



Universiteit Utrecht



Mogelijkheden tot arbeidsmarkttoetreding van asielzoekers in Nederland: wat kunnen we leren van het Zweedse voorbeeld?

Naam: Lina Knol
Studentnummer: 4031059
Instelling: Universiteit Utrecht
Opleiding: Master Onderneming en Recht
Datum: 28 juni 2019
Aantal woorden: 16122
Scriptiebegeleider: Frans Pennings

Samenvatting

De vraag die in dit onderzoek centraal staat is welke verschillen en overeenkomsten de Nederlandse en Zweedse regelingen en praktijk kennen ten opzichte van de arbeidsmarkttoegang van asielzoekers en of de Zweedse ervaringen bruikbaar zouden zijn voor de verdere ontwikkeling van de arbeidsmarkttoegang van asielzoekers in Nederland, en zo ja, onder welke voorwaarden.

Uit dit onderzoek kwam voort dat Nederland enkele restricties tot arbeidsmarkttoetreding van asielzoekers kent in de Wet arbeid vreemdelingen, die niet allen in lijn zijn met de Opvangrichtlijn 2013/33/EU. Hierbij gaat het om de restrictie dat een tewerkstellingsvergunning pas zes maanden na de start van een asielprocedure mag worden aangevraagd (artikel 2a, lid 1, sub a BuWav) en het feit dat een tewerkstellingsvergunning wordt voor ten hoogste een jaar verleend, waarvan ten behoeve van tijdelijk werk ten hoogste vier en twintig weken gewerkt mag worden (art. 2a, lid 1, sub c BuWav);

Om verder vast te stellen of de verdere ontwikkeling van de arbeidsmarkttoegang van asielzoekers in Nederland raadzaam is, zijn de belangrijkste bezwaren tegen verruiming en de belangrijkste redenen tot verruiming van de arbeidsmarkttoetreding van asielzoekers onderzocht. Uit dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat de gestelde bezwaren tegen een verruiming van de arbeidsmarkttoegang van asielzoekers niet ondersteund worden door het onderzoek, terwijl de redenen tot verruiming van de arbeidsmarkttoegang grotendeels wel een bewezen positief effect hebben. De Zweedse ervaringen zijn bruikbaar bij het inkleuren van deze verruiming aangezien de verwachte negatieve effecten in Zweden niet zijn terug te zien, terwijl er wel een versneld integratieproces is waargenomen in vergelijking met Nederland. Dit zijn indicatoren dat bij de verruiming van arbeidsmarkttoegang voor asielzoekers in Nederland de Zweedse regelingen in Zweden een goed voorbeeld zijn om nieuwe wetgeving op te modelleren. Het tweede deel van de hoofdvraag kan dan ook bevestigend worden beantwoord.

Gebaseerd op deze conclusies doe ik de volgende aanbevelingen:

i) De tewerkstellingsvergunning kan blijven bestaan, maar dient te worden verleend bij de asielaanvraag in plaats van na een periode van zes maanden

Het is nodig om directe toegang tot de arbeidsmarkt te garanderen ten behoeve van het integratieproces van de asielzoeker en/of asielstatushouder en om de kosten van de asielopvang en bijstandsafhankelijkheid terug te dringen. Dit betekent ook dat enkele voorwaarden uit artikel 8, lid 2 Wav en artikel 4, lid 1 Wav voor het verlengen van de tewerkstellingsvergunning opnieuw onder de loep genomen dienen te worden.

ii) De werkzaamheden van asielzoekers dienen niet beperkt te worden in tijd.

Werkzaamheden van asielzoekers mogen op grond van Europese wetgeving niet beperkt worden in tijd, wat betekent dat deze regeling in artikel 2a, lid 1, sub c BuWav geschrapt dient te worden.

iii) Asielzoekers dienen te worden uitgesloten van het recht op een werkloosheidsuitkering

Aanbeveling twee zorgt ervoor dat asielzoekers kunnen voldoen aan de referte-eis voor een werkloosheidsuitkering. Het is echter onwenselijk dat men tijdens een asielprocedure reeds aanspraak kan maken op zo'n uitkering, omdat het bureaucratisch tot een complexe situatie kan leiden indien een asielaanvraag vervolgens wordt afgewezen. Dit betekent dat asielzoekers op een andere manier dienen te worden uitgesloten van het recht op een werkloosheidsuitkering door een wijziging in de Werkloosheidwet.

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	5
1.1	Onderzoeksvraag en deelvragen.....	6
1.2	Afbakening van het onderzoek	7
1.3	Methodologie.....	7
1.4	Veelvoorkomende termen	8
2	DE WET ARBEID VREEMDELINGEN	10
2.1	Historie van de Wav	10
2.2	Het instrumentarium van de Wav	11
2.2.1	Het werknemers- en werkgeversbegrip.....	12
2.2.2	De weigeringsgronden.....	12
2.2.3	De sancties.....	13
2.3	Restricties tot arbeidsmarkttoetreding die voortkomen uit de Wav.....	14
2.3.1	De tewerkstellingsvergunning	14
2.3.2	Het maximum van 24 weken aan werkzaamheden	15
2.4	Is de Wav in lijn met de Opvangrichtlijn 2013/33/EU?	16
3	HET ZWEEDSE VOORBEELD	19
3.1	Een kort overzicht van asielmigratie in Zweden.....	19
3.2	De Zweedse asielwetgeving.....	21
3.3	Arbeidsmogelijkheden voor asielzoekers.....	22
3.4	Arbeidsrestricties voor asielzoekers	23
3.5	Is de Zweedse wetgeving in lijn met de Opvangrichtlijn 2013/33/EU?	25
4	HET VRAAGSTUK DE VERRUIMDE ARBEIDSMARKTTOETREDING	26
4.1	Verdringing van nationaal en Europees arbeidsaanbod	26
4.1.1	Verdringing in Nederland	26
4.1.2	Verdringing in Zweden.....	27
4.1.3	Verder onderzoek naar verdringende effecten	27
4.2	Aanzuigende werking	28
4.2.1	Aanzuigende werking in Nederland.....	28
4.2.2	Aanzuigende werking in Zweden	29
4.2.3	Verder onderzoek naar de aanzuigende werking	30
4.3	Verwachting wekken over verblijfsrechten.....	31
4.4	Opbouw WW-rechten	32
4.4.1	Opbouw WW-rechten in Nederland.....	32
4.4.2	Opbouw WW-rechten in Zweden	33
4.5	Invulling wachttijd	34
4.5.1	Invulling wachttijd in Nederland.....	34

4.5.2	Invulling wachttijd Zweden	35
4.6	Terugdringen kosten	35
4.6.1	Terugdringing kosten door middel van verruimde arbeidsmarkttoegang	35
4.6.2	Terugdringing kosten in Zweden.....	37
4.7	Bevorderen integratieproces	37
4.7.1	Vervroegde arbeidsmarkttoegang en het integratieproces	37
4.7.2	Het integratieproces in Zweden	39
5	CONCLUSIE	42
5.1	Conclusie	42
5.2	Discussie.....	45
5.3	Aanbevelingen	45
	Literatuurlijst	47

1 INLEIDING

De Europese vluchtelingen crisis houdt ook in 2018 aan. Het aantal asielverzoeken in Nederland is in 2018 zelfs enigszins toegenomen ten opzichte van 2016 en 2017.¹ Niet alleen de opvang van deze grote groep mensen is een belangrijk politiek en juridisch vraagstuk, maar ook de rechten die aan hen toekomen. Een van die rechten is het recht op arbeid, wat onder andere is vastgelegd in de Universele verklaring van de rechten van de mens (UVRM), het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVIESC) en het Europees Sociaal Handvest (ESH).

Dit recht op arbeid wordt in Nederland echter beperkt door de Wet arbeid vreemdelingen (voortaan: Wav), waardoor ook asielzoekers ten tijde van hun asielprocedure veel obstakels tegenkomen wanneer zij de arbeidsmarkt willen betreden. Zo mogen asielzoekers, net als andere onderdanen van derde landen, niet aan de arbeid zonder een tewerkstellingsvergunning.² Daar komt bij kijken dat deze tewerkstellingsvergunning pas kan worden aangevraagd zes maanden nadat een asielverzoek is ingediend.³ Ook kan de tewerkstellingsvergunning voor maximaal 24 weken binnen een totale termijn van 52 weken worden verleend.⁴ Dat het recht op arbeid voor asielzoekers beperkt wordt is an sich niet verrassend: Europese wetgeving, zoals de Richtlijn 2013/33/EU (hierna: Opvangrichtlijn), geeft hier expliciet toestemming tot⁵ en ook onze mede-Lidstaten hebben veelal beperkingen in het nationaal recht vastgelegd.

Er zijn verscheidene redenen om de toegang tot de arbeidsmarkt van asielzoekers te willen beperken: er is de angst dat arbeid door asielzoekers zou leiden tot verdringing van nationaal en Europees arbeidsaanbod, het wordt ongewenst geacht dat asielzoekers recht op een WW-uitkering opbouwen wanneer ze langer dan de referentieperiode werken, en men is bang dat door de asielzoeker te laten werken verwachtingen zouden kunnen worden gewekt over verblijfsrechten.⁶ Wellicht het belangrijkste tegenargument is dat de verruiming van de arbeidsmarkttoetreding van asielzoekers aanzuigende werking zou hebben.⁷

Er zijn echter ook vele argumenten die pleitten voor de verruiming van de arbeidsmarkttoegang van asielzoekers. Niet alleen is de mogelijkheid om arbeid uit te voeren tijdens de asielprocedure een nuttige manier om de, vaak lange, wachttijd uit te zitten, daarnaast stelt menig onderzoeker dat vroege arbeidsmarkttoetreding van asielzoekers essentieel is voor de integratie van asielzoekers. Dit is in ieder geval van belang zodra men statushouder wordt.⁸ Aangezien asielzoekers een vergoeding verschuldigd zijn aan het COA in de kosten van hun opvang en de opvang van hun gezinsleden indien zij vermogen of

¹ Centraal Bureau voor de Statistiek, *Meer asielzoekers in 2018, minder nareizigers*, 11 februari 2019. Geraadpleegd via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/07/meer-asielzoekers-in-2018-minder-nareizigers>

² Art. 2, lid 1 Wav

³ art. 2a, lid 1, sub Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen

⁴ Art. 8 Wav

⁵ Art. 15, lid 2 Richtlijn 2013/33/EU

⁶ De Lange (2016), p. 179-180

⁷ Ibid

⁸ Tanay & Peschner (2017), p. 15; Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2013), International Labour Organization (2017)

inkomsten hebben⁹, is het verruimen van de arbeidsmarkttoetreding ook een effectieve manier om de kosten van opvang terug te dringen.

In dit onderzoek wil ik ingaan op de vraag of de restricties op arbeidsmarkttoetreding van asielzoekers die voortkomen uit de Wet arbeid vreemdelingen nodig zijn of dat er een verruiming van deze arbeidsmarkttoegang mogelijk is, en zo ja, op welke manier dit gefaciliteerd kan worden. Door een vergelijking te maken met de Zweedse wetgeving op dit gebied wil ik kijken wat de mogelijkheden zouden zijn om de uitsluitingsmechanismen in de Nederlandse wetgeving te beperken of zelfs geheel weg te nemen. De keuze voor Zweden is ingegeven door meerdere factoren. Zo is Zweden net als Nederland een 'key destination country'¹⁰ voor asielzoekers; de landen kennen een vergelijkbare instroom aan asielmigranten en een vergelijkbare wachtermijn voor beslissing over de verblijfstatus van deze asielzoekers. Daarnaast scoort Zweden wereldwijd het hoogst van alle landen op de Migrant Integration Policy Index (MIPEX)¹¹, wat betekent dat het Zweedse beleid het effectiefst is met betrekking tot de integratie van migranten. Sterker nog, als het gaat om mobiliteit op de arbeidsmarkt, waar onder andere factoren als directe toegang tot de arbeidsmarkt en sociale zekerheidsrechten meetellen, scoort Zweden 98 uit 100 punten tegenover een 'schamele' 73 punten die aan Nederland zijn toegekend.

Het bovenstaande geeft aan dat er ruimte is voor verbetering met betrekking tot de integratie van vluchtelingen in Nederland, iets waarbij toegang tot de arbeidsmarkt een cruciale factor is. De bezwaren die in Nederland spelen tegen de arbeidsmarkttoetreding van vluchtelingen gelden net zo goed voor Zweden, maar daar kent men niet dezelfde uitsluitingsmechanismen. Door het Zweedse beleid onder de loep te nemen hoop ik een schets te kunnen maken van hoe Nederlandse wetgeving de arbeidsmarkttoetreding van vluchtelingen zou kunnen faciliteren en deze mensen de kans te geven om te participeren in arbeid zonder daarbij voorbij te gaan aan de bezwaren die daartegen gelden.

1.1 Onderzoeksvraag en deelvragen

In deze scriptie richt ik mij op een drietal maatregelen uit de Wet arbeid vreemdelingen die de toegang voor asielzoekers tot de arbeidsmarkt beperken. Deze zijn als volgt:

- i) Het is een werkgever verboden een vreemdeling in Nederland arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning (artikel 2 Wav);
- ii) Deze tewerkstellingsvergunning mag pas zes maanden na de start van een asielprocedure worden aangevraagd (artikel 2a, lid 1, sub a Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen);
- iii) Een tewerkstellingsvergunning wordt voor ten hoogste een jaar verleend, waarvan ten behoeve van tijdelijk werk ten hoogste vier en twintig weken gewerkt mag worden (art. 2a, lid 1, sub c Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen);

De vraag is in hoeverre deze maatregelen daadwerkelijk nodig zijn om de Nederlandse arbeidsmarkt te beschermen tegen de verwachte ongunstige effecten van een verruimde

⁹ Art. 20 Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005

¹⁰ Eurofound (2016)

¹¹ MIPEX wordt gecoördineerd door het CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs) en de Migration Policy Group, en ondersteund door de EU, zie: www.mipex.eu

arbeidsmarkttoetreding van asielzoekers. Om deze vraag te beantwoorden zal ik in deze onderzoeken welke in- en uitsluitingsmechanismen bestaan op de Zweedse arbeidsmarkt en wat de effecten daarvan zijn. Bovendien kan men zich afvragen of deze maatregelen wel in lijn zijn met de Opvangrichtlijn en het voorstel tot herziening van deze Richtlijn die op dit moment aanhangig is.¹²

Hieruit volgt de volgende onderzoeksvraag:

“Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen arbeidsmarkttoegang voor asielzoekers in de Nederlandse en Zweedse regelingen en praktijk en zouden de Zweeds ervaringen bruikbaar zijn voor de verdere ontwikkeling van de arbeidsmarkttoegang van asielzoekers in Nederland, en zo ja, onder welke voorwaarden?”

Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag zullen een aantal deelvragen beantwoord worden. Ten eerste zal ik analyseren welke restricties tot arbeidsmarkttoetreding van asielzoekers uit de Wet arbeid vreemdelingen voortkomen en in hoeverre deze in lijn zijn met de Opvangrichtlijn (hoofdstuk 2). Voorts wordt gekeken naar de arbeidsmarkttoegang van asielzoekers in Zweden en in hoeverre dit beleid in overeenstemming is met de Opvangrichtlijn (hoofdstuk 3). Daarnaast zal gekeken worden naar de bezwaren tegen en de redenen tot verruiming van de arbeidsmarkttoetreding van asielzoekers, en in hoeverre deze effecten terug te vinden zijn in Nederland, Zweden en de rest van Europa (hoofdstuk 4). Aan de hand van deze analyses zal ik een antwoord geven op de vraag of de arbeidsmarkttoegang voor asielzoekers in Nederland verruimd kan worden, en zo ja, op welke manier (hoofdstuk 5).

1.2 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek zal beperkt worden tot restricties die voortkomen uit de Wet arbeid vreemdelingen. Er zal niet worden gekeken naar restricties die voortkomen uit de aard van het Nederlandse arbeidsrecht, zoals cultuur- en taalbarrières en het gebrek aan kennis van vluchtelingen over concepten als de arbeidsovereenkomst, de overeenkomst van opdracht, etc. Er is gekozen om drie specifieke artikelen, die in de vorige paragraaf zijn terug te vinden, nader te onderzoeken. Deze artikelen worden geacht de grootste restricties te zijn met betrekking tot de arbeidsmarkttoetredingsmogelijkheden van asielzoekers.

Daarnaast zal het onderzoek zich richten op restricties tot arbeid tijdens de asielprocedure. Dit is omdat de restricties tot arbeidsmarkttoetreding van statushouders niet rechtstreeks voortkomen uit de Wet arbeid vreemdelingen. Desondanks zal de situatie van asielstatushouders af en toe besproken worden, omdat deze relevant kan zijn bij het meten van resultaten van een open arbeidsmarkt.

1.3 Methodologie

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag zal er literatuuronderzoek gedaan worden. Daarnaast zal er worden gekeken naar wetgeving (Wav, Opvangrichtlijn 2013/33/EU en wetgeving van lidstaten van de Europese Unie), de wetsgeschiedenis van bovengenoemde wetgeving en eventueel de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU.

¹² COM(2016) 465 final

Er zal enerzijds een rechtsvergelijking met het Zweedse beleid met betrekking tot de arbeidsmarkttoetreding van asielzoekers gemaakt worden en anderzijds zal geëvalueerd worden of de Wet arbeid vreemdelingen en het Zweedse beleid in lijn zijn met het geldend Europees regime. Deze eerste vergelijking draagt bij aan de vraag of en op welke manier de arbeidsmarkttoegang voor asielzoekers verruimd zou kunnen worden en welke effecten dat eventueel met zich mee zou kunnen brengen. De tweede vergelijking zal toetsen of beide landen voldoen aan de verplichtingen voortkomend uit het Europees recht.

Om de (economische effecten) te meten van respectievelijk het Zweedse en het Nederlandse arbeidsmarktbeleid zal er ook worden gekeken naar statistische gegevens. Hiervoor zal voornamelijk data van nationale statistische instituten, zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en Statistiska centralbyrån (CSB) gebruikt worden. Ook statistische data van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD) en Eurostat zal in vergelijkende situaties worden aangewend.

1.4 Veelvoorkomende termen

In het publieke debat worden termen uit het asielrecht vaak als inwisselbaar gebruikt. Dit leidt tot veel onduidelijkheid over welke categorieën personen daadwerkelijk bedoeld worden. Om deze onduidelijkheid in dit onderzoek te voorkomen worden in deze paragraaf een aantal veelvoorkomende termen en hun definitie besproken. Ook worden een aantal arbeidsmarkt-gerelateerde begrippen uitgelegd.

Vreemdeling – Een vreemdeling is eenieder die in een land woont waar zij niet de nationaliteit van bezit.

Vluchteling – Aldus het VN-Vluchtelingenverdrag is een vluchteling een persoon die in zijn thuisland gegronde vrees heeft voor vervolging op basis van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging en geen bescherming heeft in het thuisland tegen deze vervolging.

Asielzoeker – Een asielzoeker is iemand die een ander land om bescherming vraagt door een asielverzoek in te dienen. Asielzoekers zijn nog in afwachting van een beslissing op hun asielverzoek.

Asielzoekers zijn niet per definitie vluchtelingen: als zij niet in aanmerking komen voor een vluchtelingenstatus in de zin van het VN-Vluchtelingenverdrag kunnen zij alsnog een subsidiaire beschermingsstatus krijgen indien zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat zij, bij terugkeer naar hun land van herkomst, een reëel risico zouden lopen op de doodstraf, op marteling of op ernstige en individuele bedreiging als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een gewapend conflict.

Asielstatushouder – Een asielstatushouder is iemand die een verblijfsvergunning heeft verkregen ten gevolge van hun asielverzoek. Deze verblijfsvergunning kan permanent of tijdelijk zijn.

Migrant – Een migrant is iemand die zich vanuit het ene land naar een andere land verplaatst. Het migratiemotief maakt niet uit voor de kwalificatie als migrant.

Asielmigrant – Een asielmigrant kan een asielzoeker, asielstatushouder of uitgenodigde vluchteling zijn. Voorwaarde is dat diegene is opgenomen in het gemeentelijk bevolkingsregister.

Arbeidsmigrant – Een arbeidsmigrant is iemand die zijn land, streek of stad verlaat om ergens anders (beter betaald) werk te vinden. Vaak is deze migratie op vrijwillige basis en voor een beperkte duur.

Open arbeidsmarkt – Indien er in deze thesis gesproken wordt van een open arbeidsmarkt wordt daarmee bedoeld op een arbeidsmarktbeleid waar de toelating van asielzoekers niet-beperkend is. Dit betekent dat asielzoekers makkelijk en snel de arbeidsmarkt kunnen betreden.

Gesloten arbeidsmarkt – Indien er in deze thesis wordt gesproken van een gesloten arbeidsmarkt wordt daarmee bedoeld op een arbeidsmarktbeleid waar de toelating van asielzoekers restrictief is. Dit betekent dat asielzoekers niet (zomaar) de arbeidsmarkt mogen betreden en vaak een wachttermijn hebben voordat dit wel mag.

Economische integratie – Als er in deze thesis wordt gesproken van economische integratie wordt daarmee bedoeld dat een asielzoeker deel gaat uitmaken van de arbeidsmarkt van het land waar hij of zij verblijft. Dit betekent onder andere dat hij of zij in dezelfde mate als de inheemse bevolking actief is op de arbeidsmarkt, en in dezelfde mate wordt beloond.

Sociale integratie – Als er in deze thesis wordt gesproken van sociale integratie wordt daarmee bedoeld dat een asielzoeker deel gaat uitmaken van de sociale structuur van het land waar hij of zij verblijft. Dit betekent onder andere dat zij sociale contacten en relaties hebben met de inheemse bevolking van het land.

2 DE WET ARBEID VREEMDELINGEN

In dit hoofdstuk wordt de Wet arbeid vreemdelingen besproken, inclusief zijn voorlopers, zijn instrumentarium en de beperkingen die hij voortbrengt voor asielzoekers die de arbeidsmarkt willen betreden. Ook zal er worden gekeken of de Wav voldoende garanties biedt voor arbeidsmarkttoetreding van asielzoekers in het licht van de Opvangrichtlijn en het voorstel tot wijziging van deze Richtlijn.

2.1 Historie van de Wav

De regulering van de toelating van buitenlandse werknemers op de Nederlandse arbeidsmarkt is niks nieuws: reeds in de jaren dertig werd als antwoord op de groeiende werkloosheid het eerste instrument ingevoerd om een restrictief en selectief toelatingsbeleid met betrekking tot arbeidsmigratie te bewerkstelligen. Deze Wet tot regeling van het verrichten van arbeid in loondienst door vreemdelingen (Wrav) gaf de overheid de mogelijkheid om te bepalen in welke beroepen de werkgever een vergunning nodig had om vreemdelingen in dienst te nemen.¹³ Hier duikt voor het eerst in de Nederlandse wetsgeschiedenis de arbeidsvergunning op. Waar voor 1945 het toelatingsbeleid voornamelijk gericht was op de vraag of er een bezwaar was tegen de toelating van een vreemdeling, keek men na de oorlog juist naar de vraag of er daadwerkelijk een Nederlands belang gediend werd bij de toelating van een vreemdeling.¹⁴

In de jaren vijftig volgde een aantal sociale maatregelen die de behoefte aan buitenlandse arbeidskrachten versterkte: zo werd de leerplichtige leeftijd verhoogd en werd de vijfdaagse werkweek ingevoerd, waardoor het nationale arbeidsaanbod sterk daalde.¹⁵ Daarnaast kende Nederland begin jaren zestig een aanzienlijke economische groei. Om het tekort op de Nederlandse arbeidsmarkt te beperken werden vanuit het Middellandse Zeegebied vele werknemers aangetrokken. Daarnaast werd in 1969 de Wet Arbeidsvergunning Vreemdelingen aangenomen.¹⁶ Deze wet zorgde ervoor dat in plaats van een op naam van de werkgever gestelde werkvergunning, zoals Nederland tot dan toe verplichtte, een op naam van de vreemdeling gestelde arbeidsvergunning verplicht werd. Deze wetswijziging was onder andere nodig om de afspraken uit het Benelux Arbeidsverdrag na te kunnen komen en om aan een Europeesrechtelijke verplichting te doen die voortkwam uit EEG-Verordening 15/61.

Al snel bleek echter dat de instroom van buitenlandse werknemers die volgde op deze wijzigingen groter was dan van tevoren geanticipeerd. Ook ontstond er de nodige maatschappelijke onrust over het grote aantal (illegaal) aanwezige buitenlandse werknemers.¹⁷ Dit leidde tot de Wet arbeid buitenlandse werknemers (Wabw) welke in 1979 werd geïmplementeerd. De Tweede Kamer achtte het noodzakelijk een restrictief toelatingsbeleid te implementeren, om de belangen van Nederlandse werknemers te beschermen.¹⁸ Dit hield in dat met name de komst van nieuwe niet-EG arbeidsmigranten beperkt diende te worden. Twee instrumenten werden ingevoerd om dit mogelijk te maken:

¹³ Art. 2 Wrav, *Stb.* 1934, 257.

¹⁴ Franssen (2013), p. 4.

¹⁵ De Lange (2007), p. 89.

¹⁶ Wet Arbeidsvergunning Vreemdeling, *Stb.* 1964, 72.

¹⁷ De Lange (2007), p. 190

¹⁸ *Kamerstukken II 1993/1994*, 23 574, 3, p. 1.

de tewerkstellingsvergunning en een vergunningslimiet. De tewerkstellingsvergunning moest door de werknemer worden aangevraagd in plaats van door de vreemdeling om toegang tot de arbeidsmarkt te verzekeren.¹⁹ De Wabw kende twee imperatieve en vijf facultatieve weigeringsgronden voor zulk soort aanvragen, waaronder bijvoorbeeld het geval waarin voldoende arbeidsaanbod op de nationale arbeidsmarkt verzekerd was.²⁰ De vergunningslimiet hield in dat het aantal tewerkstellingsvergunningen per onderneming beperkt was.

Het succes van de Wabw was gering: al voor de invoering kwam er van alle kanten kritiek op de voorgestelde wijzigingen. Zo vond men dat ze onvoldoende mogelijkheden bood om gedoseerd tewerkstellingsvergunning te verlenen en dat ze het vergunningenbeleid niet voldoende was toegesneden op de sectorale arbeidsmarktsituatie.²¹ Slechts vier maanden na de invoering van de Wabw werden verschillende moties ingediend om de wet aan te passen, zoals bijvoorbeeld een motie verzoekend om de bescherming van illegale werknemers te garanderen, en een andere motie juist om de werving van buitenlandse werknemers zoveel mogelijk uit te sluiten.²² Ook bleek na invoering van de Wabw dat de maatregelen niet voldoende mogelijkheden boden om een vergunningenbeleid te voeren dat was geschikt was om in te spelen op de sectorale arbeidsmarktsituatie.²³ Gezien de wisselende werkloosheid werd dit onwerkzaam geacht.²⁴ Niet onbelangrijk was daarnaast het feit dat de uitbreiding van de Europese Unie ervoor zorgde dat er meer mogelijkheden waren om op de interne Europese arbeidsmarkt in de arbeidsbehoeften te voorzien, wat de behoefte aan niet-EER arbeidsmigranten nog verder beperkte.²⁵ Dit allen leidde in 1995 tot de Wet arbeid vreemdelingen (Wav).

2.2 Het instrumentarium van de Wav

De Wav kent dezelfde doelstellingen als de Wabw, namelijk:

- i) Handhaving van de restrictieve toelating van arbeidsmigranten;
- ii) Verbetering van de allocatie op de arbeidsmarkt;
- iii) Bestrijding van illegale tewerkstelling;
- iiii) Het laten van een zo groot mogelijke arbeidskeuze aan eenmaal duurzaam tot Nederland toegelaten vreemdelingen.²⁶

De kern van de Wav is terug te vinden in artikel 2, dat stelt dat het een werkgever verboden is een vreemdeling in Nederland arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning. Deze tewerkstellingsvergunning dient te worden aangevraagd door de werkgever op grond van artikel 6 Wav. Over het afgeven, verlengen en intrekken van zulks een vergunning wordt bepaald door de Minister van Sociale Zaken en Welgelegenheid (SZW).²⁷ Daarnaast kan bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat een bepaalde categorie van

¹⁹ Art. 5-11 Wabw, *Stb.* 1978, 737

²⁰ Art. 12-16 Wabw, *Stb.* 1978, 737

²¹ Franssen (2013), p. 7; Zie voor een uitgebreide bespreking hiervan De Lange (2007), p. 190-210.

²² *Kamerstukken II* 1993/1994, 23 574, 3, p. 1.

²³ *Ibid.*, p. 3.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*, p. 4

²⁷ Art. 5 Wav

werkzaamheden of, indien daarvoor een volkenrechtelijke verplichting bestaat, een bepaalde categorie van vreemdelingen een limiet aan het aantal te verlenen tewerkstellingsvergunning wordt ingesteld.²⁸

2.2.1 Het werknemers- en werkgeversbegrip

Iedereen die onder de definitie van vreemdeling valt die wordt gegeven in artikel 1, lid m van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) valt ook binnen het begrip van vreemdeling in de zin van de Wav.²⁹ Dit betekent dat eenieder die de Nederlandse nationaliteit niet bezit en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander moet worden behandeld een vreemdeling is. Van deze categorie vreemdelingen worden uitgezonderd diegenen van wie is vastgesteld op grond van een overeenkomst met andere staten of op grond van een verbindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie dat een tewerkstellingsvergunning niet mag worden verlangd.³⁰ Voorbeelden hiervan zijn Zwitserse werknemers op grond van de overeenkomst tussen Nederland en Zwitserland³¹ en EU-burgers op grond van het Europese recht op vrij verkeer van werknemers.³² Het maakt voor de toepassing van de Wav niet uit of het primaire verblijfsdoel van de vreemdeling het verrichten van arbeid is.³³ Zo vallen ook vluchtelingen, asielzoekers en gezinsmigranten binnen de reikwijdte van de Wav.

Het werkgeversbegrip uit de Wav is zeer breed, uit artikel 1, lid b Wav volgt namelijk dat eenieder die in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf een ander arbeid laat verrichten, zowel als een natuurlijk persoon die een ander huishoudelijke of persoonlijke diensten laat verrichten, werkgever kan zijn. Voor werkgeverschap in de zin van de Wav is het dus niet vereist dat er een arbeidsovereenkomst bestaat tussen partijen. Deze koppeling aan een arbeidsovereenkomst bestond nog wel in de Wabw, maar werd onvoldoende effectief geacht omdat via schijnconstructies de vergunningsplicht alsnog kon worden omzeild.³⁴ Dit betekent dat ook uitzendwerk, freelancewerk, (persoonlijke) dienstverlening en het opdracht geven aan een zelfstandige binnen het werkgeversbegrip vallen.³⁵

2.2.2 De weigeringsgronden

De Wav kent een groot aantal weigeringsgronden die zijn terug te vinden in artikelen 8-9 Wav. De imperatieve weigeringsgronden zijn neergelegd in artikel 8, terwijl de facultatieve weigeringsgronden zijn neergelegd in artikel 9. Deze artikelen tezamen vormen het uitgangspunt dat een tewerkstellingsvergunning geweigerd dient te worden indien er arbeidsaanbod uit de EER beschikbaar is voor de vacature waarvoor de vergunning is aangevraagd.³⁶ Dit beschikbaar arbeidsaanbod uit de EER is dus *prioriteitgenietend* aanbod: indien het aanbod er is, zal het voorrang hebben op een vacature ten opzichte van niet-EER arbeidsaanbod. Van de werkgever wordt dan ook vereist voldoende wervingsinspanningen te plegen om de vacature door prioriteitgenietend beschikbaar aanbod te laten vervullen.³⁷

²⁸ Art. 5a Wav

²⁹ Art. 1, lid c Wav

³⁰ Art. 3, lid 1, sub a Wav

³¹ Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen, *Trb.* 2000, nr. 16, 86

³² Art. 45 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

³³ De Lange (2016), p. 177

³⁴ Franssen (2013), p. 15

³⁵ J.J. Verboom, *Lexplicatie, Inleiding bij: Wet arbeid vreemdelingen* (online, laatst bijgewerkt op 01-01-2005)

³⁶ *Ibid*

³⁷ Art. 8, lid 1, sub c Wav

De vacature dient tijdig bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) te worden gemeld³⁸ waarop het UWV vervolgens toetst of er geschikt arbeidsaanbod beschikbaar is voor de vacature. Mocht het UWV concluderen dat dit het geval is dan wordt de tewerkstellingsvergunning geweigerd.³⁹

Facultatieve weigeringsgronden houden in dat een tewerkstellingsvergunning geweigerd *kan* worden op basis van zo'n een weigeringsgrond, maar dat dit niet verplicht is. Er bestaat dus een keuzemogelijkheid, ofwel een discretionaire bevoegdheid. Het is niet nodig dat er meerdere facultatieve weigeringsgronden van toepassing zijn, één is reeds voldoende om een tewerkstellingsvergunning af te wijzen.⁴⁰ De facultatieve weigeringsgronden zijn onder andere het feit dat het voorzienbaar is dat binnen redelijke termijn prioriteitgenietend aanbod op de arbeidsmarkt beschikbaar zal komen voor de desbetreffende arbeidsplaats⁴¹, wanneer het gaat om een niet eerder toegelaten vreemdeling die niet valt binnen de bij ministeriële regeling gestelde leeftijdsgrenzen (jonger dan 18 jaar, ouder dan 45 jaar)⁴² of indien er geen passende huisvesting voor de vreemdeling beschikbaar is.⁴³

2.2.3 De sancties

Volgens artikel 14 Wav zijn met het toezicht op de naleving van de Wav belast de bij besluit van de Minister SZW aangewezen ambtenaren. Dit betekent in de praktijk de Inspectie SZW. Indien de Inspectie SZW een overtreding op de Wav constateert volgen er sancties voor de werkgever. Deze sancties zijn in drie soorten uit te splitsen: een bestuursrechtelijke sanctie, een strafrechtelijke sanctie of een privaatrechtelijke sanctie.

Er zijn twee soorten bestuursrechtelijke sancties, namelijk de bestuurlijke boete en een maatregel tot stillegging van de arbeid. De eerste is terug te vinden in artikelen 19a-g, de tweede in artikel 17b Wav. Het boetebeleid van de Wav wordt beheerst door de Beleidsregel boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen 2017⁴⁴ waarin soorten overtreders worden benoemd, maar ook boeteverhogende omstandigheden en matigingsgronden. Een maatregel tot stillegging van het werk volgt op een waarschuwing tot stillegging van werk. Indien een overtreding die bestuurlijk beboetbaar is wordt geconstateerd kan worden besloten een schriftelijke waarschuwing⁴⁵ te geven zodat de werkgever tijd heeft om orde op zaken te stellen. Mocht binnen vijf jaar na de waarschuwing een vervolgovertreding worden vastgesteld kan de Inspectie SZW een bevel tot stillegging van de arbeid opleggen.⁴⁶ Zij mogen bij het bewerkstelligen van de stillegging bestuursdwang toepassen indien dit nodig is.⁴⁷ De maximale duur van de stillegging is drie maanden.⁴⁸

³⁸ Art. 8, lid 1, sub b Wav

³⁹ Art. 8, lid 1, sub a Wav

⁴⁰ Franssen (2013), p. 133

⁴¹ Art. 9, lid 1, sub a Wav

⁴² Art. 9, lid 1, sub b Wav

⁴³ Art. 9, lid 1, sub d Wav

⁴⁴ Besluit van de Minister van Sociale Zaken en Welgelegenheid van 26 juni 2017, nr. 2017-0000105451, tot vaststelling van de Beleidsregel boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen 2017, *Stcrt.* 2017, 37085

⁴⁵ Art. 17b, lid 1 Wav

⁴⁶ Art. 17b, lid 2 Wav

⁴⁷ Art. 17b, lid 5 Wav

⁴⁸ Art. 17b, lid 1 Wav

Tot 1 januari 2013 kende de Wav in de oude artikelen 19b en 19c economische delicten in het geval van herhaalde recidive. Deze artikelen zijn geschrapt om de bestuursrechtelijke afdoening van overtredingen te bevorderen.⁴⁹ Wel is er nog de mogelijkheid om strafrechtelijke sancties op te leggen op grond van artikel 197b Sr, waar een gevangenisstraf van maximaal een jaar of een geldboete van maximaal €83.000 op kan volgen, of artikel 273f Sr.

De mogelijkheid tot een privaatrechtelijke sanctie komt voort uit artikel 23 Wav. Indien een werkgever een vreemdeling arbeid laat verrichten zonder tewerkstellingsvergunning wordt die vreemdeling vermoed gedurende minstens zes maanden werkzaam te zijn voor die werkgever, en is die werkgever ook het loon over de duur van die periode verschuldigd. Dit artikel geeft dus recht op een civiele loonvordering en is destijds tot stand gekomen om werkgevers te weerhouden van het illegaal tewerk stellen van vreemdelingen.⁵⁰ Aan de effectiviteit van deze regeling wordt echter nog wel eens getwijfeld.⁵¹

2.3 Restricties tot arbeidsmarktoetreding die voortkomen uit de Wav

2.3.1 De tewerkstellingsvergunning

Zoals eerder gesteld is de kern van de Wav het verbod op arbeid van de vreemdeling zonder een tewerkstellingsvergunning.⁵² Deze tewerkstellingsvergunning dient door de werkgever te worden aangevraagd.⁵³ In principe zijn bij elk verzoek voor een dergelijke vergunning de imperatieve weigeringsgronden uit art. 8 Wav van toepassing. Echter wordt hier een uitzondering op gemaakt in art. 8, lid 2 Wav voor de vreemdeling die de toegang tot Nederland niet is geweigerd en (voor) wie een asielaanvraag is ingediend. Deze persoon moet dan wel een document hebben ontvangen van de Minister van Justitie en Veiligheid waaruit blijkt dat deze aanvraag is ingediend en dat document moet een aantekening hebben van de Minister waaruit blijkt dat aan die vergunning geen beperkingen zijn verbonden voor het verrichten van arbeid.⁵⁴

Uit art. 2a, lid 1, sub a van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (BuWav) blijkt vervolgens dat de aangevraagde verblijfsvergunning reeds zes maanden in behandeling moet zijn voordat de asielzoeker arbeid mag verrichten en dat de asielzoeker aanspraak heeft op voorzieningen die voortkomen uit de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers of een ander wettelijk voorschrift dat aanspraken op voorzieningen regelt. Dit betekent in essentie dat de asielzoeker nog in een asielzoekerscentrum verblijft.⁵⁵ Onduidelijk is mijn inziens of reeds voor de termijn van zes maanden een tewerkstellingsvergunning kan worden aangevraagd zodat een asielzoekers rechtstreeks na het vervullen van deze termijn arbeid kan verrichten. Het beslissen over zulks een aanvraag gebeurt in principe binnen vijf weken op grond van art. 6, lid 2 Wav; mocht een aanvraag dus pas na de periode van zes maanden ingediend mogen worden zou een asielzoeker waarschijnlijk pas na 29 weken

⁴⁹ Franssen (2013), p. 186

⁵⁰ Ibid, p. 188

⁵¹ De Lange (2011)

⁵² Art. 2, lid 1 Wav

⁵³ Art. 6 Wav

⁵⁴ Art. 8, lid 2 Wav j.o art. 4, lid 1 Wav

⁵⁵ De Lange (2016), p. 177

daadwerkelijk arbeid kunnen verrichten. Deze distinctie is belangrijk met oog op de Europese wetgeving, die in 2.4 verder besproken zal worden.

Zoals gesteld zijn een aantal imperatieve weigeringsgronden niet van toepassing bij de aanvraag van een tewerkstellingsvergunning voor een asielzoeker die een lopende asielaanvraag heeft. Zo hoeft er niet getoetst te worden of er prioriteitgenietend aanbod is en de werkgever voldoende inspanningen heeft geleverd om de arbeidsplaats te vervullen, noch hoeft de arbeidsplaats vijf weken voor het aanvragen van de vergunning aan het UWV gemeld te zijn.⁵⁶ Verder is het niet relevant of de vreemdeling met de desbetreffende arbeid over een periode van een maand minder verdient dan het minimumloon en of de limiet van vergunningen is bereikt indien het gaat om een categorie van werkzaamheden of van vreemdelingen waar zulks een limiet is vastgesteld.⁵⁷ Men heeft besloten tot het buiten toepassing laten van deze regelingen omdat men het wenselijk achtte de arbeidsmogelijkheden van asielzoekers te verruimen, met name om de negatieve gevolgen van langdurige inactiviteit te voorkomen.⁵⁸ Ook was men op zoek naar een manier om de kwaliteit van het verblijf van vreemdelingen in Nederland te verbeteren, en een verruiming van de arbeidsmogelijkheden werd daartoe nodig geacht.⁵⁹

De enige imperatieve weigeringsgronden die nog wel van toepassing zijn als volgt: indien het gaat om een arbeidsplaats die behoort tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie van werkzaamheden, waarvan het niet in het Nederlands belang is deze door vreemdelingen te laten verrichten⁶⁰; indien het gaat om een te vervullen arbeidsplaats waarbij de arbeidsvoorwaarden, arbeidsverhoudingen of arbeidsomstandigheden beneden het niveau liggen dat wettelijk is vereist of in de desbetreffende bedrijfstak gebruikelijk is⁶¹; en indien het gaat om een vreemdeling die niet beschikt over een verblijfsvergunning, noch zulks een vergunning heeft aangevraagd, of aan wie een verblijfsvergunning is geweigerd of wiens vergunning is ingetrokken.⁶²

2.3.2 Het maximum van 24 weken aan werkzaamheden

In principe wordt een tewerkstellingsvergunning voor ten hoogste een jaar verleend.⁶³ Voor asielzoekers die zich nog in de asielprocedure bevinden is dit echter niet het geval. Aldus art. 2a, lid 1, sub c BuWav mag een dergelijke vreemdeling binnen een tijdsbestek van 52 weken vanaf de aanvang van de werkzaamheden een arbeidsperiode van in totaal 24 weken niet overschrijden. Deze beperking van 24 weken komt voort uit een wijziging van de BuWav in januari 2008⁶⁴; voor dit moment mochten asielzoekers slechts 12 weken werken in het tijdsbestek van een jaar. Deze originele regeling kwam voort uit de overweging dat een langdurige periode van inactiviteit onwenselijk was voor asielzoekers die zich reeds meer dan zes maanden in Nederland bevonden.⁶⁵ Desondanks wilde men de arbeidsperiode van

⁵⁶ Art. 8, lid 2 Wav; Art. 2a, lid 1 BuWav

⁵⁷ Ibid

⁵⁸ Wijziging Delegatie- en uitvoeringsbesluit Wet arbeid vreemdelingen, *Stcrt.* 1998, 166, p. 8

⁵⁹ Ibid

⁶⁰ Art. 8, lid 1, sub g Wav

⁶¹ Art. 8, lid 1, sub d Wav

⁶² Art. 8, lid 1, sub e Wav

⁶³ Art. 11, lid 1 Wav

⁶⁴ Besluit van 31 januari 2008 tot wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen tot vergroting van de arbeidsmogelijkheden van asielzoekers, *Stb.* 2008, 38

⁶⁵ Wijziging Delegatie- en uitvoeringsbesluit Wet arbeid vreemdelingen, *Stcrt.* 1998, 166, p. 8

deze asielzoekers beperken, voornamelijk om te voorkomen dat een verruiming van de arbeidsmogelijkheden zou leiden tot een aanzuigende werking op de komst van nieuwe asielzoekers en dat het prioriteitgenietend aanbod op de Nederlandse arbeidsmarkt niet verdrongen zou worden.⁶⁶

Deze argumenten lijken ten tijde van de wijziging in 2008 minder zwaar te wegen. Bij de verruiming naar 24 weken sprak het kabinet zijn zorgen uit dat een (te) forse verruiming zou kunnen worden opgevat als 'een publiek signaal dat permanent verblijf in ons land waarschijnlijk is.'⁶⁷ Wat hier precies mee bedoeld wordt blijft onduidelijk uit de nota van toelichting bij dit besluit; zou het gaan om de verwachting van een asielzoeker die een 'gewone' arbeidsperiode mag vervullen dat een permanente verblijfsvergunning in het verschiet ligt, of de assumptie van de Nederlandse samenleving dat een asielzoeker die een 'gewone' arbeidsperiode vervult dan "ook wel een verblijfsvergunning zou krijgen"?

Een overtuigender argument dat het kabinet in 2008 opwierp is het feit dat een uitbreiding van de arbeidsperiode naar meer dan 24 weken een recht op uitkering op grond van de Werkloosheidswet (WW) doet ontstaan.⁶⁸ Het recht op een werkloosheidsuitkering ontstaat namelijk wanneer een werknemer in 36 kalenderweken onmiddellijk voorafgaand aan de eerste dag van werkloosheid in ten minste 26 kalenderweken ten minste één arbeidsuur per kalenderweek heeft gewerkt.⁶⁹ Daarom is besloten tot het afhankelijk stellen van de arbeidsperiode van een asielzoeker aan de referte-eis. Hierbij dient ook rekening te worden gehouden dat deze referte-eis andersluidend is voor artiesten, musici, filmmedewerkers of werknemers die musici of artiesten technisch ondersteunen bij hun optreden. Deze categorie van werknemers heeft namelijk een referte-eis van 16 weken aan arbeid binnen 39 kalenderwerken⁷⁰, waardoor asielzoekers die in deze sector werkzaam zijn slechts 14 weken per 52 weken aan arbeid mogen verrichten.⁷¹

2.4 Is de Wav in lijn met de Opvangrichtlijn 2013/33/EU?

Het recht op arbeid van asielzoekers wordt niet alleen ingekleurd door de Wav. Ook de Europese wetgever heeft zich uitgesproken over de minimumnormen die gelden met betrekking tot de opvang van verzoekers om internationale bescherming. Een van deze minimumnormen is terug te vinden in artikel 15 van de Opvangrichtlijn. Hierin staat dat elke lidstaat van de Europese Unie ervoor dient te zorgen dat asielzoekers '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

⁶⁶ Ibid; 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, *Stb.* 2002, 311, p. 3

⁶⁷ Besluit van 31 januari 2008 tot wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen tot vergroting van de arbeidsmogelijkheden van asielzoekers, *Stb.* 2008, 38, p. 3

⁶⁸ Ibid

⁶⁹ Art. 17, lid 1 Werkloosheidswet

⁷⁰ Art. 1 Besluit verlaagde wekeneis WW en Wet WIA, *Stb.* 2006, 169

⁷¹ Art. 2a, lid 1, sub c BuWav

aanleg heeft genomen en de vertraging niet aan de verzoeker is te wijten.⁷² Het is wel zo dat lidstaten de bevoegdheid hebben om te bepalen onder welke voorwaarden verzoekers toegang tot de arbeidsmarkt krijgen, zolang zij er maar voor zorgen dat asielzoekers daadwerkelijk toegang hebben tot de arbeidsmarkt.⁷³ Het mag dus niet gaan om een theoretisch recht op arbeid, waarbij het in de praktijk onmogelijk blijkt voor asielzoekers om de arbeidsmarkt te betreden. Ook mogen lidstaten voorrang verlenen op de arbeidsmarkt aan onderdanen van de Unie, 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.⁷⁴ Daarnaast mag de toegang tot de arbeidsmarkt niet ongedaan gemaakt worden tijdens een beroepsprocedure, indien beroep tegen een negatieve beslissing in een normale procedure schorsende werking heeft.⁷⁵ Deze regels, die de arbeidsmarkttoetredingsmogelijkheid dus verplicht stellen in de Europese Unie, zijn opgenomen in de Opvangrichtlijn om de zelfstandigheid van verzoekers om internationale bescherming te bevorderen en een uniforme behandeling van deze verzoekers te garanderen.⁷⁶

Belangrijk om op te merken is dat op moment van schrijven (mei '19) er een voorstel van de Europese Commissie klaar ligt voor een herziening van de Opvangrichtlijn.⁷⁷ Deze herziening ziet onder andere op de uitbreiding van de arbeidsmarkttoetredingsmogelijkheden van asielzoekers. Zo wordt voorgesteld dat asielzoekers niet later dan zes maanden na het verzoek om een verblijfsvergunning is ingediend, toegang krijgen tot de arbeidsmarkt.⁷⁸ De Commissie moedigt in het voorstel zelfs lidstaten aan om niet langer dan drie maanden te wachten voor het toelaten tot de arbeidsmarkt wanneer het vrij zeker is dat de asielzoeker een verblijfsvergunning toegekend zal krijgen.⁷⁹ In zo een geval is het namelijk belangrijk dat een asielzoeker zo goed mogelijk integreert, waarbij arbeidsmarktintegratie een belangrijke rol speelt. Ook zou deze korte wachttijd de kosten van asielprocedure beperken, stelt de Commissie.⁸⁰ De Commissie benadrukt in haar voorstel wederom dat het moet gaan om een "effectieve" vorm van toegang tot de arbeidsmarkt. Hierbij wijst de Commissie erop dat ook het testen van prioriteitgenietend nationaal of EER-aanbod niet de effectieve toegang tot de arbeidsmarkt van asielzoekers mag belemmeren.⁸¹

De vraag is of de restricties uit de Wav en BuWav zoals besproken in 2.3 botsen met de minimumnormen uit de Opvangrichtlijn. In haar artikel uit 2016 stelt Tesseltje de Lange dat dit zeer waarschijnlijk zo is.⁸² Zo is de beperking tot 24 weken arbeid in een tijdsbestek van 52 weken in strijd met artikel 15, lid 3 van de Opvangrichtlijn: immers mag het recht op toegang tot de arbeidsmarkt niet ongedaan worden, want in Nederland wel gebeurt indien een asielzoeker 24 weken aan arbeid verricht heeft. Ook lijkt de Nederlandse regeling dat na

⁷² De beslistermijn bij een asielaanvraag is immers maximaal zes maanden, op grond van art. 31 Richtlijn 2013/32/EU

⁷³ Art. 15, lid 2 Richtlijn 2013/33/EU

⁷⁴ Ibid

⁷⁵ Art. 15, lid 3 Richtlijn 2013/33/EU

⁷⁶ Richtlijn 2013/33/EU, par. 23

⁷⁷ COM(2016) 465 final

⁷⁸ Ibid, p. 14-15

⁷⁹ Ibid, p. 15

⁸⁰ Ibid

⁸¹ Ibid, p. 15

⁸² De Lange (2016), p. 179

zes maanden gewerkt kan worden bij eerste oogopslag gunstiger dan de negen maanden die genoemd worden in de Opvangrichtlijn, maar De Lange merkt terecht op dat het moment dat de Nederlandse zesmaanden-termijn begint te lopen pas is wanneer de *inhoudelijk behandeling* van de asielprocedure start. De Europese wetgever stelt echter dat de wachttermijn begint te lopen op het moment dat de asielaanvraag is ingediend.⁸³ Momenteel kan het zo maar vijf maanden duren voordat een asielaanvraag in Nederland behandeld wordt.⁸⁴ Dit betekent dat er een grote kans is dat er niet binnen het maximum van negen maanden arbeidsmarkttoegang kan worden verschaft aan een asielzoeker. In zo'n een geval is er wel degelijk sprake van een schending van de Opvangrichtlijn.

Toen de Opvangrichtlijn in 2014 werd geïmplementeerd in Nederland achtte men het reeds bestaande artikel 2a BuWav in lijn met het vereiste uit artikel 15 van de Opvangrichtlijn.⁸⁵ Gezien de bovenstaande kanttekeningen is het opmerkelijk te noemen dat de Nederlandse wetgever deze onregelmatigheid nog niet is opgevallen. Nu de Europese wetgever van plan is de wachttermijn te beperken tot zes maanden zou het toch zeker van belang zijn dat er nog eens goed gekeken wordt naar de zesmaanden-termijn uit art. 2a, lid 1, sub a BuWav.

⁸³ Art. 15, lid 1 Richtlijn 2013/33/EU

⁸⁴ M. Lievisse Adriaanse, 'Wachttijden voor besluit asielaanvraag toegenomen', NRC 10 september 2018. Geraadpleegd via <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/09/10/wachttijden-voor-besluit-asielaanvraag-toegenomen-a1615941>

⁸⁵ *Kamerstukken II* 2014/2015, 34088, 3, p. 50

3 HET ZWEEDSE VOORBEELD

In dit hoofdstuk zal worden gekeken naar de Zweedse benadering van asielmigratie en de toegang van asielzoekers tot de arbeidsmarkt. Er wordt kort gereflecteerd op de historie van Zweden als bestemmingsland, waarna de migratie- en asielwetgeving aan bod komt, waarbij gefocust wordt op de toetredingsmogelijkheden voor asielzoekers tot de arbeidsmarkt. Ook zal er worden onderzocht of de Zweedse regelgeving in lijn is met de Opvangrichtlijn 2013/33/EU.

3.1 Een kort overzicht van asielmigratie in Zweden

Zweden kent een kortere periode als land van bestemming voor immigranten dan Nederland. In de periode 1850-1930 was het juist zo dat ongeveer anderhalf miljoen Zweden het land verlieten vanwege economische en politieke redenen.⁸⁶ Het was pas na de Tweede Wereldoorlog dat Zweden daadwerkelijk immigranten begon aan te trekken: in eerste instantie vluchtelingen uit de Baltische staten en oorlogsoverlevenden.⁸⁷ Net als Nederland kende Zweden een periode van arbeidsmigratie tussen de jaren 50 tot de vroege jaren 70, welke werd beëindigd door de oliecrisis in 1973. Sindsdien is Zweden voornamelijk een bestemming voor vluchtelingen.⁸⁸

Volgens de Zweedse overheid is het Zweedse integratiebeleid gericht op het 'bevorderen van gelijke rechten, plichten en kansen voor iedereen, onafhankelijk van etnische of culturele achtergrond, wat bereikt moet worden door algemene maatregelen voor de gehele samenleving.'⁸⁹ Dit doel werd al in de jaren '70 nagestreefd, toen de eerste integratiemaatregelen werden ingevoerd, zoals gratis taalonderwijs voor immigranten.⁹⁰ Sindsdien is het aanbod aan maatregelen eigenlijk alleen maar uitgebreid, altijd met oog op een zo spoedig mogelijke integratie van de vreemdeling in de Zweedse samenleving.⁹¹ Waar in de rest van Europa de afgelopen jaren de sociale rechten (dat wil zeggen: het recht op arbeid en sociale zekerheid) van asielzoekers steeds verder werden ingeperkt, vond in Zweden een beweging de andere kant op plaats.⁹²

Onderdeel van dit ruime pakket aan sociale rechten in het integratiebeleid is sinds december 2010 het *Etableringsprogram* (Introductieprogramma) van de Zweedse Arbeidsvoorziening (*Arbetsförmedlingen*).⁹³ Dit programma staat open voor alle vluchtelingen tussen de 20 en 64 jaar die een verblijfsstatus hebben gekregen. Deze vluchtelingen kunnen twee jaar lang een Zweedse taalcursus volgen en een cursus 'Introductie tot de Zweedse samenleving'. Daarnaast ontvangt men begeleiding naar de arbeidsmarkt; dit kan bestaan uit het volgen

⁸⁶ OECD (2018), *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees in Gothenburg*, p. 29

⁸⁷ Ibid

⁸⁸ Ibid,

⁸⁹ Regeringskansliet, *Swedish Integration Policy*, Factsheet December 2009. Geraadpleegd via <https://www.government.se/contentassets/b055a941e7a247348f1acf6ade2fd876/swedish-integration-policy-fact-sheet-in-english>

⁹⁰ OECD (2018), *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees in Gothenburg*, p. 29

⁹¹ Bakbasel (2012), p. 23-24

⁹² Andersson et al. (2011), p. 168

⁹³ Regeringskansliet, *Government reform to speed up the introduction of new arrivals in Sweden*, Factsheet December 2010. Geraadpleegd via <https://www.government.se/49b72d/contentassets/5d78f38166d24cf6b77255dc737b8479/government-reform-to-speed-up-the-introduction-of-new-arrivals-in-sweden-fact-sheet-english>

van een traineeship, maar ook het valideren van diploma's en/of professionele vaardigheden. Als vluchtelingen deel uitmaken van het Etableringsprogram hebben zij ook recht op een *Etableringsersättning* (Introductie-uitkering).

In 2018 deden 21 502 mensen een asielaanvraag in Zweden.⁹⁴ Sinds 2015, het toppunt van de vluchtelingencrisis waarin 162 877 mensen een asielaanvraag deden in Zweden, daalt het aantal aanvragen gestaag. Hoewel de asielverzoeken in Zweden afnemen worden er nog steeds consistent meer asielaanvragen gedaan dan in Nederland (zie figuur 1). Dit terwijl Zweden een significant kleinere bevolking kent dan Nederland (10,120,242 Zweedse inwoners tegenover 17,181,084 Nederlandse inwoners).⁹⁵ Zoals in Figuur 1 te zien is werden er in de jaren 2016 en 2017 zowel in Zweden als in Nederland meer asielstatussen toegekend dan er aangevraagd werden: dit is het spill-over effect van 2015, waarin lang niet alle asielverzoeken verwerkt konden worden.

Figuur 1⁹⁶

Jaar	Zweden (aangevraagd, toegekend)	Nederland (aangevraagd, toegekend)
2015	162 877 (32 631)	43 095 (31 085)
2016	28 939 (67 258)	19 370 (34 250)
2017	25 666 (27 203)	16 145 (25 815)
2018	21 502 (11 217)	20 510 (12 445)
2019 (t/m april)	7 310	8 760

De enorme instroom aan asielzoekers in 2015 zorgde voor een gros aan problemen. Het werd onmogelijk om alle asielzoekers te accommoderen, het onderwijs werd overbelast met kinderen en jongeren met een asielachtergrond en de vertraging die individuele asielprocedures liep in zoverre op dat de Zweedse regering in 2016 met een pakket aan maatregelen kwam.⁹⁷ Zo kwam het met een wet om de mogelijkheid tot het verkrijgen van een verblijfsvergunning te beperken.⁹⁸ Hierdoor kwamen asielzoekers in aanmerking voor een tijdelijke verblijfsvergunning als vorm van internationale bescherming (in plaats van een permanente verblijfsvergunning) en werden de mogelijkheden tot familiehereniging beperkt. Deze maatregel is van kracht tot juli 2019, en het lijkt erop dat deze niet verlengd zal worden.

Ook het Etableringsprogram heeft de afgelopen jaren in kracht afgenomen: sinds januari 2018 zijn nieuwe voorschriften van toepassing welke de deelname aan het programma een *mogelijkheid* maken in plaats van het recht dat het eerst was. Volgens de regering zorgen

⁹⁴ Swedish Migration Agency, geraadpleegd via <https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Statistics/Asylum.html>

⁹⁵ Eurostat, *Population on 1 January 2018* [Dataset]. Geraadpleegd via <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/006f32da-7f57-4e10-943a-84af21876095?lang=en>

⁹⁶ Data van de Swedish Migration Agency geraadpleegd via <https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Statistics/Asylum.html>; Centraal Bureau voor de Statistiek, *Verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd; verblijfsgrond en nationaliteit* [Dataset]. Geraadpleegd via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82027NED/table?ts=1561714456983> en *Asielverzoeken en nareizigers; nationaliteit, geslacht en leeftijd* [Dataset]. Geraadpleegd via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83102NED/table?ts=1561714633386>

⁹⁷ OECD (2016), *Promoting Well-Being and Inclusiveness in Sweden*

⁹⁸ Lag om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (2016:752)

deze aanpassingen ervoor dat het programma effectiever wordt.⁹⁹ Deze ontwikkelingen duiden echter op een (kleine) kanteling in de Zweedse benadering tot asielmigratie. Deze maatregelen lijken overeen te komen met de houding van het Zweedse volk ten opzichte van de sociale rechten van migranten: waar in 2014 nog 77% van de bevolking vond dat migranten recht hebben op dezelfde sociale rechten als Zweden, was dit in 2018 nog slechts 61%.¹⁰⁰

3.2 De Zweedse asielwetgeving

Zweedse wetgeving op het gebied van migratie en asiel is grotendeels gebaseerd op internationaal asielrecht en Europese wetgeving.¹⁰¹ Vreemdelingenrecht-bepalingen waren dan ook lange tijd niet terug te vinden in de Zweedse wetgeving, tot in de jaren 80 een eerste wet verscheen over de opvang van asielzoekers.¹⁰² De belangrijkste wetten die op dit moment de rechten en plichten van vreemdelingen coderen zijn als volgt onder te verdelen:

Figuur 2

Zweedse wet	Nederlandse vertaling	Afkorting
Utlänningslagen (2005:716)	Vreemdelingenwet	UtlL
Lag om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (2016:752)	Wet over tijdelijke beperkingen op de mogelijkheid om een verblijfsvergunning te krijgen in Zweden	LTB
Lag om mottagande av asylsökande (1994:137)	Wet over de opvang van asielzoekers	LMA

Figuur 3

Zweedse wet	Nederlandse vertaling	Afkorting
Utlänningsförrordningen (2006:97)	Vreemdelingenverordening	UtlF
Förordning om lagen om mottagande av asylsökande (1994:361)	Verordening over de opvang van asielzoekers	LFA
Förordning med instruktion för Migrationsverket (2007:996)	Verordening met instructie voor de Migratiedienst	FIM

De wetgeving uit figuur 2 bevat de daadwerkelijke asiel- en migratierechten, terwijl figuur 3 de uitvoeringsbesluiten bevat. De Utlänningslagen is de kern van het Zweedse vreemdelingenrechtsstelsel: het bevat de definities van categorieën vreemdelingen, voorwaarden waar vreemdelingen aan moeten voldoen om in Zweden binnen te komen, verblijven en werken en uitvoeringsmaatregelen. Wanneer in deze thesis gerefereerd wordt

⁹⁹ Regeringskansliet. *Frågor och svar om införandet av det nya regelverket för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare* (November 2017). Geraadpleegd via <https://www.regeringen.se/artiklar/2017/11/fragor-och-svar-om-inforandet-av-det-nya-regelverket-for-etableringsinsatser-for-vissa-nyanlanda-invandrare/>

¹⁰⁰ Diversity Barometer 2018, University of Gävle. Geraadpleegd via : <https://www.hig.se/download/18.6c77c68166435adf0b2cfa2/1541421091075/m%C3%A5ngfald%20engelska-2.pdf>. In 2015 bereikte de gelijkheidsbehoefte haar dieptepunt: maar 55% van de Zweden vond dat migranten dezelfde sociale rechten dienden toe te komen.

¹⁰¹ RESPOND (2018), p. 24

¹⁰² Regeringens Proposition om mottagandet av flyktingar och asylsökande m.m. (1983/84:124)

aan een Zweedse asielzoeker gaat het om personen in hoofdstuk 4, sectie 1 en 2 van de UtlL. Dit zijn vreemdelingen die 1) niet in het land van oorsprong verblijven omdat zij een gegronde vrees hebben voor vervolging op basis van ras, nationaliteit, religie of politieke voorkeur, of op basis van geslacht, seksuele voorkeur of lidmaatmaatschap van een speciale sociale groep; en 2) niet in staat zijn, of vanwege hun angst niet bereid zijn, gebruik te maken van de bescherming in dat land.¹⁰³

Ook binnen de categorie “asielzoeker” vallen mensen die op andere wijze bescherming nodig hebben omdat zij 1) een gegronde vrees hebben voor de doodstraf of lijfstraffen, marteling of andersoortig inhumain of mensonterende behandeling of straffen; of 2) bescherming nodig hebben vanwege extern of intern gewapende conflicten, of vanwege andersoortige ernstige conflicten in het land van oorsprong een gegronde vrees hebben slachtoffer te worden van ernstige mishandelingen; of 3) omdat zij niet in staat zijn terug te keren naar het land van oorsprong vanwege een milieuramp.¹⁰⁴ Deze definitie van een asielzoeker komt dus overeen met degene die terug te vinden is in de Nederlandse wetgeving.

De Zweedse autoriteit die gaat over migratie- en asielzaken is de *Migrationsverket* (Migratiedienst). Dit bestuursorgaan is verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers, het verwerken van asielaanvragen, visa-aanvragen, tewerkstellingsvergunning-aanvragen, naturalisering, uitvoeren van het terugkeer- en deportatiebeleid en het geven van instructies aan de gemeentes die vluchtelingen opvangen.¹⁰⁵ Deze taken en de manier waarop zij te dienen worden uitgevoerd staan beschreven in de bovenstaande wetgeving, waarbij de FIM het belangrijkste instrument is. Door de plotselinge toename van asielzoekers in 2015 werd de Migrationsverket zwaar overbelast en liep het een grote achterstand op in het verwerken van asielaanvragen. Waar in 2014 een aanvraag gemiddeld binnen 125 dagen werd afgehandeld was dit in twee jaar later 328 dagen.¹⁰⁶ In 2018 is dit zelfs opgelopen tot 507 dagen.¹⁰⁷ Deze gemiddelde behandelingstermijn is vergelijkbaar met de anderhalf jaar die het inmiddels in Nederland duurt voordat een besluit op een asielaanvraag wordt genomen. Het gewenste effect van de LTB blijkt dus nog niet gerealiseerd. Het feit dat Zweden en Nederland een vergelijkbare instroom aan asielmigranten kent en een vergelijkbare wachttijd voor een beslissing over de verblijfsstatus maakt het interessant om te kijken naar de verschillen die beide landen kennen in de toegang voor de asielzoeker zonder status tot de arbeidsmarkt.

3.3 Arbeidsmogelijkheden voor asielzoekers

¹⁰³ Hoofdstuk 4, sectie 1 Utlänningslagen (2005:716)

¹⁰⁴ Hoofdstuk 4, sectie 2 Utlänningslagen (2005:716)

¹⁰⁵ Artikel 1, Förordning med instruktion för Migrationsverket (2007:996)

¹⁰⁶ Migrationsverket, *Asylum Decisions 2014*, geraadpleegd via <https://www.migrationsverket.se/download/18.39a9cd9514a346077211b04/1485556218895/Avgjorda%20asyl%C3%A4renden%202014%20-%20Asylum%20desicions%202014.pdf>; Migrationsverket, *Asylum Decisions 2016*, geraadpleegd via

<https://www.migrationsverket.se/download/18.2d998ffc151ac3871592560/1485556054299/Inkomna%20ans%C3%B6kningar%20om%20asyl%202016%20-%20Applications%20for%20asylum%20received%202016.pdf>

¹⁰⁷ Migrationsverket, *Asylum Decisions 2018*, geraadpleegd via https://www.migrationsverket.se/download/18.4cb46070161462db113176/1546509753459/Avgjorda_asyl%C3%A4renden_2018_-_Asylum_decisions_2018.pdf

Tot juli 1992 was het voor asielzoekers niet toegestaan om de Zweedse arbeidsmarkt te betreden. Ondanks de grote toename van asielzoekers en de hoge mate van werkloosheid in die periode besloot de Zweedse regering dat het tijd werd om de arbeidsmarkt open te stellen voor asielzoekers. Deze kentering kwam als reactie op de hoge kosten die de asielprocedure met zich mee bracht.¹⁰⁸ Ook wilde men het ‘passieve wachten’ op een asielbeslissing voorkomen.¹⁰⁹ Zweden kent net als Nederland de eis van een tewerkstellingsvergunning, en indien een ‘reguliere’ vreemdeling de arbeidsmarkt wilt betreden, zal deze persoon ook een dergelijke vergunning op zak moeten hebben.¹¹⁰ Echter werd in 1992 besloten dat dit niet nodig was voor asielzoekers. Op grond van de Utlänningsförförordningen, hoofdstuk 5, sectie 4 hoeft een asielzoeker geen tewerkstellingsvergunning te hebben om aan het werk te kunnen gaan gedurende zijn asielaanvraag. Voorwaarde voor deze uitzondering was dat de Migrationsverket verwacht dat er geen beslissing wordt genomen in de asielprocedure binnen vier maanden na het indienen van de aanvraag.¹¹¹ In 2010 besloot de regering om deze voorwaarde te schrappen.¹¹² De reden hiervoor was dat men verwachtte dat het de integratiemogelijkheden van asielzoekers zou vergroten en de opvangkosten zou terugdringen.¹¹³ Een voorwaarde die tot op de dag van vandaag bestaat is dat de asielzoeker in het bezit moet zijn van een identiteitsbewijs, of dat op een andere manier de identiteit vastgesteld kan worden.

Zodra een asielzoeker het land verlaat of een finale beslissing is genomen in de asielprocedure geldt de uitzondering op de tewerkstellingsvergunningseis niet meer. Daarnaast geldt deze uitzondering niet indien een vluchteling niet meewerkt in het uitvoeren van de finale beslissing tot terugzending.¹¹⁴ Als een asielzoeker aan deze voorwaarde voldoet komt deze persoon in aanmerking voor de uitzondering en ontvangt de asielzoeker een certificaat (AT-UND) dat aangeeft dat geen tewerkstellingsvergunning benodigd is.

Anders dan in Nederland hoeft een asielzoeker in Nederland geen termijn uit te zitten voordat een individu de arbeidsmarkt mag betreden. Het benodigde certificaat wordt bij de LMA-kaart afgegeven. Een LMA-kaart is een asielzoekerskaart die aangeeft dat iemand een asielzoeker is en rechtmatig in Zweden verblijft. Asielzoekers ontvangen deze kaart zodra ze hun asielaanvraag doen. Dit betekent dat op het moment dat een asielzoeker een asielaanvraag doet, hij naast zijn LMA-kaart ook het AT-UND certificaat ontvangt en direct de arbeidsmarkt mag betreden. Dit verschilt significant van de Nederlandse zes maanden-termijn. Ook kent de Zweedse wetgeving geen tijdsbeperkingen voor werkende asielzoekers: zij mogen net zoveel en zolang werken als een willekeurige Zweedse werknemer. Alle arbeidsrechten die van toepassing zijn op Zweedse werknemers zijn ook van toepassing op asielzoekers.

3.4 Arbeidsrestricties voor asielzoekers

Opvallend is dat er vrijwel geen onderzoek is gedaan naar de arbeidsparticipatie van asielzoekers. In gesprekken met verschillende onderzoekers aan de Universiteit van

¹⁰⁸ Andersson et al. (2011), p. 175

¹⁰⁹ RESPOND (2018), p. 33

¹¹⁰ Hoofdstuk 2, sectie 7 Utlänningslag (2005:716)

¹¹¹ Hoofdstuk 5, sectie 4 Utlänningsförförordningen (2006:97)

¹¹² Delmi (2015)

¹¹³ Ibid

¹¹⁴ Ibid

Göteborg kwam naar voren dat vrijwel niemand überhaupt op de hoogte was van de mogelijkheid voor asielzoekers om zich op de arbeidsmarkt te begeven.¹¹⁵ De cijfers van asielzoekers met een AT-UND en asielzoekers die actief zijn op de arbeidsmarkt zijn dan ook niet significant te noemen. Wel is het percentage actieve asielzoekers redelijk toegenomen in de afgelopen jaren: van 9% in 2011 naar 13,9% in 2017. Hierbij moet vermeld worden dat de echte toename pas sinds 2016 heeft plaatsgevonden.

Figuur 4¹¹⁶

Jaar	Aantal asielzoekers met AT-UND	Aantal asielzoekers actief op de arbeidsmarkt
2011	5 641	508
2012	6 889	538
2013	10 025	488
2014	25 336	382
2015	27 253	544
2016	29 105	1 271
2017	15 489	2 078

Het is lastig om literatuur te vinden die het thema arbeidsmarktparticipatie van asielzoekers in Zweden behandelt, laat staan dat er veel onderzoek is gedaan om deze lage participatiecijfers proberen te verklaren. In 2015 werd een poging gewaagd door *Delmi* (Delegationen för migrationsstudier), een onafhankelijke commissie die onderzoek doet naar (effecten van) migratie. Zij stellen dat de voorwaarde van het bezitten van een identiteitsbewijs de uitoefening van het recht op arbeid bemoeilijkt.¹¹⁷ Het aantal asielzoekers dat ten tijde van het indienen van hun asielaanvraag nog een identiteitsbewijs bezit is ontzettend laag.¹¹⁸ Als een asielzoeker geen identiteitsdocument bezit is de enige manier om wel aan een AT-UND certificaat te komen is door de identiteit op een andere manier vast te stellen. De asielzoeker moet hier zelf aan bijdragen.

Het probleem is echter dat er geen wettelijke definitie is van “identiteit” en geen jurisprudentie over wanneer een identiteit “voldoende” is vastgesteld, noch wat een asielzoeker zelf dient “bij te dragen” aan het vast stellen van deze identiteit.¹¹⁹ Ook wordt er gesuggereerd dat het bij aanmelding van asielzoekers niet duidelijk (genoeg) is dat er van hen verwacht wordt dat ze hun identiteit dienen te verifiëren indien ze de arbeidsmarkt op willen.¹²⁰ Deze onduidelijkheden bemoeilijken het identiteitsverifiëringsproces, wat ervoor zorgt dat een persoon niet in aanmerking komt voor een AT-UND certificaat en dus ook niet de arbeidsmarkt kan betreden. Dit zou één van de redenen kunnen zijn waarom er maar een beperkt aantal asielzoekers ook daadwerkelijk actief is op de Zweedse arbeidsmarkt.

Het feit dat dit aantal asielzoekers dat participeert op de arbeidsmarkt is toegenomen in de jaren 2016 en 2017 wordt door *Delmi* verklaard door een toename van Syrische

¹¹⁵ Gesprekken met Andreas Diedrich en Andrea Spehar, beide werkzaam aan de Universiteit van Göteborg

¹¹⁶ ‘Approved AT-UND between 2011 to 2018’ verkregen op 10 juni 2019 via mailcontact met *Migrationsverket*; *Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande* (SOU 2018:22), p. 296-298

¹¹⁷ *Delmi* (2015), alleen in het Zweeds

¹¹⁸ In 2015 was dit slechts zo’n 20%. *Polisen* (2015), p. 60

¹¹⁹ *Delmi* (2015), alleen in het Zweeds

¹²⁰ *Ibid*

asielzoekers, die vaker in het bezit zijn van een identiteitsdocument.¹²¹ De vraag is echter of dit het gehele verhaal is: het feit dat er meer asielzoekers zijn die in het bezit zijn van een identiteitsdocument verklaart wellicht de toename in mensen met een AT-UND. Dit verklaart echter niet per se de participatiecijfers van asielzoekers. Deze participatiecijfers blijven namelijk laag, ook sinds de toename van het aantal mensen met een AT-UND.

3.5 Is de Zweedse wetgeving in lijn met de Opvangrichtlijn 2013/33/EU?

In theorie voldoet de Zweedse wetgeving met gemak aan de minimumnormen opgenomen in de Opvangrichtlijn. Er is immers geen wachttermijn voordat asielzoekers de arbeidsmarkt mogen betreden, wat een stuk royaler is dan de maximumtermijn van negen maanden uit artikel 15 van de Opvangrichtlijn. De enige voorwaarde voor toelating op de arbeidsmarkt is dat een asielzoeker zijn of haar identiteit kan bewijzen, iets wat in principe niet botst met de Opvangrichtlijn. Lid 2 van artikel 15 Opvangrichtlijn stelt immers dat een lidstaat toegang tot de arbeidsmarkt afhankelijk mag maken van bepaalde voorwaarden. Een belangrijk element is echter dat de Opvangrichtlijn lidstaten verplicht om effectieve toegang tot de arbeidsmarkt te garanderen (zie 2.4).

De vraag is of Zweden aan deze verplichting voldoet door het recht op arbeidsmarkttoetreding afhankelijk te stellen van een identiteitsbewijs. Gezien het feit dat het gros van de asielzoekers geen identiteitsdocument bezit en noch wetgeving, noch jurisprudentie duidelijk omlijnt hoe een asielzoeker op een andere manier zijn of haar identiteit kan vaststellen wordt een groot deel van de asielzoekers in Zweden effectief uitgesloten van arbeidsparticipatie. In die zin is de Zweedse facilitering van arbeidsparticipatie door asielzoekers meer een recht op papier dan een recht in de praktijk. Het is teleurstellend dat hier geen aandacht aan wordt besteed door zowel Europese organen als de Zweedse wetgever zelf.

¹²¹ Ibid

4 HET VRAAGSTUK DE VERRUIMDE ARBEIDSMARKTTOETREDING

Uit hoofdstuk 2 blijkt dat de Wet arbeid vreemdelingen een aantal significante beperking bevat ten opzichte van de asielzoeker die zich op de arbeidsmarkt wil begeven. In dit hoofdstuk wordt besproken hoe de Nederlandse regering tot dit restrictieve beleid is gekomen en waarom de arbeidsmarkttoetreding van asielzoekers wel of niet verruimd zou moeten worden. Bij de beoordeling van deze argumenten zal ook gewezen worden op onderzoek in andere Europese lidstaten die de argumenten ondersteunen of weerspreken. Ook wordt er gekeken naar deze argumenten in de Zweedse context.

4.1 Verdringing van nationaal en Europees arbeidsaanbod

4.1.1 Verdringing in Nederland

Met verdringing van het nationaal en Europees arbeidsaanbod wordt bedoeld dat door de toename van het arbeidsaanbod van groep 1 (in dit geval asielzoekers), nadelige gevolgen worden ondervonden door een groep 2 (in dit geval Nederlanders en andere Europeanen in Nederland).¹²² Deze nadelige gevolgen kunnen zijn dat individuen uit groep 2 een kleinere kans hebben om aangenomen te worden voor een baan, of juist worden ontslagen om plaats te maken voor het vaak goedkopere arbeidsaanbod uit groep 1. Ook kan het zo zijn dat slechtere arbeidsvoorwaarden gaan gelden voor groep 2, zoals een lager loon. Zorgen om deze verdringing zijn niks nieuws, ik wijs op de Wraaf uit 1934 waarmee men al probeerde te voorkomen dat arbeidsmigranten ten tijde van de groeiende werkloosheid de Nederlandse werknemer uit de arbeidsmarkt concurreerde. Ook het huidige beleid is bedoeld om deze verdringing van het nationaal (en nu ook Europees) arbeidsaanbod tegen te gaan.¹²³

De vraag is of een verruiming van de arbeidsmarkttoetredingsmogelijkheden van asielzoekers ook daadwerkelijk leidt tot deze verdringing. In 2018 publiceerde het Centraal Planbureau en het Sociaal en Cultureel Planbureau het onderzoek 'Verdringing op de arbeidsmarkt: beschrijving en beleving'.¹²⁴ Het Ministerie SZW had hen verzocht om kennis te verzamelen over de verdringing op de Nederlandse arbeidsmarkt die het gevolg zou zijn van migratie. Uit het onderzoek kwam naar voren dat in ieder geval op dit moment nog geen sprake is van verdringing op de arbeidsmarkt door asielzoekers.¹²⁵ Vluchtelingen die tussen de jaren 1995 en 1999 een verblijfsvergunning kregen zijn zo beperkt aanwezig op de arbeidsmarkt dat van verdringing geen sprake (kan) zijn. Deze beperkte participatie zou voornamelijk te wijten zijn aan taalachterstand en de psychologische problemen die spelen binnen deze groep.¹²⁶ De angst dat er wel sprake zal zijn van verdringing omdat op dit moment gemiddeld gezien meer asiel-statussen worden verleend dan in het cohort 95-99 lijkt logisch, maar door de bovengenoemde elementen zal ook binnen deze groepen de arbeidsparticipatie beperkt blijven. Daarbij noemen de onderzoekers ook dat het mogelijk is dat door de toenemende werkgelegenheid deze groep gemiddeld gezien nog minder effect

¹²² Centraal Planbureau en Sociaal Cultureel Planbureau (2018), p. 16

¹²³ Zie o.a. 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, *Stb.* 2002, 311

¹²⁴ Centraal Planbureau en Sociaal Cultureel Planbureau (2018)

¹²⁵ *Ibid*, p. 37

¹²⁶ *Ibid*

zal hebben op de arbeidsmarkt.¹²⁷ Ook een significante toename in de hoeveelheid asielzoekers op de arbeidsmarkt zou geen verdringend effect teweeg brengen, aldus het onderzoek van het Centraal Planbureau.

4.1.2 Verdringing in Zweden

Ook voor Zweden geldt dat er geen data is over de arbeidsparticipatie van asielzoekers, behalve het aantal asielzoekers op de arbeidsmarkt (zoals weergegeven in Figuur 4). Niet is duidelijk in welke sectoren deze werknemers zich bevinden, of het gaat om hooggeschoolde of laaggeschoolde werknemers, of het voornamelijk vrouwen of mannen zijn, et cetera. Wel is duidelijk dat deze participatiecijfers zo laag zijn dat zij nooit een significante invloed kunnen hebben op de arbeidsmarktpositie van nationale en Europese werknemers.

Wel is er data beschikbaar over de arbeidsparticipatie van asielstatushouders. In 2018 was zo'n 60,1% van de asielstatushouders actief op de arbeidsmarkt.¹²⁸ Een groot percentage van de groep inkomende asielstatushouders zijn laaggeschoolde mannen, wat in de periode 2014-2017 zorgde voor een toename van 15% in het aantal laaggeschoolde mannen in Zweden.¹²⁹ Dit zijn dus directe concurrenten op de Zweedse arbeidsmarkt. Desondanks neemt de werkloosheid van laaggeschoolde personen niet gestaag toe, maar lijkt het in de afgelopen zes jaar vrij constant te zijn (Figuur 5). Uit deze statistiek wordt echter niet duidelijk of er sprake is van verdringing, omdat er geen cijfers bestaan over het aandeel Zweedse of Europese laaggeschoolde werklozen en het aandeel laaggeschoolde werklozen met een asielstatus.

Figuur 5¹³⁰

Jaar	Aantal laaggeschoolde werklozen
2014	126 500
2015	119 400
2016	118 200
2017	116 800
2018	122 900

Uit de huidige participatiecijfers van zowel asielzoekers als asielstatushouders wordt duidelijk dat de open arbeidsmarkt op papier niet per se leidt tot daadwerkelijke participatie. Dit kan op meerdere manieren bekeken worden: aan de ene kant is het zorgwekkend (met name in het geval van statushouders) dat de arbeidsparticipatie zo laag ligt, aan de andere kant is het geruststellend dat er geen sprake is van verdringing van het nationale en Europese arbeidsaanbod.

4.1.3 Verder onderzoek naar verdringende effecten

Gebaseerd op de overvloed aan onderzoek naar de effecten van immigratie op het gemiddelde loon en de werkstatus van de nationale bevolking is er inmiddels een consensus

¹²⁷ Centraal Planbureau en Sociaal Cultureel Planbureau (2018)

¹²⁸ Statistics Sweden, dataset geraadpleegd op 1 juni 2019. <https://doi.org/10.1787/888933944063>

¹²⁹ Geschat wordt dat in periode 2017-2020 deze toename rond de 10% zal liggen. Zie OECD (2018)

¹³⁰ Statistics Sweden, dataset geraadpleegd op 1 juni 2019. <https://doi.org/10.1787/888933944063>

bereikt dat de invloed van immigranten miniem en vaak zelfs nihil is.¹³¹ Echter bestaan er uiteenlopende opinies of dit ook geldt voor de onderste regionen van de arbeidsmarkt, waar aldus sommige auteurs laaggeschoolde autochtone werknemers wel negatieve effecten lijken te voelen.¹³² Uit een grondige analyse van Clemens & Hunt uit 2017 van negen verschillende onderzoeken naar de impact van laaggeschoolde immigranten op de nationale bevolking blijkt dat ook voor deze categorie werknemers de impact onbeduidend is.¹³³

Het lastige aan het meten van de mate van verdringing van het nationale en Europese arbeidsaanbod is dat niet ieder land data verzamelt over de arbeidsparticipatie van specifiek asielzoekers. Het feit dat de besproken studies (nauwelijks) een verdringingseffect hebben gevonden van immigranten op de arbeidsmarkt leidt niet automatisch tot de conclusie dat dit effect ook niet bestaat voor asielzoekers en asielstatushouders.

Een belangrijke overweging is dat concurrentie leidt overigens niet vanzelfsprekend tot een verdringend effect. Dit wordt onder andere duidelijk uit onderzoek van Foged en Peri naar de gevolgen van de instroom van asielmigranten in Denemarken voor de Deense arbeidsmarkt. Dit onderzoek wees uit dat de concurrentie tussen laagopgeleide asielzoekers en laagopgeleide Denen ervoor zorgde dat laaggeschoolde Denen vaker gingen werken in banen waarin handmatige arbeid een minder belangrijke rol speelt, wat ertoe leidde dat de gemiddelde lonen voor laagopgeleiden juist omhooggingen.¹³⁴

4.2 Aanzuigende werking

4.2.1 Aanzuigende werking in Nederland

Toen in 2000 werd geopperd om in de aanpassing op de Wav een aantal imperatieve weigeringsgronden buiten toepassing te stellen voor de tewerkstellingsaanvragen van asielzoekers leidde dit tot consternatie binnen de Tweede Kamer.¹³⁵ Gevreesd werd voor een 'aanzuigende werking' van immigranten als gevolg van een uitbreiding van arbeidsmogelijkheden voor asielzoekers. De heer Kamp (VVD) stelde tijdens de behandeling van het wetsvoorstel dat hij zijn bedenkingen bij deze uitbreiding had omdat

het overgrote deel van de asielzoekers geen vluchteling is, maar economische migrant. Een economische migrant gaat het niet om bescherming, maar om verblijf en werk in Nederland. Hoe eerder en hoe meer die economische migranten krijgen wat zij willen, hoe meer van hen zich als asielzoeker zullen melden in Nederland. Dat heet aanzuigende werking.¹³⁶

¹³¹ Clemens & Hunt (2017)

¹³² Ibid

¹³³ Ibid

¹³⁴ Foged & Peri (2015)

¹³⁵ 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, *Stb.* 2002, 311, p. 3

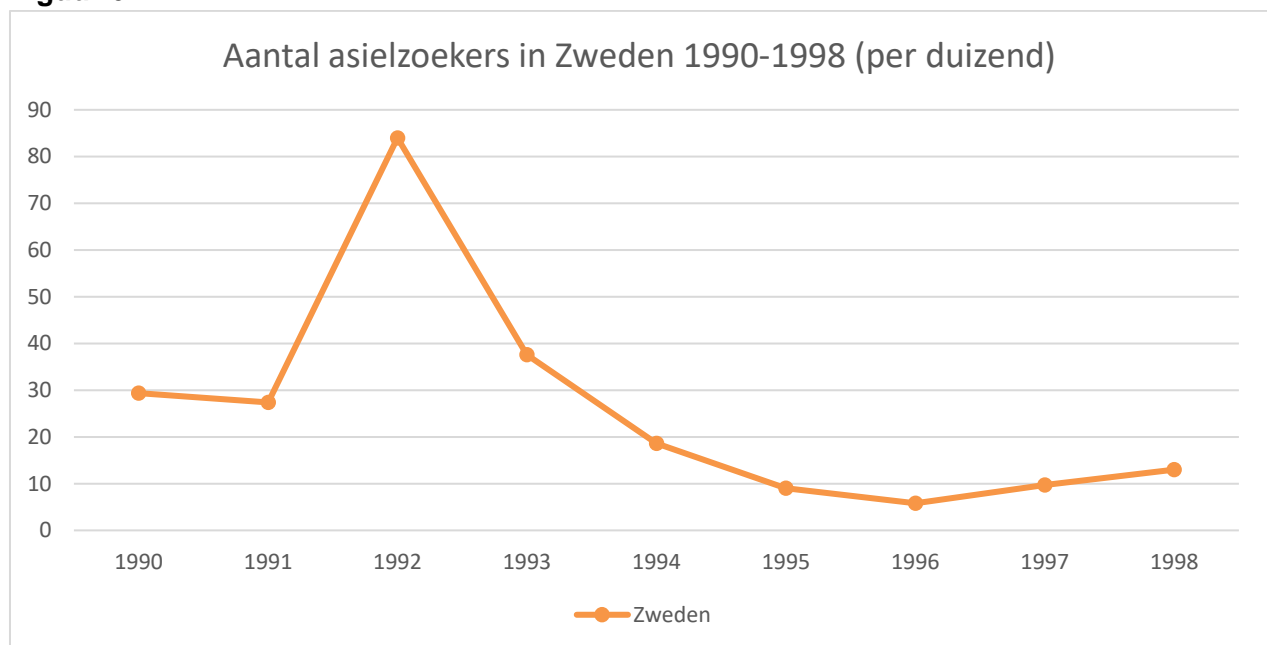
¹³⁶ *Kamerstukken II 1999/2000*, 27 022, 79

Of een dergelijke aanzuigende werking als gevolg van verruimde arbeidsmogelijkheden bestaat is, voor zover ik weet, nog nooit aangetoond.¹³⁷ De vraag of het bestaan hiervan eerder is aangetoond werd ook opgeworpen door de heer Santi (PVDA) en mevrouw Halsema (GroenLinks) tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in 2000, maar de heer Kamp had hier destijds geen antwoord op.¹³⁸

4.2.2 Aanzuigende werking in Zweden

Zweden lijkt nooit te hebben overwogen dat een open arbeidsmarkt een aanzuigende werking zou hebben. Ten tijde van het openen van de arbeidsmarkt voor asielzoekers sprak slechts één overheidsrapport over het gevaar van een aanzuigende werking.¹³⁹ Dit rapport heeft echter geen invloed gehad op de verdere beleidsontwikkeling.¹⁴⁰ Om te kijken of de Zweedse liberalisering van de arbeidsmarkt voor asielzoekers een aanzuigende werking heeft moet gekeken moeten worden naar de asielmigratie-cijfers vanaf 1992, het jaar dat de arbeidsmarkt open werd gesteld voor deze groep.

Figuur 6¹⁴¹



Uit dit figuur wordt vrij snel duidelijk dat de veranderingen in 1992 niet hebben geleid tot een toename in het aantal asielzoekers de daaropvolgende jaren; sterker nog, het aantal is zeer sterk gedaald. Het hoge aantal vluchtelingen in 1992 kan verklaard worden door het uitbreken van de Joegoslavische oorlog.

Interessant is het om deze getallen te contrasteren met het aantal asielzoekers dat in dezelfde periode andere landen met een gesloten arbeidsmarkt binnen kwamen (Figuur 7). Elk van deze landen ontvangt op een gegeven moment meer vluchtelingen dan de ander. Ook hieruit wordt duidelijk dat een land met een open arbeidsmarkt niet per se meer

¹³⁷ Zo stelt ook Leo Lucassen: Lucassen (2016), p. 200

¹³⁸ *Kamerstukken II 1999/2000*, 27 022, 79

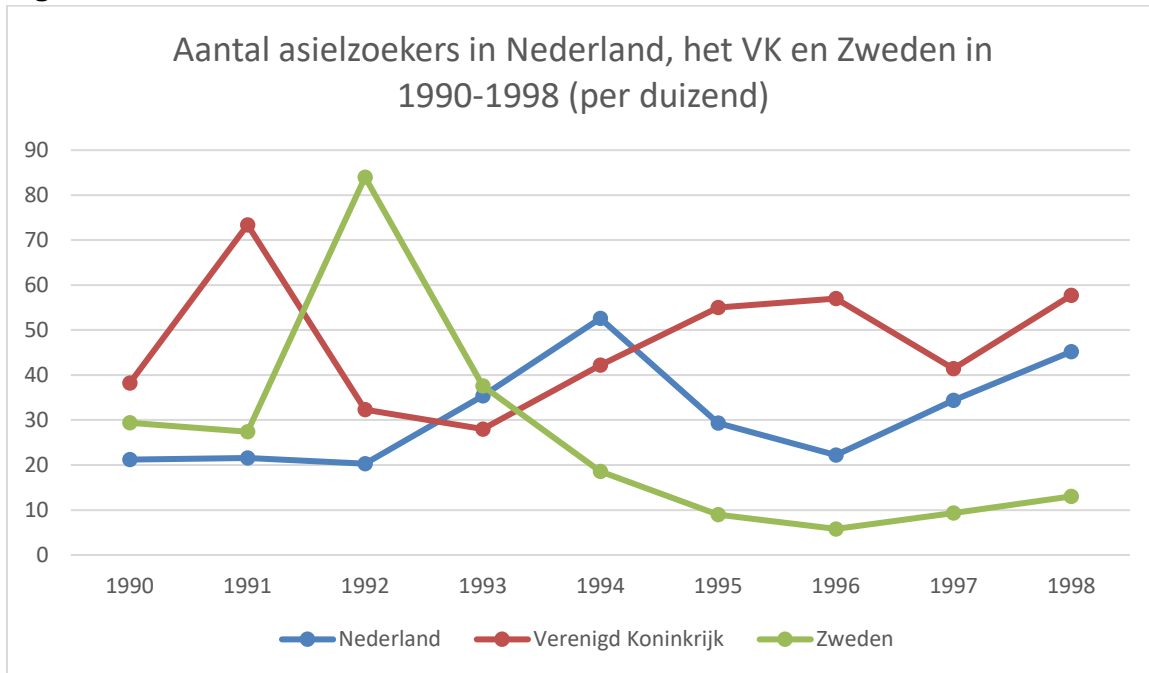
¹³⁹ *Betänkande av utredningen om mottagandet av asylsökande och flyktingar* (SOU 1992:133)

¹⁴⁰ Andersson & Nilsson (2011)

¹⁴¹ Zetter et al. (2003)

vluchtelingen ontvangt dan een land met een gesloten arbeidsmarkt. Het verschil in aantallen kan eerder verklaard worden door de verschillende beleidsveranderingen ten opzichte van het toekennen van een asielstatus of het feit dat nieuwe vluchtelingen wellicht reeds familie in een land hebben.¹⁴²

Figuur 7¹⁴³



4.2.3 Verder onderzoek naar de aanzuigende werking

De gedachte dat een open arbeidsmarkt een aanzuigende werking zou hebben is volgens Andersson en Nilson gebaseerd op drie aannames¹⁴⁴:

- i) asielzoekers migreren vanwege de sociale rechten in de ontvangende staat
- ii). asielzoekers hebben een keuze naar welk land ze migreren
- iii) asielzoekers hebben genoeg gedetailleerde informatie over het sociale zekerheidsstelsel van een staat dat ze een geïnformeerde beslissing kunnen maken over hun migratieplannen

Het idee is dat hoe meer vrijheden toekomen aan vreemdelingen op de arbeidsmarkt, des te aantrekkelijker een land wordt voor andere immigranten. Hierdoor zouden steeds meer immigranten zich melden bij de IND en op zoek gaan naar een Nederlandse verblijfstatus. Sinds de invoering van de Dublin-Verordening in 2013 is de mogelijkheid om te 'kiezen' in welk land een asielzoeker zich vestigt vrijwel nihil. In principe zal een asielzoeker alleen een

¹⁴² Valenta & Thorshaug (2013), p. 473

¹⁴³ Zetter et al. (2003)

¹⁴⁴ Andersson & Nilsson (2011), p. 172

aanvraag kunnen indienen in het eerste Europese land waar diegene voet aan grond zet.¹⁴⁵ Dit is vaak onafhankelijk van de wil van een asielzoeker, maar ligt het aan de smokkelaars die de bestemming kiezen.¹⁴⁶ Ook de derde aanname is makkelijk te weerleggen op basis van onderzoek door Robinson en Segrott.¹⁴⁷ Zij concludeerden dat de kennis van het arbeidsmarktbeleid en sociale zekerheidsstelsel onder asielzoekers in het Verenigd Koninkrijk zeer beperkt was.

Uit onderzoek naar mogelijke pull-factoren komt vooral het beeld naar voren dat het per situatie verschilt welke pull-factoren een effect van aanzuigende werking met zich meebrengen.¹⁴⁸ De pull-factoren die voornamelijk een rol lijken te spelen zijn de familiale en koloniale relaties met een land.¹⁴⁹ Wel is duidelijk dat de push-factoren zwaarder wegen bij migratiewensen¹⁵⁰, met name wanneer het gaat om vluchtelingen.¹⁵¹

Daarnaast is het de vraag of enkele maatregelen ter verruiming van de arbeidsmarkttoegangen een dergelijke aanzuigende werking in gang zullen zetten. Als de grenzen onbeperkt opengaan en een zeer genereus stelsel van eenzijdige solidariteit (dat wil zeggen: vormen van solidariteit waarbij niks terugverwacht wordt, zoals de bijstand) van toepassing is op deze immigranten is dat wellicht een logisch gevolg. Dit is echter niet het geval indien de toegang tot deze solidariteitsregelingen verbonden is aan enkele voorwaarden.¹⁵² Zulk soort voorwaarden zijn nu nog in overvloed aanwezig: zo bestaat er de wachttermijn van zes maanden, moeten asielzoekers een (groot) deel van hun inkomen afstaan (zie ook 3.2.2) en moet men voldoen aan de referte-eis en de plicht om actief naar werk te zoeken, passend werk te aanvaarden of minimaal een periode in het land te moeten hebben verbleven. De theorie van aanzuigende werking lijkt dus voornamelijk gebaseerd op de hypothetische situatie dat al deze voorwaarden niet meer zouden bestaan.

Een belangrijke kanttekening is dat wanneer een overheid aanzuigende werking probeert te voorkomen door het land onaantrekkelijk te maken door middel van restrictieve toelating op de arbeidsmarkt zij daar ook de reeds bestaande populatie van vluchtelingen beïnvloedt. Door hen als 'voorbeeld' te stellen zorgt men ervoor dat ook de (socio-economische) integratie van deze vluchtelingen bemoeilijkt wordt en in kwaliteit afneemt.¹⁵³

4.3 Verwachting wekken over verblijfsrechten

In juni 2007 reageren de Ministers van Sociale Werkgelegenheid, van Justitie en voor Ontwikkelingssamenwerking namens het kabinet op het SER-advies Arbeidsmigratiebeleid.¹⁵⁴ De Sociaal-Economische Raad pleitte in dit advies onder andere

¹⁴⁵ Art. 3, lid 1 Verordening (EU) 2013/604. Hierop bestaan enkele uitzonderingen wanneer het gaat om minderjarigen en andere hulpbehoevende personen en indien er reeds gezinsleden of familie zich in een andere lidstaat begeeft.

¹⁴⁶ Koser & Pinkerton (2002), p. 26

¹⁴⁷ Robinson & Segrott, (2002)

¹⁴⁸ Keoch (2013)

¹⁴⁹ Zie bijvoorbeeld: European Communities, (2000)

¹⁵⁰ Lee (1966)

¹⁵¹ Ibid

¹⁵² De Beer (2004), p. 34

¹⁵³ Fasani et al. (2018), p. 33

¹⁵⁴ *Kamerstukken II 2006/2007*, 29861, 17

om het potentieel dat aanwezig is bij vluchtelingen, optimaal te benutten, waarvoor het nodig zou zijn de mogelijkheden voor asielzoekers om te kunnen werken te verruimen.¹⁵⁵ De Ministers erkennen dat het verruimen van de mogelijkheden voor asielzoekers om als werknemer aan de slag te gaan positieve kanten heeft, maar stelt ook dat ‘een forse uitbreiding van de toegestane werkperiode (ten onrechte) opgevat kunnen worden als een publiek signaal dat permanent verblijf in ons land waarschijnlijk is.’¹⁵⁶ Deze veronderstelling is uiteindelijk één van de redenen waarom in 2008 slechts een beperkte verruiming van arbeidsmogelijkheden wordt doorgevoerd.¹⁵⁷

Zoals reeds besproken in 2.3.2 is het niet geheel duidelijk wat bedoeld wordt met “een publiek signaal dat permanent verblijf in ons land waarschijnlijk is”, noch of dit publieke signaal aan asielzoekers gericht zou zijn of de ‘gewone Nederlander’. Deze overweging dat een open arbeidsmarkt verwachtingen zou wekken over verblijfsrechten is dan ook nergens in de Zweedse wetgevingsprocedure, noch in de literatuur, terug te vinden. Er is geen onderzoek gedaan naar verwachtingen van asielzoekers over hun asielstatus na het openen van de arbeidsmarkt. Hier kan dus ook geen uitsluitsel over gegeven worden.

4.4 Opbouw WW-rechten

4.4.1 Opbouw WW-rechten in Nederland

In principe is het zo dat een werknemer alleen recht heeft op een WW-uitkering indien deze persoon voldoet aan een aantal voorwaarden, opgesomd in artikel 16 en 17 Werkloosheidswet. Hieronder valt ook de referte-eis, welke bepaald dat een werknemer die meer dan 26 weken binnen een tijdsbestek van 36 weken werkzaam is geweest, recht heeft op een WW-uitkering. De reden dat asielzoekers heden ten dage niet meer dan 24 weken mag werken binnen een tijdsbestek van 52 weken vanaf de aanvang van de werkzaamheden is dus ook om te voorkomen dat deze werknemers WW-gerechtigd zullen worden. Aldus het kabinet in 2008 levert het een (te) complexe situatie op indien een vreemdeling WW-gerechtigd is en vervolgens geen verblijfsvergunning aan diegene wordt toegekend en de persoon in kwestie vertrekplichtig wordt.¹⁵⁸

Deze redenering lijkt voorbij te gaan aan de praktijk van het uitkeringsstelsel. Men heeft geen recht op een WW-uitkering indien diegene ‘buiten Nederland woont of verblijf houdt anders dan wegens vakantie.’¹⁵⁹ Indien een asielzoeker voldaan heeft aan de referte-eis, vervolgens een WW-uitkering krijgt, en op een later moment duidelijk wordt dat deze persoon geen status krijgt en terugkeert naar het land van oorsprong, zal deze persoon dus ook geen WW-rechthebbende meer zijn. Immers komt het gros van de terugkerende asielzoekers niet uit landen waarmee Nederland een verdrag heeft getekend met betrekking tot de export van dergelijke uitkeringen. Indien een asielzoeker wel een asielstatus toegewezen krijgt blijft diegene zijn recht behouden op een WW-uitkering. Dit zou geen probleem moeten vormen, aangezien deze groep mensen vrij is op de Nederlandse arbeidsmarkt en dus ook dezelfde rechten en plichten toekomen als andere Nederlanders.

¹⁵⁵ Sociaal-Economische Raad (2007), p. 15

¹⁵⁶ *Kamerstukken II 2006/2007*, 29 861 en 30 573, 17, p.10-11

¹⁵⁷ Zie het Besluit van 31 januari 2008 tot wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen tot vergroting van de arbeidsmogelijkheden van asielzoekers, *Stb.* 2008, 38

¹⁵⁸ *Ibid*, p. 3

¹⁵⁹ Art. 19, lid 1, sub e Werkloosheidswet

In 2000 vraagt kamerlid Santi (PVDA) tijdens de behandeling van het wetsvoorstel besproken in 4.2.1 zich af waarom het een probleem zou zijn als een asielzoeker recht zou hebben op een WW-uitkering.¹⁶⁰ Op zijn vraag of de Minister SZW toelichting kan geven bij dit veronderstelde probleem wordt geen antwoord gegeven. In 2009 wordt de vraag nog een keer gesteld, ditmaal door de vaste commissie voor de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken.¹⁶¹ Ditmaal heeft de Staatssecretaris van Justitie wel een antwoord: De 24-wekentermijn maakt het onmogelijk dat asielzoekers wier asielprocedure nog loopt, een WW-uitkering kunnen krijgen. Hierdoor wordt voorkomen dat bij asielzoekers de indruk ontstaat dat opgebouwde rechten worden “afgenomen”.¹⁶²

Daarnaast was men bang dat de opbouw van WW-rechten een reden vormt naar Nederland te komen.¹⁶³ Waar het kabinet in 2008 nog stelde dat de reden om een termijn van 24 weken aan te houden was om de situatie te voorkomen dat asielzoekers een WW-uitkering zouden proberen te exporteren als zij moesten terugkeren naar het land van oorsprong¹⁶⁴, lijkt in 2009 de gedachte juist te zijn dat deze termijn een aanzuigende werking moet voorkomen. Dit leidt tot verdere vragen van de commissie. Zo vragen zij zich af waarop de veronderstelling gebaseerd is dat opbouw van WW-rechten een aanzuigende werking heeft en of deze opbouw van WW-rechten niet ook plaatsvindt in andere EU-lidstaten. Als reactie hierop stelt de Staatssecretaris slechts dat de aanzuigende werking een “reëel risico” is, maar er wordt niet verder uitgebreid op deze stelling ingegaan.¹⁶⁵ Zoals uitgebreid besproken in 4.2 is deze aanname foutief.

Opmerking verdient dat het wellicht bureaucratisch gezien ingewikkeld is, en wellicht zelfs onwenselijk, om het recht op een werkloosheidsuitkering toegankelijk te maken voor asielzoekers bij wie de verblijfstatus op elk moment kan veranderen. Het is dan niet onwenselijk dat een asielzoeker die voldoet aan de referte-eis en een verblijfsstatus verkrijgt recht heeft op een WW-uitkering, maar het is een ander verhaal indien deze asielzoeker nog in de procedure zit. In dat geval zou er bij verruiming van de 24-weken termijn ook moeten vastleggen dat asielzoekers met een WW-uitkering bijdragen aan hun eigen opvang. De vraag is zo'n wenselijk is. Mijn inziens creëert dit meer problemen dan oplossingen met betrekking tot de bijstand voor asielzoekers. De wetgever kan echter het recht op een WW-uitkering ook op andere manieren te voorkomen: zo zou men kunnen beargumenteren dat een asielzoeker niet beschikbaar voor arbeid is in de zin van artikel 16 van de Werkloosheidswet¹⁶⁶, of zou men in de Werkloosheidswet kunnen opnemen dat de wet niet van toepassing is op diegene die zich nog in de asielprocedure bevindt.

4.4.2 Opbouw WW-rechten in Zweden

¹⁶⁰ *Kamerstukken II 1999/2000*, 27 022, 79, p. 5116

¹⁶¹ Brief van de commissie voor de JBZ-Raad van 16 juni 2009, 143520.2u

¹⁶² Brief van de Staatssecretaris van Justitie van 31 augustus 2009, 143520.2u

¹⁶³ Brief van de Staatssecretaris van Justitie van 31 augustus 2009, 143520.2u

¹⁶⁴ Brief van de commissie voor de JBZ-Raad van 23 september 2009, 143520.03u

¹⁶⁵ Brief van de Staatssecretaris van Justitie van 02 februari 2010, 23490 nr. FP

¹⁶⁶ Een asielzoeker heeft immers nog geen verblijfstatus en moet een tewerkstellingsvergunning hebben om te mogen werken, wat suggereert dat zo iemand niet ondubbelzinnig en feitelijk beschikbaar is om arbeid te verrichten.

Tijdens de asielprocedure hebben asielzoekers recht op financiële bijstand van de Zweedse Migratiedienst indien de asielzoeker in kwestie niet werkt of geen andere bron van inkomsten heeft.¹⁶⁷ Deze financiële ondersteuning vindt plaats in de vorm van een dagelijkse vergoeding. Echter heeft men geen recht op verdere sociale bijstand, die wel beschikbaar is voor de Zweedse bevolking.¹⁶⁸ De reden hiervoor is dat de dagelijkse vergoeding volgens de regering meer dan genoeg is voor asielzoekers en hun gezin om rond te komen.¹⁶⁹ De werkloosheidsuitkering valt in Zweden echter niet onder sociale bijstand, wat betekent asielzoekers hier niet expliciet van uitgesloten zijn.

Dit betekent dat asielzoekers op basis van artikel 9 van de Lag om arbetslöshetsförsäkring (1997:238) in aanmerking komen voor een werkloosheidsvoorziening indien zij 1) beschikbaar zijn om ten minste 3 uur per dag en gemiddeld ten minste 17 uur per week ten behoeve van een werkgever te werken; 2) als werkzoekende bij de openbare arbeidsbemiddeling zijn geregistreerd; en 3) beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Ook moet men op grond van artikel 12 van dezelfde regeling gedurende een periode van twaalf maanden onmiddellijk voorafgaand aan de werkloosheid ten minste zes kalendermaanden voor ten minste 80 uur per maand gewerkt hebben, of ten minste 480 uur gedurende zes opeenvolgende kalendermaanden gewerkt hebben, waarbij elke maand ten minste 50 uur gewerkt is. Aangezien de asielprocedure in Zweden op dit moment ruim anderhalf jaar duurt is het in theorie mogelijk dat een asielzoeker aan deze voorwaarde voldoet en dus aanspraak maakt op een werkloosheidsuitkering.

Er zijn in ieder geval twee kanttekeningen te maken bij deze aanname: 1) het is de vraag of een asielzoeker gezien kan worden als 'beschikbaar' voor de arbeidsmarkt; 2) het is de vraag of er überhaupt asielzoekers in Zweden zijn die voldoen aan de voorwaarde uit artikel 12 Lag om arbetslöshetsförsäkring (1997:238). Ik heb helaas geen publicaties kunnen vinden die ingaan op deze vragen en dus mijn aanname dat asielzoekers in Zweden in theorie recht hebben op een werkloosheidsuitkering bevestigen of weerleggen.

4.5 Invulling wachttijd

4.5.1 Invulling wachttijd in Nederland

Inmiddels is de gemiddelde wachttijd voordat de asielprocedure van start gaat in Nederland anderhalf jaar.¹⁷⁰ De eerste zes maanden van deze periode kan een asielzoeker dus alleen maar afwachten wat er gaat gebeuren met diens aanvraag. Reeds in 2013 werd door de Adviescommissie van Vreemdelingenzaken (ACVZ) geconstateerd dat voor de asielzoekers die langdurig in de opvang verkeren het 'niets doen' de dagelijkse praktijk is.¹⁷¹ Niet alleen is er dus beperkte mogelijkheid tot (betaalde) arbeid maar ook de mogelijkheid tot vrijwilligerswerk is zeer beperkt, aldus de ACVZ. Dit leidt ertoe dat men hun situatie als uitzichtloos gaat beschouwen en de passiviteit van deze personen toeneemt.¹⁷² Het

¹⁶⁷ Art. 1 Lag om mottagande av asylsökande (1994:137)

¹⁶⁸ Art. 1 Lag om mottagande av asylsökande (1994:137)

¹⁶⁹ Prop. 1993/94, 94: 47

¹⁷⁰ I. de Zwaan, 'Vluchtelingenwerk Nederland: wachttijd asielaanvraag loopt op tot bijna 1,5 jaar', De Volkskrant 24 januari 2019. Geraadpleegd via <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/vluchtelingenwerk-nederland-wachttijd-asielaanvraag-loopt-op-tot-bijna-1-5-jaar~bef8ce64/>

¹⁷¹ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2013), p. 8

¹⁷² Ibid

uitbreiden van de mogelijkheden tot nuttige invulling van de wachttijd zou dan ook bevorderend werken voor het gevoel van eigenwaarde van asielzoekers, hun stress verminderen en daarmee hun gezondheid positief beïnvloeden.¹⁷³ Vanuit humanitair perspectief is het dan ook essentieel om de wachttijd van asielzoekers niet alleen beperkt te houden maar ook een waardevolle invulling te geven. Een van de manieren om dit te doen is door asielzoekers betaalde arbeid te laten verrichten, en het liefst zo snel mogelijk nadat zij in de opvang terecht komen.

Arbeidsparticipatie tijdens de wachttijd is niet alleen nuttig in de zin van dagbesteding, maar ook om het verlies aan beroepskwalificaties en vaardigheden te verminderen.¹⁷⁴ Door asielzoekers te laten werken krijgen zij de mogelijkheid om hun vakkennis up-to-date te houden, wat betekent dat zij bij toekenning van een verblijfstatus geen onnodige achterstand oplopen. Hierdoor blijft hun potentie behouden. Vanzelfsprekend is het behoud van vakkennis en beroepskwalificaties voornamelijk van toepassing op hoger opgeleide asielzoekers, maar ook voor lager opgeleide asielzoekers is een vroege mogelijkheid tot arbeidsparticipatie een goede manier om kennis te maken met de Nederlandse arbeidsmarkt.

4.5.2 Invulling wachttijd Zweden

De Zweedse regering was van mening dat het passief wachten op een beslissing in de asielprocedure destructief zou zijn voor het individu van een asielzoeker.¹⁷⁵ Zo stelde zij dat asielzoekers veelal uit een situatie komen waarin zij voor zichzelf en hun gezin hebben weten te zorgen, waarin ze verantwoordelijkheid hebben genomen voor zichzelf en hun gezin, en door hun vluchten blijf hebben gegeven van het vermogen initiatief te nemen.¹⁷⁶ Deze vaardigheden mochten niet verloren gaan, aldus het wetsvoorstel. Indien asielzoekers de arbeidsmarkt mochten betreden zouden zij hun zelfrespect behouden en ook verantwoordelijk worden gehouden voor de verdere invulling van hun leven. De wachttijd van een asielzoeker zou dan ook nuttig moeten zijn voor diens verdere ontwikkeling, onafhankelijk van of ze wel of niet een verblijfsstatus zouden krijgen in Zweden.¹⁷⁷

In theorie zijn de bovenstaande overwegingen waardevol, maar het feit blijft dat het voor de asielzoeker in Zweden moeilijk blijft om de arbeidsmarkt te betreden. Taal- en cultuurbarrières lijken hierin de grootste factor te zijn.¹⁷⁸ Dit betekent dat in de praktijk veel asielzoekers alsnog passief wachten op een asielbeslissing, ondanks het feit dat deze mensen bereid zijn om te werken.¹⁷⁹ Er is geen verder onderzoek gedaan naar de vraag of die asielzoekers die wel de arbeidsmarkt weten te betreden een positievere ervaring hebben gedurende hun wachttijd dan diegenen die dat niet gelukt is.

4.6 Terugdringen kosten

4.6.1 Terugdringing kosten door middel van verruimde arbeidsmarkttoegang

¹⁷³ Ibid, p. 9

¹⁷⁴ Kansen geven, kansen nemen: Bevordering arbeidsdeelname etnische minderheden (2000), p. 100.

¹⁷⁵ *Betänkande av utredningen om mottagandet av asylsökande och flyktingar* (SOU 1992:133), p.7

¹⁷⁶ Ibid, p. 7-8

¹⁷⁷ Ibid, p.8

¹⁷⁸ Wettergren (2013)

¹⁷⁹ Ibid

Door asielzoekers zo snel mogelijk toegang te verlenen tot de arbeidsmarkt kunnen zij ook zo snel mogelijk bijdragen aan de verzorgingsstaat en zullen zij minder afhankelijk zijn van de bijstand indien zij een status verkrijgen.¹⁸⁰ Uit onderzoek van Marbach et al naar de langetermijneffecten van werkverboden voor asielzoekers blijkt dat bij een verkorting van de wachterperiode van 7 maanden ongeveer 40 miljoen euro aan maandelijkse bijstandsuitkeringen bespaard kan worden.¹⁸¹ Hierbij moet vermeld worden dat deze berekening is gebaseerd op onderzoek naar 40.500 vluchtelingen uit voormalig Joegoslavië die zich in Duitsland hebben gevestigd, en dat dit dus lastig te vertalen is naar de huidige situatie in Nederland. Echter is duidelijk dat het gaat om significante bedragen aan bijstandsuitkeringen die bespaard kunnen worden door het verruimen van de toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers.

Dat dit nodig is in Nederland blijkt uit de cijfers van het CBS: 90% van de asielzoekers die in 2014 een verblijfstatus hebben gekregen ontvangt anderhalf jaar na het verkrijgen van die status een bijstandsuitkering.¹⁸² Zo een 62% van de statushouders heeft een uitkering of pensioen als voornaamste bron van inkomsten twee jaar na het verkrijgen van hun status.¹⁸³ Het cohort uit 2015 doet het marginaal beter: 'slechts' 57% van deze statushouders is een jaar na het verkrijgen van hun vergunning grotendeels afhankelijk van een uitkering of pensioen.¹⁸⁴ Aldus het CBS is dit resultaat grotendeels te wijten aan het feit dat statushouders nog na het verkrijgen van hun vergunning in een opvanglocatie wonen, waar ze leefgeld ontvangen en dus minder geneigd zijn zich op de arbeidsmarkt te begeven.¹⁸⁵ Mijn inziens is dit niet de enige verklaring voor de bijstandsafhankelijkheid van statushouders maar slechts één van de vele factoren die meespelen, zoals het feit dat arbeidsmarktparticipatie pas mogelijk is zodra een asielzoeker meer dan een half jaar in een asielprocedure zit, en het feit dat Nederlandse werkgevers niet snel geneigd zijn om asielstatushouders aan te nemen.

Dat de bijstandsafhankelijkheid van asielstatushouders een probleem is wordt ook erkend in de politiek. In maart 2018 presenteerde Minister Koolmees van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt. In een brief aan de Tweede Kamer stelde hij dat deze groep mensen richting de arbeidsmarkt gestuurd moet worden, omdat een baan niet alleen de integratie bevordert maar ook economische zelfstandigheid garandeert.¹⁸⁶ Hierbij wordt genoemd dat het van belang is dat asielstatushouders zo snel mogelijk in een traject naar een betaalde baan terecht moeten komen.¹⁸⁷ De Minister erkent dat er "knelpunten" in de wet- en regelgeving zitten die participatie vanaf dag één in de weg zitten, maar komt in deze brief niet met een oplossing voor deze knelpunten. Sterker nog, hij begint zijn brief met de vaststelling dat dit programma de achterblijvende arbeidsmarktpositie voor Nederlanders met een migratieachtergrond juist niét wil verbeteren met nieuwe wetgeving. Het is vreemd dat de cijfers van het CBS duiden op een probleem met betrekking tot bijstandsafhankelijkheid waarvan bekend is bij de

¹⁸⁰ Aiyar et al. (2016), p. 33

¹⁸¹ Marbach et al. (2018), p. 4

¹⁸² Centraal Bureau voor de Statistiek (2018), p. 36

¹⁸³ Ibid, p. 34

¹⁸⁴ Ibid

¹⁸⁵ Ibid, p. 33

¹⁸⁶ Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 30 maart 2018, 2018-0000060616

¹⁸⁷ Ibid, p. 7

Minister dat dit opgelost kan worden door versnelde arbeidsmarkttoetreding van asielzoekers, maar dat nieuwe wetgeving hierover al onmiddellijk wordt uitgesloten.

Daarnaast kunnen verruimde arbeidsmarkttoetredingsmogelijkheden ook bijdragen aan een verlichting van de opvangkosten voor asielzoekers. De Regeling eigen bijdrage asielzoekers (Reba) met inkomen en vermogen 2008 stelt dat asielzoekers met een inkomen uit werk een vergoeding aan het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA) verschuldigd is ten behoeve van de kosten van zijn opvang alsmede van de opvang van zijn gezinsleden.¹⁸⁸ Zo werd in 2014 €178.000 teruggevorderd door het COA. Door asielzoekers vervroegd de arbeidsmarkt te laten betreden en langer werkzaam te laten zijn, kunnen zij eerder en meer bijdragen aan hun eigen opvangkosten, wat verlichtend werkt voor de kosten die het COA maakt.¹⁸⁹ Aan de andere kant kan men zich afvragen of het feit dat een eigen bijdrage verlangt wordt van de werkende asielzoeker niet demotiverend werkt. Zo houdt een werkende asielzoeker maximaal slechts €196,- per maand over aan eigen inkomsten.¹⁹⁰ Wellicht is de financiële prikkel om te werken beperkt door de Reba, maar dit neemt niet weg dat de voldoening die een asielzoeker krijgt van het werken hier tegenop kan wegen.

4.6.2 Terugdringing kosten in Zweden

Een van de belangrijkste overwegingen voor het openen van de arbeidsmarkt voor asielzoekers was de toename van asielzoekers in die periode, wiens opvang een behoorlijke kostenpost werd voor Zweden.¹⁹¹ Volgens artikel 15 van de LMA dient degene die inkomsten heeft uit een betaalde baan een redelijk bedrag te betalen als vergoeding aan de Migrationsverket. Het valt te betwijfelen of het openen van de arbeidsmarkt ook daadwerkelijk heeft geleid tot het directe terugdringen van de kosten.

Een belangrijke observatie is dat de toestroom van asielzoekers in de jaren '90 ervoor heeft gezorgd dat de Zweedse economie de afgelopen jaren sneller is gegroeid dan voorspeld was.¹⁹² Dit wordt gelinkt aan het feit dat de inkomende asielzoekers in die periode grotendeels tussen de 15 en 39 jaar waren, en dus van de werkende leeftijd. Op de lange termijn ziet het er dan ook naar uit dat Zweden gaat profiteren van een significante economische groei, hogere koopkracht en hogere belastinginkomsten.¹⁹³ Ondanks dat er misschien geen onmiddellijke blij is van het terugdringen van kosten door het toelaten van asielzoekers op de arbeidsmarkt, is dus wel duidelijk dat de aanwezigheid van asielzoekers op de lange termijn goed is voor de economische groei van een land.

4.7 Bevorderen integratieproces

4.7.1 Vervroegde arbeidsmarkttoegang en het integratieproces

¹⁸⁸ Art. 4 Regeling eigen bijdrage asielzoekers met inkomen en vermogen 2008 jo. art. 20, lid 2 Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005

¹⁸⁹ Verlichting van deze kosten is wellicht wel wenselijk: in 2017 was het COA ongeveer €753 miljoen kwijt aan de opvang van asielzoekers, zie: *Wat geeft de overheid uit aan de opvang van asielzoekers?*, geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/uitgaven-rijk-provincies-gemeenten-voor-opvang-asielzoekers>

¹⁹⁰ Art. 5, lid 3 Reba

¹⁹¹ Prop. 1993 / 94, 94: 36-37

¹⁹² Delmi (2016): Alleen in het Zweeds, bevat een Engelse samenvatting.

¹⁹³ Ibid

Het integratieproces van asielzoekers en statushouders is van verschillende aspecten afhankelijk. Zo is niet alleen de economische integratie van belang voor de succesvolle integratie van de asielzoeker en statushouder, maar spelen hier ook sociale factoren een grote rol bij. In deze paragraaf zal dan ook worden gekeken op welke manier verruimde arbeidsmarkttoetredingsmogelijkheden een positief effect kunnen hebben op de economische en sociale integratie van asielzoekers en statushouders.

Met name de economische integratie van statushouders lijkt gebaat te zijn bij versnelde arbeidsmarkttoetredingsmogelijkheden. Uit het onderzoek van Marbach et al. naar de langetermijneffecten van werkverboden op de economische integratie van asielzoekers genoemd in 4.6.1 blijkt dat voor asielzoekers in Duitsland die een langere wachttermijn hadden de werkloosheidscijfers 20% hoger waren dan de groep asielzoekers die een verkorte wachttermijn hadden. Dit effect was zichtbaar tot 10 jaar nadat het verbod verlopen was.¹⁹⁴ Een vergelijkbare constatering kwam naar voren uit onderzoek van Hainmueller et al naar de situatie van asielzoekers in Zwitserland.¹⁹⁵ Met elk extra jaar dat een asielzoeker in een asielprocedure zit zonder daarnaast werkzaam te kunnen zijn wordt de kans op een baan na het verlenen van een status met 20% verminderd.¹⁹⁶ Ook blijkt dat des te langer men moet wachten op arbeidsmarkt-toegang des te minder gemotiveerd asielzoekers zijn om na het verstrijken van de wachttermijn een baan te vinden.¹⁹⁷ Daarnaast bleek uit het onderzoek van Marbach et al dat ook het gerapporteerde inkomen van de groep die langer moest wachten op arbeidsmarkt-toegang op de lange termijn lager was dan de groep asielzoekers die eerder de arbeidsmarkt betreden konden.¹⁹⁸ Het verschil in inkomen tussen deze twee groepen was 27%, wat niet verklaard kon worden door verschillen in demografische aspecten zoals leeftijd, geslacht, gezondheidsfactoren of opleidingsniveau. Dit betekent dat de economische integratie van asielzoekers wel degelijk afhankelijk is van een zo kort mogelijke wachttermijn.

Beheersing van de taal van het opvangende land is een cruciale factor als het gaat om sociale integratie van asielzoekers.¹⁹⁹ Ook is het van belang voor de sociale integratie dat een vreemdeling met regelmaat in aanraking komt met de autochtone inwoners van een land. Het is duidelijk dat het verrichten van arbeid positieve effecten heeft op deze beide factoren.²⁰⁰ Helaas is weinig bekend over de effecten van vervroegde arbeidsmarkttoetreding met betrekking tot sociale integratie van asielzoekers (en later statushouders). Zo is er geen onderzoek gedaan of het eerder toelaten op de arbeidsmarkt ervoor zorgt dat een asielzoeker ook sneller de taal beheerst, noch of dit betekent dat deze persoon sneller wordt opgenomen in de samenleving door de autochtone inwoners van het land. Het lijkt echter vanzelfsprekend dat ook de sociale integratie van asielzoekers en statushouders gebaat is bij zo vroeg mogelijke toetreding tot de arbeidsmarkt: immers betekent dit dat een asielzoeker eerder de Nederlandse taal in de praktijk gebruikt en dan deze persoon waarschijnlijk ook eerder en vaker in contact komt met Nederlanders dan normaal gesproken het geval is. Bovendien geeft de aanwezigheid van de asielzoeker op de werkvloer een

¹⁹⁴ Marbach et al.. (2018), p. 3

¹⁹⁵ Hainmueller et al. (2016)

¹⁹⁶ Ibid, p. 1

¹⁹⁷ Marbach et al. (2018), p. 4

¹⁹⁸ Ibid, p. 3

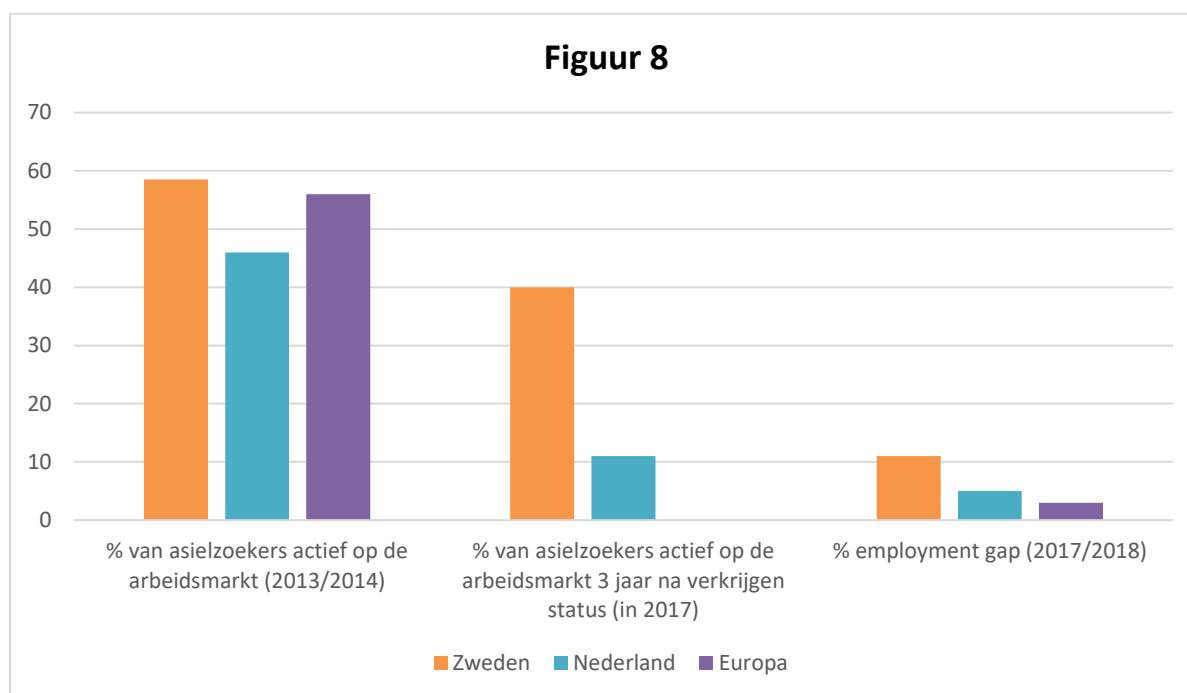
¹⁹⁹ Chiswick & Miller (2014)

²⁰⁰ Ager & Strang (2008), p. 170

signaal af naar de autochtone bevolking dat asielzoekers niet alleen maar op de bijstand zitten wachten en daadwerkelijk willen participeren. Zodra een asielzoeker langer moet wachten om de arbeidsmarkt te betreden wordt het risico op sociale uitsluiting juist groter.²⁰¹

4.7.2 Het integratieproces in Zweden

Zweden wordt veelal genoemd als een land waar het economische integratieproces van vluchtelingen beter en sneller verloopt dan andere (Europese) staten.²⁰² Om te bepalen in hoeverre asielsmigranten integreren zal ik kijken naar drie factoren: 1) de algemene arbeidsparticipatiecijfers; 2) arbeidsparticipatiecijfers op de lange termijn; en 3) de aanwezigheid van een *employment gap*. In figuur 8 zijn de scores op deze factoren voor Nederland, Zweden en Europa weergegeven.



In 2014 was gemiddeld 56% van de vluchtelingen in de EU actief op de arbeidsmarkt, in Zweden was dat destijds 58,5%.²⁰³ In Nederland lag dit percentage in 2013 zo rond de 46%.²⁰⁴ In 2018 was 60,1% van de asielsmigranten actief op de Zweedse arbeidsmarkt. Helaas zijn er geen recentere cijfers over de arbeidsparticipatie van vluchtelingen in Nederland en Europa, dus de vraag is of de toename die Zweden heeft gezien in de afgelopen vier jaar ook hier is terug te zien. Het lijkt er dus niet op dat het Zweedse open beleid ervoor zorgt voor een hogere mate van activiteit op de arbeidsmarkt. Dit is echter te makkelijk gesteld: in hun onderzoek naar de arbeidsmarkttoetreding van niet-arbeidsmigranten in Zweden stelden Åslund et al (2017) dat na 3 jaar aanwezigheid in Zweden van de niet-arbeidsmigranten gemiddeld 40% de arbeidsmarkt had betreden.²⁰⁵

²⁰¹ ECRE (2011), p. 19

²⁰² Zie www.mipex.eu

²⁰³ OECD (2016), How are refugees faring on the labour market in Europe?; Statistics Sweden (2019)

²⁰⁴ Vluchtelingenwerk (2014)

²⁰⁵ Åslund et al. (2017)

Dit is een significant verschil met Nederland, waar de arbeidsparticipatie van asielmigranten na 3 jaar gemiddeld op 11% ligt.²⁰⁶ Na 15 jaar heeft in Zweden zo'n 80% de arbeidsmarkt betreden en in Nederland een magere 57%.²⁰⁷ In Zweden betreden vluchtelingen dus een stuk eerder in grotere getalen de arbeidsmarkt en houdt de stijgende lijn langer aan. Deze stijgende lijn is ook terug te vinden in Nederland, maar deze is lang niet zo sterk.²⁰⁸

Interessant is dat de zogenoemde *employment gap* een stuk groter is in Zweden dan andere staten. Een *employment gap* is het verschil tussen de arbeidsparticipatie van asielmigranten en personen die in het land zelf zijn geboren.²⁰⁹ In Zweden was de *employment gap* in 2017 ongeveer 11%, terwijl het OECD-gemiddelde rond de 3 % schommelt.²¹⁰ Ook Nederland heeft een groter *employment gap* dan gemiddeld: zo'n 5%.²¹¹ Dit gigantische verschil in Zweden is echter vrij simpel te verklaren: de arbeidsparticipatie van autochtone Zweden ligt gemiddeld een stuk hoger dan in de rest van Europa. Zo had in 2018 maar liefst 82,4% van de autochtone Zweden een baan, tegenover 69,1% in Nederland.²¹² Ik zou er dan ook voor pleiten om de *employment gap* niet als leidraad te nemen indien het gaat over succesvolle integratie zonder daarbij te kijken naar de context van de resultaten.

Een belangrijke graadmeter voor de economische integratie van asielzoekers is het gemiddelde loon van diegenen die actief zijn op de arbeidsmarkt. Helaas is hier weinig informatie over beschikbaar, zowel in de bestaande literatuur als in de data van het Zweedse statistiebureau. Wel is duidelijk dat asielzoekers uit het cohort 2010 na vijf jaar in Zweden wat inkomen betreft zich rond een percentielscore van 30 bevinden.²¹³ Dit betekent dat 70% van de werknemers in Zweden meer verdient dan de gemiddelde asielzoeker. Wederom valt dit door meerdere factoren uit te leggen, zoals het feit dat het grootste deel van de asielzoekers laaggeschoold is en de Zweedse taal niet beheerst. Desondanks blijft de percentielscore laag voor andere cohorten, zoals het cohort uit 1995 dat na 20 jaar in Zweden zich rond een percentielscore van 45 bevindt.²¹⁴ Dit is ondanks het feit dat deze groep asielmigranten over het algemeen langer onderwijs heeft gevolgd.²¹⁵ Hieruit valt op te maken dat de inkomens van asielmigranten laag liggen vergeleken met dat van de Zweedse bevolking.

Opvallend is dat de cohorten die na het toelaten van asielzoekers op de arbeidsmarkt in Zweden zijn aangekomen allemaal na vijf jaar rond een percentielscore van 30 zaten, terwijl

²⁰⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek, *11 procent van statushouders heeft werk*, 17 april 2017. Geraadpleegd via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/16/11-procent-van-statushouders-heeft-werk>

²⁰⁷ Uit de startbokken: Cohortstudie naar recente asielmigratie (2018), p. 66

²⁰⁸ Ibid

²⁰⁹ Bevelander & Lundh (2007)

²¹⁰ OECD (2018), *International Migration Outlook 2018*

²¹¹ Ibid

²¹² Statistics Sweden, Population aged 15-74 (LFS), percent by labour status, born in Sweden/foreign born [Dataset]. Geraadpleegd van http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/en/ssd/START_AM_AM0401_AM0401R/NAKUBeflnrUtrJmfAr/table/tableViewLayout1/; Centraal Bureau voor de Statistiek, Arbeidsdeelname; migratieachtergrond [Dataset]. Geraadpleegd van <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82809NED/table?ts=1561711585167>

²¹³ Åslund et al. (2017)

²¹⁴ Ibid

²¹⁵ Ibid

het enige cohort van daarvoor (uit 1990) daar pas na zeven jaar zat. Ook na deze periode van vijf jaar scoren de cohorten van na 1992 consistent hoger als het gaat om inkomen.²¹⁶ Het is lastig om een causaal verband aan te wijzen met het openen van de arbeidsmarkt, maar beargumenteerd zou kunnen worden dat de toelating zonder limitatie van asielzoekers op de arbeidsmarkt een positieve invloed heeft op de latere inkomstenontwikkeling van deze groep.

In Nederland herkent men het probleem van lage inkomsten onder asielzoekers ook²¹⁷, echter is de vorm van beschikbare data ongeschikt om een vergelijking te maken met de situatie in Zweden. Ook is er geen geschikte data van andere Europese landen om een vergelijking te kunnen maken.

²¹⁶ Åslund et al. (2017), p. 18

²¹⁷ Zie voor de beschikbare data: Bakker et al. (2017)

5 CONCLUSIE

5.1 Conclusie

De vraag die in dit onderzoek centraal staat is welke verschillen en overeenkomsten de Nederlandse en Zweedse regelingen en praktijk kennen ten opzichte van de arbeidsmarkttoegang van asielzoekers en of de Zweedse ervaringen bruikbaar zouden zijn voor de verdere ontwikkeling van de arbeidsmarkttoegang van asielzoekers in Nederland, en zo ja, onder welke voorwaarden. De resultaten van dit onderzoek zullen in dit hoofdstuk uiteengezet worden, waarna een reeks aanbevelingen zal volgen.

In hoofdstuk 2 heb ik geanalyseerd welke restricties tot arbeidsmarkttoetreding van asielzoekers in Nederland bestaan en in hoeverre deze in lijn zijn met de Opvangrichtlijn 2013/33/EU. Daarbij heb ik mij gericht op drie restricties die voortkomen uit de Wet arbeid vreemdelingen:

- i) Het feit dat het een werkgever verboden is een vreemdeling in Nederland arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning (artikel 2 Wav);
- ii) Het feit dat deze tewerkstellingsvergunning pas zes maanden na de start van een asielprocedure mag worden aangevraagd (artikel 2a, lid 1, sub a BuWav);
- iii) Het feit dat een tewerkstellingsvergunning wordt voor ten hoogste een jaar verleend, waarvan ten behoeve van tijdelijk werk ten hoogste vier en twintig weken gewerkt mag worden (art. 2a, lid 1, sub c BuWav);

De eerste restrictie is rechtsgeldig op grond van artikel 15 van de Opvangrichtlijn 2013/33/EU. Dit geldt echter niet voor de twee andere restricties. Het duurt momenteel zo'n vijf maanden voordat een asielaanvraag in Nederland behandeld wordt, wat betekent dat er een grote kans is dat er niet binnen het maximum van negen maanden arbeidsmarkttoegang verschaft kan worden aan een asielzoeker. Indien het voorstel van de Europese Commissie voor een herziening van de Opvangrichtlijn gerealiseerd wordt en de termijn door de Europese wetgever gemaximeerd wordt op zes maanden zal deze tweede restrictie uit de BuWav, wanneer deze onveranderd blijft, in ieder geval voor een schending van de Opvangrichtlijn zorgen.

Uit dit onderzoek kwam verder voort dat de derde restrictie niet in lijn is met het vereiste uit artikel 15, lid 3 van de Opvangrichtlijn 2013/33/EU. Dit artikel stelt immers dat de vergeven toegang tot de arbeidsmarkt niet ongedaan mag worden tijdens een beroepsprocedure over het verblijfsrecht van de asielzoeker in kwestie. Ook de tweede restrictie leidt tot problemen in de praktijk: artikel 15, lid 1 van de Richtlijn 2013/33/EU stelt uiterlijk negen maanden na de indiening van een asielaanvraag toegang tot de arbeidsmarkt verleend moet zijn, terwijl artikel 2a, lid 1, sub a BuWav stelt dat de termijn van zes maanden waarna een asielzoeker de arbeidsmarkt mag betreden pas begint te lopen wanneer de *inhoudelijk behandeling* van de asielprocedure start. Dit *an sich* is al niet in lijn met de Opvangrichtlijn.

In hoofdstuk 3 heb ik gekeken naar de in- en uitsluiting van asielzoekers op de Zweedse arbeidsmarkt en in hoeverre dit beleid in overeenstemming is met de Opvangrichtlijn. In Zweden kent men in plaats van een tewerkstellingsvergunning het AT-UND certificaat. Hiervoor komt elke asielzoeker in aanmerking, zolang hij of zij een identiteitsdocument bezit.

Zodra een asielzoeker een asielaanvraag doet en het identiteitsdocument kan tonen, ontvangt hij dit certificaat. Dit betekent ook dat een asielzoeker in Zweden geen wachttermijn heeft voordat hij of zij de arbeidsmarkt wilt betreden. Ook kent Zweden geen limitatie van de arbeidsmarkttoegang: zodra een asielzoeker de arbeidsmarkt betreedt, wordt deze toegang hem of haar niet meer ontzegd (tenzij een negatieve beslissing op het asielverzoek volgt). In de praktijk sluit de Zweedse regeling echter een groot deel van de asielzoekers uit van de arbeidsmarkt door het AT-UND certificaat afhankelijk te stellen van een identiteitsdocument. Het overgrote deel van de asielzoekers dat in Zweden asiel aanvraagt bezit namelijk geen document wat voldoet aan deze voorwaarde.

Gebaseerd op het onderzoek uit hoofdstukken 2 en 3 kan het eerste deel van de hoofdvraag worden beantwoord. De volgende verschillen en overeenkomsten zijn er tussen de Nederlandse en Zweedse regelingen en praktijk ten opzichte van de arbeidsmarkttoegang van asielzoekers vastgesteld:

- i) Zweden kent een AT-UND certificaat, Nederland een tewerkstellingsvergunning;
- ii) Het AT-UND certificaat hoeft niet aangevraagd te worden, de tewerkstellingsvergunning wel (namelijk door de werkgever);
- iii) In Zweden krijgt de asielzoeker zodra hij of zij een asielaanvraag doet onmiddellijk toegang tot de arbeidsmarkt, in Nederland mag de toegang tot de arbeidsmarkt pas na zes maanden worden aangevraagd;
- iiii) Zweden beperkt de mogelijkheid tot arbeid niet in tijd, Nederland beperkt deze mogelijkheid tot 24 weken per jaar;
- iv) In Zweden is een identiteitsdocument vereist voordat een asielzoeker toegang krijgt tot de arbeidsmarkt, in Nederland is dit niet zo.

In theorie kan men stellen dat de eerste constatering een overeenkomst tussen de Nederlandse en Zweedse regelingen is; echter is in de praktijk de tewerkstellingsvergunning een stuk beperkender dan het AT-UND certificaat. Het kan dus geconcludeerd worden dat de Zweedse regelingen royaler zijn. Echter zorgt de Zweedse voorwaarde van het bezitten van een identiteitsbewijs in de praktijk voor significante uitsluiting van asielzoekers op de arbeidsmarkt, wat in Nederland dan weer niet het geval is.

Om vast te stellen of de verdere ontwikkeling van de arbeidsmarkttoegang van asielzoekers in Nederland raadzaam is, zijn de belangrijkste bezwaren tegen verruiming en de belangrijkste redenen tot verruiming van de arbeidsmarkttoetreding van asielzoekers in hoofdstuk 4 onderzocht.

Zo kan worden geconcludeerd dat een open arbeidsmarkt voor asielzoekers geen verdringing van nationale en/of Europese werknemers veroorzaakt. Onderzoek in Nederland stelt dat er op dit moment geen sprake is van verdringing en dat zelfs een significante toename van asielzoekers geen verdringende effecten met zich mee zouden brengen. In Zweden is geen onderzoek gedaan naar verdringende effecten maar er kan geconcludeerd worden dat de arbeidsparticipatie van asielzoekers zo laag is dat er geen sprake kan zijn van verdringende effecten. Door een evaluatie van verschillende onderzoeken kan worden geconstateerd dat het verdringende effect van arbeidsparticipatie van asielzoekers miniem tot nihil is. Dit geldt ook in het geval van laaggeschoolde werknemers, waar zelfs positieve effecten zijn vastgesteld.

De vergelijking van de instroom aan asielzoekers tussen Zweden en Nederland leidt tot de conclusie dat er geen indicatoren zijn dat een land met een open arbeidsmarkt aantrekkelijker is voor asielzoekers. Ook het liberaliseren van de arbeidsmarkt in Zweden in de jaren '90 heeft niet tot een aanzuigend effect geleid. Verder onderzoek bevestigt dat push-factoren in geval van asielmigratie zwaarder wegen dan pull-factoren en dat asielzoekers over het algemeen geen kennis hebben over de arbeidsmarkt en het sociale zekerheidsstelsel van het land waar zij asiel aanvragen.

De aanname dat een open arbeidsmarkt zou leiden tot verwachtingen over het verblijfsrecht bij werkende asielzoekers kan noch weerlegd, noch bevestigd worden. Voor zover ik weet is er geen onderzoek gedaan naar de effecten van een open arbeidsmarkt op verblijfsverwachtingen. Het argument dat het schrappen van de 24-weeken beperking onwenselijk is omdat het voor de opbouw van WW-rechten zou zorgen is wat dat betreft een sterker argument. In Zweden lijken asielzoekers in theorie wel recht te hebben op een werkloosheidsuitkering, maar uit niks blijkt dat dit in de praktijk ook voortkomt. Desondanks lijkt het wenselijk om complexe situaties te voorkomen. Echter zijn er meerdere oplossingen om die opbouw van rechten op een andere manier te voorkomen, waarbij het recht op arbeid door asielzoekers niet wordt beperkt. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een wijziging in de Werkloosheidwet, of een besluit van de wetgever dat asielzoekers niet gekwalificeerd kunnen worden als 'beschikbaar om arbeid te verrichten' in de zin van artikel 16 van de Werkloosheidwet.

Over de redenen tot verruiming van de arbeidsmarkttoegang van asielzoekers kan het volgende worden geconcludeerd. De wachtermijn voor een asielbeslissing in Nederland is op dit moment anderhalf jaar, wat uitgezeten wordt zonder nuttige invulling. Vastgesteld is dat dit leidt tot een gevoel van moedeloosheid en een gebrek aan zelfvertrouwen bij asielzoekers. Er is echter geen onderzoek wat aantoont of een open arbeidsmarkt daadwerkelijk ervoor zorgt dat asielzoekers hun wachtermijn nuttiger invullen. De Zweedse ervaring leert ons dat ook met een open arbeidsmarkt het gros van de asielzoekers nog steeds hun wachttijd 'uitzit' in plaats van actief te zijn op de arbeidsmarkt.

Het terugdringen van de kosten voor de staatskas door het verruimen van arbeidsmarkttoegang is tweeledig: ten eerste omdat het ervoor zorgt dat werkende asielzoekers bijdragen aan hun eigen opvangkosten, ten tweede omdat een snelle toegang tot de arbeidsmarkt ervoor zorgt dat latere statushouders minder bijstandsafhankelijk zijn. Deze twee conclusies worden ondersteund door onderzoek in Zweden en Duitsland. Met name de beperking van bijstandsafhankelijkheid is relevant voor Nederland, waar binnen recente asielcohorten nog 57% van de statushouders een jaar na het verkrijgen van hun vergunning grotendeels afhankelijk is van een uitkering.

Op basis van onderzoek naar de effecten van een wachtermijn bij de arbeidsmarkttoegang van asielzoekers op het integratieproces kan gesteld worden dat een langere wachtermijn zorgt voor een significant hogere kans op werkloosheid zodra iemand een asielstatus verkrijgt. Door een vergelijking te maken tussen Nederland en Zweden op het gebied van economische integratie kan worden geconcludeerd dat de algemene participatie van asielstatushouders op de arbeidsmarkt in Zweden een stuk hoger ligt dan in Nederland, maar niet significant hoger dan de rest van Europa. In Zweden zijn asielstatushouders

relatief een stuk eerder actief op de arbeidsmarkt dan in Nederland en is de stijgende lijn van arbeidsparticipatie over de jaren een stuk sterker. Het is lastig een causaal verband vast te stellen tussen de versnelde economische integratie van asielzoekers in Zweden vergeleken met Nederland en het feit dat Zweden een open arbeidsmarkt voor asielzoekers kent, maar door de integratieresultaten te linken aan het besproken onderzoek waarin wel is vastgesteld dat een langere wachttermijn zorgt voor verminderde arbeidsparticipatie, kan men alsnog tot de conclusie komen dat economische integratie baat heeft bij een korte/niet-bestaande wachttermijn.

Dit leidt tot de conclusie dat de gestelde bezwaren tegen een verruiming van de arbeidsmarkttoegang van asielzoekers niet ondersteund worden door het onderzoek, terwijl de redenen tot verruiming van de arbeidsmarkttoegang grotendeels wel een bewezen positief effect hebben. Geconcludeerd kan dan ook worden dat er, naast het feit dat het Nederlandse recht niet (meer) in lijn is met de Richtlijn 2013/33/EU, een gegronde reden is om verruiming van de arbeidsmarkttoegang aan te bevelen. De Zweedse ervaringen zijn bruikbaar bij het inkleuren van deze verruiming aangezien de verwachte negatieve effecten in Zweden niet zijn terug te zien, terwijl er wel een versneld integratieproces is waargenomen in vergelijking met Nederland. Dit zijn indicatoren dat bij de verruiming van arbeidsmarkttoegang voor asielzoekers in Nederland de Zweedse regelingen in Zweden een goed voorbeeld zijn om nieuwe wetgeving op te modelleren. Het tweede deel van de hoofdvraag kan dan ook bevestigend worden beantwoord.

5.2 Discussie

Er zijn een aantal kanttekeningen die kunnen worden gemaakt bij de conclusie van deze scriptie. De belangrijkste is dat er vrijwel geen grootschalig (vergelijkend) onderzoek is gedaan naar het belang en de effecten van vervroegde arbeidsmarkttoegang van asielzoekers. Het onderzoek dat besproken is in deze scriptie beperkt zich vaak tot een enkel effect, zoals de economische integratie, en/of een enkel land. Het is lastig om dit onderzoek uit te voeren op basis van bestaande data, omdat deze data afkomstig is van verschillende bronnen die allemaal met hun eigen kwalificatie van asielzoeker, asielstatushouder en immigrant werken. Ook stellen veel landen hun data met betrekking tot arbeidsparticipatie van asielzoekers niet open, of verzamelen zij deze data simpelweg niet.

Deze ondervindingen suggereren dat er nog een lange weg te gaan is als het gaat om onderzoek naar de arbeidsparticipatie van asielzoekers. Het feit dat een groot deel van het beleid op dit gebied in vele landen gebaseerd is op aannames die niet kunnen worden bevestigd door het bestaande onderzoek leidt mijn inziens tot de conclusie dat dit onderzoek wel degelijk hard nodig is. Het gaat immers om een fundamenteel recht dat op dit moment significant beperkt wordt voor asielzoekers.

5.3 Aanbevelingen

Gebaseerd op de conclusie doe ik de volgende aanbevelingen:

i) De tewerkstellingsvergunning kan blijven bestaan, maar dient te worden verleend bij de asielaanvraag in plaats van na een periode van zes maanden

Het is nodig om directe toegang tot de arbeidsmarkt te garanderen ten behoeve van het integratieproces van de asielzoeker en/of asielstatushouder en om de kosten van de asielopvang en bijstandsafhankelijkheid terug te dringen. Dit betekent ook dat

enkele voorwaarden uit artikel 8, lid 2 Wav en artikel 4, lid 1 Wav voor het verlengen van de tewerkstellingsvergunning opnieuw onder de loep genomen dienen te worden. Belangrijk om te noemen is daarnaast dat voorwaarde voor deze verruiming is dat het afdragen van inkomen door werkende asielzoekers op basis van de Reba blijft bestaan om het gewenste effect te garanderen.

ii) De werkzaamheden van asielzoekers dienen niet beperkt te worden in tijd.

Werkzaamheden van asielzoekers mogen op grond van Europese wetgeving niet beperkt worden in tijd, wat betekent dat deze regeling in artikel 2a, lid 1, sub c BuWav geschrapt dient te worden.

iii) Asielzoekers dienen te worden uitgesloten van het recht op een werkloosheidsuitkering

Aanbeveling twee zorgt ervoor dat asielzoekers kunnen voldoen aan de referte-eis voor een werkloosheidsuitkering. Het is echter⁹ onwenselijk dat men tijdens een asielprocedure reeds aanspraak kan maken op zo'n uitkering, omdat het bureaucratisch tot een complexe situatie kan leiden indien een asielaanvraag vervolgens wordt afgewezen. Dit betekent dat asielzoekers op een andere manier dienen te worden uitgesloten van het recht op een werkloosheidsuitkering door een wijziging in de Werkloosheidwet.

Duidelijk is dat voor de implementatie van deze aanbevelingen significante aanpassingen aan de Wav, BuWav en de Werkloosheidwet vereist zijn.

Literatuurlijst

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken 2013

Verloren tijd: advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen (ACVZ-advies van maart 2013 aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie), Den Haag: ACVZ 2013.

Ager & Strang, *Journal of Refugee Studies* 2008, p. 166-191

A. Ager, A. Strang, 'Understanding Integration: A Conceptual Framework', *Journal of Refugee Studies* 2008, 21(2), p. 166-191.

Aiyar et al. 2016

S. Aiyar, B. Barkbu, N. Batini, H. Berger, E. Detragiache, A. Dizioli, C. Ebeke, H. Lin, L. Kaltani, S. Sosa, A. Spilimbergo and P. Topalova, *The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges*, IMF Discussion Note No.16/02 2016.

Andersson & Nilsson, *International Migration* 2011, p. 167-188

H. E. Andersson, S. Nilsson, 'Asylum Seekers and Undocumented Migrants' Increased Social Rights in Sweden', *International Migration* 2011, 49(4), p. 167-188

Åslund et al. 2017

O. Åslund, A. Forslund, L. Liljeberg, Labour market entry of non-labour migrants – Swedish evidence, IFAU Working Paper 2017:15.

Bakbasel 2012

Migration: Attractiveness – Openness – Integration, Bakbasel Rapport 2012:1, February 2012.

Bakker et al., *Journal of Ethnic and Migration Studies* 2017, p. 1775-1791

L. Bakker, J. Dagevos, G. Engbersen, 'Explaining the refugee gap: a longitudinal study on labour market participation of refugees in the Netherlands', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 2017, 43:11, p. 1775-1791.

Beer, de., in: *Grenzeloze solidariteit*

P. de Beer, 'Insluiting en uitsluiting: de keerzijden van de verzorgingsstaat', in: eds. H. Etzinger, J. van der Meer, *Grenzeloze solidariteit*, Amsterdam: De Balie 2004

Bevelander & Lundh 2007

P. Bevelander, C. Lundh, *Employment Integration of Refugees: The Influence of Local Factors on Refugee Job Opportunities in Sweden*, IZA DP No. 2551, 2007.

Bloch & Schuster, *Critical Social Policy* 2002, p. 393-414

A. Bloch, L. Schuster, 'Asylum and welfare: contemporary debates', *Critical Social Policy* 2002, 22(33), p. 393-414

Centraal Bureau voor de Statistiek 2018

Uit de startbokken: Cohortstudie naar recente asielmigratie, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek 2018.

Centraal Planbureau en Sociaal Cultureel Planbureau 2018

Verdringing op de arbeidsmarkt: beschrijving en beleving, Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal Cultureel Planbureau 2018.

Chiswick & Miller 2014

B. R. Chiswick, P. W. Miller, *International Migration and the Economics of Language*, IZA DP No. 7880, 2014.

Clemens & Hunt 2017

M.A. Clemens, J. Hunt, *The labor market effects of refugee waves: reconciling conflicting results*, National Bureau Of Economic Research, Working Paper 23433, 2017.

Delmi 2015

Arbetskraft från hela världen Hur blev det med 2008 års reform?, Delmi Rapport 2015:9

Delmi 2016

The Effects of Immigration on the Labour Market: Lessons from international literature and Swedish results, Delmi Policy Brief 2016:2

ECRE 2011

Comments From The European Council On Refugees And Exiles on the Amended Commission Proposal to recast the Reception Conditions Directive (COM(2011) 320 final), September 2011

Eurofound 2016

Approaches to the labour market integration of refugees and asylum seekers, Luxembourg: Publications Office of the European Union 2016, doi:10.2806/18416.

European Communities 2000

Push and pull factors of international migration: a comparative report, Luxembourg: Publications Office of the European Union 2000.

European Migration Network 2016

Integration of beneficiaries of international/humanitarian protection into the Dutch labour market: policies and good practices, European Migration Network, February 2016.

European Parliament 2015

Work and social welfare for asylum- seekers and refugees, European Parliamentary Research Service, PE 572.784, December 2015, DOI:10.2861/516230.

European Parliament 2018

Integration of Refugees in Austria, Germany and Sweden: Comparative Analysis (Directorate General For Internal Policies, Study for the EMPL Committee), PE 614.200, January 2018, DOI: 10.2861/445101.

Fasani et al. 2018

F. Fasani, T. Frattini, L. Minale, (*The Struggle for*) *Refugee Integration into the Labour Market: Evidence from Europe*, IZA DP No. 11333, 2018.

Foged & Peri, *American Economic Journal: Applied Economics* 2015, p. 1-34

M. Foged, G. Peri, 'Immigrants' effect on native workers: new analysis on longitudinal data', *American Economic Journal: Applied Economics* 2015, 8(2), p. 1-34.

Franssen 2013

E.J.A. Franssen, *Wet Arbeid Vreemdelingen*, Deventer: Wolters Kluwer 2013.

Hainmueller et al. *Science Advances* 2016, p. 1-7

J. Hainmueller, D. Hangartner, D. Lawrence, 'When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugees', *Science Advances* 2016, 2(8), p. 1-7, DOI: 10.1126/sciadv.1600432.

International Labour Organization 2017

Refugees' integration in the EU labour markets: seizing the opportunities - tackling the challenges, ILO Background Note 2017, geraadpleegd via http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@europe/@ro-geneva/@ilo-brussels/documents/genericdocument/wcms_429075.pdf

Keogh, *The Economic and Social Review* 2013, p. 371–399

G. Keogh, 'Modelling Asylum Migration Pull-Force Factors in the EU-15', *The Economic and Social Review* 2013, 44(3), p. 371-399.

Koser & Pinkerton 2002

K. Koser, C. Pinkerton, *The Social Networks of Asylum Seekers and the Dissemination of Information about Countries of Asylum*, London: Home Office 2002.

Lange, de 2007

T. de Lange, *Staat, markt en migrant, De regulering van arbeidsmigratie naar Nederland 1945-2006*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2007.

Lange, de, *Journaal Vreemdelingenrecht* 2011, p. 20-29

T. de Lange, 'De verborgen schat in artikel 23 Wav', *Journaal Vreemdelingenrecht* 2011, 10(1), p. 20-29.

Lange, de, *PS Documenta* 2013, p. 907-921

T. de Lange, 'De Wet arbeid vreemdelingen herzien: arbeidsmarktregulering in tijden van crisis', *PS Documenta* 2013, 11/12, p. 907-921.

Lange, de, *NJB* 2016, p. 176-182

T. de Lange, 'De toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers, asielstatushouders en uitgedoodeerden', *Nederlands Juristenblad* 2016, 91(3), p. 176-182.

Lee, *Demography* 1966, p. 47-57

E. Lee, 'A theory of migration', *Demography* 1966, 3(1), p. 47-57

Lievisse Adriaanse, NRC 10 september 2018

M. Lievisse Adriaanse, 'Wachttijden voor besluit asielaanvraag toegenomen', *NRC* 10 september 2018.

Lucassen, ESB 2016

L. Lucassen, 'Een historisch perspectief op de kosten van een vluchteling', *ESB* 2016, jaargang 101 (4730), p. 198-203

Marbach et al. Science Advances 2018, p. 1-6

M. Marbach, J. Hainmueller, D. Hangartner, 'The long-term impact of employment bans on the economic integration of refugees', *Science Advances* 2018, 4(9), p. 1-6, DOI: 10.1126/sciadv.aap9519.

OECD, Promoting Well-Being and Inclusiveness in Sweden 2016

Promoting Well-Being and Inclusiveness in Sweden, Paris: OECD Publishing 2016, DOI: 10.1787/9789264259980-en

OECD, How are refugees faring on the labour market in Europe? 2016

How are refugees faring on the labour market in Europe?, OECD Working Paper 1/2016, DOI: 10.2767/350756

OECD, International Migration Outlook 2018

International Migration Outlook 2018, Paris: OECD Publishing 2018, DOI: 10.1787/migr_outlook-2018-en

OECD, Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees in Gothenburg 2018

Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees in Gothenburg, Paris: OECD Publishing 2018, DOI: 10.1787/9789264299603-en

Pedersen et al., European Economic Review 2008, p. 1160-1186

P.J. Pedersen, M. Pytlikova, N. Smith, 'Selection and network effects—Migration flows into OECD countries 1990–2000', *European Economic Review* 2008, 52(7), p. 1160-1186

Polisen 2015

Polisens rapport om organiserad brottslighet 2015, Polismyndigheten: Nationella operativa avdelningen, April 2015

RESPOND 2018

Global Migration: Consequences and Responses: Sweden Country Report, RESPOND Working Paper 2018/10, May 2018.

Robinson & Segrott 2002

V. Robinson, J. Segrott, *Understanding the decision-making of asylum seekers*, London: Home Office Research Study 243, July 2002.

Sociaal-Economische Raad 2000

Kansen geven, kansen nemen: Bevordering arbeidsdeelname etnische minderheden (SER-advies 00/03 van 28 april 2000 aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid), Den Haag: SER 2000.

Sociaal-Economische Raad 2007

Arbeidsmigratiebeleid (SER-advies 07/02 van 16 maart 2007 aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, de Staatssecretaris van Justitie, de Minister van Economische Zaken, de Staatssecretaris voor Europese Zaken en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap), Den Haag: SER 2007.

Sociaal-Economische Raad 2018

Vluchtelingen en Werk: Een nieuwe tussenbalans (SER-Signalering 18/05 van mei 2018), Den Haag: SER 2018.

Sociaal-Economische Raad 2019

Integratie door werk : Meer kansen op werk voor nieuwkomers (SER-Verrekening 19/04 van mei 2019), Den Haag: SER 2019.

Statistics Sweden 2019

The labour market situation for refugees and refugee family members 2010–2018, Statistical Report AM 110 SM 1901, Statistics Sweden 2019

Tanay & Peschner 2017

F. Tanay, J. Peschner, *Labour Market Integration of Refugees in the EU*, Thematic Analysis Unit and EMPL Refugee Task Force 2017

Valenta & Thorshaug, *International Journal on Minority and Group Rights* 2013, p. 459-482

M. Valenta, K. Thorshaug, K., 'Restrictions on Right to Work for Asylum Seekers: The Case of the Scandinavian Countries, Great Britain and the Netherlands', *International Journal on Minority and Group Rights* 2013, 20, p. 459-482

Verboom

J.J. Verboom, *Lexplicatie, Inleiding bij: Wet arbeid vreemdelingen* (online, laatst bijgewerkt op 01-01-2005)

Wettergren 2013

A. Wettergren, *A Normal Life: Reception of Asylum Seekers in an Italian and a Swedish Region*, Gothenburg Studies In Sociology, 2013:01

Zetter et al. 2003

R. Zetter, D. Griffiths, S. Ferretti, M. Pearl, *An assessment of the impact of asylum policies in Europe 1990-2000*, Home Office Research Study 259, June 2003

Zetter & Ruaudel, *Forced Migration Review* 2018, p. 4-7

R. Zetter, H. Ruaudel, 'Refugees' right to work and access to labour markets: constraints, challenges and ways forward', *Forced Migration Review* 2018, 58, p. 4-7.

Zwaan de, *Volkskrant* 24 januari 2019

I. de Zwaan, 'Vluchtelingenwerk Nederland: wachttijd asielaanvraag loopt op tot bijna 1,5 jaar', *De Volkskrant* 24 januari 2019.