

NIJMEGEN
SOCIOLOGY OF LAW
WORKING PAPERS



2023/01

Het Duitse vakkrachten-
immigratiebeleid

Anita Böcker

The Institute for Sociology of Law is part of the Law Faculty of the Radboud University Nijmegen. It has a long tradition of empirical research in the area of law and society. Special focuses are the legal professions, migration law and anti-discrimination law. The researchers at the Institute have different disciplinary backgrounds (including law, sociology, anthropology, development studies, Middle Eastern studies) and much of their research is interdisciplinary.

The Nijmegen Sociology of Law Working Paper Series provides a vehicle for staff members, PhD students and fellows to rapidly disseminate their research results.

ISSN 2212-7844

Nijmegen Sociology of Law Working Papers Series 2023/01
Faculty of Law
Radboud University Nijmegen
P.O. Box 9049
6500 KK Nijmegen
The Netherlands

Editors Iris Sportel, iris.sportel@ru.nl
Anita Böcker, anita.bocker@ru.nl

Lay-out Lia Sminia

Cover photo Erik van 't Hullenaar

© 2023, Anita Böcker

url <repository.ubn.ru.nl>



Dit working paper verschijnt in het kader van het onderzoek “Kansen en knelpunten van arbeidsmigratie”, uitgevoerd door het Centrum voor Migratierecht en gefinancierd door Instituut Gak (2023-2027).

Het Duitse vakkrachtenimmigratiebeleid

Anita Böcker (anita.bocker@ru.nl)

Abstract

Both the Netherlands and Germany are facing labour market shortages. The healthcare and technical sectors in particular are facing shortages of skilled workers, people with vocational training. Both countries are looking for solutions. In doing so, Germany has an increasingly open mind towards labour migration, including from outside Europe, as a possible solution. As a means to counter labour and skills shortages in the healthcare sector, among others, 'skills mobility partnerships' have been established with a large number of non-EU countries. In 2020, the so-called Skilled Immigration Act was introduced with the aim of attracting more skilled workers from non-EU countries. This paper describes the German policy, with a special focus on what lessons the Netherlands could learn from the German approach and experiences.

Key words

labour migration policy; Fachkräfteeinwanderungsgesetz; Triple Win programme; international nurse recruitment; skills mobility partnerships; skilled labour migrants; Germany; The Netherlands

Samenvatting

Zowel Nederland als Duitsland hebben te maken met krapte op de arbeidsmarkt. Onder meer de zorgsector en diverse technische branches kampen met een tekort aan geschoolde vakkrachten, mensen met een beroepsopleiding. In beide landen wordt gezocht naar oplossingen. Daarbij valt op dat Duitsland steeds meer openstaat voor arbeidsmigratie, ook van buiten Europa, als (een van de) mogelijke oplossing(en). Als middel om tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden in onder meer de zorg tegen te gaan, zijn 'skills mobility partnerships' met niet-EU-landen gesloten. In 2020 is een Vakkrachtenimmigratiewet ingevoerd met als doel om meer geschoolde vakkrachten uit derde landen aan te trekken. Dit paper beschrijft het Duitse beleid, waarbij de uiteindelijke vraag is welke lessen voor Nederland uit de Duitse aanpak en ervaringen kunnen worden getrokken.

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	5
	Opmerkingen vooraf.....	6
2	VERSOEPELINGEN ONDER DE VAKKRACHTENIMMIGRATIEWET 2019	6
	Vooralsnog tegenvallende resultaten.....	9
3	VERDERE VERSOEPELINGEN ONDER DE VAKKRACHTENIMMIGRATIEWET 2023	12
	Verwachtingen van de nieuwe wet	14
	Parlementaire behandeling	16
4	BILATERALE WERVINGSOVEREENKOMSTEN OF 'SKILLS MOBILITY PARTNERSHIPS'	17
	Westbalkanregeling	20
	Skills Experts Programm (SEP)	20
	Partnerschappen van private actoren en ngo's	21
5	SPECIALE REGELS, PROGRAMMA'S EN VOORZIENINGEN VOOR DE WERVING VAN ZORGPERSONEEL	21
	Triple Win programma voor werving verpleegkundigen.....	23
	Keurmerk en subsidieregeling voor eerlijke werving van verpleegkundigen.....	26
	Toelatingsregeling voor verpleeghulpen in de FEG 2023.....	27
6	ERKENNING VAN BUITENLANDSE KWALIFICATIES	28
7	WAT KAN NEDERLAND LEREN VAN DE DUITSE AANPAK EN ERVARINGEN	31
	LITERATUUR	34

1 Inleiding

Zowel Nederland als Duitsland hebben te maken met krapte op de arbeidsmarkt. Onder meer de zorgsector en diverse technische branches kampen momenteel met ongekende personeelstekorten en de verwachting is dat die tekorten de komende jaren nog zullen toenemen. De tekorten in de zorg en de techniek betreffen in het bijzonder ook geschoolde vakkrachten, mensen met een beroepsopleiding. In beide landen wordt gezocht naar oplossingen voor de tekorten. Daarbij valt op dat Duitsland steeds meer openstaat voor arbeidsmigratie, ook van buiten Europa, als (een van de) mogelijke oplossing(en), terwijl in Nederland arbeidsmigratie – in ieder geval door het kabinet – als ‘sluistuk’ van de aanpak van krapte op de arbeidsmarkt wordt gezien. Het Nederlandse migratiebeleid verwelkomt vooralsnog alleen hoogopgeleide ‘kennismigranten’. De Duitse regering voert ook voor vakkrachten een verwelkomend beleid – of probeert dat in ieder geval uit te stralen, bijvoorbeeld via het webportal ‘make-it-in-germany.com’.

De Adviesraad Migratie publiceerde in 2019 een verkennend onderzoek naar legale kanalen voor arbeidsmigratie en in 2022 een adviesrapport over zorgvuldig arbeidsmigratiebeleid voor het aantrekken van ‘vakmigranten’ voor de langdurige zorg. In beide rapporten keek de adviesraad naar Duits beleid dat mogelijk het navolgen waard zou zijn voor Nederland. In het laatste rapport adviseerde de raad om naar het voorbeeld van het Duitse ‘Triple Win’ en andere programma’s ‘partnerschappen’ (bilaterale overeenkomsten) met landen buiten Europa te sluiten om werkzoekende verpleegkundigen – al dan niet met een afgeronde opleiding – uit die landen een baan of opleidingsplaats in de langdurige zorg in Nederland te bieden.¹ In het rapport over legale arbeidsmigratiekanalen uit 2019 constateerde de adviesraad dat de Duitse regering sterker dan de Nederlandse de visie uitdraagt dat migratiebeleid het economisch belang moet dienen:

‘Duitsland is bezig om een uitnodigend arbeidsmigratiebeleid te ontwikkelen om gericht tekorten op de arbeidsmarkt aan te pakken. Dit heeft tot gevolg dat er nu een wetsvoorstel ligt waarbij vakkrachten van buiten de EU die een beroepsopleiding van tenminste twee jaar hebben voltooid onder voorwaarden toegang kunnen krijgen tot de Duitse arbeidsmarkt. Onder meer ter bevordering van eerlijke concurrentie zou het Nederlandse bedrijfsleven een vergelijkbare optie geboden kunnen worden.’²

Het wetsvoorstel waarnaar de adviesraad verwees, werd nog datzelfde jaar (2019) aangenomen en de Vakkrachtenimmigratiewet trad in maart 2020 in werking. In december 2021 trad een nieuwe regering aan, die besloot dat het arbeidsmigratiebeleid voor vakkrachten verder versoepeld moest worden. Het betreffende wetsvoorstel werd

¹ Adviesraad Migratie 2022, p. 6.

² Adviesraad Migratie 2019, p. 5.

al in juli 2023 aangenomen, maar grote delen van de wet treden pas in de loop van 2024 in werking. Het Duitse arbeidsmigratiebeleid blijft zich dus verder ontwikkelen. In dit paper wordt de stand van zaken medio 2023 beschreven, waarbij de uiteindelijke vraag is welke lessen voor Nederland uit de Duitse aanpak en ervaringen kunnen worden getrokken.

Opmerkingen vooraf

Dit paper gaat primair over het Duitse migratiebeleid met betrekking tot derdelanders met een beroepsopleiding. Voor derdelanders met een universitaire opleiding en voor laaggeschoolde derdelanders gelden deels andere regels en regelingen.

De materiaalverzameling voor het paper is medio augustus 2023 afgesloten, kort vóór de afkondiging van de nieuwe Vakkrachtenimmigratiewet die in juli 2023 werd aangenomen.³

2 Versoepelingen onder de Vakkrachtenimmigratiewet 2019

De Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG) is in augustus 2019 aangenomen en op 1 maart 2020 in werking getreden. De regering wees er in haar toelichting bij het wetsvoorstel op dat bedrijven steeds meer moeite hebben om gekwalificeerde vakkrachten te vinden en dat dit een risico voor de Duitse economie inhoudt. De FEG moest de werving en immigratie van vakkrachten van buiten de EU vereenvoudigen. De regering ging ervanuit dat daarmee jaarlijks 25.000 extra vakkrachten zouden kunnen worden aangetrokken.⁴

De FEG introduceerde als belangrijkste vernieuwingen met betrekking tot vakkrachten:

- Een wettelijke definitie van het begrip vakkracht (*Fachkraft*), die behalve derdelanders met een diploma van een hogeschool of universiteit ook derdelanders met een aan een Duitse beroepsopleiding gelijkwaardige beroepsopleiding omvat.⁵ Daarbij moet worden gedacht aan opleidingen met een duur van ten minste twee jaar waarvan het diploma is erkend door de overheid van het land waar de opleiding is gevolgd.⁶

³ Verwijzingen naar bepalingen in de Aufenthaltsgesetz betreffen de 'Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. April 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 106) geändert worden ist'. De nieuwe Vakkrachtenimmigratiewet werd op 18 augustus gepubliceerd: Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, BGBl. 2023 I Nr. 217.

⁴ BT Drucksache 19/8285 d.d. 13 maart 2019: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetz, p. 1.

⁵ Art. 18, lid 3 Aufenthaltsgesetz.

⁶ Art. 2, lid 12a Aufenthaltsgesetz.

- De toegang tot de Duitse arbeidsmarkt is voor vakkrachten van wie de buitenlandse kwalificatie als gelijkwaardig aan de Duitse is erkend, niet meer beperkt tot beroepen waarvoor het federale arbeidsbureau een tekort heeft vastgesteld (*Engpassberufe*).⁷ Ze kunnen een verblijfsvergunning krijgen om een baan te vervullen waarvoor hun opleiding hen kwalificeert. Het arbeidsbureau voert ook geen arbeidsmarkttoets (*Vorrangprüfung*) meer uit, maar toetst alleen of de arbeidsvoorwaarden niet ongunstiger zijn dan die van binnenlandse werknemers en of aan de vereisten voor uitoefening van het beroep wordt voldaan. (Overigens mag het arbeidsbureau geen toestemming geven voor werken als uitzendkracht; een baanaanbod van een uitzendbureau telt dus niet.⁸) Derdelanders die als vakkracht worden toegelaten, krijgen een verblijfsvergunning voor vier jaar, tenzij de arbeidsverhouding of de goedkeuring van het arbeidsbureau voor een kortere periode is.
- Voor IT-specialisten geldt een extra versoepeling: zij kunnen ook zonder afgeronde opleiding worden toegelaten als vakkracht, indien ze aantoonbaar over ten minste drie jaar beroepservaring beschikken. Ook moet het salaris boven een bepaald niveau liggen en moeten ze voldoende kennis van het Duits hebben.⁹ Hiermee liep Duitsland vooruit op de in 2021 aangenomen herziening van de Europese Blauwe Kaart richtlijn, die een vergelijkbare regeling kent.
- Een extra versoepeling geldt ook voor vakkrachten die in het kader van een werwingsovereenkomst van het federale arbeidsbureau naar Duitsland komen (zie par. 4 hieronder).¹⁰
- De mogelijkheid om naar Duitsland te komen om een baan te zoeken.¹¹ Vakkrachten die geen baanaanbod in Duitsland hebben, kunnen een verblijfsvergunning voor maximaal zes maanden krijgen om werk te zoeken. Voorwaarde is dat hun buitenlandse kwalificatie door de bevoegde instantie in Duitsland is erkend, ze over voldoende middelen van bestaan beschikken en hun kennis van het Duits voldoende is voor de beoogde beroepsactiviteit. In de regel is ten minste kennis van de Duitse taal op niveau B1 vereist. (Deze voorwaarde geldt niet voor vakkrachten met een hogeronderwijsopleiding.) Tijdens het verblijf als werkzoekende mag maximaal tien

⁷ Art. 18a Aufenthaltsgesetz.

⁸ Art. 40, lid 1, nummer 2 Aufenthaltsgesetz. De uitzendbranche pleit voor opheffing van dit verbod; zie bijvoorbeeld: 'Fachkräftesicherung aus Drittstaaten durch Zeitarbeit ermöglichen', www.personaldienstleister.de/zeitarbeit/fachkraefteeinwanderung (geraadpleegd 10 augustus 2023). Tege-lijkertijd gaan in de zorgsector stemmen op voor een algeheel verbod op uitzendarbeid in de zorgsector; zie bijvoorbeeld: 'Ist ein Verbot der Zeitarbeit in der Pflege möglich?', pflegen-online.de, 2 maart 2023; 'Wer die Leiharbeit in der Altenpflege verbieten will', altenpflege-online.net, 21 februari 2023; 'Zeit- und Leiharbeit in der Pflege: Berliner Charité will gegen Leasingfirmen vorgehen', tagesspiegel.de, 19 januari 2023. In juni 2023 werd al een wet aangenomen die het voor zorginstellingen onmogelijk maakt om de extra kosten voor de inzet van uitzendkrachten in rekening te brengen bij de onderhandelingen over zorgtarieven. In plaats daarvan gelden de in de sector gebruikelijke maximumlonen als bovengrens. Bemiddelingskosten voor uitzendbureaus kunnen ook niet in rekening worden gebracht (Gesetz zur Unterstützung und Entlastung in der Pflege, BGBl. 2023 I Nr. 155 vom 23.06.2023).

⁹ Art. 19c, lid 2 Aufenthaltsgesetz en art. 6 Beschäftigungsverordnung.

¹⁰ Art. 16d, lid 4 Aufenthaltsgesetz.

¹¹ Art. 20, lid 1 Aufenthaltsgesetz.

uur per week op proef worden gewerkt. Hiermee werd een aanbodgestuurd element in een verder grotendeels vraaggestuurd model voor de selectie van arbeidsmigranten geïntroduceerd.

- Meer mogelijkheden voor verblijf ten behoeve van 'kwalificatiemaatregelen'.¹² Vakkrachten van wie de buitenlandse kwalificatie nog niet volledig erkend is in Duitsland, komen in aanmerking voor een verblijfsvergunning voor maximaal twee jaar voor het volgen van cursussen en afleggen van examens. Als er een concreet aanbod voor een toekomstige baan is, geeft de verblijfsvergunning ook recht op het verrichten van arbeid om de benodigde vakkennis op te doen. Voorwaarde is onder meer dat de voor de erkenning van de beroepskwalificatie bevoegde instantie de tekorten van de buitenlandse kwalificatie en in het geval van een gereguleerd beroep de noodzaak van aanpassingsmaatregelen of een taalcursus heeft vastgesteld. De vakkracht moet beschikken over voldoende eigen middelen voor de kosten van levensonderhoud, huur en ziektekostenverzekering en over een passende kennis van het Duits. In de regel is ten minste taalkennis op niveau A2 vereist. Na succesvolle afronding van de kwalificatiemaatregel kan een andere verblijfsvergunning worden afgegeven, met name voor het doel van (het vinden van) werk als gekwalificeerde vakkracht.
- Een speciale versnelde procedure voor vakkrachten (*beschleunigtes Fachkräfteverfahren*).¹³ Deze vertoont enige gelijkenis met de Nederlandse 'erkend referent' procedure. Werkgevers kunnen met een volmacht van de buitenlandse vakkracht bij de vreemdelingendienst een versnelde procedure opstarten voor een gekwalificeerde vakkracht, een leerling, een vakkracht die voor kwalificatiemaatregelen naar Duitsland komt of een derdelander die na voltooiing van een Duitse beroepsopleiding in Duitsland wil blijven om in het betreffende beroep te werken. De vreemdelingendienst controleert alle benodigde documenten en vraagt zo nodig de goedkeuring van het federale arbeidsbureau en de erkenningsprocedure voor de buitenlandse kwalificatie aan. Voor alle stappen gelden termijnen: twee maanden voor de erkenningsprocedure; een week voor de goedkeuring door het arbeidsbureau; zes weken voor de visumprocedure. Als aan alle voorwaarden van de aangevraagde verblijfsvergunning is voldaan, stuurt de vreemdelingendienst een voorlopige goedkeuring naar de vakkracht en naar de Duitse ambassade in diens land. De vakkracht moet dan binnen drie weken een afspraak krijgen om persoonlijk een visum aan te vragen. Het visum moet uiterlijk na nog eens drie weken worden afgegeven, zodat het hele proces niet langer dan vier maanden duurt. De versnelde procedure geldt ook voor meereizende gezinsleden van de vakkracht. In sommige deelstaten fungeert één vreemdelingendienst als centraal contactpunt voor deze versnelde vakkrachtenprocedures; in andere deelstaten moet de procedure bij de lokaal bevoegde vreemdelingendienst worden aangevraagd.

¹² Art. 16d Aufenthaltsgesetz.

¹³ Art. 81a Aufenthaltsgesetz.

Vooralsnog tegenvallende resultaten

Uit een in juli 2023 gepubliceerd evaluatieonderzoek blijkt dat de resultaten van de FEG zijn achtergebleven bij de verwachtingen van de regering, zowel wat betreft de aantallen aangetrokken vakkrachten als wat de versnelling van procedures betreft.¹⁴ De tegenvallende resultaten zijn voor een belangrijk deel te wijten aan de coronapandemie, die praktisch tegelijk met de inwerkingtreding van de FEG begon. In het evaluatieonderzoek kwamen echter ook andere verklaringen naar voren.

Onderstaande tabel laat zien hoeveel vakkrachten uit derde landen in 2021, het eerste volle jaar dat de FEG van kracht was, een eerste verblijfsvergunning kregen op grond van een met de FEG ingevoerd verblijfsdoel. Ter vergelijking zijn ook cijfers met betrekking tot onder meer de Blauwe Kaart opgenomen.

De cijfers in de tabel geven zeker geen volledig beeld van de arbeidsmigratie van derdelanders naar Duitsland. Vaak wordt geen verblijfsvergunning afgegeven zolang iemand nog een geldig visum heeft; en visa voor arbeidsmigratie kunnen een geldigheidsduur van zes of zelfs twaalf maanden hebben. Derdelanders die korte tijd in Duitsland kwamen werken, zullen vaak alleen een visum, geen verblijfsvergunning hebben gekregen. Derdelanders die met een visum om werk te zoeken naar Duitsland kwamen en die er binnen de geldigheidsduur van hun visum in slaagden om een baan te vinden, zullen geen verblijfsvergunning voor het zoeken van werk hebben hoeven aanvragen maar meteen een verblijfsvergunning voor arbeid hebben kunnen krijgen.¹⁵

Niettemin kan worden vastgesteld dat het aantal aangetrokken derdelanders met een beroepsopleiding (art. 18a Aufenthaltsgesetz) veel geringer bleef dan het aantal aangeworven derdelanders met een hogeronderwijsdiploma (art. 18b lid 1 en 2). De cijfers onderstrepen ook het belang van studiemigratie voor het aantrekken van (hoog)gekwalificeerde arbeidsmigranten: de meeste derdelanders die een verblijfsvergunning voor een baan als vakkracht (art. 18a of 18b) of voor het zoeken van een baan als vakkracht (art. 20) kregen, verbleven al in Duitsland met een andere verblijfstitel. Van de nieuw ingevoerde mogelijkheid om vanuit het buitenland voor het zoeken van een baan naar Duitsland te migreren, werd door derdelanders met een beroepsopleiding nauwelijks gebruik gemaakt.¹⁶ Wel gebruikt werd de mogelijkheid om vanuit het buitenland voor kwalificatiemaatregelen naar Duitsland te migreren (art. 16d); daarbij zal het in de meeste gevallen om migratie in het kader van een bilaterale wervingsovereenkomst (zie par. 4 hieronder) zijn gegaan.

¹⁴ Becker e.a. 2023.

¹⁵ Uit de visastatistieken blijkt dat in 2021 ongeveer honderd derdelanders met een beroepsopleiding een visum voor Arbeitsplatzsuche kregen, op een totaal van 923 visa die voor dit doel werden afgegeven (Becker e.a. 2023, p. 24, 27, 30).

¹⁶ In werkelijkheid zullen meer derdelanders naar Duitsland zijn gekomen om werk te zoeken dan uit de tabel blijkt. Uit de visastatistieken blijkt dat in 2021 in totaal 923 derdelanders een visum voor dit doel kregen; ongeveer 100 van hen hadden een beroepsopleiding (Becker e.a. 2023, p. 24, 27, 30).

Derdelanders die in 2021 een eerste verblijfsvergunning kregen voor arbeid, om arbeid te zoeken of voor kwalificatiemaatregelen (geselecteerde rechtsgronden)

	Zonder voorafgaande verblijfsstatus	Met statuswisseling
Fachkraft mit Berufsausbildung (18a AufenthG)	3.016	8.190
Fachkraft mit akademischer Ausbildung (18b AufenthG)	2.993	10.523
Blaue Karte EU (18b lid 2 AufenthG)	11.040	13.467
IT-specialisten met beroepservaring (19c lid 2 AufenthG)	347	341
Westbalkanregeling (19c lid 1 AufenthG) ¹⁷	2.361	695
Qualifizierte Geduldete (19d AufenthG) ¹⁸	3.217	95
Arbeitsplatzsuche (20 AufenthG), waaronder	196	7.582
- Fachkräfte mit Berufsausbildung (20 lid 1)	3	32
- Fachkräfte mit akademischer Ausbildung (20 lid 2)	83	427
- nach Studium (20 lid 3 nr. 1)	94	6.894
- nach Berufsausbildung (20 lid 3 nr. 3)	2	93
- nach berufl. Anerkennungsmaßnahme (20 lid 3 nr. 4)	7	36
Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse (16d AufenthG)	2.648	307

Bronnen: Graf 2022; Becker e.a. 2023.

Het staat wel vast dat de effecten van de coronapandemie op de arbeidsmigratie groter waren dan die van de FEG, zeker in 2020, maar ook nog in 2021. In het evaluatieonderzoek kwamen echter ook andere verklaringen voor de tegenvallende resultaten van de nieuwe wet naar voren:

- De mogelijkheden die de FEG biedt, zijn onvoldoende bekend bij vakkrachten buiten de EU.
- Uitvoeringsinstanties hebben geen extra personeel gekregen voor de nieuwe taken die de FEG met zich meebracht.
- Voor vakkrachten zonder hogeronderwijsopleiding is de erkenning van hun buitenlandse kwalificaties een omslachtig proces gebleven (zie ook par. 6 hieronder).

¹⁷ Zie par. 4 hieronder. In werkelijkheid kwamen veel meer arbeidsmigranten onder deze regeling naar Duitsland. Uit de visastatistieken blijkt dat in 2021 meer dan 10.000 visa op grond van deze regeling werden afgegeven (Becker e.a. 2023, p. 26).

¹⁸ Sinds 2009 komen derdelanders met een 'Duldung' die een beroeps- of hogeronderwijsopleiding in Duitsland hebben afgerond of die met een erkende buitenlandse opleiding gedurende twee jaar in een bij hun kwalificatie passende baan hebben gewerkt of die gedurende drie jaar als vakkracht hebben gewerkt in aanmerking voor een verblijfsvergunning voor arbeid.

- Voor een snelle en efficiënte afhandeling van aanvragen is meer digitalisering binnen en tussen de betrokken instanties nodig.¹⁹

Een andere verklaring is dat werkgevers ook nog terughoudend staan tegenover het werven van arbeidskrachten in derde landen. Dat blijkt onder meer uit een jaarlijks gehouden enquête onder bedrijven. In 2022 zei 17% van de deelnemende bedrijven vakkrachten uit het buitenland te werven; dat percentage was niet hoger dan in voorgaande jaren, terwijl het percentage bedrijven dat een vakkrachtentekort ervoer was toegenomen tot 77%.²⁰ Volgens de bedrijven die in het buitenland werven, waren de bureaucratische en juridische horden eerder toe- dan afgenomen. De meeste werkgevers probeerden hun tekort aan vakkrachten op te lossen door betere arbeidsomstandigheden te bieden en opleidingen aan te bieden. Tegelijkertijd geloofden maar weinig bedrijven dat er voldoende vakkrachten in Duitsland aanwezig zijn. Bedrijven die niet in het buitenland werven, noemde als belangrijkste redenen taalproblemen en dat ze het moeilijk vonden om buitenlandse kwalificaties te beoordelen.²¹

Ook de media berichtten over langdurige procedures voor het verkrijgen van visa en de erkenning van buitenlandse kwalificaties. Daarnaast zou moeilijk te voldoen zijn aan de taaleis die voor veel beroepen wordt gesteld.²² Onder meer het hoofd van het federale arbeidsbureau wees erop dat Duitsland in de internationale concurrentie om vakkrachten met Engelstalige landen moet concurreren; Engels is in tegenstelling tot Duits een taal die velen op school hebben geleerd.²³

Er zijn echter ook werkgevers met uitgesproken positieve ervaringen met de FEG:

‘Hij heeft elf nationaliteiten op de werkvloer, die hij allemaal met hulp van de overheid hierheen heeft gehaald. De Arbeitsagentur brengt zijn vacatures wereldwijd onder de aandacht. De regionale Industrie- und Handelskammer (IHK), de Duitse Kamer van Koophandel, helpt opleidingen van kandidaten erkend te krijgen. De opleidingsarm van het IHK zorgt indien nodig voor aanvullende modules. De Ausländerbehörde, de vreemdelingendienst, helpt met visa en problemen oplossen. “Ik lees veel negatieve verhalen in de media, maar onze ervaringen zijn goed.”²⁴

¹⁹ Becker e.a. 2023.

²⁰ Ter vergelijking: in Nederland zei in een eind 2022 in opdracht van het UWV gehouden enquêteonderzoek onder werkgevers 9% van de werkgevers met moeilijk vervulbare vacatures in het buitenland te werven (Maurits 2023).

²¹ Schulz 2022, p. 15 e.v.; Angenendt e.a. 2023, p. 18.

²² ‘Viele Probleme sind hausgemacht. Experte erklärt: Warum Deutschland für ausländische Fachkräfte kein Traumland ist’, rnd.de, 30 november 2022.

²³ ‘Integration ausländischer Fachkräfte. Arbeitsagentur-Chefin fordert „neue Willkommenskultur“ in Deutschland’, rdn.de, 19 december 2022.

²⁴ ‘Deze nieuwe migratiewet moet Duitsland aan honderdduizenden vakmensen helpen’, De Volkskrant, 11 december 2022.

3 Verdere versoepelingen onder de Vakkrachtenimmigratiewet 2023

De huidige, in december 2021 aangetreden regering wil het toelatingsbeleid voor vakkrachten verder versoepelen. In november 2022 stelde ze 'Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten' vast.²⁵ In maart 2023 ging ze akkoord met een door de ministeries van Arbeid en Sociale Zaken en Binnenlandse Zaken voorbereid wetsontwerp voor een nieuwe FEG (Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung).²⁶ Het wetsontwerp werd eind maart 2023 aan de Bundesrat voorgelegd en in april 2023 naar de Bundestag gestuurd. In juni werd de wet door de Bundestag aangenomen, in juli door de Bundesrat.²⁷

Met de nieuwe wet wordt Richtlijn 2021/1883 voor een nieuwe Europese Blauwe Kaart in de nationale wetgeving geïmplementeerd. Daarnaast worden wijzigingen geïntroduceerd die ervoor moeten zorgen dat vakkrachten van buiten de EU eenvoudiger en sneller voor de Duitse arbeidsmarkt geworven kunnen worden en betere perspectieven op verduurzaming van hun verblijf in Duitsland krijgen. De regering verwacht hiermee ieder jaar 60.000 extra vakkrachten aan te kunnen trekken.²⁸ Ter vergelijking: in 2022 konden naar schatting 630.000 vacatures voor vakkrachten niet worden vervuld bij gebrek aan gekwalificeerd arbeidsaanbod.²⁹

De arbeidsmigratie zal onder de nieuwe wet op drie pijlers berusten³⁰:

- *Fachkräftesäule*: Dit blijft de centrale pijler, maar hij wordt flexibeler. Dersdelanders met een aan een Duitse beroepsopleiding gelijkwaardige opleiding zullen in elk (niet-beschermd) gekwalificeerd beroep kunnen werken, ongeacht hun specifieke kwalificatie. Daarmee wordt het meer aan de werkgever overgelaten om te beoordelen of de opleiding van een derdelander hem of haar kwalificeert voor de betreffende baan. Verder zal de in te voeren *Anerkennungspartnerschaft* het mogelijk maken dat derdelanders met een in het land van herkomst erkend diploma van een beroeps- of hogeronderwijsopleiding en een baanaanbod van een Duitse werkgever de hele erkenningsprocedure in Duitsland doorlopen. Anders dan onder de

²⁵ 'Mehr Fachkräfte aus Drittstaaten gewinnen. Kabinett beschließt Eckpunkte', Bundesregierung.de, 30 november 2022; 'Deutschland wird das Einwanderungsrecht grundlegend modernisieren. Bundeskabinett beschließt Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung', bmas.de, 30 november 2022.

²⁶ 'Kabinett beschließt neues Fachkräfteeinwanderungsgesetz', bmi.bund.de, 29 maart 2023.

²⁷ Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, BGBl. 2023 I Nr. 217 vom 18.08.2023.

²⁸ Bundesrat Drucksache 137/23 (Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung), <https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zur-weiterentwicklung-der-fachkräfteeinwanderung/298214>.

²⁹ Tiedemann & Malin 2023; Burstedde e.a. 2023.

³⁰ 'Kabinett beschließt neues Fachkräfteeinwanderungsgesetz. Bundesregierung schafft neue Wege der Erwerbsmigration', bmas.de, 29 maart 2023; 'Das neue Fachkräfteeinwanderungsgesetz auf einen Blick', www.make-it-in-germany.com/de/visum-aufenthalt/fachkraefteeinwanderungsgesetz (geraadpleegd 10 augustus 2023).

FEG 2019 hoeft de procedure niet al vóór binnenkomst in Duitsland opgestart te zijn. De derdelander en de werkgever verplichten zich ertoe om na binnenkomst de erkenning aan te vragen en de procedure actief voort te zetten. Overigens blijft een vereiste dat de derdelander over voldoende Duitse taalvaardigheden (in de regel niveau A2) beschikt. Onder deze pijler krijgen asielzoekers met een erkende beroeps- of hogeronderwijsopleiding die als vakkracht werken of een baan aanbod hebben de mogelijkheid om voor een *Spurwechsel* te kiezen, d.w.z., hun asielaanvraag in te trekken en een verblijfsvergunning voor arbeid aan te vragen. Deze mogelijkheid geldt alleen voor asielzoekers die hun asielaanvraag vóór 29 maart 2023 hebben ingediend.³¹

- *Erfahrungssäule*: Via dit traject zullen derdelanders met ten minste twee jaar beroepservaring en een in hun land van herkomst erkende beroepskwalificatie in Duitsland aan het werk kunnen in ieder niet-beschermd beroep zonder dat hun beroepskwalificatie in Duitsland erkend hoeft te worden. Dat betekent minder bureaucratie en kortere procedures. Wel zal een salarisdrempel gelden en zal de werkgever aan een cao gebonden moeten zijn. Als alternatief voor een door de overheid van het land van herkomst erkende kwalificatie kan onder voorwaarden een kwalificatie van een Duitse Auslandshandelskammer geaccepteerd worden.
- *Potenzialsäule*: Via dit traject kunnen derdelanders met een buitenlandse beroeps- of universitaire opleiding een *Chancenkarte* krijgen waarmee ze naar Duitsland kunnen komen om werk te zoeken. De *Chancenkarte* wordt verleend op basis van een nader uit te werken puntensysteem; de selectiecriteria omvatten kwalificaties, talenkennis, werkervaring, banden met Duitsland en leeftijd. Tijdens de zoekperiode is het al toegestaan om tot twintig uur per week te werken; ook is een proefaanstelling bij een toekomstige werkgever gedurende twee weken mogelijk. De *Chancenkarte* kan worden omgezet in een verblijfstitel voor arbeid of opleiding.

De laatste pijler betekent een (verdere) verschuiving van een grotendeels vraaggestuurd model voor de selectie van arbeidsmigranten (gericht op het vervullen van behoeften van werkgevers of de arbeidsmarkt) naar een deels aanbodgestuurd model (gericht op het aantrekken van immigranten met veel human capital). Tijdens de discussie over het wetsontwerp voor de FEG 2019 gingen er ook al stemmen op voor een puntensysteem naar Canadees voorbeeld,³² maar de toenmalige regering zag daar niets in:

‘Deutschland hat bereits ein sehr gutes und erprobtes System - insbesondere für Hochschulabsolventen. Unsere Steuerung erfolgt zentral über die qualifizierte Ausbildung, die von einer Anerkennungsstelle überprüft wird. Dies verhindert auch einen Missbrauch der Zuwanderungsmöglichkeiten. Ein Punktesystem bedeutet lange Auswahlprozesse und neue Bürokratie; es ist das Gegenteil von Vereinfachung. Für

³¹ Sinds 2009 gold al dat derdelanders met een ‘Duldung’ die een beroeps- of hogeronderwijsopleiding in Duitsland hebben afgerond of die met een erkende buitenlandse opleiding gedurende twee jaar in een bij hun kwalificatie passende baan hebben gewerkt of die gedurende drie jaar als vakkracht hebben gewerkt in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor arbeid.

³² Becker e.a. 2023, p. 17-18.

eine tatsächliche Steigerung der Fachkräfteeinwanderung kommt es vielmehr auf eine gezielte Vermittlung in den hiesigen Arbeitsmarkt und eine verstärkte Sprachförderung im Ausland an.’³³

Enkele onderdelen van de nieuwe wet zullen al in november 2023 in werking treden, maar voor de belangrijkste onderdelen, waaronder de Chancenkarte en het vervallen van de vereiste van erkenning in Duitsland van de in het buitenland verworven beroepskwalificatie voor vakkrachten met beroepservaring, is meer voorbereidingstijd nodig.³⁴

Verwachtingen van de nieuwe wet

De reacties uit economie en wetenschap op het wetsvoorstel voor de nieuwe FEG en de eerder gepubliceerde beleidsplannen (Eckpunkte) van de regering waren tamelijk lauw. Belangrijkste punt van kritiek betrof het ontbreken van maatregelen om procedures efficiënter te maken. De regeringsplannen voorzagen niet in digitalisering en standaardisering van procedures en uitbreiding van de capaciteit van uitvoeringsinstanties – maatregelen waarvan de noodzaak in de evaluatiestudie van de ‘oude’ FEG werd aangetoond – waarmee de federale regering het probleem in feite bij de deelstaten liet liggen.

‘[D]er Gesetzesentwurf adressiert in keiner adäquaten Weise das grundlegende Problem, dass die Migrationsverwaltung in ihrem jetzigen Zustand bereits kaum in der Lage ist, die aktuelle Rechtslage effektiv umzusetzen. Umfangreiche Neuregelungen – so gut sie auch inhaltlich sein mögen – würden in erheblichem Maße Personalkapazitäten zur Einarbeitung, Schulung und Umsetzung kosten, die die Ausländerbehörden und Auslandsvertretungen schon zur Bearbeitung ihrer bestehenden Aufgaben nicht haben, ganz zu schweigen von steigenden Antragszahlen aufgrund (ansonsten begrüßenswerter) Liberalisierung.’³⁵

Meer dan 70 organisaties dienden een commentaar op het in maart 2023 gepubliceerde wetsontwerp in.³⁶ In veel reacties werd geconstateerd dat het weinig of geen elementen bevat die tot versnelling van administratieve procedures zullen leiden. Daarbij merkten verschillende organisaties op dat regels op zichzelf voor de positie van ‘Standort Deutschland’ in de internationale concurrentie om gekwalificeerde arbeidsmigranten minder verschil maken dan de uitvoering ervan. Voor die concurrentiepositie zou bovendien breder dan alleen naar het recht op verblijf en arbeid moeten worden gekeken. Ook aspecten als toekomstperspectieven en de omgang met diversiteit bepa-

³³ ‘Fragen und Antworten rund um das Fachkräfteeinwanderungsgesetz’, [bmi.bund.de](https://www.bmi.bund.de) (geraadpleegd 13 april 2023).

³⁴ ‘Einwanderung wird erleichtert’, www.anererkennung-in-deutschland.de/html/de/aktuelles-neues-fachkraefteeinwanderungsgesetz.php# (geraadpleegd 10 augustus 2023); ‘Das neue Fachkräfteeinwanderungsgesetz auf einen Blick’, www.make-it-in-germany.com/de/visum-aufenthalt/fachkraefteeinwanderungsgesetz (geraadpleegd 10 augustus 2023).

³⁵ Uznanski 2023, p. 194.

³⁶ Deze Stellungnahmen zijn gepubliceerd op: www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/weiterentwicklung_fachkraefteeinwanderung.html (geraadpleegd 10 augustus 2023)

len de aantrekkelijkheid van bestemmingslanden. Volgens het Verbond van Duitse werkgeversorganisaties (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände) vormen de ingewikkelde en langdurige procedures een belangrijk obstakel voor arbeidsmigratie en zal zonder echte vooruitgang op dit gebied het verder sleutelen aan het juridisch kader weinig effect hebben. De politieke wil daartoe is volgens deze werkgeverskoepel onvoldoende zichtbaar in het wetsvoorstel. Procedures en processen zouden dringend gedigitaliseerd en vereisten en formulieren vereenvoudigd en gestandaardiseerd moeten worden. De Bertelsmann Stiftung wees erop dat Duitsland in de internationale concurrentie om gekwalificeerde arbeidsmigranten achterloopt bij andere OESO-landen, die bijvoorbeeld lagere drempels voor naturalisatie en het oprichten van een bedrijf kennen; de stichting verwees daarbij naar de ‘OECD Indicators of Talent Attractiveness’.³⁷

Volgens het Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) introduceert de nieuwe wet nuttige wijzigingen maar zal het aantal gekwalificeerde arbeidsmigranten er niet sterk door toenemen, omdat de belangrijkste horde, de erkenning van beroepskwalificaties, grotendeels in stand blijft. Ook werkgevers- en brancheorganisaties lijken vooral om deze reden geen heel hoge verwachtingen van de nieuwe wet te hebben. Zo wees de koepelorganisatie van de bouwsector (Zentralverband Deutsches Baugewerbe) erop dat maar weinig landen diploma’s voor bouwberoepen kennen; de sector had daarom liever gezien dat ook vakkrachten zonder formele kwalificaties maar met vijf jaar ervaring in aanmerking zouden komen voor de Erfahrungssäule en de Chancenkarte. Ook de taaleis moest volgens de bouwkoepel op de schop. Volgens welzijnsorganisatie Caritas zou het bij niet-beschermde beroepen voldoende moeten zijn dat de werkgever de kwalificatie van de derdelander als gelijkwaardig beschouwt. ‘Das könnte auch ein Beitrag zur Entbürokratisierung und Beschleunigung der Verfahren sein’, aldus Caritas. Een koepel van werkgeversorganisaties in de zorg (Arbeitgeberverband Pflege) ging nog een stap verder: ‘Warum dürfen nicht die Arbeitgeber in der Pflege entscheiden, wer für die ausgeschriebene Stelle qualifiziert ist?’ De nieuwe Anerkennungspartnerschaft zou volgens deze organisatie ook voor (beschermde) zorgberoepen mogelijk moeten zijn. Eenzelfde pleidooi hielden private ouderen- en gehandicaptenzorgaanbieders, verenigd in het Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe.

Er waren ook organisaties die een ander of zelfs tegengesteld geluid lieten horen. De Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) vond het uit het oogpunt van arbeidsmarktbeleid en werknemerbescherming verstandig dat de regering ook voor derdelanders met beroepservaring vasthield aan de eis van formele kwalificaties, omdat daardoor het risico van verdere segmentering van de arbeidsmarkt – in een ‘Premium-Kategorie’ van formeel gekwalificeerde werknemers en een ‘Zweite Klasse-Kategorie’ van louter materiaal gekwalificeerde werknemers met minder kansen op promotie en verandering van werkgever en een duidelijk grotere kwetsbaarheid – zou worden beperkt. De koepelorganisatie van ambachtelijke bedrijven (Zentralverband

³⁷ ‘Talent Attractiveness 2023’, www.oecd.org/migration/talent-attractiveness/ (geraadpleegd 10 augustus 2023).

des Deutschen Handwerks) vreesde dat de flexibilisering van de Fachkräftesäule (schrappen van de voorwaarde dat de aangeboden baan aansluit bij de specifieke kwalificatie van de derdelander) negatief zou kunnen uitpakken voor ambachtsbedrijven, als buitenlandse vakkrachten waarin zij geïnvesteerd hebben het bedrijf verlaten om in een andere bedrijfstak te gaan werken. Vakcentrale DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund) vroeg om regels en controles om misbruik door werkgevers te voorkomen.

Organisaties van zorgwerkgevers waren eveneens kritisch over de procedures die buitenlands gediplomeerde verpleegkundigen en artsen moeten doorlopen voor erkenning van hun kwalificaties en toegang tot het beroep in Duitsland (meer hierover in paragraaf 6 hieronder).

Brancheorganisaties van uitzendondernemingen (Bundesarbeitgeberverband der Personaldienstleister (BAP) en Interessenverband Deutscher Zeitarbeitsunternehmen (iGZ)) waren vooral teleurgesteld over de handhaving van het verbod op uitzendarbeid,³⁸ waardoor uitzendbureaus ook in de toekomst alleen in enkele uitzonderingsgevallen derdelanders in dienst mogen nemen.

In verschillende reacties werd nader ingegaan op de voorgestelde Chancenkarte. Enerzijds werd over het voorgestelde puntensysteem opgemerkt – onder meer door de koepel van ambachtelijke bedrijven – dat het te complex was. Anderzijds wees vakcentrale DGB erop dat de ervaring in andere immigratielanden leert dat een substantieel deel van de via zo'n aanbodgestuurd model toegelaten arbeidsmigranten in banen onder hun opleidingsniveau blijft hangen; de vakcentrale pleitte daarom voor een gespecialiseerd steunpunt voor arbeidsmigranten die via deze pijler worden toegelaten.

In de media waren vergelijkbare reacties op de regeringsvoorstellen te vinden. Vermeldenswaard is het commentaar van een carrièrecoach voor internationale vakkrachten. Het fundamentele probleem is volgens hem niet het juridisch kader, maar het feit dat in Duitsland nauwelijks banen in het Engels worden aangeboden. Daarnaast zouden zijn niet-Europese cliënten vaak met racisme geconfronteerd worden.³⁹

Parlementaire behandeling

Het wetsvoorstel voor de nieuwe FEG werd in korte tijd door het Duitse parlement goedgekeurd. Tijdens de parlementaire behandeling waarschuwde de oppositie voor 'downgrading' en misbruik. Verlaging van de kwalificatie-eisen zou slechts laaggeschoolden aantrekken, stelde de woordvoerder van CDU/CSU. Volgens de woordvoerder van Die Linke stelden werkgeversorganisaties de situatie dramatischer

³⁸ Art. 40, lid 1, nummer 2 Aufenthaltsgesetz is niet gewijzigd; het arbeidsbureau mag geen toestemming geven voor werken als uitzendkracht.

³⁹ 'Viele Probleme sind hausgemacht. Experte erklärt: Warum Deutschland für ausländische Fachkräfte kein Traumland ist', rnd.de, 30 november 2022.

voor dan ze in werkelijkheid was en moest worden gewaakt voor loondumping.⁴⁰ De coalitiepartijen vroegen om een onafhankelijk onderzoek naar de haalbaarheid van centralisatie van de arbeidsmigratieprocedures bij het federale arbeidsbureau of een andere (eventueel nieuw in te richten) federale instantie om de efficiëntie te verhogen. Het onderzoek zou ook de oprichting van een digitale immigratiedienst moeten omvatten. De haalbaarheidsstudie moet in 2024 worden opgeleverd.⁴¹

4 Bilaterale wervingsovereenkomsten of ‘skills mobility partnerships’

Duitsland is volgens het European Migration Network de EU-lidstaat met de meeste ‘Skills Mobility Partnership initiatives’, als een middel om tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden in bepaalde sectoren tegen te gaan.⁴² Veel van deze partnerschappen zijn gesloten door de Bundesagentur für Arbeit, het federale arbeidsbureau.

Het federale arbeidsbureau kan wervingsovereenkomsten (*Vermittlungsabsprachen*) sluiten met arbeidsvoorzieningsdiensten in niet-EU-landen. Deze overeenkomsten maken het onder meer mogelijk dat vakkrachten uit partnerlanden pas na aankomst in Duitsland de procedure voor erkenning van hun buitenlandse beroepskwalificaties starten. Zo kan hun komst worden versneld en kunnen ze al tijdens de erkenningsprocedure beginnen te werken in het beoogde werkveld. Derlanders die in het kader van zo’n overeenkomst naar Duitsland komen, krijgen onder de FEG 2019 een verblijfsvergunning voor een jaar die telkens met een jaar kan worden verlengd tot een maximale duur van drie jaar om hun beroepskwalificaties erkend te krijgen.⁴³

Dergelijke overeenkomsten worden door het federale arbeidsbureau gesloten met geselecteerde herkomstlanden voor geselecteerde beroepsgroepen, waaraan in Duitsland een bijzondere behoefte bestaat. Bij de selectie van de herkomstlanden is een criterium dat de opleiding van kandidaten ‘ten minste gedeeltelijk gelijkwaardig’ moet zijn aan de Duitse opleiding voor het betreffende beroep. Er moet een goede kans zijn op volledige erkenning op een later tijdstip.⁴⁴ Voor zorgpersoneel werden dergelijke overeenkomsten al sinds 2013 gesloten in het kader van het Triple Win programma (zie hieronder). Na de inwerkingtreding van de FEG zijn ook overeenkomsten voor andere

⁴⁰ ‘Weiterentwicklung der Fachkräfte-Einwanderung im Bundestag beraten’, bundestag.de (geraadpleegd 1 mei 2023); <https://dserver.bundestag.de/btp/20/20100.pdf#P.12003>.

⁴¹ BT Drucksache 20/7394 (Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)), p. 31.

⁴² EMN 2022, p. 6.

⁴³ Art. 16d, lid 4 Aufenthaltsgesetz en art. 2 Beschäftigungsverordnung.

⁴⁴ Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz (BGBl. I 2019, S. 1307).

beroepsgroepen gesloten. Met Mexico is een overeenkomst gesloten voor koks en zorgwerkers, met Colombia voor elektrotechnici en tuinlieden.⁴⁵

Bij veel van deze bilaterale overeenkomsten of ‘partnerschappen’ is behalve het federale arbeidsbureau ook de Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) betrokken. In het kader van het Triple Win programma bijvoorbeeld is GIZ verantwoordelijk voor de voorbereiding (o.a. taalcursussen) van verpleegkundigen in het land van herkomst en voor de begeleiding en ondersteuning bij hun integratie en de erkenning van hun kwalificaties in Duitsland. GIZ is ook betrokken bij proefpartnerschappen van het federale ministerie voor ontwikkelingssamenwerking (BMZ) om opschaalbare, duurzame en op ontwikkeling gerichte modellen voor beroepsopleiding en arbeidsmigratie naar Duitsland te testen.⁴⁶ In de projecten en partnerschappen waarbij GIZ betrokken is, kunnen grofweg drie benaderingen worden onderscheiden, waarin werving, beroepsopleiding en bijscholing op verschillende manieren gecombineerd worden.

- Het eerste type partnerschappen is gericht op het werven van geschoolde vakkrachten die, eenmaal in Duitsland, aanvullende opleidingen kunnen volgen en Duitse kwalificaties kunnen behalen.
- Het tweede type is gericht op het werven van jongeren om een (duale) beroepsopleiding in Duitsland te voltooien.
- In het derde type worden de eerste en tweede benadering gecombineerd met investeringen in beroepsopleidingen in het partnerland; de aangeworven werknemers of studenten worden bijgeschoold of opgeleid in het partnerland en de opleidingsvoorzieningen staan ook open voor vakkrachten die niet willen migreren.⁴⁷

Het laatste type partnerschappen is geïnspireerd op het ‘Global Skill Partnership’ model, dat werd aanbevolen in het VN-Migratiepact (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, GCM). Deze partnerschappen zouden voordelen moeten hebben voor zowel de landen van herkomst als de arbeidsmigranten zelf.⁴⁸

In een overzichtsstudie van Duitse wervingsprojecten en -partnerschappen wordt als voorbeeld van een project waarin type 1 en 2 worden gecombineerd het THAMM project (Towards a Holistic Approach to Labour Migration Governance and Labour Mobility in North Africa) besproken.⁴⁹ THAMM startte in 2019 met een geplande looptijd van vier jaar. Het werd opgezet in opdracht van het BMZ met cofinanciering van de EU en is gericht op samenwerking met nationale arbeidsbureaus in Egypte, Marokko en Tune-

⁴⁵ Graf 2022.

⁴⁶ EMN 2022.

⁴⁷ Clemens e.a. 2019.

⁴⁸ Het Global Skill Partnership werd ontwikkeld door Michael Clemens van het Centre for Global Development. Zie Clemens 2014; Clemens e.a. 2019; Angenendt e.a. 2019. Zie ook De Lange e.a. 2022, p. 49 e.v. over de voorstellen van de Europese Commissie voor zogenaamde Talent Partnerships.

⁴⁹ Angenendt e.a. 2023.

sië.⁵⁰ Drie jaar na de start waren 278 personen geworven voor werkgevers in de horeca en de techniek in Duitsland, 234 als Auszubildende en 44 als geschoolde werknemers.⁵¹ Volgens de auteurs van de overzichtsstudie leert de ervaring dat dit soort projecten in de eerste paar jaar slechts weinig arbeidsmigranten werven. Ze kunnen echter wel migratiecorridors openen voor particuliere werving. Dat zou onder meer het geval zijn geweest bij een eerder pilotproject voor het werven van stagiairs uit Vietnam voor ouderenzorginstellingen in Duitsland.⁵²

Een voorbeeld van het derde type was het YES project (Youth, Employment and Skills in Kosovo), dat van 2017 tot 2021 liep. YES was oorspronkelijk opgezet als een driejarig bijscholingsprogramma voor jonge bouwvakkers aan een particulier opleidingsinstituut in Pristina. De bedoeling was dat de helft van de deelnemers na twee jaar na het behalen van een 'expertcertificaat' werk zou vinden in Kosovo en dat de andere helft zijn opleiding in Duitsland zou afronden als stagiair en een Duitse beroepskwalificatie zou behalen. Al snel werd echter duidelijk dat de kloof tussen de Kosovaarse en Duitse kwalificatienormen te groot was om tijdens de projectperiode te overbruggen. Daarom werd besloten het project te richten op de ontwikkeling van een 'a replicable model for skills development and recognition of qualifications' voor beroepen met 'skills shortages' in Kosovo en Duitsland.⁵³ De projectwebsite vermeldt als 'major takeaways and lessons learned' van het project:

- De Duitse opleidingsstandaard bleek moeilijk te vertalen naar het Kosovaarse systeem.
- Het bleek moeilijk om deelnemers te werven. De bouwsector in Kosovo heeft veel ongeschoolde arbeiders aan het werk. Potentiële deelnemers waren er moeilijk van te overtuigen dat ze in een driejarige opleiding moesten investeren als ze ook zonder opleiding aan de slag konden. De sector heeft ook een slechte reputatie.
- De Kosovaarse stagiairs moesten een bepaald inkomen verdienen om een visum te krijgen, wat Duitse werkgevers niet wilden betalen. Er was bovendien een grote achterstand in de verwerking van visumaanvragen.
- Ook de taalvereisten vormen een obstakel.
- Het proces van erkenning van buitenlandse kwalificaties kan erg lang duren.
- Het hele proces is erg tijdrovend. Een GIZ-medewerker merkte op dat tot wel 10-15 jaar aanlooptijd nodig is voordat een migratiekanaal daadwerkelijk operationeel is.

⁵⁰ 'Supporting labour migration and mobility between North Africa and Europe', www.giz.de/en/world-wide/92649.html (geraadpleegd 1 augustus 2023).

⁵¹ Angenendt e.a. 2023, p. 30.

⁵² Angenendt e.a. 2023, p. 30.

⁵³ 'Youth, Employment and Skills in Kosovo (YES)', <https://gsp.cgdev.org/2021/07/07/youth-employment-and-skills-in-kosovo-yes/> (geraadpleegd 1 augustus 2023). Zie ook Angenendt e.a. 2023, p. 31.

Westbalkanregelung

De Westbalkanregelung is niet gericht op het aantrekken van geschoolde vakkrachten maar toch het vermelden waard omdat veel arbeidsmigranten die onder deze regeling naar Duitsland komen, in banen voor vakkrachten blijken te werken.⁵⁴ De regeling werd in 2016 ingevoerd als tijdelijke regeling en werd in 2020 verlengd tot eind 2023. De regeling moest asielmigratie naar Duitsland minder aantrekkelijk maken en legale arbeidsmigratie mogelijk maken voor burgers van Albanië, Bosnië en Herzegovina, Kosovo, Montenegro, Noord-Macedonië en Servië. Per jaar kan een bepaald quotum toelating tot de arbeidsmarkt in Duitsland verkrijgen. Voorwaarden zijn onder meer een bindend baanaanbod van een werkgever in Duitsland en in de voorgaande 24 maanden geen uitkering op grond van de Asylbewerberleistungsgesetz ontvangen hebben. Er vindt wel een Vorrangprüfung plaats en uitzendarbeid is niet toegestaan.

De regeling is niet beperkt tot bepaalde beroepen – alleen beschermde beroepen zijn uitgezonderd – maar er bestaat kennelijk wel behoefte aan bij Duitse werkgevers, waaronder werkgevers in de bouw.⁵⁵ De Westbalkanregelung toont volgens de Adviesraad Migratie aan dat het ontwikkelen van een legaal migratiekanaal kan bijdragen aan het verminderen van ongecontroleerde migratie: ‘het aantal asielverzoeken uit de zes Balkanlanden is sinds 2015 in Duitsland harder gedaald dan in de EU als geheel en in Nederland, terwijl het aandeel en aantal arbeidsmigranten afkomstig uit deze landen hard is gegroeid’.⁵⁶ In 2020 is een overwegend zeer positief evaluatierapport gepubliceerd.⁵⁷ Onder de nieuwe FEG wordt de Westbalkanregelung een permanente regeling en vanaf juni 2024 wordt het jaarlijkse quotum verdubbeld naar 50.000.

Skills Experts Programm (SEP)

Vermeldenswaard is verder het Skills Experts Programm (SEP) van het federale ministerie van Economische Zaken (BMW). Dit programma is in 2017 opgezet om Duitse bedrijven die in het buitenland opereren te helpen bij het vinden en opleiden van lokale vakkrachten. Daarmee lijkt het niet direct relevant voor het oplossen van tekorten in Duitsland. Dit jaar (2023) is echter een pilot gestart voor het opzetten van beroepsopleidingsstructuren voor opleiding in het kader van de immigratie van vakkrachten. Eveneens vanaf dit jaar wordt het programma meer gericht op beroepsopleidingen die relevant zijn voor ‘groene banen’. De ‘skills experts’ die Duitse bedrijven in het buitenland ondersteunen, zijn gestationeerd bij geselecteerde Auslandshandelskammern

⁵⁴ Brücker e.a. 2020a, p. 15.

⁵⁵ Zie de Stellungnahme van het Zentralverband des Deutschen Baugewerbes e.V. op het wetsontwerp voor de nieuwe FEG: ‘Wie sich aus der Evaluation der Westbalkan-Regelungen durch die Bundesregierung im Jahr 2020 ergab, werden in Deutschland etwa 44 % der Menschen, die ein Visum auf der Grundlage der sogenannten Westbalkan-Regelung erhalten haben, im Baugewerbe beschäftigt – mehrheitlich als Facharbeiter (Anteil von 55 %), etwas weniger als Bauhelfer (Anteil von 43 %). Das bedeutet eine allerdings nur temporäre Zuwanderung von derzeit etwa 11.000 Arbeitskräften jährlich.’

⁵⁶ Adviesraad Migratie 2019, p. 54.

⁵⁷ Brücker e.a. 2020a.

(Duitse Kamers van Koophandel in het buitenland). De dit jaar gestarte pilot vindt plaats in Turkije en Brazilië.⁵⁸

Partnerschappen van private actoren en ngo's

Projecten en partnerschappen van niet-private actoren en ngo's, waarvan er ook veel zijn, blijven hier buiten beschouwing. Denk bijvoorbeeld aan interne programma's van internationaal opererende bedrijven en projecten geïnitieerd door onderwijsinstellingen en kerkelijke liefdadigheidsinstellingen.⁵⁹

5 Speciale regels, programma's en voorzieningen voor de werving van zorgpersoneel

In de Duitse zorgsector zijn relatief veel meer buitenlands gediplomeerde zorgprofessionals werkzaam dan in de Nederlandse. In de jaren 1960 werd al zorgpersoneel uit de Filipijnen en Zuid-Korea geworven. In het eerste decennium van deze eeuw kwam een toenemend aantal zorgprofessionals uit EU-lidstaten in Duitsland werken.⁶⁰ De laatste jaren is vooral het aantal buiten de EU opgeleide zorgprofessionals toegenomen.⁶¹ Tussen 2012 en 2021 dienden ongeveer 60.000 verpleegkundigen met een diploma van buiten de EU een aanvraag voor erkenning van hun beroepskwalificatie in.⁶² Onder hen waren echter ook derdelanders die voor gezinshereniging of asiel naar Duitsland kwamen. Een deel van de aanvragers rondde de erkenningsprocedure niet af; daarover meer in paragraaf 6 hieronder.

De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) beveelt sinds 2006 aan om geen zorgpersoneel uit landen met een ernstig tekort aan zorgprofessionals te werven en bemiddelen. Op de WHO Health workforce support and safeguards list 2023 staan 55 landen met zo'n tekort.⁶³ Lidstaten zouden actieve werving uit deze landen moeten ontmoedigen. Duitsland heeft deze aanbeveling overgenomen en private werving en bemiddeling van zorgprofessionals uit deze landen verboden.⁶⁴ Alleen het federale arbeidsbureau mag zorgpersoneel uit deze landen bemiddelen, op basis van criteria die met de WHO zijn

⁵⁸ 'Skills Experts: Fachkräfte für deutsche Unternehmen im Ausland ausbilden und sichern', www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Ausbildung-und-Beruf/skills-experts.html (geraadpleegd 1 augustus 2023).

⁵⁹ Zie Angenendt e.a. 2023, p. 32 e.v. voor een overzicht.

⁶⁰ Wielga e.a. 2023.

⁶¹ Böse e.a. 2022; 2023.

⁶² Atanassov e.a. 2023. Het aantal van 60.000 omvatte ook derdelanders die voor andere doelen dan arbeid (gezinshereniging, asiel) naar Duitsland kwamen. Een aanzienlijk deel van de aanvragers rondde de erkenningsprocedure niet af.

⁶³ WHO Health workforce support and safeguards list 2023, www.who.int/publications/i/item/9789240069787.

⁶⁴ Art. 38-39 Beschäftigungsverordnung.

afgestemd.⁶⁵ (Voor zover wij hebben kunnen nagaan, heeft het arbeidsbureau geen wervingsovereenkomsten met landen op de WHO lijst.)

Zorginstellingen in Duitsland kunnen via verschillende wegen zorgpersoneel van buiten de EU werven. Zelf werven is mogelijk voor zorgwerkgevers met een afdeling personeelszaken die de expertise daarvoor in huis heeft. Een tweede mogelijkheid is werven via een commercieel bemiddelingsbureau. In Duitsland zijn veel gespecialiseerde bemiddelaars actief;⁶⁶ hun dienstenaanbod omvat behalve werving en selectie vaak ook taalonderwijs en voorbereiding op de examens voor toegang tot het beroep. Een derde mogelijkheid is werven via het federale arbeidsbureau, gebruik makend van de overeenkomsten die deze publieke arbeidsvoorzieningsdienst – onder meer in het kader van het Triple Win programma – met arbeidsvoorzieningsdiensten in verschillende partnerlanden heeft gesloten (zie hieronder).

Zowel zorginstellingen als bemiddelingsbureaus kunnen voor ondersteuning bij alle noodzakelijke aanvraagprocedures (visa, erkenning van beroepskwalificaties, verblijfs- en werkvergunningen) een beroep doen op de Deutsche Fachkräfteagentur für Gesundheits- und Pflegeberufe (DeFa). Het agentschap ziet erop toe dat opdrachtgevers en hun wervingpartners werken volgens internationaal erkende ethische richtlijnen en kwaliteitsnormen, ‘beginnend mit der Rekrutierung im Herkunftsland bis hin zur Integration in Deutschland’.⁶⁷ DeFa is in oktober 2019 opgericht door deelstaat Saarland; het agentschap wordt grotendeels door het federale gezondheidsministerie gefinancierd. Een van onze Nederlandse respondenten, eigenaar van een wervings- en detachingsbureau, zei een instantie als DeFa (één loket voor alle procedures) in Nederland te missen. In het in 2022 gestarte project ‘Work in Health! Germany’ biedt DeFa zorginstellingen aan om de coördinatie van het hele proces op zich te nemen: van werving en selectie in het buitenland tot en met begeleiding bij de integratie in de instelling. Deze nieuwe activiteit wordt niet door het gezondheidsministerie gefinancierd.⁶⁸ DeFa sloot in maart 2022 een memorandum of understanding met ODEPC, een overheidsbedrijf van de Indiase deelstaat Kerala, waarin werd afgesproken dat ODEPC in Kerala verpleegkundigen zoekt voor de sollicitatiegesprekken die DeFa organiseert voor Duitse zorginstellingen in het kader van het Work in Health! Germany project.⁶⁹

⁶⁵ Informationen zum Rekrutierungs- und Vermittlungsverbot von Gesundheits- und Pflegefachkräften aus Ländern der sog. WHO-Liste für private Vermittler, 27 maart 2020, www.bundesagentur.de.

⁶⁶ Zie ook Angenendt e.a. 2023, p. 26.

⁶⁷ ‘Einhaltung internationaler Qualitätsstandards’, www.defa-agentur.de/de/leistungen/.

⁶⁸ ‘Neue Instrumente für die Personalgewinnung im Ausland vorgestellt’, www.saarland.de/masfg/DE/aktuelles/aktuelle-meldungen/aktuelle-meldungen_2022/aktuelle-meldungen_2022-10/aktuelle-meldungen_20221006_personalgewinnung_im_ausland.html; ‘Fachkräftemangel in der Pflege. Wie das Saarland weitere ausländische Pflegekräfte gewinnen will’, Saarbrücker Zeitung, 5 oktober 2022.

⁶⁹ BT Drucksache 20/2237 (Antwoord der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Möhring, Ali Al-Dailami, Susanne Fersch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE), p. 6.

Het federale gezondheidsministerie heeft een kwaliteitskeurmerk en een (tijdelijke) subsidieregeling voor ‘eerlijke werving’ van verpleegkundigen opgezet (zie hieronder).

Triple Win programma voor werving verpleegkundigen

Triple Win is een overheidsprogramma, waarin geen rol is weggelegd voor private wervings- en bemiddelingsbureaus. Het programma werd in 2013 gelanceerd door de Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) van het federale arbeidsbureau en de Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) om verpleegkundigen van buiten de EU te werven en hen voor te bereiden op en te bemiddelen naar werk in ziekenhuizen, verpleeghuizen of thuiszorginstellingen in Duitsland. ‘Triple Win’ omdat zowel de Duitse werkgevers als de buitenlandse verpleegkundigen als de herkomstlanden ervan zouden moeten profiteren, of, in de woorden van minister van Arbeid en Sociale Zaken Hubert Heil:

‘Wir profitieren, die Herkunftsländer profitieren, etwa indem wir uns in der Ausbildung vor Ort engagieren, und die Menschen, die zu uns kommen, profitieren: durch einen gut bezahlten Job für sie selbst und vielleicht auch durch die Möglichkeit, Familienangehörige in der Heimat finanziell zu unterstützen.’⁷⁰

In 2022 bestonden overeenkomsten met Bosnië en Herzegovina, de Filipijnen, Tunesië, Kerala (India), Indonesië, Mexico, Jordanië, Brazilië en Colombia voor de werving van verpleegkundigen met kwalificaties die in principe in aanmerking komen voor erkenning in Duitsland. Uit Vietnam worden jongeren met ervaring in de verpleging geworven voor een driejarige duale opleiding tot en vervolgens een baan als verpleegkundige in Duitsland.

De werk- en verblijfsvergunning wordt eerst voor een duur van twaalf maanden verleend. De verpleegkundigen en de werkgevers die aan het programma deelnemen, verplichten zich ertoe om in dit eerste jaar de erkenningsprocedure voor de in het buitenland verworven kwalificaties te doorlopen. Tot de erkenning werkt de verpleegkundige in het functieprofiel Pflegekraft in Anerkennung. Na afronding van de erkenningsprocedure moet de werkgever de verpleegkundige overeenkomstig haar erkende kwalificatie aanstellen en volgens de cao inschalen.⁷¹

Werkgevers betalen per bemiddelde verpleegkundige een bedrag van € 6.638,66 (€ 7.900,- incl. BTW) voor de door GIZ geleverde diensten (stand september 2021). Voor verpleegkundigen uit Kerala en voor leerling-verpleegkundigen gelden hogere bedragen. De diensten van GIZ omvatten taalcursussen tot niveau B1 en vaktechnische voorbereiding in het herkomstland en begeleiding en ondersteuning bij de erkennings-

⁷⁰ ‘Ampel will ausländische Pflegekräfte anwerben’, 20 mei 2023, www.zdf.de/nachrichten/politik/heilbaerbock-pflegekraefte-brasilien-100.html.

⁷¹ Bewerberanzeiger Programm Triple Win, mei 2022, www.arbeitsagentur.de/vor-ort/zav/triple-win/infocenter; Broschüre ‘Vermittlung von Pflegekräften aus dem Ausland’, juli 2022, www.arbeitsagentur.de/vor-ort/zav/triple-win/infocenter.

procedure en integratie in Duitsland. De werkgever betaalt ook de reiskosten van de verpleegkundige en de erkenningsprocedure (incl. taalcursus B2 en eventuele voorbereidingscursussen op beroepskennisexamens) in Duitsland en verbindt zich ertoe om passende huisvesting te organiseren en een vastgelegd minimum salaris te betalen.⁷²

Sinds de start van het programma in 2013 zijn ongeveer 5.000 verpleegkundigen uit partnerlanden naar Duitsland bemiddeld. Dat komt neer op zo'n 500 verpleegkundigen per jaar. Het gezondheidsministerie gaf begin 2023 in antwoord op vragen van parlementsleden onderstaande cijfers over de aantallen naar Duitsland bemiddelde verpleegkundigen.⁷³ De Filipijnen waren in de periode 2013-2022 met afstand het grootste herkomstland, gevolgd door Servië (dat echter in 2020 de samenwerking met Duitsland opschortte) en Bosnië en Herzegovina. Mexico is duidelijk in opkomst als werfingsland. Begin 2023 was er een pool van 2.108 kandidaten die in de partnerlanden (met name de Filipijnen en Mexico) werden begeleid in afwachting van een bemiddeling naar Duitsland.

Deutscher Bundestag – 20. Wahlperiode		– 103 –		Drucksache 20/5615
Land	Integrationen insgesamt bis einschließlich Jahr 2022	davon Integrationen im Jahr 2022	Aktueller Bewerberstand	
Bosnien und Herzegowina	871	98	148	
Brasilien	176	34	237	
Indien	11	2	169	
Indonesien	9	0	172	
Jordanien	1	0	50	
Mexiko	573	182	512	
Philippinen	2.071	255	544	
Serbien (ab 17. Februar 2008)	901	1	4	
Tunesien	134	84	272	
Summe	4.747	656	2.108	

De meeste via Triple Win geworven verpleegkundigen gaan in Duitse ziekenhuizen werken, zo blijkt uit cijfers die de regering begin 2020 in antwoord op vragen van parlementsleden publiceerde.⁷⁴

Waarschijnlijk worden veel grotere aantallen verpleegkundigen buiten het programma om geworven, door zorginstellingen zelf of via commerciële bemiddelingsbureaus. Dat valt onder meer af te leiden uit cijfers over de erkenning van buitenlandse kwalificaties.

⁷² Broschure 'Vermittlung von Pflegekräften aus dem Ausland', juli 2022, www.arbeitsagentur.de/vor-ort/zav/triple-win/infocenter; zie ook: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Möhring, Ali Al-Dailami, Susanne Ferschl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. BT rucksache 20/2237.

⁷³ BT Drucksache 20/5615; zie ook Factsheet Triple Win, 2021, www.arbeitsagentur.de/vor-ort/zav/triple-win/infocenter; 'Bundesagentur für Arbeit unterzeichnet Vermittlungsabsprache mit Jordanien', arbeitsagentur.de, 10 mei 2022 (Presseinfo Nr. 24).

⁷⁴ BT Drucksache 19/16732.

Alleen al in 2020 werden meer dan 2.900 diploma's van verpleegkundigen uit de Filipijnen, 2.100 uit Servië en eveneens 2.100 uit Bosnië en Herzegovina als geheel of gedeeltelijk gelijkwaardig aan een Duits diploma erkend.⁷⁵ De bedragen die GIZ bij werkgevers in rekening brengt, lijken niet al te hoog, maar volgens de eerder aangehaalde overzichtsstudie van Duitse wervingsprojecten en -partnerschappen is werving via overheidsprogramma's in het algemeen duurder dan private werving omdat aan ethische principes (bijvoorbeeld het principe dat de werkgever, niet de arbeidsmigrant betaalt) moet worden voldaan. Dat zou voor werkgevers een reden zijn om voor werving via private bemiddelingsbureaus te kiezen, die vaak ook meer flexibiliteit zouden bieden. Vakbonden hebben betoogd dat Duitsland meer zorgpersoneel uit de Filipijnen had kunnen werven als er geen parallelle private werving had plaatsgevonden; de Filipijnen zouden niet het overeengekomen quotum zorgmedewerkers hebben 'geleverd', terwijl het aantal via private kanalen aangeworven verpleegkundigen toenam. Het vakbondsstandpunt is daarom dat werving door de staat de regel moet zijn; werving via private bemiddelaars zou de uitzondering moeten zijn en dan alleen met een officieel kwaliteitskeurmerk voor eerlijke werving.⁷⁶

In de Bundestag zijn verschillende keren kritische vragen over Triple Win gesteld door met name de fractie van Die Linke, niet alleen over de kosten van het programma, maar ook over de gevolgen voor herkomstlanden.⁷⁷ Op een vraag over de kosten van het programma voor de overheid zei de regering geen antwoord te kunnen geven: 'Die Vermittlungsleistungen der BA bei Triple Win sind Bestandteil des Leistungsspektrums der BA nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) und werden über den Haushalt der BA finanziert.'⁷⁸ Op vragen over de gevolgen voor de zorgsector in de herkomstlanden antwoordde de regering dat in het kader van Triple Win geen arbeidskrachten worden geworven die lokaal nodig zijn. Het federale arbeidsbureau en GIZ werven alleen zorgmedewerkers als de overheidspartners in de landen van herkomst daarvoor toestemming hebben gegeven; die partners zijn ook betrokken bij de selectie van deelnemers en de effecten van Triple Win op de arbeidsmarkt worden regelmatig met hen geanalyseerd. De regering voegde daar overigens aan toe dat het in landelijke regio's in de herkomstlanden ontbreekt aan financiële middelen om zorgpersoneel aan te stellen. Als verpleegkundigen geen werk vinden in hun land van herkomst, migreren ze vaak via andere, niet-veilige kanalen. 'Staatliche Abkommen schützen Arbeitsmigrantinnen und -migranten vor ausbeuterischen Vermittlungspraktiken und ermöglichen ihnen eine informierte Entscheidung', aldus de regering.⁷⁹

Volgens GIZ zijn de via Triple Win geplaatste verpleegkundigen heel tevreden over het programma. In een in 2021 gehouden enquête onder verpleegkundigen die al zes

⁷⁵ 'Zahl der Beschäftigten im Pflegedienst in Kliniken binnen zehn Jahren um 18 % gestiegen. Pressemitteilung Nr. N026 vom 11. Mai 2022', www.desttis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/05/PD22_N026_2313.html.

⁷⁶ Angenendt e.a. 2023, p. 42.

⁷⁷ BT Drucksache 19/16102; BT Drucksache 20/1754.

⁷⁸ BT Drucksache 20/2237, p. 10.

⁷⁹ BT Drucksache 20/2237, p. 7-8.

maanden of langer in Duitsland werkzaam waren, zou 95% Triple Win positief beoordeeld hebben. Vooral de uitgebreide ondersteuning en de professionele organisatie tijdens het hele proces en de zekerheid en betrouwbaarheid van de werving werden gewaardeerd. Ruim 84% gaf aan dat ze op het moment van de enquête nog steeds in dienst waren bij hun eerste werkgever in Duitsland.⁸⁰

Keurmerk en subsidieregeling voor eerlijke werving van verpleegkundigen

Sinds juli 2021 kent Duitsland een wettelijk geregeld kwaliteitskeurmerk voor eerlijke werving van zorgprofessionals. Eigenaar is het federale gezondheidsministerie.⁸¹ Het keurmerk kan worden aangevraagd door zorginstellingen en wervings- en bemiddelingsbureaus. Om ervoor in aanmerking te komen moeten ze aan bepaalde eisen voldoen. Zo mogen ze geen kosten of vergoedingen in rekening brengen bij de verpleegkundigen en moeten ze de verpleegkundigen ondersteunen bij de visumprocedure en de erkenning van hun beroepskwalificaties, hen gelijk behandelen met binnenlandse werknemers en hun professionele en sociale integratie bevorderen.⁸² Deze eisen zijn gebaseerd op de in 2010 tot stand gekomen WHO Global Code of Practice on the International recruitment of Health Personnel.⁸³

Tegelijk met het keurmerk voerde het federale gezondheidsministerie een tijdelijke subsidieregeling in. Het Förderprogramm Faire Anwerbung Pflege Deutschland is gericht op eerlijke werving van verpleegkundigen van (ver) buiten de EU. Herkomstlanden moeten op minstens 3.500 km afstand van Duitsland liggen, omdat 'het potentiële aantal aan te werven verpleegkundigen vooral op het Aziatische en Zuid-Amerikaanse continent veel groter is dan op het Europese continent en de omringende landen' en om te helpen voorkomen dat de gezondheidssystemen van de westelijke Balkanlanden, van waaruit al veel verpleegkundigen zijn geworven, door een tekort aan verpleegkundigen worden getroffen.⁸⁴ Ziekenhuizen en andere zorginstellingen kunnen subsidie aanvragen voor de kosten van eerlijke werving. Om voor de subsidie in aanmerking te komen, moet het keurmerk Faire Anwerbung Pflege Deutschland zijn aangevraagd. Een andere voorwaarde is dat DeFa namens de werkgever de versnelde aanvraagprocedure voor vakkrachten heeft opgestart. De subsidie kan oplopen tot 6.000 euro per zorgprofessional als na aankomst in Duitsland de toestemming voor het voeren van de

⁸⁰ GIZ 2021.

⁸¹ Gesetz zur Sicherung der Qualität der Gewinnung von Pflegekräften aus dem Ausland vom 11. Juli 2021 (BGBl. I S. 2754, 2801). Zie over het keurmerk (Gütesiegel) ook: www.faire-anwerbung-pflege-deutschland.de/.

⁸² 'Faire Anwerbung Pflege Deutschland', www.faire-pflege-deutschland.de/foerderprogramm. Zie voor een lijst met organisaties die het keurmerk hebben: www.faire-anwerbung-pflege-deutschland.de/guetezeichen-nutzende.

⁸³ WHO Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel, www.who.int/publications/i/item/wha68.32.

⁸⁴ Richtlinie zur Förderung von Vorhaben zur ethisch hochwertigen Gewinnung von Pflegefachkräften in weit entfernten Drittstaaten im Rahmen des Programms „Faire Anwerbung Pflege Deutschland“ vom 23. Juni 2021, Bundesanzeiger AT 30.06.2021 B5.

beroepstitel wordt verkregen en de verpleegkundige in vaste dienst wordt genomen.⁸⁵ De subsidieregeling liep aanvankelijk tot eind juni 2022, maar is een paar keer verlengd, de laatste keer tot eind 2023 – echter zonder dat een nieuw subsidiebudget beschikbaar is gesteld. Het subsidiebudget voor het eerste jaar bedroeg een kleine vijf miljoen euro en was binnen zes weken uitgeput.⁸⁶ 115 aanvragen werden goedgekeurd, voor in totaal 1564 verpleegkundigen, van wie meer dan de helft uit de Filipijnen afkomstig was.⁸⁷ Overigens hebben ziekenhuizen en andere zorginstellingen ook in het kader van bekostigingsovereenkomsten mogelijkheden om kosten voor de werving van zorgpersoneel in het buitenland te declareren.⁸⁸

Het federale gezondheidsministerie sloot in juni 2022 een overeenkomst met het Filipijnse arbeidsministerie over de werving van Filipijnse verpleegkundigen onder het keurmerk. Deze overeenkomst is – anders dan die van het federale arbeidsbureau in het kader van het Triple Win programma – van toepassing op wervingen door niet-overheidsactoren. Deze actoren moeten dus over het keurmerk beschikken; bovendien moeten ze de aanvraagprocedure door DeFa laten verzorgen. Filipijnse uitreisbeperkingen zijn niet van toepassing op wervingen onder deze overeenkomst.⁸⁹

Toelatingsregeling voor verpleeghulpen in de FEG 2023

Onder de nieuwe FEG kunnen ook Pflegehilfskräfte (met een opleiding onder het niveau van de Duitse driejarige verpleegkundige opleiding) toegang krijgen tot de Duitse arbeidsmarkt.⁹⁰ Voorwaarde is dat ze een in Duitsland erkend buitenlands zorgdiploma hebben. Waarom tot deze regeling besloten is, is niet heel duidelijk. Uit cijfers van het federale arbeidsbureau blijkt dat de werkloosheid onder deze beroepsgroep relatief hoog is.⁹¹

⁸⁵ Richtlinie zur Förderung von Vorhaben zur ethisch hochwertigen Gewinnung von Pflegefachkräften in weit entfernten Drittstaaten im Rahmen des Programms „Faire Anwerbung Pflege Deutschland“ vom 23. Juni 2021, Bundesanzeiger AT 30.06.2021 B5.

⁸⁶ ‘Förderprogramm für 2021 zunächst ausgeschöpft’, 31 december 2021, www.defa-agentur.de/de/aktuelles/forderprogramm-fur-2021-zunachst-ausgeschopft/.

⁸⁷ ‘BMG – Förderprogramm’, www.defa-agentur.de/de/bmg-forderprogramm/; Projektträger Jülich 2022, p. 85; BT Drucksache 20/ 2237, p. 3, 10.

⁸⁸ GIB 2022, p. 20.

⁸⁹ BT Drucksache 20/5615 (Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 6. Februar 2023 eingegangenen Antworten der Bundesregierung), p. 103; zie ook: ‘Work in Health Germany. FREE Recruitment of Nurses to Germany’, <https://odepc.kerala.gov.in/work-in-health-germany/>.

⁹⁰ In de Beschäftigungsverordnung is een nieuw artikel (22a) voor Pflegehilfskräfte opgenomen.

⁹¹ Arbeitsmarktsituation im Pflegebereich, Mai 2023, Statistik.arbeitsagentur.de, 11 mei 2023. Zie ook: ‘Personalmangel: Der Pflegeberuf zieht weniger Menschen an’, faznet.de, 11 mei 2023.

6 Erkenning van buitenlandse kwalificaties

Uit de evaluatie van de FEG 2019 bleek dat de voorwaarde van erkenning van in het buitenland verworven beroepskwalificaties – naast het vereiste van kennis van de Duitse taal – de werving van vakkrachten uit derde landen bemoeilijkt.

Het Duitse stelsel van beroepsopleidingen is tamelijk uniek. Duitsland kent honderden, deels duale, Berufsausbildungen die opleiden tot ‘geregelte’ of ‘staatlich anerkannte Berufe’, d.w.z., beroepen die in de Berufsausbildungsgesetz, de Handwerksordnung of andere wetgeving van Bund of Länder geregeld zijn.⁹² Naast ‘geregelte’ beroepen zijn er ‘reglementierte’ oftewel beschermde beroepen. De toegang tot deze laatste beroepen (zoals dat van arts of verpleegkundige) is in Duitsland voorbehouden aan wie de opleiding tot het betreffende beroep met goed gevolg heeft afgesloten; bij beroepen die niet beschermd, maar wel ‘geregeld’ zijn, vergemakkelijkt een diploma van de betreffende opleiding het vinden van werk in het gewenste beroep. Vakkrachten uit derde landen die in Duitsland willen komen werken, moeten ongeacht om wat voor gekwalificeerd beroep het gaat, hun buitenlandse kwalificaties erkend zien te krijgen.

De in 2012 ingevoerde Anerkennungsgesetz creëerde voor de meer dan 600 in federale wetgeving geregelde of erkende beroepen uniforme procedures voor het toetsen van de gelijkwaardigheid van buitenlandse beroepskwalificaties.⁹³ De deelstaten namen hun eigen erkenningswetgeving aan voor beroepen die onder hun jurisdictie vallen. Voor buitenlandse vakkrachten, ongeacht hun nationaliteit, woonplaats of verblijfsstatus, creëerde deze wetgeving het recht om hun in het buitenland verworven beroepskwalificaties in Duitsland laten erkennen.⁹⁴ Op de website www.anerkennung-in-deutschland.de kunnen buitenlandse vakkrachten in 11 talen informatie vinden over hoe en waar ze hun kwalificaties kunnen laten erkennen.

In 2021 kwam drie kwart van de erkenningsaanvragen voor in federale wetgeving geregelde beroepen van derdelanders (27.100 aanvragen, 17% meer dan in 2020). Twee derde van de aanvragen had betrekking op zorgberoepen. Bij de aanvragen voor beschermde beroepen werden de kwalificaties van derdelanders in minder dan de helft van de gevallen volledig gelijkwaardig bevonden; voor EU/EER aanvragers was de kans daarop met 90% veel hoger. Bij de aanvragen voor niet-beschermde beroepen was het verschil aanzienlijk kleiner. Ruim 40% van de aanvragen werd vanuit het buitenland gedaan; van deze Auslandsanträge kwam 90% van derdelanders (bijna 12.700 aanvragen, ruim 30% meer dan in 2020). Relatief weinig erkenningsaanvragen (1.130) werden via een versnelde procedure (zie paragraaf 2 hierboven) ingediend. Die leidde bij aanvragen voor beschermde beroepen in een kwart van de gevallen tot

⁹² Verzeichnis der anerkannten Ausbildungsberufe 2022, www.bibb.de/dienst/publikationen/de/17944; zie ook www.bibb.de/de/65925.php.

⁹³ Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen vom 6. Dezember 2011, BGBl. 2011 Teil I Nr. 63.

⁹⁴ Brücker e.a. 2020b; Angenendt e.a. 2023, p. 17.

een volledige erkenning; bij de aanvragen voor niet-beschermde beroepen was de kans op volledige erkenning met 45% een stuk hoger.⁹⁵

Driekwart van de verpleegkundigen met een diploma van buiten de EU die een erkenningsaanvraag indienen, moet om voor volledige erkenning in aanmerking te komen een aanvullende opleiding van maximaal drie jaar volgen en met goed gevolg afsluiten of een 'Kenntnisprüfung' afleggen waarvan de inhoud is afgestemd op het Duitse staats-examen voor verpleegkundigen. Een aanzienlijk aantal verpleegkundigen besluit daarop de procedure te beëindigen of voor langere tijd te onderbreken. Voor de verpleegkundigen zelf betekent dit dat ze hun beroep niet kunnen uitoefenen en alleen als Pflegehilfskraft werkzaam kunnen zijn. Voor de Duitse arbeidsmarkt gaat daarmee gekwalificeerd arbeidspotentieel verloren, zo werd in een recent gepubliceerd onderzoek geconstateerd.⁹⁶

In commentaren op het wetsontwerp voor de FEG 2019 werd er al op gewezen dat vasthouden aan de gelijkwaardigheidstoets voor in het buitenland verworven beroeps-kwalificaties de immigratie van vakkrachten zou belemmeren en beperken, omdat buitenlandse kwalificaties vaak niet vergelijkbaar zijn met Duitse referentieberoepen of -kwalificaties en het toetsen van de vakkennis veel tijd kost.⁹⁷ De toenmalige regering hield vast aan de gelijkwaardigheidstoets als een manier om de arbeidsmigratie te sturen en misbruik van de immigratiemogelijkheden te voorkomen: 'Unsere Steuerung erfolgt zentral über die qualifizierte Ausbildung, die von einer Anerkennungsstelle überprüft wird. Dies verhindert auch einen Missbrauch der Zuwanderungsmöglichkeiten.'⁹⁸

In het eerder aangehaalde evaluatieonderzoek van de FEG 2019 verschilden vreemdelingendiensten van mening over de vraag of de versnelde procedure voor vakkrachten tot een verkorting van de erkenningsprocedures heeft geleid. In veel gevallen zouden de erkenningsinstanties – door een gebrek aan personeel of door problemen aan de kant van de werkgever of vakkracht om het benodigde bewijs van kwalificaties te verkrijgen – nog zes maanden nodig hebben voor aanvragen voor niet-beschermde beroepen. Voor beschermde beroepen zouden de procedures gemiddeld (nog) langer duren. Aanvragen met diploma's van universiteiten of hogescholen – die in een database zijn op te zoeken – zouden meestal wel binnen twee tot drie weken verwerkt worden.⁹⁹ Ook in reacties op het wetsontwerp voor de FEG 2023 werd op de onderbezetting van erkenningsinstanties gewezen. Aanvragers zouden soms zelfs verzocht worden om geen aanvragen voor de versnelde procedure in te dienen, omdat de bevoegde erkenningsinstantie die niet zou kunnen verwerken. 'Es hilft nicht, wenn Prozesse auf dem Papier existieren, aber in der Praxis nicht umgesetzt werden können',

⁹⁵ Böse & Schmitz 2022.

⁹⁶ Atanassov e.a. 2023.

⁹⁷ Becker e.a. 2023, p. 17. Zie ook Baczak e.a. 2020.

⁹⁸ 'Fragen und Antworten rund um das Fachkräfteeinwanderungsgesetz', bmi.bund.de (geraadpleegd 13 april 2023).

⁹⁹ Becker e.a. 2023, p. 4-5, 58 e.v.

aldus het Arbeitgeberverband Pflege en de Bundesarbeitsgemeinschaft Ausländische Pflegekräfte in hun reactie op het wetsontwerp.

De vereiste van erkenning van de buitenlandse kwalificatie is dus onder de FEG 2019 een belangrijke belemmering voor de werving van vakkrachten gebleven. Pleidooien voor een meer flexibele benadering – of zelfs afschaffing – van het criterium van gelijkwaardigheid waren dan ook steeds vaker te horen. De Deutsche Industrie und Handelskammer (DIHK), bijvoorbeeld, stelde voor om de Auslandshandelskammern, de Duitse Kamers van Koophandel in het buitenland, een grotere rol te geven bij de erkenning van buitenlandse beroepskwalificaties.¹⁰⁰ Deze pleidooien hebben tot op zekere hoogte gehoor gevonden bij de huidige Duitse regering. Onder de FEG 2023 moet het voor geschoolde en/of ervaren vakkrachten makkelijker worden om toelating tot Duitsland en de Duitse arbeidsmarkt te krijgen, onder meer doordat in het geval van een baan aanbod niet meer hoeft te worden beoordeeld of de opleiding van de derdelander hem of haar kwalificeert voor specifiek die baan. In veel reacties op het wetsontwerp werd gesteld dat deze versoepeling niet ver genoeg gaat. Vasthouden aan de gelijkwaardigheidstoets voor in het buitenland verworven beroepskwalificaties zou de immigratie van vakkrachten blijven belemmeren en beperken.

Onder meer vanuit de zorgsector werd voor verdergaande versoepelingen en om versnelling, vereenvoudiging en standaardisering van erkenningsprocedures gepleit. Hierboven werd al vermeld dat sommige organisaties ook voor zorgberoepen om de mogelijkheid van Anerkennungspartnerschaften vroegen. ‘Momentan verlieren wir vor allem viele Pflegekräfte, die in den Drittstaaten teilweise bis zu 1,5 Jahre warten, um endlich nach Deutschland ausreisen zu können’, aldus werkgeversorganisatie Arbeitgeberverband Pflege. Verpleegkundigen zouden liever voor landen kiezen waar ze snel naar kunnen migreren en als vakkracht geld kunnen gaan verdienen. Veel organisaties uit de zorgsector vroegen ook om een centraal geregelde procedure voor de erkenning van buitenlandse kwalificaties. De vereniging van Duitse ziekenhuizen (Deutsche Krankenhausgesellschaft) bijvoorbeeld wees erop dat de op deelstaatniveau geregelde erkenningsprocedures nu soms tot totaal verschillende uitkomsten leiden voor buitenlandse artsen en verpleegkundigen met vergelijkbare kwalificaties.¹⁰¹ In de concurrentiestrijd om gekwalificeerde gezondheidswerkers zou dat nadelig zijn voor ‘Standort Deutschland’. Concrete suggesties vanuit de sector betroffen onder meer de invoering van één elektronisch dossier voor alle betrokken instanties en de oprichting van een federale databank met buitenlandse beroepskwalificaties.

¹⁰⁰ ‘DIHK-Vorschläge zur Reform des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes’, dihk.de, 20 juli 2022.

¹⁰¹ Zie ook Becker e.a. 2023, p. 66. In deze evaluatiestudie van de FEG pleitte ook een vreemdelingendienst voor een landelijke uniforme erkenningsprocedure, ‘da es im Bereich der Pflege zu einer gewissen Konkurrenzsituation kommt, die durch die mancherorts “leichteren” Regelungen zur Anerkennung verschärft wird.’ De deelstaten stellen onder meer verschillende eisen aan bewijzen van taalkennis en andere in te dienen documenten.

7 Wat Nederland leren van de Duitse aanpak en ervaringen

In Duitsland is het debat over het werven van arbeidskrachten uit derde landen minder gepolitiseerd dan in Nederland. De huidige Duitse regering ziet arbeidsmigratie als een van de oplossingen voor tekorten op de arbeidsmarkt, met name ook tekorten aan vakkrachten, en ontwikkelt daarom een arbeidsmigratiebeleid om deze tekorten gericht aan te pakken. Er lijkt in Duitsland ook een breder besef te zijn dat er internationaal om vakkrachten wordt geconcurrereerd en dat Duitsland zijn positie in deze concurrentiestrijd moet zien te verbeteren. Een handicap daarbij is de taal. Engelstalige landen hebben een voorsprong omdat Engels in veel landen een verplicht schoolvak is. Het Nederlandse kabinetsstandpunt is, als gezegd, dat arbeidsmigratie het ‘sluitstuk’ van de oplossingen voor de tekorten op de arbeidsmarkt is. Nederland begeeft zich niet of nauwelijks in die internationale concurrentiestrijd en waar het dat wel doet vormen, net als in Duitsland en vooral ook in de zorg, taal- en diploma-eisen moeilijk te nemen hindernissen.

Duitsland heeft in 2020 een Vakkrachtenimmigratiewet (Fachkräfteeinwanderungsgesetz) ingevoerd met als doel om meer vakkrachten uit derde landen aan te trekken. De ervaringen met deze wet laten zien dat het versoepelen van immigratieregels weinig zoden aan de dijk zet als niet tegelijk de uitvoeringspraktijk in staat wordt gesteld om grotere aantallen aanvragen snel en adequaat te verwerken. Visaprocedures en procedures voor de erkenning van buitenlandse beroepskwalificaties zijn onder deze Vakkrachtenimmigratiewet een bottleneck gebleven. De versnelde procedure voor vakkrachten werkt alleen als alle betrokken uitvoeringsinstanties voldoende personeel hebben of erbij krijgen om aanvragen binnen de gestelde termijnen te behandelen. De Nederlandse instanties in het migratiedomein, zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst, hebben net als Duitse uitvoeringsinstanties te kampen met tekorten. Een eventuele keuze voor versnelde procedures voor vakkrachten zou betekenen dat de dienstverlening en zeker ook het personeelsbestand van die organisaties moeten worden uitgebreid.

De Duitse overheid wil met haar arbeidsmigratiebeleid behalve academisch opgeleide derdelanders ook derdelanders met een beroepsopleiding aantrekken, om de tekorten aan vakkrachten op de Duitse arbeidsmarkt te helpen oplossen. Daartoe is een definitie van het begrip vakkracht in de wet opgenomen. Volgens die definitie moet het bij vakkrachten met een afgeronde buitenlandse beroepsopleiding om een opleiding gaan die gelijkwaardig is aan een Duitse beroepsopleiding. Het Duitse stelsel van beroepsopleidingen staat heel goed aangeschreven, maar het is ook tamelijk uniek. In de praktijk belemmert de gelijkwaardigheidstoets de immigratie van vakkrachten, omdat buitenlandse kwalificaties vaak niet vergelijkbaar zijn met Duitse referentieberoepen of -kwalificaties en het toetsen van de vakkennis veel tijd kost. In enkele reacties op het (inmiddels aangenomen) wetsontwerp voor de Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung werd gevraagd om een database zoals die ook voor opleidingen van universiteiten en hogescholen bestaat. Zo'n database zou niet alleen uitvoeringsinstanties helpen, maar ook werkgevers die vakkrachten in het buitenland willen werven

en die vakkrachten zelf. Mocht zo'n Duitse database er komen, kunnen de daarin opgenomen opleidingen en criteria ook van nut zijn voor Nederlandse instanties of werkgevers. Ook op Europees niveau wordt gestreefd naar dergelijke samenwerking.

Het Nederlandse migratiebeleid verwelkomt vooralsnog alleen hoogopgeleide 'kennismigranten'. In de Nederlandse kennismigrantenregeling is gekozen voor een marktconform salaris als criterium, erkenning vooraf van de werkgever of payroller, en vervolgens een versnelde procedure.¹⁰² Arbeidsmigratie van vakkrachten uit derde landen wordt niet gefaciliteerd. Een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid is niet uitgesloten, maar van onze Nederlandse respondenten horen we dat door de uitgebreide wervingsverplichtingen en arbeidsmarkttoets de procedure maanden kan duren, wat Nederlandse werkgevers afschrikt. Voor een eventuele regeling voor vakkrachten zou in plaats van een salariscriterium waarschijnlijk een andere criterium nodig zijn. De Duitse gelijkwaardigheidstoets lijkt voor werkgevers niet direct een aantrekkelijk alternatief.

Vooralsnog is Duitsland succesvoller in het aantrekken van studenten dan van vakkrachten uit derde landen. Veel derdelanders die na de invoering van de Vakkrachtenimmigratiewet een eerste verblijfsvergunning als vakkracht (dus niet de EU Blauwe Kaart) kregen, hadden daarvoor een verblijfsvergunning voor een ander doel. Voor Nederland geldt net als voor Duitsland een Europese verplichting om internationale (hbo/wo) studenten toe te laten voor het volgen van een studie. Nederland heeft geëxperimenteerd met het toelaten van mbo studenten uit een beperkt aantal landen. Studenten kunnen na succesvol afronding van hun studie een jaar in Nederland blijven om een baan te vinden, maar alleen voor een baan als kennismigrant wordt voortgezet verblijf gefaciliteerd. Nederland zou in navolging van Duitsland kunnen beginnen met het vereenvoudigen van de procedures voor het behouden van internationale studenten, bijvoorbeeld in tekortberoepen.

Kleine en middelgrote werkgevers hebben meestal niet de kennis en middelen om zelf of via commerciële wervingsbureaus vakkrachten uit derde landen te werven. In Duitsland kunnen deze werkgevers een beroep doen op de Bundesagentur für Arbeit en diverse andere (semi)overheidsorganisaties, waaronder de Deutsche Industrie- und Handelskammer (DIHK) en de regionale Industrie- und Handelskammern. De DIHK coördineert ook de Auslandshandelskammern, Duitse Kamers van Koophandel in het buitenland, die in veel potentiële wervingslanden kunnen helpen bij het vinden van vakkrachten voor Duitse bedrijven en die potentiële arbeidsmigranten kunnen adviseren over onder meer het erkend krijgen van hun kwalificaties. In Nederland zouden werkgevers ook als er een regeling voor vakkrachten zou komen veel meer aangewezen zijn op uitzendbureaus en andere private intermediairs. Nederland zou er in dat geval verstandig aan doen die intermediairs te reguleren.

Duitse werkgevers, waaronder ook zorgwerkgevers, kunnen vakkrachten uit derde landen werven via de Bundesagentur für Arbeit, gebruik makend van de overeenkomsten

¹⁰² De Lange 2023.

die deze publieke arbeidsvoorzieningsdienst met arbeidsvoorzieningsdiensten in verschillende partnerlanden heeft gesloten. De Adviesraad Migratie adviseerde de Nederlandse regering om naar het voorbeeld van het Duitse 'Triple Win' programma partnerschappen met landen buiten Europa te sluiten om derdelanders met een opleiding of ervaring in de zorg een baan of opleidingsplaats in de langdurige zorg in Nederland te bieden. De aantallen via Triple Win geworven verpleegkundigen zijn echter niet heel hoog, terwijl dit programma toch al meer dan tien jaar bestaat. Grotere aantallen verpleegkundigen worden via commerciële wervingsbureaus geworven. Waarom Duitse zorgwerkgevers hiervoor kiezen is niet helemaal duidelijk. Als de Nederlandse overheid vergelijkbare partnerschappen zou willen sluiten, zou in ieder geval moeten worden nagegaan waarop die schijnbare voorkeur voor private in plaats van publieke bemiddeling berust.

Uitzendbureaus kunnen in Duitsland geen werkvergunning voor vakkrachten uit derde landen krijgen. Het arbeidsbureau mag ook onder de nieuwe Vakkrachtenimmigratiewet geen toestemming geven voor werken als uitzendkracht. Er zijn in Duitsland wel commerciële wervingsbureaus actief, met name ook voor het werven van zorgpersoneel uit derde landen. Hun dienstenaanbod omvat behalve werving en selectie van verpleegkundigen of andere zorgprofessionals vaak ook taalonderwijs en voorbereiding op de examens voor toegang tot het beroep. Duitsland kent een weliswaar niet verplicht, maar wel wettelijk geregeld keurmerk voor eerlijke werving van zorgpersoneel, dat kan worden aangevraagd door zorginstellingen en private bemiddelaars die buitenlandse verpleegkundigen werven voor zorginstellingen in Duitsland. In Nederland hebben brancheorganisaties ActiZ, GGZ Nederland, NFU, NVZ en VGN, verenigd in de Brancheorganisaties Zorg (BoZ), al in 2008 het Keurmerk voor Bemiddelingsbureaus van Buitenlandse Werknemers (KBBW) ontwikkeld en aan toenmalig minister van VWS Klink aangeboden. De brancheorganisaties adviseerden hun leden om voor het aantrekken van buitenlands zorgpersoneel alleen in zee te gaan met intermediairs met dit keurmerk. Er was echter weinig of geen belangstelling voor het keurmerk, het lijkt een stille dood gestorven.¹⁰³ Nu bij Nederlandse zorgorganisaties de belangstelling voor werving van zorgpersoneel van buiten de EU weer lijkt toe te nemen, verdient het aanbeveling het keurmerk nieuw leven in te blazen. In de criteria voor het keurmerk zouden dan wel alle uitgangspunten van de WHO Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel moeten worden meegenomen, zoals ook in het Duitse keurmerk is gebeurd.¹⁰⁴

Voor de Nederlandse overheid en zorgsector is ook de discussie interessant die momenteel in Duitsland wordt gevoerd over een eventueel algeheel verbod op uitzendarbeid

¹⁰³ 'Keurmerk voor bemiddeling buitenlandse zorgwerknemers', brancheorganisatieszorg.nl, 24 juni 2008; 'Keurmerk voor buitenlanders loopt geen storm', zorgvisie.nl, 25 september 2008; brief d.d. 26 januari 2009 van de Brancheorganisaties Zorg (BoZ) aan minister Klink en staatssecretaris Bussemaker, kenmerk: 090126/JSp/MV; Kamerstukken II 2008/09, 30573, nr. 34; brief d.d. 17 november 2009 van minister van VWS aan VU Medisch Centrum, kenmerk: MEVA/ABA 2970925.

¹⁰⁴ Wemos 2013, p. 20.

in de zorgsector.¹⁰⁵ Net als in Nederland zien zorginstellingen in Duitsland hun personeelskosten oplopen doordat een deel van hun verplegend personeel overstapt naar uitzendbureaus, die hogere salarissen en aantrekkelijker diensten kunnen bieden. De druk op het vaste verplegend personeel neemt daardoor ook toe. Een nieuwe wet maakt het al in beginsel onmogelijk voor Duitse zorginstellingen om de extra kosten voor de inzet van uitzendkrachten in rekening te brengen bij de onderhandelingen over zorgtarieven. In plaats daarvan gelden de in de sector gebruikelijke maximumlonen als bovengrens. Bemiddelingskosten voor uitzendbureaus kunnen ook niet in rekening worden gebracht.¹⁰⁶

Tot slot kende Duitsland kende al de mogelijkheid van een ‘Spurwechsel’ voor asielzoekers met een gedoogvergunning (Duldung). Onder de nieuwe Vakkrachtenimmigratiewet krijgen ook asielzoekers met een lopende asielprocedure de mogelijkheid om in Duitsland een verblijfsvergunning voor arbeid als vakkracht aan te vragen. Het gaat om een beperkte groep: de asielaanvraag moet vóór 29 maart 2023 zijn ingediend en de asielzoeker moet een erkende beroepsopleiding hebben en al als vakkracht werken of een baanaanbod hebben. In Nederland hebben asielzoekers beperkte mogelijkheden om te werken of een beroepsopleiding te volgen. Een dergelijke spoorwissel zou niet mogelijk zijn in verband met de Nederlandse visumplicht voor arbeidsmigranten.

Literatuur

Adviesraad Migratie. 2019. Legale kanalen voor arbeidsmigratie. De internationale, Europese en nationale context. Den Haag: ACVZ.

Adviesraad Migratie. 2022. Zorgvuldig arbeidsmigratiebeleid. Hoe de langdurige zorg profijt kan hebben van vakmigranten. Den Haag: ACVZ.

Angenendt, S., Knapp, N. & Kipp, D. 2023. Germany is Looking for Foreign Labour. How to make recruitment development-orientated, sustainable and fair. SWP Research Paper. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

Atanassov, R., Böse, C., Scholz, M. & Wolf, H. 2023. Verlorene Pflegefachkräfte: Wann die “Auflage” einer Ausgleichsmaßnahme das Anerkennungsverfahren ausbremsen kann und wie Abbrüche vermieden werden können. Version 1.0. Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung.

¹⁰⁵ Zie bijvoorbeeld: ‘Ist ein Verbot der Zeitarbeit in der Pflege möglich?’, pflegen-online.de, 2 maart 2023; ‘Wer die Leiharbeit in der Altenpflege verbieten will’, altenpflege-online.net, 21 februari 2023; ‘Zeit- und Leiharbeit in der Pflege: Berliner Charité will gegen Leasingfirmen vorgehen’, tagesspiegel.de, 19 januari 2023.

¹⁰⁶ Gesetz zur Unterstützung und Entlastung in der Pflege, BGBl. 2023 I Nr. 155 vom 23.06.2023. Zie ook: ‘Pfle-geunterstützungs- und -entlastungsgesetz (PUEG)’, www.bundesgesundheitsministerium.de/ministerium/gesetz-und-verordnungen/guv-20-lp/pueg.html (geraadpleegd 10 augustus 2023).

Baczak, A., Rohr, N., Schmetzer, O., Stoewe, K., Werner, D., Wörndl, D. & Zifle, L. 2020. Potenziale beruflicher Anerkennung bei der Fachkräfteeinwanderung. Eine Analyse der beruflichen Bildung in dreizehn Fokusländern. IW-Report, Nr. 48. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.

Becker, E., Graf, J., Heß, B. & Huber, M. 2023. Entwicklung der Fachkräftemigration und Auswirkungen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens. Begleitforschung zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Böse, C. & Schmitz, N. 2022. Auswertung der amtlichen Statistik zum Anerkennungsgesetz des Bundes für 2021: Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings. Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung.

Böse, C., Schmitz, N., Zorner, J. & Ord, K. 2023. Auswertung der amtlichen Statistik zum Anerkennungsgesetz des Bundes für 2022 Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings. Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung.

Brücker, H., Falkenhain, M., Fendel, T., Promberger, M., Raab, M. & Trübswetter, P. 2020a. Evaluierung der Westbalkanregelung: Registerdatenanalyse und Betriebsfallstudien. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).

Brücker, H., Glitz, A., Lerche, A. & Romiti, A. 2020b. Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse hat positive Arbeitsmarkteffekte. IAB-Kurzbericht 2/2021. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit.

Burstedde, A., Kunath, G. & Werner, D. 2023. Fachkräftemangel trotz Arbeitslosigkeit – kein Widerspruch. IW-Kurzbericht, Nr. 47. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.

Bushanska, V., Erbe, J., Gilljohann, K., Knöllner, R., Schmitz, N. & Scholz, M. 2023. Fachkräfteeinwanderung (nicht) ohne Anerkennung? Was sich mit dem neuen Fachkräfteeinwanderungsgesetz für die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse ändert. Version 1.0. Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung.

Clemens, M. 2014. Global Skill Partnerships: A Proposal for Technical Training in a Mobile World. IZA Journal of Labor Policy 4(2): 1-18.

Clemens, M., Dempster, H. & Gough, K. 2019. Maximizing the Shared Benefits of Legal Migration Pathways: Lessons from Germany's Skills Partnerships Washington: Centre for Global Development.

EMN. 2022. Skills mobility partnerships: Exploring innovative approaches to labour migration. Brüssel: European Migration Network.

GIB. 2022. Gewinnung, Anerkennung und Integration ausländischer Fachkräfte im Gesundheitswesen. Eine praxisbezogene Handreichung für Arbeitgeber. Bottrop: Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH.

GIZ. 2021. Triple Win Programm – nachhaltige Gewinnung von Pflegekräften aus dem Ausland. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

Graf, J. 2022. Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige. Jahresbericht 2021. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Lange, T. de. 2023. Kennismigranten in Nederland. Welkome expats soms in het nauw. (Migration Law Working Papers Series 2023/03). Nijmegen: Radboud Universiteit.

Lange, T. de, Guild, E., Brandl, U., Tsourdi, L., Kruijff, J. de, Hardiek, S. & Honuskova, V. 2022. The EU legal migration package. Towards a rights-based approach to attracting skills and talent to the EU. Brussel: European Parliament.

Maurits, E. 2023. Ervaringen van werkgevers met het werven en behoud van personeel. Amsterdam: UWV.

Projektträger Jülich. 2022. Geschäftsbericht 2021. Jülich: Projektträger Jülich.

Schulz, S.U. 2022. Fachkräftemigrationsmonitor 2022. Fachkräfteengpässe von Unternehmen in Deutschland, Trends und Potenziale zum Zuzug ausländischer Fachkräfte. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit. 2023. Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt – Arbeitsmarktsituation im Pflegebereich, Mai 2023. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.

Tiedemann, J. & Malin, L. 2023. Jahresrückblick 2022 - Fachkräftesituation angespannter denn je, Studie im Rahmen des Projektes Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung (KOFA) in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK). Köln: Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung (KOFA).

Uznanski, J. 2023. Die Fachkräftesäule des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteinwanderung – “good on paper”? Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), 5/6, 187–194.

Wemos. 2013. Zorgen voor zorgende handen – ver van ons bed? Duurzaam en eerlijk personeelsbeleid in de Nederlandse zorg vanuit mondiaal perspectief. Amsterdam: Wemos.

Wielga, J., Bräutigam, C. & Enste, P. 2023. Anwerbung von Pflegekräften aus Drittstaaten. Hintergründe und Stimmen aus der Praxis. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.