

In de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid bestond bij enkele fracties de behoefte een aantal vragen en opmerkingen voor te leggen aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de op 10 december 2021 ontvangen brief inzake het Advies verenigbaarheid 24-weken-eis met de Opvangrichtlijn (Kamerstuk 35 680, nr. 21).

De fungerend voorzitter van de commissie,
Peters

De adjunct-griffier van de commissie,
Van den Broek

Inhoudsopgave	blz.
I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties	2
Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie	2
Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie	3
Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie en GroenLinks-fractie	3
Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie	4
Vragen en opmerkingen van het lid van de BIJ1-fractie	5
II Antwoord/Reactie van de Minister	7

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van voorliggend Advies verenigbaarheid 24-weken-eis met de Opvangrichtlijn ((hierna: het advies) en hebben daarover nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie vragen de Minister of zij het met deze leden eens is dat het mogen en kunnen werken voor asielzoekers een belangrijk middel is om te integreren in de Nederlandse samenleving, en dat dit de beste manier is om ook een bijdrage te kunnen leveren aan deze samenleving. Is de Minister het voorts met deze leden eens dat het daarom ook belangrijk is om zoveel mogelijk drempels weg te nemen die dit werken verhinderen? Zo nee, waarom niet? Hoe ziet de Minister in dit licht de doeltreffendheid van de 24-weken-eis en het advies van de landsadvocaat hierover, die kortgezegd stelt dat de 24-weken-eis in strijd lijkt met het doeltreffendheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en met de Opvangrichtlijn¹, en het bovendien onnodig moeilijk maakt voor asielzoekers om te kunnen werken? Hoe kijkt de Minister ernaar dat, gelet op het advies van de landsadvocaat, in de periode 2016–2020 over 37.330 asielverzoeken slechts 1.380 mensen überhaupt de stap hebben gezet om een tewerkstellingsvergunning aan te vragen? Is duidelijk waar dit door komt? En hoe rijmt zich dat met de Opvangrichtlijn, in het bijzonder met artikel 15 lid 1 van de Opvangrichtlijn die lidstaten verplicht ervoor te zorgen dat verzoekers uiterlijk negen maanden nadat zij hun asielaanvraag hebben ingediend, toegang hebben tot de arbeidsmarkt, indien tegen die tijd nog geen beslissing op de asielaanvraag is genomen en de vertraging niet aan de verzoeker is te wijten, en lid twee van dit artikel waarin staat dat lidstaten (...) ervoor zorgen dat verzoekers daadwerkelijk toegang tot die arbeidsmarkt hebben?

De leden van de D66-fractie vragen de Minister te reageren op het advies van de landsadvocaat, waarin deze stelt dat «de inschatting is dat het Hof van Justitie van de Europese Unie zich kritisch zal opstellen jegens beperkingen op het recht op toegang tot de arbeidsmarkt zoals de Nederlandse 24-weken-eis, omdat het in strijd lijkt met het doeltreffendheidsbeginsel» en dat «een dergelijk ernstige beperking van een fundamenteel recht, dat onder meer in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is verankerd, [zich] onzes inziens moeilijk rechtvaardigen». Is de Minister het eens met deze leden dat gelet op de afspraken uit het coalitieakkoord waarin is afgesproken dat «alle Europese Unie (EU)-richtlijnen worden uitgevoerd» en dat het voor «kansrijke asielzoekers makkelijker wordt om (vrijwilligers)werk te doen» er eigenlijk

¹ Richtlijn 2013/33/EU.

geen (realistisch) alternatief is behalve de 24-weken-eis te herzien dan wel te laten vervallen? Zo nee, waarom niet?

Meer specifiek met betrekking tot de Werkloosheidswet (WW)-uitkering merken de leden van de D66-fractie op dat er formeel dan wel recht kan ontstaan op een WW-uitkering, maar dat op grond van het (huidige) artikel 19, eerste lid, aanhef en onder f, van de WW er geen recht meer bestaat op een WW-uitkering zodra de asielaanvraag wordt afgewezen. Opgebouwde WW-rechten kunnen bovendien in beginsel niet worden meegenomen naar het buitenland. Dat laatste is alleen mogelijk als de asielzoeker werk gaat zoeken in de EU, Europese Economische Ruimte (EER) of Zwitserland. Dat kan maximaal drie maanden en er is toestemming nodig van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Het gaat in het kader van de WW dus met name om asielzoekers die na 26 weken dienstbetrekking werkloos zouden worden en dan enkel totdat negatief op hun asielaanvraag wordt beslist. Kortom, dat zou dus geen reden meer zijn om de 24-weken-eis te handhaven. Deze leden zijn het eens met de Minister dat mensen die geen recht op verblijf hebben in Nederland zo snel mogelijk moeten terugkeren naar hun herkomstland en dat er geen verkeerde signalen uitgestraald moeten worden. Tegelijkertijd stellen deze leden vast dat het kabinet zich hier al op allerlei andere manieren voor inzet, met middelen die effectiever zijn en die de arbeidsmogelijkheden voor kansrijke asielzoekers niet belemmeren. Is de Minister dit met de leden van de D66-fractie eens en is de Minister bereid daartoe de 24-weken-eis hierop te wijzigen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de voorliggende documenten en hebben geen verdere vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie en GroenLinks-fractie

De leden van de PvdA-fractie en de GroenLinks-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het advies van de landsadvocaat over de verenigbaarheid van de 24-weken-eis met de Opvangrichtlijn. Deze leden vragen het kabinet toe te lichten wat de vervolgstappen zijn naar aanleiding van dit advies. De landsadvocaat geeft aan dat op meerdere terreinen nog vervolgonderzoek nodig is, is het kabinet voornemens deze onderzoeken te gaan doen? De leden van de PvdA-fractie en de GroenLinks-fractie zijn voornamelijk benieuwd of bekend is waarom het totaal aantal aanvragen voor een tewerkstellingsvergunning zo laag is, en waarom er relatief veel aanvragen worden geweigerd. Deze leden vragen zich voorts af of de 24-weken-eis een belemmering is voor asielzoekers om überhaupt te gaan zoeken naar werk, en in hoeverre werkgevers terughoudend zijn om asielzoekers aan te nemen, vanwege de 24-weken-eis. Zij moedigen het kabinet aan om dit verder te gaan onderzoeken.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie en GroenLinks-fractie of het kabinet de conclusie van de landsadvocaat deelt, dat de 24-weken-eis juridisch kwetsbaar is. Deze leden vragen waarom er in de Nederlandse formulering is gekozen voor het begrip «daadwerkelijke toegang» in plaats van «effectieve toegang», zoals in de meeste andere landen. Deelt het kabinet de conclusie van de landsadvocaat dat er geen sprake is van effectieve toegang tot de arbeidsmarkt, als er 28 weken per jaar geen werk mag worden verricht? En deelt het kabinet ook de conclusie dat zelfs bij «ruime lezing» van de richtlijn er geen sprake kan zijn van effectieve

toegang, als blijkt dat asielzoekers vanwege de 24-weken-eis nergens aan de slag kunnen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het advies van de landsadvocaat. Hoe reageert de Minister op het advies? Deze leden vragen daarbij tevens in te gaan op de mogelijke gevolgen hiervan op de sociale zekerheid. Kan de Minister nagaan hoe andere lidstaten omgaan met deze richtlijn in relatie tot de toegang tot de arbeidsmarkt van asielzoekers? De leden van de SGP-fractie verzoeken dit in een vergeleekend overzicht aan te geven.

De leden van de SGP-fractie lezen in de conclusie van het advies van de landsadvocaat dat gekeken zou moeten worden naar het effect (en daarmee de evenredigheid) van de betreffende beperking. Wat is op dit moment reeds bekend over het effect van de 24-weken-eis?

De leden van de SGP-fractie lezen in het juridisch kader van het advies dat volgens het kabinet in 2008 «een forse uitbreiding van de toegestane werkperiode (ten onrechte) opgevat [zou] kunnen worden als een publiek signaal dat permanent verblijf in ons land waarschijnlijk is». Is de Minister het met deze leden eens dat dit nog steeds een reëel en belangrijk punt is, dat moet worden meegewogen bij de beoordeling van dit vraagstuk?

De leden van de SGP-fractie lezen dat het verruimen van de wekeneis ook kan leiden tot oprekking van de referte-eis. Kan de Minister dit verder toelichten en aangeven wat de consequenties hiervan zijn?

De leden van de SGP-fractie lezen dat uit de considerans (punt 23) van de Opvangrichtlijn blijkt dat het essentieel is om duidelijke regels vast te stellen met betrekking tot de toegang van verzoekers tot de arbeidsmarkt, om de zelfstandigheid van verzoekers te bevorderen en de grote verschillen tussen de lidstaten te beperken. Kan de Minister dit nader toelichten en aangeven waar dan aan gedacht dient te worden?

De leden van de SGP-fractie constateren dat artikel 15 lid 1 van de Opvangrichtlijn de lidstaten verplicht ervoor te zorgen dat verzoekers uiterlijk negen maanden nadat zij hun asielaanvraag hebben ingediend, toegang hebben tot de arbeidsmarkt, indien tegen die tijd nog geen beslissing op de asielaanvraag is genomen en de vertraging niet aan de verzoeker is te wijten. In hoeverre wordt hier op dit moment invulling aangegeven, en verhoudt dit zich tot de 24-weken-eis? En welke ruimte biedt dit artikel voor de Nederlandse situatie?

De leden van de SGP-fractie constateren dat, volgens de Opvangrichtlijn, sprake dient te zijn van «daadwerkelijke toegang» tot de arbeidsmarkt. Deze leden menen dat met de 24-weken-eis sprake is van daadwerkelijke toegang (c.q. effectieve toegang) tot de arbeidsmarkt. Hoe beoordeelt de Minister dit?

De leden van de SGP-fractie lezen in overweging vier van het advies dat de landsadvocaat ook ingaat op de signaalwerking van uitbreiding van de 24-weken-eis ten aanzien van migranten. Daarnaast wordt expliciet ingegaan op het verkrijgen van recht op een WW-uitkering als gevolg hiervan, wat terugkeer mogelijk nog moeilijker maakt. Deze leden vragen de Minister in haar reactie dan ook nadrukkelijk in te gaan op deze effecten en zich daarbij rekenschap te geven van de wens te komen tot een restrictiever migratiebeleid, dat ook oog heeft voor de demografische gevolgen voor ons land.

Vragen en opmerkingen van het lid van de BIJ1-fractie

Het lid van de BIJ1-fractie heeft kennisgenomen van het advies verenigbaarheid van de 24-weken-eis met de Opvangrichtlijn van de landsadvocaat, dat is uitgebracht naar aanleiding van de vraag om verder onderzoek naar de rechtmatigheid van de beperking tot toegang tot de arbeidsmarkt tot maximaal 24 van de 52 weken voor asielzoekers die langer dan 6 maanden op hun vergunning wachten (artikel 6.2, eerste lid, sub c, van het ontwerpbesluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (BuWav)). In het advies wordt specifiek ingegaan op de verenigbaarheid van dit artikel met artikel 15 van de Opvangrichtlijn van de EU.

Het lid van de BIJ1-fractie vindt het opvallend dat het kabinet zoveel energie steekt in het onderzoeken of het beperken van toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers wettelijk mogelijk is, terwijl Nederland consequent niet voldoet aan de eigen wettelijke beslistermijn voor asielprocedures. Immers, als de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) zou voldoen aan de wettelijke beslistermijn, dan zou de 24-weken-eis minder relevant zijn.

Het lid van de BIJ1-fractie stelt dat deze kwestie onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie & Veiligheid (J&V) valt. Het lid van de BIJ1-fractie vraagt dan ook aan de Minister om in nauw contact met de Minister van J&V op te trekken in de verdere besluitvorming rondom het recht op betaalde arbeid gedurende de asielprocedure en daarbij aan te dringen op het versnellen en verbeteren van de asielprocedure in het kader van arbeidsintegratie. Onderzoek heeft al uitgewezen dat de negatieve psychologische consequenties van het lang wachten op asiel enorm zijn². Daarnaast wordt in onderzoek gesteld dat integratie in de arbeidsmarkt slechter verloopt naarmate de asielprocedure langer duurt³. Kan de Minister bevestigen dat zij samen zal werken met de Minister van J&V om de asielprocedure en het recht op betaalde arbeid tijdens deze procedure te verspoedigen? Kan de Minister dit verder toelichten?

Het lid van de BIJ1-fractie stelt dat het in ieders belang is als asielzoekers tijdens de procedure volledige toegang krijgen tot de arbeidsmarkt, dus zonder de beperking van 24 weken. Dit bevordert de integratie en leidt tot een betere kwaliteit van leven voor asielzoekers tijdens de asielprocedure – ongeacht of zij uiteindelijk asielstatus krijgen in Nederland. Tegelijkertijd zouden zij een deel van de oplossing kunnen zijn voor de aanpak van krapte op de arbeidsmarkt in Nederland. Het lid van de BIJ1-fractie vraagt aan de Minister of zij bereid is een onderzoek in te stellen naar hoe asielzoekers kunnen bijdragen aan de aanpak van de krapte op de arbeidsmarkt. Kan de Minister haar besluit hierover verder toelichten?

Het lid van de BIJ1-fractie overweegt dat de conclusie van het advies stelt dat de 24-weken-eis moeilijk te rechtvaardigen is, omdat het een ernstige beperking van een fundamenteel recht betreft dat in de grondrechten van de Europese Unie is verankerd. Dit lid vraagt aan de Minister welke acties zij gaat verbinden aan deze conclusie. Het advies is duidelijk dat het behouden van de 24-weken-eis juridisch kwetsbaar is, zelfs zonder onderzoek naar de specifieke consequenties van deze eis voor de

² Rockwoolfonden, 15 maart 2021, «Consequences of long waiting times in the asylum system», (https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/consequences-long-waiting-times-asylum-system_en).

³ Kosyakova, januari 2020, «The role of length of asylum procedure and legal status in the labour market integration of refugees in Germany», (https://www.researchgate.net/publication/343300881_The_role_of_length_of_asylum_procedure_and_legal_status_in_the_labour_market_integration_of_refugees_in_Germany).

daadwerkelijke en effectieve toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers. Nu dit duidelijk is, vraag het lid van de BIJ1-fractie aan de Minister of zij bereid is om de 24-weken-eis te laten varen. En maakt zij hierbij naast juridische overwegingen ook ethische en morele overwegingen? Betreft de Minister hierin ook haar overwegingen met betrekking tot krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt? Kan de Minister dit verder toelichten?

Het lid van de BIJ1-fractie is het eens met het kabinet waar het voordelen ziet in toegang tot arbeid tijdens de asielprocedure in het kader van snellere integratie bij asielzoekers die uiteindelijk een verblijfsstatus krijgen. Dit lid leest hierbij in overweging 3.10 echter ook dat het uitgangspunt van het kabinet, om maximaal 24 weken per jaar arbeid toe te staan aan vreemdelingen in procedure, is dat asielzoekers bij langere toegang tot arbeid zouden kunnen denken dat zij permanent in Nederland mogen blijven, en dat zij dan volgens de referte-eis van de Werkloosheidswet recht zouden krijgen op een uitkering na 26 weken arbeid. Deze redenering is ook aangehaald in de aanbiedingsbrief.

Het lid van de BIJ1-fractie ziet in deze redenering dat het kabinet vooral focust op het zo min mogelijk bieden van perspectief aan asielzoekers, en daarbij meer is gericht op terugkeer dan op volwaardige integratie van asielzoekers. Dit betreurt dit lid ten zeerste. Daarnaast vraagt het lid van de BIJ1-fractie zich af waar de aanname op gebaseerd is dat asielzoekers zouden denken dat zij permanent in Nederland zouden mogen blijven als zij meer dan 26 weken per jaar betaalde arbeid zouden mogen verrichten tijdens de asielprocedure. Dit lid vraagt dan ook aan de Minister op welke onderzoeken deze stelling gebaseerd is. En op welke andere wijzen kan de Minister deze aanname staven? En als de Minister hier geen onderliggend zwaarwegend bewijs voor aan kan leveren, is de Minister dan bereid om deze aanname volledig te schrappen zodat het geen onderdeel meer kan zijn van de besluitvorming over toegang tot betaalde arbeid voor asielzoekers die in procedure zijn?

Het lid van de BIJ1-fractie leest in overweging 3.12 van het advies dat de referte-eis voor artiesten, musici, filmmakers en hun technische ondersteuners sinds 2013 is veranderd van 16 naar 26 weken, gelijk met andere beroepsgroepen. In het ontwerpbesluit BuWav staat echter dat deze beroepsgroep slechts 14 weken per jaar mag werken terwijl zij in procedure zijn. Het lid van de BIJ1-fractie vraagt aan de Minister wat de redenering is achter de ongelijke behandeling van deze beroepsgroep. En is de Minister voornemens deze ongelijke behandeling te corrigeren in het ontwerpbesluit zodat alle beroepsgroepen gelijke rechten hebben? Zo nee, waarom niet?

Het lid van de BIJ1-fractie leest in overweging 3.13 van het advies dat wordt uitgelegd dat de vrees van het kabinet voor het feit dat asielzoekers recht zouden krijgen op een uitkering nadat zij 26 weken arbeid hebben verricht, zich beperkt tot de asielprocedure – en dat bij een negatief besluit op de procedure het recht op een uitkering komt te vervallen. Dit lid vindt het disproportioneel om recht op betaalde arbeid voor asielzoekers te beperken tot 24 weken op basis van de angst dat asielzoekers anders recht zouden krijgen op een uitkering. De disproportionaliteit zit in het zeer geringe aantal asielzoekers dat überhaupt betaald werk verricht tijdens de asielprocedure, waarbij de kans dat een asielzoeker in aanmerking komt voor een WW-uitkering ook gering is. Dit weegt absoluut niet op tegen de voordelen van vrije toegang tot de arbeidsmarkt in Nederland, die zoals het lid van de BIJ1-fractie al stelde zowel in het belang is van de asielzoeker als van de Nederlandse werkgever. Ook hier proeft dit lid cynisme bij het kabinet over asielzoekers.

Het lid van de BIJ1-fractie vraagt aan de Minister of zij kan onderbouwen dat er binnen de Nederlandse wet en regelgeving bepalingen zijn die het recht op een uitkering voor asielzoekers in procedure belemmeren. Indien deze er zijn, welke acties stelt de Minister dan voor om deze belemmeringen weg te nemen? En indien deze er niet zijn, is de Minister dan bereid om deze onderbouwing voor beperking van toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt te schrappen? Zo nee, waarom niet?

Het lid van de BIJ1-fractie leest dat overweging 4.12 van het advies melding maakt van het feit dat het aantal toegewezen aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen laag is, en dat het onduidelijk is waarom. Dit lid vraagt aan de Minister of zij bereid is om breder onderzoek te doen naar de redenen voor afwijzing van tewerkstellingsvergunningen, zodat duidelijk wordt welke factoren invloed hebben op de beperking van toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt voor asielzoekers. Hierbij is het belangrijk te differentiëren tussen factoren die te maken hebben met de 24-weken-eis en andere factoren, zoals onder andere gebrek aan informatie of ontoegankelijkheid van het systeem. Ook is het van belang verschillende arbeidssectoren hierin mee te nemen. Tot slot vindt het lid van de BIJ1-fractie het belangrijk dat in het onderzoek wordt meegenomen wat de ervaring is van asielzoekers in dit systeem. Kan de Minister haar visie hierop delen en bij toezegging tot onderzoek een tijdsplan daarvoor geven?

Het lid van de BIJ1-fractie leest in overweging 4.13–4.16 van het advies dat het Sociaal Cultureel Planbureau in een recent rapport stelt dat het gewenst is dat belemmeringen om in de opvangperiode betaald werk te verrichten, zoals de 24-weken-eis, worden weggenomen. Daarnaast wijst een rapport uit 2003⁴ uit dat de toenmalige beperkingen in het aantal weken betaalde arbeid een ernstige belemmering vormden voor zowel asielzoekers als werkgevers.

Het lid van de BIJ1-fractie vraagt aan de Minister om haar reactie op deze indicaties dat de 24-weken-eis beter los gelaten kan worden, los nog van de juridische kwetsbaarheid van deze regel. Het lid van de BIJ1-fractie vraagt of de Minister toe kan lichten of zij over zal gaan tot verder onderzoek over de impact van de 24-weken-eis op de daadwerkelijke en effectieve toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers. Zo ja, welke elementen zal zij hierin meenemen? Zo nee, waarom niet? En is de Minister bereid om in afwachting van de conclusies van dat onderzoek al over te gaan tot het loslaten van de 24-weken-eis? Zo nee, waarom niet?

II Antwoord/Reactie van de Minister

⁴ Regioplan, november 2003, «Asielzoekers en Werk – Evaluatie van de mogelijkheden van betaald werken in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen».