

XX XXX

Voorstel van wet van het lid Podt tot wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met het schrappen van de tewerkstellingsvergunningsplicht voor werkgevers, het verkorten van de wachtperiode voor kansrijke asielzoekers en enige andere wijzigingen (Wet verbetering toegang arbeidsmarkt nieuwkomers)

Nr. X

MEMORIE VAN TOELICHTING

CONSULTATIEVERSIE

Inhoudsopgave

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

2.1 Wetsgeschiedenis en onderzoek

2.2 Bezwaren huidige regeling en doel nieuwe regelgeving

2.2.1 Voor werkgevers en de samenleving

2.2.2. Voor asielzoekers

3. Juridisch kader

3.1 Verhouding internationaal en Europees recht

3.2 Verhouding nationaal recht/jurisprudentie

4. Uitvoering

5. Financiële gevolgen

6. Advies en consultatie

7. inwerkingtreding

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Asielzoekers in Nederland mogen pas aan het werk nadat zij een half jaar in de Nederlandse asielprocedure zitten. Tot die tijd kunnen en mogen ze, hoe graag ze ook willen, niet aan de slag met betaalde arbeid. Om te kunnen werken moeten ze ook eerst een BSN hebben. Tot in november 2023 de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (voorts: de Afdeling bestuursrechtpraak) uitspraak deed, mochten zij slechts 24 weken per jaar werken.¹ Die beperking is volgens de Afdeling in strijd met het Unierecht en door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid direct na de uitspraak buiten toepassing gesteld. Daarmee is de daadwerkelijke toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers dichterbij gekomen, maar nog niet goed genoeg geregeld. Dit wetsvoorstel beoogt de daadwerkelijke toegang tot werk te waarborgen.

De combinatie van de verplichtingen voor de asielzoeker en de administratieve last die werkgevers ervaren bij het aanvragen van een tewerkstellingsvergunning (hierna: twv) zorgt nog steeds voor een te grote belemmering voor het in dienst nemen van asielzoekers. Uit onderzoek blijkt dat de verplichte twv ook voor de uitvoeringsinstantie UWV knelt en is aanbevolen om een alternatief mechanisme om te kunnen controleren of asielzoekers wel conform de Nederlandse voorwaarden werken in te voeren, namelijk een meldplicht.²

Van alle ondernemers heeft dertig procent te maken met een personeelstekort. Daarbij stelt de Staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050 dat het aandeel van de potentiële beroepsbevolking jaarlijks zal afnemen tot 2050.³ Kortom: de Nederlandse economie en bedrijven kunnen het potentieel van duizenden werkende asielzoekers goed gebruiken. Het lijkt ook logisch eerst te kijken naar mensen die al in Nederland *zijn* en zo minder arbeidsmigranten nodig te hebben. Uit recent onderzoek van SEO blijkt tevens dat het zo laagdrempelig mogelijk maken voor asielzoekers om aan het werk te gaan de Nederlandse economie geld oplevert in plaats van kost.⁴

Gemeenten zijn voorstander de mogelijkheid van werk voor asielzoekers te bespoedigen, omdat het de druk op de bijstand vermindert: omdat procedures lang kunnen duren staan veel asielzoekers nu soms lang aan de kant. En hoe langer iemand aan de kant staat, hoe lastiger het is mensen naar werk te begeleiden.

Tenslotte heeft zo snel mogelijk en zonder beperking werken grote voordelen voor de asielzoeker zelf, met name voor de integratie. Op de werkvloer wordt de taal geleerd en wordt ervaring opgedaan met de Nederlandse cultuur en onze normen en waarden. Tegelijkertijd geeft het asielzoekers iets te doen tijdens de vaak lange procedures, wat bijdraagt aan hun mentale gezondheid en helpt overlast in en rondom azc's te voorkomen.

Het voorliggend wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen en beoogt ten eerste wettelijk vast te leggen dat de tijdsbeperking op werk tijdens de asielprocedure niet

¹ Uitspraak RvS

² T. de Lange & E. Özdemir *Asielzoekers & daadwerkelijke toegang tot werk in Nederland*, Radboud Universiteit 2020, <https://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/220303>, p. 32.

³ Staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050

⁴ SEO

mogelijk is. Ten tweede stelt de initiatiefnemer voor om de tewerkstellingsvergunningplicht te schrappen. In plaats daarvan kan het W-document (identiteitsdocument van de asielzoeker) een meer centrale plek innemen. Ten derde zal er voor werkgevers een meldplicht moeten komen bij het in dienst nemen van asielzoekers. Ten vierde en tot slot beoogt het wetsvoorstel toetreding tot de arbeidsmarkt te versnellen door kansrijke asielzoekers na één maand in asielprocedure, in plaats van pas na de huidige zes maanden, die toegang te verlenen. Kansarme asielzoekers daarentegen zullen beperkt worden in hun toegang tot arbeidsmarkt om te voorkomen dat de asielprocedure wordt gebruikt voor arbeidsmigratie. Hiervoor wordt een delegatiegrondslag gecreëerd zodat in het Besluit arbeid vreemdelingen op basis van Europese definities kan worden bepaald wie onder de groep kansrijk dan wel kansarm zal komen te vallen.

INTERNETCONSULTATIE

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De Wet arbeid vreemdelingen (Wav) schrijft momenteel voor dat het werkgevers verboden is vreemdelingen zonder tewerkstellingsvergunning (twv) arbeid te laten verrichten. Het Besluit uitvoering wet arbeid vreemdelingen (Buwav) regelt dat voor asielzoekers van wie de asielprocedure zes maanden of langer geleden is gestart, een twv mag worden aangevraagd. Hierbij geldt dat een asielzoeker slechts vierentwintig respectievelijk veertien weken per 52 weken mag werken. Hoewel deze 24-weken-eis buiten werking is gesteld na de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak is deze nog steeds onderdeel van het Buwav en beoogt initiatiefnemer middels dit voorstel in de Wav zelf vast te leggen dat asielzoekers zonder beperking mogen werken en dat er in de Buwav geen tijdsbeperking kan worden opgelegd.

De twv creëert een grote administratieve drempel voor werkgevers. Deze moet telkens opnieuw worden aangevraagd en is gekoppeld aan een specifieke baan voor een specifieke asielzoeker. Door deze eis af te schaffen en in plaats daarvan het recht op werk toe te kennen aan elke asielzoeker, los van een specifieke baan, zal het papierwerk voor zowel werkgevers als het UWV en de IND verminderen en daarmee leiden tot meer asielzoekers met betaald werk. Op dit moment is bijvoorbeeld een knelpunt dat werkgevers soms nalaten te melden dat van de twv géén gebruik meer wordt gemaakt, bijvoorbeeld omdat de asielzoeker is overgeplaatst naar een ander azc.⁵ Zolang een twv niet is ingetrokken, kan geen nieuwe worden verleend.

Omdat het gaat om een kwetsbare groep werknemers op de arbeidsmarkt, moet er wel gewaakt worden tegen misbruik. Om misstanden en uitbuiting te voorkomen is het onwenselijk dat er in het geheel geen extra toezicht is. Daarom wordt voorgesteld een meldplicht in te voeren – een situatie die vergelijkbaar is met de meldplicht bij het werken met Oekraïense ontheemden. Werkgevers blijven verantwoordelijk om bij het UWV te melden dat zij een asielzoeker in dienst hebben. Het UWV ontvangt de melding. Zij zijn de aangewezen instantie omdat zij goed zicht hebben op de situatie op de arbeidsmarkt. De Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: Arbeidsinspectie) houdt toezicht. Dat zal een extra werklust betekenen voor de Arbeidsinspectie. Tegelijkertijd zal het aantal arbeidsmigranten afnemen, aangezien vacatures zullen worden gevuld met mensen die reeds in Nederland verblijven. En doordat van asielzoekers te allen tijde bekend is wie ze zijn, waar ze verblijven en waar ze werken, zal het risico op uitbuiting en daarmee de druk op de Arbeidsinspectie lager zijn.

Tot slot krijgen kansrijke asielzoekers middels dit wetsvoorstel na één maand toegang tot de arbeidsmarkt, in tegenstelling tot de zes maanden die zij nu moeten wachten. Bij algemene maatregel van bestuur kan voor kansarme asielzoekers worden afgeweken van deze termijn tot maximaal zes maanden, zoals bepaald in de Opvangrichtlijn. De inzet en verwachting is dat hun asielprocedure binnen zes maanden zal zijn afgewezen, waardoor aanvragers met een beperkte kans op langdurig verblijf geen recht op werk zal bestaan.

Mocht het asielverzoek worden afgewezen, dan vervalt het recht op werk. Eventueel opgebouwde sociale zekerheid vervalt daarmee ook, waardoor terugkeer niet wordt belemmerd. Dat is ook nu al het geval zodat daarvoor geen wijziging in wet- en regelgeving nodig is.

⁵ T. de Lange & E. Özdemir *Asielzoekers & daadwerkelijke toegang tot werk in Nederland*, Radboud Universiteit 2020, <https://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/220303>, p.

2.1 Wetsgeschiedenis en onderzoek

Wetsgeschiedenis

Sinds oktober 1998 is het mogelijk dat asielzoekers werken tijdens hun asielprocedure. In de toen geldende regeling was het toegestaan om gedurende twaalf weken in de periode van een jaar arbeid te verrichten. Dit gold enkel voor “werkzaamheden [die] naar hun aard kortdurend zijn (seizoenwerk; in de praktijk doorgaans: oogstwerkzaamheden).”⁶ De beperking tot dit type werk verviel in 2002 waarmee alle werkzaamheden voor een tijdsbestek van twaalf weken werden toegestaan.⁷

In 2008 vond opnieuw een verruiming plaats binnen: asielzoekers mochten vanaf dat moment niet meer twaalf, maar vierentwintig weken per jaar aan het werk. Voor een asielzoeker die aan de slag wilde als (technische ondersteuning van een) artiest, musicus of filmmedewerker ging een maximum van veertien weken gelden.⁸

De oorsprong voor de beperking van het aantal weken dat mag worden gewerkt, ligt in de Werkloosheidswet. In 1998 ontstond na twaalf weken werken het recht op een Werkloosheidsuitkering (verder: WW-uitkering). Ten tijde van de wijziging in 2008 gold het recht op een WW-uitkering na zestien weken voor (technische ondersteuning van) artiesten, musici of filmmedewerkers en zesentwintig weken voor alle overige werkzaamheden. De minister vreesde voor een complexe situatie als de vreemdeling vertrekplichtig zou worden terwijl hij nog WW-gerechtigd is. Daarnaast leefde de zorg dat mensen die actief deelnamen aan de samenleving na een afgewezen verzoek alsnog zouden moeten terugkeren en dat een werkende vreemdeling minder energie zou kunnen steken in het werken aan terugkeer. Omdat de minister wel inzag dat er voordelen waren bij het toestaan van werken tijdens de asielprocedure, bijvoorbeeld op het gebied van integratie en het welbevinden van asielzoekers, werd gekozen voor de uitbreiding van twaalf naar veertien respectievelijk vierentwintig weken.⁹

Onderzoek en ontwikkelingen

Op 12 maart 2020 publiceerde de Adviesraad Migratie (toen: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken; ACVZ) hun reactie op het voorstel tot wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) in verband met het toekomstbestendig maken van arbeidsmigratie, alsmede het voorstel tot herziening van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (BuWav).¹⁰ In het advies werd onder meer betoogd dat de beperking tot vierentwintig weken werken voor asielzoekers in procedure niet in lijn was met Opvangrichtlijn en daarmee onrechtmatig. De ACVZ adviseerde daarom deze beperking te schrappen.

⁶ Staatscourant 1998, nr. 166

⁷ Staatsblad 2002. 311.

⁸ Staatsblad 2008, 38

⁹ Kamerstuk 29861, nr. 17

¹⁰ <https://www.adviesraadmigratie.nl/publicaties/publicaties/2020/03/03/advies-voorstel-wet-tot-wijziging-van-wet-arbeid-vreemdelingen>

In mei 2020 verscheen onderzoek van de Radboud Universiteit in opdracht van het UWV. Uit UWV-gegevens bleek dat hoewel er tijdens de krapte op de arbeidsmarkt een stijging te zien was van het aantal tewerkstellingsvergunningen dat door werkgevers voor asielzoekers werd aangevraagd, die stijging minimaal was. In 2018 werden er 125 verleend en 43 geweigerd. In 2019 393 vergunningen verleend maar ook 115 vergunningen geweigerd. Een kwart van het totaal aantal aanvragen werd dus geweigerd en, zo blijkt later, 64 van de verleende vergunningen werd ongebruikt weer ingetrokken. Het onderzoek laat zien wat er in die gevallen misging en ondersteunt dit wetsvoorstel om tot afschaffing van de twv-plicht te komen en in plaats daarvan een meldingsplicht in te voeren.

De minister volgde deze adviezen niet op, maar vroeg – na aandringen van de Tweede Kamer – om advies over de juridische houdbaarheid van de 24-weken-eis aan de Landsadvocaat. Deze bracht haar advies uit in december 2021.¹¹ Hierin is te lezen dat ook de Landsadvocaat verwacht dat een juridische procedure zou leiden tot het onwettig verklaren van de 24-weken-eis. Omdat het kabinet destijds demissionair was, werd besluitvorming aan het volgende kabinet overgelaten. Daarbij merkte de staatssecretaris op dat nader onderzoek nodig zou zijn waarbij moest worden gekeken naar alle implicaties van het wegnemen van de 24-weken-eis.

Dit onderzoek verscheen op 11 april 2023.¹² Er is gekeken naar alle belemmeringen die asielzoekers en werkgevers ervaren bij werken tijdens de asielprocedure. In de conclusie kwam onder andere naar voren dat de 24-weken-eis de grootste belemmering is voor werken tijdens de asielprocedure, maar dat ook andere zaken – zoals het op tijd krijgen van een Burgerservicenummer – in de weg staan. Indiener is van mening dat het verbeteren van de procedure voor het verkrijgen van een BSN een belangrijk onderdeel zou moeten zijn in de uitvoering van dit wetsvoorstel. Een ander belangrijk knelpunt dat wordt benoemd, betreft de Regeling eigen bijdrage asielzoekers met inkomen en vermogen 2008 (hierna: Reba). Hierin staat beschreven welk deel van het inkomen door werkende asielzoekers wordt afgedragen ter bijdrage aan de opvang. Hoewel het terecht is dat werkende asielzoekers bijdragen, is het van belang dat werk ook daadwerkelijk aantrekkelijk is en dus loont. De Reba valt niet onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel, maar het is naar oordeel van de initiatiefnemer aan te bevelen dat, mocht dit voorstel wet worden, wordt bezien of de Reba herziening behoeft.

Tien dagen later, op 21 april 2023, deed de rechtbank Den Haag uitspraak in een zaak tegen het UWV. De eiser was naar de rechter gestapt omdat hij van mening was dat het UWV onterecht een twv-aanvraag voor het in dienst nemen van een asielzoeker had afgewezen. De asielzoeker mocht niet meer dan vierentwintig weken aan de slag, maar de eiser betoogde dat dit niet in lijn was met de Opvangrichtlijn. De rechter gaf hem hierin gelijk: een dergelijke beperking in tijd voldoet niet aan de Opvangrichtlijn.¹³

Het UWV ging tegen deze uitspraak in hoger beroep. Op 29 november bekrachtigde de Afdeling bestuursrechtspraak de uitspraak van de rechtbank Den Haag en oordeelde dat de 24-weken-eis in strijd is met de Opvangrichtlijn.¹⁴

¹¹ Kamerstuk **35680, nr. 21**

¹² <https://www.regioplan.nl/actueel/afschaffen-of-verruimen-24-weken-eis-helpt-asielzoekers-op-weg-naar-werk/>

¹³ <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Gelderland/Nieuws/Paginas/Rechtbank-ordeelt-dat-asielzoekers-meer-dan-24-weken-per-jaar-mogen-werken.aspx>

¹⁴ [Asielzoeker mag meer dan 24 weken per jaar werken - Raad van State](#)

In maart 2024 publiceerde SEO een maatschappelijke kosten-batenanalyse voor het verruimen van werkmogelijkheden van asielzoekers.¹⁵ Het onderzoek concludeerde dat het verruimen van de mogelijkheden leidt tot substantiële maatschappelijke baten en nauwelijks tot extra maatschappelijke kosten. Niet alleen asielzoekers profiteren volgens SEO, ook het bedrijfsleven en de overheid profiteren. Daarnaast zal de druk op maatschappelijke voorzieningen afnemen en draagt werk bij aan een snellere en betere integratie. Over tien jaar tijd levert het afschaffen van de twv-plicht en onbeperkte en snellere toegang tot de arbeidsmarkt de samenleving ca. 2 miljard euro op.

2.2 *Bezwaren huidige regeling en doel nieuwe regelgeving*

De arbeidsparticipatie van asielzoekers is momenteel laag, hoewel het aantal twv aanvragen sinds de uitspraken van de rechtbanken is gestegen:

2019	340
2020	310
2021	590
2022	600
2023	2000

TWV's verleend voor asielzoekers afgerond op 10-tallen, Bron: UWV

De afgelopen jaren is voornamelijk de 24-weeken-eis een grote drempel geweest in combinatie met de administratieve lasten voor werkgevers bij het aanvragen van een Twv. Daarnaast mogen asielzoekers pas na zes maanden aan het werk, waarmee ook de kans om betaald werk te vinden wordt verkleind. Dat is niet alleen zonde van het arbeidspotentieel onder asielzoekers tijdens de procedure zelf, maar leidt ook tot meer werkloosheid onder statushouders op de lange termijn. Hieronder wordt verder uiteengezet welke nadelen de huidige regeling kent voor zowel asielzoekers zelf, als werkgevers en de samenleving als geheel.

De huidige regelgeving kent geen onderscheid tussen kansarme en kansrijke asielzoekers. Met de nieuwe Opvangrichtlijn¹⁶ wordt een grondslag gecreëerd om dit onderscheid wel te maken. Dit wetsvoorstel vertaalt deze grondslag ook naar het Nederlandse recht door een delegatiegrondslag op te nemen voor het maken van dit onderscheid naar Europese definities. Initiatiefnemer stelt voor om asielzoekers na een maand toegang te verlenen tot de arbeidsmarkt. Bij algemene maatregel van bestuur kan een langere termijn worden opgelegd voor kansarme asielzoekers met een maximum van zes maanden, zoals opgenomen in de Europese opvangrichtlijn. Op deze manier zullen aanvragers met een beperkte kans op langdurig verblijf geen toegang tot de arbeidsmarkt verkrijgen.

2.3.2. *Voor werkgevers en de samenleving*

Nederland kampt al lange tijd met grote krapte op de arbeidsmarkt. Aan het einde van 2023 stonden er volgens het CBS 410.300 vacatures open.¹⁷ Momenteel wordt een deel van deze tekorten opgelost met arbeidsmigranten. Om te zorgen voor voldoende handen aan het bed in de zorg, voor vakkrachten die zonnepanelen leggen en allerlei andere soorten werk dat

¹⁵ [RUIMERE WERKMOGELIJK-HEDEN ASIELZOEKERS \(seo.nl\)](https://www.seo.nl/)

¹⁶ Link

¹⁷ <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/vacatures> (seizoensgecorrigeerd getal)

cruciaal is voor onze economie kijken werkgevers nu vaak naar landen in Midden- en Oost-Europa of zelfs buiten de EU voor personeel. Dat kost veel tijd, middelen en menskracht en heeft als gevolg dat Nederland een grote hoeveelheid arbeidsmigranten aantrekt. Door het mogelijk te maken voor asielzoekers om tijdens de procedure eerder en meer te werken, zal er automatisch minder vraag ontstaan naar arbeidsmigranten.

Dat komt ten eerste omdat het arbeidspotentieel in Nederland vergroot waardoor werkgevers hun vacatures makkelijker kunnen vullen. De 24-weken-eis maakte het onaantrekkelijk om asielzoekers aan te nemen, aangezien iemand die net is ingewerkt alweer moet vertrekken. De initiatiefnemer beschouwt dat als verspilling van menskracht. En doordat werkgevers, zoals hierboven benoemd, minder gebruik zullen maken van arbeidsmigranten zal de druk op voorzieningen, bijvoorbeeld op schaarse huisvesting, ook verminderen. Asielzoekers worden immers (of zij nou werken of niet) opgevangen door het COA en maken geen gebruik van eigen huisvesting zolang zij in procedure zijn. Bij het afschaffen van de Tewerkstellingsvergunning wordt ook de regeldruk voor werkgevers significant verminderd. In plaats van een groot administratief proces voor dan wel het aanvragen van een twv, dan wel het aanvragen van een werkvisum, hoeft de werkgever slechts een melding te maken bij het UWV. Al met al maakt het de situatie voor werkgevers dus op meerdere vlakken beter.

Naast de werkgevers, heeft ook de samenleving als geheel baat bij het voorliggende voorstel. Het grote tekort aan personeel is voelbaar in veel sectoren, van de horeca tot het openbaar vervoer en de zorg. En door het tekort aan mensen in de bouw en de energietransitie, wordt het risico op stilstand vergroot.

Daarnaast wordt zowel onderdak als leefgeld van asielzoekers momenteel volledig bekostigd vanuit het Rijk. Als een asielzoeker zelf werkt, wordt een deel van het salaris afgedragen aan het COA zodat hij zelf kan bijdragen aan zijn opvang. Daarmee geeft het ook een financieel voordeel voor de staat. Over tien jaar tijd levert het wegnemen van de belemmeringen zelfs bijna 2 miljard euro op.¹⁸

Ook draagt een zinvolle dagbesteding bij aan het voorkomen van overlast in en rondom azc's. De Adviesraad Migratie schreef in hun onderzoek bijvoorbeeld: "Door het ontbreken van een zinvolle dagbesteding vervelen vreemdelingen zich, brengen ze de hele dag op hun kamer of in hun bed door, zien ze de dag voorbij kruipen, hebben ze geen afleiding, piekeren ze over de toekomst, zakken ze weg, leven sommigen erg geïsoleerd en ontstaan er soms vechtpartijen of vinden er vernielingen plaats in de omgeving."¹⁹

Het activeren van asielzoekers tijdens de procedure zal naar verwachting dan ook een afname van overlastgevend gedrag met zich meebrengen. Dat is niet alleen voordelig voor de asielzoeker zelf, maar ook voor de omgeving van het azc en het personeel in de opvanglocatie. Deze activering tijdens de procedure lijkt bovendien een positief effect te hebben op terugkeer in geval van een afwijzing van de asielaanvraag.²⁰ Iemand die bezig is heeft namelijk meer mentale ruimte om na te denken over eventuele vervolgstappen, terwijl stilzitten bijdraagt aan uitzichtloosheid en besluiteloosheid.

¹⁸ SEO onderzoek

¹⁹ [Advies: Verloren tijd | Publicatie | Adviesraad Migratie](#)

²⁰ Regioplan onderzoek, p. 38

Verder zal het de integratie ten goede komen doordat asielzoekers al vroeg in aanmerking komen met de Nederlandse taal en cultuur. De initiatiefnemer ziet dat als een voordeel voor de samenleving als geheel.

Tot slot zal werken tijdens de asielprocedure ertoe leiden dat ook na het verkrijgen van een verblijfsvergunning, de kans op het hebben van betaald werk toeneemt. In de huidige situatie zijn nog te veel statushouders afhankelijk van bijstand en dat is onder andere te wijten aan het feit dat zij soms jarenlang stilzitten en daardoor moeilijk instromen op de arbeidsmarkt.²¹ Hoe sneller iemand kan worden opgenomen in de arbeidsmarkt, hoe kleiner de kans dat hij later zal terugvallen op een uitkering. Daarmee wordt ook de druk op deze sociale voorzieningen verkleind.

Wordt de asielaanvraag afgewezen dan eindigt ingevolge de Koppelingswet het recht op werk en sociale voorzieningen, dat is ook nu al het geval.

2.3.1. Voor asielzoekers

Naast de voordelen voor werkgevers en de samenleving als geheel, heeft vroege en volledige toegang tot de arbeidsmarkt ook grote voordelen voor de asielzoeker zelf. Mensen op de vlucht voor oorlog en geweld zijn niet slechts op zoek naar een opvangplek, maar naar het opbouwen van een nieuw bestaan. Zelf kunnen bijdragen aan hun opvang door middel van afdracht van een deel van het loon draagt bij aan een gevoel van eigenwaarde en zingeving.

Zoals hierboven vermeld draagt het ook bij aan de mentale gezondheid.²² Procedures duren momenteel lang en hoewel er wordt ingezet op het verkorten van de procedures, kent het aantal asielzoekers altijd pieken en dalen. Daarnaast zijn procedures vaak complex waardoor er in veel gevallen alsnog sprake van lange wachttijden zal zijn. Tijdens de procedure verkeren asielzoekers in grote onzekerheid over hun toekomst. Een zinvolle dagbesteding kan daarom een goede afleiding zijn.

Snellere en betere integratie is goed voor samenleving, maar ook voor de asielzoeker zelf. Door te werken komt de asielzoeker al snel in contact met de Nederlandse taal en de Nederlandse cultuur. Dat voorkomt sociaal isolement en maakt de asielzoeker op termijn minder afhankelijk van de overheid doordat hij een eigen sociaal netwerk heeft opgebouwd.

Tot slot laat de huidige praktijk zien dat het belemmeren van de toegang tot werk ook tot gevolg heeft dat veel asielzoekers illegaal tewerk worden gesteld. Malafide werkgevers weten de azc's en haar kwetsbare bewoners goed te vinden, met uitbuiting en in het ergste geval zelfs mensenhandel tot gevolg. Het verruimen van de mogelijkheden op de arbeidsmarkt is dus ook ter bescherming van de asielzoeker zelf.

3. Juridisch kader

3.1 Algemeen

²¹ Bouwstenen asielbeleid en asielstelsel, p. 66

²² Adviesraad migratie, verloren tijd

3.1.1 Wet arbeid vreemdelingen

Op grond van artikel 2 van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) is het niet toegestaan om in Nederland een vreemdeling arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning (Twv). Op deze hoofdregel bestaan al vele uitzonderingen.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is bevoegd tot het afgeven en intrekken van de vergunningen op grond van artikel 5 Wav. In de praktijk is het het UWV dat beslist over aanvragen. De aanvraag wordt door de werkgever gedaan en hierop dient binnen vijf weken te worden beslist op grond van artikel 6 Wav.

Uit artikel 8, tweede lid, Wav vloeit voort dat asielzoekers aanspraak kunnen maken op een Twv indien zij aan bepaalde voorwaarden voldoen. Deze voorwaarden worden met name uitgewerkt middels Amvb, meer concreet het Besluit uitvoering arbeid vreemdelingen (Buwav).

Hoofdstuk 6 van het Buwav ziet op asielzoekers en vreemdelingen die in hun procedure zitten en werkt de vereisten voor een tewerkstellingsvergunning nader uit. Asielzoekers mogen arbeid verrichten als zij een asielvergunning hebben aangevraagd en deze aanvraag minstens zes maanden in behandeling is, zij wettelijk aanspraak maken op voorzieningen (zoals opvang door het COA) en er sprake is van rechtmatig verblijf. Daarnaast moeten zij de in de vergunningsaanvraag aangegeven werkzaamheden onder marktconforme voorwaarden verrichten, voorgaande wordt bepaald in artikel 6.2 Buwav, eerste lid, onderdeel a en b.

Op het moment van het schrijven van deze memorie van toelichting is ook onderdeel c van artikel 6.2 Buwav nog onderdeel van de regeling. Hierin is de genoemde 24-wekeneis opgenomen, welke onverbindend is door de eerder besproken uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak.

3.1.2. Verhouding internationaal en Europees recht

Op basis van artikel 78, tweede lid, aanhef en onderdeel f van het EU-Werkingsverdrag kan de Europese Unie regels stellen op het gebied van de opvang van asielzoekers of van aanvragers van subsidiaire bescherming. De EU heeft deze regels neergelegd in richtlijn 2013/33 (de Opvangrichtlijn).

Artikel 15, tweede lid, van de Opvangrichtlijn bepaalt dat lidstaten mogen bepalen onder welke voorwaarden verzoekers toegang tot de arbeidsmarkt hebben. Op grond van dit artikel moeten lidstaten er echter wel voor zorgen dat asielzoekers ‘daadwerkelijk toegang tot die arbeidsmarkt hebben’. Deze toegang mag niet later van start gaan dan negen maanden na de datum waarop het verzoek om internationale bescherming is ingediend. Zoals besproken was een tijdsbeperking zoals opgenomen in het Buwav onvoldoende om ‘daadwerkelijke toegang’ te verzekeren. Nederland was tot voor kort de enige lidstaat met een beperking in de tijd, geen enkel ander land binnen de EU legt een dergelijke beperking op waarmee Nederland uit de pas loopt.²³

3.2.1 Grondwet

De Grondwet is beperkt van invloed op het wetsvoorstel. Artikel 19 van de Grondwet regelt

²³ [ECRE-Policy-Paper-12 The-Right-to-Work-for-Asylum-Applicants-in-the-EU.pdf](#)

de sociale grondrechten ten aanzien van arbeid. Het eerste lid bepaalt dat de overheid dient te zorgen voor voldoende werkgelegenheid. Het wetsvoorstel regelt op zichzelf niet die werkgelegenheid. Het tweede lid bepaalt dat er bij wet regels worden gesteld omtrent de rechtspositie van hen die arbeid verrichten en omtrent hun bescherming daarbij, alsmede omtrent medezeggenschap. Wat ten aanzien van dat lid wel relevant is, is dat het wetsvoorstel beoogt illegale tewerkstelling tegen te gaan. Illegaal tewerkgestelden kunnen geen aanspraak maken op de arbeidsrechtelijke bescherming die legaal werkenden wel hebben. Het derde lid van artikel 19 ziet enkel op Nederlanders en is reeds om die reden niet van toepassing op asielzoekers.

3.2.2 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)

Het recht op werk wordt niet zelfstandig beschermd door het EVRM. Uit de jurisprudentie blijkt ook niet dat er een algemeen recht op werk uit artikel 8 EVRM (het recht op 'private life') kan worden afgeleid.²⁴ De jurisprudentie over toegang tot werk ziet met name geschillen omtrent voorgaande dienstbetrekkingen²⁵, criminele antecedenten (in relatie tot art. 7)²⁶ en politieke en religieuze opvattingen²⁷.

3.2.3 Europees Handvest

Het Europees Grondrechtenhandvest kent wel het recht te werken en een vrijelijk gekozen of aanvaard beroep uit te oefenen (artikel 15, eerste lid). Ook bepaalt het dat onderdanen van derde landen die op het grondgebied van de lidstaten mogen werken recht hebben op arbeidsvoorwaarden die gelijkwaardig zijn aan die welke de burgers van de Unie genieten (lid 3). Het handvest is van toepassing op nationale autoriteiten, wanneer zij EU-wetgeving uitvoeren. Dat geldt dus ook voor het uitvoeren van EU-regels op gebied van asielopvang. Het wetsvoorstel gaat niet over de arbeidsvoorwaarden op zichzelf en de arbeidsrechtelijke bescherming van asielzoekers.

Opgemerkt wordt wel dat het recht te werken geen afdwingbaar recht betreft. De wetgeving van de EU is uiteraard lijn te zijn met het Handvest.

3.2.4 Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM)

Artikel 23, eerste lid van het UVRM ziet op het recht op arbeid, op vrije keuze van beroep, op rechtmatige en gunstige arbeidsvoorwaarden en op bescherming tegen werkloosheid. Ook ziet artikel 23 op het recht op gelijk loon voor gelijke arbeid, het recht op een gunstige beloning en een menswaardig bestaan en het recht op vakvereniging.

3.2.5 Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (ESoCu)

Artikel 6 van het ESoCu-verdrag legt het recht op arbeid vast. Hiermee wordt bedoeld het recht van eenieder op de mogelijkheid in zijn onderhoud te voorzien door middel van vrijelijk gekozen of aanvaarde werkzaamheden. Lidstaten dienen passende maatregelen te nemen om dit recht te verzekeren. Zij dienen daarbij niet te discrimineren op grond van ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status (art. 2, tweede lid).

²⁴ EHRM 9 januari 2013, appl. no. [21722/11](#) (*Oleksandr Volkov/Oekraïne*), par. 165-167 en EHRM 25 september 2018, app. no. [76639/11](#) (*Denisov/Oekraïne*)

²⁵ EHRM 27 oktober 2004, appl. nos. [55480/00](#) en [59330/00](#) (*Sidabas en Džiautas/Litouwen*)

²⁶ EHRM 12 januari 2016, appl. no. [33427/10](#) (*Gouarré Patte/Andora*)

²⁷ EHRM 4 juni 2019, app. no. [36607/06](#) (*Yilmaz/Turkije*)

3.2.5 Conclusie algemene grondrechtenafweging

Diverse verdragen en andere bronnen van internationaal recht bevatten bepalingen die zien op het recht op arbeid. Hierbij is echter wel van belang dat het om een sociaal grondrecht gaat. De overheid dient zich in te spannen om burgers -en afhankelijk van de formulering- niet-staatsburgers werkgelegenheid te bieden. Het wetsvoorstel strekt ertoe drempels weg te nemen zodat asielzoekers makkelijker arbeid kunnen verrichten. Daarmee is het in lijn met de geest van het recht op arbeid. Echter kan niet worden gesteld dat Nederland nu in strijd handelt met het internationaal recht.²⁸

3.3 Onderscheid kansrijk/kansarm

De initiatiefnemer heeft ervoor gekozen om onderscheid te maken op grond van nationaliteit ten aanzien van de termijn waarbinnen een asielzoeker mag gaan werken. Dit komt erop neer dat asielzoekers met een kansrijke asielaanvraag al na een maand in aanmerking komen om te werken en asielzoekers met een kansrijke aanvraag binnen een bij Amvb te bepalen termijn (thans is dit zes maanden voor alle asielzoekers). De initiatiefnemer beoogt dat enkel aanvragers met een reëel perspectief op legaal verblijf betere toegang tot de arbeidsmarkt verkrijgen. Het onderscheid tussen kansrijke en kansarme aanvragers wordt gebaseerd op artikel 42, lid 1, onderdeel j van de (vernieuwde) Asielprocedureverordening.²⁹ Daar wordt gedifferentieerd tussen asielzoekers op basis van of verzoekers uit een land komen waarvan staatsburgers gemiddeld een hoger of lager inwilligingspercentage van 20% hebben.

Evident geldt dat hier sprake is van direct onderscheid op basis van nationaliteit. Hierbij is van belang dat het beoogde doel gerechtvaardigd is, dat de maatregel passend en geschikt is om dit doel te bereiken en dat de maatregel proportioneel is.

Het doel van het onderscheid is tweeledig. Ten eerste wil de initiatiefnemers werken voor asielzoekers mede makkelijker maken omdat deelname aan de arbeidsmarkt de integratie bevordert. De initiatiefneemster ziet dit belang echter met name bij asielzoekers die perspectief hebben op legaal verblijf. Asielzoekers die uiteindelijk zullen moeten vertrekken hebben aanzienlijk minder belang bij integratie in de Nederlandse samenleving. Ten tweede wil de initiatiefnemer voorkomen dat misbruik wordt gemaakt van de verruiming van de mogelijkheden op werk. Niet uit te sluiten valt immers dat personen afkomstig uit bijvoorbeeld veilige landen een asielaanvraag doen of de procedure vertragen met als doel om zo lang mogelijk te kunnen werken.

De initiatiefnemer ziet het onderscheid als passend en geschikt in het licht van het tweeledige doel. Nationaliteit is de meest bruikbare grond om het onderscheid te kunnen maken. Bovendien is de grond ontleend aan EU-recht en voorziet de vernieuwde opvangrichtlijn reeds in de plicht om deze groep de toegang tot de arbeidsmarkt te ontzeggen wanneer zij onder de versnelde procedure vallen.³⁰

²⁸ Voor de volledigheid wordt wel opgemerkt dat het moment van schrijven de 24-wekeneis nog wel onderdeel is van het wettelijk kader, maar dat deze eis niet meer verbindend is. De tekst van het Besluit uitvoering arbeid vreemdelingen is zodoende strikt genomen nog wel in strijd met het Europees recht.

²⁹ Deze wijziging werkt nog niet door in de Nederlandse rechtsorde, maar zal wel *in werking zijn getreden* tegen de tijd dat dit wetsvoorstel al dan niet is aangenomen. Na de inwerkingtreding duurt het twee jaar voor een verodening *van toepassing* is. Dat laatste hoeft niet te worden afgewacht om naar een bepaling te verwijzen in Nederlandse wetgeving.

³⁰ Artikel 17, eerste lid, tweede volzin Opvangrichtlijn.

De initiatiefnemer ziet geen lichtere alternatieven om te bewerkstelligen dat de toegankelijkheid gericht wordt verbeterd voor asielzoekers met een kansrijke aanvraag. Het onderscheid is naar oordeel van de initiatiefnemer ook proportioneel. Weliswaar werkt de regeling nadelig uit voor asielzoekers die als kansarm betiteld zouden worden maar uiteindelijk toch een verblijfsvergunning krijgen, maar deze groep is relatief klein. Daartegenover staan de gerechtvaardigde belangen van de staat om misbruik tegen te gaan en vooral mogelijkheden te bieden voor personen die een reëel perspectief op legaal verblijf hebben.

INTERNETCONSULTATIE

4. Uitvoering

Het UWV houdt toezicht op de meldplicht en beheert de gegevens over werkende asielzoekers. Samen met de IND houden zij daarbij toezicht op rechtmatig werk. Daarnaast is de Arbeidsinspectie verantwoordelijk voor de naleving van het arbeidsrecht. Dit is in de huidige situatie al het geval en zal dus niet veranderen met voorliggend voorstel. Goede samenwerking en communicatie tussen deze diensten is cruciaal. In artikel 16 Wet arbeid vreemdelingen is al voorzien in een verplichting tot gegevens uitwisselen.

Deze wetswijziging zal het aantal asielzoekers met betaald werk vergroten. Dat heeft effect op de werklust van het UWV aangezien zij een groter aantal werkende asielzoekers zullen moeten verwerken. Echter kost een meldplicht voor zowel de werkgever als het UWV minder tijd dan de aanvraag van een twv, waardoor de netto stijging van de werklust naar verwachting niet significant zou zijn. De IND staat in contact met het UWV betreffende de status van de asielprocedure en andere relevante informatie aangaande de asielzoeker. Meer werkende asielzoekers zal dan ook leiden tot een beperkte extra werklust. De Arbeidsinspectie zal te maken krijgen met meer inspecties voor deze groep werknemers. Tegelijkertijd zal het aantal arbeidsmigranten hiermee afnemen, waardoor ook dit naar verwachting niet tot een significante stijging van de werklust zal leiden. Afhankelijk van de keuzes die worden gemaakt in het bemiddelen tussen werkgevers en asielzoekers leidt het voorstel mogelijk ook daar tot een extra werklust bij het UWV of bij gemeenten. Bij gemeenten zal het op termijn ook een vermindering van de werklust betekenen, aangezien naar verwachting het aantal uitkeringsgerechtigden en het aantal arbeidsmigranten zal afnemen.

Een mogelijk positief effect is dat minder asielzoekers als zij eenmaal een vergunning hebben, afhankelijk zullen zijn van de bijstand. Dat betekent dat er ook minder noodzaak zal zijn om begeleiding

5. Financiële gevolgen

- In te vullen na uitvoeringstoets en internetconsultatie-

INTERNETCONSULTATIE

6. Advies en consultatie

- volgt na de internetconsultatie-

7. Inwerkingtreding

Het wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit vast te stellen datum. Het is nadrukkelijk de intentie van de initiatiefnemers om de inwerkingtreding samen te laten vallen met de implementatie van de wijzingen in de opvangrichtlijn. Hiervoor is gekozen vanwege de mogelijkheid om juridisch onderscheid te maken tussen kansrijke en kansarme asielzoekers bij het verlenen van toegang tot de arbeidsmarkt. Zo kan worden voorkomen dat bijvoorbeeld ‘veiligelanders’ oneigenlijk gebruik maken van de asielprocedure om in Nederland te komen werken.

INTERNETCONSULTATIE

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel A (artikel 3)

Eerste lid

Aan het eerste lid wordt een onderdeel toegevoegd waarin is bepaald dat vreemdelingen die een verblijfsvergunning asiel hebben aangevraagd en niet onder het verbod van artikel 2 Wet arbeid vreemdelingen vallen en dus zonder tewerkstellingsvergunning tewerk mogen worden gesteld in Nederland. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen vreemdelingen met een kansrijke of niet-kansrijke aanvraag. Dit onderscheid wordt vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur en dient te zijn gebaseerd op het onderscheid zoals dat wordt gemaakt ten aanzien van of een vreemdeling de versnelde procedure dient te doorlopen. Verwezen wordt daarom naar artikel 42, eerste lid, onderdeel j van de asielproceduresverordening zoals die is aangenomen bij het Europees migratiepact. Het gaat hierbij om vraag of bij het land van herkomst het inwilligingspercentage hoger ('kansrijk') of lager ('kansarm') is dan 20 procent. Voor vreemdelingen met een kansrijke aanvraag is het toegestaan om tewerkgesteld te worden nadat de aanvraag een maand in behandeling is. Indien het gaat om een vreemdeling met een niet-kansrijke aanvraag zal de tewerkstelling pas mogen plaatsvinden na een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen termijn.

Op grond van artikel 2a van de Wet arbeid vreemdelingen bestaat voor de werkgever een meldingsplicht voor de werknemers die op grond van dit lid in Nederland tewerk worden gesteld.

Derde lid

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld. In deze regelgeving zullen tevens de criteria worden bepaald op basis waarvan een aanvraag als kansrijk of niet kansrijk kan worden aangemerkt in de zin van deze wet.

Artikel II

Regelt de evaluatie.

Artikel III

Regelt de inwerkingtreding.

Artikel IV

Regelt de citeertitel.