



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

De toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers, asielstatushouders en uitgeprocedeerden

de Lange, T.

Published in:
Nederlands Juristenblad

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

de Lange, T. (2016). De toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers, asielstatushouders en uitgeprocedeerden. *Nederlands Juristenblad*, 91(3), 176-182. [137].

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <http://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

De toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers, asielstatushouders en uitgeprocedeerden



Tesseltje de Lange¹

In dit artikel wordt ingegaan op het recht op toegang tot de arbeidsmarkt van asielzoekers die nog in afwachting zijn van een beslissing op hun asielverzoek en op de arbeidsmarktpositie van toegelaten asielzoekers. Ook wordt de vraag besproken of er een weg naar legale arbeid is voor uitgeprocedeerden.

De regulering van de toegang tot de arbeidsmarkt van asielzoekers, statushouders en uitgeprocedeerden is geen louter Nederlandse aangelegenheid: bij de bespreking van het recht op toegang tot de arbeidsmarkt van de drie groepen worden de relevante Europese minimumnormen betrokken.

1. Inleiding

De afgelopen maanden worden wij dagelijks geconfronteerd met media-aandacht voor het toegenomen aantal asielzoekers uit met name Syrië en Eritrea dat naar de EU en Nederland komt. Ook is er volop aandacht voor hun integratie op de arbeidsmarkt. In de Policy Brief *Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten* van 16 december 2015 van het SCP, het WODC en de WRR, wordt op grond van ervaringen uit het verleden de noodzaak van snelle integratie van asielstatushouders onderbouwd. Maar het debat gaat niet alleen over de integratie van statushouders. In zijn *State of the Union* riep Juncker 'I am strongly in favour of allowing asylum seekers to work and earn their own money whilst their applications are being processed.'² Om te voorkomen dat veel tijd verloren gaat tijdens de asielprocedure adviseerde de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) in 2013 al om asielzoekers meer te doen te geven.³ Inmiddels lopen er allerlei pilots om binnen de bestaande grenzen asielzoekers aan het werk te helpen. Met Conny Rijken⁴ signaleerde ik echter al dat arbeid door asielzoekers tijdens de procedure in het licht van de relevante Europese regels te zeer begrensd is in Nederland.

Ik bespreek hier het recht op toegang tot de arbeids-

markt van asielzoekers: vreemdelingen die om asiel hebben verzocht en in afwachting zijn van een beslissing op dat verzoek; en ik sta kort stil bij de arbeidsmarktpositie van toegelaten asielzoekers, ook wel asielstatushouders.⁵ De recent aangekomen Syriërs krijgen bijna allemaal een status, maar dat geldt zeker niet voor asielzoekers uit andere landen. Er is dus ook een groep afgewezen of 'uitgeprocedeerde' asielzoekers. De uitgeprocedeerde asielzoeker wordt geacht Nederland te verlaten. Dat doet niet iedereen in die situatie. Opeenvolgende regularisaties en de 'we are here' beweging leren ons dat sommigen liever in Nederland blijven, ook zonder legale verblijfsstatus, dan terugkeren. Zij ontvangen eventueel een bed-bad-brood-arrangement. Ik bespreek hier ook of er een weg naar legale arbeid is voor uitgeprocedeerden. De regulering van de toegang tot de arbeidsmarkt van asielzoekers, statushouders en uitgeprocedeerden is geen louter Nederlandse aangelegenheid: bij de bespreking van het recht op toegang tot de arbeidsmarkt van de drie groepen vreemdelingen betrek ik de relevante Europese minimumnormen.

Europees recht regelt echter niets over het volgende probleem: Nederland, en dat is in andere EU lidstaten niet anders, sluit asielzoekers uit van een tweede (eventueel gelijktijdige) procedure waarin zij vragen om toelating als

arbeidsmigrant of als ondernemer. Mensen moeten kiezen: of het asieltraject, of een toelatingsprocedure als arbeidsmigrant of ondernemer. De legale weg naar de EU als arbeidsmigrant of ondernemer is echter in de meeste EU landen, en zo ook in Nederland, voorbehouden aan (hooggeschoolde) kennismigranten, ervaren ondernemers of startups met steun van betrouwbare facilitators. Daar komt bij dat voor binnenkomst om economische redenen een visum (machtiging tot voorlopig verblijf, hierna mvv) aangevraagd moet worden buiten Nederland. Sommige vreemdelingen die hier willen komen ondernemen maar die (zonder succes) bij een Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in het buitenland om toelating als zelfstandige hebben gevraagd⁶ zijn misschien alsnog in een bootje gestapt om Europa te bereiken. Maar als de vreemdeling in Nederland eenmaal het asieltraject is ingegaan en dat leidt niet tot verlening van een asielstatus, dan moet betrokkene terug naar het land van herkomst, ook als er een werkgever is die hem of haar graag wil hebben en hij een mooi ondernemingsplan heeft. Dit is de consequentie van de in Nederland en in Europa doorgevoerde scheiding tussen verblijf op asielgronden of op andere gronden, zoals verblijf voor arbeid of voor gezinsleven.

Samenvattend bespreek ik hoe en met welk doel het recht op (verblijf voor) arbeid van asielzoekers, statushouders en uitgeprocedeerde asielzoekers in Nederland geregeld is, of dat in overeenstemming is met Europeesrechtelijke verplichtingen en of er overigens knelpunten te signaleren zijn. De opbouw van dit artikel volgt de drie groepen vreemdelingen en voor zover relevant per deelgroep, de deelvragen. In de slotalinea worden de gesignaleerde knelpunten voor alle drie de groepen nog eens samengebracht.

2. Werken tijdens de asielprocedure

Arbeid in loondienst

In 1995 trad de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) in werking ter vervanging van de Wet arbeid Buitenlandse Werknemers (Wabw) uit 1979.⁷ De Wav regelt de toegang van vreemdelingen tot de Nederlandse arbeidsmarkt, ook wanneer het verrichten van arbeid niet hun primaire verblijfsdoel is, zoals bij vluchtelingen en asielzoekers maar bijvoorbeeld ook gezinsmigranten. Uitgangspunt van de Wav is, dat een werkgever een vreemdeling geen arbeid

mag laten verrichten zonder de beschikking te hebben over een tewerkstellingsvergunning. Op overtreding van de Wav staat een bestuurlijke boete van € 8000 per overtreding.

Ingevolge de Wav kan een werkgever van een vreemdeling, nadat de vreemdeling zes maanden in een asielprocedure zit, voor hem of haar een tewerkstellingsvergunning verkrijgen.⁸ Bij de afgifte van die tewerkstellingsvergunning zal dan niet worden getoetst of sprake is van verdringing van nationaal arbeidsaanbod.⁹ De asielzoeker moet nog aanspraak hebben op opvangvoorzieningen (in de praktijk betekent dat dat hij of zij nog in een

De doorlooptijden van de asielprocedure zijn redelijk kort, iets wat in het verleden nog wel eens anders was

asielzoekerscentrum (Azc) verblijft). De tewerkstellingsvergunning wordt voor maximaal 24 weken binnen een totale termijn van 52 weken verleend. Voor deze korte arbeidsduur is gekozen om het opbouwen van WW-rechten te voorkomen.

Alle werkzaamheden zijn toegestaan. Alleen in geval van werk als artiest, musicus, filmmedewerker of optreden van een artiest of musicus, wordt de tewerkstellingsvergunning beperkt tot veertien weken, wat te maken heeft met de aangepaste WW-referte-eis in die branche.

Eind 2015 liet het UWV mij weten dat het aantal aanvragen voor een tewerkstellingsvergunning voor asielzoekers nog niet toeneemt. De IND berekende hoeveel asielzoekers al langer dan zes maanden in procedure zijn: in de periode van januari tot en met september 2015 zijn ruim 23 500 asielzaken gestart. Eind 2015 waren 375 asielzoekers langer dan zes maanden in procedure en nog eens 230 asielzoekers waren in afwachting van een beslissing op een openstaand beroep of hoger beroep.¹⁰ Op het totaal aantal aanvragen is dit een beperkt aantal. Het

Auteur

1. Dr. T. de Lange is universitair docent bestuursrecht en onderzoeker economisch migratierecht aan de Universiteit van Amsterdam en Tilburg Law School en lid van de ACVZ. Dit artikel was er niet gekomen zonder de medewerking van Sara Al Wendi: zij schreef in 2015 haar Masterscriptie Rechtsgeleerdheid aan de UvA over de geschiedenis van de toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers. Binnen de ACVZ is de afgelopen maanden regelmatig aandacht geweest voor de toegang tot de arbeidsmarkt van asielzoekers en die gesprekken waren

onmisbaar voor het denkproces dat aan een eerdere versie van dit artikel voorafging. Ik dank Conny Rijken, Wolf Mannens, de leden en het secretariaat van de ACVZ voor de inspiratie en ondersteuning. Daar waar ik mijn mening geef hoeft dit niet de visie van de ACVZ te zijn. Tot slot volgt deze publicatie ook uit lopend onderzoek gefinancierd door de Stichting GAK 'Toekomstige arbeidsmarkt 2' en door de Gemeente Amsterdam, 'Toelating van zelfstandigen'.

Noten

2. State of the Union 9 september 2015, <http://ec.europa.eu/priorities/soteu/>.

3. ACVZ, *Verloren tijd. Advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen*, 2013 te raadplegen via www.acvz.org.

4. T. de Lange & C. Rijken, 'Asielzoeker kan eerder aan de slag', *Opinie De Volkskrant* 12 januari 2014.

5. Zie over dit éénstatusstelsel voor zowel Verdragsvluchtelingen als subsidiair beschermden: Maarten den Heijer, <http://njb.nl/blog/kan-de-asielopvang-niet-wat-soberder.18487.lynxk>.

6. Dit blijkt uit mijn lopend onderzoek naar de toelating van zelfstandige verricht in opdracht van de Gemeente Amsterdam.

7. *Stb.* 1994, 959.

8. Duitsland en Bulgarije hanteren bijvoorbeeld een wachttermijn van drie maanden en Italië van twee maanden, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/572784/EPRS_IDA\(2015\)572784_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/572784/EPRS_IDA(2015)572784_EN.pdf).

9. Art. 4 lid 2 sub c Wet arbeid vreemdelingen (Wav) jo. art. 2a Besluit uitvoering Wav (Buwav).

10. Cijfers ontvangen van de Directie Strategie en Uitvoering, IND met tussenkomst van Sonja Avontuur en Wolf Mannens van de ACVZ, onder dankzegging aan allen voor de inspanningen.

betekent dat de doorlooptijden van de asielprocedure redelijk kort zijn, iets wat in het verleden nog wel eens anders was.

Als een asielzoeker eerder dan na zes maanden werk vindt, of langer dan 24 weken bij een werkgever wil blijven werken maar nog geen status heeft, dan moet de werkgever voor het verkrijgen van een tewerkstellingsvergunning aantonen dat er geen sprake is van verdringing van nationaal of Europees arbeidsaanbod. Aangenomen

De financiële prikkel om te gaan werken kan dus beperkt zijn, maar de voldoening zal er niet minder om zijn

wordt dat bij laaggeschoold werk altijd aanbod beschikbaar is zodat de tewerkstellingsvergunning geweigerd moet worden.¹¹ Alleen als de asielzoeker heel bijzondere talenten heeft is het denkbaar dat de tewerkstellingsvergunning eerder of voor langere duur wordt verleend. In de al genoemde Policy Brief van de WRR e.a. wordt de suggestie gedaan gemeenten te laten experimenteren met het verkorten van de wachtperiode van zes maanden en het verruimen van de 24-wekentermijn. Omdat de verlening van een tewerkstellingsvergunning geen gemeentelijke bevoegdheid is, maar een bevoegdheid van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) gedelegeerd aan de Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), vraagt deze aanbeveling op zijn minst een aanpassing van het Besluit uitvoering Wav. Er is evenwel nog een andere reden waarom die beperking tot 24 weken afgeschaft moet worden, daarover zometeen meer bij de bespreking van het relevante Europese recht.

Arbeid als zelfstandige

Of een asielzoeker tijdens de asielprocedure kan gaan ondernemen is nergens geregeld. In de praktijk zullen asielzoekers wel handeltjes opzetten rond het Azc, zeker als zij daar langer verblijven. Zonder zekerheid over verblijf in Nederland is een inschrijving bij de Kamer van Koophandel of het openen van een bankrekening lastiger te regelen. Ook moet bedacht worden dat als een asielzoeker (als ZZP'er) een dienst wil gaan verlenen (schoonmaken in huizen in de omgeving, vertaalwerk of reclamefolders bezorgen) dan zal de dienstontvanger (huiseigenaar of distributeur) over een tewerkstellingsvergunning moeten beschikken, ook al sluiten ze geen arbeidsovereenkomst. Dat is de consequentie van het ruime werkgeversbegrip dat de Wet arbeid vreemdelingen hanteert.

Vrijwilligerswerk

Volledigheidshalve merk ik nog op dat een asielzoeker ook vrijwilligerswerk kan verrichten. Hiervoor is geen tewerkstellingsvergunning nodig, maar de instantie die vrijwilli-

gerswerk aanbiedt moet daartoe een vrijwilligersverklaring van het UWV hebben ontvangen.¹² Zonder die verklaring kan de Inspectie SZW het vrijwilligerswerk als illegale arbeid kwalificeren, met een bestuurlijke boete tot gevolg. Het moet ook gaan om arbeid die gebruikelijk onbetaald wordt verricht, geen winstoogmerk heeft en een algemeen maatschappelijk doel dient.

Afdracht inkomsten

De asielzoeker is aan het COA een vergoeding verschuldigd in de kosten van zijn opvang en de opvang van zijn gezinsleden als hij vermogen of inkomsten heeft.¹³ De asielzoeker mag in ieder geval € 183 houden van het ontvangen loon.¹⁴ Van het meerdere moeten de kosten van opvang worden betaald. De financiële prikkel om te gaan werken kan dus beperkt zijn, maar de voldoening zal er niet minder om zijn.

Arbeidsmarktaspecten wegen niet mee bij verlenen asielstatus

In het verleden speelde de behoefte van werkgevers aan bepaalde arbeidskrachten wel een rol bij de toelating van asielzoekers.¹⁵ Ook in het *Wir Schaffen Das* van Angela Merkel en de Duitse media klinkt de behoefte aan nieuwe werknemers op de vergrijzende Duitse arbeidsmarkt door. Arbeidsmarktargumenten wegen echter niet mee bij het beoordelen van een asielverzoek. Gelet op het huidige hoge inwilligingspercentage maakt dit ook niet zoveel uit, de kans dat een briljante wiskundige met veel perspectief op de arbeidsmarkt wordt afgewezen is niet groot. Asiel-motieven spelen ook geen rol bij toelatingsverzoeken, gedaan bij de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging buiten Nederland, op reguliere gronden. Tussen juli 2013 en juli 2015 vroeg een klein tiental Afghanen, Syriërs en Irakezen bij een Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in het buitenland om toelating tot Nederland als zelfstandige, een enkeling met succes.¹⁶ Het is niet gezegd dat zij asielgerelateerde redenen hadden om in Nederland te willen gaan ondernemen, maar ik sluit het niet uit. Het verschil tussen economische of humanitaire redenen om te migreren is niet altijd zo duidelijk als de scheiding tussen die gronden in het recht, wellicht toch een reden om die scheiding minder strikt te laten zijn dan nu het geval is.

Wordt aan de Europese normen voldaan?

Ingevolge de onlangs herziene Opvangrichtlijn 2013/33/EU¹⁷ moet de asielzoeker na maximaal negen maanden in



procedure toegang krijgen tot de arbeidsmarkt, mits een eerste beslissing op de asielaanvraag is uitgebleven en dit niet te wijten is aan de asielzoeker.¹⁸ De verdere condities voor toegang tot de arbeidsmarkt kunnen nationaal worden ingevuld, maar effectieve toegang moet gewaarborgd zijn. De Nederlandse regeling dat al na zes maanden gewerkt kan worden is gunstiger dan de negen maanden die de richtlijn noemt. Dat lijkt dus geen probleem, maar het moment waarop de zes maandenwachttermijn begint te lopen is wel van belang: een asielprocedure begint zodra iemand aangeeft asiel te willen krijgen.¹⁹ Zodra iemand als asielzoeker geregistreerd is moet de wachttermijn voor werk aanvangen; de inhoudelijke behandeling van de asielprocedure kan momenteel maanden later zijn, mogelijk zelfs meer dan negen maanden later. Dan zou de Nederlandse praktijk in strijd zijn met de richtlijn.

Historisch gezien is de huidige regeling voor zowel asielzoekers als statushouders redelijk soepel

Wezenlijker wellicht is dat het recht op toegang tot de arbeidsmarkt niet in tijd beperkt mag worden: eenmaal verleende toegang tot de arbeidsmarkt moet doorlopen tijdens de beroepsprocedure.²⁰ De Nederlandse beperking tot 24 weken arbeid in een tijdsbestek van 52 weken, om WW-aanspraken te voorkomen, lijkt dus strijdig met de richtlijn.

Argumenten voor en tegen ruimere arbeidsmarkttoegang
Historisch gezien is de huidige regeling voor zowel asielzoekers als statushouders redelijk soepel. De roep om minder beperkingen voor asielzoekers is niet nieuw. In 1989



stelde de WRR in haar rapport 'Allochtonenbeleid' al voor om asielzoekers ongeveer twee maanden na het indienen van hun aanvraag en onder bepaalde voorwaarden, toegang te geven tot de arbeidsmarkt.²¹ Dat voorstel is nu 25 jaar later in de *Policy Brief* dus herhaald. Ook de Stichting van de Arbeid probeerde begin deze eeuw de bezwaren tegen een ruimer toegang tot de arbeidsmarkt van asielzoekers weg te nemen.²² In antwoord daarop mochten asielzoekers vanaf 2002 maximaal twaalf weken per 52 weken seizoensarbeid verrichten.²³ Polen was nog niet tot de EU toetreden, zodat er nog een tekort aan arbeidskrachten was in de land- en tuinbouwsector. Van verdringing zal destijds niet snel sprake zijn geweest. Op aandringen van de SER en de ACVZ²⁴ werd het aantal weken dat gewerkt mocht worden in 2008 verruimd naar de huidige 24 weken binnen een tijdsbestek van 52 weken.²⁵ De in het verleden gehanteerde argumenten voor verruimde toegang tot de arbeidsmarkt zijn grotendeels dezelfde als vandaag: de behoefte aan arbeidskrachten, de kwaliteit van de opvang en het bieden van dagstructurering vanuit humanitair oogpunt, het verminderen van de kosten van de opvang, het bespoedigen van de integratie bij statusverlening en van succesvolle terugkeer indien nodig.

Argumenten tegen verruiming van de toegang tot de arbeidsmarkt kwamen en komen in eerste instantie van het Ministerie van SZW. Arbeid door asielzoekers zou leiden tot verdringing van nationaal (en Europees) arbeids-

11. Art. 8 Wav.

12. Art. 1a Buwav.

13. Art. 20 Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005.

14. Art. 5 lid 3 Regeling eigen bijdrage asielzoekers met inkomen en vermogen 2008.

15. Zie over historische debatten T. de Lange, *Staat, Markt en Migrant* 2007 en ook C.K. Berhuis, *Geheel ontdaan van onbaatzuchtigheid. Het Nederlandse toelatingsbeleid voor vluchtelingen en displaced persons van 1945 tot 1956*, Amsterdam: Thela Thesis 1999, p. 88-103. Zie ook J.W. ten Doesschate, *Asielbeleid en Belangen. Het Nederlandse toelatingsbeleid ten aanzien van vluchtelingen in de jaren 1968-1982*, Hilversum: Verloren 1993, p. 166-167; C.A.

Kruis, 'Arbeid door vreemdelingen', *Arbeid, maandblad voor de praktijk van arbeidsrecht*, 1946, p. 133-138; F.J.F.M. Duynstee, 'Vreemdelingenrecht' in: *Mededelingen van de Nederlandse vereniging voor Internationaal recht* 36, Amsterdam: NVIR 1956, p. 50; C. van Eijl, *Al te goed is buurmans gek. Het Nederlandse vreemdelingenbeleid 1880-1980*, Amsterdam: Aksant 2005, p. 104-105.

16. Dit blijkt uit mijn lopende onderzoek naar de toelating van zelfstandigen tot Nederland, publicatie verwacht in het voorjaar van 2016.

17. Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de Lidstaten. De herziene versie betreft Richtlijn 2013/33/EU van het Euro-

pees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking).

18. Dit volgt uit art. 15 Richtlijn 2013/33/EU.

19. ABRVS 4 oktober 2011, AB 2012/145 m.nt. F. Larsson.

20. Art. 15 lid 3 Richtlijn 2013/33/EU.

21. www.wrr.nl/publicaties/publicatie/article/allochtonenbeleid/.

22. Adviesbrief Stichting van de Arbeid, met kenmerk SA 0007896/HA, 13 april 2000.

23. Nota van toelichting bij het Besluit van 7 juni 2002 tot wijziging van het Besluit

uitvoering Wet arbeid vreemdelingen in verband met de uitbreiding van de mogelijkheden voor asielzoekers in procedure en vreemdelingen met een vergunning voor

bepaalde tijd onder de beperking voor (voortgezet) verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling, om arbeid te verrichten.

24. Advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken uit 2007 genaamd 'Profijt van studiemigratiebeleid: een advies over de arbeidsmarktpositie van buitenlandse afgestudeerden'. <http://acvz.org/pubs/profijt-van-studiemigratiebeleid-een-advies-over-de-arbeidsmarktpositie-van-buitenlandse-afgestudeerden/>.

25. Besluit van 31 januari 2008 tot wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen tot vergroting van de arbeidsmogelijkheden van asielzoekers. *Stb.* 2008, 38.

Europese verplichtingen en de hoge inwilligingspercentages van de huidige asielinstroom halen beide tegenargumenten onderuit



aanbod dat prioriteit geniet. Nog belangrijker is waarschijnlijk dat asielzoekers recht op een WW-uitkering opbouwen als ze langer dan de referte-periode werken. Eenmaal uitgeprocedeerd zou de vreemdeling dan een uitkering kunnen ontvangen maar niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Daarom hanteert Nederland de maximale termijn van 24 weken, en toen de referte-eis nog korter was mochten asielzoekers ook maar twaalf weken werken. Europese verplichtingen en de hoge inwilligingspercentages van de huidige asielinstroom halen beide tegenargumenten echter onderuit.

Het Ministerie van Justitie heeft in het verleden ook bezwaren geuit tegen arbeid door asielzoekers. Door te werken zouden asielzoekers integreren en dat maakt uitzetting lastiger als hij of zij uiteindelijk niet in Nederland mag blijven.²⁶ Ook voerde Justitie aan dat door de asielzoeker te laten werken verwachtingen zouden kunnen worden gewekt over verblijfsrechten. Ook die argumenten houden geen stand als je bedenkt dat de meeste asielzoekers nu een status krijgen.

Tot slot is er het argument van de aanzuigende werking: als asielzoekers meteen na aankomst mogen werken, dan zou de asielprocedure een 'dekmantel' voor (ongewenste) arbeidsmigratie worden.²⁷ Dat argument is te pareren door de asielzoeker niet meteen toegang te geven tot de arbeidsmarkt, maar pas na bijvoorbeeld twee of drie maanden. Veel eerder zal het in de praktijk toch ook niet lukken om aan de slag te gaan.

3. Arbeid door statushouders

Arbeid in loondienst of als zelfstandige

Als de vreemdelingen eenmaal een verblijfsvergunning op asielgronden heeft (asielstatushouder is) heeft hij – juridisch gezien – in Nederland onbeperkt toegang tot de arbeidsmarkt.²⁸ Op het verblijfsdocument staat de 'arbeidsmarktaantekening' dat betrokkene vrij is op de arbeidsmarkt en een tewerkstellingsvergunning niet vereist is. Statushouders blijken praktisch gezien niet altijd een vlotte toegang tot de arbeidsmarkt te krijgen, onder meer door trage huisvesting in gemeenten waar niet altijd (passende) arbeid is.²⁹ Na vijf jaar legaal verblijf voor bepaalde tijd

komt de vreemdeling in aanmerking voor de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Met die status behoudt hij uiteraard de vrije toegang tot de arbeidsmarkt.

Statushouders kunnen ook gaan ondernemen. Hier gelden geen bijzondere regels en verschilt de statushouder in principe niet van een Nederlander die wil ondernemen. De weg vinden naar de Kamer van Koophandel of financierders kan lastig zijn voor iemand die nog onbekend is in Nederland. Het initiatief 'Incubators for Immigrants' van een aantal ondernemers die statushouders (en asielzoekers) hierbij willen begeleiden is daarom zeker sympathiek.

Praktische knelpunten

Nederland voldoet ruimschoots aan de normen die het Vluchtelingenverdrag en de Europese Kwalificatierichtlijn³⁰ stellen ten aanzien van toegang tot de arbeidsmarkt voor statushouders. Dat neemt niet weg dat er in de praktijk veel knelpunten zijn, waar de WRR e.a. ook op wijzen. Taalachterstanden, trage of beperkte erkenning van diploma's en discriminatie op de arbeidsmarkt worden genoemd. Het zijn knelpunten die al veel langer worden gesignaleerd. De aanbeveling van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa inzake het recht op arbeid en vluchtelingen benadrukte het positief effect van arbeidsmarktparticipatie op het economisch en sociaal gebied.³¹ De Assemblee noemt het opheffen van het verbod om in procedure arbeid te verrichten als een oplossing voor de lage arbeidsmarktparticipatie van statushouders.³² Ook twee petitie van het Europese parlement richtten zich op deze problematiek. Met Petitie 1596/2012³³ vroegen parlementariërs³⁴ aandacht van de Europese Unie en de nationale politiek voor rechten van vluchtelingen, de noodzaak discriminatie tegen te gaan en de toegang tot onderwijs en tot betaalde arbeid voor vluchtelingen te verbeteren. De tweede Petitie 1690/2012³⁵ betrof de erkenning van beroepskwalificaties van asielzoekers. De Europese Commissie erkende het gunstige effect op de economische groei als statushouders op het juiste *skill level* aan het werk gaat. De verantwoordelijkheid werd echter verder bij de lidstaten gelegd.³⁶

Lang wachten op intra-EU mobiliteit

Statushouders mogen op grond van de Langdurig Ingezetenen Richtlijn na vijf jaar verblijf in Nederland onder voorwaarden in een andere lidstaat gaan werken (in loondienst of als zelfstandige).³⁷ De kansen op integratie en werk zijn niet in iedere lidstaat gelijk en intra-EU mobiliteit kan die kansen vergroten. Een statushouder in Nederland kan wellicht werk krijgen in België, maar zijn status laat nu niet toe dat hij naar België vertrekt. De Commissie Meijers en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken bepleitten daarom onlangs om statushouders onder voorwaarden al na twee jaar een recht op intra-EU mobiliteit te verlenen om in een andere EU lidstaat te gaan studeren of werken.³⁸

4. Uitgeprocedeerden

Vertrekplicht

Uitgeprocedeerden moeten Nederland verlaten, maar doen dat niet altijd. Als vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf in Nederland toch gaan werken, dan is die arbeid in strijd met de Wav en riskeert de werkgever een bestuurlijke boete. De illegale tewerkstelling kan voor de vreemdeling in een eventuele nieuwe verblijfsprocedure een weigeringsgrond voor een verblijfstitel zijn.

Basisvoorziening & arbeid

Europeesrechtelijk mag een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf in een uitzonderingssituatie wel werken. Ingevolge de Werkgeverssanctierichtlijn 2009/52/EG kan een lidstaat beslissen om de arbeid van (bijvoorbeeld) een uitgeprocedeerde asielzoeker niet als illegaal te kwalificeren als de uitzetting is uitgesteld. Dit is een soort gedoogstatus die in de richtlijn is opgenomen omdat Duitsland zo'n titel kent. De Terugkeerrichtlijn 2008/115 en de uitleg daarvan door het EU Hof van Justitie in de zaak *Mahdi* geven aanleiding om vreemdelingen die niet kunnen terugkeren op termijn toch een verblijfsstatus te geven.³⁹ Volgens artikel 6 lid 4 van de Terugkeerrichtlijn kunnen de lidstaten, wanneer zich schrijnende gevallen of humanitaire of andere redenen voordoen, beslissen een illegaal op hun grondgebied verblijvende derdelander een zelfstandige verblijfsvergunning of een andere vorm van toestemming tot verblijf geven. Tevens staat in punt 12 van de considerans van deze richtlijn te lezen dat de lidstaten aan illegaal verblijvende derdelanders, die nog niet kunnen worden uitgezet, een schriftelijke



26. Kamerstukken II 1990/91, 19637, 76.

27. Kamerstukken II 1990/91, 19637, 76, p. 2. Zie hiervoor ook het gepubliceerde stuk in *Migrantenrecht* 1991: 'Werkvergunning asielzoekers', *Migrantenrecht* 1991, afl. 2, p. 39-40.

28. Art. 3 lid 1 sub c Wet arbeid vreemdelingen jo. art. 1c Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen.

29. Hans Sondaal (ACVZ), 'Geef vreemdelingen een woning in een regio waar werk is', *Financieel Dagblad* 14 september 2015 te raadplegen via <http://acvz.org/pubs/>

migratie-en-arbeid/. Zie over opvang, huisvesting en sociale zekerheid: Maarten den Heijer, *NJBlog*, 'Kan asielopvang niet wat soberder?' 10 november 2015.

30. Art. 26 Kwalificatierichtlijn

31. Zie hiervoor par. 7 van de Resolution 1994 (2014).

32. Alle aanbevelingen volgen uit par. 8 van de Resolution 1994 (2014).

33. Europees parlement, Committe on Petitions, Petition 1596/2012 by Lucie Haardt (German), on behalf of Jugendliche ohne Grenzen, geraadpleegd via: www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/organes/peti/peti_20131216_1500.htm#.

bevestiging van hun situatie *dienen* af te geven. Zo'n verklaring zou gelijk de Duitse *duldung* ook arbeidsmarkttoegang kunnen inhouden. Je kunt mensen die hier wel zijn en kennelijk blijven niet eeuwig uitsluiten. Dat betekent dat Nederland sommige ontvangers van de bed-badbroodregeling in plaats daarvan (op termijn) een uitstel van vertrek-status zou moeten geven waarmee zij mogelijk zelf in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Gelet op de opgave om statushouders aan het werk te

Je kunt mensen die hier wel zijn en kennelijk blijven niet eeuwig uitsluiten

krijgen en de begrijpelijke wens om het terugkeerbeleid niet te ondermijnen is het niet waarschijnlijk dat hiertoe binnenkort wordt overgegaan. Maar omdat terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers juist ook ondersteund kan worden als een vreemdeling wel mag werken of leren voor vertrek, blijft het wel een thema dat in de praktijk om uitwerking vraagt.

Mvv-vereiste

Tot slot zijn er wellicht uitgeprocedeerden die tijdens de asielprocedure al aangaven in Nederland te willen gaan ondernemen of een baan aangeboden kregen. Die feiten speelden bij de beslissing op het asielverzoek geen rol. Tijdens de asielprocedure kon ook niet gelijktijdig een procedure om een verblijfsvergunning voor een ander doel worden gestart. De uitgeprocedeerde asielzoeker die niet is vertrokken en (eventueel zelfs binnen de vertrektermijn van in de regel vier weken) een verblijfsvergunning voor arbeid in loondienst aanvraagt of voor arbeid als zelfstandige, loopt tegen het mvv-vereiste aan. Hij zal bij de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in het land van herkomst dit visum voor lang verblijf moeten aanvragen en de beslissing op die aanvraag daar moeten afwachten.

Switchen naar een reguliere status terwijl de vreemdeling nog in Nederland is, dus zonder mvv-vereiste, zou beter gefaciliteerd kunnen worden. Dit is tot nu toe alleen mogelijk als de vreemdeling voor toelating onder

europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/organes/peti/peti_20131216_1500.htm#.

34. De verzoekers zijn ontvankelijk verklaard en zijn gesteund door circa 25 organisaties en honderden medeondertekeners. Zie hiervoor onder punt 2 en 3 van de petitie.

35. Europees Parlement, Committe on Petitions, Petition 1690/2012 by Regina Schlacht (Austria), on vocational training for asylum-seekers, geraadpleegd via www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/organes/peti/peti_20131216_1500.htm#.

36. Europees Parlement Petition 1690/2012, p. 2-3.

37. Art. 14 Richtlijn 2003/109/EG.

38. Zie advies van de Commissie Meijers aan de EC van 18 juni 2015, www.commissiemeijers.nl/en/comments/386 en ACVZ, 'Delen in verantwoordelijkheid. Voorstel voor een solidair Europees asielsysteem', december 2015, p. 54.

39. HvJ EU 5 juni 2014, C-146/14 PPU, r.o. 88.

de nieuwe startup regeling in aanmerking komt.⁴⁰ Tot nu toe heeft slechts een select gezelschap startups van deze regeling gebruik kunnen maken. Het zal voor een uitgeprocedeerde asielzoeker moeilijk zijn om zijn facilitator te overtuigen hem te steunen, maar wellicht dat de al eerder genoemde 'Incubator for Immigrants' ook daarbij kan gaan helpen. Maar dan nog verwacht ik niet dat dit meer dan een enkeling alsnog legaal verblijf in Nederland zal opleveren.

Denkbaar is een regeling die het mogelijk maakt voor uitgeprocedeerde asielzoekers om bijvoorbeeld binnen twee maanden na afloop van hun procedure te switchen naar toelating voor arbeid, studie, (of gezinsmigratie met een inmiddels opgedane liefde) zonder mvv-vereiste. Maar omdat een toelatingsregeling voor lagergeschoolde arbeid ontbreekt zal dit alleen potentiële kennismigranten of ervaren ondernemers soelaas bieden.

5. Afsluitend

Asielzoekers mogen na zes maanden in procedure 24 weken werken binnen een tijdsbestek van 52 weken. De tot 24 weken beperkte arbeidsmarkttoegang voor asielzoekers lijkt strijdig te zijn met het Europese recht. Ook de reden waarom gekozen is voor maar 24 weken arbeidsmarkttoegang gaat bij de huidige groep asielzoekers eigenlijk niet op: de meesten krijgen een status dus er is geen 'risico' van vroegtijdige integratie door werk, dat is alleen maar wen-

Zowel uit humanitaire als uit economische overwegingen is een ruimere toegang tot de arbeidsmarkt verdedigbaar

selijk. In de praktijk gaat het mogelijk langer dan negen maanden duren voordat een asielzoeker kan gaan werken omdat tussen aankomst in Nederland en het in behandeling nemen van de aanvraag enige tijd verstrijkt. Ook een de facto wachttijd van meer dan negen maanden is in strijd met Europees recht en niet bevorderlijk voor latere integratie. Een ander knelpunt vormt de scheiding tussen de asielprocedure en de reguliere verblijfsprocedures. Zolang de asielprocedure voortduurt kan de vreemdeling geen verblijfsvergunning vragen voor bijvoorbeeld arbeid in loondienst of arbeid als zelfstandige. Het is niet zo dat nadat het asielrelaas negatief beoordeeld is nog gekeken wordt of betrokkene misschien een werkgever heeft die hem of haar graag in Nederland wil houden. Door dat wel te doen zou kunnen worden voorkomen dat vreemdelingen die kennelijk in een arbeidsmarktbehoefte voorzien moeten worden weggestuurd om vervolgens weer te worden geworven vanuit het buitenland.



Statushouders hebben vrije toegang tot de arbeidsmarkt, maar lopen tegen allerlei praktische problemen op: de lange wachttijd voor huisvesting, waardering van diploma's en discriminatie op de arbeidsmarkt, om er maar een paar te noemen. Er gebeurt al veel om die problemen op te lossen, of het genoeg is durf ik niet te zeggen. Nieuw is het onlangs door de Commissie Meijers en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken bepleitte idee om statushouders onder voorwaarden al na twee jaar en niet pas na vijf jaar rechtmatig verblijf een recht op intra-EU mobiliteit te verlenen.

Uitgeprocedeerden kunnen nauwelijks switchen naar een reguliere status. Zij keren niet altijd terug naar het land van herkomst en moeten wachten op een volgende regularisatie omdat de weg naar een reguliere verblijfsvergunning nauwelijks bestaat: alleen de hoogopgeleiden kunnen misschien als kennismigrant, start-up of ervaren ondernemer aan de slag, maar het ontbreekt Nederland op dit moment aan een legale weg naar verblijf voor lagergeschoolde arbeid. En dan nog geldt in principe de verplichting om eerst in het land van herkomst een mvv te vragen.

De argumenten die voor en tegen verruimde arbeidsmarkttoegang of het switchen naar een status als arbeidsmigrant vanuit of na een asielprocedure pleiten, zijn al decennia oud: zowel uit humanitaire als uit economische overwegingen is een ruimere toegang tot de arbeidsmarkt en switchen verdedigbaar. Tegenstanders zullen zich waarschijnlijk beroepen op de gevreesde aanzuigende werking en misbruik van de asielprocedure. Gelet op de Europese verplichtingen, het hoge inwilligingspercentage en de evidente noodzaak om de inburgering van statushouders snel, liefst voor statusverlening, op te pakken kunnen die argumenten vandaag de dag geen stand houden. •

⁴⁰. Brief van 30 september 2015 aan de Tweede Kamer, 'Toelatingsregelingen voor zelfstandigen en start-ups'; Zie ook mijn

blog <http://verblijfblog.nl/2015/12/07/een-verblijfsvergunning-als-start-up-voor-asielzoekers/>.