

Nijmegen, 19 november 2024

Reactie experts Centrum voor Migratierecht (Radboud Universiteit) openbare consultatie “Wetsvoorstel verbetering toegang arbeidsmarkt nieuwkomers”

1. Inleiding

Hierbij reageren wij op het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met het schrappen van de tewerkstellingsvergunningsplicht voor werkgevers ten aanzien van aanvragers van een vergunningsplicht en enige andere wijzigingen (Wet verbetering toegang arbeidsmarkt nieuwkomers). Het Centrum voor Migratierecht, Radboud Universiteit, onderzoekt de regulering van de toegang tot de arbeidsmarkt voor nieuwkomers al geruime tijd en wij zijn verheugd met dit wetsvoorstel.¹ Het wetsvoorstel beoogt een aantal ‘bottlenecks’ in de toegang tot werk voor asielzoekers op te lossen. Daarmee zal het wetsvoorstel beter aansluiten bij de Opvangrichtlijn. Die richtlijn bepaalt immers dat asielzoekers daadwerkelijke toegang tot de arbeidsmarkt moeten hebben.

Het is ook heugelijk dat Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Van Hijum in diens kamerbrief van 14 november 2024 *Naar een selectiever en gericht arbeidsmigratiebeleid* stelt belemmeringen weg te willen nemen zodat asielzoekers meer kunnen werken. Naast het uiten van onze steun voor het wetsvoorstel vragen wij in deze reactie aandacht voor de recent aangenomen herziene Opvangrichtlijn (2024/1346/EU), die uiterlijk 12 juni 2026 moet zijn omgezet in nationale regelgeving, als onderdeel van het EU Asiel- en Migratie Pact. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wees in de kamerbrief van 11 juni 2024 al op het implementatietraject van de herziene richtlijn als aanknopingspunt voor aanpassingen van de wet- en regelgeving (Kamerbrief 11 juni 2024, TK 32824, 434). Het voorliggende wetsvoorstel is in onze ogen een goede eerste stap in de richting om aan Europese verplichtingen te voldoen. De Nederlandse autoriteiten zijn verplicht in december 2024 een nationaal implementatieplan aan de Europese Commissie te sturen. Kabinetssteun voor dit wetsvoorstel kan daarin worden meegenomen, waarbij wellicht enkele van onze punten kunnen worden verwerkt.

Een aantal belemmeringen voor de daadwerkelijke toegang tot de arbeidsmarkt worden door het wetsvoorstel echter niet weggenomen zodat de situatie in Nederland op gespannen voet zal blijven staan met Unierechtelijke verplichtingen.

¹ Zie: T. de Lange, E. Besselsen, S. Rahouti & C. Rijken (2017). *Van azc naar een baan. De Nederlandse regelgeving over en praktijk van arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam; T. de Lange & E. Özdemir (2020). *Asielzoekers & daadwerkelijke toegang tot werk in Nederland*. Nijmegen: Centrum voor Migratierecht; T. de Lange & R. van Oers (2024). ‘Eerlijke kansen. Doel en nuttig effect van het recht van asielzoekers op toegang tot de arbeidsmarkt. De lange weg naar opheffing van de Nederlandse 24-wekeneis.’ *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht*, 30 (3/4), 1-8.

Na een overzicht van wat het wetsvoorstel beoogt te veranderen (par. 2), staan wij stil bij de (nieuwe) EU-verplichtingen (par. 3) en beoordelen het wetsvoorstel in dat kader (par. 4). We sluiten af met een conclusie en aanbevelingen (par. 5)

2. Wat beoogt het wetsvoorstel te veranderen?

Het wetsvoorstel beoogt de daadwerkelijke toegang tot werk voor asielzoekers te waarborgen. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft op 29 november 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:4418) geoordeeld dat de regelgeving die destijds van toepassing was in strijd is met het Unierecht. Volgens die regelgeving mocht een asielzoekers niet meer dan 24 weken per kalenderjaar arbeid verrichten. Vanwege de uitspraak van de Afdeling heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid deze regelgeving buiten toepassing gelaten. Er zijn echter nog veel andere belemmeringen. Met name de administratieve last voor werkgevers die verplicht zijn een tewerkstellingsvergunning (twv)aan te vragen, en voor uitvoeringsorganisatie UWV om die aanvragen te verwerken. Ook de verstrekking van BSN-nummers verloopt moeizaam. Tegelijkertijd is er een groot arbeidstekort. Ook COA en gemeenten zien de meerwaarde van toegang tot arbeid voor asielzoekers. Mensen hebben wat te doen én de afhankelijkheid van een (bijstands)uitkering vermindert. Om arbeidsuitbuiting te voorkomen is het wel nodig dat er enig zicht is op de inzet van asielzoekers in Nederland.

Het wetsvoorstel beoogt met een alternatief mechanisme, namelijk een meldplicht, aan het knelpunt van de administratieve last voor werkgevers om een twv aan te vragen, tegemoet te komen. Daarnaast beoogt het wetsvoorstel om asielzoekers sneller toegang te geven tot de arbeidsmarkt door de verplichte wachttijd van zes maanden te beperken tot één maand. Tot slot wordt in het wetsvoorstel vastgelegd dat tijdsbeperkingen op werk tijdens de asielprocedure niet mogelijk zijn, om de uitspraak van de Afdeling in regelgeving te verankeren.

3. Wat zijn de EU-verplichtingen

Op basis van de momenteel geldende Opvangrichtlijn moeten lidstaten garanderen dat asielzoekers na uiterlijk negen maanden in de asielprocedure *daadwerkelijk* toegang hebben tot de arbeidsmarkt (artikel 15 Opvangrichtlijn 2013/32/EU). Lidstaten mogen bepalen onder welke voorwaarden verzoekers toegang tot de arbeidsmarkt krijgen, en een eventuele beoordeling van de situatie op de arbeidsmarkt is toegestaan. In de herziene Opvangrichtlijn (artikel 17 Richtlijn 2024/1346/EU), die onderdeel is van het EU Asiel- en Migratie Pact, zijn de bepalingen over toegang tot de arbeidsmarkt uitgebreid.

- De termijn van negen maanden is verkort naar zes maanden.

- Op basis van de nieuwe bepalingen is het mogelijk bepaalde groepen asielzoekers van toegang tot arbeid uit te sluiten. Het gaat om categorieën asielzoekers van wie de asielaanvraag in de, in art. 42 Asielprocedureverordening (2024/1348/EU) bedoelde, versnelde behandelingsprocedure wordt behandeld zoals asielzoekers die afkomstig zijn uit veilige landen, die een gevaar vormen voor de openbare orde, die geen asielgronden hebben aangevoerd of die valse informatie hebben verstrekt.
- Ook zijn in de herziene Opvangrichtlijn extra waarborgen opgenomen ten aanzien van gelijke behandeling van asielzoekers en eigen onderdanen als het gaat om arbeidsvoorwaarden en – omstandigheden, vrijheid van vereniging, bijscholing, erkenning van diploma's, en toegang tot passende regelingen voor de beoordeling, validering en erkenning van eerdere werkervaring en eerder gevolgd onderwijs (Artikel 17 Richtlijn 2024/1346/EU). Het recht op gelijke behandeling geldt ook met betrekking tot het recht op socialezekerheidsuitkeringen (Artikel 17(5) Richtlijn 2024/1346).
- In de herziene Opvangrichtlijn is bepaald dat asielzoekers toegang moeten hebben tot taalcursussen en beroepsopleiding (Artikel 18 Richtlijn 2024/1346/EU).

Iedere lidstaat moet deze bepalingen omzetten maar is daarbij vrij gunstiger bepalingen toe te passen. In december 2024 moet zoals aangegeven een nationaal implementatieplan aan de Europese Commissie worden gestuurd.

4. Beoordeling en aanvulling van het Wetsvoorstel

In deze paragraaf reflecteren wij op de volgende onderwerpen:

- Kansrijke asielzoekers na één maand toegang verlenen (overige asielzoekers na zes maanden) (par. 4.1)
- Schrappen van de tewerkstellingsvergunning, meldplicht voor werkgevers (par. 4.2)
- Het in het voorstel ontbrekende punt van diploma-erkenning en het recht op onderwijs (par. 4.3).

4.1 Kansrijke asielaanvragen

In het wetsvoorstel wordt het begrip 'kansrijke asielaanvragen' geïntroduceerd. Dit begrip vraagt om een nadere duiding. Het begrip 'kansrijke asielaanvraag' als zodanig bestaat niet in de EU-regelgeving en is een nationaalrechtelijke kwalificatie. Lidstaten mogen in de behandeling van asielverzoeken wel voorrang geven aan asielverzoeken die waarschijnlijk gegrond zijn (dus kansrijk) (art. 34 Asielprocedureverordening 2024/1348), maar die

categorie wordt in de toepasselijke EU-regelgeving niet benoemd in relatie tot toegang tot de arbeidsmarkt.

In het Nederlandse stelsel bestaat de mogelijkheid een asielverzoek in spoor 2 te behandelen als het verzoek kansrijk is, maar dat spoor is nooit geëffectueerd. De Minister van SZW noemde in de kamerbrief van 11 juni 2024 dat differentiëren tussen kansarm en kansrijk juridisch haalbaar lijkt binnen de kaders van de herziene Opvangrichtlijn. In onze ogen roept deze terminologie verwarring op, wat zal leiden tot juridische procedures.

In het kader van effectieve omzetting van de herziene Opvangrichtlijn raden wij aan direct aan te sluiten bij de terminologie uit de EU regelgeving, in dit geval artikel 42 van de Asielprocedureverordening. Daarmee kan in nationale regelgeving benoemd worden welke categorieën asielzoekers eventueel zullen worden uitgesloten van toegang tot de arbeidsmarkt. Dat in de praktijk daardoor met name asielzoekers met een kansrijk asielverzoek toegang tot de arbeidsmarkt krijgen is daarvan een gevolg, maar moet niet als uitgangspunt gaan dienen.

4.2 Meldplicht in plaats van tewerkstellingsvergunning

Reden voor de initiatiefnemer om voor te stellen de tewerkstellingsvergunning af te schaffen is dat de aanvraagprocedure voor die vergunning te tijdrovend is om te kunnen spreken van daadwerkelijke toegang tot de arbeidsmarkt. De arbeidsmarkttoets waartoe een tewerkstellingsvergunning kan worden gebruikt, wordt in Nederland al decennia, en terecht, niet toegepast en invoering ligt in tijden van krapte ook niet voor de hand. De huidige Opvangrichtlijn en ook de herziene richtlijn staan een dergelijke arbeidsmarkttoets overigens wel toe.

Wij staan positief tegenover het voorstel van een meldplicht in plaats van de tewerkstellingsvergunning. Uit onderzoek naar de opvang van ontheemden uit Oekraïne blijkt dat het laten vallen van de tewerkstellingsvergunning positieve effecten heeft op arbeidsmarktdeelname. De bereidwilligheid van werkgevers om ontheemden uit Oekraïne aan te stellen bleek groot doordat zij geen tewerkstellingsvergunning hoefden aan te vragen. De ontheemden uit Oekraïne nemen in veel grotere aantallen deel aan de Nederlandse arbeidsmarkt dan asielzoekers, dus er is aanleiding te concluderen dat de voorgestelde wijziging de daadwerkelijke toegang tot de arbeidsmarkt van asielzoekers zal verbeteren.²

Net als bij de ontheemden, zou bij asielzoekers met een meldplicht bij het UWV kunnen worden volstaan. Die meldplicht stelt het UWV in de gelegenheid te controleren dat

² K.E. Geertsema, T. de Lange & R. van Oers (2024). 'Labour market participation by beneficiaries of temporary protection in the Netherlands. A natural pilot for policy change'. In I. Florczak & J. Adamski (Eds.), *Mass influx of people from Ukraine. Social entitlements and access to the labour market* (Italian Labour Law e-Studies, 2) (pp. 37-55). University of Bologna.

géén sprake is van uitbuiting-achtige praktijken. Ook maakt de melding het mogelijk om zicht te houden op de aard van het werk en de sectoren waar asielzoekers werken.

4.3 Diploma-erkenning en recht op onderwijs

Als gezegd omvat de herziene Opvangrichtlijn ook verplichtingen ten aanzien van diploma-erkenning en toegang tot onderwijs. In het licht van dit wetsvoorstel is met name relevant dat asielzoekers die zijn toegelaten tot de arbeidsmarkt straks net als Nederlanders aanspraak kunnen maken op onderwijs en beroepsopleiding, met inbegrip van bijscholing, praktische werkervaring op de arbeidsplaats en beroepskeuzebegeleiding. Voor zover voor toegang tot het recht op onderwijs nadere wet- en regelgeving nodig is, gaat dat het doel van dit wetsvoorstel wellicht te buiten en zou het de behandeling ervan mogelijk onnodig vertragen. Een paragraaf hierover in de Memorie van Toelichting zou hierover echter duidelijkheid kunnen verschaffen voor betrokken actoren.

5. Afsluiting en aanbevelingen

Wij concluderen dat het wetsvoorstel de Nederlandse wet beter in overeenstemming brengt met het Unierecht, omdat het belemmeringen die aan de daadwerkelijke toegang tot de arbeidsmarkt in de weg staan, opheft. Ingrijpen door de rechter, zoals bij de 24-wekeneis, zal om die reden minder snel nodig zal zijn.

Naar aanleiding van bovenstaande hebben we een aantal aanbevelingen ter verbetering van het wetsvoorstel, dat wij zeker ondersteunen.

Tot slot besteden we aandacht aan een aantal belemmeringen die buiten het bereik van het wetsvoorstel liggen, maar die wel moeten worden opgelost zodat asielzoekers in Nederland daadwerkelijke toegang tot de arbeidsmarkt hebben, en Nederland niet langer in strijd handelt met Unierechtelijke regels.

Aanbevelingen:

- a) Breng de terminologie en definities in het wetsvoorstel ten aanzien van “kansrijke” asielverzoekers in overeenstemming met de herziene Opvangrichtlijn;
- b) Voeg aan de Memorie van Toelichting een paragraaf toe over de gelijke behandeling wat betreft diplomawaardering en toegang tot onderwijs waar asielzoekers met toegang tot de arbeidsmarkt recht op hebben ingevolge de herziene Opvangrichtlijn zodat daarover voor de betrokken actoren alvast duidelijkheid bestaat.

Praktische belemmeringen die moeten worden opgelost:

Een belangrijke belemmering bij de toegang tot werk is de wachttijd om een BSN te verkrijgen. De hoofdregel is dat asielzoekers die langer dan zes maanden in procedure zijn, geregistreerd worden in de BRP en een BSN krijgen (Artikel 21 paragraaf 1 sub f Besluit Basisregistratie Persoonsgegevens). Dit lukt in de praktijk lang niet altijd vanwege achterstanden, waardoor asielzoekers niet aan het werk kunnen. Het niet hebben van een BSN is voor werkgevers immers een belemmering om iemand aan te nemen, omdat de werkgever in dergelijke gevallen verplicht is een werknemer te belasten met het toptarief.³ Daarnaast kan zonder BSN nummer geen bankrekening worden geopend. Zolang banken een BSN-nummer vereisen om een rekening te openen, zullen de wachttijden om een BSN te verkrijgen aan het recht op werk in de weg staan, omdat asielzoekers zonder bankrekening geen loon kunnen ontvangen.⁴

We beseffen dat het realiseren van tijdige registratie door de BRP niet kan worden gerealiseerd door middel van een aanpassing van de wet. De initiatiefnemer van het wetsvoorstel geeft aan dat de wachttijden in de BRP-straat meer beleidsmatig dan wetstechnisch van aard zijn, en dat het verbeteren van de procedure voor het verkrijgen van een BSN een belangrijk onderdeel zou moeten zijn in de uitvoering van dit wetsvoorstel. Dit onderschrijven wij.

Des te belangrijk is het om de BRP-inschrijving goed te regelen omdat de nieuwe bepalingen in de herziene Opvangrichtlijn over gelijke behandeling met eigen onderdanen om nadere uitwerking in nationale regelgeving en het recht op socialezekerheidsuitkeringen vragen. Het niet hebben van een BSN kan mogelijk een belemmering zijn voor het verwezenlijken van dit recht op gelijke behandeling, omdat uitvoeringsinstanties zijn ingericht op het BSN.

Een andere belemmering bij de toegang tot werk voor asielzoekers betreft de onduidelijkheid met betrekking tot de Reba. De Reba (Regeling eigen bijdrage asielzoekers met inkomen en vermogen 2008) is de regeling waarbij asielzoekers die werken geld afdragen aan het COA voor de opvang. Het probleem ligt niet in geld afdragen, maar wel in de onduidelijkheid van de regeling. Voor veel mensen die beginnen met werken, is op voorhand niet duidelijk hoeveel ze zullen moeten afstaan. Ook betalen werkende

³ Lange, T. de & Oers, R. van (2024). Eerlijke kansen. Doel en nuttig effect van het recht van asielzoekers op toegang tot de arbeidsmarkt. De lange weg naar opheffing van de Nederlandse 24-wekeneis. *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht*, 30 (3/4), 1-8.

⁴ Het COA lijkt met de met de uitgifte van een Yoursafe-account een oplossing voor dit obstakel te hebben gevonden. In hoeverre dat een passende oplossing is, is nog niet bekend (Lange, T. de & Oers, R. van (2024). Eerlijke kansen. Doel en nuttig effect van het recht van asielzoekers op toegang tot de arbeidsmarkt. De lange weg naar opheffing van de Nederlandse 24-wekeneis. *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht*, 30 (3/4), 1-8). Ingevolge het Europese consumentenrecht hebben asielzoekers recht op een betaalrekening (T. de Lange (2020). Het recht op een bankrekening voor vreemdelingen in Nederland. *Asiel & Migrantenrecht*, 296-301, <https://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/222415>).

asielzoekers die hier met een gezin zijn, extra per gezinslid. Zo worden situaties gecreëerd waarin werken niet loont. Bovendien brengt de regeling voor het COA veel complexe administratie met zich mee. 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. Wij sluiten ons hier graag bij aan.

Tot slot komt het voor dat asielzoekers moeten verhuizen naar een andere opvanglocatie, vaak ver weg van de eerdere locatie. Dit staat werkgevers in de weg om asielzoekers aan te nemen. Ook deze praktijk staat dus in de weg aan de effectieve werking van het unierechtelijke recht op toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers. Net als de problematiek met betrekking tot de BSN en de Reba, valt dit buiten de reikwijdte van het wetsvoorstel. We juichen het toe dat deze bottlenecks vanwege het wetsvoorstel opnieuw in de belangstelling zullen komen te staan, zodat naar oplossingen kan worden gezocht.

Centrum voor Migratierecht

Karen Geertsema, Tesseltje de Lange, Ricky van Oers

Contact: ricky.vanoers@ru.nl

