK. Het Verenigd Koninkrijk heeft de Europese Unie verlaten op 31 januari 2020, maar heeft gedurende de transitieperiode nog een bijdrage geleverd aan deze EMN studie.

2 Directive 2014/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the conditions of entry and stay of third-country nationals for the purpose of employment as seasonal workers, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32014L0036>.

COVID-19-pandemie te verzachten voor deze groep. Voorbeelden hiervan zijn verlenging van de geldigheidsduur van de vergunning voor seizoenarbeiders die al in de lidstaten zijn en opheffing van reisbeperkingen voor seizoenarbeiders.³

- In 8 lidstaten zijn gevallen gedetecteerd waarin seizoenarbeiders slachtoffer waren van uitbuiting of mensenhandel.

Het profiel van seizoenarbeiders

De meeste lidstaten⁴ hebben seizoenarbeiders uit landen van buiten de EU toegelaten op grond van de richtlijn. De uitzonderingen zijn Malta, Luxemburg, Duitsland en Nederland. In deze lidstaten is de richtlijn wel geïmplementeerd maar zijn geen seizoenarbeiders uit landen van buiten de EU toegelaten. In Ierland en het Verenigd Koninkrijk is de richtlijn niet van toepassing.

Volgens gegevens van Eurostat verschilde het aantal seizoenarbeiders dat uit landen van buiten de EU werd toegelaten sterk van lidstaat tot lidstaat, variërend van meer dan 46.000 in Polen tot ongeveer 300 in Letland in 2019.⁵ De geldigheidsduur van de afgegeven vergunningen verschilde ook per lidstaat; in Bulgarije, Polen, Roemenië, Slowakije en Slovenië werden de meeste vergunningen afgegeven voor 1 tot 90 dagen. In Estland, Italië en Portugal werden de meeste vergunningen afgegeven met een geldigheidsduur van 7 tot 9 maanden.

Seizoenarbeiders zijn meestal afkomstig uit de aangrenzende regio's van de lidstaten die ze ontvangen. Oekraïne was in 2018 het meest voorkomende land van herkomst,⁶ gevolgd door:

- Bosnië en Herzegovina, Servië, Noord-Macedonië (AT, HR, SK, SI);
- Moldavië (CY, EE, PL, UK, FI, SI);
- Wit-Rusland (EE, LT, LV, PL).

De 3 belangrijkste sectoren waar seizoenarbeiders in 2018 in de lidstaten en het VK werkten, waren landbouw (inclusief bosbouw), toerisme en industrie. Gezien het seizoensgebonden karakter van het werk, benadrukten de meeste landen⁷ dat er alleen tijdens bepaalde periodes van het jaar seizoenarbeiders nodig waren. In de meeste lidstaten⁸ en het VK waren dit de late lente tot de late zomer. Slechts in enkele lidstaten⁹ waren seizoenarbeiders nodig in het winterseizoen, bijvoorbeeld voor op wintersport gericht toerisme.

Het aantrekken van seizoenarbeiders

In 16 lidstaten¹⁰ en het VK zijn seizoenarbeiders uit derde landen noodzakelijk om in te spelen op de verschillende behoeften van de arbeidsmarkt. Dit geldt vooral in arbeidsintensieve sectoren (bijv. toerisme), in de landbouw, of in sectoren waar de arbeidsomstandigheden niet aantrekkelijk genoeg zijn voor de binnenlandse beroepsbevolking (bijv. horeca). Sommige lidstaten, zoals Frankrijk¹¹, hebben bilaterale overeenkomsten gesloten met derde landen om seizoenarbeiders aan te trekken. Hoewel Duitsland in de onderzoeksperiode geen seizoenarbeiders heeft toegelaten op grond van de richtlijn, heeft Duitsland wel een eerste bilaterale overeenkomst gesloten in 2020 met Georgië. In sommige gevallen, zoals in Spanje, worden bredere bilaterale overeenkomsten met derde landen over verschillende aspecten van arbeidsmobiliteit gebruikt om ook seizoenarbeiders aan te trekken.

Zeven lidstaten¹² hebben aangegeven dat ze niet afhankelijk zijn van seizoenarbeiders uit derde landen. In bijvoorbeeld België, Ierland en Luxemburg zijn het merendeel van de

3 Zie pagina 18 van het syntheserapport voor een overzicht van deze maatregelen.

4 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LV, PL, PT, SE, SK.

5 Van 17 lidstaten waren geen cijfers beschikbaar voor het jaar 2019.

6 CY, CZ, EE, LT, LV, PL, UK, FI, SE.

7 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, FI, FR, HR, HU, IT, LU, LT, LV, PL, PT, SE, SI, SK en UK.

8 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, FR, HR, HU, IT, LU, LT, LV, PL, PT, SI, SK en UK.

9 AT, FI, FR, SE.

10 AT, BG, CZ, EL, EE, ES, FI, FR, HR, IT, LT, PL, PT, SE, SI, SK.

11 Frankrijk heeft bilaterale overeenkomsten gesloten met Marokko en Tunesië.

12 BE, CY, IE, LU, LV, MT, NL.

seizoenarbeiders burgers uit de EU/EER. In Nederland kan de seizoensgebonden vraag op de arbeidsmarkt (tot nu toe) altijd worden voldaan door burgers uit Nederland, de EU/EER of derdelanders die legaal in Nederland verblijven en vrij zijn op de arbeidsmarkt.¹³

Er vallen twee maatregelen te onderscheiden die de toelating voor seizoenarbeiders reguleren in een aantal lidstaten. Ten eerste hebben 16 lidstaten¹⁴ een arbeidsmarkttoets ingesteld. Daarmee wordt eerst getoetst of andere EU/EER-onderdanen de vacature kunnen vervullen alvorens toegang wordt verleend tot de lidstaat aan seizoenarbeiders van buiten de EU. Ten tweede hebben 6 lidstaten¹⁵ en het VK hebben een jaarlijks quotum ingesteld voor seizoenarbeiders.

Bescherming van de rechten van seizoenarbeiders

Gelijke behandeling en rechten van seizoenarbeiders

De Richtlijn voorziet in gelijke behandeling van onderdanen van derde landen en EU/EER-onderdanen. Artikel 23, lid 2, geeft de lidstaten echter de bevoegdheid om de gelijke behandeling van onderdanen van derde landen te beperken door verminderde toegang te bieden tot bepaalde rechten. Daarvan wordt het meest gebruik gemaakt voor de toegang van seizoenarbeiders tot uitkeringen voor werkloosheid¹⁶ en gezinstoeslagen.¹⁷ Nederland kent geen beperkingen van sociale rechten voor seizoenarbeiders.

Huisvesting

Als het gaat om huisvesting interpreteren de verschillende lidstaten artikel 20 van de Richtlijn (dat vereist dat er in geschikte huisvesting wordt voorzien) op een andere manier. Er is een grote variatie in hoe de lidstaten het concept van adequate levensstandaard interpreteren. De meest gebruikte criteria zijn sanitaire voorzieningen,¹⁸ leefruimte,¹⁹ en veiligheid.²⁰ Pagina 23 van het synthesrapport geeft een overzicht van het type criteria dat wordt gebruikt door de lidstaten met betrekking tot de minimum vereisten voor huisvesting.

Bescherming van de rechten van seizoenarbeiders

4 lidstaten²¹ rapporteerden over praktische uitdagingen om de gelijke behandeling van seizoenarbeiders te garanderen. Zo noemden Oostenrijk en Slowakije bijvoorbeeld dat taalbarrières seizoenarbeiders kunnen hinderen bij het afdwingen van hun rechten. In Nederland zijn er op dit vlak geen uitdagingen, omdat er geen seizoenarbeiders zijn toegelaten van buiten de EU. De discussie in Nederland richt zich op de bescherming van rechten van seizoenarbeiders afkomstig uit andere EU-lidstaten. Verder geven 8 lidstaten²² aan dat er gevallen zijn gedetecteerd waarin seizoenarbeiders uit landen van buiten de EU slachtoffer waren van uitbuiting of mensenhandel. In Nederland zijn er ook signalen over uitbuiting en slechte werk- en leefomstandigheden ten aanzien van seizoenarbeiders uit andere EU-lidstaten (buiten de scope van dit onderzoek).²³

De belangrijkste actoren die betrokken zijn bij de bescherming van de rechten van seizoenarbeiders in de lidstaten zijn de arbeidsinspectie/het agentschap verantwoordelijk voor het regelen van arbeidsaangelegenheden;²⁴ regionale autoriteiten;²⁵ de douane of belastingautoriteiten;²⁶ de migratieautoriteiten;²⁷ de Arbeidsrechtbank²⁸ en in sommige gevallen de politie en grenswachtdiensten.²⁹ Daarnaast noemden 12 lidstaten³⁰ vakbonden als belangrijke actoren, waarvan er velen een actieve rol spelen in de monitoring van werkgelegenheid en arbeidsomstandigheden voor seizoenarbeiders. Ook spelen zij een belangrijke rol bij de verspreiding van informatie over de rechten van werknemers en over beschikbare klachtenmechanismen.

13 Door middel van de arbeidsmarkttoets.

14 AT, BE (Brussels Capital-Region, Flanders Region and German-speaking Community), BG, CY, CZ, ES, FI, FR, HU, LT, LV, LU, MT, NL, PL, SK.

15 AT, CZ, EL, FR, HR, IT.

16 In BE, BG, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, PL, PT, SK, en UK. In AT in de praktijk.

17 AT, BE, BG, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HU, IT, LT, LU, LV, PL, SK, en UK.

18 AT, BE, CZ, DE, EE, ES, FR, HR, LU, PL, SE, SK en UK.

19 BE, CZ, DE, ES, FR, HR, HU, IT, LT, LU, SK.

20 AT, BE, CZ, DE, EE, ES, FR, HR, LU, PL, SE, SK en UK.

21 AT, BE, HR en SK.

22 AT (gedetecteerd door een NGO), CY, EL, FI, FR (zaken van uitbuiting met name in de agrarische sector), IT, PL en PT.

23 Kamerstukken II 2018/19, 29 861, nr. 47.

24 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, ES, FR, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, PL, PT, SE, SI, SK en UK.

25 CZ, DE, ES, FI.

26 AT, DE, SE.

27 AT, DE, ES, FR, PT, SE en UK.

28 AT, DE, ES, LU, SE.

29 DE, EE, ES, FI, FR, LV, PL, SE, SI.

30 AT, BE, BG, CZ, DE, ES, FI, FR, IT, LU, MT, SE.

31 BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT,
LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK.
32 AT, CY, CZ, HU, PT.
33 BE, BG, CY, CZ, EL, FI, FR, HR, IT, PL, PT.

22 lidstaten³¹ en het VK hebben instrumenten die kunnen worden ingezet om seizoenarbeiders en werkgevers te wijzen op hun rechten en plichten. In 5 lidstaten³² wordt deze informatie verstrekt via de website van overheidsinstellingen. 11 lidstaten³³ gaven aan specifieke procedures te hebben om seizoenarbeiders die klachten willen indienen te beschermen (in overeenstemming met artikel 25 van de Richtlijn). De overige lidstaten hebben algemene procedures om klachten in te dienen die gelden voor zowel EU- als niet-EU-werknemers.