REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Belemmeringen asielzoekers
bij het toetreden tot de arbeidsmarkt

REGIOPLAN
BE LEIDSONDERZOEK

Belemmeringen asielzoekers
bij het toetreden tot de arbeidsmarkt

- EINDRAPPORT -

Auteurs
Gianni van den Braak
Marina Lazëri
Heleen Schols
Lieneke Slingenberg

Met medewerking van
Niek van Ansem
Yasemin Savci

Amsterdam, 11 april 2023
Publicatienummer: 22097

© 2023 Regioplan, in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

REGIOPLAN

Inhoudsopgave

0 Samenvatting met infographic 1

1 Inleiding 5
1.1 Aanleiding van dit onderzoek 5
1.2 Doel- en vraagstelling 5
1.3 Onderzoeksopzet en gebruikte methoden 6
1.4 Leeswijzer 8

2 Juridisch kader 10
2.1 Nederlandse regelgeving 10
2.2 Nederlandse regelgeving in het licht van Europees en internationaal recht 12

3 Arbeid van asielzoekers in cijfers 19
3.1 Inleiding 19
3.2 Tewerkstellingsvergunningen 19
3.3 Kenmerken van asielzoekers met een tewerkstellingsvergunning 21
3.4 Sector en looptijd van TWV 21

4 Ervaringen van asielzoekers en andere betrokkenen 25
4.1 Motieven van asielzoekers om te werken 25
4.2 Motieven van werkgevers om met asielzoekers te werken 25
4.3 Proces van werk zoeken voor asielzoekers 26
4.4 Belemmeringen bij het toetreden tot de arbeidsmarkt 26
4.5 Slotreflectie 32

5 De 24-weken-eis 34
5.1 Aantrekkelijkheid van Nederland als bestemming voor asielzoekers 34
5.2 De arbeidsmarktpositie van statushouders 35
5.3 Opbouw van sociale zekerheidsrechten 36
5.4 Verblijfsrechtelijke positie 36
5.5 De terugkeer van asielzoekers die geen status krijgen naar het land van herkomst 38

6 Samenvattende conclusie 40

Bijlage 1 – Achtergrondkenmerken asielzoekers 44

Bijlage 2 – Achtergrondkenmerken vignettenstudie 45

Bijlage 3 – Toegang sociale zekerheid 46

Bijlage 4 – Begeleidingscommissie & expertsessie 49

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Samenvatting

Met infographic

9

0 Samenvatting met infographic

Aanleiding en aanpak van het onderzoek

Asielzoekers mogen onder bepaalde voorwaarden in Nederland werken. Dit onderzoeksrapport gaat in op de belemmeringen waar asielzoekers mee te maken krijgen bij hun toetreden tot de Nederlandse arbeidsmarkt. In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben wij dit vraagstuk bestudeerd met behulp van een bestandsanalyse, interviews met asielzoekers en sleutelfiguren, een vignettenstudie onder statushouders en een juridische analyse.
Hierbij hebben wij in het bijzonder aandacht besteed aan de '24-weken-eis'. Deze eis bepaalt dat asielzoekers – als aan bepaalde aanvullende voorwaarden is voldaan – binnen een tijdsbestek van 52 weken maximaal 24 weken betaald werk mogen uitvoeren. Er is al jarenlang discussie gaande over de vraag of met deze eis aan asielzoekers nog wel 'effectieve toegang' tot de arbeidsmarkt wordt verleend, zoals vereist door de Europese Opvangrichtlijn.

Ongeveer vier procent van de asielzoekers aan het werk

Tussen 2017 en 2021 kwam het in totaal 37.580 keer voor dat een persoon op de peildatum (31 december van elk jaar) aan de voorwaarden voldeed dat voor diegene een tewerkstellingsvergunning (TWV) aangevraagd kon worden. Ongeveer vier procent van alle personen in procedure in deze periode verkreeg de vergunning om toe te treden tot de arbeidsmarkt.

Flinke belemmeringen bij het toetreden van asielzoekers tot de arbeidsmarkt

Uit dit onderzoek blijkt dat asielzoekers te maken krijgen met een veelheid aan uitdagingen en obstakels bij het betreden van de Nederlandse arbeidsmarkt. De belemmerende factoren die uit ons onderzoek naar voren kwamen hebben wij ondergebracht in drie categorieën: wet- en regelgeving, maatschappelijke contextfactoren en factoren op individueel niveau. Op elk van deze gebieden ondervinden asielzoekers flinke belemmeringen. Als we inzoomen op de drie belangrijkste belemmeringen per gebied, dan valt op dat het deels gaat om factoren die de asielzoeker zelf het meest direct raken, en voor een nog groter deel om factoren die met name voor werkgevers een obstakel vormen – en via die weg de toegang van asielzoekers tot de arbeidsmarkt belemmeren. Verder valt op dat veel belemmeringen liggen binnen de cirkel van invloed van overheid, werkgevers en maatschappelijke partijen. Dat betekent ook dat voor het wegnemen van deze obstakels deze partijen primair aan zet zijn.

De belangrijkste belemmering op het gebied van wet- en regelgeving is de 24-weken-eis. Daarna volgt de verplichting voor werkgevers een TWV aan te vragen als zij een asielzoeker in dienst willen nemen, waarbij wachttijden en onbekendheid met de procedures een rol spelen. Op de derde plaats volgt de Regeling Eigen Bijdrage (Reba). Volgens deze regeling moeten asielzoekers die inkomsten hebben uit arbeid aan het COA een vergoeding betalen voor de kosten van de opvang. Vooral voor gezinnen kunnen deze kosten oplopen. In combinatie met onzekerheid over de hoogte van de kosten en de inning achteraf, leidt dit tot financiële onzekerheid en schulden bij de asielzoeker.
De belangrijkste maatschappelijke contextfactoren die een belemmering vormen zijn, opnieuw in volgorde van urgentie, gebrek aan ondersteuning bij toeleiding naar arbeid, problemen bij het krijgen van een burgerservicenummer en verlopen identiteitsbewijzen (W-documenten). Deze documenten zijn een jaar geldig, en hernieuwen kan enkele maanden in beslag nemen.
Wat betreft individuele factoren zijn de belangrijkste belemmeringen ten eerste een beperkte beheersing van de Nederlandse taal, ten tweede psychische problematiek gerelateerd aan de vluchtgeschiedenis, en als laatste moeilijkheden rond de aansluiting tussen de cultuur van de asielzoeker en de Nederlandse culturele context.

Belemmeringen versterken elkaar

Een belangrijke bevinding is dat verschillende belemmeringen elkaar versterken. Ook voor de 24-weken-eis speelt dit. Ten eerste sluit deze beperking van de inzetbaarheid van asielzoekers niet goed aan bij de werkwijzen en prioriteiten van werkgevers. Het loont voor hen te weinig om zich te moeten verdiepen in de regels rondom aannemen van deze groep, om vervolgens medewerkers maar voor een beperkte tijd in te kunnen zetten. Maar het belemmerende effect van de eis wordt verder versterkt door bijvoorbeeld de inrichting van administratieve stappen die asielzoekers en hun werkgevers moeten doorlopen bij het aanvragen van een TWV. De administratieve eisen en wachttijden maken het aannemen van medewerkers uit deze groep nog minder aantrekkelijk.

Gevolgen van afschaffen of aanpassen van de 24-weken-eis

Het is aannemelijk dat afschaffing van de 24-weken-eis of een aanzienlijke verruiming van het aantal weken dat asielzoekers mogen werken de drempel voor werkgevers zou verlagen om asielzoekers in dienst te nemen. Het verruimen of afschaffen van de 24-weken-eis leidt ook tot consequenties voor de toegang van asielzoekers tot sociale zekerheid. Het belangrijkste effect zal zijn dat asielzoekers recht kunnen krijgen op uitbetaling van een werkloosheidsuitkering. Net als nu, zal deze uitkering echter niet uitbetaald worden als de asielzoeker niet langer rechtmatig in Nederland verblijft. De uitbetaling kan pas worden hervat indien er weer sprake is van rechtmatig verblijf in Nederland, of indien de betrokkene in een ander land is gaan wonen én export van de uitkering mogelijk is naar dat land.[1] Consequenties van verruiming van toegang tot de arbeidsmarkt voor de verblijfsrechtelijke positie van asielzoekers zijn niet te verwachten.
Daarnaast heerst een beeld onder sleutelfiguren met wie wij spraken dat bereidwilligheid voor terugkeer licht kan toenemen. Verder zijn er geen aanwijzingen dat de 24-weken-eis op dit moment een rol speelt in de aantrekkelijkheid van Nederland als bestemming voor asielzoekers.

Afschaffen of verruimen 24-weken-eis belangrijk maar niet voldoende

Afschaffen of aanzienlijk verruimen van de 24-weken-eis zou een zeer belangrijke stap zijn om de nu erg lastige toegang van asielzoekers tot de arbeidsmarkt te verbeteren. De veelheid en onderlinge verwevenheid van belemmeringen betekent dat het afschaffen of aanpassen van de 24-weken-eis weliswaar van groot belang zou zijn, maar waarschijnlijk pas werkelijk voor verschil kan zorgen als daarbij ook genoeg andere belemmerende factoren zouden worden aangepakt.

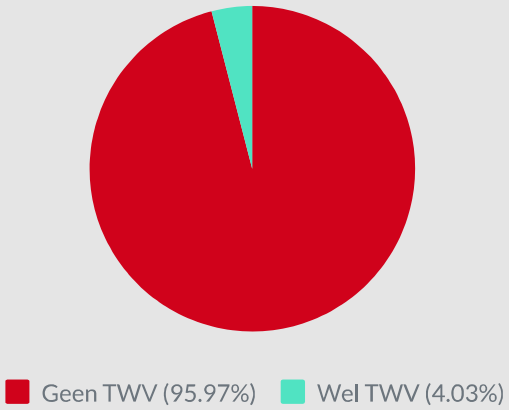
[1] Zie ‘wet beperking export uitkeringen’ in bijlage 3.

Belemmeringen voor asielzoekers bij toetreding tot de arbeidsmarkt

REGIOPLAN
PARTNER VOOR MAATSCHAPPELIJKE IMPACT

In opdracht van het ministerie van SZW heeft Regioplan in 2022-2023 onderzoek gedaan naar de belemmeringen waar asielzoekers mee te maken krijgen bij hun toetreden tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Hierbij is onder andere aandacht besteed aan de '24-weken-eis'. Deze eis bepaalt dat asielzoekers – als aan bepaalde aanvullende voorwaarden is voldaan – binnen een tijdsbestek van 52 weken maximaal 24 weken betaald werk mogen uitvoeren.

Welk deel van de asielzoekers in de periode 2017 - 2022 heeft een TWV (en daarmee toegang tot de arbeidsmarkt)?



-Om een asielzoeker in dienst te nemen, moet een werkgever een tewerkstellingsvergunning (TWV) aanvragen.
-Aantal verleende TWV's 2017 - 2021: 1.514
-Totaal asielzoekers periode 2017 - 2021: 37.580

- Tussen 18 en 67 jaar oud
- 6 maanden + in de asielprocedure
- Peildatum: 31 december van elk jaar

Welke factoren belemmeren asielzoekers?

Top 3-belemmeringen per type

Wet- en regelgeving

-24-weken-eis
-Noodzaak van een TWV
-Verplichte Reba-afdracht

Maatschappelijke context

-Onvoldoende begeleiding
-Onvoldoende informatie voor asielzoekers en werkgevers
-Geen BSN

Individuele factoren

-Gebrekkige Nederlandse taalkennis
-Psychische gezondheid (door vluchthistorie)
-Culturele verschillen

Afzonderlijk en in combinatie met elkaar creëren deze factoren te hoge drempels voor werkgevers om asielzoekers in dienst te nemen en verlagen ze de toegang voor asielzoekers tot de arbeidsmarkt.

Wat zouden de gevolgen zijn van verruiming/afschaffing van de 24-weken eis?

- **Afschaffen/aanpassen 24-weken-eis van zeer groot belang.** Daarnaast moeten ook andere belemmeringen moeten worden aangepakt.
- Als meer asielzoekers toegang krijgen tot de arbeidsmarkt, zorgt dit voor een **verbeterde positie van statushouders op de arbeidsmarkt.**
- **Meer toegang tot sociale zekerheid,** bijvoorbeeld bij werkloosheid. Recht op betaling van uitkeringen vervalt wanneer de asielzoeker niet meer rechtmatig in Nederland verblijft. Betaling van uitkeringen naar buitenland slechts beperkt mogelijk.
- **Geen consequenties voor de verblijfsrechtelijke positie** van asielzoekers te verwachten.
- **Geen aanwijzingen dat de 24-weken-eis van invloed is op de aantrekkelijkheid van Nederland** als bestemming voor asielzoekers.
- **Bereidwilligheid tot terugkeer naar herkomstland kan toenemen** voor asielzoekers die hebben kunnen werken.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Inleiding

1

1 Inleiding

1.1 Aanleiding van dit onderzoek

Dit onderzoeksrapport gaat over de belemmeringen waarvoor asielzoekers zich gesteld zien bij hun toetreden tot de Nederlandse arbeidsmarkt. We gaan onder andere in op de '24-weken-eis'. Deze eis bepaalt dat asielzoekers – als aan bepaalde aanvullende voorwaarden is voldaan – binnen een tijdsbestek van 52 weken maximaal 24 weken betaald werk mogen uitvoeren. In hoeverre belemmert deze eis de toetreding van deze groep mensen tot de arbeidsmarkt? En: welk effect zou een eventuele aanpassing of afschaffing van deze maatregel hebben?

In de nota's van toelichting over de regelgeving[2] over de 24-weken-eis staat beschreven wat de redenen zijn voor het beperken van het aantal weken dat gewerkt mag worden. Het is de bedoeling dat het uitvoeren van betaald werk de mogelijke terugkeer van mensen naar hun land van herkomst niet belemmert. Ook is het de bedoeling dat het betaalde werk geen gevolgen heeft voor de verblijfsrechtelijke positie van de betrokkene. Daarbij wordt gesteld dat een (te) ruime mogelijkheid om te werken zou kunnen worden opgevat als een publiek signaal dat permanent verblijf in Nederland waarschijnlijk is. Verder is een doel van het kabinet om te voorkomen dat deze groep mensen recht krijgt op uitkeringen op grond van de Werkloosheidswet (WW). Met een maximum van 24 weken wordt gebleven binnen de eis van de WW dat een persoon minstens 26 weken in een jaar heeft gewerkt.

Er is al jarenlang een discussie gaande over de juridische houdbaarheid van de 24-weken-eis. Daarbij is de vraag of met deze 24-weken-eis aan asielzoekers nog wel 'effectieve toegang' tot de arbeidsmarkt wordt verleend, zoals vereist door de Europese Opvangrichtlijn. De Adviesraad Migratie, onder de eerdere naam Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), en De Lange e.a. (2017) concluderen dat de richtlijn geen ruimte biedt om de toegang van asielzoekers tot de arbeidsmarkt in tijd te beperken.[3] Inmiddels heeft het vorige kabinet juridisch advies bij de landsadvocaat ingewonnen.[4] In dit advies staat dat het niet alleen wenselijk is dat de stelling dat de beperkingen bijdragen aan de beoogde doelstellingen ervan nader wordt onderbouwd, maar dat óók naar het effect en de evenredigheid van de betreffende beperking moet worden gekeken. Om die reden heeft het ministerie van SZW aan Regioplan verzocht om in kaart te brengen wat het belang is van de verschillende belemmeringen (waaronder de 24-weken-eis) die er zijn voor asielzoekers bij het toetreden tot de arbeidsmarkt, en wat het effect zou zijn van afschaffing of aanpassing van die eis.

1.2 Doel- en vraagstelling

Doelstelling

Dit onderzoek heeft als doel inzicht te geven in zowel (het belang van) de verschillende belemmeringen (waaronder de 24-weken-eis) die er zijn voor asielzoekers bij het toetreden tot de arbeidsmarkt als in het effect van afschaffing of aanpassing van de 24-weken-eis op verschillende relevante terreinen.

Vraagstelling

De onderzoeksvragen van het voorgestelde onderzoek zijn hieronder weergegeven.

1. In welke mate wordt er gebruikgemaakt van de mogelijkheid voor asielzoekers om te werken tijdens de procedure?
   a. Hoeveel tewerkstellingsvergunningen worden er jaarlijks afgegeven? Hoe heeft dit zich door de jaren heen ontwikkeld? Hoe verhoudt zich dit tot het totaal aantal asielzoekers in de opvang?
   b. Hoeveel uur werken asielzoekers met een tewerkstellingsvergunning? Wat zijn de kenmerken van asielzoekers die werken? Wat zijn de kenmerken van het werk dat wordt uitgevoerd? Wat zijn de kenmerken van de vergunningen die worden afgegeven?
2. Wat zijn de motieven om wel of niet toe te toetreden tot de arbeidsmarkt?
   a. Wat zijn de motieven van asielzoekers voor het al dan niet toetreden?
   b. Wat zijn de motieven van werkgevers om asielzoekers van werk te voorzien?

[2] Artikel 6.2. Besluit uitvoering Wet arbeid Vreemdelingen.
[3] ACVZ (2020) *Voorstel van wet tot wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen*. Den Haag, ACVZ, maart 2020.
[4] https://www.eerstekamer.nl/overig/20211210/advies_verenigbaarheid_24_weken/document.

   c. Hoe gaat het zoeken van een baan in zijn werk?
3. Welke belemmeringen dan wel positieve factoren worden door asielzoekers en andere betrokkenen ervaren bij het krijgen en behouden van toegang tot de arbeidsmarkt en in welke mate? Hoe verhouden deze belemmeringen/positieve factoren zich tot elkaar?
4. Wat zouden de effecten zijn van afschaffing van de 24-weken-eis of aanpassing van het aantal weken in de 24-weken-eis op verschillende terreinen?
   a. Op de aantrekkelijkheid van Nederland als bestemming voor asielzoekers?
   b. Op de terugkeer van asielzoekers die geen status krijgen naar het land van herkomst?
   c. Op de arbeidsmarktpositie van asielzoekers die wel status krijgen op de Nederlandse arbeidsmarkt?
   d. Op de opbouw van socialezekerheidsrechten van de betrokkene?
   e. Op de verblijfsrechtelijke positie van de betrokkene?

1.3 Onderzoeksopzet en gebruikte methoden

Voor dit onderzoek hebben we verschillende onderzoeksmethoden ingezet. Er zijn data van UWV over aangevraagde tewerkstellingsvergunningen geanalyseerd samen met data van de IND over aantallen asielzoekers in de procedure. Er is daarnaast een enquête gehouden onder asielzoekers op verschillende asielzoekerscentra in Nederland. Verder zijn gesprekken gevoerd met sleutelrespondenten, werkgevers en experts, en er is een vignettenstudie gehouden onder statushouders. Tot slot is er ook een juridische analyse uitgevoerd op de 24-weken-eis. Voor dit onderzoek is een begeleidingscommissie ingesteld, die de onderzoekers op verschillende momenten heeft voorzien van feedback en suggesties. De namen van de leden van de begeleidingscommissie zijn te vinden als bijlage bij dit rapport.
Gezien de beperkte omvang van de groepen respondenten voor de verschillende typen interviews moeten de resultaten met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Zo is bijvoorbeeld het toekennen van precieze scores aan verschillende belemmeringen niet mogelijk. Wel bieden de resultaten van de interviews nuttige indicaties, zeker in combinatie met de opbrengsten van de andere ingezette onderzoeksmethoden.

Deskstudie
Ter inhoudelijke voorbereiding op de dataverzameling en om tot een definitieve classificatie te komen van belemmerende factoren, is een beknopte deskstudie uitgevoerd.[5] We hebben de deskstudie met name uitgevoerd om belemmeringen te classificeren die asielzoekers ervaren bij het toetreden tot de arbeidsmarkt.

Analyse van UWV-data
Om inzicht te verwerven in de arbeidsparticipatie van asielzoekers is een analyse van de aangevraagde, verleende en geweigerde tewerkstellingsvergunningen (tussen 2017 en 2022) gedaan. Daarnaast is door middel van deze bestandsanalyse in kaart gebracht wat voor type werk wordt uitgevoerd en wat de achtergrondkenmerken van werkende asielzoekers zijn.

Juridische analyse
Er is door een hoogleraar rechtsgeleerdheid (als extern lid van het onderzoeksteam) een juridische analyse uitgevoerd. Dit heeft geleid tot het beschreven juridische kader in hoofdstuk 2, en hieruit voortvloeiend de beschouwing over de juridische implicaties voor het afschaffen of aanpassen van de 24-weken-eis. Hierin is voornamelijk ingegaan op de opbouw van socialezekerheidsrechten en de verblijfsrechtelijke positie.

[5] Belangrijke stukken die we gelezen hebben, zijn o.a.: Lange, T. de, et al. “Van azc naar een baan.” De Nederlandse regelgeving over en praktijk van arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen (2017) en Lange, T. de, and Ezgi Özdemir (2020). *Asielzoekers & daadwerkelijke toegang tot werk in Nederland*..

Enquête onder asielzoekers

Er is een enquête uitgezet onder asielzoekers op vier verschillende asielzoekerscentra in Nederland, te weten: Zutphen (n=6), Schalkhaar (n=7), Utrecht (n=11) en Den Helder (n=9). In totaal hebben dus 33 asielzoekers de enquête ingevuld. Er zijn twee vragenlijsten gebruikt: één voor werkende asielzoekers (n=3) en één voor niet werkende asielzoekers (n=30). Onder de 33 respondenten waren er 30 mannen en 3 vrouwen. Tot slot zien we dat de meeste asielzoekers uit Syrië kwamen (21%) en tussen de 30 en 39 jaar waren (58%). Voor de achtergrondkenmerken van de asielzoekers verwijzen wij naar bijlage 1.

Voor het afnemen van de enquête heeft de onderzoeker in een gesprek gezamenlijk met de asielzoeker de vragenlijst ingevuld. Waar nodig konden op deze manier onduidelijkheden gemakkelijker verhelderd worden. Bij ieder azc is een tolk Arabisch-Nederlands aanwezig geweest die waar nodig heeft vertaald bij de gesprekken.

Vignettenstudie onder statushouders

Er is een vignettenstudie uitgevoerd onder tien statushouders. Aan de tien statushouders zijn in zogenoemde vignetten twee korte situatiebeschrijvingen voorgelegd (met en zonder de 24-weken-eis). Dit heeft ons geholpen een beeld te krijgen van mogelijke effecten van afschaffing of aanpassing van de 24-weken-eis. De vignettenmethode is bij uitstek geschikt voor het verkennen van prioriteiten bij het maken van afwegingen, en de mate waarin keuzes veranderen als omstandigheden veranderen. Er is nadrukkelijk voor statushouders gekozen in plaats van asielzoekers, omdat zij terug kunnen blikken op het gehele proces van vlucht tot en met integratie als statushouder.

De tien respondenten met wie is gesproken, waren allen man. De leeftijden varieerden tussen de 20 en de 42 jaar oud. De gemiddelde leeftijd is 27 jaar oud. Ze zijn tussen 2018 en 2022 naar Nederland gekomen en hebben een status gekregen tussen 2020 en uiterlijk 40 dagen voorafgaand aan het interview. De respondenten komen uit Syrië, Afghanistan, Turkije, Jemen, Irak en Egypte. Voor gedetailleerdere achtergrondkenmerken van de statushouders verwijzen we naar bijlage 2.

Verdiepende gesprekken met sleutelrespondenten en werkgevers

Om beter inzicht te krijgen in de belemmeringen die spelen voor asielzoekers en werkgevers bij de eventuele toetreding van asielzoekers tot de Nederlandse arbeidsmarkt is gesproken met sleutelrespondenten en werkgevers. Met hen is in de gesprekken in gegaan op zowel belemmeringen als positieve factoren bij de toetreding tot arbeidsmarkt.

In totaal is met 19 verschillende sleutelrespondenten gesproken. Daarnaast is gesproken met twee werkgevers en twee uitzendbureaus.

- In totaal is met 8 verschillende medewerkers van de bezochte azc's gesproken.
  - AZC Utrecht**:** twee casemanagers, één programmabegeleider en een participatiecoördinator.
  - AZC Schalkwijk**:** twee casemanagers.
  - AZC Zutphen: één casemanager en één woonbegeleider.
- Er is gesproken met een senior beleidsadviseur en een consulent integratie van Stichting VluchtelingenWerk, een senior beleidsadviseur van het COA, een adviseur inclusieve arbeidsmarkt van VNO-NCW/AWVN, een projectmanager en adviseur team Statushouders van de gemeente Amsterdam, een beleidsadviseur van UWV, een projectmanager bij Social Impact Factory, de directeur van Open Embassy, een strategisch adviseur gezondheid en migranten van Pharos en met de directrice van Refugee Talent Hub.
- Er is meerdere malen gesproken met een actieonderzoeker en arbeidsbemiddelaar die zich een jaar lang heeft ondergedompeld in de specifieke problematiek rondom asielzoekers en werk.
- Tot slot is er gesproken met twee uitzendbureaus (Timing en Olympia), en twee werkgevers (een grote Nederlandse bank en een bedrijf voor software applicaties) die beide ervaring hadden met asielzoekers als werknemer.

Duidingssessie met twee experts
Tot slot is aan het einde van het onderzoek een duidingssessie gehouden met twee afzonderlijke experts. Aan hen zijn de voorlopige bevindingen en analyse voorgelegd. In een gesprek van een uur hebben we met elk van hen verdieping en verscherping van de analyse en duiding aangebracht. Daarnaast hebben zij de resultaten in een breder perspectief kunnen plaatsen.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van deze rapportage staat het juridisch kader dat relevant is voor de toetreding van asielzoekers tot de Nederlandse arbeidsmarkt centraal. In hoofdstuk 3 schetsen we een beeld van de werkende asielzoekers in cijfers. Hiervoor hebben we een analyse uitgevoerd op basis van UWV-data van de aangevraagde tewerkstellingsvergunningen. In hoofdstuk 4 worden de ervaren belemmeringen die een rol spelen bij de toeleiding naar arbeid van asielzoekers gepresenteerd. In hoofdstuk 5 beschrijven we wat de effecten zijn van een eventuele afschaffing of aanpassing van de 24-weken-eis. Tot slot vatten we in hoofdstuk 6 de antwoorden op de onderzoeksvragen samen.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Juridisch kader

2

2 Juridisch kader

In dit hoofdstuk wordt het juridisch kader met betrekking tot de toegang van asielzoekers tot de arbeidsmarkt uiteengezet. Paragraaf 2.1 beschrijft de huidige Nederlandse regelgeving. Paragraaf 2.2 beschrijft deze regelgeving in het licht van Europeesrechtelijke en internationale verplichtingen van Nederland hieromtrent. In deze paragraaf wordt ook een korte vergelijking gemaakt met de regelgeving in de ons omringende landen.

2.1 Nederlandse regelgeving

In Nederland regelt de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) de toegang tot de arbeidsmarkt voor vreemdelingen. Deze wet is nader uitgewerkt in het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 (Buwav 2022).
Op grond van de Wav is het verboden voor werkgevers om in Nederland een vreemdeling arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning (TWV).[6] In artikel 8 staan de voorwaarden voor een TWV. De belangrijkste van deze voorwaarden is dat de TWV wordt geweigerd indien voor 'de desbetreffende arbeidsplaats prioriteitgenietend aanbod op de arbeidsmarkt aanwezig is'. Dat is een strenge toets, waaraan in de praktijk vaak niet voldaan kan worden bij tewerkstelling van asielzoekers, onder andere omdat voor laaggeschoold werk altijd aanbod beschikbaar wordt geacht.[7] Daarnaast moet de vacature minstens vijf weken voorafgaande aan de aanvraag van een TWV bij UWV zijn gemeld. Voor asielzoekers mag echter, onder bepaalde omstandigheden, van deze voorwaarden worden afgeweken, zo volgt uit het tweede lid van artikel 8 Wav, nader uitgewerkt in het eerste lid van artikel 6.2 Buwav 2022:

Artikel 6.2 Buwav 2022

1. In afwijking van artikel 8, eerste lid, onderdelen a, b, e en g, van de wet mag een vreemdeling als bedoeld in artikel 8, tweede lid, van die wet arbeid verrichten indien:

a. die vreemdeling een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28 van de Vreemdelingenwet 2000, heeft aangevraagd en welke aanvraag blijkens een verklaring van Onze Minister van Justitie en Veiligheid ten minste zes maanden in behandeling is, aanspraken op voorzieningen geniet voorzien bij of krachtens de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers of een ander wettelijk voorschrift dat aanspraken op voorzieningen regelt en de vreemdeling op basis van artikel 8, onderdelen f of h, van de Vreemdelingenwet 2000 rechtmatig in Nederland verblijft;
b. de vreemdeling, bedoeld in onderdeel a, de in de vergunningsaanvraag aangegeven werkzaamheden onder marktconforme voorwaarden zal verrichten; en
c. de vreemdeling, bedoeld in onderdeel a, binnen een tijdsbestek van 52 weken vanaf de aanvang van de werkzaamheden een arbeidsperiode van in totaal 24 weken, waarin ten hoogste een arbeidsperiode van 14 weken is gelegen waarin werkzaamheden worden verricht als artiest, musicus, filmmedewerker of in de vorm van technische ondersteuning van optredens van een artiest of musicus, niet overschrijdt.

Tewerkstellingsvergunning

Dit betekent dat een asielzoeker alleen mag werken in Nederland als de werkgever daarvoor een TWV heeft ontvangen. De werkgever moet de vergunning aanvragen bij UWV.[8] Vervolgens moet binnen vijf weken op de aanvraag worden beslist.[9] Voor de aanvraag van de TWV zijn onder andere de persoonsgegevens van de asielzoeker nodig.[10] Uit de uitvoeringsregels blijkt dat dit betreft: 'naam, geboortedatum, geslacht en nationaliteit en *indien bekend* zijn BSN' (cursief auteurs).[11] Een BSN is dus niet noodzakelijk

[6] Art. 2 lid 1 Wav.
[7] E. Besselsen, S. Rahouti, 'Mogen asielzoekers werken?', 6 oktober 2016, verblijfblog.nl/mogen-asielzoekers-werken/ [laatst geraadpleegd op 21 december 2022]. T. de Lange e.a., *Van azc naar een baan. De Nederlandse regelgeving over en praktijk van arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen,* (rapport Amsterdam UvA), p. 20.
[8] Art. 6 lid 1 Wav.
[9] Art. 6 lid 2 Wav.
[10] Art. 7 lid 1 Wav.
[11] Para. 7.1 Uitvoeringsregels, Bijlage 1 bij Regeling uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022.

voor de aanvraag van een TWV. Een BSN is echter wel vereist om een Nederlandse bankrekening te kunnen openen.[12] Omdat een werkgever het minimumloon in beginsel niet contant mag uitbetalen,[13] is in de praktijk een BSN daarom vaak wel nodig om te kunnen werken.[14] Asielzoekers kunnen zich na zes maanden verblijf in Nederland inschrijven in de Basisregistratie personen,[15] en daarmee een BSN verkrijgen.[16]
Een TWV is niet vereist voor een stage in het kader van een beroepsopleiding. Voorwaarden hiervoor zijn dat de asielzoeker rechtmatig in Nederland verblijft, opvang van het COA krijgt en stage loopt in het kader van een beroepsopleiding op grond van een beroepspraktijkvormingsovereenkomst of in het kader van hoger beroepsonderwijs op grond van een stageovereenkomst tussen hogeschool, werkgever en student.[17] Daarnaast is een TWV niet vereist voor het verrichten van vrijwilligerswerk.[18] De betrokken organisatie moet in dat geval een vrijwilligersverklaring aanvragen bij UWV. Zodra de verklaring is aangevraagd, mag de asielzoeker beginnen met de werkzaamheden.[19]

Zes maanden wachttermijn

Een TWV zal onder de soepelere voorwaarden van artikel 6.2. Buwav 2022 worden afgegeven ten behoeve van asielzoekers indien hun asielaanvraag minstens zes maanden in behandeling is en ze opvangvoorzieningen krijgen van het COA. Aangenomen kan worden dat de termijn van zes maanden begint te lopen vanaf het moment dat de asielaanvraag is geregistreerd. Dit moet, afhankelijk van bij welke autoriteit het asielverzoek wordt gedaan, gebeuren binnen drie of zes werkdagen nadat de wens kenbaar is gemaakt om internationale bescherming te krijgen.[20] De asielaanvraag moet minstens zes maanden 'in behandeling' zijn. Uit de Nota van Toelichting bij het Buwav 2022 blijkt dat dit ook de beroepsprocedure omvat.[21] Dat betekent dat indien een asielaanvraag binnen zes maanden wordt afgewezen, maar hiertegen beroep is ingesteld waarover nog geen uitspraak is gedaan, een tewerkstellingsvergunning nog kan worden afgegeven.

Rechtmatig verblijf

Uit artikel 6.2 Buwav 2022 volgt dat er sprake moet zijn van rechtmatig verblijf op grond van artikel 8, onder f of h Vw 2000. Dit is voor veel asielzoekers het geval, maar hierop bestaat wel een aantal belangrijke uitzonderingen.[22] Dit geldt bijvoorbeeld niet voor asielzoekers van wie de asielaanvraag niet in behandeling is genomen omdat een andere lidstaat verantwoordelijk is op grond van de Dublinverordening en die in afwachting zijn van de feitelijke overdracht naar die andere lidstaat. Zij verblijven namelijk niet rechtmatig in Nederland op grond van artikel 8, onder f of h Vw 2000, maar op grond van artikel 8, onder m Vw 2000. Dat betekent dat zij niet onder de soepelere voorwaarden voor een TWV vallen.

Maximaal 24 weken

Op grond van artikel 6.2 Buwav 2022 zal een TWV slechts voor maximaal 24 weken per periode van 52 weken worden afgegeven, of maximaal 14 weken indien het gaat om werkzaamheden als artiest, musicus,

[12] Een basisbetaalrekening kan worden aangevraagd door personen die 'in afwachting zijn van de beslissing op een asielaanvraag', zie art. 4:71f lid 2 Wet financieel toezicht. Banken moeten echter, o.a. in het kader van de Algemene Wet op de Rijksbelastingen (art. 53 lid 3 Algemene wet inzake rijksbelastingen jo. art. 10.8 Wet inkomstenbelasting 2001 jo. art. 22 Uitvoeringsbesluit inkomstenbelasting 2001) een bsn vermelden.
[13] Art. 7a Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. Deze verplichting geldt niet voor huishoudelijk werk voor particulieren.
[14] Tenzij de asielzoeker over een buitenlandse rekening beschikt of het via een derdenrekening kan worden geregeld.
[15] Art. 21 lid 1 onder f Besluit basisregistratie personen.
[16] Art. 8 lid 1 Wet algemene bepalingen burgerservicenummer.
[17] Art. 3.2 Buwav 2022.
[18] Zie art. 7.8 Buwav 2022. UWV toetst aan de volgende criteria; het werk is gebruikelijk onbetaald; het werk heeft geen winstoogmerk; en het werk dient een algemeen maatschappelijk doel.
[19] Paragraaf 3.6 van bijlage I van de Regeling uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022.
[20] Art. 3.107b Vb 2000. Zie ook ABRvS 4 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT7120, *AB* 2012/145, m. nt. F. Larsson, ro. 2.4.4-2.4.6.
[21] Besluit van 13 december 2021, houdende de herziening van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022), (*Stb* 2021, 608), p. 54.
[22] Bijvoorbeeld in geval van een herhaalde aanvraag, of als de asielaanvraag kennelijk ongegrond is verklaard. Zie hierover verder de bijlage bij dit rapport.

filmmedewerker of in de vorm van technische ondersteuning van optredens van een artiest of musicus.[23] De asielzoeker kan zowel een aaneengesloten periode van 24 weken werken als met tussenpozen. Er wordt steeds teruggekeken naar de afgelopen periode van 52 weken.[24]

Marktconforme voorwaarden

Een TWV zal slechts worden afgegeven indien de werkzaamheden onder marktconforme voorwaarden zullen worden verricht. Op grond van artikel 8, lid 1, onder f Wav geldt ook de voorwaarde dat ten minste het minimumloon moet worden betaald.

Regeling eigen bijdrage asielzoekers

Op grond van artikel 20, lid 2 van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (Rva 2005) moeten asielzoekers die inkomsten hebben uit arbeid aan het COA een vergoeding betalen in de kosten van de opvang. De hoogte van deze vergoeding is verder uitgewerkt in de Regeling eigen bijdrage asielzoekers met inkomen en vermogen 2008 (Reba 2008). Uit deze regeling blijkt dat de vergoeding gelijk is aan de in aanmerking te nemen middelen van de asielzoeker en zijn gezinsleden tot een maximum van de economische waarde van de verstrekkingen.[25] Verder blijkt uit de regeling dat een aantal soorten inkomen niet wordt meegerekend voor het berekenen van de vergoeding.[26] De hoogte van de te betalen vergoeding hangt af van de hoogte van het inkomen van de asielzoeker en van de gezinssamenstelling. Rekenvoorbeelden kunnen dit verduidelijken. Een alleenstaande asielzoeker van 21 jaar of ouder die het minimumloon verdient (per 1 januari 2022: € 1.725,00 bruto per maand)[27] moet op grond hiervan een maandelijkse vergoeding van 475,95 betalen aan het COA.[28] Indien één ouder van een gezin met twee ouders en twee minderjarige kinderen het minimumloon verdient, moet daarvan een maandelijkse vergoeding van 1.178,02 euro aan het COA worden betaald.[29]

2.2 Nederlandse regelgeving in het licht van Europees en internationaal recht

De Opvangrichtlijn

De EU Opvangrichtlijn[30] geeft normen voor de opvang van asielzoekers in lidstaten van de Europese Unie. De richtlijn is een onderdeel van het Gemeenschappelijk Europees asielstelsel, dat bijdraagt aan het doel om 'geleidelijk een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht tot stand te brengen, die openstaat

[23] Voor recht op een werkloosheidsuitkering is vereist dat minstens 26 weken per jaar is gewerkt. De uitzondering voor werkzaamheden verricht als artiest, musicus, filmmedewerker of in de vorm van technische ondersteuning van optredens van een artiest of musicus is volgens de Nota van Toelichting bij het Besluit gelegen in de kortere referte eis in de werkloosheidswet voor deze groepen. Zoals de landsadvocaat echter opmerkt, is deze verkorte eis al in 2013 vervallen. Voor dit onderscheid bestaat dus geen duidelijke rechtvaardiging meer (Para. 3.12 Advies verenigbaarheid 24-weken-eis met de Opvangrichtlijn (21 november 2021) bijlage bij Brief van Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 10 december 2021, 2021-0000209428).
[24] Bijlage 1 bij *Kamerstukken II* 2001/02, 19 637, nr. 665.
[25] Art. 4 Reba 2008.
[26] Kinderbijslag wordt bijvoorbeeld niet meegenomen (art. 5 lid 2 onder a Reba 2008) en ook 25 procent van het inkomen uit arbeid (tot een bepaald maximumbedrag, 226 euro in 2022) wordt niet meegenomen (art. 5 lid 3 Reba 2008) 2008 jo. artikel 31, lid 2, onder n Participatiewet).
[27] 'Bedragen minimumloon 2023', https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/minimumloon/bedragen-minimumloon/bedragen-minimumloon-2023 [laatst geraadpleegd op 21 december 2022].
[28] De waarde van de verschaffing van voeding en toelage voor kleding en andere persoonlijke uitgaven is 259,45 euro per maand (art. 14 lid 2 onder a en lid 4 Rva 2005 jo. Art. 3 onder a Reba 2008). De economische waarde van de verstrekking van huisvesting is 216,50 euro (art. 3 onder b Reba 2008). In totaal is de economische waarde van de opvang dus 475,95 euro. . Dit zijn de bedragen die per 1 januari 2022 voor het laatst zijn gewijzigd. Wijzigingen in deze bedragen voor 2023 zijn op het moment van schrijven van dit rapport nog niet officieel gepubliceerd.
[29] De waarde van de verschaffing van voeding en toelage voor kleding en andere persoonlijke uitgaven is in dat geval 745,02 (art. 14 lid 2 onder c en lid 4 Rva 2005 jo. Art. 3 onder a Reba 2008) en de waarde van de verstrekking van huisvesting is 433 euro. In totaal is de economische waarde van de opvang van het gezin dus 1.178,02 euro.
[30] Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (Opvangrichtlijn).

voor diegenen die onder druk van de omstandigheden op wettige wijze in de Unie bescherming zoeken'.[31] Andere onderdelen van dit gemeenschappelijk stelsel zijn de Kwalificatierichtlijn,[32] de Procedurerichtlijn[33] en de Dublinverordening.[34]
De doelstelling van de Opvangrichtlijn is om een menswaardige levensstandaard en vergelijkbare levensomstandigheden in alle lidstaten te waarborgen.[35] Met betrekking tot toegang tot de arbeidsmarkt beoogt de Opvangrichtlijn duidelijke regels vast te stellen 'om de zelfstandigheid van verzoekers te bevorderen en de grote verschillen tussen de lidstaten te beperken'.[36] Artikel 15 van de Opvangrichtlijn betreft de toegang van asielzoekers tot de arbeidsmarkt en luidt als volgt:

Artikel 15

1. De lidstaten zorgen ervoor dat verzoekers ten laatste negen maanden na de datum waarop het verzoek om internationale bescherming is ingediend, toegang hebben tot de arbeidsmarkt, indien de bevoegde instantie geen beslissing in eerste aanleg heeft genomen en de vertraging niet aan de verzoeker is te wijten.
2. De lidstaten bepalen onder welke voorwaarden verzoekers toegang tot de arbeidsmarkt krijgen, overeenkomstig hun nationale recht, en zorgen ervoor dat verzoekers daadwerkelijk toegang tot die arbeidsmarkt hebben.
   Om redenen van arbeidsmarktbeleid kunnen de lidstaten voorrang geven aan onderdanen van de Unie en onderdanen van staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en aan onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied verblijven.
3. De toegang tot de arbeidsmarkt wordt niet ongedaan gemaakt tijdens een beroepsprocedure, indien beroep tegen een negatieve beslissing in een normale procedure schorsende werking heeft, en wel tot het tijdstip van de kennisgeving van een negatieve beslissing over het beroep.

Uit artikel 15 volgt dus een aantal verplichtingen voor lidstaten. Ten eerste moeten lidstaten uiterlijk negen maanden[37] na indiening van het asielverzoek toegang tot de arbeidsmarkt verlenen, mits er nog geen beslissing in eerste aanleg is genomen op het asielverzoek en de vertraging niet aan de asielzoeker te wijten is. Ten tweede moeten lidstaten 'daadwerkelijke' (effectieve)[38] toegang tot de arbeidsmarkt garanderen. Ten derde mogen lidstaten eenmaal verkregen toegang tot de arbeidsmarkt niet intrekken als de asielaanvraag wordt afgewezen, mits de asielzoeker in beroep gaat en het beroep schorsende werking heeft. Uit de Procedurerichtlijn volgt dat het beroep tegen een afwijzing van de asielaanvraag in beginsel schorsende werking moet hebben.[39]
Naast verplichtingen geeft artikel 15 Opvangrichtlijn ook ruimte aan lidstaten om toegang tot de arbeidsmarkt te beperken. Ten eerste mogen lidstaten de 'voorwaarden' bepalen voor toegang tot de arbeidsmarkt en ten tweede mogen lidstaten 'om redenen van arbeidsmarktbeleid' voorrang verlenen aan Unieburgers en andere legaal verblijvende vreemdelingen. Verder geeft de Opvangrichtlijn lidstaten de mogelijkheid om van asielzoekers die over voldoende middelen beschikken, 'bijvoorbeeld wanneer zij gedurende een redelijke tijd gewerkt hebben' een bijdrage te verlangen voor het totaal of een deel van de kosten van de opvangvoorzieningen en gezondheidszorg.[40]

[31] Overweging 2 Richtlijn 2013/33/EU (Opvangrichtlijn).
[32] Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (Kwalificatierichtlijn).
[33] Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (Procedurerichtlijn).
[34] Verordening (EG) nr. 604/2013 van het Europese Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (Dublin-verordening).
[35] Overweging 10 tot en met12 Richtlijn 2013/33/EU (Opvangrichtlijn).
[36] Overweging 23 richtlijn 2013/33/EU (Opvangrichtlijn).
[37] Negen maanden is de normale beslistermijn voor asielverzoeken, zo blijkt uit de Procedurerichtlijn, zie artikel 31 lid 3 richtlijn 2013/32/EU (Procedurerichtlijn).
[38] Zie Engelse taalversie.
[39] Artikel 46 lid 5 richtlijn 2013/32/EU (Procedurerichtlijn). Zie voor uitzonderingen artikel 41 en artikel 46 lid 6 richtlijn 2013/32/EU (Procedurerichtlijn).
[40] Artikel 20, lid 4 Richtlijn 2013/33/EU (Opvangrichtlijn).

Naar aanleiding van prejudiciële vragen van Ierse rechters heeft het Hof van Justitie van de EU inmiddels de doelstelling en omvang van artikel 15 van de Opvangrichtlijn nader verduidelijkt.[41] De zaak ging over de vraag of asielzoekers ten aanzien van wie een zogenaamd Dublin-overdrachtsbesluit was genomen, omdat een andere lidstaat verantwoordelijk was voor de behandeling van hun asielverzoek, mochten worden uitgesloten van de arbeidsmarkt. Het Hof oordeelt dat dit niet op die enkele grond mag. Het Hof verwijst voor dit oordeel onder andere naar de doelstelling van de Opvangrichtlijn en merkt op dat werk 'duidelijk bij[draagt] tot het behoud van de waardigheid van de verzoeker'.[42] Het Hof benadrukt bovendien dat de toegang tot de arbeidsmarkt zowel aan de persoon die om internationale bescherming verzoekt als aan de gastlidstaat ten goede komt:

> 'Een vereenvoudiging van de toegang van deze verzoekers tot de arbeidsmarkt kan hun isolement en sociale uitsluiting voorkomen, die vanwege hun precaire situatie des te groter is. Ook de zelfstandigheid van aanvragers van internationale bescherming – een van de doelstellingen van richtlijn 2013/33 – wordt hierdoor bevorderd. Omgekeerd is het feit dat de aanvrager van internationale bescherming de toegang tot de arbeidsmarkt wordt verhinderd, in strijd met dat doel, en brengt het daarnaast kosten mee voor de betrokken lidstaat, omdat deze extra sociale uitkeringen moet betalen.'[43]

Hieruit kan worden afgeleid dat het recht op werk volgens het Hof van Justitie ruim geïnterpreteerd dient te worden, gelet op het belang van het bevorderen van zelfstandigheid voor asielzoekers en de koppeling met menselijke waardigheid.
Wanneer de Nederlandse regelgeving wordt vergeleken met de verplichtingen die Nederland heeft op grond van de Opvangrichtlijn, dan valt een aantal knelpunten op. Een eerste mogelijk knelpunt betreft de 24-weken-eis. Op grond van de Opvangrichtlijn moeten lidstaten effectieve toegang tot de arbeidsmarkt verzekeren, voor asielzoekers die na negen maanden nog geen eerste beslissing op hun asielaanvraag hebben ontvangen. Zoals door de landsadvocaat geschetst, zou betoogd kunnen worden dat de 24-weken-eis als zodanig voor deze categorie asielzoekers in strijd is met de Opvangrichtlijn. Gedurende 28 weken per jaar bestaat er immers geen effectieve toegang tot de arbeidsmarkt. Een andere lezing is dat de beperking tot een aantal weken één van de voorwaarden is die lidstaten mogen stellen. In dat geval moet worden onderzocht of de 24-weken-eis de toegang tot de arbeidsmarkt niet zodanig bemoeilijkt, dat er van effectieve toegang geen sprake meer kan zijn.[44] Dit rapport beoogt bij te dragen aan het beantwoorden van deze vraag.
Een tweede knelpunt betreft de mogelijkheid om te werken voor Dublinclaimanten die in afwachting zijn van de feitelijke overdracht naar de verantwoordelijke lidstaat. Volgens de regering is artikel 15 van de Opvangrichtlijn geïmplementeerd in (de voorloper van) artikel 6.2 Buwav 2022.[45] Dublinclaimanten zijn hier echter van uitgesloten, omdat zij op een andere grond rechtmatig in Nederland verblijven dan andere asielzoekers. Omdat uit jurisprudentie van het HvJEU blijkt dat zij wel onder het recht op werk uit de Opvangrichtlijn vallen, lijkt deze uitsluiting strijdig met de Opvangrichtlijn. Betoogd zou kunnen worden dat voor hen wel een TWV kan worden aangevraagd die dan zal worden getoetst aan alle reguliere voorwaarden, dus o.a. aan 'prioriteitsgenietend aanbod', een voorwaarde die op grond van de Opvangrichtlijn mag worden gesteld. De zeer restrictieve invulling van deze toets staat echter op gespannen voet met de eis dat 'effectieve toegang' tot de arbeidsmarkt moet worden gegarandeerd en met de nadruk die het HvJEU heeft gelegd op het belang van werk voor de menselijke waardigheid en zelfredzaamheid van asielzoekers.

[41] HvJ EU 14 januari 2021, C-322/19 en C-385/19, ECLI:EU:C:2021:11,*JV* 2021/29, m.nt. C.H. Slingenberg (*K.S. en M.H.K.*).
[42] *Ibid* para. 69.
[43] *Ibid* para. 70 en 71.
[44] Par. 4.9 en 4.10 *Advies verenigbaarheid 24-weken-eis met de Opvangrichtlijn* (21 november 2021) bijlage bij Brief van Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 10 december 2021, 2021-0000209428.
[45] Volgens de transponeringstabel is artikel 15 van de Opvangrichtlijn geïmplementeerd in artikel 2a Besluit uitvoering wet arbeid vreemdelingen (*Kamerstukken II,* 2014/15, 34088, nr. 3). Artikel 2a Besluit uitvoering wet arbeid vreemdelingen is de voorloper van artikel 6.2 Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022.

Implementatie in buurlanden

Omdat de lidstaten een zekere vrijheid hebben bij het implementeren van artikel 15 van de Opvangrichtlijn, is, ter vergelijking met Nederlandse wetgeving, bekeken hoe België, Duitsland en Frankrijk toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers in hun nationale wetgeving geregeld hebben. Er is gekozen voor deze landen omdat dit buurlanden zijn van Nederland die met vergelijkbare (België) of grotere (Frankrijk en Duitsland) aantallen asielzoekers te maken hebben[46] en gebonden zijn aan de EU Opvangrichtlijn.[47]

In België krijgt een asielzoeker vier maanden na het indienen van een asielaanvraag toegang tot de arbeidsmarkt, indien er nog geen beslissing omtrent het verzoek is genomen.[48] Het aanvragen van een aparte werkvergunning is niet nodig om daadwerkelijke toegang te krijgen. Het voorlopige verblijfsdocument dat een asielzoeker tijdens de asielprocedure krijgt is voldoende om te mogen werken.[49] Zodra een asielzoeker toegang tot de arbeidsmarkt heeft, bestaan er geen verdere beperkingen omtrent de hoeveelheid tijd die jaarlijks gewerkt mag worden.

In Duitsland is het moment waarop een asielzoeker toegang tot de arbeidsmarkt krijgt afhankelijk van of er wel of geen verplichting tot verblijf in het eerste opvangcentrum voor de asielzoeker in kwestie bestaat.[50] Asielzoekers zijn in principe verplicht om in het eerste opvangcentrum te verblijven tot de immigratiedienst een definitief besluit op hun aanvraag heeft genomen,[51] tenzij dat langer duurt dan achttien maanden.[52] Indien in die situatie na negen maanden nog niet op de aanvraag is besloten, kan een asielzoeker toegang tot de arbeidsmarkt krijgen.[53] Als er geen verplichting meer is om in een opvangcentrum te verblijven kan, bij wijze van uitzondering, reeds na drie maanden toegang tot de arbeidsmarkt worden gegeven, maar dit is een discretionaire bevoegdheid.[54] Om de toegang tot de arbeidsmarkt te verkrijgen is toestemming van de *Bundesagentur für Arbeit* (het federaal arbeidsbureau) vereist en moet de werkgever een aanvraag voor een werkvergunning indienen.[55] Er bestaan geen verdere beperkingen van het tijdsbestek dat jaarlijks gewerkt mag worden.

In Frankrijk kunnen werkgevers een werkvergunning aanvragen ten behoeve van asielzoekers indien na zes maanden nog geen beslissing over de asielaanvraag is genomen.[56] Voor het verkrijgen van deze werkvergunning gelden voor een asielzoeker dezelfde voorwaarden als voor reguliere arbeidsmigranten.[57] Wanneer in een bepaalde sector een tekort aan arbeidskrachten bestaat, wordt een aanvraag om een werkvergunning soepel beoordeeld. Is dit niet het geval, dan gelden er strengere eisen en moet de werkgever in elk geval aantonen dat de vacature minstens drie weken gepubliceerd is geweest en dat het niet is gelukt binnen het nationale arbeidsaanbod een kandidaat voor de functie te vinden.[58] Wanneer een asielzoeker een werkvergunning krijgt, is deze geldig zolang het tijdelijke verblijf geldig is.[59] Verder worden geen beperkingen opgelegd betreffende de tijd die jaarlijks gewerkt mag worden.

[46] Eurostat, 'Asylum and first time asylum applicants - annual aggregated data', 11 januari 2023, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00191/default/table?lang=en.

[47] Dat is bijvoorbeeld anders voor het Verenigd Koninkrijk (vanwege Brexit) en voor Denemarken (vanwege de Deense opt-out op het gebied van Justitie en Binnenlandse zaken, zie overweging 34 Opvangrichtlijn).

[48] Art. 18 onder3 Koninklijk besluit houdende de uitvoering van de wet van 9 mei 2018 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse onderdanen die zich in een specifieke verblijfssituatie bevinden (2 september 2018). Vluchtelingenwerk Vlaanderen, bijgewerkt 8 april 2022, 'Country Report: Access to the labour market, Belgium', https://asylumineurope.org/reports/country/belgium/reception-conditions/employment-and-education/access-labour-market/, [laatst geraadpleegd op 21 december 2022].

[49] Het zogenaamde Attest van Immatriculatie (ook wel de 'Oranje kaart' genoemd). Art. 18 Koninklijk besluit houdende de uitvoering van de wet van 9 mei 2018 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse onderdanen die zich in een specifieke verblijfssituatie bevinden (2 september 2018).

[50] Sectie 61 Asylgesetz (= Asielwet), P. Hoffmeyer-Zlotnik, bijgewerkt 21 april 2022, 'Country report: Access to the labour market, Germany' https://asylumineurope.org/reports/country/germany/reception-conditions/employment-and-education/access-labour-market/, [laatst geraadpleegd op 21 december 2022].

[51] Sectie 46 lid 1 onder 1 Asylgezetz.

[52] Sectie 47 lid 1 onder 1 Asylgezetz. In het geval van een ouder met minderjarig kind is deze periode beperkt tot een maximum van zes maanden, zie sectie 47 lid 1 onder 1 Asylgezetz.

[53] Sectie 61 lid 1 onder 1 Asylgezetz.

[54] Een asielzoeker is bijvoorbeeld niet langer verplicht om in het eerste opvangcentrum te wonen als hij in een bepaalde gemeente is ingedeeld en zich daarom in een andere plaats moet vestigen (Sectie 48 lid 1 Asylgezetz) of om andere dwingende redenen, bijvoorbeeld in het geval van personen die in het eerste opvangcentrum het slachtoffer zijn geweest van seksueel geweld of intimidatie of in het geval van personen met bepaalde handicaps (vgl. H. Hofmann, *Ausländerrecht*, Baden-Baden: Nomos 2016. Sectie 49 lid 2 Asylgezetz).

[55] Section 61(1) 2nd Sentence Number 2 and Section 61(2) 1st Sentence Asylum Act. P. Hoffmeyer-Zlotnik, 'Country report: Access to the labour market, Germany'.

[56] Art. L.744-11 Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) (= Wetboek betreffende de toegang en het verblijf van vreemdelingen en het asielrecht).

[57] Art. L554-3 Ceseda.

[58] Art. 7 Arrêté du 1er avril 2021 fixant la liste des pièces à fournir à l'appui d'une demande d'autorisation de travail (= Besluit van 1 april 2021 tot vaststelling van de lijst van documenten die moeten worden overgelegd ter staving van een aanvraag om een arbeidsvergunning).

[59] Forum Réfugiés – Cosi, bijgewerkt 8 april 2022, 'Country report: Access to the labour market, France', https://asylumineurope.org/reports/country/france/reception-conditions/employment-and-education/access-labour-market/, [laatst geraadpleegd op 21 december 2022].

Het Vluchtelingenverdrag

Het VN Vluchtelingenverdrag is in 1951 aangenomen en is inmiddels geratificeerd door 146 staten wereldwijd. Het vormt nog steeds de hoeksteen van het moderne internationale vluchtelingenrecht.[60] Het begrip 'vluchteling' in dit verdrag heeft een declaratoire status, zo is algemeen erkend.[61] Dit betekent, zoals uitgelegd in het UNHCR-handboek:

> 'A person is a refugee within the meaning of the 1951 Convention as soon as he fulfils the criteria contained in the definition. This would necessarily occur prior to the time at which his refugee status is formally determined. Recognition of his refugee status does not therefore make him a refugee but declares him to be one. He does not become a refugee because of recognition, but is recognized because he is a refugee.'[62]

Een persoon die voldoet aan de vluchtelingendefinitie is dus al een vluchteling voordat diegene als zodanig erkend wordt. Asielzoekers vallen daarom ook onder de reikwijdte van het Vluchtelingenverdrag, totdat in rechte vaststaat dat ze niet voldoen aan de vluchtelingendefinitie. Anders zouden staten immers het risico lopen om in strijd met hun verplichtingen rechten te onthouden aan vluchtelingen tijdens de formele vaststelling van hun status.[63] Dit blijkt ook uit het feit dat algemeen geaccepteerd is dat de verplichting tot *non-refoulement* (niet terugsturen) uit artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag reeds van toepassing is op asielzoekers. Dat betekent echter niet dat asielzoekers in aanmerking komen voor alle rechten neergelegd in het verdrag, omdat veel bepalingen verdere toegangscriteria stellen op basis van de juridische status van het verblijf in het gastland.
Artikel 17 van het Vluchtelingenverdrag betreft de toegang van vluchtelingen tot loonarbeid. Lid 1 en 2 luiden als volgt:

Artikel 17 van het Vluchtelingenverdrag

1. De Verdragsluitende Staten zullen aan de rechtmatig op hun grondgebied verblijvende vluchtelingen de meest gunstige behandeling verlenen, welke wordt toegekend aan onderdanen van een vreemd land onder dezelfde omstandigheden, wat betreft het recht om loonarbeid te verrichten.
2. In geen geval zullen de beperkende maatregelen welke voor vreemdelingen of voor de tewerkstelling van vreemdelingen ter bescherming van de nationale arbeidsmarkt gelden, worden toegepast op een vluchteling (…) die aan één van de volgende voorwaarden voldoet:
   a. dat hij reeds drie jaren in het land verblijft;
   b. dat hij gehuwd is met een persoon, die de nationaliteit bezit van het land waar hij verblijft. Een vluchteling kan zich niet op deze bepaling beroepen ingeval hij de bedoelde persoon heeft verlaten;
   c. dat hij één of meer kinderen heeft, die de nationaliteit bezitten van het land waar hij verblijft.

Om te voldoen aan het in het eerste lid genoemde begrip 'rechtmatig verblijvende vluchtelingen' ('lawfully staying') wordt in het algemeen aangenomen dat toestemming tot verblijf in het gastland nodig is, bijvoorbeeld in de vorm van een verblijfsvergunning.[64] Asielzoekers die nog in procedure zijn, vallen dus niet onder het bereik van deze bepaling.
Voor het tweede lid geldt dit vereiste echter niet; dit artikellid is van toepassing op iedere vluchteling, waarvan nog niet in rechte vaststaat dat deze geen vluchteling is. Het artikellid is dus ook van toepassing op asielzoekers. Dit betekent dat asielzoekers die reeds drie jaar in het land verblijven, of een echtgenoot/echtgenote of kinderen hebben met de nationaliteit van het gastland, niet langer kunnen worden onderworpen aan beperkende maatregelen ter bescherming van de nationale arbeidsmarkt. Deze regel

[60] J.C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge: Cambridge University press 2021 p. 27.
[61] J.C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge: Cambridge University press 2021, p. 178 e.v. Overweging 21 Richtlijn 2011/95/EU.
[62] UNHCR (April 2019) *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, HCR/1P/4/ENG/REV. 4, para. 28.
[63] Dit is algemeen geaccepteerd, zie J.C. Hathaway, The Rights of Refugees under International Law, Cambridge: Cambridge University press 2021 p. 179 met verwijzingen naar het Inter-American Court of Human Rights en verschillende hoogste nationale rechters. Ook Battjes concludeert dat de meeste Rechten uit het Vluchtelingenverdrag, waaronder artikel 17, reeds van toepassing zijn op asielzoekers (zie H. Battjes, European Asylum Law: and its Relation to International Law, Brill 2006, p. 464).
[64] J.C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge: Cambridge University press 2021, p. 212 e.v.; C.H. Slingenberg, *The Reception of Asylum Seekers under International Law. Between Sovereignty and Equality*, Oxford/Portland: Hart Publishing 2014, p. 128.

is voor asielzoekers niet in de Nederlandse regelgeving geïmplementeerd. Aangezien de tewerkstellingsvergunningsplicht uit de Wet arbeid vreemdelingen als doel heeft 'verstoringen op de arbeidsmarkt te voorkomen door concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegen te gaan'[65] en aldus de Nederlandse arbeidsmarkt te beschermen, is de huidige verplichting om ook voor deze categorieën asielzoekers een TWV aan te vragen in strijd met het Vluchtelingenverdrag.

[65] Nota van Toelichting bij Besluit van 13 december 2021, houdende de herziening van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022), (*Stb* 2021 608), p. 21.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Arbeid van asielzoekers in cijfers

Kenmerken van arbeid en van werkende asielzoekers

3

3 Arbeid van asielzoekers in cijfers

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk brengen we de cijfers rondom de aanvraag en afgifte van tewerkstellingsvergunningen (TWV's) in kaart. Dit is van belang om de belemmeringen die asielzoekers ervaren bij het toetreden tot de arbeidsmarkt (zie hoofdstuk 4) in perspectief te kunnen plaatsen. Allereerst rapporteren wij het aantal asielzoekers dat recht heeft op het aanvragen van een TWV. We bekijken ook het aantal daadwerkelijk aangevraagde en verleende TWV's. Tot slot bespreken we de kenmerken van asielzoekers die werken in Nederland, en het soort werk dat zij uitvoeren.

Data van UWV en IND

Voor onze analyse hebben we gebruikgemaakt van data van UWV en de IND. De tewerkstellingsvergunningen worden door UWV behandeld. Alleen voor asielzoekers die in een asielprocedure zitten of in afwachting zijn van een beroep na een negatieve uitspraak van de IND op een reguliere procedure mogen werkgevers een TWV aanvragen.[66] Voordat een TWV kan worden verleend moeten deze asielzoekers meer dan zes maanden in de procedure zitten. Informatie over asielzoekers die in deze procedures zitten wordt bijgehouden door de IND.

- We kijken hierbij naar asielzoekers tussen de 18 en 67 jaar oud die meer dan zes maanden in de procedure zitten.
- De data gaan over de periode tussen 2017 en 2021.
- Een asielzoeker kan in twee verschillende jaren terugkomen bij het aantal procedures. Dat betekent dat de persoon in beide jaren voldeed aan de eisen om een TWV te kunnen aanvragen, en hij of zij zou dit dus ook in beide jaren kunnen doen.
- Zo kan een asielzoeker ook in het aantal aangevraagde en verleende TWV's in twee verschillende jaren terugkomen. Voor een asielzoeker kan immers in twee verschillende jaren een TWV worden aangevraagd, omdat hij of zij elke 52 weken recht heeft op een TWV van maximaal 24 weken. Daarom spreken we niet in termen van personen, maar van aangevraagde of verleende TWV's.
- Als begindatum van de beslistermijn van zes maanden uit de Vreemdelingenwet hanteert de IND het ondertekenen van de asielaanvraag. Dit betekent dat een eventuele periode tussen voorregistratie in Ter Apel en ondertekenen van de asielaanvraag niet wordt meegerekend. Deze beslistermijn van zes maanden uit de Vreemdelingenwet wordt ook gehanteerd als de termijn uit artikel 6.2 Buwav. Een eventuele periode tussen voorregistratie en ondertekenen van de asielaanvraag is dus niet meegerekend bij de selectie van casussen in dit databestand die meer dan zes maanden in procedure zijn en voor wie dus een TWV kan worden aangevraagd.

3.2 Tewerkstellingsvergunningen

In de geanalyseerde periode van 2017 tot en met 2021 zijn in totaal 2.032 TWV's aangevraagd (zie tabel 3.1). Van dit totaal zijn er 1.514 verleend, er zijn 516 TWV's geweigerd en twee zijn buiten behandeling gesteld.

In de periode van 2017 tot en met 2021 zijn er in totaal 37.580 personen in de asielprocedure geweest die in principe aan de voorwaarden voor een TWV voldeden op de peildatum (31 december van elk jaar). Dat betekent dat er 37.580 procedures openstonden van asielzoekers die meer dan zes maanden in de procedure zaten en tussen 18 en 67 jaar oud waren. De leeftijd van de asielzoekers is ook op deze peildatum gemeten.

[66] Alleen asielzoekers die vallen onder artikels 8f en h van de Vw 2000 hebben volgens Artikel 6.2 Buwav 2022 recht op een TWV. Dat zijn respectievelijk asielzoekers in procedure en asielzoekers in beroep, allemaal gerekend vanaf de datum van de asielaanvraag.

Tabel 3.1 Aanvragen TWV en aantal asielzoekers langer dan zes maanden in de procedure, 2017-2021

Jaar	Aantal TWV aanvragen*	Verleende TWV's	Geweigerde TWV's	Aantal Procedures Verblijfstitel 32 art 8f+h, asiel**† [67]
2017	229	156	73	7.140
2018	168	124	44	7.920
2019	456	345	109	10.380
2020	434	311	123	5.810
2021	745	578	167	6.330
Totaal	**2032**	**1514**	**516**	**37.580**

* Bron: UWV.

** Aantal proceduretitels in procedure en in beroep langer dan zes maanden open en binnen de leeftijdscategorie 18-67 jaar steeds op peildatum.

† Bron: IND. Alle cijfers zijn afgerond op tientallen. Afgeronde delen tellen niet altijd op tot de afgeronde som. Peildatum is 31-12 van elk jaar.

We zien het aantal TWV-aanvragen toenemen over de jaren, met uitzondering van een afname in aanvragen in 2018 terwijl dat jaar geen afname laat zien in het aantal personen in procedure. [68] We zien dat het percentage verleende TWV's (over alle jaren) ongeveer 4 procent van alle personen in procedure behelst. In 2018 zien we dat er naar verhouding het minste aantal TWV's werd verleend (1,6 procent van het aantal procedures dat loopt). In 2021 zien we dat deze verhouding het grootst is (9,1 procent verleende TWV's in verhouding tot het aantal procedures). Daarnaast zien we dat elk jaar ongeveer tussen de 20 en 30 procent van de aanvragen wordt geweigerd.[69]

Nuancering van de cijfers

Het is belangrijk om deze bevindingen te nuanceren. De gebruikte cijfers geven een beeld van de aantallen asielzoekers aan het eind van het jaar. Er is dus geen volledig overzicht van het totaal aantal asielzoekers voor wie in een jaar een TWV kan worden aangevraagd. Een asielzoeker kan bijvoorbeeld eerder in het jaar een verblijfsstatus krijgen, en daardoor verschijnt deze niet bij de personen die in de procedure zitten op de peildatum. Ook komen er weer asielzoekers bij voor wie pas later in het jaar een werkgever een TWV kan aanvragen. Enige discrepanties zijn gezien het bovenstaande onvermijdelijk, maar de cijfers geven wel een globaal beeld van het aantal asielzoekers dat zou mogen werken.
Verder kunnen de TWV-aanvragen niet een-op-een vergeleken worden met het aantal procedures, omdat het mogelijk is dat voor asielzoekers die geen recht op een TWV hebben alsnog een TWV wordt aangevraagd, bijvoorbeeld als deze personen minder dan zes maanden in de procedure zitten. In die gevallen wordt de TWV geweigerd door UWV. Wel geeft de vergelijking tussen de TWV-aanvragen en het aantal procedures een algemene indicatie van hoe vaak er pogingen worden gedaan om gebruik te maken van het recht om betaald werk te zoeken.
Tot slot valt te verwachten dat het aantal verleende TWV's relatief goed in verband kan worden gebracht met het aantal lopende procedures in tabel 3.1. TWV's worden enkel verleend ten behoeve van asielzoekers die aan de eisen voldoen. Daarmee geeft de vergelijking tussen verleende TWV's en lopende procedures een goede indicatie van de mate waarin asielzoekers toetreden tot de arbeidsmarkt.

[67] De asielaanvragen die in deze tabel zijn opgenomen vallen onder titel 32 die hoort bij de asielprocedure. Alleen asielzoekers die vallen onder artikels 8f en h van de Vw 2000 worden meegenomen.
[68] Het aantal TWV-aanvragen ligt tussen 2% en 12% per jaar van het aantal asielzoekers dat mag werken; voor een grote meerderheid van de asielzoekers wordt dus geen TWV aangevraagd. Omdat er ook aanvragen worden gemaakt voor asielzoekers die geen recht op een TWV hebben (dit wordt door de UWV vastgesteld na indiening van een aanvraag) geven we in de tabel weer een vergelijking van de verleende TWV's met het aantal asielzoekers in procedure en dat dus mag werken.
[69] TWV-aanvragen worden door UWV bekeken en ingewilligd of geweigerd. Bij een TWV-aanvraag vraagt UWV zowel de IND als het COA om een verklaring omtrent de asielzoeker. Bij een negatieve verklaring van een van de instellingen wordt de TWV geweigerd. UWV kan niet inzien waarom een verklaring negatief is, maar de redenen ervoor zijn voornamelijk technisch, bijvoorbeeld doordat de asielzoeker minder dan zes maanden in de procedure zit of in een vertrekprocedure zit. Soms worden TWV-aanvragen geweigerd omdat een asielzoeker de 24-weken-termijn al heeft gehaald. Een TWV-aanvraag kan ook worden geweigerd omdat de werkgever niet aan de looneisen voldoet. Zie ook Lange, T. D., & Özdemir, E. (2020*). Asielzoekers & daadwerkelijke toegang tot werk in Nederland*. Nijmegen: Centrum voor Migratierecht.

3.3 Kenmerken van asielzoekers met een tewerkstellingsvergunning

Hieronder gaan we dieper in op de achtergrondkenmerken (geslacht, leeftijd en nationaliteit) van de 1.514 asielzoekers voor wie tussen 2017 en 2021 een TWV is verleend via werkgevers. Het geeft enigszins een beeld van de groep asielzoekers die in deze periode door middel van een TWV in Nederland aan het werk is gegaan.

- Van de 1.514 asielzoekers met een TWV in de periode 2017-2021 is het grootste deel (90%) man, en de overige tien procent is vrouw. Van één persoon is het geslacht onbekend.
- Asielzoekers met een TWV zijn tussen de 17 jaar en 60 jaar oud op het moment van de startdatum van de TWV. De gemiddelde leeftijd van asielzoekers met een TWV is 31 jaar.
- Tot slot is gekeken naar de verschillende nationaliteiten van de asielzoekers met een TWV. Omdat de meeste nationaliteiten weinig voorkomen, richten we ons op personen met nationaliteiten waaraan meer dan 5 procent van de TWV's zijn gegund. De meeste asielzoekers met een TWV hebben de Iraanse nationaliteit (17%), gevolgd door de Nigeriaanse nationaliteit (15%) en daarna de Iraakse nationaliteit (9%). Van evenveel (9%) asielzoekers met een TWV is de nationaliteit onbekend. De rest (37% van alle verleende TWV's) wordt verkregen voor personen met andere nationaliteiten. Zie ook tabel 3.2.

Tabel 3.2 Meest voorkomende nationaliteiten bij asielzoekers met een TWV in de periode 2017-2021

	Totaal
Totaal (in percentage)	100%
Absolute aantallen	*1514*
Nationaliteit	
Iran	17%
Nigeria	15%
Irak	9%
Afghanistan	7%
Uganda	6%
Onbekend	9%
Overig	37%

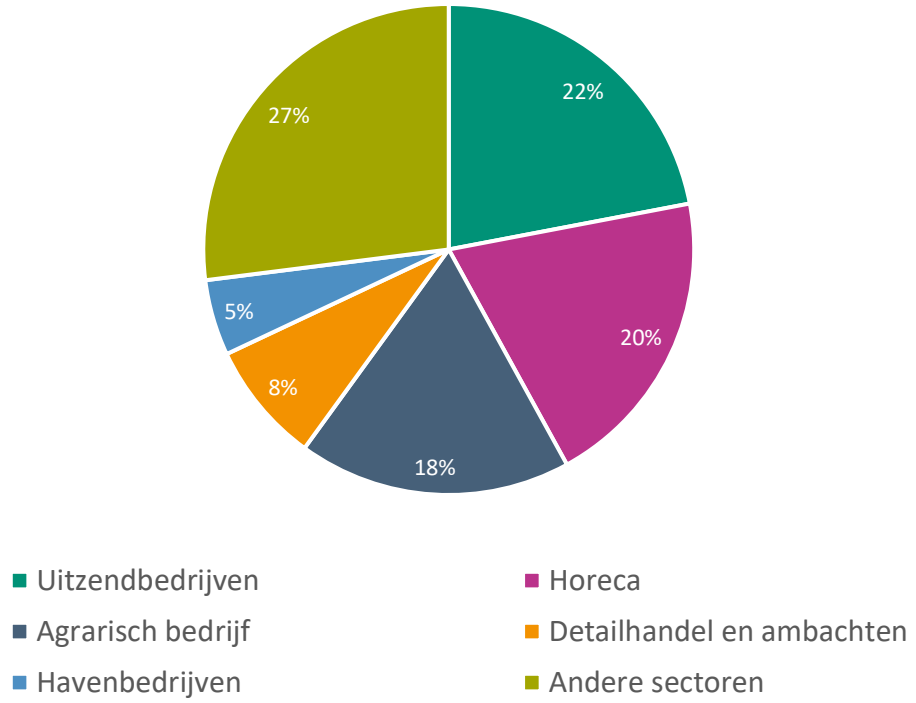
3.4 Sector en looptijd van TWV

Hieronder bekijken we voor welke sectoren de verleende TWV's met name worden afgegeven. Het schetst een beeld van de sectoren waar werkende asielzoekers zoal terechtkomen. Tot slot kijken we ook naar de looptijd van de TWV's. Helaas was het op basis van de beschikbare UWV-data niet mogelijk om in dit onderzoek in kaart te brengen hoeveel uur asielzoekers werken met een TWV en welke functies zij uitoefenen.

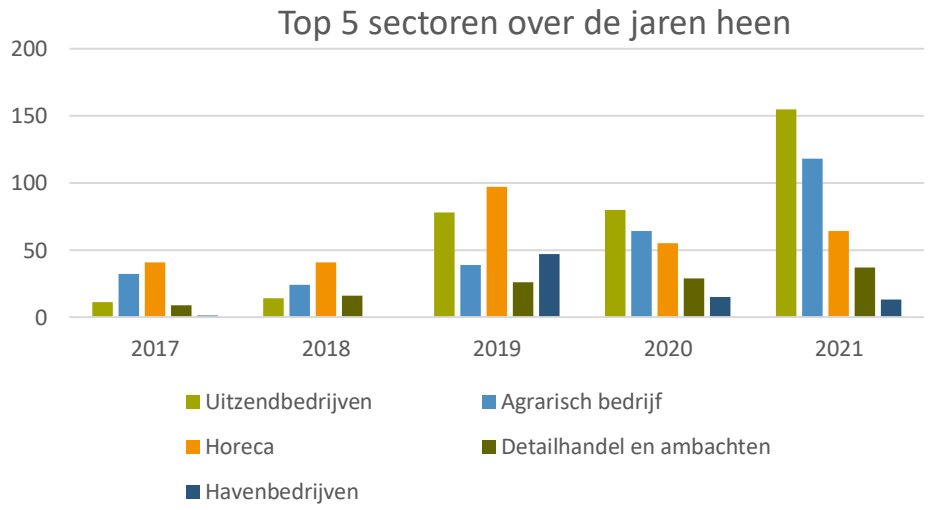
Figuur 3.3 laat de sectoren zien waarin meer dan 5 procent van de asielzoekers met een TWV werkt, en dat is meteen de top 5 sectoren. De meeste asielzoekers met een TWV hebben werk via uitzendbureaus (22%). Het ligt in lijn der verwachting dat mensen via die bureaus in de praktijk (ook) werken in andere (genoemde) sectoren. Daarnaast werkt een vijfde deel van de asielzoekers met een TWV in de horeca en ongeveer 18 procent werkt voor agrarische bedrijven. Het overige deel van de asielzoekers met een TWV (27%) werkt in andere sectoren.

In figuur 3.4 laten we de ontwikkeling van deze vijf sectoren zien over de jaren heen. We zien dat met name de uitzendbureaus fors stijgen als sector waarin asielzoekers werkzaam zijn, en ook de TWV's die werden afgegeven voor agrarische bedrijven nemen toe. Bij de horeca zien we een lichte toename tot 2020, en dan een lichte afname na 2020, mogelijk door de COVID-pandemie en de gevolgen daarvan voor de horeca, maar mogelijk ook door een toename in het werken in verschillende sectoren via uitzendbureaus. Verder zien we dat havenbedrijven pas in beeld komen als sector waar asielzoekers werken vanaf het jaar 2020.

Figuur 3.3 Top sectoren waar asielzoekers met een TWV werkzaam in zijn in de periode 2017 - 2021



Figuur 3.4 Top 5 sectoren waar asielzoekers werkzaam in zijn per jaar, 2017-2021



Looptijd TWV

De vergunning is geldig van de startdatum tot de einddatum vermeld op de TWV. Het komt soms voor dat een TWV na een signaal van de werkgever wordt ingetrokken vóór de officiële einddatum. Bijvoorbeeld omdat de arbeidsovereenkomst is beëindigd. Werkgevers moeten het bij de UWV melden als er niet langer gebruik wordt gemaakt van de TWV. In totaal zijn 179 van de 1.514 verleende TWV's ingetrokken voor de officiële einddatum (iets minder dan 12%).

Van de 179 ingetrokken vergunningen zijn er 10 zelfs voor de startdatum ingetrokken (dus na afgifte, maar voor de officiële start) en 52 gelijk met de startdatum. 38 vergunningen zijn binnen drie weken na

de startdatum ingetrokken. We nemen deze ingetrokken vergunningen niet mee bij het beschrijven van de looptijd van de vergunningen, omdat het niet duidelijk is bij welke TWV's er is gewerkt en bij welke TWV's de intrekking gedaan is voordat de asielzoeker heeft kunnen werken. Er zijn nog vier TWV's waarvan geen einddatum of intrekkingsdatum bekend is. We kijken daarom naar de looptijd van de overige 1.331 TWV's waarbij het aannemelijk is dat de asielzoekers hebben gewerkt.

De looptijd van een TWV van start tot einddatum is gemiddeld 21 weken. De meeste vergunningen (67%) hebben de verwachte doorlooptijd van 24 weken. Er zijn twee vergunningen afgegeven met een looptijd langer dan 24 weken, namelijk 25 en 28 weken.[70]

[70] Volgens de UWV betreft dit foute registratie.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Ervaringen van asielzoekers en andere betrokkenen

met het toetreden tot de arbeidsmarkt

4

4 Ervaringen van asielzoekers en andere betrokkenen

In dit hoofdstuk belichten we de motieven en ervaringen van asielzoekers en werkgevers rondom de toeleiding naar arbeid. We schetsen hoe het proces van werk zoeken eruit ziet voor mensen die in de asielprocedure zitten. Tot slot bespreken we verschillende typen belemmeringen die asielzoekers en hun werkgevers ervaren bij het toetreden van de asielzoekers tot de arbeidsmarkt.

Gebruik van verschillende databronnen
Voor de resultaten in dit hoofdstuk is gebruikgemaakt van data uit de enquête onder asielzoekers, de vignetten-studie onder statushouders, de gesprekken met werkgevers en de gesprekken met sleutelfiguren (zie paragraaf 1.3). In de lopende tekst wordt duidelijk gemaakt uit welke databron welke kennis komt. De data uit verschillende bronnen correspondeert inhoudelijk over het algemeen zeer met elkaar.

Er is voor gekozen om deze kwantitatieve gegevens op een wat meer kwalitatieve wijze te presenteren. Er wordt – waar nodig – onderscheid gemaakt tussen de kwalificaties 'minder en meer dan de helft' en 'een klein deel' (minder dan een kwart) of 'het grootste deel' (meer dan driekwart). Bij sommige stukken wordt dit in de lopende tekst gedetailleerder weergegeven.

4.1 Motieven van asielzoekers om te werken

Voordat we ingaan op de belemmeringen die asielzoekers en werkgevers ervaren bij het toetreden tot de Nederlandse arbeidsmarkt zullen we eerst beschrijven welke motieven asielzoekers hebben om te gaan werken. Van de 30 niet werkende asielzoekers met wie we spraken geven de meesten aan dat het hen niet lukt betaald werk te vinden. Slechts één asielzoeker zegt niet te willen werken omdat hij in een reflectiefase in zijn leven zit, en een andere asielzoeker omdat hij de 24-weken-termijn te kort vindt. We kunnen daarom concluderen dat de overige asielzoekers met wie we hebben gesproken wel interesse hebben om betaald werk te vinden. Verder kijken we hieronder naar de motieven die zijn genoemd door werkende asielzoekers met wie we hebben gesproken, of door sleutelfiguren die hierop goed zicht hebben. De motieven zijn willekeurig geordend, maar 'geld verdienen' wordt door bijna alle respondenten als eerste genoemd. De motivaties die wij terug zien in ons onderzoek zijn al eerder vastgesteld in een Regioplan-onderzoek naar dezelfde thematiek.[71]

- Asielzoekers hebben financiële redenen om te gaan werken. Een belangrijke motivatie om te gaan werken is het financieel onderhouden van henzelf of hun gezin (in Nederland of in het thuisland).
- Asielzoekers willen werken om de verveling die sommigen van hen ervaren op het azc te verdrijven. Daarnaast vertellen sleutelrespondenten ons dat zij vaak horen dat asielzoekers weg willen van het azc om de gedachten te kunnen verzetten. Werk biedt daarvoor kansen.
- De meeste asielzoekers die willen werken, willen 'iets te doen hebben'. Ze willen een werkritme hebben, en zich nuttig voelen. Ze willen van toegevoegde waarde voor de samenleving zijn.
- Tot slot wordt als reden genoemd dat asielzoekers hun kennis over de Nederlandse samenleving graag willen vergroten. Specifiek gaat dat over de Nederlandse taal, en het aangaan van Nederlandse contacten buiten het azc.

4.2 Motieven van werkgevers om met asielzoekers te werken

In de gesprekken met werkgevers en uitzendbureaus worden motieven genoemd van werkgevers om de doelgroep van asielzoekers in dienst te nemen. De volgende drie motieven worden genoemd, waarvan de eerste twee motieven genoemd worden door alle werkgevers en uitzendbureaus waarmee is gesproken.

- Werkgevers en uitzendbureaus stellen dat zij maatschappelijk verantwoord willen ondernemen. Dat houdt in dat zij kansen willen geven aan kwetsbare groepen. Een werkgever vertelt daarover dat het hun missie is 'om kansenongelijkheid aan te pakken'. De doelgroep asielzoekers leent zich volgens hen uitstekend om die missie luister bij te zetten.

[71] Klaver, J., & Tromp, E. (2003). *Asielzoekers en werk: Evaluatie van de mogelijkheden van betaald werken in het kader van de Wet Arbeid Vreemdelingen.* Amsterdam: Regioplan.

- Daarnaast komt in alle gesprekken de arbeidsmarktkrapte terug. Vaak wordt gezegd dat het om een combinatie van motieven gaat. Enerzijds willen werkgevers 'goed doen', anderzijds hebben zij te maken met enorme tekorten in de huidige arbeidsmarkt. Asielzoekers kunnen een interessante doelgroep zijn om die tekorten aan te vullen. Zoals een werkgever vertelt: "Asielzoekers zijn gewoon mensen die waarde kunnen toevoegen in een arbeidsproces." Vaak spreekt men dan van een 'win-winsituatie'.
- Tot slot zegt één werkgever dat de individuele drijfveren van een werknemer motiverend werkten om de mogelijkheden rondom asielzoekers en werk te verkennen. In dit geval is er binnen het bedrijf een werknemer geweest die zich hard heeft gemaakt om deze doelgroep een kans te geven. Ook dit kan dus een reden zijn om asielzoekers in dienst te nemen.

4.3 Proces van werk zoeken voor asielzoekers

In tegenstelling tot de situatie voor statushouders in de bijstand – die recht hebben op gemeentelijke ondersteuning in het kader van de Participatiewet – bestaat er geen officiële ondersteuningsstructuur voor het begeleiden van asielzoekers naar arbeid, zo vertellen meerdere sleutelrespondenten. Als asielzoekers willen werken, zullen zij zelf de nodige stappen moeten zetten. Gezien de onbekendheid met Nederland, met de Nederlandse taal en een gebrek aan de juiste connecties, is het voor asielzoekers lastig om op eigen houtje een baan te vinden.
Dat wordt onderschreven door betrokkenen binnen het COA. Een beleidsadviseur van het COA stelt dat 'als de begeleiding naar werk goed neergezet wordt, er veel meer mogelijk is dan nu'. Ze beschrijft dat 'de huidige professionals op azc's niet zijn opgeleid om mensen naar arbeid te begeleiden'. Wel zijn ze, zo vertelt zij, op sommige plekken aan het experimenteren met werkbegeleiding. Zo is er een pilot in Almere waar Randstad de begeleiding organiseert. Verder bestaat er de infrastructuur van de 'meedoenbalie', maar, zo vertelt zij, 'dit is met name gericht op vrijwilligerswerk'. Tot slot wordt het project 'Kijkje in de keuken' genoemd. Dit vond plaats in 2021, en was met name gericht op kansrijke[72] asielzoekers. Kansrijke asielzoekers kregen de kans om kennis te maken met de Nederlandse arbeidsmarkt, door (fysiek) op werkbezoek te gaan. We zien dus dat er geëxperimenteerd wordt om asielzoekers beter te ondersteunen, maar van een officiële ondersteuningsstructuur gericht op het vinden van betaald werk tijdens de asielprocedure is (nog) geen sprake.

4.4 Belemmeringen bij het toetreden tot de arbeidsmarkt

Uit het onderzoek komen meerdere belemmeringen naar voren die een rol spelen bij de toetreding van asielzoekers tot de Nederlandse arbeidsmarkt. De belemmeringen zijn ondergebracht in drie verschillende typen: belemmeringen op het gebied van wet- en regelgeving, belemmerende maatschappelijke contextfactoren en belemmeringen op individueel niveau. Per type bespreken wij steeds eerst de belemmeringen die de respondenten als meest urgent zien, en daarna de minder urgente belemmeringen. Gezien het feit dat met een beperkt aantal personen is gesproken, is het niet mogelijk om de belemmeringen met bijvoorbeeld percentages op nog preciezere wijze te classificeren dan middels deze ranglijst.

4.4.1 Wet- en regelgeving

Allereerst zien we belemmeringen terugkomen op het gebied van wet- en regelgeving.

De 24-weken-eis

De 24-weken-eis wordt al langer in onderzoek naar asielzoekers en werk als een belemmering geïdentificeerd, zowel bij het vinden van werk en het behouden van werk als bij de bereidheid van werkgevers om asielzoekers in dienst te nemen[73]. In ons onderzoek wordt de 24-weken-eis door het grootste deel

[72] Kansrijk hier wil zeggen dat ze een grote kans hebben om een verblijfsstatus te krijgen (omdat ze uit landen komen waarvoor geldt dat de kans groot is dat inwoners een verblijfsstatus krijgen). Dit is geen juridische definitie.
[73] E.g. Lange, T. D., & Özdemir, E. (2020*). Asielzoekers & daadwerkelijke toegang tot werk in Nederland.* Nijmegen: Centrum voor Migratierecht; Rijken, C., de Lange, T., Besselsen, E., & Rahouti, S. (2017). *Van azc naar een baan: De Nederlandse regelgeving over en praktijk van arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

van de sleutelrespondenten als een (mogelijke) belemmering genoemd. De werkgevers en uitzendbureaus waarmee is gesproken bevestigen dat dit een belemmering is. Een werkgever vertelt: “Dat je zo iemand maar 24 weken mag houden, maakt het echt lastig en onzeker. Je investeert in iemand, je leidt iemand op, en vervolgens raak je hem kwijt na 24 weken.” Een beeld dat vaak geschetst wordt, is dat het voor werkgevers met deze huidige wetgeving ‘niet waard is om zo te investeren in het aannemen van een asielzoeker’. Dezelfde werkgever vertelt ons bovendien dat ‘je geen proeftijd in de arbeidsovereenkomst mag opnemen, omdat je de asielzoeker maar maximaal zes maanden werk biedt.’ Zij ziet dat als een extra drempel voor werkgevers om met asielzoekers in zee te gaan. Een andere werkgever vertelt ons dat hun strategie is om ‘asielzoekers aan te nemen waarvan ze verwachten dat ze na 24 weken hun status hebben’. Het uitsluitsel over de verblijfsstatus werd echter steeds uitgesteld. Volgens de werkgever had dat logischerwijs invloed op de inzetbaarheid van de asielzoeker die zijn focus verloor, omdat hij bezig was met het wel of niet krijgen van zijn status.
Meer dan de helft van de niet-werkende asielzoekers die de enquête invulden (69%) was niet op de hoogte van de 24-weken-regeling. Nadat wij hen inlichtten over de regeling, stelde iets minder dan de helft dat de 24-weken-eis het vinden van werk moeilijker maakt, een klein deel dacht dat de regel het juist makkelijker maakt, en een derde van de asielzoekers wist het niet. Uit de gesprekken met de asielzoekers werd duidelijk dat bij hen het idee leeft dat zij minder aantrekkelijk zijn voor werkgevers door deze 24-weken-eis.

De tewerkstellingsvergunning (TWV)

Zoals in hoofdstuk 2 uitgebreid beschreven, heeft een asielzoeker die wil werken via de werkgever een TWV nodig van UWV. In eerder onderzoek wordt de TWV als een belemmering geïdentificeerd omdat het een te hoge administratieve drempel voor de werkgever zou zijn.[74] In ons onderzoek komt de TWV ook naar voren als een belemmering, waarbij het knelpunt ligt bij de informatievoorziening en wachttijden met betrekking tot het aanvragen en verkrijgen van een TWV. Een werkgever beschrijft dat zij in eerste instantie dachten dat ze bij de IND moesten zijn. Zij vertelt dat het haar een paar weken kostte om door te hebben ‘waar zij moest zijn, voor welke informatie’. Uiteindelijk begrepen ze dat ze via een portal van UWV een TWV konden aanvragen. Omdat dit via beveiligde verbindingen moest, moest zij intern akkoord vragen voor extra kosten die daarvoor moesten worden gemaakt. Daarna vertelt ze dat ‘als je eenmaal toegang tot die portal hebt, de aanvraag zelf vrij eenvoudig is’. Dat laatste wordt gedeeld door andere respondenten. Met name de onbekendheid van het proces van aanvragen van de TWV werkt belemmerend voor werkgevers. Veel sleutelrespondenten vinden dat de informatievoorziening hierover voor werkgevers niet toereikend is. Vervolgens is het zo dat je vijf weken moet wachten tot er uitsluitsel is over de eventuele toekenning van de TWV. De investering is behoorlijk voor werkgevers, wetende dat de asielzoeker vervolgens maximaal 24 weken mag werken.

Het mechanisme dat ontstaat, volgens een sleutelrespondent, is dat werkgevers die enigszins bekend zijn met de doelgroep van asielzoekers en statushouders de onzekerheden te groot vinden in het geval van asielzoekers en dus met statushouders in zee gaan. Van de niet-werkende asielzoekers die de enquête invulden, noemde slechts een enkeling de TWV als belemmering. Het is aannemelijk dat dit deels voortkomt uit het feit dat de meeste asielzoekers met wie wij spraken zeiden voorafgaand aan dit onderzoek niet bekend te zijn met de 24 weken-eis.

De Regeling eigen bijdrage asielzoekers met inkomen en vermogen (Reba)

Hoewel de meerderheid van de respondenten niet negatief tegenover de Reba staat[75], merkt wel een groot deel van de asielzoekers op het bedrag hoog te vinden. Het overgrote deel (90%) van de niet-werkende asielzoekers zegt overigens op de hoogte van de Reba-regeling te zijn.

Uit de gesprekken met de sleutelrespondenten blijkt dat met name de onduidelijkheid over de hoogte van afdracht een belemmerende rol kan spelen voor asielzoekers om te gaan werken. Bij grote gezinnen

[74] Lange, T. D., & Özdemir, E. (2020*). Asielzoekers & daadwerkelijke toegang tot werk in Nederland.* Nijmegen: Centrum voor Migratierecht.
[75] Iets minder dan de helft van de niet-werkende asielzoekers die onze enquête invulden (40%) staat achter het principe van de Reba. Ongeveer 20 procent is er neutraal over, 17 procent heeft geen mening en de overige 23 procent kan zich niet vinden in het principe van de Reba.

kan de hoogte van de afdracht behoorlijk oplopen, wat werken niet (financieel) aantrekkelijk maakt (zie hiervoor hoofdstuk 2). Tot slot noemen meerdere sleutelrespondenten dat het COA deze eigen financiele bijdrage vaak pas maanden later in rekening brengt. Het is voorgekomen dat asielzoekers die statushouder worden zo beginnen met een schuld bij het COA na huisvesting in een gemeente. Buiten het feit dat dit onwenselijk is, beschrijven sleutelfiguren dat de wetenschap hiervan belemmerend kan zijn voor asielzoekers om te gaan werken.

Diplomawaarderingen
Meerdere sleutelrespondenten noemen de uitdagingen rondom de waardering van buitenlandse diploma's (en het behalen van nieuwe). Deze problematiek is bekend, en speelt ook bij statushouders. Voorbeelden zijn de BIG-registratie die artsen en verpleegkundigen nodig hebben in Nederland. Dit zijn behoorlijke trajecten, wat asielzoekers belemmert om in hun eigen vakgebied aan de slag te gaan.

Inrichtingskrediet
Wanneer asielzoekers werken, verliezen zij bepaalde rechten wanneer ze hun verblijfsvergunning asiel verwerven, zo vertellen meerdere sleutelfiguren. Een voorbeeld daarvan is het inrichtingskrediet in het kader van de Participatiewet. Dit is een geldbedrag waarmee statushouders hun huis kunnen inrichten. Overigens is dit bij sommige gemeenten een gift, bij anderen is dit een lening. Enkele sleutelfiguren vinden dit belemmerend voor asielzoekers om te gaan werken.

Oekraïense ontheemden in Nederland
In vrijwel alle gesprekken met sleutelrespondenten en werkgevers wordt de thematiek rondom ontheemden uit Oekraïne aangesneden. Oekraïners hebben in tegenstelling tot andere vluchtelingen niet te maken met de 24-weken-eis en de TWV. De route naar de arbeidsmarkt is voor hen beduidend korter[76]. Ze hebben ook niet te maken met dezelfde problemen rondom aanvragen van BSN, verhuizingen tussen opvanglocaties en de Reba – al kan een gemeente besluiten om financiële ondersteuning te verminderen wanneer een ontheemde betaald werk heeft. Sleutelfiguren signaleren dat de arbeidsparticipatie van deze doelgroep een stuk hoger ligt dan bij asielzoekers in het algemeen. Een sleutelfiguur die ook asielzoekers probeerde te begeleiden naar werk vat dit als volgt samen: *"Als een werkgever mij belt met de vraag of ik snel iemand voor hem heb, dan zeg ik 'ik kan de Oekraïner laten starten, maar de asielzoeker niet. Dat duurt te lang, want er is een TWV nodig, waarschijnlijk moet er een BSN geregeld worden en hij mag maar maximaal 24 weken werken.'"*

4.4.2 Maatschappelijke contextfactoren
We zien verschillende belemmeringen met betrekking tot de maatschappelijke context. Ook hier geldt: de eerder genoemde belemmeringen zijn urgenter dan de later genoemde belemmeringen.

Geen ondersteuning bij toeleiding naar arbeid
Er is geen sprake van een ondersteunings- of begeleidingsstructuur voor de doelgroep asielzoekers bij de toeleiding naar arbeid, zo vertellen alle sleutelrespondenten. Momenteel zijn zowel het COA als de gemeenten hier niet verantwoordelijk voor, zie paragraaf 4.3. Statushouders (in de bijstand) worden begeleid naar werk door gemeenten. Asielzoekers zijn echter net in het land, en zonder ondersteuning is de kans zeer gering dat diegenen die willen werken ook werk zullen vinden. Asielzoekers zijn afhankelijk van pilotprojecten of de motivatie of kennis van individuele medewerkers in het azc (of andere betrokkenen) om met werk in aanraking te komen. Zij kunnen zich wel inschrijven bij uitzendbureaus.

Door de complexiteit van het systeem raken asielzoekers gedemotiveerd en inactief. De kenmerkende veerkracht van de groep neemt geleidelijk af, zo zegt een sleutelrespondent. 'Als ze dan uiteindelijk bij een gemeente worden ingeschreven (als ze een status hebben verworven), wordt het steeds lastiger om uit een uitkering te geraken.' Het niet gemakkelijk kunnen werken van asielzoekers heeft volgens deze sleutelrespondent effect op de latere integratie. De statushouders met wie wij spraken in de vignettenstudie bevestigen dit beeld.

[76] Voor meer informatie over de juridische mogelijkheden voor Oekraïense ontheemden, zie bijvoorbeeld https://verblijf-blog.nl/mogelijkheden-om-te-werken-voor-asielzoekers-uit-oekraine-en-andere-landen/

Gebrekkige informatievoorziening rondom (on)mogelijkheden om te werken

Deze belemmering sluit aan op het gebrek aan ondersteuning en is terug te zien op meerdere niveaus. Bijna alle sleutelrespondenten en werkgevers vinden dat de informatievoorziening voor zowel asielzoekers als werkgevers ontoereikend is. Een gevolg hiervan is de onwetendheid rondom (on)mogelijkheden om te gaan werken (asielzoeker), of om te werken met de asielzoeker (werkgever). Meerdere sleutelrespondenten noemen in de gesprekken dat er veel werkgevers zijn die niets weten van werken met asielzoekers, laat staan van de processen om dat te realiseren (TWV, BSN, 24-weken-eis). Een groot uitzendbureau waarmee we spraken vindt 'dat er een duidelijk overzicht moet komen met wat wel mag, en wat niet, welke stappen je als werkgever moet doorlopen, en welk tijdspad je daaraan kunt koppelen'.

In de enquête zegt 55 procent van de niet-werkende asielzoekers dat zij 'weten welke regels er gelden om betaald werk te mogen doen'. Zij geven aan deze informatie voornamelijk gekregen te hebben van het azc. Het is veelzeggend dat tegelijk 67 procent van de niet werkende asielzoekers die onze enquête invulden zegt 'niet te werken, omdat dit niet kan met de huidige regels'. Deze tegenstrijdige beelden die leven onder de respondenten illustreren bij de conclusie van sleutelrespondenten dat er nog meer nodig is om asielzoekers een scherp en correct beeld te geven van hun mogelijkheden.

Burgerservicenummers (BSN)

Een ander groot probleem zijn de achterstanden in uitgiften van burgerservicenummers. Van de asielzoekers die onze enquête hebben ingevuld, zegt 43 procent een BSN te hebben, 57 procent zegt dit niet te hebben. Een groot deel van alle asielzoekers met wie is gesproken zegt dat zij niet werken omdat regels dit onmogelijk maken. Het niet hebben van een BSN is daar onderdeel van. Een BSN is nodig om een bankrekening te kunnen openen (zie hoofdstuk 2). Hoewel uitbetaling van een salaris in theorie mogelijk is op een buitenlandse rekening of derdenrekening, is dit in de praktijk een voor werkgevers onbekende manier van doen die extra inspanningen en onzekerheid met zich meebrengt. Voor het verkrijgen van een BSN moet een asielzoeker worden opgenomen in de basisregistratie persoonsgegevens (BRP). Dit gebeurt in vijf zogenoemde 'BRP-straten[77]' door het land. Er zijn momenteel wachttijden, waardoor veel asielzoekers geen BSN hebben. Statushouders krijgen voorrang. Een respondent van het COA vertelt dat er nu beleid is dat 'asielzoekers met werk voorrang krijgen bij het aanvragen van een BSN.' Een voorwaarde is wel dat de asielzoeker een TWV kan laten zien. Deze extra voorwaarde versoepelt het proces van het aanvragen van een BSN echter niet. Zojuist lazen we in paragraaf 4.4.1 dat de drempel voor werkgevers om een TWV aan te vragen hoog is door de onbekendheid met het proces. Die drempel wordt alleen maar hoger als een werkgever dit moet doen voor een asielzoeker die op dat moment nog geen BSN heeft.

Vreemdelingen identiteitsbewijs (W-document)

Meerdere sleutelfiguren benoemen problemen rondom verlopen W-documenten. Deze vreemdelingendocumenten hebben een geldigheidstermijn van een jaar. Omdat asielzoekers vaak langer dan een jaar in afwachting van hun verblijfsstatus zijn, kan het gebeuren dat deze documenten verlopen zijn wanneer een asielzoeker wil gaan werken, zo vertelt een sleutelfiguur. Het duurt dan weer twee tot drie maanden voordat zo'n document in bezit is. Een vreemdelingendocument is nodig om een TWV aan te vragen. Dat werkt dus belemmerend bij toetreding tot de arbeidsmarkt.

Verhuizingen naar andere opvanglocaties (of gemeenten)

De verhuizingen naar andere azc's zien ook meerdere sleutelfiguren als een belemmering voor asielzoekers om te gaan werken. Met name voor werkgevers kan dit belemmerend zijn, gezien de onzekerheid of de nieuwe werknemer de beoogde periode beschikbaar zal blijven. Een werkgever zegt daarover zelf het volgende. 'De asielzoeker die bij ons werkt, zit in het azc in Drachten, ons bedrijf zit in Den Bosch. Stel hij krijgt een status, en een huis in Drachten. Hoe gaan wij dat dan verder doen? Dat zijn dingen waar we over nadenken, en wat het niet makkelijker maakt.'

[77] De BRP-straten zijn een samenwerking tussen de VNG, het COA en de IND.

Weinig werkende voorbeelden

De arbeidsparticipatie van asielzoekers is niet hoog. Dit betekent dat asielzoekers weinig 'werkende voorbeelden' om zich heen zien. Een sleutelrespondent zegt daarover dat hij merkt dat dit een belemmerende factor is voor asielzoekers om te gaan werken. Hij benoemt dat asielzoekers nu onbekend zijn met de mogelijkheden. De groep Oekraïners, zo vertelt hij, 'ziet elkaar werken', dat stimuleert en beweegt mensen richting werk.

Reiskosten en reisafstanden

Sleutelrespondenten stellen dat de opvanglocaties (azc's) vaak niet centraal liggen. Dit kan belemmerend werken voor asielzoekers om te gaan werken. Een uitzendbureau ziet dat op de locaties waar azc's staan, geen grote opdrachtgevers in de buurt zijn. De asielzoekers moeten 'van A naar B gebracht worden'. Maar, zo zegt het uitzendbureau, het openbaar vervoer rijdt vaak nog niet omdat mensen vroeg starten. Asielzoekers hebben nog geen eigen vervoer. Dat zijn belemmeringen om toe te treden tot de arbeidsmarkt. Daarnaast gaat het gepaard met reiskosten. Dit zijn kosten die vaak voor de rekening van de werkgever komen. Ook dat is een belemmerende factor.

Kinderopvang

Enkele sleutelrespondenten noemen de uitdagingen rondom kinderopvang als een belemmerende factor om als asielzoeker toe te kunnen treden tot de arbeidsmarkt. Vooral vrouwen zorgen vaak voor hun kinderen op de opvanglocaties, wat betaald werken onmogelijk maakt. Gebruikmaken van de kinderopvang is in veel gevallen heel lastig, bijvoorbeeld omdat er nog geen BSN of geld is; er is ook nog geen recht op kinderopvangtoeslag. Een sleutelrespondent zegt ook dat wanneer asielzoekers moeten verhuizen naar andere locaties, het opgebouwde sociale vangnet (zoals buren die op kinderen pasten) wegvalt.

4.4.3 Belemmeringen op individueel niveau

Tot slot identificeren we belemmeringen die een rol spelen bij de toetreding van asielzoekers tot de arbeidsmarkt op individueel niveau.

De Nederlandse taal

Een veelgehoorde terugkomende belemmering is de Nederlandse taal die asielzoekers logischerwijs nog niet beheersen. Volgens de asielzoekers die onze enquête invulden, is taal één van de meest belemmerende factoren in het kunnen vinden van werk. De gevolgen daarvan werken belemmerend op meerdere niveaus. Sleutelrespondenten noemen als voorbeelden: het niet (goed) op de hoogte kunnen zijn van wet- en regelgeving en geen kennis hebben van (on)mogelijkheden rondom werk in het algemeen. Uit de vignettenstudie onder de statushouders volgt eenzelfde beeld: ook zij zien met name taal als belemmering om te gaan werken (ook toen zij nog asielzoeker waren). Belangrijk om hierbij te vermelden is dat de formele ondersteuning aan asielzoekers voor het leren van Nederlands beperkt is tot 24 uur les van een gecertificeerde docent aan de groep mensen van wie de asielaanvraag als 'kansrijk' wordt bestempeld[78]. Daarnaast worden er lessen door vrijwilligers georganiseerd.[79] Taalonderwijs zo vroeg mogelijk aanbieden verhoogt kansen op integratie op de arbeidsmarkt, ook na een eventuele verlening van verblijfstatus.[80]

Gezondheidsklachten

De vluchthistorie kan gepaard gaan met psychische problematiek, zo zeggen meerdere sleutelrespondenten. Een deel van de asielzoekers zal een heftige periode achter de rug hebben. Sommigen van hen willen alsnog graag werken, anderen hebben tijd nodig om daarvan te herstellen.

[78] Zie https://www.coa.nl/nl/lessen-nederlands-voor-asielzoekers.
[79] Rijken, C., de Lange, T., Besselsen, E., & Rahouti, S. (2017). *Van azc naar een baan: De Nederlandse regelgeving over en praktijk van arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
[80] E.g. Buimer, L., Elah-Madadzadeh, P., & Schols, H. (2020*). Quickscan Arbeidsparticipatie van hoogopgeleide vluchtelingen. Een vergelijking tussen Nederland en andere Europese landen.* Amsterdam: Regioplan.

Culturele factoren

Enkele sleutelrespondenten hebben het beeld dat de cultuur van asielzoekers het soms lastiger kan maken om werk te zoeken en te behouden. Bijvoorbeeld wanneer asielzoekers gewend zijn dat vrouwen niet buitenshuis werken, kan dat betekenen dat zij om die reden minder snel betaald gaan werken in Nederland. Een ander voorbeeld dat genoemd wordt door een sleutelrespondent is een situatie waarin een asielzoeker zijn broer had gestuurd (in een productieomgeving) toen hij zelf ziek was. Dit vond de werkgever onverantwoord.

Om visueel overzicht te creëren, zijn alle genoemde belemmeringen samengevat in de onderstaande tabel. In de tabel zijn per type de meest urgente belemmeringen eerst genoemd, en de minder urgente belemmeringen als laatste.

Tabel 4.1 Een overzicht van alle geïdentificeerde belemmeringen die een rol spelen bij de toetreding tot de arbeidsmarkt van asielzoekers

Type belemmering	Ervaren belemmeringen
Factoren met betrekking tot wet- en regelgeving	De 24-weken-eis. Deze eis maakt van de asielzoeker geen aantrekkelijke werknemer. De investering voor de werkgever is vaak te groot.
	De tewerkstellingsvergunning (TWV) die werkgevers moeten aanvragen. - Onduidelijkheid en slechte informatievoorziening voor werkgevers. - Er is vijf weken wachttijd voor de TWV. - Het proces vergt enige kennis en er moet tijd vrij gemaakt worden door werkgever. Ook moet er betaald worden voor een nieuwe e-omgeving bij UWV.
	De Regeling eigen bijdrage asielzoekers met inkomen en vermogen (Reba). - Bij grote gezinnen is de afdracht relatief groot, wat werken minder doet lonen. - Het COA incasseert de Reba vaak maanden later (schuldgevaar). - Er kan onduidelijkheid zijn voor de asielzoeker hoe groot de afdracht is, dat kan een belemmering zijn om te gaan werken.
	Een asielzoeker die werkt, loopt mogelijk later ondersteuning uit de Participatiewet mis. Zo heeft de werkende statushouder mogelijk geen recht op het inrichtingskrediet.
Maatschappelijke contextfactoren	Voor de asielzoekers bestaat geen officiële ondersteuning bij toeleiding naar arbeid.
	Het niet hebben van een BSN-nummer (en dus geen bankrekening) kan in de praktijk belemmerend werken.
	Verlopen W-documenten; dit W-document moet geldig zijn bij een TWV-aanvraag.
	Er is onvoldoende informatievoorziening naar asielzoekers én werkgevers als het gaat over de mogelijkheden om te werken.
	Er is regelmatig sprake van verhuizing van asielzoekers naar andere opvanglocaties. Met name voor werkgevers is dit een onzekere factor.
	Omdat de arbeidsparticipatie laag is bij asielzoekers, zien zij weinig werkende mensen om zich heen.
	Reiskosten en reisafstand zijn een belemmerende factor zijn voor asielzoekers om te werken. Azc's liggen vaak niet 'centraal'.
	Asielzoekers kunnen vaak geen kinderopvang regelen. Daardoor zijn sommigen van hen genoodzaakt op het azc te blijven.
Individuele factoren	Logischerwijs spreken asielzoekers de Nederlandse taal niet of zeer beperkt. Hierdoor is het lastiger om de mogelijkheden rondom werk te weten te komen.
	De vluchthistorie kan vers zijn, en bovendien gepaard gaan met psychische problematiek.
	Er kan sprake zijn van cultuurverschillen wat belemmerend kan werken. Bijvoorbeeld vrouwen die zich in het land van afkomst meer concentreerden op taken in het huis.

4.5 Slotreflectie

In dit hoofdstuk is gebleken dat asielzoekers te maken krijgen met een veelheid aan uitdagingen en obstakels bij het toetreden tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Zowel op het gebied van wet- en regelgeving als wat betreft maatschappelijke contextfactoren en wat betreft individuele factoren ondervinden asielzoekers obstakels. De belemmeringen die tijdens ons onderzoek naar voren komen zijn ook herkenbaar uit eerder onderzoek naar asielzoekers en werk.[81] Kijkend naar de belangrijkste belemmeringen in elke categorie, dan is te zien dat het zwaartepunt ligt bij factoren die met name voor werkgevers een hindernis vormen. Zo zijn op het gebied van wet- en regelgeving de twee belangrijkste belemmeringen de 24-weken-eis en de verplichting een TWV aan te vragen.

Bovendien valt op dat er een wisselwerking is tussen verschillende belemmeringen, en deze elkaar versterken. Zo heeft de wet- en regelgeving op het gebied van de 24-weken-eis en de TWV tot gevolg dat het aannemen van asielzoekers weinig aansluit bij de werkwijzen en prioriteiten van werkgevers. Op het gebied van maatschappelijke contextfactoren komt daar bijvoorbeeld bij dat het niet hebben van een BSN het aannemen en uitbetalen van asielzoekers nog lastiger maakt.

[81] Klaver, J., & Tromp, E. (2003). *Asielzoekers en werk: Evaluatie van de mogelijkheden van betaald werken in het kader van de Wet Arbeid Vreemdelingen.* Amsterdam: Regioplan.; Lange, T. D., & Özdemir, E. (2020*). Asielzoekers & daadwerkelijke toegang tot werk in Nederland*. Nijmegen: Centrum voor Migratierecht.; Rijken, C., de Lange, T., Besselsen, E., & Rahouti, S. (2017). *Van azc naar een baan: De Nederlandse regelgeving over en praktijk van arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

De 24-weken-eis

en mogelijke effecten van een eventuele afschaffing of aanpassing daarvan

5

5 De 24-weken-eis

Uit hoofdstuk 2 bleek dat de huidige Nederlandse regelgeving op gespannen voet staat met de Opvangrichtlijn en het Vluchtelingenverdrag. In dit hoofdstuk wordt onderzocht wat de eventuele consequenties zouden zijn als de mogelijkheden voor asielzoekers om te werken worden uitgebreid.
Uit de Nota van Toelichting bij het Besluit uitvoering wet arbeid vreemdelingen 2022 blijkt dat de reden voor de huidige maximale termijn van 24 weken is dat een te forse toegestane werkperiode 'opgevat zou kunnen worden als een publiek signaal dat permanent verblijf in ons land waarschijnlijk is. Ook in de rechtspraak zou dit argument een rol kunnen gaan spelen'. Een tweede reden is dat geen recht op een werkloosheidsuitkering mag ontstaan, omdat het een complexe situatie oplevert 'als de vreemdeling vertrekplichtig wordt en nog WW-gerechtigd is'.[82]
Hieronder wordt onderzocht wat een langere periode van toegestane arbeid voor effect kan hebben op 1) de aantrekkelijkheid van Nederland als bestemming, 2) de arbeidsmarktpositie van asielzoekers met status, 3) de sociale zekerheid, 4) de verblijfsrechtelijke positie en 5) de terugkeer van mensen wier asielverzoek wordt afgewezen.

Verschillende databronnen
Voor de paragrafen 5.1, 5.2 en 5.5 is gesteund op data die naar voren is gekomen uit de vignettenstudie onder tien statushouders en gesprekken met sleutelrespondenten en experts. De juridische analyse is gebruikt om de paragrafen 5.3 en 5.4 (en een deel van 5.5) te schrijven.

5.1 Aantrekkelijkheid van Nederland als bestemming voor asielzoekers

In de tien interviews met statushouders hebben we verkend in hoeverre de 24-weken-eis voor hen een rol heeft gespeeld bij hun komst naar Nederland. Voor een deel van de respondenten was het land van bestemming bij hun vlucht geen keuze: ze kwamen terecht op een evacuatielijst, of ze werden via tussenpersonen naar Nederland gebracht zonder daarvoor te hebben gekozen. Een deel van de respondenten zegt enigszins keuze te hebben gehad in hun land van bestemming. Minder dan de helft van de statushouders die wij spraken gaf aan dat zij voor aankomst in Nederland informatie hebben gezocht over de Nederlandse wet- en regelgeving omtrent asiel. Desondanks was niet één van de geïnterviewden voorafgaand aan de aankomst in Nederland op de hoogte van de 24-weken-eis. Voor de statushouders die wij in dit onderzoek hebben gesproken hebben afwegingen rondom de 24-weken-eis daarmee geen rol gespeeld bij de komst naar Nederland.[83][84]
Uit gesprekken met sleutelrespondenten komt eenzelfde beeld naar voren. Met name COA-medewerkers geven aan dat asielzoekers, áls ze al informatie opzoeken over het land van bestemming, deze vaak gaat over aanwezigheid van kennissen en vrienden, veiligheid, afwezigheid van discriminatie, en andere regelgeving omtrent migratie. De arbeidsmarkt is geen onderwerp, laat staan de 24-weken-regeling.
Kortom, zowel de interviews met statushouders als die met sleutelrespondenten leveren geen aanwijzingen op dat de 24-weken-eis op dit moment een rol speelt in de aantrekkelijkheid van Nederland als bestemming voor asielzoekers. Zoals in hoofdstuk 2 is besproken, gelden in België, Duitsland en Frankrijk geen beperkingen wat betreft de periode dat asielzoekers betaald werk mogen verrichten. Een eventuele afschaffing van de 24-weken-eis zou Nederland daarmee op dit punt niet bijzonder aantrekkelijk maken in vergelijking met deze nabij gelegen landen.

Vignettenstudie

Ter verkenning van de mogelijke effecten van afschaffing van de 24-weken-eis zijn aan statushouders twee vignetten voorgelegd. In beide hypothetische situaties zou de geïnterviewde in de gelegenheid zijn om tijdens de vlucht informatie te zoeken over wet- en regelgeving in Nederland en andere landen, zoals België en Duitsland. Ook zou de geïnterviewde een keuze hebben in het land van aankomst. In het eerste vignet krijgt de persoon de informatie dat de 24-weken-eis het in Nederland moeilijk maakt om werk te vinden en een inkomen te verdienen, terwijl dit in omringende landen wel mogelijk is.

[82] Besluit van 13 december 2021, houdende de herziening van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022, *Stb* 2021, nr. 608, p. 54.
[83] De 24-weken-regel werd van tevoren in de vraag uitgelegd. Letterlijk: *'Zoals u misschien weet geldt er een 24-weken-regeling voor asielzoekers die in Nederland in de asielprocedure zitten. Dat houdt in dat asielzoekers 24 weken per jaar kunnen werken.'*
[84] Daar komt bij dat, zoals eerder vermeld in hoofdstuk 4, meer dan de helft van de asielzoekers die de enquête invulden (69 procent) niet op de hoogte was van de 24-weken-regeling.

In reactie op dit vignet gaven drie van de tien respondenten aan nog steeds naar Nederland te zijn gekomen, als ze daarin een keuze hadden gehad. Hierbij lichtten ze toe dat de asielprocedure, en dus ook deze 24-weken-beperking, slechts tijdelijk is. En dat voor hen andere redenen zwaarder wegen. Zes respondenten geven aan in dit geval te kiezen voor een ander land, omdat daar meer mogelijkheden tot werk zijn.

In het tweede vignet krijgt de persoon de informatie dat fulltime werken tijdens de asielprocedure mogelijk is in Nederland, en dat er verder geen verschillen in wet- en regelgeving zijn tussen Nederland en andere landen.
In reactie hierop geven zeven respondenten aan dat zij in dit geval zouden kiezen voor Nederland als bestemming. Eén respondent geeft aan voor Duitsland te kiezen omdat daar meer werkmogelijkheden zijn, één respondent geeft aan dat het afhankelijk is van andere zaken, en één respondent weet het niet.

We zien dus dat in beide hypothetische situaties slechts een deel van de tien statushouders voor Nederland zou hebben gekozen. Deze groep is groter in de situatie dat de 24-weken-eis *niet* zou gelden (7 van de 10 personen geeft aan in dat geval voor Nederland te kiezen) dan in de situatie dat de 24-weken-eis *wel* geldt (3 van de 10 personen geeft aan dan voor Nederland te kiezen). Hierbij dient opgemerkt te worden dat de vignettenstudie, gezien het kleine aantal respondenten, slechts een voorzichtige verkenning is. De uitkomsten wijzen in de richting dat, in het geval vluchtelingen een keuze hebben in hun land van bestemming, in het geval zij zich zouden informeren over wet- en regelgeving in verschillende landen, en in het geval zij daarbij bekend zouden raken met de 24-weken-eis, dit voor een deel van de personen mee zou wegen in de keuze voor Nederland als bestemming. Tegelijkertijd laat de vignettenstudie ook zien dat de werkelijkheid niet strookt met deze hypothetische situatie. Ook de statushouders die aangaven dat ze niet voor Nederland zouden hebben gekozen in de hypothetische situatie, zijn immers wel in Nederland aangekomen. Hierbij kunnen meerdere factoren een rol spelen: dat het bestemmingsland door anderen wordt opgelegd, dat lang niet alle vluchtelingen tijdens de vlucht informatie zoeken over wet- en regelgeving in bestemmingslanden, en dat ook het zoeken van informatie over mogelijke bestemmingslanden geen inzicht oplevert in de 24-weken-eis.

5.2 De arbeidsmarktpositie van statushouders

Van de tien statushouders die meededen met de vignettenstudie hebben twee personen gewerkt tijdens de asielprocedure. De overige acht gaven aan niet gewerkt te hebben. Als reden hiervoor geven zij aan ‘dat ze dit niet konden vanwege de regels’ of omdat ze ‘geen baan konden vinden’. Slechts twee respondenten zeggen niet gewerkt te hebben vanwege de 24-weken-regeling.

Op het moment van de vignettenstudie heeft *geen* van de respondenten een baan. Ze vertellen dat dit komt omdat ze nog niet goed genoeg Nederlands spreken. De statushouders geven aan dat het niet hebben van een baan gedurende de asielprocedure het moeilijker voor hen heeft gemaakt om een baan te vinden nadat zij een verblijfsstatus hadden verworven. Als toelichting hierop benoemen zij dat een baan had kunnen helpen met netwerken, het leren van de taal en het opbouwen van een goed cv. Meerdere sleutelrespondenten onderschrijven dit door te benoemen dat ‘asielzoekers die al participeren in de samenleving gedurende de procedure, later gemakkelijker integreren als statushouder’. Ook noemen meerdere sleutelrespondenten dat een omgekeerd effect kan optreden. Procedures kunnen lang en slepend zijn. Asielzoekers die niet werken gedurende die asielprocedure raken gewend aan een situatie van afstand tot de arbeidsmarkt en vinden wanneer zij statushouder worden ook moelijker aansluiting op die arbeidsmarkt.

Zoals beschreven in het vierde hoofdstuk wordt de 24-weken-eis met name door werkgevers beschouwd als een belemmering. Afschaffen hiervan zou dus een belangrijke stap zijn richting het verlagen van de drempel voor werkgevers om asielzoekers in dienst te nemen. Die redenering volgende zou afschaffing van de 24-weken-eis de arbeidsmarktpositie van deze mensen verbeteren, ook wanneer hun asielverzoek wordt ingewilligd. De nieuwe statushouders zouden immers de Nederlandse arbeidsmarkt

betreden met de voordelen van het reeds gewerkt hebben. Naast meer werkervaring kan dit zich bijvoorbeeld uiten in een sterker netwerk en meer bekendheid met de Nederlandse taal en cultuur.

5.3 Opbouw van sociale zekerheidsrechten[85]

Tijdens een periode van arbeid in overeenstemming met de Wav, dus momenteel gedurende 24 weken per jaar, zijn asielzoekers *verzekerd* voor alle volks- en werknemersverzekeringen. Dit betekent bijvoorbeeld dat als asielzoekers ziek zijn terwijl hun arbeidsovereenkomst afloopt, ze recht hebben op een ziektewetuitkering. Als ze na twee jaar nog steeds ziek zijn, hebben ze recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Zoals in bijlage 3 bij dit rapport uitgebreider is beschreven, bestaan voor het recht op *uitbetaling* van sommige uitkeringen aanvullende eisen. Zo geldt voor uitbetaling van ouderdomspensioen een minimale verzekeringsduur van een jaar, en moet men voor uitbetaling van kinderbijslag verzekerd zijn geweest op de eerste dag van het kwartaal. Indien de 24-weken-eis wordt verruimd of losgelaten, zal de periode waarin asielzoekers verzekerd kunnen zijn voor de volks- en werknemersverzekeringen toenemen. Hierdoor zal de kans toenemen dat er zich een sociaal risico (ziekte, zwangerschap, overlijden etc.) voordoet tijdens een verzekerde periode, waardoor er vaker een recht op uitkering kan ontstaan. Daarnaast zullen asielzoekers ook meer bijdragen aan de financiering van de sociale verzekeringen door een langere periode van afdrachten van sociale premies.
Momenteel hebben asielzoekers geen recht op een werkloosheidsuitkering. Voor uitbetaling van een werkloosheidsuitkering is namelijk vereist dat de betrokkene in de 36 weken onmiddellijk voorafgaande aan de eerste dag van werkloosheid in ten minste 26 weken als werknemer arbeid heeft verricht. Vanwege de huidige 24-weken-eis kunnen asielzoekers daar niet aan voldoen. Een zelfde eis geldt voor de loongerelateerde uitkering bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid. Voor deze twee uitkeringen betekent uitbreiding of loslaten van de 24-weken-eis dus dat voor asielzoekers voor het eerst een recht op deze uitkeringen kan ontstaan.
Wat niet zal veranderen is dat indien de asielzoeker niet langer rechtmatig in Nederland verblijft, er geen recht bestaat op uitbetaling van de uitkeringen. Met uitzondering van kinderbijslag geldt voor alle uitkeringen dat deze niet worden uitbetaald als de asielzoeker onrechtmatig in Nederland verblijft (zie bijlage 3 voor nadere toelichting). Dat betekent dat wanneer de asielaanvraag definitief wordt afgewezen en de asielzoeker vertrekplichtig is, geen uitkering meer zal worden uitbetaald. Uitbetaling zal pas worden hervat indien er weer sprake is van rechtmatig verblijf in Nederland (bijvoorbeeld vanwege een herhaalde asielaanvraag of verblijfsrecht op andere grond) of indien de betrokkene feitelijk buiten Nederland woont of verblijf houdt en export van de uitkering mogelijk is naar het betreffende land. Op grond van de Wet beperking export uitkeringen (Wet BEU) kunnen uitkeringen slechts worden geëxporteerd naar een land buiten de EU of de EER als er met dat land een handhavingsverdrag is gesloten. Een uitzondering geldt voor de werkloosheidsuitkering; deze kan nooit worden uitbetaald buiten de EU, de EER of Zwitserland.[86] Nederland heeft momenteel met 35 landen wereldwijd een handhavingsverdrag afgesloten.[87] In 2022 kwamen volgens cijfers van de IND de meeste asielzoekers in Nederland uit Syrië, Turkije en Afghanistan.[88] Van deze drie landen is alleen met Turkije een handhavingsverdrag afgesloten.[89]

5.4 Verblijfsrechtelijke positie

In hoeverre kan een periode van rechtmatige arbeid een verblijfsrecht opleveren? Deze vraag kan aan de orde komen als iemand een verblijfsvergunning aanvraagt op grond van recht voor respect voor het privéleven. Dit recht is vervat in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM):

[85] Zie voor een uitgebreider overzicht van de huidige toegang van asielzoekers tot sociale zekerheid bijlage 3 bij dit rapport.
[86] Artikel 19, lid 1, onder e en lid 13 WW.
[87] UWV, 'Verdragslanden', https://www.uwv.nl/particulieren/overige-onderwerpen/internationaal/overzicht-verdragslanden/index.aspx (geraadpleegd op 19 januari 2023).
[88] IND, 'Asylum Trends. Monthly Report on Asylum Applications in The Netherlands. December 2022', https://ind.nl/nl/documenten/01-2023/at-december-2022-hoofdrapport.pdf (geraadpleegd op 16 februari 2022).
[89] UWV, 'Verdragslanden', https://www.uwv.nl/particulieren/overige-onderwerpen/internationaal/overzicht-verdragslanden/index.aspx (geraadpleegd op 19 januari 2023).

> ‘Een ieder heeft recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.’

De Nederlandse vreemdelingenwetgeving[90] geeft de mogelijkheid om een verblijfsvergunning af te geven ten behoeve van de uitoefening van privéleven, bedoeld in artikel 8 EVRM. Dit vloeit voort uit jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, waarin ‘privéleven’ het recht omvat om relaties met anderen en de buitenwereld aan te gaan. Dit kan worden afgemeten aan het geheel van iemands sociale banden met de maatschappij.[91] Uit rechtspraak van het EHRM[92] en van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State[93] volgt dat het hebben van een baan een relevante factor is voor het vaststellen van sociale banden. Daarmee is het een relevante factor voor het inroepen van het recht op respect voor privéleven. Uit deze rechtspraak volgt echter ook dat als het gaat om privéleven dat is opgebouwd tijdens onrechtmatig of onzeker[94] verblijf in Nederland, er alleen onder bijzondere omstandigheden reden bestaat voor de conclusie dat op grond van artikel 8 EVRM een verplichting bestaat tot het laten voortzetten van het privéleven.[95] Eventuele opgebouwde banden tijdens een periode van onrechtmatig of onzeker verblijf worden in deze rechtspraak doorgaans gekwalificeerd als banden die inherent zijn aan langdurig verblijf in Nederland. Deze banden kunnen dus niet als een bijzondere omstandigheid worden gezien.[96]

Uit onderzoek naar Nederlandse rechtspraak over privéleven opgebouwd tijdens onrechtmatig of onzeker verblijf zijn geen uitspraken naar voren gekomen waarin het enkele feit van het hebben van een baan als een bijzondere omstandigheid wordt gezien op grond waarvan een verblijfsvergunning zou moeten worden verleend. Er kwamen geen zaken naar voren waarin de vreemdeling weliswaar langdurig rechtmatig verblijf had gehad, bijvoorbeeld in afwachting van een procedure, maar nooit had beschikt over een verblijfsvergunning. In een zaak waarin de vreemdeling banden had opgebouwd tijdens verblijf op grond van een verblijfsvergunning, moest het feit dat de vreemdeling een baan had, meegewogen worden als een van de relevante factoren, aldus de Raad van State.[97] In een zaak van een vreemdeling die dertien jaar bij dezelfde werkgever had gewerkt, waarvan maar één jaar op grond van een geldige verblijfsvergunning, oordeelde de rechtbank dat de vreemdeling aan deze langdurige periode van arbeid niet het vertrouwen kon ontlenen dat hem een verblijfsvergunning zou worden verleend. De arbeidsrelatie en de opgebouwde banden met vrienden, kennissen en collega’s en het feit dat de Nederlandse overheid door de afdracht van belastingen en premies op de hoogte was van de aanwezigheid van de vreemdeling in Nederland, betekende niet dat zijn beroep op artikel 8 van het EVRM slaagde.[98]

[90] Art. 3.51 lid 3 Vb jo art. 3.24aa lid 2 onder h Vv

[91] Zie o.a. EHRM 20 september 2011, 8000/08 (A.A. v. the United Kingdom), par. 49.

[92] Voor het vaststellen of er sprake is van beschermwaardig privéleven beoordeelt het Hof onder andere de hechtheid van de banden met zowel het land van verblijf als het land van herkomst. Aarrass stelt dat dat neerkomt ‘op een weging van de mate waarin iemand geïntegreerd is in het betreffende land, door middel van bijvoorbeeld taal, werk en onderwijs’ (B. Aarrasss, ‘Binding met de Nederlandse bodem. Rechterlijke toetsing aan het recht op respect voor privéleven in migratiezaken’. 04-05-2021, A&MR 2021, nr. 4, p. 207). Zie bijvoorbeeld EHRM 26 september 1997, app. Nr. 25613/94 (El Boujaidi v. France), par. 33 (‘the Court observes that he arrived in France in 1974 at the age of 7 and lived there until 26 August 1993. He received most of his schooling there and worked there for several years’); EHRM 23 april 2015, app nr. 38030/12 (Khan v. Germany), par. 42 (‘In the present case, the applicant has resided in Germany since 1991, that is to say for more than 23 years, and she worked and raised her family there. The Court has therefore no reason to doubt that the applicant has established some ties in the respondent State’); en, tegenovergesteld: EHRM 12 juni 2012, app. Nr. 54131/10 (Bajsultanov v. Austria), par. 85 (‘As regards the length of the applicant’s stay in the host country and his social and cultural links with Austria the Court notes that the applicant, who has now lived in Austria for almost nine years, has not established any particularly strong links to that country. He does not seem to have mastered the German language. He has also never worked in Austria and did not develop any significant social or cultural ties there’).

[93] 13-09-2022, ABRvS, 202105778/1/V3, JV 2022.193 nt M.L. van Riel, ECLI:NL:RVS:2022:2661

[94] Hiermee wordt gedoeld op verblijf dat wel rechtmatig is in de zin van artikel 8 EVRM, maar niet op grond van een verblijfsvergunning. Bijvoorbeeld in afwachting van een verblijfsprocedure, zoals asielzoekers.

[95] B. Aarrass - Binding met de Nederlandse bodem. Rechterlijke toetsing aan het recht op respect voor privéleven in migratiezaken. 04-05-2021, A&MR 2021, nr. 4, p. 215, Aarrass verwijst naar ABRvS 23 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:512; ABRvS 5 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3200.

[96] Dit is anders als de banden zijn opgebouwd tijdens een periode van legaal verblijf, zie 13-09-2022, ABRvS, 202105778/1/V3, JV 2022.193 nt M.L. van Riel, ECLI:NL:RVS:2022:2661.

[97] ABRvS 13 september 2022, 202105778/1/V3, JV 2022.193 nt M.L. van Riel, ECLI:NL:RVS:2022:2661.

[98] Rb Den Haag, zp Dordrecht 16 maart 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BW1627. Een voorbeeld van een geslaagd beroep op opgebouwd privéleven tijdens een periode van onrechtmatig verblijf is: Rb Den Haag zp Amsterdam 31 mei 2017, AWB 17/148,

Aangenomen kan worden dat in geval van asielzoekers die weliswaar doorgaans rechtmatig in Nederland verblijven in afwachting van de procedure, maar nog niet in het bezit zijn van een verblijfsvergunning, in de rechtspraak wordt aangesloten bij deze laatste redenering.
Hieruit kan worden afgeleid dat een toegestane werkperiode van langer dan 24 weken niet zonder meer een sterkere aanspraak op een verblijfsvergunning op grond van het recht op respect voor privéleven zal opleveren. Het is niet gebleken dat het hebben van een baan relevant is voor een verblijfsrecht op andere gronden.

5.5 De terugkeer van asielzoekers die geen status krijgen naar het land van herkomst

Tot slot bekijken we wat een langere periode van toegestane arbeid voor effect heeft op de terugkeer naar het land van herkomst van asielzoekers die geen status krijgen. Een groot deel van het antwoord op deze vraag vinden we terug in paragraaf 5.4. Asielzoekers die langer dan 24 weken mogen werken zullen niet zonder meer een sterkere aanspraak op een verblijfsvergunning hebben. Dat betekent dus ook dat er niet minder of meer keren sprake zal zijn van terugkeren van asielzoekers.
Daarnaast valt uit gesprekken met sleutelrespondenten op dat de meesten het lastig vinden om iets te zeggen over het effect van het toestaan van een langere periode van arbeid op de terugkeer van asielzoekers. Een heersend beeld is dat de bereidwilligheid voor terugkeer met name afhangt van 'de lengte van de asielprocedure' en 'medewerking van het land van herkomst'. Een sleutelrespondent beschreef het als volgt: 'Er is een soort *tipping point*. Als mensen heel lang in procedure zitten, dan gaan ze moeilijk terug. Als ze heel kort in procedure zitten, dan ook. Ze hebben dan het gevoel niet voldoende de kans te hebben gehad om te kunnen blijven.' Tot slot noemen twee sleutelrespondenten dat als asielzoekers hebben gewerkt, zij verwachten dat de medewerking naar het thuisland groter zal zijn. Het is beter voor de 'terugkeerbereidheid'. Iemand die tijdens de procedure geactiveerd is (door te werken), kan beter nadenken over zijn of haar toekomst, en dus ook over de eventuele terugkeer.

16/27311, JV 2017/159. In deze zaak verbleef de vreemdeling reeds 27 jaar in Nederland en werkte hij 25 jaar op de markt. Hij had een BSN, een marktpas, een vaste standplaats op de markt en hij betaalde belasting. In deze zaak was werk één van de relevante factoren, naast het zeer langdurige verblijf, het gedogen door de overheid, de band met zijn zus in Nederland en het ontbreken van sociale banden in het land van herkomst.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Samenvattende conclusie

6

6 Samenvattende conclusie

Dit onderzoeksrapport gaat in op de belemmeringen waarvoor asielzoekers zich gesteld zien bij hun toetreden tot de Nederlandse arbeidsmarkt, met bijzondere aandacht voor de '24-weken-eis'. Deze eis bepaalt dat asielzoekers – als aan bepaalde aanvullende voorwaarden is voldaan – binnen een tijdsbestek van 52 weken maximaal 24 weken betaald werk mogen uitvoeren. Er is al jarenlang discussie gaande over de vraag of met deze eis aan asielzoekers nog wel 'effectieve toegang' tot de arbeidsmarkt wordt verleend. Zulke 'effectieve toegang' wordt vereist door de Europese Opvangrichtlijn. In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben wij dit vraagstuk bestudeerd met behulp van een bestandsanalyse, interviews met asielzoekers en sleutelfiguren, een vignettenstudie onder statushouders en een juridische analyse. In dit hoofdstuk vatten we de resultaten van het onderzoek aan de hand van de vier onderzoeksvragen.

Arbeid van asielzoekers in cijfers

Tussen 2017 en 2021 kwam het in totaal 37.580 keer voor dat een persoon op de peildatum (31 december van elk jaar) aan de voorwaarden voldeed om een tewerkstellingsvergunning (TWV) aan te vragen. In totaal zijn er in de genoemde periode 2.032 TWV's aangevraagd. Niet alle aanvragen worden ingewilligd: tussen 2017 en 2021 zijn er 1.514 TWV's verleend. Met andere woorden, ongeveer vier procent van alle personen in procedure verkreeg de vergunning om toe te treden tot de arbeidsmarkt.

Motieven voor toetreden tot de arbeidsmarkt

Uit het onderzoek komt naar voren dat de meeste asielzoekers met wie we spraken geïnteresseerd zijn in betaald werk uitvoeren. Er komen verschillende redenen naar voren waarom asielzoekers willen werken. De reden die asielzoekers en sleutelfiguren het vaakst noemen is het verdienen van geld om henzelf of hun gezin te onderhouden. Daarnaast noemen asielzoekers dat zij 'iets te doen willen hebben', een ritme hebben, zich nuttig willen voelen. Tot slot kunnen asielzoekers door middel van werk hun kennis van de Nederlandse samenleving en taal vergroten.
De werkgevers en uitzendbureaus die wij hebben gesproken geven aan dat ze asielzoekers in dienst nemen omdat zij maatschappelijk verantwoordelijk willen ondernemen. Daarnaast is de huidige arbeidsmarktkrapte een reden. Asielzoekers kunnen een antwoord zijn op de uitdagingen die zijn ontstaan door die krapte.

Belemmeringen bij het toetreden van asielzoekers tot de arbeidsmarkt

De belemmerende factoren die uit ons onderzoek naar voren kwamen hebben wij ondergebracht in drie categorieën: wet- en regelgeving, maatschappelijke contextfactoren en factoren op individueel niveau.

Wet- en regelgeving

De 24-weken-eis wordt door het merendeel van de sleutelrespondenten als een grote belemmering genoemd. Een beeld dat respondenten vaak schetsen, is dat het voor werkgevers voor deze relatief korte periode 'niet waard is om zo te investeren in het aannemen van een asielzoeker'. Een andere belemmering is de onbekendheid van werkgevers met het proces van aanvragen van de TWV en de wachttijd van vijf weken tot er uitsluitsel is over de eventuele toekenning van deze TWV. Dit proces sluit niet aan bij de werkwijzen en prioriteiten van werkgevers, wetende dat de asielzoeker vervolgens maximaal 24 weken mag werken. Verder wordt de Regeling eigen bijdrage asielzoekers met inkomen en vermogen (Reba) als belemmering genoemd door sleutelrespondenten. Op grond van deze regeling moeten asielzoekers die inkomsten hebben uit arbeid aan het COA een vergoeding betalen in de kosten van de opvang. Door onduidelijkheid over de hoogte van de afdracht, relatief hoge afdrachten voor grote gezinnen en het maanden later in rekening brengen, betekent de Reba in sommige gevallen financiële onzekerheid voor werkende asielzoekers. Meerdere sleutelrespondenten noemen verder de uitdagingen rondom de waardering van buitenlandse diploma's (en het behalen van nieuwe). Tot slot wordt het inrichtingskrediet genoemd, een ondersteuning in het kader van de Participatiewet die statushouders helpt hun huis in te richten. Als een asielzoeker betaald werk heeft, dan verspeelt diegene deze ondersteuning wanneer het asielverzoek wordt ingewilligd.

Maatschappelijke contextfactoren
Er is geen sprake van een formele ondersteunings- of begeleidingsstructuur voor asielzoekers bij de toeleiding naar arbeid. Asielzoekers zijn nieuw in een land en zij spreken de taal niet. Dit maakt het enorm lastig voor hen om zonder ondersteuning toe te treden tot de arbeidsmarkt.
Daarnaast signaleren sleutelfiguren een gebrekkige informatievoorziening voor asielzoekers en werkgevers rondom de (on)onmogelijkheden om te werken. Een ander obstakel zijn de achterstanden in uitgiften van Burgerservicenummers. Daarnaast noemen sleutelfiguren dat de wachttijd voor vervanging van verlopen W-documenten belemmerend werkt. Deze vreemdelingendocumenten zijn nodig voor het aanvragen van een TWV en hebben een geldigheidstermijn van een jaar. Een volgende belemmering die vaak naar voren komt zijn de verhuizingen naar andere azc's. Met name voor werkgevers kan dit belemmerend zijn, gezien de onzekerheid of de nieuwe werknemer de beoogde periode beschikbaar zal blijven. Daarbij zijn de locaties van de azc's vaak niet centraal, wat voor uitdagingen zorgt rondom het vervoer van en naar werk. Verder zien we dat er uitdagingen zijn rondom het regelen van kinderopvang voor werkende asielzoekers.
Tot slot betekent de relatief lage arbeidsparticipatie van asielzoekers ook dat zij weinig 'werkende voorbeelden' om zich heen zien. Een sleutelrespondent zegt daarover dat dit eraan bijdraagt dat asielzoekers hierdoor onbekend blijven met de mogelijkheden, en elkaar minder goed kunnen helpen en inspireren op dit vlak.

Factoren op individueel niveau
Een veelgehoorde belemmering is de Nederlandse taal die asielzoekers logischerwijs nog niet beheersen. Een tweede individuele belemmering is dat de vluchthistorie gepaard kan gaan met psychische problematiek. Een deel van de asielzoekers zal een heftige periode achter de rug hebben. Sommigen van hen hebben tijd nodig om daarvan te herstellen. Tot slot hebben enkele sleutelrespondenten het beeld dat de aansluiting tussen de cultuur van asielzoekers en de Nederlandse omgeving het soms lastiger maakt om werk te zoeken en te behouden. Zo stelt een sleutelrespondent dat er soms andere culturele normen en waarden bestaan ten aanzien van arbeid. Zij beschrijft een voorbeeld waarin een asielzoeker zijn broer had gevraagd voor hem in te vallen voor productiewerk toen hij zelf ziek was. Dit vond de werkgever onverantwoord.

Effecten van afschaffing of verruiming van de 24-weken-eis
Het is aannemelijk dat afschaffing van de 24-weken-eis of een aanzienlijke verruiming van het aantal weken dat asielzoekers mogen werken, de drempel voor werkgevers zou verlagen om asielzoekers in dienst te nemen. Dit zou een stap van zeer groot belang zijn in het verbeteren van de toegang van deze groep potentiële werknemers tot de arbeidsmarkt. Verder zou het afschaffen of verruimen van de 24-weken-eis ook kunnen bijdragen aan het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van statushouders. Zij zouden immers de Nederlandse arbeidsmarkt betreden met de voordelen van het reeds gewerkt hebben, zoals een uitgebreider netwerk en betere Nederlandse taalvaardigheid.

Het verruimen of afschaffen van de 24-weken-eis leidt ook tot consequenties voor de toegang van asielzoekers tot sociale zekerheid. Met betrekking tot de werkloosheidsuitkering en de loongerelateerde uitkering bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid kan recht op uitkering ontstaan als de 24-weken-eis wordt uitgebreid naar 26 weken of meer, omdat op die manier aan de geldende referte-eisen voor die uitkeringen kan worden voldaan. Verder kan de aanspraak op uitbetaling van kinderbijslag toenemen, omdat de kans groter wordt dat asielzoekers op de eerste dag van het kwartaal rechtmatige arbeid verrichten.
Hier staat tegenover dat asielzoekers ook meer zullen bijdragen aan de financiering van de sociale verzekeringen door een langere periode van afdrachten van sociale premies.
Wat niet zal veranderen is dat als de asielzoeker niet langer rechtmatig in Nederland verblijft, er geen recht bestaat op uitbetaling van de uitkeringen. Wanneer de asielaanvraag definitief is afgewezen en de asielzoeker dus vertrekplichtig is, zal geen uitkering meer worden uitbetaald. Uitbetaling zal pas worden hervat indien er weer sprake is van rechtmatig verblijf in Nederland of indien de betrokkene feitelijk buiten Nederland woont of verblijf houdt en export van de uitkering mogelijk is naar het betreffende land[99].

[99] Zie 'wet beperking export uitkeringen' in bijlage 3.

Consequenties voor de verblijfsrechtelijke positie van asielzoekers zijn niet te verwachten. Uit het onderzoek kan worden afgeleid dat een toegestane werkperiode van langer dan 24 weken niet zonder meer een sterkere aanspraak op een verblijfsvergunning op grond van het recht op respect voor privéleven zal opleveren. Van de relevantie van het hebben van een baan voor een verblijfsrecht op andere gronden is niet gebleken.
Daarnaast heerst een beeld onder de sleutelfiguren die wij spraken dat bereidwilligheid voor terugkeer met name afhangt van 'de lengte van de asielprocedure' en 'medewerking van het land van herkomst'. Sleutelrespondenten denken dat het beter is voor de 'terugkeerbereidheid' wanneer een asielzoeker gewerkt heeft. Iemand die tijdens de procedure geactiveerd is (door te werken), kan beter nadenken over zijn of haar toekomst, en dus ook over de eventuele terugkeer.
Uit gesprekken met statushouders en sleutelrespondenten blijken geen aanwijzingen dat de 24-weken-eis op dit moment een rol speelt in de aantrekkelijkheid van Nederland als bestemming voor asielzoekers.

Concluderende noot

Uit dit onderzoek blijkt dat asielzoekers te maken krijgen met een veelheid aan uitdagingen en obstakels bij het betreden van de Nederlandse arbeidsmarkt. Op elk van de drie gebieden – wet- en regelgeving, maatschappelijke contextfactoren en individuele factoren – ondervinden asielzoekers flinke belemmeringen. Als we inzoomen op de drie belangrijkste belemmeringen per gebied, dan valt op dat het deels gaat om factoren die de asielzoeker zelf het meest direct raken, en voor een nog groter deel om factoren die met name voor werkgevers een obstakel vormen – en via die weg de toegang van asielzoekers tot de arbeidsmarkt belemmeren. Verder valt op dat veel belemmeringen liggen binnen de cirkel van invloed van de overheid. Dat betekent ook dat voor het wegnemen van deze obstakels de overheid primair aan zet is.

De belangrijkste belemmering op het gebied van wet- en regelgeving is de 24-weken-eis. Daarna volgen, in volgorde van urgentie, de verplichting een TWV aan te vragen en de Reba. De belangrijkste maatschappelijke contextfactoren die een belemmering vormen zijn, opnieuw in volgorde van urgentie, gebrek aan ondersteuning bij toeleiding naar arbeid, problemen bij het krijgen van een BSN en aanvraagprocedures voor verlopen W-documenten. Wat betreft individuele factoren zijn de belangrijkste belemmeringen ten eerste een beperkte beheersing van de Nederlandse taal, ten tweede psychische problematiek gerelateerd aan de vluchtgeschiedenis, en als laatste moeilijkheden rond de aansluiting tussen de cultuur van de asielzoeker en de Nederlandse culturele context.

Een essentiële bevinding is verder dat verschillende belemmeringen elkaar versterken. Ook voor de 24-weken-eis speelt dit. Ten eerste sluit deze beperking van de inzetbaarheid van asielzoekers niet goed aan bij de werkwijzen en prioriteiten van werkgevers. Het loont voor hen te weinig om zich te moeten verdiepen in de regels rondom het aannemen van deze groep, om vervolgens medewerkers maar voor een beperkte tijd in te kunnen zetten. Maar het belemmerende effect van de eis wordt verder versterkt door bijvoorbeeld de inrichting van administratieve stappen die asielzoekers en hun werkgevers moeten doorlopen bij het aanvragen van een TWV. De administratieve eisen en wachttijden maken het aannemen van medewerkers uit deze groep nog minder aantrekkelijk.

Het afschaffen of aanpassen van de 24-weken-eis zou dus een stap van zeer groot belang zijn. Daarbij is het wel nodig dat ook genoeg andere belemmerende factoren worden aangepakt. Dit vanwege de veelheid en onderlinge verwevenheid van de belemmeringen waarmee asielzoekers te maken krijgen. De prioritering van de belemmeringen die uit het huidige onderzoek blijkt, kan worden gebruikt bij het maken van afwegingen over niet alleen wetgeving, maar ook de praktische uitvoering daarvan om te zorgen voor toegang van asielzoekers tot de Nederlandse arbeidsmarkt.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Bijlagen

B

Bijlage 1 – Achtergrondkenmerken asielzoekers

De onderstaande tabellen gaan over de enquêtes die gehouden zijn onder de asielzoekers.

Tabel 1.1a Verdeling asielzoekers naar geslacht in survey, werkend en niet-werkend.

Geslacht	Frequentie	Percentage
Man	30	91%
Vrouw	3	9%

Tabel 1.1b Verdeling asielzoekers naar afkomst in survey, werkend en niet-werkend.

Land van herkomst	Frequentie	Percentage
Syrië	7	21%
Afghanistan	2	6%
Turkije	2	6%
Jemen	2	6%
Eritrea	2	6%
Egypte	4	12%
Irak	1	3%
Iran	4	12%
Oost-Turkestan	1	3%
Indonesië	1	3%
Rwanda	1	3%
Saoedi-Arabië	1	3%
Palestijnse Gebieden	1	3%
Nigeria	1	3%
Albanië	1	3%
Libanon	1	3%
Onbekend	2	6%
Totaal	**33**	**100%**

Tabel 1.1c – Verdeling asielzoekers naar leeftijd in survey, werkend en niet-werkend.

Leeftijdscategorie	Frequentie	Percentage
20-29 jaar	9	27%
30-39 jaar	19	58%
40-49 jaar	4	12%
50-59 jaar	1	3%
Totaal	**33**	**100%**

Bijlage 2 – Achtergrondkenmerken vignettenstudie

Onderstaande tabellen gaan over de vignettenstudie die gehouden is onder de statushouders. Alle statushouders (n=10) waarmee gesproken is voor de vignettenstudie betroffen mannen.

Tabel 2.2a Verdeling statushouders naar afkomst

Land van herkomst	Frequentie	Percentage
Syrië	3	30%
Afghanistan	1	10%
Turkije	2	20%
Jemen	1	10%
Irak	2	20%
Egypte	1	10%
Totaal	**10**	**100%**

Tabel 2.2b Descriptieve statistieken statushouders leeftijden

Leeftijdscategorie	Frequentie	Percentage
20-29 jaar	7	70%
30-39 jaar	2	20%
40-49 jaar	1	10%
Totaal	**10**	**100%**

N=10; Gemiddelde = 26,9; Mediaan = 24.

Bijlage 3 – Toegang sociale zekerheid

Een belangrijke voorwaarde voor toegang tot de sociale zekerheid is rechtmatig verblijf in Nederland. In het algemeen hebben asielzoekers rechtmatig verblijf in Nederland op grond van artikel 8 onder f of h Vw 2000.[100] Hierop bestaan echter wel een paar belangrijke uitzonderingen.[101] Voor asielzoekers die rechtmatig in Nederland verblijven, zal hieronder worden besproken of zij aanspraak maken op een socialezekerheidsuitkering indien ze werken. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen volksverzekeringen en werknemersverzekeringen. De Zorgverzekeringswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten worden niet meegenomen, omdat asielzoekers op grond van de Rva 2005 recht hebben op een speciale ziektekostenregeling.[102]

Volksverzekeringen

Belangrijke volksverzekeringen zijn de Algemene Ouderdomswet (AOW), de Algemene nabestaandenwet (Anw) en de Algemene Kinderbijslagwet (AKW). Een vreemdeling die geen rechtmatig verblijf houdt in de zin van artikel 8, *onder a t/m e en l* Vw 2000 is niet verzekerd voor de AOW,[103] de Anw[104] en de AKW.[105] Aangezien (de meeste) asielzoekers rechtmatig in Nederland verblijven op grond van artikel 8, *onder f of h* Vw 2000, zijn zij dus in beginsel niet verzekerd. Op grond van het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999 zijn asielzoekers echter toch verzekerd voor de volksverzekeringen indien ze in overeenstemming met de Wav arbeid in dienstbetrekking verrichten uit hoofde waarvan ze aan de loonbelasting zijn onderworpen.[106] Op grond van dit artikel kunnen asielzoekers dus maximaal 24 weken per jaar *verzekerd* zijn voor de AOW, de Anw en de AKW.
De *betaling* van uitkeringen op grond van de AOW en de Anw wordt opgeschort indien diegene aan wie de uitkering is toegekend geen (niet langer) rechtmatig verblijf houdt in Nederland.[107] De betaling van de uitkering wordt in dat geval pas weer hervat indien is gebleken dat betrokkene feitelijk buiten Nederland woont of verblijf houdt.[108] Asielzoekers die verzekerd zijn geweest, hebben dus alleen recht op betaling van het ouderdomspensioen, indien ze rechtmatig in Nederland verblijven op het moment van betaling. Voor de AOW geldt bovendien dat op het ouderdomspensioen een korting van twee procent wordt toegepast voor elk kalenderjaar, dat de pensioengerechtigde na het bereiken van de aanvangsleeftijd, doch vóór het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd niet verzekerd is geweest.[109] Op grond hiervan geldt een minimale verzekeringsduur van één jaar voor de AOW. Voor de Anw geldt dat de nabestaanden van een asielzoeker die overlijdt tijdens een periode van rechtmatige arbeid in de zin van de Wav, slechts recht hebben op nabestaandenpensioen indien zij rechtmatig in Nederland verblijven.
Recht op uitkering van kinderbijslag bestaat alleen als betrokkene op de eerste dag van het kalenderkwartaal verzekerd is.[110] Het is niet van belang hoe lang de betreffende verzekerde op dat moment verzekerd is. Verder stelt de AKW geen vereisten met betrekking tot de rechtmatigheid van het verblijf van de ouder of van het kind op het moment van uitbetaling. Dit betekent dat asielzoekers aanspraak maken

[100] Deze artikelleden bepalen dat vreemdelingen die in afwachting zijn van een beslissing op een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel of in afwachting zijn van een beslissing op een beroepschrift, rechtmatig verblijf in Nederland hebben indien bij of krachtens de wet dan wel op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting achterwege dient te blijven totdat op de aanvraag is beslist. De hoofdregel in Nederland is dat asielzoekers op grond van de wet niet mogen worden uitgezet totdat op de aanvraag en het beroepschrift is beslist (Art. 3.1 lid 1 Vb 2000 en art. 82 lid 1 Vw 2000).
[101] Tijdens de behandeling van de aanvraag door de minister blijft de uitzetting van asielzoekers niet op grond van de wet achterwege indien de aanvraag naar het voorlopig oordeel van de minister een herhaalde aanvraag betreft of indien de aanvraag naar het voorlopig oordeel van de minister kan worden afgewezen op de grond dat de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid (Art. 3.1 lid 1 Vb). Tijdens de beroepsprocedure in eerste aanleg wordt de uitzetting niet opgeschort indien bijvoorbeeld de asielaanvraag niet in behandeling is genomen omdat op grond van de Dublinverordening een andere lidstaat verantwoordelijk is voor behandeling van de aanvraag, indien een aanvraag kennelijk ongegrond is verklaard of indien een aanvraag niet-ontvankelijk is verklaard, omdat de vreemdeling al bescherming in een ander land geniet. (art. 82 lid 2 jo art. 30, 30a en 30b Vw). Ten slotte heeft het instellen van hoger beroep niet tot gevolg dat de werking van het afwijzende besluit wordt opgeschort. In al deze gevallen heeft de asielzoeker slechts rechtmatig verblijf indien er een rechterlijke uitspraak is op grond waarvan uitzetting achterwege moet blijven totdat op de aanvraag of het beroepschrift is beslist.
[102] Art. 9 lid 1 onder e Rva 2005.
[103] Art. 6 lid 2 AOW.
[104] Art. 13 lid 2 Anw.
[105] Art. 6 lid 2 AKW.
[106] Art. 11 lid 1 besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999.
[107] Art. 19a lid 1 AOW, art. 46a lid 1 Anw.
[108] Art. 19a lid 2 AOW, art. 46a lid 2 Anw.
[109] Art. 13 lid 1 AOW.
[110] Art. 11 lid 1 AKW.

op kinderbijslag in een bepaald kwartaal indien ze op de eerste dag van het kalenderkwartaal verzekerd zijn voor de AKW. Ze zijn slechts verzekerd gedurende de periode dat ze rechtmatig in Nederland verblijven en arbeid verrichten in overeenstemming met de Wav, hetgeen in het algemeen een periode van maximaal 24 weken is. Deze 24 weken kunnen echter verdeeld over het jaar worden gebruikt. In theorie is het dus mogelijk dat asielzoekers vier keer per jaar op de eerste dag van het kwartaal werken in overeenstemming met de Wav en daardoor recht hebben op betaling van kinderbijslag gedurende het gehele jaar. Kinderbijslag geldt niet als inkomen in de zin van de Regeling eigen bijdrage asielzoekers, dus hierover hoeven asielzoekers geen bijdrage te betalen aan het COA.[111] Wel betekent de ontvangst van kinderbijslag dat de financiële toelage die asielzoekers van het COA ontvangen lager zal zijn. Dit omdat op grond van artikel 14, lid 6 van de Rva 2005 geen financiële toelage wordt verstrekt aan een kind drie maanden nadat het recht op een uitkering op grond van de Algemene Kinderbijslagwet is ontstaan. Daarnaast kan de asielzoeker die het recht heeft om kinderbijslag te ontvangen aanspraak maken op kindgebonden budget.[112]

Werknemersverzekeringen

Belangrijke werknemersverzekeringen zijn de Ziektewet (ZW), de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA), de Werkloosheidswet (WW) en de Wet arbeid en zorg (Wazo). Alleen werknemers zijn verzekerd voor deze verzekeringen. Op grond van het Besluit uitbreiding en beperking kring der verzekerden werknemersverzekeringen worden vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven in de zin van artikel 8, onder f t/m k Vw 2000 als werknemer in de zin van de werknemersverzekeringen beschouwd indien zij in overeenstemming met de Wav arbeid in dienstbetrekking verrichten.[113] Dit betekent dat asielzoekers in het algemeen maximaal 24 weken per jaar voor deze verzekeringen *verzekerd* kunnen zijn. Ook hier wordt *uitbetaling* van uitkeringen op grond van deze verzekeringen opgeschort indien de asielzoeker niet langer rechtmatig in Nederland verblijft.[114]
De ZW en de Wet WIA zien op arbeidsongeschiktheid vanwege ziekte. Asielzoekers hebben recht op deze regelingen indien zij ziek worden tijdens een periode van rechtmatige arbeid. De hoofdregel bij ziekte is dat de werkgever zeventig procent van het loon gedurende twee jaren dient door te betalen. Aangezien deze verplichting voortvloeit uit de (privaatrechtelijke) arbeidsovereenkomst, hebben asielzoekers hier ook aanspraak op. Indien asielzoekers arbeid verrichten in overeenstemming met de Wav, hebben zij doorgaans een arbeidsovereenkomst voor maximaal 24 weken. De loondoorbetalingsverplichting geldt dan ook voor maximaal 24 weken. Een asielzoeker die na die periode nog steeds ziek is, heeft recht op ziekengeld op grond van de ZW. Personen die ten tijde van het intreden van de arbeidsongeschiktheid verzekerd waren, hebben namelijk recht op ziekengeld, ook indien op het moment dat feitelijk om uitkering wordt verzocht, zij niet langer verzekerd zijn.[115]
Een uitkering op grond van de Ziektewet duurt maximaal twee jaar. Bij voortdurende arbeidsongeschiktheid komt de asielzoeker in aanmerking voor een uitkering op grond van de Wet WIA. De Wet WIA sluit namelijk voor wat betreft het werknemersbegrip aan bij de Ziektewet.[116] De Wet WIA ziet op twee vormen van arbeidsongeschiktheid: volledige en duurzame ongeschiktheid; en gedeeltelijke arbeidsgeschiktheid. Ten aanzien van duurzaam en volledig arbeidsongeschikten gelden geen zogenoemde referte-eisen. Zodoende behoeft de werknemer niet een bepaalde periode verzekerd te zijn geweest om voor het recht op uitkering in aanmerking te komen. Dit is anders bij gedeeltelijke arbeidsgeschiktheid. In dat geval wordt onderscheid gemaakt tussen de loongerelateerde uitkering, de loonaanvullende uitkering en de vervolguitkering. Kort gezegd kan de loongerelateerde uitkering worden beschouwd als de voor betrokkene meest gunstige uitkering.[117] Op een loongerelateerde uitkering kan slechts aanspraak worden gemaakt indien de verzekerde in de 36 weken onmiddellijk voorafgaande aan de eerste dag na

[111] Art. 5 lid 2 onder a Reba 2008.
[112] Art. 1 lid 5; art. 2 lid 1 wet op het kindgebonden budget; art. 18 AKW.
[113] Art. 4c Besluit uitbreiding en beperking kring der verzekerden werknemersverzekeringen.
[114] Zie art. 41 lid 1 ZW; Art. 69 lid 1 Wet WIA; art. 19, lid 1 onder f WW; Art. 3:14, lid 3 Wazo jo. art. 41 lid 1 ZW.
[115] Dit blijkt onder andere uit CRvB 4 juli 2003, LJN AI1101.
[116] Art. 8 lid 1 wet WIA.
[117] De loongerelateerde uitkering bedraagt 70% van het maandloon minus het door betrokkene daadwerkelijk verworven inkomen (Art. 61 lid 1 wet WIA); De loonaanvullende uitkering bedraagt eveneens 70% van het maandloon, maar daarop wordt in mindering gebracht het inkomen dat betrokkene zou kunnen verdienen, ook indien hij dit in werkelijkheid niet doet (Art. 61 tweede t/m zesde lid wet WIA); De vervolguitkering bedraagt ten hoogste 70% van ten hoogste het minimumloon (Art.62 lid 1 wet WIA).

de dag waarop de loondoorbetalingsverplichting is geëindigd, ten minste 26 weken arbeid heeft verricht.[118] Dit betekent dat asielzoekers niet in aanmerking kunnen komen voor de loongerelateerde uitkering, nu zij slechts 24 weken per jaar mogen werken.
Om dezelfde reden kunnen asielzoekers ook geen aanspraak maken op een werkloosheidsuitkering. Een belangrijke voorwaarde voor recht op deze uitkering is namelijk dat betrokkene in de 36 weken onmiddellijk voorafgaande aan de eerste dag van werkloosheid in ten minste 26 weken als werknemer arbeid heeft verricht.[119] Aangezien asielzoekers maximaal 24 weken per jaar arbeid mogen verrichten, kunnen zij dus nooit in aanmerking komen voor een WW-uitkering.
Een asielzoeker kan wel recht hebben op uitbetaling van een uitkering vanwege zwangerschaps- en bevallingsverlof op grond van de Wet arbeid en zorg (Wazo).[120] Indien een asielzoeker zwanger is en de bevalling gedurende deze periode plaatsvindt, dan wel binnen tien weken na afloop van de arbeidsovereenkomst,[121] heeft diegene recht op een uitkering op grond van de Wazo.

Wet beperking export uitkeringen

Zoals hierboven beschreven hebben vreemdelingen geen recht op uitbetaling van een uitkering als ze niet (langer) rechtmatig in Nederland verblijven. Voor de vraag of de uitkering wel kan worden uitbetaald indien de vreemdeling in een ander land verblijft is de Wet beperking export uitkeringen (Wet BEU) relevant. Deze wet is op 1 januari 2000 in werking getreden en regelt dat uitkeringen slechts kunnen worden geëxporteerd naar een land buiten de EU of de EER als er met dat land een handhavingsverdrag is gesloten. Hierop bestaat twee belangrijke uitzonderingen. Ten eerste kan het basisbedrag van de AOW (50% van het minimumloon) in elk land worden ontvangen.[122] Ten tweede wordt een werkloosheidsuitkering nooit uitbetaald buiten de EU, de EER of Zwitserland.[123] Voor de andere uitkeringen hangt het af van de vraag of er een handhavingsverdrag is afgesloten met het betreffende land en van de inhoud van het verdrag. Dergelijke handhavingsverdragen hebben niet voor alle landen betrekking op alle socialezekerheidsuitkeringen. Er is momenteel met 35 landen wereldwijd een handhavingsverdrag afgesloten.[124] In 2021 kwamen volgens cijfers van de UNHCR de meeste asielzoekers in Nederland uit Syrië, Afghanistan en Turkije.[125] Van deze drie landen is alleen met Turkije een handhavingsverdrag afgesloten.[126]

[118] Art.l 54 derde lid jo. art. 58 wet WIA.
[119] Art. 17 lid 1 WW.
[120] Art. 3:7 Wazo.
[121] Art. 3:10 Wazo.
[122] Artikel 8a AOW regelt dat slechts de toeslag niet kan worden ontvangen in een land waarmee geen verdrag is gesloten.
[123] Artikel 19, lid 1, onder e en lid 13 WW.
[124] UWV, 'Verdragslanden', https://www.uwv.nl/particulieren/overige-onderwerpen/internationaal/overzicht-verdragslanden/index.aspx (geraadpleegd op 19 januari 2023).
[125] UNHCR, 'Aantal vluchtelingen wereldwijd', 16 juni 2022, https://www.unhcr.org/nl/wie-we-zijn/cijfers/.
[126] UWV, 'Verdragslanden', https://www.uwv.nl/particulieren/overige-onderwerpen/internationaal/overzicht-verdragslanden/index.aspx (geraadpleegd op 19 januari 2023).

Bijlage 4 – Begeleidingscommissie & expertsessie

Begeleidingscommissie

De leden van de begeleidingscommissie hebben het onderzoeksteam van feedback en suggesties voorzien bij het opzetten van het onderzoek, en bij de conceptrapportage. De leden zijn:

Mr. Liesbeth van Amersfoort, UWV
Dr. Linda Bakker, Hogeschool Utrecht
Mr. dr. Anja Eleveld, Vrije Universiteit Amsterdam
Mr. Katja van Hoorn (opzetfase), en Chris Pieterson, MA (conceptrapportage), ministerie van Justitie en Veiligheid
Anastasia van Wamel MA, MBA, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Opdrachtgever

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van SZW. De contactpersoon van het ministerie was mr. Sanne Smit. Zij nam onder andere deel aan de bijeenkomsten van de begeleidingscommissie.

Expertsessies

De duidingssessies met experts zijn gehouden aan het einde van het onderzoek. De betrokken experts zijn:

Prof. dr. Jaco Dagevos, Sociaal en Cultureel Planbureau en Erasmus Universiteit Rotterdam
Prof. mr. Tesseltje de Lange, Radboud Universiteit

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl