

Vergaderjaar 2023–2024

32 824

Integratiebeleid

Nr. 434

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juni 2024

Tijdens het tweeminutendebat Inburgering en integratie op 30 mei jl. heb ik uw Kamer toegezegd een brief te sturen over de mogelijkheid tot het aanpassen van de wachttermijn voor asielzoekers om te mogen werken in relatie tot de implementatie van de herziene Opvangrichtlijn. Tijdens het debat zijn op dit punt twee moties ingediend.¹ In deze brief informeer ik uw Kamer hierover, mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

Huidige Opvangrichtlijn

Het recht van asielzoekers op toegang tot de arbeidsmarkt volgt uit de Opvangrichtlijn.² Deze richtlijn bevat normen voor de opvang en bijbehorende voorzieningen die lidstaten aan asielzoekers moeten bieden. Op dit moment geldt op grond van de huidige Opvangrichtlijn dat lidstaten uiterlijk negen maanden na de asielaanvraag aan alle asielzoekers toegang tot de arbeidsmarkt moeten garanderen. Deze Europese regels zijn er onder andere op gericht om uitsluiting van de samenleving te voorkomen, zelfstandigheid van asielzoekers te bevorderen en hun integratie in de lidstaat te vergemakkelijken³. De Opvangrichtlijn biedt lidstaten de mogelijkheid om gunstigere bepalingen vast te stellen, bijvoorbeeld om geen of een kortere wachttermijn te hanteren. In de Wet arbeid vreemdelingen en onderliggende regelgeving is opgenomen dat asielzoekers arbeid mogen verrichten indien de asielaanvraag ten minste zes maanden in behandeling is.⁴ Daarnaast geldt voor de werkgever een tewerkstellingsvergunningplicht om asielzoekers te mogen laten werken.

¹ Kamerstukken II 2023/24, 32 824, nr. 426 en Kamerstukken II, 2023/24, 32 824, nr. 429.

² 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 (herschikking)

³ COM(2011) 320 definitief, p. 8 en 10.

⁴ En er voldaan is aan enige andere voorwaarden. Zie artikel 6.2 van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022.

Op 14 mei jl. is het EU-migratie- en asielpact door de Raad van de Europese Unie aangenomen. Onderdeel hiervan is een herziene Opvangrichtlijn.⁵ Binnen de herziene Opvangrichtlijn zullen lidstaten uiterlijk binnen zes maanden toegang tot de arbeidsmarkt moeten garanderen. Aan bepaalde in de Opvangrichtlijn expliciet genoemde categorieën asielzoekers van wie de asielaanvraag in de, in artikel 42 van de Asielprocedureverordening bedoelde, versnelde behandelingsprocedure wordt behandeld wordt geen toegang tot de arbeidsmarkt verleend of de reeds verleende toegang tot de arbeidsmarkt wordt ingetrokken. Daarbij gaat het om asielzoekers waarbij het niet waarschijnlijk is dat hun aanvraag zal worden ingewilligd, bijvoorbeeld omdat:

- Verzoeker uit een veilig land van herkomst komt; of
- Er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat de verzoeker een gevaar vormt voor de nationale veiligheid of de openbare orde van de lidstaat; of
- de verzoeker bij de indiening van het asielverzoek en de toelichting van de feiten alleen aangelegenheden aan de orde heeft gesteld die niet ter zake doen om uit te maken of hij of zij in aanmerking komt voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet;
- of de verzoeker de autoriteiten opzettelijk heeft misleid door valse informatie of documenten te verstrekken;

Dublinclaimanten die een overdrachtsbesluit hebben gekregen wordt eveneens geen toegang tot de arbeidsmarkt verstrekt of de reeds verleende toegang tot de arbeidsmarkt wordt ingetrokken. Ook de herziene Opvangrichtlijn biedt lidstaten de mogelijkheid om gunstigere bepalingen vast te stellen, door bijvoorbeeld de wachttermijn (voor bepaalde groepen asielzoekers) te verkorten. In de overwegingen van de richtlijn is opgenomen dat lidstaten worden aangemoedigd om kansrijke asielzoekers zo snel mogelijk toegang tot de arbeidsmarkt te bieden. Lidstaten hebben twee jaar de tijd om de herziene Opvangrichtlijn te implementeren na de inwerkingtreding. De regels uit de herziene Opvangrichtlijn, ook voor wat betreft de toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers, moeten uiterlijk 12 juni 2026 geïmplementeerd zijn in de Nederlandse wet- en regelgeving.

Differentiatie toegang tot de arbeidsmarkt tussen asielzoekers met een kansarme asielaanvraag en een kansrijke asielaanvraag onder de herziene Opvangrichtlijn

In Nederland wordt eerder dan de maximale termijn van negen maanden op basis van de huidige Opvangrichtlijn toegang verleend tot de arbeidsmarkt; namelijk na zes maanden. Er is dus gebruik gemaakt van de mogelijkheid om tot een gunstigere bepaling te komen.

Het aanpassen van de wachttermijn en daarbij te differentiëren in deze termijn tussen asielzoekers met een kansrijke en een kansarme asielaanvraag is in het kader van de brede migratieagenda door het kabinet besproken. Het differentiëren in de wachttermijn, binnen de kaders van de huidige Opvangrichtlijn, lijkt juridisch haalbaar. Alvorens een beslissing genomen kan worden of een dergelijke differentiatie opportuun is, dient nauwkeurig nader in kaart te worden gebracht wanneer een asielaanvraag kansrijk of kansarm is, en welke consequenties het differentiëren op basis van dit onderscheid voor de uitvoering met zich meebrengt.

⁵ Richtlijn (EU) 2024/1346 van het Europees parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming

Op basis van de herziene Opvangrichtlijn zal reeds gedifferentieerd worden tussen verschillende categorieën asielzoekers. Allereerst de asielzoekers uit de expliciet genoemde categorieën van wie de asielaanvraag wordt behandeld in de versnelde procedure en die geen toegang tot de arbeidsmarkt kunnen krijgen. Daarnaast zijn er asielzoekers van wie de aanvraag versneld wordt behandeld, maar die niet behoren tot een van de expliciet genoemde categorieën en zodoende niet mogen worden uitgesloten van de arbeidsmarkt. Als laatst zijn er dan nog de asielzoekers die niet in de versnelde procedure terecht komen en dus de reguliere procedure zullen doorlopen, waarbij de toegang tot de arbeidsmarkt niet mag worden uitgesloten. Hierbij bestaat de mogelijkheid om voor nader te bepalen groepen asielzoekers tot gunstigere bepalingen te komen. Of verdere differentiatie naar kansrijkheid van de asielaanvraag opportuun is, moet eveneens nader in kaart worden gebracht.

Voor wat betreft de vraag of voorafgaand aan de implementatie van de herziene Opvangrichtlijn onderscheid gemaakt kan worden tussen verschillende groepen asielzoekers in de wachtermijn zijn er een aantal aandachtspunten. Zo zou de IND, wanneer een werkgever bij UWV een tewerkstellingsvergunning aanvraagt, voor een asielzoeker moeten kunnen aangeven of de asielaanvraag al dan niet kansrijk is. Daarbij moet worden bekeken wat dit betekent voor de behandeling van een aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning bij UWV, en welke overige uitvoeringstechnische vraagstukken voor onder andere bijvoorbeeld de IND dit met zich brengt.

Duidelijk is wel dat een dergelijke wijziging extra druk zal leggen op de uitvoering. De verwachting daarbij is dat een dergelijke aanpassing dusdanig veel tijd in beslag neemt, waarbij ook rekening gehouden moet worden met een overgangstermijn voor asielzoekers die reeds aan het werk zijn, dat dit niet in verhouding staat tot de termijn van twee jaar waarbinnen de herziene Opvangrichtlijn geïmplementeerd moet worden. Het aanpassen van de wachtermijn waarbij wordt gedifferentieerd in de wachtermijn tussen verschillende groepen asielzoekers, vooruitlopend op de implementatie van de herziene Opvangrichtlijn acht ik daarom niet realistisch. Daarnaast kan het voor onduidelijkheid zorgen bij zowel asielzoekers als werkgevers als bij implementatie van de herziene Opvangrichtlijn de regelgeving opnieuw gewijzigd zou worden.

Daarbij geldt ook dat lidstaten op grond van het beginsel van Unietrouw gedurende de omzettingstermijn van richtlijnen zich dienen te onthouden van het nemen van maatregelen die het bereiken van de doelstellingen van de Europese regelgeving moeilijker maken. Dit betekent dat het wijzigen van de wachtermijn voor asielzoekers met een kansarme asielaanvraag – voor zover dit niet in lijn is met de herziene Opvangrichtlijn – juridisch gezien niet meer mogelijk is.

Gelet op het bovenstaande is het aanpassen van de wachtermijn naar negen maanden voor alle asielzoekers in spoor 1 en 2 zoals genoemd in de motie van het lid Becker en het lid Flach niet mogelijk. Het kabinet schat in dat aanpassen van de wachtermijn naar drie maanden voor alle asielzoekers, zoals opgenomen in de motie van het lid Ceder thans juridisch wel mogelijk is, maar uitvoeringstechnisch nader zou moeten worden uitgewerkt, naast de eventuele belemmeringen in relatie tot de implementatie van de herziene Opvangrichtlijn.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip