



***IN HOEVERRE MAAKT NEDERLAND DE ARBEIDSINTEGRATIE VAN
ASIELZOEKERS MOGELIJK VERGELEKEN MET DENEMARKEN?***

Masterthesis - Tilburg University

Faculteit der Rechtsgeleerdheid - Master Rechtsgeleerdheid

Naam: M.M.J. (Madelyne) Janssen

ANR: 160389

Datum: 20 mei 2016

Scriptiebegeleider: Mr. A.D.M. van Rijs

Voorwoord

Voor u ligt de masterthesis 'In hoeverre maakt Nederland de arbeidsintegratie van asielzoekers mogelijk vergeleken met Denemarken?' Met deze thesis zal ik mijn master Rechtsgeleerdheid afsluiten. Ik heb deze master met veel plezier gevolgd aan de Universiteit van Tilburg. In mijn master heb ik mij vooral gericht op arbeidsrechtelijke vakken. Al tijdens mijn bachelor opleiding was ik zeer geïnteresseerd in dit rechtsgebied. De master Rechtsgeleerdheid heeft mij meer theoretische verdieping geboden. Door middel van dit onderzoek heb ik ook mijn methodische vaardigheden verder kunnen verbeteren.

Al snel na het begin van het collegejaar werd duidelijk dat het mogelijk was om een eigen thesis onderwerp te kiezen. Ik heb gekozen voor de vluchtelingenproblematiek toegespitst op het arbeidsrecht. Deze keuze heb ik gemaakt omdat het een zeer actueel onderwerp is. Ook was mijn interesse in de huidige vluchtelingenkwestie steeds aanwezig. Dit onderzoek is de methode geweest om mij hier verder in te kunnen verdiepen.

Ik had dit onderzoek niet uit kunnen voeren zonder de steun van mijn familie, vriend en vrienden. In de master ligt de tijdsdruk erg hoog, daarom ben ik niet altijd prettig gezelschap geweest. Verder wil ik mijn begeleider A.D.M. van Rijs bedanken voor de prettige samenwerking. Zijn grote kennis over dit onderwerp was een grote hulp bij het vinden van mijn weg. Ik wil deze thesis opdragen aan mijn ouders, oom en tante. Zij steunen mij altijd in mijn keuzes en staan onvoorwaardelijk voor mij klaar.

Ik heb met veel interesse en enthousiasme gewerkt aan dit onderzoek en hoop dat u deze thesis met net zoveel plezier zult lezen.

Madelyne Janssen

Aarle-Rixtel 2016

Inhoudsopgave:

Voorwoord	1
Inhoudsopgave	2
HOOFDSTUK 1 - Inleiding	5
HOOFDSTUK 2 - Theoretische verkenning	6
2.1. Vreemdeling, asielzoeker & vluchteling	6
2.2. Wetenschappelijk & theoretisch kader	9
HOOFDSTUK 3 - Probleemanalyse en onderzoeksdoel & methodische verantwoording	10
3.1. Probleemanalyse & onderzoeksdoel	10
3.2. Methoden van onderzoek	10
HOOFDSTUK 4 - Asielprocedure in Nederland	11
4.1. De algemene asielprocedure	12
4.1.1. Voorafgaand aan de algemene asielprocedure	12
4.1.2. Internationale bescherming	13
4.1.3. Algemene asielprocedure: duur en afwijzingsgronden	13
4.1.4. Opbouw algemene asielprocedure	15
4.1.5. Verlengde asielprocedure	16
4.1.6. Asielprocedure: vijf sporen	17
4.1.7. Na de asielprocedure	18
4.2. Politieke opvattingen	19
4.3. Samenvatting	20
HOOFDSTUK 5 - Arbeidsmogelijkheden van asielzoekers	21
5.1. Werken gedurende de asielprocedure	21
5.1.1. Arbeid in loondienst	21
5.1.2. Arbeid als zelfstandige	24
5.1.3. Vrijwilligerswerk	24
5.1.4. Inkomsten	25

5.1.5. Europese minimumnormen	25
5.2. Arbeid door statushouders	26
5.2.1. Arbeid in loondienst	26
5.2.2. Arbeid als zelfstandige	27
5.2.3. Intra Europese mobiliteit	27
5.3. Uitgeprocedeerde asielzoekers	28
5.3.1. Vertrekplicht.....	28
5.3.2. Basisvoorziening en arbeid	29
5.4. Samenvatting	30
HOOFDSTUK 6 - Belemmeringen en oplossingen bij arbeidsintegratie.....	30
6.1. Belemmeringen bij de arbeidsintegratie van asielzoekers	30
6.1.1. Factoren die samenhangen met het vluchtverhaal.....	31
6.1.2. Individuele achtergrondkenmerken	32
6.1.3. Oriëntatie van asielzoekers op de arbeidsmarkt	33
6.1.4. Beoordeling van kennis en vaardigheden van asielzoekers	34
6.1.5. Aansluiting op de Nederlandse arbeidsmarkt.....	34
6.2. Oplossingen ter verbetering arbeidsintegratie.....	35
6.2.1. Directe arbeidsbemiddeling: route 1	35
6.2.2. Ondersteuning bij hoger en middelbaar beroepsonderwijs: route 2.....	36
6.2.3. Arbeidsmarktactivering: route 3.....	37
6.2.4. Maatschappelijke participatie: route 4	37
6.2.5. Verbetering van de beheersing van de Nederlandse taal.....	38
6.3. Samenvatting	39
HOOFDSTUK 7 - Arbeidsintegratie in Denemarken.....	40
7.1. Het Deense integratiebeleid	40
7.2. Het Deense integratieprogramma.....	41
7.3 Permanent verblijf.....	43

7.4. Samenvatting	44
HOOFDSTUK 8 - Conclusie	44
Literatuurlijst	47
Bijlage 1 - Lijst van gebruikte afkortingen	51

HOOFDSTUK 1 - Inleiding

Het tumult omtrent de vluchtelingenproblematiek zal niemand zijn ontgaan. In de kranten is dagelijks schrijnend nieuws te lezen over de situatie in binnen- en buitenland. De vluchtelingen crisis treft niet alleen Nederland, maar heel Europa rechtstreeks in het hart. In 2005 schreven Klaver en Odé dat het politieke en publieke debat zich voornamelijk richt op de opvang, toelating, uitzetting van asielzoekers en dat er veel minder aandacht bestaat voor de arbeidsintegratie van degenen die zich in Nederland mogen vestigen.¹ Dit worden asielstatushouders genoemd, met andere woorden toegelaten asielzoekers.² Anno 2016 is er volop aandacht voor de arbeidsintegratie van asielstatushouders. Zo hebben het Sociaal en Cultureel Planbureau, het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid gezamenlijk in een Policy Brief³ de noodzaak van snelle integratie van asielstatushouders benadrukt. Deze snelle noodzaak wordt onderbouwd door middel van ervaringen uit het verleden. In het verleden is arbeidsintegratie een schrijnend probleem gebleken.⁴ Er zijn namelijk diverse signalen die wijzen op een weinig voorspoedig arbeidsintegratieproces.⁵ De maatschappelijke positie van asielstatushouders blijkt zeer problematisch. Dit beeld komt onder andere naar voren uit studies van Van den Maagdenberg⁶ en Warmerdam & Van den Tillaart.⁷ De problematische arbeidsintegratie karakteriseert zich onder andere door een hoge mate van inactiviteit. Er is sprake van hoge werkloosheid, lage arbeidsparticipatie en een grote mate van afhankelijkheid van uitkeringen zoals de bijstand. Bovendien blijkt dat asielstatushouders die wel werken, dit onder hun niveau doen. Er is dus sprake van een mismatch wat betreft competenties en het daadwerkelijk werk dat zij verrichten. Al met al neemt deze groep een kwetsbare positie in.⁸ Het gaat wat betreft de arbeidsintegratie niet alleen om asielstatushouders. De Lange & Rijken hebben al eerder gesignaleerd dat de arbeidsmogelijkheden van asielzoekers tijdens de asielprocedure te zeer beperkt zijn in Nederland. Deze beperking verhoudt zich in slechte mate met relevante Europese regels.⁹ Ook speelt wellicht de vraag of er voor uitgeprocedeerde asielzoekers een weg is naar het verrichten van arbeid op legale wijze. Daarom gaat het bij dit onderzoek naar de arbeidsmogelijkheden van asielzoekers om: asielzoekers die in een asielprocedure verwickeld

¹ Klaver & Odé, *Migrantenstudies* 2005/21, nr. 2, p. 102.

² De Lange, *NJB* 2016/137, p. 176.

³ Engbersen e.a. 2015, *WRR-Policy Brief* 4.

⁴ Engbersen e.a. 2015, *WRR-Policy Brief* 4, p. 9.

⁵ Klaver & Odé, *Migrantenstudies* 2005/21, nr. 2, p. 102.

⁶ Van den Maagdenberg 2004.

⁷ Warmerdam & Van den Tillaart 2002.

⁸ Klaver & Odé, *Migrantenstudies* 2005/21, nr. 2, p. 102.

⁹ De Lange & Rijken, 'Asielzoeker kan eerder aan de slag', *Opinie De Volkskrant* 12 januari 2014.

zijn en in afwachting van een beslissing op hun asielverzoek, asielstatushouders en uitgeprocedeerde asielzoekers. Aangezien deze problematiek geen louter nationale aangelegenheid betreft zal er tevens een vergelijking worden gemaakt met Denemarken. Denemarken is in dit verband interessant, omdat dit land een strikt asielbeleid hanteert. Aan de andere kant is het Deense beleid heel faciliterend wat betreft het stimuleren van arbeidsintegratie van asielstatushouders.¹⁰ De onderzoeksvraag luidt daarom als volgt: *'In hoeverre maakt Nederland de arbeidsintegratie van asielzoekers mogelijk vergeleken met Denemarken?'*

HOOFDSTUK 2 - Theoretische verkenning

In dit hoofdstuk zullen allereerst de begrippen *vreemdeling*, *asielzoeker* en *vluchteling* nader worden toegelicht. Wanneer het in kranten, wetenschappelijke artikelen en op het nieuws gaat over de vluchtelingencrisis valt op dat deze begrippen als synoniemen worden gebruikt. Er is echter wel degelijk een verschil. Voordat er wordt ingegaan op het verdere onderzoek is het van belang om deze begrippen van elkaar te onderscheiden. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met het wetenschappelijk en theoretisch kader.

2.1. Vreemdeling, asielzoeker & vluchteling

Een *vreemdeling* naar Nederlands recht is eenieder die niet de Nederlandse nationaliteit bezit en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander moet worden behandeld.¹¹ Vreemdeling is een juridische term voor een niet-Nederlander. Dit betekent dat een *asielzoeker* of *vluchteling* per definitie een vreemdeling is. Een vreemdeling mag slechts rechtmatig in Nederland verblijven indien hij/zij dat recht heeft verkregen van de Nederlandse overheid. Door middel van een *verblijfsvergunning regulier* of *verblijfsvergunning asiel* kan rechtmatig verblijf worden verleend aan de vreemdeling. Deze verblijfsvergunningen zijn onder te verdelen in een verblijfsvergunning regulier of asiel, voor bepaalde tijd of onbepaalde tijd.¹² Wat is het verschil tussen een verblijfsvergunning regulier en asiel? Een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd kan worden verleend op de gronden bedoeld in artikel 29 en artikel 34 Vreemdelingenwet 2000. Op grond van artikel 29 Vreemdelingenwet 2000 kan een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd worden verleend aan de vreemdeling die een *verdragsvluchteling* is of, die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij/zij bij

¹⁰ Klaver e.a. 2014, p. 60-61.

¹¹ Artikel 1 Vreemdelingenwet 2000; Artikel 1 sub c Wet arbeid vreemdelingen.

¹² Beck-Soeliman e.a. 2015, p. 23.

uitzetting een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan doodstraf of executie, folteringen, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.¹³ Een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd wordt verleend indien een vreemdeling gedurende vijf achtereenvolgende jaren rechtmatig verblijf heeft genoten op basis van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd.¹⁴ Deze verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd kan slechts worden afgewezen indien er sprake is van een grond als bedoeld in artikel 32 Vreemdelingenwet 2000. Allereerst kan afwijzing geschieden indien de vreemdeling onjuiste gegevens heeft verstrekt of gegevens heeft achtergehouden die tot afwijzing van de oorspronkelijke aanvraag zouden hebben geleid.¹⁵ Een tweede grond voor afwijzing zou het gegeven kunnen zijn dat een vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid.¹⁶ Als laatste wil ik vernoemen dat afwijzing kan volgen indien de grond voor verlening is komen te vervallen.¹⁷ Het voorgaande wat betreft de verblijfsvergunning asiel betekent dat de verblijfsvergunning regulier alles betreft wat niet onder de verblijfsvergunning asiel valt.¹⁸ De verblijfsvergunning wordt afgegeven door de IND.¹⁹ De IND is belast met de uitvoering van het vreemdelingenbeleid.²⁰ De belangrijkste taak van de IND is het toetsen van asielaanvragen.²¹ De IND toetst de aanvragen voor een verblijfsvergunning asiel en regulier aan het geldende vreemdelingenbeleid dat wordt gemaakt door de regering en de Eerste en Tweede Kamer.²²

Een *asielzoeker* betreft een vreemdeling die bescherming van de Nederlandse overheid vraagt als gevolg van gebeurtenissen in zijn land van herkomst en over wiens aanvraag nog niet definitief is beslist.²³ Op grond van artikel 1 lid 1 sub c Regeling opvang asielzoekers is een asielzoeker een vreemdeling aan wie de toegang tot Nederland niet is geweigerd en door wie of ten behoeve van wie een *asielaanvraag* is ingediend.²⁴ Een asielaanvraag is een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28

¹³ Artikel 29 Vreemdelingenwet 2000.

¹⁴ Artikel 34 juncto artikel 8 onder c juncto artikel 28 Vreemdelingenwet 2000.

¹⁵ Artikel 32 lid 1 sub a Vreemdelingenwet 2000.

¹⁶ Artikel 32 lid 1 sub b Vreemdelingenwet 2000.

¹⁷ Artikel 32 lid 1 sub c juncto artikel 29 Vreemdelingenwet 2000.

¹⁸ Beck-Soeliman e.a. 2015, p. 24.

¹⁹ Vreemdelingenarbeid 2002.

²⁰ Beck-Soeliman e.a. 2015, p. 30.

²¹ Beck-Soeliman e.a. 2015, p. 30.

²² Beck-Soeliman e.a. 2015, p. 30.

²³ Beck-Soeliman e.a. 2015, p. 212.

²⁴ Artikel 1 lid 1 sub c Regeling opvang asielzoekers.

Vreemdelingenwet 2000.²⁵ In dit onderzoek omvat de term asielzoeker drie verschillende groepen. Ten eerste de vreemdeling die een asielaanvraag heeft ingediend en in afwachting is van de beslissing op de aanvraag. Ten tweede de toegelaten asielzoeker, oftewel de asielstatushouder. Ten derde de uitgeprocedeerde asielzoeker die niet gerechtigd is om in Nederland te blijven.

Een *vluchteling* is een persoon die recht heeft op bescherming in de zin van het Vluchtelingenverdrag.²⁶ Deze persoon wordt ook wel een *verdragsvluchteling* genoemd.²⁷ Een vluchteling is een vreemdeling.²⁸ Vreemdelingen die erkend worden als verdragsvluchteling krijgen een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd.²⁹ In artikel 1 onder A Vluchtelingenverdrag staat beschreven wanneer iemand wordt aangemerkt als zijnde vluchteling. Een vluchteling is iemand die in zijn land van herkomst gegronde vrees voor vervolging heeft vanwege godsdienst, ras, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep. Verder is van belang dat hij/zij geen bescherming kan of wil krijgen van het land van herkomst.³⁰ Een vreemdeling die niet onder het Vluchtelingenverdrag valt kan toch in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning. Dit geeft de garantie dat hij/zij niet wordt gedwongen om terug te keren naar het land van herkomst. Een dergelijke verblijfsvergunning kan gegeven worden indien er gegronde redenen bestaan om aan te nemen dat deze persoon, indien hij/zij terugkeert naar het land van herkomst, een reëel risico loopt.³¹ Hierbij kan gedacht worden aan situaties waarbij een persoon bijvoorbeeld het risico loopt om de doodstraf te krijgen, gefolterd te worden of wanneer het leven van een persoon ernstig en individueel bedreigd wordt als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.³² Ook kan een vreemdeling wegens klemmende humanitaire redenen een verblijfsvergunning worden verleend. Hierbij kan gedacht worden aan een persoon die traumatische ervaringen heeft gehad, bijvoorbeeld door de gewelddadige dood van familieleden. Verdragsvluchtelingen krijgen een aantal bijzondere rechten. Toegang tot de arbeidsmarkt is een van die rechten. Dit stelt deze groep in staat om in Nederland hun bestaan op te bouwen en actief te participeren in de maatschappij.

²⁵ Artikel 1 lid 1 sub b Regeling opvang asielzoekers.

²⁶ Beck-Soeliman e.a. 2015, p. 212.

²⁷ Artikel 29 lid 1 sub a Vreemdelingenwet 2000.

²⁸ Artikel 1 Vreemdelingenwet 2000.

²⁹ Artikel 29 lid 1 sub a Vreemdelingenwet 2000.

³⁰ Artikel 1 onder A Vluchtelingenverdrag.

³¹ Artikel 29 lid 1 sub b Vreemdelingenwet 2000.

³² Artikel 29 lid 1 sub b Vreemdelingenwet 2000.

2.2. Wetenschappelijk & theoretisch kader

De theorie van dit onderzoek richt zich in beginsel op het in kaart brengen van het recht op toegang tot de arbeidsmarkt van asielzoekers. Allereerst zullen het asielbeleid en de asielprocedure in een vogelvlucht in kaart worden gebracht. Ook komen politieke opvattingen in Nederland aan bod. Na de behandeling van bovenstaande onderwerpen wordt het wettelijk kader rondom de mogelijkheden tot het verrichten van arbeid beschreven. Welke mogelijkheden en beperkingen biedt de Nederlandse wetgeving? Hierbij spelen de Wet arbeid vreemdelingen en het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen een cruciale rol. Er zal een onderscheid worden gemaakt tussen de eerder genoemde drie categorieën asielzoekers. Ten eerste vreemdelingen die in een asielprocedure zijn verwickeld en nog in afwachting zijn van een beslissing. Ten tweede asielstatushouders, met andere woorden toegelaten asielzoekers. Als laatste uitgeprocedeerde asielzoekers. Bij deze laatste categorie komen relevante Europese regels aan bod. Er wordt besproken of er wellicht een mogelijkheid bestaat voor uitgeprocedeerde asielzoekers om legaal arbeid te verrichten. De relevante Europese regels wekken namelijk alle schijn van het feit dat de mogelijkheden voor deze categorie te beperkt zijn in Nederland.³³ Vervolgens zullen de belemmeringen die zich hebben voorgedaan en voordoen wat betreft arbeidsintegratie centraal staan. Hierbij zal informatie worden geput uit onderzoeken die in het verleden hebben plaatsgevonden. Bovendien staat een recent onderzoek van Klaver en anderen uit 2015 centraal.³⁴ Uit de onderzoeken blijkt dat bij de problematische arbeidsintegratie tal van factoren spelen die in categorieën kunnen worden verdeeld.³⁵ Deze belemmerende factoren vragen om oplossingen. Daarom zullen eventuele oplossingen ook besproken worden. Als laatste zal het theoretische kader zijn basis vinden in een rechtsvergelijkende benadering. Hierbij wordt gekeken naar de arbeidsintegratie van asielzoekers in Denemarken, omdat daar een strikt asielbeleid wordt gehanteerd. Toch blijkt dat er van overheidswege veel gefaciliteerd wordt om arbeidsintegratie te verbeteren. Welke lering zou Nederland uit dit beleid kunnen trekken? Loopt Denemarken wellicht een stap voor op Nederland?

³³ De Lange, *NJB* 2016/137, p. 176.

³⁴ Klaver e.a. 2015.

³⁵ Klaver e.a. 2015.

HOOFDSTUK 3 - Probleemanalyse en onderzoeksdoel & methodische verantwoording

In dit derde hoofdstuk worden allereerst de probleemanalyse en het onderzoeksdoel onder de loep genomen. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een bespreking van de methoden van onderzoek.

3.1. Probleemanalyse & onderzoeksdoel

De laatste maanden is de toestroom van asielzoekers naar Nederland en andere Europese landen enorm en dit gaat onophoudelijk door.³⁶ De Europese Unie raakt steeds verder verdeeld door de 'vluchtelingen crisis' en overeenstemming wat betreft aanpak is ver te zoeken.³⁷ Zoals Buruma terecht opmerkt staan bij het opnemen van asielzoekers humanitair recht, democratisch ongemak en de pragmatiek van wat bestuurlijk mogelijk is in een zeer problematische verhouding tot elkaar.³⁸ De asielzoekers zijn afkomstig uit Syrië, Afghanistan, Eritrea en West-Afrika. Welke mogelijkheden liggen er op het gebied van arbeid in het verschiet voor hen? In het verleden is gebleken dat arbeidsintegratie een schrijnend probleem is.³⁹ Gezien de enorme toestroom die voorlopig nog niet lijkt te stoppen en het feit dat arbeidsintegratie in het verleden een probleem is gebleken, is het van maatschappelijk en juridisch belang dat dit opnieuw aandacht krijgt. Naar mijn mening is juist het actief participeren op de Nederlandse arbeidsmarkt onmisbaar voor een goede integratie in het algemeen. Dit betekent namelijk dat asielzoekers meedoen in onze maatschappij. Mijns inziens is er meer inzicht gewenst in de juridische mogelijkheden die er zijn.

3.2. Methoden van onderzoek

Bij dit onderzoek zal voornamelijk literatuuronderzoek als methode gebruikt worden. De bronnen van het literatuuronderzoek zijn bestaande rechtsbronnen zoals wetten, regelgeving, besluiten en richtlijnen. Verder gaat het om wetenschappelijke literatuur en andere documenten als rapporten en krantenartikelen. De methode van onderzoek bestaat uit een grondige inhoudsanalyse waarbij gebruik wordt gemaakt van bestaande bronnen. Na het bestuderen van deze bronnen zal bepaald worden welke stukken onderdeel uit gaan maken van het onderzoek. Hierbij moet worden gewaakt voor bronnen die dusdanig verouderd zijn dat zij geen rol kunnen innemen in het onderzoek. De geselecteerde bronnen zullen daarna geanalyseerd, vergeleken en geïnterpreteerd worden. Op basis van deze bronnen wordt de problematiek van

³⁶ 'Dit is wat er speelt omtrent de vluchtelingenproblematiek', *NU.nl* 14 april 2016.

³⁷ 'Rutte: Inzet is Europese aanpak migratieproblematiek', *Europa Nu* 4 maart 2016.

³⁸ Buruma, *NJB* 2015/1481, p. 2005.

³⁹ Klaver & Odé, *Migrantenstudies* 2005/21, nr. 2, p. 102.

arbeidsintegratie inzichtelijk. Voor het onderzoek zal verder een rechtshistorische benadering als invalshoek worden gebruikt. Dit is essentieel voor het onderzoek, omdat zo duidelijk wordt hoe de arbeidsintegratie in het verleden is geweest. Ook zal een historische benadering toegepast worden. Deze historische benadering is zinvol om te kijken hoe het in het verleden gesteld is geweest met de arbeidsintegratie van asielzoekers. De bronnen die hierbij gebruikt worden zijn voornamelijk wetenschappelijke artikelen, rapporten en wettelijke regelingen. Als laatste zal een rechtsvergelijkende methode worden gebruikt. Het Nederlandse asielbeleid wordt vergeleken met het asielbeleid van Denemarken. De bedoeling is om na te gaan hoe beiden zich tot elkaar verhouden en hoe in beide landen om wordt gegaan met het probleem van arbeidsintegratie. Kortom, hoe er wordt omgegaan in beide landen met een vergelijkbaar probleem. Dit zal gebeuren door een verdieping in het Deense systeem aan de hand van rapporten en wetenschappelijke literatuur. Bij het onderzoek in het algemeen en het vergaren van informatie nemen websites een prominente rol in. Hierbij zal gewaakt worden voor betrouwbaarheid.

HOOFDSTUK 4 - Asielprocedure in Nederland

In dit hoofdstuk wordt het verloop van de Nederlandse asielprocedure besproken. Sinds 2005 is er een Procedurerichtlijn.⁴⁰ Deze Procedurerichtlijn regelt de minimumnormen voor de asielprocedures in de Europese lidstaten. Deze Procedurerichtlijn is echter gewijzigd in 2013 met richtlijn 2013/32/EU.⁴¹ De oude richtlijn is op 21 juli 2015 ingetrokken. Daarom staat de nieuwe richtlijn centraal. Meer specifiek wordt stilgestaan bij de belangrijke wijzigingen ten gevolge van de herziene Procedurerichtlijn. Deze richtlijn heeft namelijk een aantal belangrijke wijzigingen in het Nederlandse systeem van procedures en soorten asielbeslissingen tot gevolg gehad.⁴² Vervolgens komen beknopt de politieke opvattingen die momenteel spelen aan bod. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een korte samenvatting.

⁴⁰ Richtlijn 2005/85/EG betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus.

⁴¹ Richtlijn 2013/32/EU tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking).

⁴² Reneman, *NtER* 2015/8, p. 250.

4.1. De algemene asielprocedure

In deze paragraaf staat de algemene asielprocedure centraal. Hierbij wordt allereerst besproken wat voorafgaand aan de asielprocedure dient te gebeuren. Daarna passeert de internationale bescherming de revue en komen de duur en afwijzingsgronden aan bod. Vervolgens wordt stilgestaan bij de opbouw van de algemene asielprocedure en de verlengde asielprocedure. Ook komt het voorgenomen vijf sporen asielbeleid aan bod. Deze paragraaf wordt afgesloten met een bespreking van de zaken rondom de periode na de asielprocedure.

4.1.1. Voorafgaand aan de algemene asielprocedure

Voordat de vreemdeling een officiële asielaanvraag indient, geeft hij/zij een kennisgeving over het feit dat hij/zij bescherming wil van de Nederlandse overheid.⁴³ Na de officiële indiening van de asielaanvraag wordt de vreemdeling een rust- en voorbereidingstermijn gegund. Deze rust- en voorbereidingstermijn behelst ten minste zes dagen.⁴⁴ De rust- en voorbereidingstermijn staat niet alleen in het teken van daadwerkelijke rust. De medewerkers van VluchtelingenWerk Nederland lichten de vreemdeling voor over de procedure die hem/haar te wachten staat. Op deze manier kan de vreemdeling zich voorbereiden op de daadwerkelijke asielprocedure.⁴⁵ Gedurende deze rust- en voorbereidingstermijn bereidt ook de IND zich voor op de asielprocedure.⁴⁶ Van de rust- en voorbereidingstermijn moet in bepaalde situaties worden afgezien. Artikel 3.109 lid 7 Vreemdelingenbesluit 2000 noemt hiervoor vier redenen. De eerste reden betreft de situatie waarbij de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid.⁴⁷ Als tweede reden wordt de situatie genoemd waarbij de vreemdeling overlast bezorgt aan vreemdelingen die in een opvangvoorziening verblijven, of aan personen die werkzaam zijn in de opvangvoorziening of aan anderen.⁴⁸ Ten derde blijft de rust- en voorbereidingstermijn achterwege indien de vreemdeling rechtens zijn vrijheid is ontnomen, tenzij de aanvraag wordt ingediend in een Aanmeldcentrum.⁴⁹ De laatste reden vormt de situatie waarin de vreemdeling de aanvraag heeft ingediend nadat tegen hem een overdrachtsbesluit is uitgevaardigd en hem rechtens zijn vrijheid is ontnomen.⁵⁰

⁴³ Beck-Soeliman e.a. 2015, p. 193; Artikel 3.109 lid 1 Vreemdelingenbesluit 2000.

⁴⁴ Artikel 3.109 lid 1 Vreemdelingenbesluit 2000.

⁴⁵ Beck-Soeliman e.a. 2015, p. 193.

⁴⁶ Beck-Soeliman e.a. 2015, p. 193.

⁴⁷ Artikel 3.109 lid 7 sub a Vreemdelingenbesluit 2000.

⁴⁸ Artikel 3.109 lid 7 sub b Vreemdelingenbesluit 2000.

⁴⁹ Artikel 3.109 lid 7 sub c Vreemdelingenbesluit 2000.

⁵⁰ Artikel 3.109 lid 7 sub d Vreemdelingenbesluit 2000.

4.1.2. Internationale bescherming

In artikel 1 onder A Vluchtelingenverdrag is een definitie opgenomen van de term vluchteling. Het zijn kortgezegd degenen die gegronde vrees voor vervolging hebben om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een sociale groep. De kern van het Vluchtelingenverdrag is het verbod van refoulement, zoals opgenomen in artikel 33 Vluchtelingenverdrag. Dit betreft het verbod om een vluchteling terug te sturen naar een gebied waar zijn/haar leven wordt bedreigd of waar hij/zij het risico loopt om slachtoffer te worden van ernstige schendingen van de mensenrechten. Artikel 1 onder F Vluchtelingenverdrag meldt dat degenen die ernstige misdrijven hebben begaan kunnen worden uitgesloten van de bescherming onder het Vluchtelingenverdrag. Hierbij kan gedacht worden aan misdrijven tegen de vrede, oorlogsmisdrijven of misdrijven tegen de menselijkheid.⁵¹

4.1.3. Algemene asielprocedure: duur en afwijzingsgronden

De algemene asielprocedure in het Aanmeldcentrum neemt in beginsel acht dagen in beslag.⁵² Op grond van artikel 3.110 lid 2 Vreemdelingenbesluit 2000 kan deze termijn van acht dagen verlengd worden. De algemene asielprocedure kan ten hoogste veertien dagen duren inclusief verlenging.⁵³ De termijn van acht dagen kan dus ten hoogste met zes dagen verlengd worden. De minister is bevoegd tot deze verlenging.⁵⁴ Het criterium dat de minister hanteert bij de beoordeling van de verlenging is of het mogelijk is zorgvuldig onderzoek te doen binnen de termijn van acht dagen.⁵⁵ Als uitgangspunt geldt dat alle stappen van de asielprocedure waarbij de inbreng van de vreemdeling essentieel is, plaatsvinden in het Aanmeldcentrum.⁵⁶ In de asielprocedure staan twee vragen centraal. Allereerst de vraag of de vreemdeling aan kan worden gemerkt als zijnde een 'vluchteling' die onder artikel 1 onder A Vluchtelingenverdrag valt. Ten tweede of de vreemdeling recht heeft op subsidiaire bescherming. In sommige gevallen kan het zo zijn dat een vreemdeling om andere redenen een reguliere verblijfsvergunning krijgt op grond van Nederlandse regels. Dit alles staat in artikel 13 Vreemdelingenwet 2000. Een vreemdeling valt onder het Vluchtelingenverdrag indien hij/zij gegronde redenen heeft om in zijn/haar land van herkomst vrees te hebben voor vervolging vanwege ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of vanwege het behoren tot een

⁵¹ Artikel 1 onder F sub a Vluchtelingenverdrag.

⁵² Artikel 3.110 lid 1 Vreemdelingenbesluit 2000.

⁵³ Artikel 3.110 lid 2 Vreemdelingenbesluit 2000.

⁵⁴ Artikel 3.110 lid 2 Vreemdelingenbesluit 2000.

⁵⁵ Beck-Soeliman e.a. 2015, p. 194.

⁵⁶ Beck-Soeliman e.a. 2015, p. 194.

bepaalde sociale groep.⁵⁷ Subsidiaire bescherming kan worden gegeven indien een vreemdeling geen vluchteling is maar er bij uitzetting op basis van gegronde redenen vrees is voor de doodstraf, marteling of andere onmenselijke of vernederende behandeling in het land van herkomst. Ook kan een verblijfsvergunning worden toegewezen indien de vreemdeling gegronde vrees heeft slachtoffer te worden van willekeurig geweld door een gewapend conflict in het land van herkomst.⁵⁸ Bij dit laatste kan gedacht worden aan vreemdelingen die bijvoorbeeld afkomstig zijn uit Syrië. Als laatste kan een verblijfsvergunning worden verleend indien de echtgenoot/echtgenote, partner, vader of moeder recent een verblijfsvergunning asiel heeft gekregen in Nederland.⁵⁹ Er bestaat een aantal afwijzingsgronden voor het verlenen van een verblijfsvergunning. In artikel 16 Vreemdelingenwet 2000 staat beschreven wanneer een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kan worden afgewezen. Ditzelfde staat in artikel 30 Vreemdelingenwet 2000 opgenomen voor de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Hieronder worden de belangrijkste afwijzingsgronden van beide artikelen genoemd. Als eerste kan het ernstig vermoeden van een oorlogsmisdrijf of misdrijf tegen de menselijkheid gepleegd door de vreemdeling beschouwd worden als een weigeringsgrond.⁶⁰ Dit is ook opgenomen in Artikel 1 onder F Vluchtelingenverdrag. De tweede weigeringsgrond vormt een valse identiteit of valse papieren.⁶¹ Ten derde kan een weigeringsgrond gevormd worden door het feit dat een andere Europese lidstaat verantwoordelijk is.⁶² Als een asielzoeker al in een ander land erkend en beschermd wordt en naar dat land terug kan, vormt dit een vierde weigeringsgrond.⁶³ Ten vijfde kan een verblijfsvergunning geweigerd worden indien een asielzoeker niet meewerkt aan de asielprocedure.⁶⁴ Een laatste afwijzingsgrond is het verrichten van arbeid voor een werkgever, zonder dat aan de Wet arbeid vreemdelingen voldaan is.⁶⁵ Opmerking verdient dat arbeidsmarktargumenten niet meewegen bij de beoordeling van het asielverzoek.⁶⁶

⁵⁷ Artikel 1 onder A Vluchtelingenverdrag.

⁵⁸ Artikel 29 lid 1 sub b Vreemdelingenwet 2000.

⁵⁹ Artikel 29 lid 2 Vreemdelingenwet 2000.

⁶⁰ Artikel 16 lid 1 sub d Vreemdelingenwet 2000.

⁶¹ Artikel 16 lid 1 sub i Vreemdelingenwet 2000.

⁶² Artikel 30 lid 1 sub a Vreemdelingenwet 2000.

⁶³ Artikel 30 lid 1 sub d Vreemdelingenwet 2000.

⁶⁴ Artikel 16 lid 1 sub e Vreemdelingenwet 2000.

⁶⁵ Artikel 16 lid 1 sub f Vreemdelingenwet 2000.

⁶⁶ De Lange, *NJB* 2016/137, p. 178.

4.1.4. Opbouw algemene asielprocedure

Nu komt het verloop van de algemene asielprocedure van dag tot dag aan bod. De algemene asielprocedure start op het moment dat de asielaanvraag wordt ingediend.⁶⁷ De procedureregels met betrekking tot de algemene asielprocedure zijn te vinden in het Vreemdelingenbesluit 2000.⁶⁸ Op de eerste dag vindt niet alleen het indienen van de asielaanvraag plaats, ook wordt de vreemdeling voor het eerst gehoord.⁶⁹ Dit wordt het eerste gehoor genoemd. Op grond van artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht schrijft het zorgvuldigheidsbeginsel voor dat het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen verzamelt. Dit gebeurt in de asielprocedure met name door het horen van de vreemdeling.⁷⁰ Op grond van artikel 3.111 Vreemdelingenbesluit 2000 staat er tegenover deze onderzoekplicht een meewerkplicht voor de vreemdeling. De vreemdeling dient alle gegevens te verstrekken op basis waarvan in samenwerking met de vreemdeling beoordeeld kan worden of er een rechtsgrond voor verlening van de vergunning aanwezig is. Artikel 3.111 Vreemdelingenbesluit 2000 is gebaseerd op artikel 13 lid 1 van de Procedurerichtlijn. Tijdens het eerste gehoor wordt de vreemdeling onderworpen aan vragen met betrekking tot zijn/haar identiteit, nationaliteit en reisroute. Er wordt niet gevraagd naar zijn reden van vertrek, dit gebeurt pas op de derde dag.⁷¹ De tweede dag wordt de vreemdeling de tijd gegeven om zich voor te bereiden op het nader gehoor.⁷² Dit nader gehoor vindt op de derde dag plaats.⁷³ Van dit nader gehoor wordt een schriftelijk verslag gemaakt, waarvan de vreemdeling op dezelfde dag een afschrift krijgt.⁷⁴ Van een nader gehoor kan echter ook worden afgezien.⁷⁵ Op de vierde dag kan de vreemdeling naar aanleiding van het verslag nadere gegevens verstrekken.⁷⁶ Indien er een voornemen bestaat om de aanvraag af te wijzen, wordt dit op de vijfde dag aan de vreemdeling ter kennis gebracht.⁷⁷ De zesde dag kan de vreemdeling zijn zienswijze naar voren brengen met betrekking tot de afwijzing.⁷⁸ Tot slot wordt uiterlijk op de achtste dag de uiteindelijke beslissing bekendgemaakt aan de vreemdeling.⁷⁹ Zoals eerder vermeld kan de algemene asielprocedure

⁶⁷ Beck-Soeliman e.a. 2015, p. 193.

⁶⁸ Artikel 37 Vreemdelingenwet 2000 juncto Vreemdelingenbesluit 2000.

⁶⁹ Artikel 3.112 lid 1 Vreemdelingenbesluit 2000.

⁷⁰ Beck-Soeliman e.a. 2015, p. 194.

⁷¹ Beck-Soeliman e.a. 2015, p. 195.

⁷² Artikel 3.113 lid 1 Vreemdelingenbesluit 2000.

⁷³ Artikel 3.113 lid 2 Vreemdelingenbesluit 2000.

⁷⁴ Artikel 3.113 lid 3 Vreemdelingenbesluit 2000.

⁷⁵ Artikel 3.113 lid 5 en lid 6 Vreemdelingenbesluit 2000.

⁷⁶ Artikel 3.113 lid 4 Vreemdelingenbesluit 2000.

⁷⁷ Artikel 3.114 lid 1 Vreemdelingenbesluit 2000.

⁷⁸ Artikel 3.114 lid 2 Vreemdelingenbesluit 2000.

⁷⁹ Artikel 3.114 lid 6 Vreemdelingenbesluit 2000.

met maximaal zes dagen worden verlengd.⁸⁰ Dit betekent dat de algemene asielprocedure inclusief verlenging maximaal veertien dagen in beslag mag nemen.

Het verloop van de algemene asielprocedure kan als volgt verkort worden weergegeven:

Dag 1	Eerste gehoor (nationaliteit, identiteit, reisroute).
Dag 2	Nabespreking (correcties en aanvulling) en voorbereiding nader gehoor.
Dag 3	Nader gehoor (vluchtverhaal).
Dag 4	Nabespreking (correcties en aanvullingen).
Dag 5	Voornemen.
Dag 6	Zienswijze (reactie op het voornemen).
Dag 7/8	Beslissing.

4.1.5. Verlengde asielprocedure

De verlengde asielprocedure betreft niet een verlenging van de algemene asielprocedure.⁸¹ In het geval dat niet binnen veertien dagen in het Aanmeldcentrum een beslissing op de asielaanvraag kan volgen, dient op grond van artikel 42 lid 1 Vreemdelingenwet 2000 een beslissing op de asielaanvraag binnen zes maanden te worden gegeven. Gedurende deze periode verblijft de vreemdeling in een asielzoekerscentrum.⁸² De verlengde asielprocedure staat beschreven in artikel 3.116 Vreemdelingenbesluit 2000. Een asielaanvraag wordt in de verlengde asielprocedure behandeld indien er sprake is van bijvoorbeeld een tijdrovend onderzoek en de onderzoeksresultaten niet verwacht kunnen worden gedurende de maximale termijn van de algemene asielprocedure.⁸³ In de verlengde asielprocedure zijn de te volgen stappen niet anders dan in de algemene asielprocedure, maar er zit wel een verschil in de termijnen.⁸⁴ In het geval dat de minister de aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning wil afwijzen, dient de minister eerst zijn voornemen daartoe aan de vreemdeling ter kennis te stellen.⁸⁵ Op grond van artikel 3.116 lid 1 sub a juncto artikel 3.116 lid 2 sub a Vreemdelingenbesluit 2000 heeft de vreemdeling vervolgens maximaal vier weken de tijd om zijn zienswijze in te dienen.

⁸⁰ Artikel 3.110 lid 2 Vreemdelingenbesluit 2000.

⁸¹ Beck-Soeliman e.a. 2015, p. 201.

⁸² Beck-Soeliman e.a. 2015, p. 201.

⁸³ Beck-Soeliman e.a. 2015, p. 201.

⁸⁴ Beck-Soeliman e.a. 2015, p. 201.

⁸⁵ Beck-Soeliman e.a. 2015, p. 201.

4.1.6. Asielprocedure: vijf sporen

Een goede uitvoering van het vreemdelingenbeleid in Nederland, is gezien de hoge aanhoudende instroom van asielzoekers, enkel mogelijk indien het Kabinet continu oplettend blijft op noodzakelijk te nemen maatregelen en aanpassingen van relevant beleid en regelgeving.⁸⁶ Zo heeft het Kabinet besloten om maatregelen te nemen ten aanzien van de asielprocedure. Een maatregel betreft invoering van het vijf sporen asielbeleid. Met deze maatregel tracht men de verhoogde instroom van asielzoekers "op ordentelijke wijze het hoofd te bieden."⁸⁷

De vijf sporen zien er als volgt uit:

1. Het eerste spoor kenmerkt zich door het feit dat evident kansarme asielaanvragen snel kunnen worden behandeld en afgewezen. Hierna kan worden ingezet op terugkeer. Een voorbeeld is een asielzoeker die op grond van de Dublinverordening zijn/haar asielaanvraag in een ander land moet laten behandelen.⁸⁸
2. Asielzoekers die afkomstig zijn uit een veilig land van herkomst of al ergens anders in de Europese Unie bescherming genieten worden beschouwd als evident kansarme asielaanvragen. Dit kan eveneens snel behandeld en afgewezen worden, zoals bij het eerste spoor.⁸⁹
3. Het derde spoor betekent dat evident kansrijke asielaanvragen versneld behandeld en ingewilligd worden. Hierbij kan gedacht worden aan Syriërs die beschikken over een goede documentatie, staatloze Palestijnen uit Syrië en Eritreeërs. Dit betekent dat het een eendagsprocedure betreft. De staatssecretaris meldt dat deze groep in beginsel geen gefinancierde rechtshulp meer krijgt.⁹⁰
4. Het vierde spoor betreft de asielaanvragen die door de IND behandeld worden in de algemene asielprocedure. Het gaat dan om de asielprocedure zoals die in de huidige tijd wordt toegepast. Dit worden ook wel de niet-evidente aanvragen genoemd. Deze worden dus middels een normale algemene asielprocedure afgehandeld.⁹¹

⁸⁶ *Kamerstukken II 2015/16*, 19 637, nr. 2086, p. 1.

⁸⁷ Boeles & Reneman, 'Aanpassing asielprocedure aan hoge instroom', *Verblijfblog: Actueel migratierecht toelicht* 30 november 2015.

⁸⁸ *Kamerstukken II 2015/16*, 19 637, nr. 2086, p. 2.

⁸⁹ *Kamerstukken II 2015/16*, 19 637, nr. 2086, p. 2.

⁹⁰ *Kamerstukken II 2015/16*, 19 637, nr. 2086, p. 2.

⁹¹ *Kamerstukken II 2015/16*, 19 637, nr. 2086, p. 2.

5. Het laatste spoor betreft bijvoorbeeld Syriërs die niet goed gedocumenteerd zijn. In dit geval moet eerst een onderzoek plaatsvinden. Daarna volgt pas een mogelijke inwilliging van de asielaanvraag. Dit laatste spoor betreft zaken waarbij van mogelijke inwilliging sprake kan zijn. Maar voordat er wordt toegekomen aan inwilliging is eerst een aanvullend onderzoek nodig naar de nationaliteit en identiteit van de asielzoeker.⁹²

Staatssecretaris Dijkhoff merkt bij het vijf sporen asielbeleid op dat er voor de toekomst geen voorspelling kan worden gedaan over het aantal gevallen dat met deze snellere sporen kan worden afgehandeld. Bovendien is gezien de hoge instroom niet te verwachten dat de wachttijden (snel) zullen dalen.⁹³ De IND kan door middel van dit sporenbeleid gericht te werk gaan. Personen die misbruik maken van de asielprocedure kunnen op deze manier sneller afgewezen worden en tevens kan oploop van de wachttijden getemperd worden.⁹⁴

4.1.7. Na de asielprocedure

Indien de IND de aanvraag inwilligt mag de vreemdeling (voorlopig) in Nederland blijven. De vreemdeling krijgt dan een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Deze verblijfsvergunning wordt verleend voor maximaal vijf achtereenvolgende jaren.⁹⁵ Op dit moment mag de vreemdeling tevens gaan werken. Indien de IND de aanvraag afwijst en een terugkeerbesluit uitvaardigt, dan heeft de vreemdeling meestal vier weken om Nederland te verlaten.⁹⁶ Deze termijn van vier weken kan overeenkomstig artikel 62 lid 2 Vreemdelingenwet 2000 worden verkort. Ook kan besloten worden dat de vreemdeling Nederland onmiddellijk moet verlaten.⁹⁷ Een grond hiervoor vormt bijvoorbeeld het gegeven dat de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde, openbare veiligheid of nationale veiligheid.⁹⁸ Op grond van artikel 62 lid 3 Vreemdelingenwet 2000 kan de termijn van vier weken ook verlengd worden. Daarbij moet worden opgemerkt dat de vreemdeling zelf verantwoordelijk is voor terugkeer naar het land van herkomst.⁹⁹ Indien de vreemdeling hier zelf geen verantwoordelijkheid in heeft genomen en Nederland niet binnen de gestelde termijn uit eigen beweging heeft verlaten, kan hij/zij uitgezet worden.¹⁰⁰

⁹² *Kamerstukken II 2015/16*, 19 637, nr. 2086, p. 2.

⁹³ *Kamerstukken II 2015/16*, 19 637, nr. 2086, p. 2.

⁹⁴ *Kamerstukken II 2015/16*, 19 637, nr. 2086, p. 2.

⁹⁵ Artikel 14 lid 4 en artikel 28 lid 2 Vreemdelingenwet 2000.

⁹⁶ Artikel 45 lid 1 sub b juncto artikel 62 lid 1 Vreemdelingenwet 2000.

⁹⁷ Artikel 62 lid 2 Vreemdelingenwet 2000.

⁹⁸ Artikel 62 lid 2 sub c Vreemdelingenwet 2000.

⁹⁹ Artikel 61 lid 1 Vreemdelingenwet 2000.

¹⁰⁰ Artikel 63 lid 1 Vreemdelingenwet 2000.

4.2. Politieke opvattingen

Deze paragraaf staat in het teken van de politieke opvattingen. Door de enorme toestroom zijn regeringspartijen plannen aan het maken om de rechten op huisvesting te versoberen. De VVD heeft zelfs zijn stem laten horen om het recht op sociale zekerheid in te perken.¹⁰¹ De coalitiepartijen VVD en PvdA zijn het eens over het feit dat maatregelen moeten worden getroffen om de opvang van asielzoekers met een verblijfsvergunning te versoberen.¹⁰² Premier Rutte heeft verklaard dat er sneller gewerkt gaat worden aan 'het sobere dak boven het hoofd' van asielzoekers met een tijdelijke verblijfsvergunning. Volgens de premier kan een dak boven het hoofd zelfs bestaan uit een containerwoning of kantoorpand van de overheid. Ze willen bovendien dat de voorrangspositie van asielzoekers met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bij de aanwijzing van sociale huisvesting beëindigd wordt. Ook zijn er voornemens om de bijstand te verminderen en noodzaak van toeslagen te laten verdwijnen.¹⁰³ Dit is mogelijk omdat de asielzoekers voor de woonruimte niets of weinig hoeven te betalen. Deze plannen zijn echter nog niet omgezet in bestaand beleid.¹⁰⁴ De VVD wil degenen die een verblijfsvergunning van tijdelijke aard hebben zelfs uitsluiten van sociale zekerheidswetgeving. De bedoeling is om dan slechts leefgeld uit te keren. Ook pleit de VVD voor een beperking van de medische zorg tot hetgeen wat aangemerkt kan worden als 'spoedeisend en medisch noodzakelijk'. Deze beperking geldt zowel voor asielzoekers in procedure als voor houders van een tijdelijke verblijfsvergunning asiel. Bovendien pleit de VVD voor het feit dat de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd slechts voor één jaar in plaats van vijf moet worden afgegeven.¹⁰⁵ Het CDA is op zijn beurt ook voorstander van versobering. Het CDA wil niet dat er een plicht bestaat om asielzoekers te voorzien van een huis én uitkering.¹⁰⁶ De VVD is van oordeel dat deze plannen effectief en juridisch uitvoerbaar zijn.¹⁰⁷ Het CDA is wat dat betreft iets sceptischer en meent dat de uitvoerbaarheid problematisch is. Als reden hiervoor verwijst het naar het Vluchtelingenverdrag.¹⁰⁸ Dit verdrag garandeert namelijk gelijke behandeling met onderdanen wat betreft sociale zekerheid, onderwijs en gezondheidszorg.¹⁰⁹ Om deze reden pleit het CDA

¹⁰¹ Den Heijer, *NJB* 2015/1951, p. 2739.

¹⁰² 'Coalitie is het eens over versobering opvang vluchtelingen', *Het Parool* 12 oktober 2015.

¹⁰³ 'Coalitie is het eens over versobering opvang vluchtelingen', *Het Parool* 12 oktober 2015.

¹⁰⁴ Den Heijer, *NJB* 2015/1951, p. 2739.

¹⁰⁵ Den Heijer, *NJB* 2015/1951, p. 2739.

¹⁰⁶ Den Heijer, *NJB* 2015/1951, p. 2739.

¹⁰⁷ Den Heijer, *NJB* 2015/1951, p. 2739.

¹⁰⁸ Den Heijer, *NJB* 2015/1951, p. 2739.

¹⁰⁹ Artikel 6 juncto artikelen 20, 21, 22, 23 en 24 Vluchtelingenverdrag.

voor een aanpassing van het Vluchtelingenverdrag.¹¹⁰ De PVV gaat echter nog verder en meent dat asielzoekers helemaal niet in Nederland opgevangen moeten worden.¹¹¹

4.3. Samenvatting

Vreemdelingen dienen een scala aan stappen te doorlopen om een verblijfsvergunning asiel te krijgen. Op de opvanglocatie kan de vreemdeling allereerst uitrusten van de reis naar Nederland. Deze rust- en voorbereidingstermijn duurt maximaal zes dagen. Bovendien kan de vreemdeling zich gedurende deze periode voorbereiden op de algemene asielprocedure. Artikel 13 Vreemdelingenwet 2000 geeft aan wanneer een aanvraag tot een verblijfsvergunning wordt ingewilligd. Een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd wordt verleend overeenkomstig de gronden van artikel 29 lid 1 Vreemdelingenwet 2000. De IND is in Nederland de bevoegde instantie om te beslissen over de aanvraag tot een verblijfsvergunning. Indien de IND de aanvraag inwilligt mag de vreemdeling (voorlopig) in Nederland blijven. Dit is voor een periode van maximaal vijf achtereenvolgende jaren. Voor de gevallen waarbij geen verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt verleend, geldt een terugkeerplicht binnen een periode van in beginsel vier weken. Om de aanhoudende hoge instroom van asielzoekers op ordentelijke wijze het hoofd te kunnen bieden bestaat het voornemen om een vijf sporen asielbeleid te introduceren. Dit vijfsporen beleid is echter nog niet in werking getreden. De politieke opvattingen betreffen voornamelijk versobering van de opvang. De VVD is van oordeel dat deze plannen effectief en juridisch uitvoerbaar zijn.¹¹² Het CDA meent echter dat de uitvoerbaarheid problematisch is. Als reden wordt verwezen naar het Vluchtelingenverdrag.¹¹³ De gelijke behandeling uit dit verdrag vormt een moeilijke barrière. Daarom pleit het CDA voor een aanpassing van dit verdrag. Kortom, op politiek vlak heerst de nodige onrust en onmacht omtrent aanpak en versobering.

¹¹⁰ 'Buma: Vluchtelingenverdrag is niet meer van deze tijd', *Elsevier* 21 oktober 2015.

¹¹¹ Den Heijer, *NJB* 2015/1951, p. 2739.

¹¹² Den Heijer, *NJB* 2015/1951, p. 2739.

¹¹³ Den Heijer, *NJB* 2015/1951, p. 2739.

HOOFDSTUK 5 - Arbeidsmogelijkheden van asielzoekers

In dit hoofdstuk worden de wettelijke mogelijkheden van asielzoekers tot het verrichten van arbeid besproken in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen en het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt in verschillende tijdvakken, groepen asielzoekers en het soort arbeid. Tot slot volgt een samenvatting van de bevindingen.

5.1. Werken gedurende de asielprocedure

In deze paragraaf staat het werken gedurende de asielprocedure centraal. Er wordt in dit kader een onderscheid gemaakt tussen arbeid in loondienst, arbeid als zelfstandige en vrijwilligerswerk. Deze drie komen achtereenvolgens aan bod. Hierna wordt besproken wat er met inkomsten en vermogen gebeurt. Als laatste zal stil worden gestaan bij Europese normen.

5.1.1. Arbeid in loondienst

In de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) wordt de toegang van vreemdelingen tot de Nederlandse arbeidsmarkt geregeld. Deze wet is ook van toepassing op de gevallen waarbij het verrichten van arbeid niet het primaire doel van verblijf betreft. Dit speelt voornamelijk bij vluchtelingen en asielzoekers. In artikel 2 lid 1 Wav is een belangrijk verbod opgenomen. Volgens dit artikel is het verboden voor een werkgever om een vreemdeling arbeid te laten verrichten zonder een *tewerkstellingsvergunning* of zonder dat een vreemdeling in het bezit is van een *gecombineerde vergunning* voor werkzaamheden bij die werkgever. Artikel 2 lid 2 Wav bevat een uitzondering op dit verbod. Het verbod van artikel 2 lid 1 Wav is niet van toepassing op een vreemdeling ten aanzien van wie tevens een ander als werkgever optreedt, indien die ander beschikt over een voor de desbetreffende arbeid geldige *tewerkstellingsvergunning* of indien die vreemdeling beschikt over een *gecombineerde vergunning* voor werkzaamheden bij die werkgever. De *gecombineerde vergunning* betreft een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd zoals bedoeld in artikel 14 Vreemdelingenwet 2000, maar deze is verleend met de beperking 'arbeid in loondienst' of 'lerend werken' en is tevens een vergunning voor het verrichten van werkzaamheden bij een specifieke werkgever.¹¹⁴ Het komt er dus op neer dat de gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid met name speelt bij een verblijfsdoel, namelijk 'arbeid in loondienst en lerend werken'.¹¹⁵ Werkgevers die een vreemdeling uit een derde land willen aannemen vragen dan slechts deze ene vergunning aan om voor deze vreemdeling een machtiging tot voorlopig verblijf en een tewerkstellingsvergunning te verkrijgen.¹¹⁶ Op grond

¹¹⁴ Artikel 1 sub h Wet arbeid vreemdelingen.

¹¹⁵ Beck-Soeliman e.a. 2015, p. 171.

¹¹⁶ Beck-Soeliman e.a. 2015, p. 171.

van artikel 19d lid 1 Wav kan bij overtreding van het verbod van artikel 2 Wav een bestuurlijke boete worden opgelegd van maximaal 81000 euro.¹¹⁷ Echter, in artikel 19d lid 6 Wav staat vermeld dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beleidsregels vaststelt waarin de boetebedragen voor de overtredingen worden vastgesteld. In artikel 1 Beleidsregel boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen 2015 staat dat bij de berekening van de bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 19a lid 1 Wav voor alle overtredingen als uitgangspunt de normbedragen die zijn neergelegd in de ‘Tarieflijst boetenormbedragen bestuurlijke boete Wet arbeid vreemdelingen’ worden gehanteerd. De tarieflijst is als bijlage bij de beleidsregel gevoegd. Volgens de tarieflijst geldt voor overtreding van artikel 2 Wav een boetenormbedrag van 8000 euro. Artikel 5 Wav leert dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bevoegd is tot het afgeven en intrekken van een tewerkstellingsvergunning.¹¹⁸ De werkgever kan zoals eerder besproken de aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning doen.¹¹⁹ Dit kan pas nadat de vreemdeling zes maanden in een asielprocedure zit, wat als een 'wachtermijn' kan worden aangemerkt.¹²⁰ Opmerkelijk is dat deze termijn in Duitsland, Bulgarije en Italië korter is. In Duitsland en België is de wachtermijn drie maanden, in Italië slechts twee maanden.¹²¹ Artikel 4 lid 2 sub c Wav juncto artikel 2a Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (BuWav) hebben tot gevolg dat bij het afgeven van een tewerkstellingsvergunning niet zal worden getoetst of er sprake is van het verdringen van het arbeidsaanbod op nationaal niveau.¹²² Het is wel van belang dat de asielzoeker nog aanspraak heeft op een voorziening wat betreft opvang. In de praktijk worden asielzoekers opgevangen in een asielzoekerscentrum.¹²³ Op grond van artikel 11 lid 1 Wav wordt een tewerkstellingsvergunning in beginsel voor ten hoogste één jaar verleend. Indien het tijdelijk werk betreft en het gaat om een niet eerder toegelaten vreemdeling wordt een tewerkstellingsvergunning voor ten hoogste vierentwintig weken verleend.¹²⁴ Dit zal bij veel asielzoekers het geval zijn. Op grond van artikel 2a lid 1 sub c BuWav kan de asielzoeker dientengevolge vierentwintig weken arbeid verrichten binnen een totale periode van tweeënvijftig weken.¹²⁵ Deze periode van vierentwintig weken is erg kort, met het doel te voorkomen dat asielzoekers rechten op grond van de werkloosheidswet

¹¹⁷ Artikel 19d Wet arbeid vreemdelingen juncto artikel 23 lid 4 Wetboek van Strafrecht.

¹¹⁸ Artikel 5 juncto artikel 1 sub a Wet arbeid vreemdelingen.

¹¹⁹ Artikel 6 lid 1 Wet arbeid vreemdelingen.

¹²⁰ De Lange, *NJB* 2016/137, p. 177.

¹²¹ De Lange, *NJB* 2016/137, p. 177.

¹²² De Lange, *NJB* 2016/137, p. 177.

¹²³ De Lange, *NJB* 2016/137, p. 177.

¹²⁴ Artikel 11 lid 2 Wet arbeid vreemdelingen.

¹²⁵ Artikel 2a lid 1 sub c Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen.

opbouwen.¹²⁶ Indien een tewerkstellingsvergunning is verleend mag de asielzoeker alle werkzaamheden verrichten. Er geldt echter wel een beperking voor de duur van de tewerkstellingsvergunning indien er sprake is van een speciaal beroep.¹²⁷ Bij een speciaal beroep kan gedacht worden aan het werken als musicus, artiest en dergelijke. In dat geval wordt de eerder genoemde tewerkstellingsvergunning maximaal afgegeven voor een duur van veertien weken.¹²⁸ Degenen die een speciaal beroep uitoefenen kunnen op grond van artikel 2a lid 1 sub c BuWav veertien weken binnen een periode van tweeënvijftig weken hun beroep uitoefenen. Deze beperking heeft te maken met de aangepaste referte-eis voor de werkloosheidswet.¹²⁹ In het geval dat een asielzoeker eerder dan de periode van zes maanden werk vindt of indien hij/zij langer dan vierentwintig weken bij zijn of haar werkgever wil blijven werken, geldt een bewijslast voor de werkgever. De werkgever zal dan aan moeten tonen dat er geen sprake is van het verdringen van het arbeidsaanbod op nationaal of Europees niveau. Alleen indien de werkgever daarin slaagt kan een tewerkstellingsvergunning verkregen worden.¹³⁰ In artikel 8 Wav zijn de verplichte weigeringsgronden opgenomen. Op grond van artikel 8 lid 1 sub a Wav zal een tewerkstellingsvergunning geweigerd moeten worden indien het gaat om werk van laaggeschoolde aard. In dat geval wordt er namelijk vanuit gegaan dat er altijd prioriteitgenietend aanbod op de arbeidsmarkt aanwezig is. De werkgever zal aan moeten tonen dat hij/zij voldoende inspanningen heeft verricht om de arbeidsplaats door prioriteitgenietend aanbod op de arbeidsmarkt te laten vervullen.¹³¹ Prioriteitgenietend aanbod kan bijvoorbeeld aanbod van de zijde van Nederlanders betreffen.¹³² Het is enkel denkbaar dat in het geval dat de asielzoeker over bijzondere talenten beschikt, de tewerkstellingsvergunning voor een langere tijd of eerder wordt afgegeven.¹³³ Hier zouden vraagtekens bij gezet kunnen worden. Wellicht speelt een vorm van discriminatie. Allereerst omdat wat betreft het prioriteitgenietend aanbod voorrang wordt gegeven aan de eigen autochtone bevolking. De arbeidsintegratie van asielzoekers is zorgwekkend en wellicht wordt dit met deze voorwaarde versterkt. Ten tweede wordt er een onderscheid gemaakt naar talenten. Hiermee is het goed denkbaar dat minder goed opgeleide asielzoekers sterker benadeeld worden. De vraag is derhalve gerechtigd of deze regels wellicht aangepast moeten worden.

¹²⁶ De Lange, *NJB* 2016/137, p. 177.

¹²⁷ De Lange, *NJB* 2016/137, p. 177.

¹²⁸ Artikel 2a lid 1 sub c Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen.

¹²⁹ De Lange, *NJB* 2016/137, p. 177.

¹³⁰ De Lange, *NJB* 2016/137, p. 178.

¹³¹ Artikel 8 lid 1 sub c Wet arbeid vreemdelingen.

¹³² Artikel 1 sub g Wet arbeid vreemdelingen.

¹³³ De Lange, *NJB* 2016/137, p. 178.

5.1.2. Arbeid als zelfstandige

In de Nederlandse wetgeving is nergens iets geregeld voor de asielzoeker die nog in procedure zit en arbeid als zelfstandige wil gaan verrichten. De Lange wijst in dit kader op de praktijk die er anders uitziet. Volgens haar zullen asielzoekers rondom het asielzoekerscentrum handeltjes opzetten. Dit zou zeker het geval zijn als de asielzoekers daar langer verblijven.¹³⁴ Indien er geen zekerheid bestaat of de asielzoeker in Nederland mag blijven, zal het openen van een bankrekening of het inschrijven bij de Kamer van Koophandel moeilijk zijn. Dit komt mogelijk door het feit dat de asielzoeker niet weet hoe het in Nederland werkt, om dan nog maar niet te spreken over de grote taalbarrière. Problematisch in dit geval is ook de tewerkstellingsvergunning. Wanneer een asielzoeker bijvoorbeeld als zelfstandige zonder personeel een schoonmaakdienst gaat verlenen, zal degene waarbij schoon wordt gemaakt een tewerkstellingsvergunning moeten aanvragen. Dit is ook het geval indien er geen sprake is van het sluiten van een arbeidsovereenkomst. Dit vormt een grote belemmering voor de asielzoeker om zelfstandig zijn diensten te kunnen verlenen. De Lange wijst erop dat dit een consequentie is van het werkgeversbegrip dat in de Wet arbeid vreemdelingen ruim wordt gehanteerd.¹³⁵

5.1.3. Vrijwilligerswerk

Er bestaat voor de asielzoeker een mogelijkheid om vrijwilligerswerk te verrichten. Enerzijds is een tewerkstellingsvergunning in dit geval niet vereist. Anderzijds moet de instantie die het vrijwilligerswerk aanbiedt een vrijwilligersverklaring van het UWV ontvangen hebben. Het moet wat betreft het vrijwilligerswerk gaan om onbetaald werk zonder winst oogmerk dat een algemeen maatschappelijk doel dient.¹³⁶ Indien er geen vrijwilligersverklaring van het UWV is verkregen kan de Inspectie SZW het vrijwilligerswerk bestempelen als zijnde illegale arbeid. Dit heeft een bestuurlijke boete tot gevolg op grond van artikel 19a lid 1 Wet arbeid vreemdelingen.¹³⁷

¹³⁴ De Lange, *NJB* 2016/137, p. 178.

¹³⁵ De Lange, *NJB* 2016/137, p. 178; Artikel 1 sub b Wet arbeid vreemdelingen.

¹³⁶ Artikel 1a sub b Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen.

¹³⁷ De Lange, *NJB* 2016/137, p. 178.

5.1.4. Inkomsten

Wanneer een asielzoeker inkomen verwerft uit arbeid óf eigen vermogen heeft, is hij/zij een vergoeding verschuldigd aan het COA voor de opvangkosten van hem-/haarzelf en eventueel van gezinsleden.¹³⁸ Van het ontvangen loon mag de asielzoeker in ieder geval 183 euro zelf houden.¹³⁹ Van het bedrag boven deze 183 euro zullen opvangkosten moeten worden betaald. De Lange merkt hierbij terecht op dat hierdoor de prikkel om arbeid te gaan verrichten voor bepaalde asielzoekers beperkt is. Zij zullen immers een groot gedeelte moeten afdragen voor de opvangkosten. Waarom zouden zij dan arbeid gaan verrichten? Aan de andere kant kan het verrichten van arbeid ook voldoening geven aan de asielzoeker. Op deze manier neemt hij/zij namelijk actief deel aan de Nederlandse samenleving.¹⁴⁰

5.1.5. Europese minimumnormen

De Opvangrichtlijn¹⁴¹ regelt in artikel 15 lid 1 dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat asielzoekers die nog in de asielprocedure verkeren, toegang hebben tot de arbeidsmarkt na maximaal negen maanden. Dit is alleen het geval indien er geen beslissing is genomen op de asielaanvraag en deze vertraging niet aan de asielzoeker te wijten is. In artikel 15 lid 2 van de Opvangrichtlijn lezen we vervolgens dat de voorwaarden voor toegang tot de arbeidsmarkt nationaal worden ingevuld door de lidstaten zelf. Deze invulling moet gebeuren overeenkomstig het nationale recht van de lidstaat. Wel geldt dat er moet worden gezorgd voor een daadwerkelijke toegang tot de arbeidsmarkt. In Nederland kan al na zes maanden een tewerkstellingsvergunning aangevraagd worden door de werkgever. Dit is korter dan de periode van negen maanden en daardoor is de Nederlandse regel gunstiger. Op het eerste gezicht lijkt dit in overeenstemming te zijn met de Opvangrichtlijn en geen problemen op te leveren.¹⁴² Niets blijkt echter minder waar. Het moment waarop de termijn van zes maanden begint te lopen gooit roet in het eten. De asielprocedure begint namelijk wanneer een vreemdeling aangeeft asiel te willen krijgen.¹⁴³ De wachtermijn van zes maanden vangt echter aan op het moment dat een vreemdeling als asielzoeker staat geregistreerd. Problematisch in deze context is dat de inhoudelijke behandeling van de asielprocedure op dit moment maanden later kan plaatsvinden. Dit kan zelfs oplopen tot een periode van meer dan negen maanden later.¹⁴⁴ Dit is niet

¹³⁸ Artikel 20 lid 3 Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005.

¹³⁹ Artikel 5 lid 3 Regeling eigen bijdrage asielzoekers met inkomen en vermogen 2008.

¹⁴⁰ De Lange, *NJB* 2016/137, p. 178.

¹⁴¹ Richtlijn 2013/33/EU tot vaststelling van de normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming.

¹⁴² De Lange, *NJB* 2016/137, p. 179.

¹⁴³ ABRvS 4 oktober 2011, *AB* 2012/145 m.nt. F. Larsson.

¹⁴⁴ De Lange, *NJB* 2016/137, p. 179.

wonderbaarlijk gezien de enorme instroom die momenteel plaatsvindt en die bovendien niet lijkt op te houden. Indien de inhoudelijke behandeling na meer dan negen maanden begint, wordt de termijn uit de Opvangrichtlijn geschonden. In dat geval is de Nederlandse praktijk in strijd met deze Richtlijn. Voorts kan er nog iets opgemerkt worden wat betreft de toegang tot de arbeidsmarkt. In artikel 15 lid 3 van de Opvangrichtlijn staat vermeld dat de toegang tot de arbeidsmarkt niet onderbroken mag worden tijdens een beroepsprocedure. Kortom, het recht op toegang tot de arbeidsmarkt mag niet in tijd worden beperkt. Indien er eenmaal toegang is verleend tot de arbeidsmarkt moet deze toegang tevens doorlopen tijdens de beroepsprocedure.¹⁴⁵ Zoals eerder genoemd geldt op grond van artikel 2a lid 1 sub c BuWav een beperking. Dit artikel geeft aan dat er vierentwintig weken arbeid verricht mag worden in een tijdsbestek van tweeënvijftig weken. Het doel is om aanspraken op grond van de werkloosheidswet te voorkomen. Tevens geldt een beperking van veertien weken indien het gaat om speciale beroepen. Deze beperking zou als strijdig kunnen worden gezien in het licht van de Opvangrichtlijn.¹⁴⁶

5.2. Arbeid door statushouders

Indien een vreemdeling eenmaal een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd heeft gekregen middels de algemene asielprocedure, kan deze persoon beschouwd worden als een asielstatushouder. Hieronder zullen achtereenvolgens de arbeid in loondienst en arbeid als zelfstandige aan bod komen. Als laatste wordt aandacht geschonken aan intra Europese mobiliteit.

5.2.1. Arbeid in loondienst

Een asielstatushouder heeft op grond van artikel 3 lid 1 sub c Wav juncto artikel 1c BuWav in Nederland in onbeperkte zin toegang tot de arbeidsmarkt. Het verblijfsdocument dat de asielstatushouder krijgt bevat een zogenoemde 'arbeidsmarktaantekening'. Deze arbeidsmarktaantekening vermeldt dat de asielstatushouder vrij is om zich op de arbeidsmarkt te begeven en dat in dit kader een tewerkstellingsvergunning niet is vereist.¹⁴⁷ Hans Sondaal van het ACVZ heeft in het Financieel Dagblad geschreven dat statushouders in de praktijk niet altijd op een vlotte manier toegang tot de arbeidsmarkt krijgen. Dit komt volgens hem onder meer door het feit dat de aandacht na de statusverlening vooral uitgaat naar de huisvesting van

¹⁴⁵ Artikel 15 lid 3 Richtlijn 2013/33/EU tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking).

¹⁴⁶ De Lange, *NJB* 2016/137, p. 179.

¹⁴⁷ De Lange, *NJB* 2016/137, p. 180.

deze persoon. Er wordt bij het zoeken naar huisvesting lage prioriteit gegeven aan criteria zoals opleiding en werk.¹⁴⁸ Daardoor kan een statushouder wellicht in een gemeente geplaatst worden waarin hij of zij geen (passende) arbeid kan vinden. Op grond van artikel 28 lid 2 Vreemdelingenwet 2000 wordt een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd voor maximaal vijf achtereenvolgende jaren afgegeven. Na deze periode van vijf jaar rechtmatig verblijf komt de asielstatushouder in aanmerking voor de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. De vrije toegang tot de arbeidsmarkt blijft in dit geval vanzelfsprekend behouden.¹⁴⁹

5.2.2. Arbeid als zelfstandige

Door het gegeven dat asielstatushouders onbeperkt toegang hebben tot de arbeidsmarkt, kunnen zij ook arbeid gaan verrichten als zelfstandige. Zij kunnen dus zelf gaan ondernemen. Bij de arbeid als zelfstandige zijn geen bijzondere regels van toepassing die verschillen van de regels voor Nederlanders die willen gaan ondernemen.¹⁵⁰ Mogelijk speelt hierbij de onbekendheid in Nederland een cruciale negatieve rol. Het kan voor deze groep moeilijker zijn om de weg te vinden naar de Kamer van Koophandel. De taalbarrière is hierbij een belemmerende factor. Als laatste lijkt het ontbreken van een sociaal netwerk van negatieve invloed op het succesvol laten worden van de eigen onderneming. Hoe moet de asielstatushouder immers klanten werven zonder sociaal netwerk én zonder goede beheersing van de Nederlandse taal?

5.2.3. Intra Europese mobiliteit

Artikel 14 lid 1 van de Langdurig Ingezetenen Richtlijn¹⁵¹ geeft aan dat asielstatushouders na vijf jaar verblijf in Nederland in een andere lidstaat mogen gaan werken. Zij krijgen het recht om gedurende een periode van meer dan drie maanden te verblijven in een andere lidstaat. Hieraan zijn echter wel voorwaarden verbonden. Op grond van artikel 14 lid 2 sub a van de Langdurig Ingezetenen Richtlijn mag een langdurig ingezetene in een andere lidstaat verblijven om een economische activiteit uit te oefenen als werknemer of zelfstandige. Arbeid in loondienst en arbeid als zelfstandige zijn dus toegestaan. Lid 3 van ditzelfde artikel meldt dat de lidstaten de situatie van hun arbeidsmarkt mogen bezien. De lidstaten mogen hun nationale procedures hanteren ten aanzien van de vereisten voor en het vervullen van een vacature en het hebben van toegang tot de arbeidsmarkt. De Lange merkt in dit kader op dat de kansen op arbeidsintegratie niet in elk Europees land gelijk zijn. Volgens De Lange kan intra

¹⁴⁸ Sondaal, 'Geef vreemdelingen een woning in een regio waar werk is', *Financieel Dagblad* 14 september 2015.

¹⁴⁹ De Lange, *NJB* 2016/137, p. 180.

¹⁵⁰ De Lange, *NJB* 2016/137, p. 180.

¹⁵¹ Richtlijn 2003/109/EG inzake langdurig ingezetenen.

Europese mobiliteit de kansen van asielstatushouders op succesvolle arbeidsintegratie vergroten.¹⁵² Er kan zich een situatie voordoen dat een asielstatushouder in Nederland verblijft en hier geen werk kan vinden, maar bijvoorbeeld wel in Duitsland. Zijn status kan zich dan tegen hem/haar keren. Op grond van zijn/haar status kan het voor de asielstatushouder verboden zijn om naar Duitsland te vertrekken, omdat de periode van vijf jaar nog niet verstreken is.¹⁵³ Deze periode van vijf jaar is aanzienlijk hoog. Om deze reden is het ACVZ met een voorstel gekomen, waarbij wordt gepleit voor een verkorting van de periode van vijf jaar tot een periode van twee jaar.¹⁵⁴

5.3. Uitgeprocedeerde asielzoekers

Indien een vreemdeling eenmaal gestart is met het asieltraject betekent dit niet dat een asielstatus ook daadwerkelijk verleend wordt. Indien dit niet gebeurt zal de vreemdeling uit eigen beweging terug moeten keren naar het land van herkomst.¹⁵⁵ Dit zal ook moeten ondanks het feit dat een werkgever een vreemdeling graag in dienst wil nemen of wanneer de vreemdeling zelf een prima ondernemingsplan heeft voor het verrichten van arbeid als zelfstandige. De Lange benadrukt dat dit de consequentie is van de scheiding tussen verblijf op asielgronden en andere gronden. Bij andere gronden kan gedacht worden aan arbeid en gezinsleven.¹⁵⁶ Hieronder komt allereerst de vertrekplicht aan bod. Als laatste wordt aandacht geschonken aan de basisvoorziening en arbeid voor uitgeprocedeerde asielzoekers.

5.3.1. Vertrekplicht

Voor uitgeprocedeerde asielzoekers geldt een vertrekplicht. Zij zullen Nederland uit eigen beweging moeten verlaten.¹⁵⁷ In de praktijk blijkt dat vertrekplichtigen Nederland niet altijd verlaten.¹⁵⁸ Gaat een vertrekplichtige asielzoeker in Nederland toch aan het werk bij een werkgever, dan hangt de werkgever een bestuurlijke boete boven het hoofd op grond van artikel 19a Wav. De werkgever handelt dan namelijk in strijd met artikel 2 Wav. Het verrichten van zogenaamde 'illegale arbeid' is ook een risico voor de asielzoeker zelf. Dit kan namelijk in een nieuwe verblijfsprocedure een weigeringsgrond vormen voor een verblijfstitel.¹⁵⁹ Kortom, aan beide kanten kan het ingrijpende gevolgen hebben.

¹⁵² De Lange, *NJB* 2016/137, p. 180.

¹⁵³ De Lange, *NJB* 2016/137, p. 180.

¹⁵⁴ ACVZ 2015, p. 54.

¹⁵⁵ Artikel 61 lid 1 Vreemdelingenwet 2000.

¹⁵⁶ De Lange, *NJB* 2016/137, p. 177.

¹⁵⁷ Artikel 61 Vreemdelingenwet 2000.

¹⁵⁸ De Lange, *NJB* 2016/137, p. 181.

¹⁵⁹ De Lange, *NJB* 2016/137, p. 181.

5.3.2. Basisvoorziening en arbeid

Indien er wordt gekeken naar Europees recht bestaat er voor de vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft, in uitzonderingssituaties toch een recht om arbeid te verrichten. De Werkgeverssanctierichtlijn¹⁶⁰ biedt in artikel 3 de mogelijkheid voor een lidstaat om de arbeid verricht door een vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft niet als illegaal te kwalificeren. Dit kan indien de uitzetting is uitgesteld en de persoon in kwestie overeenkomstig het nationale recht van een lidstaat mag werken. Dit kan dus feitelijk gezien worden als een gedoogstatus.¹⁶¹ In de zaak *Mahdi*¹⁶² is uitleg gegeven over de zogenaamde Terugkeer Richtlijn.¹⁶³ Deze uitspraak geeft aanleiding tot het verlenen van een verblijfsstatus aan vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf hebben, mits zij op termijn niet terug kunnen keren naar het land van herkomst.¹⁶⁴ In artikel 6 lid 4 van de Terugkeer Richtlijn wordt aan lidstaten de mogelijkheid geboden om een zelfstandige verblijfsvergunning of een andere vorm van toestemming tot verblijf te geven aan een illegaal verblijvende. Dit kan in schrijnende gevallen om humanitaire of andere redenen. Het is dus niet mogelijk om vreemdelingen die in Nederland zijn en kennelijk blijven voor eeuwig uit te sluiten.¹⁶⁵ In Nederland is sprake van een bed-bad-broodregeling. Deze regeling houdt in dat gemeenten 'sobere opvang' moeten bieden aan vreemdelingen die geen asielstatus hebben en onrechtmatig verblijven in Nederland. De 'sobere opvang' bestaat uit nachtopvang, ontbijt en een avondmaaltijd.¹⁶⁶ De Lange wijst op de mogelijkheid om deze regeling om te zetten naar een uitstel-van-vertrek-status. Door middel van deze status kan deze groep vreemdelingen wellicht zelf in zijn levensonderhoud voorzien door aan het werk te gaan.¹⁶⁷ Toch zal dit waarschijnlijk niet snel omgezet worden, omdat het een grote opgave is om hen überhaupt aan het werk te krijgen en hiermee mogelijk het terugkeerbeleid ondermijnd wordt.¹⁶⁸

¹⁶⁰ Richtlijn 2009/52/EG tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen.

¹⁶¹ De Lange, *NJB* 2016/137, p. 181.

¹⁶² HvJ EU 5 juni 2014, C-146/14 PPU.

¹⁶³ Richtlijn 2008/115/EG over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

¹⁶⁴ HvJ EU 5 juni 2014, C-146/14 PPU, r.o. 88.

¹⁶⁵ De Lange, *NJB* 2016/137, p. 181.

¹⁶⁶ ECSR 1 juli 2014, nr. 90/2013.

¹⁶⁷ De Lange, *NJB* 2016/137, p. 181.

¹⁶⁸ De Lange, *NJB* 2016/137, p. 181.

5.4. Samenvatting

In dit hoofdstuk is een onderscheid gemaakt tussen het werken tijdens de asielprocedure, arbeid door asielstatushouders en de mogelijkheid tot het verrichten van arbeid door uitgeprocedeerde asielzoekers. Voor de asielzoekers die verkeren in een asielprocedure geldt dat zij na zes maanden procedure maximaal vierentwintig weken mogen werken over een periode van tweeënvijftig weken.¹⁶⁹ Deze clausule lijkt strijdig met het Europees recht. Voor asielstatushouders geldt dat zij onbeperkt toegang hebben tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Op grond van artikel 14 lid 1 van de Langdurig Ingezetenen Richtlijn geldt voor de intra Europese mobiliteit een periode van vijf jaar. Het ACVZ heeft voorgesteld om deze periode te verkorten naar een duur van twee jaar. Uitgeprocedeerde asielzoekers moeten in principe terugkeren naar het land van herkomst. Toch blijkt dit in de praktijk niet altijd te gebeuren. Zij hebben in Nederland recht op 'sobere opvang' door gemeenten. Voor hen biedt een gedoogbeleid op Europees niveau wellicht mogelijkheden.

HOOFDSTUK 6 - Belemmeringen en oplossingen bij arbeidsintegratie

Arbeidsintegratie onder asielzoekers is altijd al zorgwekkend en problematisch geweest. Klaver en Odé concludeerden dat in 2005 al.¹⁷⁰ Dit problematische beeld komt ook uit verschillende andere studies naar voren.¹⁷¹ Bovendien is in een recent onderzoek naar de belemmeringen bij arbeidsintegratie een problematisch beeld geschetst.¹⁷² In de studies wordt doorgaans een onderscheid gemaakt in verschillende factoren die ten grondslag liggen aan de problematiek van integratie op de arbeidsmarkt. Deze factoren worden vervolgens onder verschillende categorieën ondergebracht. In dit hoofdstuk staan allereerst deze belemmeringen centraal. Vervolgens komen eventuele oplossingen aan bod. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een korte samenvatting.

6.1. Belemmeringen bij de arbeidsintegratie van asielzoekers

In deze paragraaf komen de verschillende categorieën van belemmeringen met betrekking tot arbeidsintegratie aan bod. Dit betreft allereerst de factoren die samenhangen met het vluchtverhaal. De tweede categorie zijn de individuele achtergrondkenmerken. Ten derde speelt de oriëntatie van asielzoekers op de arbeidsmarkt. De vierde categorie is de beoordeling van

¹⁶⁹ Artikel 2a lid 1 sub c Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen.

¹⁷⁰ Klaver & Odé, *Migrantenstudies* 2005/21, nr. 2, p. 102.

¹⁷¹ Van den Maagdenberg 2004; Warmerdam & Van den Tillaart 2002; Mattheijer 2000.

¹⁷² Klaver e.a. 2015.

kennis en vaardigheden van asielzoekers. Aansluiting op de arbeidsmarkt betreft de laatste categorie.

6.1.1. Factoren die samenhangen met het vluchtverhaal

Berry benadrukte in 1988 al dat de aard van migratie het integratieproces in belangrijke mate bemoeilijkt.¹⁷³ Hier kunnen drie argumenten voor aangevoerd worden. Allereerst is er in de meeste gevallen sprake van een onverwachts en gedwongen vertrek. Daardoor is er vaak geen sprake van tijd voor voorbereiding. Daar komt nog bij dat relevante documenten zoals diploma's en getuigschriften vaak ontbreken. Daarom kunnen deze documenten bij sollicitaties niet worden aangeleverd. Dit heeft tot gevolg dat het moeilijk is voor werkgevers of bemiddelende instanties om opleidingsniveau, kennis, werkervaring en vaardigheden van de asielzoeker na te gaan.¹⁷⁴ De asielzoeker kan bepaalde dingen beweren, maar hoe is de betrouwbaarheid na te gaan? Als tweede argument kan de langdurige loopbaanonderbreking genoemd worden. Asielzoekers hebben namelijk vaak te maken met een loopbaanonderbreking van langdurige aard.¹⁷⁵ De langdurige asielprocedure in Nederland dwingt daar bovenop nog tot een periode van langdurige inactiviteit. Dit heeft tot gevolg dat behaalde diploma's in het land van herkomst wellicht verouderd zijn. Dit geldt ook voor getuigschriften, kennis en vaardigheden.¹⁷⁶ De loopbaanonderbreking is in dit geval ongunstig voor de asielzoekers die hun intrede willen doen op de Nederlandse arbeidsmarkt.¹⁷⁷ Als laatste bestaat er vaak onzekerheid over de duur van het verblijf. Dit heeft een nadelig effect op de oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt. Een groot gedeelte van de asielzoekers zou vasthouden aan het idee om terug te keren naar het land van herkomst als de situatie veilig is.¹⁷⁸ Dit creëert een onzekere situatie en wellicht gaat deze groep dan niet actief op zoek naar werk. Ook de duur van het verblijf heeft een onzeker karakter. De verblijfstatus kan namelijk ingetrokken worden.¹⁷⁹ In eerste instantie krijgen asielzoekers een verblijfsstatus voor een bepaalde tijd. Dit is maximaal voor een duur van vijf achtereenvolgende jaren.¹⁸⁰ Het verlenen van deze verblijfsstatus kan ingetrokken worden gedurende de vijf jaren na verlening.¹⁸¹ Dit brengt onzekerheid voor de asielzoekers met zich mee en creëert wellicht een situatie van onrust.

¹⁷³ Berry 1988.

¹⁷⁴ Klaver & Odé, *Migrantenstudies* 2005/21, nr. 2, p. 104.

¹⁷⁵ Klaver & Odé, *Migrantenstudies* 2005/21, nr. 2, p. 104.

¹⁷⁶ Brink e.a. 1996; Mattheijer 2000.

¹⁷⁷ Klaver e.a. 2015, p. 18.

¹⁷⁸ Klaver & Odé, *Migrantenstudies* 2005/21, nr. 2, p. 105.

¹⁷⁹ Artikel 19 juncto artikel 18 lid 1 Vreemdelingenwet 2000.

¹⁸⁰ Artikel 14 lid 4 Vreemdelingenwet 2000.

¹⁸¹ Klaver & Odé, *Migrantenstudies* 2005/21, nr. 2, p. 105.

6.1.2. Individuele achtergrondkenmerken

Als toevoeging bij het hierboven besproken vluchtverhaal spelen drie individuele achtergrondkenmerken een rol bij de problematiek van arbeidsintegratie. Allereerst is het opleidingsniveau van asielzoekers doorgaans lager dan het genoten niveau van autochtone Nederlanders. Vaak is er bovendien sprake van het ontbreken van een relevantie opleiding of werkervaring.¹⁸² In dit opleidingsniveau zijn aanzienlijke verschillen te zien aan de hand van etnische herkomst.¹⁸³ Asielzoekers uit Irak en Iran kunnen in dit geval de beste papieren overleggen. Toch blijken ook de opleidingen van deze groep gepaard te gaan met verouderde kennis. Bovendien zijn de opleidingen vaak van specialistische aard. Hieraan is in Nederland geen of slechts een kleine behoefte.¹⁸⁴ Als tweede belemmerende factor kan onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal genoemd worden. Beheersing en kennis van de Nederlandse taal zijn over het algemeen zeer gebrekkig. Zeker voordat een status wordt verworven. Dit beperkt en belemmert de kansen op de Nederlandse arbeidsmarkt zeer nadrukkelijk.¹⁸⁵ Een belangrijk selectie criterium bij de sollicitaties vormt het beheersen van de Nederlandse taal.¹⁸⁶ Asielzoekers kampen doorgaans met een afwezigheid van sociale contacten. Daardoor kunnen zij de Nederlandse taal niet in praktijk oefenen met de autochtone Nederlanders.¹⁸⁷ Voor een groot aantal asielzoekers geldt dat zij ook na het inburgeringsprogramma onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal hebben.¹⁸⁸ Als laatste blijkt dat een groot gedeelte van de asielzoekers relatief van hoge leeftijd is op het moment dat zij stappen maken om te gaan integreren op de Nederlandse arbeidsmarkt. Zij moeten bij aankomst en na toelating namelijk eerst een asielprocedure doorlopen en een inburgeringscursus volgen. Potentiële werkgevers ervaren de hoge leeftijd van de asielzoekers als nadelig.¹⁸⁹

¹⁸² Klaver e.a. 2015, p. 18.

¹⁸³ Van den Tillaart & Warmerdam 2004, p. 6-7.

¹⁸⁴ Klaver & Odé 2003, p. 15.

¹⁸⁵ Klaver & Odé, *Migrantenstudies* 2005/21, nr. 2, p. 105.

¹⁸⁶ Odé & Dagevos 1999.

¹⁸⁷ Brink, Parasiboe & Hollands 1996, p. 56.

¹⁸⁸ Klaver & Odé, *Migrantenstudies* 2005/21, nr. 2, p. 105.

¹⁸⁹ Mattheijer 2000, p. 92.

6.1.3. Oriëntatie van asielzoekers op de arbeidsmarkt

Bij asielzoekers kunnen twee belangrijke groepen worden onderscheiden. Er is enerzijds een vrij grote groep die in zeer sterke mate georiënteerd is op de arbeidsmarkt. Anderzijds is er een groep waarbij hiervan geen sprake is. Kortom, er is een groot verschil in de mate van oriëntatie op de arbeidsmarkt.¹⁹⁰ Financiële problemen spelen een belangrijke rol bij de wens om spoedig aan het werk te kunnen. Door de financiële problemen stellen asielzoekers die sterk zijn georiënteerd op de arbeidsmarkt weinig eisen aan het type werk dat zij willen verrichten. Dientengevolge komt deze groep vaak terecht in banen van tijdelijke aard en banen met een lage kwalificatie, waarvan zij zich vervolgens moeilijk kunnen losmaken.¹⁹¹ Dit biedt dan weer weinig belovend perspectief voor de toekomst.¹⁹² Al eerder werd gesproken over een groep die niet of nauwelijks is georiënteerd op de arbeidsmarkt. Dit kan het gevolg zijn van onzekerheid en psychische klachten.¹⁹³ Belangrijk is dat men niet moet vergeten dat een groot aantal asielzoekers te maken heeft gehad met gewelddadige ervaringen. Hierdoor zijn psychische en lichamelijke klachten niet ondenkbaar.¹⁹⁴ Brink e.a. hebben hierbij gesproken over het feit dat deze psychische en lichamelijke klachten nog eens versterkt kunnen worden door de bezorgdheid over familie en vrienden in het land van herkomst.¹⁹⁵ De groep die niet georiënteerd is op de arbeidsmarkt is nauwelijks betrokken in de Nederlandse samenleving. De betrokkenheid kenmerkt zich enkel door gebruikmaking van diensten in de gezondheidszorg en contacten op de scholen van de kinderen.¹⁹⁶ Als laatste wordt gesproken over een discrepantie tussen de verwachtingen enerzijds en mogelijkheden anderzijds op de arbeidsmarkt. Dit wordt ook wel aangeduid als 'statusval'. Dit kenmerkt zich door het feit dat asielzoekers die een goede baan hadden in het land van herkomst moeilijkheden ondervinden bij het accepteren van een baan onder dat niveau.¹⁹⁷ Degradatie is iets wat niemand als prettig ervaart.

¹⁹⁰ Klaver e.a. 2015, p. 18.

¹⁹¹ Klaver e.a. 2015, p. 18.

¹⁹² Klaver & Odé, *Migrantenstudies* 2005/21, nr. 2, p. 105.

¹⁹³ Klaver e.a. 2015, p. 18.

¹⁹⁴ Klaver & Odé, *Migrantenstudies* 2005/21, nr. 2, p. 106.

¹⁹⁵ Brink, Parasiboe & Hollands 1996.

¹⁹⁶ Klaver & Odé, *Migrantenstudies* 2005/21, nr. 2, p. 106.

¹⁹⁷ Klaver e.a. 2015, p. 18.

6.1.4. Beoordeling van kennis en vaardigheden van asielzoekers

Zeer belangrijk voor arbeidsintegratie is de manier waarop kennis en vaardigheden van asielzoekers worden beoordeeld. De groep asielzoekers die beschikt over een diploma die zij kunnen overleggen loopt ook tegen een groot probleem aan.¹⁹⁸ Een goede zorgvuldige beoordeling en waardering van deze diploma's blijkt in de Nederlandse praktijk problematisch te zijn.¹⁹⁹ Veel diploma's blijken in Nederland als onvoldoende bruikbaar te worden gekwalificeerd. Dit heeft waardering op een laag niveau tot gevolg.²⁰⁰

6.1.5. Aansluiting op de Nederlandse arbeidsmarkt

Als laatste passeren we nu de aansluiting op de Nederlandse arbeidsmarkt. Er is sprake van gebrekkige aansluiting op de arbeidsmarkt omdat vraag en aanbod onvoldoende bij elkaar komen.²⁰¹ Ten grondslag hieraan ligt het zoekgedrag van asielzoekers naar werk en het algemene beeld dat een werkgever over asielzoekers heeft. Door gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal kan er op het gebied van communicatie met werkgevers wat misgaan. Een vaststaand feit is dat een groot gedeelte van de asielzoekers de Nederlandse taal in onvoldoende mate beheerst om voor een baan in aanmerking te komen.²⁰² Ook nemen culturele verschillen hierbij een prominente plaats in.²⁰³ Veenman wees al eerder op het feit dat vluchtelingen zich gedurende een sollicitatiegesprek niet goed kunnen presenteren. Bescheidenheid speelt hierbij een grote rol. Deze pure slechte presentie zegt natuurlijk niets over het feitelijk functioneren in een bepaalde functie.²⁰⁴ Niet alleen het presenteren gooit roet in het eten. Zo blijkt dat de kennis van asielzoekers over het functioneren van de Nederlandse arbeidsmarkt ook tekort schiet.²⁰⁵ Bovendien hebben werkgevers een bepaald ideaal verwachtingspatroon van de werknemer. Dit verwachtingspatroon heeft een negatieve werking op het in dienst nemen van asielzoekers.²⁰⁶ Een studie van Kruisbergen & Veld toont aan dat er nogal wat onderscheid wordt gemaakt in het verwachtingspatroon van allochtone werknemers en het beeld dat werkgevers hebben bij de ideale werknemer.²⁰⁷ Veel werkgevers beschouwen asielzoekers als laag opgeleid, slecht Nederlands sprekend, moeilijk in de omgang met collega's en niet passend in hun

¹⁹⁸ Klaver & Odé, *Migrantenstudies* 2005/21, nr. 2, p. 106.

¹⁹⁹ Odé & Dagevos 1999.

²⁰⁰ Klaver & Odé, *Migrantenstudies* 2005/21, nr. 2, p. 106.

²⁰¹ Klaver e.a. 2015, p. 18.

²⁰² Klaver & Odé 2003, p. 17.

²⁰³ Klaver & Odé, *Migrantenstudies* 2005/21, nr. 2, p. 106.

²⁰⁴ Klaver & Odé, *Migrantenstudies* 2005/21, nr. 2, p. 106.

²⁰⁵ Klaver & Odé, *Migrantenstudies* 2005/21, nr. 2, p. 106.

²⁰⁶ Klaver & Odé, *Migrantenstudies* 2005/21, nr. 2, p. 106.

²⁰⁷ Kruisbergen & Veld 2002, p. 49-50.

bedrijfscultuur.²⁰⁸ Werkgevers blijken in het algemeen geen hoge verwachtingen te hebben van allochtone sollicitanten. Zij zouden bijvoorbeeld niet gemotiveerder zijn dan autochtone werknemers. Ook geven werkgevers aan dat zij meer negatieve ervaringen hebben ondervonden door het in dienst nemen van allochtone werknemers.²⁰⁹ Vrees en discriminatie bij werkgevers vormen daarom een belangrijke belemmering.²¹⁰ Als laatste kan als belemmerende factor het ontbreken van een sociaal netwerk genoemd worden. Asielzoekers hebben vaak geen sociaal netwerk dat zij kunnen benutten bij hun zoektocht naar een baan.²¹¹ Tegenwoordig is in het algemeen juist dit sociaal netwerk essentieel voor het vinden van een baan.

6.2. Oplossingen ter verbetering arbeidsintegratie

Klaver en anderen hebben eind 2015 een eindrapport geschreven waarin verschillende oplossingen en goede voorbeelden worden gegeven om de arbeidsintegratie onder asielzoekers te verbeteren.²¹² Zij maken een onderscheid in verschillende routes teneinde de kansen van asielzoekers op de Nederlandse arbeidsmarkt te vergroten. Hieronder worden die vier verschillende routes besproken. De eerste route betreft directe arbeidsbemiddeling. De tweede is ondersteuning bij hoger en middelbaar beroepsonderwijs. Onder de derde route wordt arbeidsmarktactivering begrepen. Als laatste komt de route van maatschappelijke participatie aan bod.

6.2.1. Directe arbeidsbemiddeling: route 1

Volgens Klaver en anderen is er sprake van een beperkte groep asielzoekers die direct kan instromen op de Nederlandse arbeidsmarkt, vanwege hun werkervaring, beheersing van de Nederlandse taal en kwalificaties zoals opleiding en werkervaring. Toch bestaat er een discrepantie tussen deze voordelen en het snel vinden van een baan. Het blijkt dat deze groep lang niet altijd in staat is om de juiste weg te vinden.²¹³ De gemeenten hebben hiervoor een belangrijke verbetering aangedragen. Zij zijn van mening dat er winst geboekt kan worden als de centrale opvang een informatieoverdracht doet aan de gemeenten waar de asielzoekers opgenomen worden. Het optekenen van de opleidingsachtergrond en werkervaring in eerste instantie en later het vroegtijdig overdragen van deze gegevens kunnen ervoor zorgen dat de gemeenten eerder met potentiële werkgevers in de regio in contact komen. Daarbij is een

²⁰⁸ Klaver & Odé, *Migrantenstudies* 2005/21, nr. 2, p. 106.

²⁰⁹ Motivaction 2004, p. 52-53.

²¹⁰ Klaver e.a. 2015, p. 18.

²¹¹ Klaver e.a. 2015, p. 18.

²¹² Klaver e.a. 2015.

²¹³ Klaver e.a. 2015, p. 22.

nauwkeurige screening van lopende vacatures en asielstatushouders belangrijk.²¹⁴ Route 1 kenmerkt zich dus door een proactieve benadering, waarbij de vraag van werkgevers centraal staat bij het screenen van de asielstatushouders in de centrale opvang.²¹⁵

6.2.2. Ondersteuning bij hoger en middelbaar beroepsonderwijs: route 2.

Gerichte investering in een Nederlandse beroepsopleiding voor een bepaalde groep asielstatushouders biedt mogelijk een beter perspectief op duurzame intrede op de Nederlandse arbeidsmarkt.²¹⁶ Goede begeleiding in de zin van ondersteuning is daarbij onmisbaar. Dit geldt zowel in de fase van studiekeuze als voor de studieloopbaan en uiteindelijk voor de overstap naar de arbeidsmarkt. Voor het hele traject is begeleiding van belang. Beheersing en kennis van de Nederlandse taal zijn al eerder besproken als zijnde belangrijke belemmeringen voor succesvolle arbeidsintegratie. Om deze reden valt aandacht voor taalbeheersing niet weg te denken. Op het moment dat de Nederlandse taalbeheersing van een hoger niveau is zal dit geen struikelblok vormen voor het volgen van een studie en uiteindelijk de sollicitatieprocedure.²¹⁷ In het eindrapport van Klaver en anderen wordt opgemerkt dat er verschillende initiatieven op dit gebied bestaan. Ten eerste biedt de Stichting voor vluchtelingenstudenten UAF al een groot aantal jaren ondersteuning aan hoger opgeleide student-asielstatushouders. Ondersteuning vindt plaats door middel van taal- en schakeltrajecten, studiebegeleiding, financiële ondersteuning en het vinden van werk. Ten tweede bestaan er bij hbo- en wo-instellingen zelf initiatieven om de opleiding beter te laten aansluiten bij de individuele achtergrond van een student-asielstatushouders. In dit kader kan gedacht worden aan een buddy-traject. Van belang is wel dat hbo- en wo-instellingen tijdig over informatie beschikken over het aantal asielstatushouders dat onderwijs zal gaan volgen. Alleen op deze manier kan een instelling hierop anticiperen en maatregelen treffen.²¹⁸ Deze informatie zou het COA kunnen verzamelen en tijdig kunnen overdragen aan de gemeenten. Ook bij mbo-opleidingen worden maatregelen getroffen. Bij deze instellingen wordt bijvoorbeeld ingezet op combinatietrajecten. Kenmerkend voor deze combinatietrajecten is dat taaltraining gekoppeld wordt aan de opleiding zelf.²¹⁹ Belangrijk is dat taaltrajecten en de instroom beter moeten worden gefaciliteerd om deze route succesvol te

²¹⁴ Klaver e.a. 2015, p. 23.

²¹⁵ Klaver e.a. 2015, p. 23.

²¹⁶ Klaver e.a. 2015, p. 24.

²¹⁷ Klaver e.a. 2015, p. 24.

²¹⁸ Klaver e.a. 2015, p. 24.

²¹⁹ Klaver e.a. 2015, p. 24.

maken. Een aandachtspunt bestaat uit het oplossen van de problemen rondom het waarderen van diploma's.²²⁰

6.2.3. Arbeidsmarktactivering: route 3

Een grote groep van de asielstatushouders kenmerkt zich door een grotere afstand tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Daardoor is het niet mogelijk om een match te vinden tussen zo'n individuele asielstatushouder en een potentiële werkgever. Om de kansen op betaalde arbeid te vergroten voor deze groep bestaat er noodzaak aan verschillende activiteiten op het gebied van toeleiding en activering. Aangezien een gedeelte van de statushouders vluchteling is, is er ook aandacht vereist voor individuele sociaal-psychische problemen, zodat dit het pad naar een betaalde baan niet kan belemmeren.²²¹ Er kan een variatie aan denkrichtingen onderscheiden worden wat betreft verbetering van arbeidstoeleiding door gemeenten. De eerste denkrichting betreft een vorm van regie door gemeenten wat betreft inburgering. Deze regie kan bijvoorbeeld bestaan uit het monitoren van de voortgang en het adviseren over trajecten. Het gevolg hiervan is dat inburgering nauwer verbonden wordt met activering en toeleiding tot de Nederlandse arbeidsmarkt.²²² Een tweede denkrichting bestaat uit het inzetten van gespecialiseerde managers. Deze managers kunnen met werkgevers een netwerk opbouwen en op deze wijze een bemiddelende positie innemen tussen asielstatushouder en werkgever.²²³ Als laatste zou coaching een optie kunnen zijn. De coach kan bij de asielstatushouder die kampt met sociale en psychische problemen wellicht spanningen en belemmeringen terugdringen of wegnemen. Door de inzet van deze drie denkrichtingen kan de arbeidsparticipatie mogelijk verhoogd worden en de bijstandsafhankelijkheid teruggedrongen worden.²²⁴

6.2.4. Maatschappelijke participatie: route 4

Een deel van de asielstatushouders zal geen baan op de Nederlandse arbeidsmarkt kunnen krijgen, ondanks vele inspanningen. Tegelijk richten velen zich om uiteenlopende redenen niet op het krijgen van betaald werk.²²⁵ Deze laatste groep baart gemeenten de meeste zorgen. De kans op succesvolle integratie is bij het ontbreken van betaald werk groot.²²⁶ Dit heeft tot gevolg dat deze groep vaak afhankelijk is van de bijstand. De meerderheid van de gemeenten geeft aan dat zij in onvoldoende mate beschikken over middelen om sociale integratie van deze

²²⁰ Klaver e.a. 2015, p. 24-25.

²²¹ Klaver e.a. 2015, p. 25.

²²² Klaver e.a. 2015, p. 25.

²²³ Klaver e.a. 2015, p. 25.

²²⁴ Klaver e.a. 2015, p. 26.

²²⁵ Klaver e.a. 2015, p. 26.

²²⁶ Klaver e.a. 2015, p. 28.

probleemgroep te verbeteren. Ook blijkt het moeilijk voor gemeenten om deze groep goed in beeld te krijgen.²²⁷ Deze groep wordt met name bereikt door algemene maatregelen.²²⁸ Het budget dat bestaat in het kader van maatschappelijke begeleiding wordt als ontoereikend beschouwd. Daarom zijn veel gemeenten genoodzaakt om dit budget met eigen middelen aan te vullen. Om deze reden is de aankondiging van het verhogen van de vergoeding voor maatschappelijke begeleiding mogelijk een stap in de goede richting. Deze verhoging biedt mogelijkheden om de maatschappelijke begeleiding van deze groep te intensiveren.²²⁹

6.2.5. Verbetering van de beheersing van de Nederlandse taal

Zoals eerder aangegeven staat een gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal in de weg bij het goed integreren van asielzoekers op de Nederlandse arbeidsmarkt. Om aan dit probleem het hoofd te bieden wordt in de Wet inburgering nieuwkomers (WIN) een inburgeringsprogramma verplicht gesteld. Op grond van artikel 3 WIN is de vreemdeling die rechtmatig verblijf verkrijgt op grond van artikel 8 Vreemdelingenwet 2000 inburgeringsplichtig. Sinds medio 1998 geldt deze inburgeringsplicht ook voor asielzoekers die een verblijfsvergunning hebben gekregen. Zij moeten dus verplicht deelnemen aan een cursus in het kader van de WIN.²³⁰ De cursus bestaat uit verschillende onderdelen. Allereerst betreft het een educatief onderdeel, waarin de asielzoeker een taalcursus Nederlands van 600 uur en onderwijs in de vakken Maatschappij- en Beroepsoriëntatie krijgt.²³¹ De vraag is of het rendement dat hieruit wordt behaald aanzienlijk is. Dit blijkt niet zo te zijn. Uit verschillende studies is naar voren gekomen dat het rendement wat betreft taalverbetering an sich als gevolg van de inburgeringsprogramma's beperkt is.²³² Hiertegenover staat dat bekend is dat het merendeel van de asielzoekers het inburgeringsprogramma succesvol weet af te ronden.²³³ Klaver en Odé wijzen op een belangrijk knelpunt dat kleeft aan het cursusaanbod. Volgens hen is het cursusaanbod naar intensiteit en niveau vaak in onvoldoende mate gedifferentieerd om tot goede resultaten te komen.²³⁴ Allereerst zou voor hoger opgeleide asielzoekers het aanbod van intensieve cursussen beperkt zijn. Ten tweede zijn er voor asielzoekers die kampen met psychosociale problemen vaak in onvoldoende mate extensieve cursussen op hoger niveau

²²⁷ Klaver e.a. 2015, p. 28.

²²⁸ Klaver e.a. 2015, p. 28.

²²⁹ Klaver e.a. 2015, p. 28.

²³⁰ Klaver & Odé, *Migrantenstudies* 2005/21, nr. 2, p. 108.

²³¹ Klaver & Odé, *Migrantenstudies* 2005/21, nr. 2, p. 108.

²³² Brink e.a. 2002; IBO-werkgroep 2002; Algemene Rekenkamer 2000.

²³³ Klaver & Odé, *Migrantenstudies* 2005/21, nr. 2, p. 109; Van den Maagdenberg 2004.

²³⁴ Klaver & Odé, *Migrantenstudies* 2005/21, nr. 2, p. 109.

beschikbaar.²³⁵ Kortom, maatwerk ontbreekt. Het probleem dat hieraan kleeft wordt versterkt door het feit dat het competentieniveau in het inburgeringsonderzoek niet altijd in goede mate kan worden bepaald.²³⁶ Klaver en Odé wijzen als laatste nog op de beroepsoriëntatie die in hun ogen tekortschiet. Dit heeft tot gevolg dat asielzoekers onvoldoende zicht hebben op de mogelijkheden die voor hen in het verschiet liggen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Ook ontbreekt kennis over de beperkingen waarmee zij te maken kunnen krijgen.²³⁷ Op dit moment werkt de regering aan een nieuwe wet.²³⁸ In deze nieuwe wet zal de verantwoordelijkheid sterk afwijken van de huidige situatie. Individuele asielzoekers krijgen de mogelijkheid om zelf hun inburgering te regelen. Dit kan enerzijds als een probleem beschouwd worden, omdat deze nieuwe werkwijze onherroepelijk financiële lasten zal meebrengen voor de individuele asielzoeker die zijn inburgering zelf regelt. Anderzijds kan het ook als positief aangemerkt worden. Door deze aanpak kan aan individuele asielzoekers wellicht meer maatwerk geboden worden, omdat er een vrije markt zal ontstaan van taalprogramma's, aangeboden door verschillende aanbieders. Zo kan een beter passend aanbod ontstaan dat toegesneden is op de kennis en behoeften van een individuele asielzoeker in plaats van een collectieve groep.²³⁹ Voor deze nieuwe wet geldt echter dat de toekomst de positieve en negatieve effecten uit zal moeten wijzen.

6.3. Samenvatting

Al met al blijkt de arbeidsparticipatie en -integratie van asielzoekers in het verleden en heden problematisch. Er is sprake van specifieke belemmeringen die arbeidsparticipatie bemoeilijken. Als belemmeringen voor succesvolle integratie kunnen gezien worden: factoren die samenhangen met het vluchtverhaal, individuele achtergrondkenmerken, oriëntatie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt, de beoordeling van kennis en vaardigheden van vluchtelingen en tenslotte de aansluiting op de arbeidsmarkt. Kortom, een zeer breed scala aan factoren bemoeilijkt succesvolle arbeidsintegratie. Om te zorgen voor verbetering van arbeidsintegratie kunnen vier routes worden onderscheiden. Deze nieuwe initiatieven kunnen ieder op hun beurt een bijdrage leveren aan het sneller aan het werk krijgen van asielzoekers met een verblijfsstatus. Echter, de toekomst zal uit moeten wijzen of deze initiatieven daadwerkelijk een positieve invloed hebben.

²³⁵ Klaver & Odé, *Migrantenstudies* 2005/21, nr. 2, p. 109.

²³⁶ Klaver & Odé, *Migrantenstudies* 2005/21, nr. 2, p. 109.

²³⁷ Klaver & Odé, *Migrantenstudies* 2005/21, nr. 2, p. 109.

²³⁸ Klaver & Odé, *Migrantenstudies* 2005/21, nr. 2, p. 109.

²³⁹ Klaver & Odé, *Migrantenstudies* 2005/21, nr. 2, p. 109.

HOOFDSTUK 7 - Arbeidsintegratie in Denemarken

In dit hoofdstuk staat de arbeidsintegratie in Denemarken centraal. Allereerst wordt stilgestaan bij het integratiebeleid van Denemarken. Vervolgens komt het Deense integratieprogramma aan bod. Hierna zal permanent verblijf besproken worden. Als laatste volgt een samenvatting.

7.1. Het Deense integratiebeleid

Aanvankelijk werd het integratiebeleid van Denemarken in de jaren zeventig en tachtig tolererend genoemd.²⁴⁰ In tegenstelling tot Nederland heeft Denemarken nooit actief beleid gevoerd waarin rekening werd gehouden met de culturele achtergrond van vreemdelingen die naar Denemarken kwamen.²⁴¹ In het midden van de jaren negentig kwam een verandering tot stand in het Deense integratiebeleid. Dit was het gevolg van de continue instroom en hoge mate van werkloosheid onder deze groep.²⁴² Er ontstond grote druk op het budget van de overheid als gevolg van de hoge kosten voor de te verstrekken uitkeringen.²⁴³ Om deze reden is in 1999 in Denemarken de Integratiewet ingevoerd. Als gevolg van deze Integratiewet werd het integreren voor vluchtelingen moeilijker.²⁴⁴ Vanaf invoering van de Integratiewet volgden verschillende maatregelen. Een van de maatregelen kenmerkt zich door het feit dat gemeenten verantwoordelijk worden voor integratie. Gemeenten zorgen voor een integratieprogramma, wat betaald wordt door de centrale overheid.²⁴⁵ Dit betreft een intensief programma van drie jaar.²⁴⁶ De Deense regering wilde Denemarken onaantrekkelijk maken voor vluchtelingen.²⁴⁷ Er is sprake van een belangrijke focus op actief burgerschap in de vorm van educatie en het verkrijgen van een baan op de Deense arbeidsmarkt.²⁴⁸ Het succesvol integreren wordt gemeten aan kennis van de Deense taal, opleiding, deelname aan de arbeidsmarkt, actieve participatie en zelfredzaamheid. Belangrijk is dat de eigen verantwoordelijkheid voorop staat. Om de vreemdeling hierin te ondersteunen voert de Deense overheid actief beleid, in de vorm van intensieve persoonlijke integratieprogramma's.²⁴⁹ Hierdoor wordt er in Denemarken veel individueel maatwerk geboden, waarmee Denemarken voorloopt op Nederland. Het Deense integratiebeleid kan enerzijds als strikt worden gezien en wellicht als een van de strengste van

²⁴⁰ Hedetoft 2006.

²⁴¹ Klaver e.a. 2014, p. 60.

²⁴² Trances 2014.

²⁴³ Klaver e.a. 2014, p. 60.

²⁴⁴ Klaver e.a. 2014, p. 60.

²⁴⁵ Guiaux e.a. 2008, p. 163.

²⁴⁶ Klaver e.a. 2014, p. 60.

²⁴⁷ Klaver e.a. 2014, p. 60.

²⁴⁸ Klaver e.a. 2014, p. 60.

²⁴⁹ Klaver e.a. 2014, p. 60.

Europa, maar anderzijds wordt er in het beleid veel gefaciliteerd om vreemdelingen goed te laten integreren in hun samenleving.

7.2. Het Deense integratieprogramma

Vluchtelingen en andere migranten krijgen sinds de invoering van de Integratiewet een driejarig persoonlijk integratieprogramma aangeboden. Dit programma is gratis.²⁵⁰ Verantwoordelijk voor uitvoering en aanbieding van dit programma is de Deense gemeente.²⁵¹ De doelstelling van dit intensieve integratieprogramma is allereerst om vluchtelingen en andere migranten een stimulans te bieden om actief deel te nemen aan de Deense samenleving. Een tweede doel staat in het teken van zelfredzaamheid. Denemarken wil door middel van het integratieprogramma bewerkstelligen dat vluchtelingen en andere migranten zelfredzaam worden. Als laatste wil Denemarken ervoor zorgen dat de Deense samenleving begrepen wordt.²⁵² Het Deense integratieprogramma kan in drie delen worden opgesplitst. Het eerste deel bestaat uit het leren van de Deense taal. Het leren van de Deense taal betreft een erg intensieve taaltraining.²⁵³ De vreemdeling is verplicht om de taaltraining te volgen en er geldt een minimale aanwezigheidsplicht van 85% bij het totale aantal taallessen.²⁵⁴ Het tweede deel betreft een cursus over de Deense samenleving met als doel het vormen van een beter begrip. Als laatste bevat het programma een persoonlijk activeringsplan.²⁵⁵ Dit persoonlijke activeringsplan wordt in een twee uur durend gesprek door de gemeente samen met de vluchteling opgesteld.²⁵⁶ Het activeringsplan is gericht op het introduceren van de vluchteling op de arbeidsmarkt of het geleiden van hem/haar naar onderwijs en is gebaseerd op individuele kwalificaties en vaardigheden.²⁵⁷ Het gaat hier om maatwerk, waar Nederland van kan leren. De vluchteling krijgt gedurende het integratieprogramma een 'introductietoelage' totdat hij/zij in staat is om in eigen levensonderhoud te voorzien.²⁵⁸ De 'introductietoelage' kan gezien worden als een soort uitkering.²⁵⁹ Wat zijn de consequenties indien men niet wil deelnemen aan het programma? Als voor het weigeren van deelname geen goede reden bestaat kan allereerst de 'introductietoelage'

²⁵⁰ Kallas & Kaldur 2014, p. 15.

²⁵¹ Guiaux e.a. 2008, p. 163.

²⁵² Strik e.a. 2012, p. 27.

²⁵³ Guiaux e.a. 2008, p. 163.

²⁵⁴ Pennings e.a. 2015, p. 13.

²⁵⁵ Klaver e.a. 2014, p. 61.

²⁵⁶ Guiaux e.a. 2008, p. 163.

²⁵⁷ Guiaux e.a. 2008, p. 163.

²⁵⁸ Guiaux e.a. 2008, p. 163.

²⁵⁹ Klaver e.a. 2014, p. 61.

gekort worden.²⁶⁰ Ten tweede kan er geen permanente verblijfsstatus verkregen worden.²⁶¹ Het gaat bij het integratieprogramma om een verplichting tot inspanning. De vreemdeling wordt niet getoetst, maar er wordt enkel verlangd dat de vreemdeling zich inspant.²⁶² De Deense overheid vindt het erg belangrijk om de kwaliteit van het integratieprogramma te garanderen. Om deze reden heeft het persoonlijke activeringsplan de stempel gekregen van een persoonlijk 'integratiecontract'. Dit contract loopt niet af na het integratieprogramma van drie jaar, maar loopt door totdat de vreemdeling een permanente verblijfstatus heeft verkregen.²⁶³ Het contract is gericht op het zo spoedig mogelijk vinden van een baan of scholing en het leren van de Deense taal.²⁶⁴ Er dient te worden opgemerkt dat het integratiecontract is gebaseerd op het beginsel van wederkerigheid.²⁶⁵ In dit contract wordt opgenomen dat de vreemdeling verplicht is om deel te nemen aan de verschillende delen van het integratieprogramma. Ook worden de eerder besproken sancties erin opgenomen.²⁶⁶ Naast deze plicht van de vreemdeling bevatten de integratiecontracten in sommige gevallen ook bepalingen over bijdragen die de overheid moet leveren.²⁶⁷ De Deense overheid vindt het persoonlijke activeringsplan namelijk een belangrijk onderdeel van het integratieprogramma, daarom voert zij actief beleid om integratie te stimuleren. Het actieve beleid is gericht op de participatie van vluchtelingen en andere migranten én op arbeidsmarktactivering van beide groepen.²⁶⁸ Op welke manier wordt gestalte gegeven aan het actieve beleid? Allereerst zijn er in Denemarken taalcursussen, omscholingsprogramma's en trainingsprogramma's voor vluchtelingen en migranten. Ten tweede worden er subsidies aan werkgevers verstrekt indien zij deze personen aannemen. De achterliggende reden is zorgen dat vreemdelingen sneller worden aangenomen door Deense werkgevers én sneller actief participeren.²⁶⁹ Dit lijkt een goede zet van de Deense overheid, waarbij vreemdelingen goed worden ondersteund bij het toetreden tot de Deense arbeidsmarkt. Ten derde is voor de Deense gemeenten een belangrijke taak weggelegd met betrekking tot het integratieprogramma. Maatschappelijk werkers binnen de verschillende gemeenten worden opgeleid om vreemdelingen te helpen bij het vinden van een baan, onderwijs en bij het actief deelnemen aan de Deense samenleving.²⁷⁰ Dit is iets wat in Nederland voorgesteld wordt maar

²⁶⁰ Guiaux e.a. 2008, p. 163.

²⁶¹ Klaver e.a. 2014, p. 61.

²⁶² Klaver e.a. 2014, p. 61.

²⁶³ Klaver e.a. 2014, p. 61.

²⁶⁴ Pennings e.a. 2015, p. 13.

²⁶⁵ Pennings e.a. 2015, p. 3.

²⁶⁶ Klaver e.a. 2014, p. 61.

²⁶⁷ Pennings e.a. 2015, p. 3.

²⁶⁸ SGI 2009, p. 34.

²⁶⁹ Klaver e.a. 2014, p. 61.

²⁷⁰ Klaver e.a. 2014, p. 61.

nog niet in werking is getreden. Ook op dit punt kan Denemarken als een voorloper worden gezien. In het geval dat een Deense gemeente een baan vindt voor de vluchteling, dient hij/zij deze baan te accepteren. Indien de vluchteling toch besluit om de baan te weigeren, kan dit gevolgen hebben voor zijn/haar uitkering.²⁷¹ Als laatste worden vluchtelingen verspreid over verschillende regio's en gemeenten op basis van een quota. De Deense regering is van mening dat een betere verspreiding een positief effect zal hebben op hun integratie. Ook wordt op deze manier overbelasting voorkomen bij bepaalde gemeenten.²⁷²

7.3 Permanent verblijf

Het verkrijgen van permanent verblijf wordt vluchtelingen steeds moeilijker gemaakt in Denemarken. Vluchtelingen kunnen in de regel na vijf jaar een permanente verblijfsstatus bemachtigen.²⁷³ Voor 2002 was het succesvol doorlopen van het integratieprogramma de enige voorwaarde om een permante verblijfsstatus te verkrijgen. Sinds 2002 zijn de voorwaarden echter scherper geworden. In 2002 is een formele taaleis toegevoegd. Later is het niveau van deze taaleis opgeschroefd naar een hoger niveau, namelijk B2. Voorheen betrof dit een B1-niveau. Dit niveau ligt hoger dan in Nederland, want wij hanteren een A2-niveau.²⁷⁴ Gezien het feit dat in Nederland arbeidsintegratie in sterke mate nadelig wordt beïnvloed door gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal, lijkt het een optie om het niveau ook in Nederland hoger te leggen. In dat geval zal de Nederlandse overheid actiever beleid moeten voeren om de vreemdelingen de Nederlandse taal beter onder de knie te laten krijgen. Er zal dan meer ingezet moeten worden op maatwerk. Later is in Denemarken bij deze taaleis een kennistoets toegevoegd. Deze kennistoets gaat over de Deense samenleving.²⁷⁵ Sinds zes jaar moeten vreemdelingen zelfs voldoen aan eisen op het gebied van zelfredzaamheid. Eerste eis betreft dat de vreemdeling drie jaar voorafgaand aan de aanvraag tot een permanente verblijfsstatus bepaalde uitkeringen niet mag hebben ontvangen. Een voorbeeld hiervan betreft bijstand. Een eventuele werkloosheidsuitkering vormt echter geen beletsel.²⁷⁶ De tweede eis wordt gevormd door het feit dat de vreemdeling in de afgelopen vijf jaar tenminste drie jaar voltijd werk moet hebben gehad of een opleiding gevolgd moet hebben.²⁷⁷ Derde eis is dat de vreemdeling geen schulden mag hebben en dat er door hem/haar een verklaring van integratie en actief

²⁷¹ Pennings e.a. 2015, p. 13.

²⁷² Guiaux e.a. 2008, p. 163.

²⁷³ Klaver e.a. 2014, p. 61.

²⁷⁴ Klaver e.a. 2014, p. 61.

²⁷⁵ Klaver e.a. 2014, p. 61.

²⁷⁶ Klaver e.a. 2014, p. 61.

²⁷⁷ Klaver e.a. 2014, p. 61.

burgerschap moeten worden ondertekend.²⁷⁸ Deze verklaring verlangt dat er aandacht bestaat voor de Deense maatschappelijke waarden. Vreemdelingen worden op deze manier bewust gemaakt van hetgeen de Deense samenleving van hen verwacht. De Deense samenleving verwacht dat de vreemdelingen zich op gelijke voet met andere burgers inzetten om te integreren als participerende burgers.²⁷⁹

7.4. Samenvatting

Het integratiebeleid in Denemarken kan worden beschouwd als zeer streng. De keerzijde van dit strenge beleid is dat er in Denemarken actief beleid gevoerd wordt door de overheid om de kansen op succesvolle (arbeids)integratie te vergroten. Voor de gemeenten is hierin een belangrijke rol weggelegd. Actief beleid wordt onder andere gevormd door het persoonlijke integratiecontract en de intensieve persoonlijke begeleiding. Op dit gebied loopt Denemarken voor op Nederland. In Nederland ontbreekt maatwerk in grote mate. Kijkend naar de belemmeringen en oplossingen in Nederland kan geconcludeerd worden dat Nederland op veel punten kan leren van de Deense aanpak.

HOOFDSTUK 8 - Conclusie

In dit onderzoek hebben de arbeidsmogelijkheden van asielzoekers centraal gestaan. Het is duidelijk geworden dat de arbeidsintegratie van deze groep altijd al problematisch is geweest en mijns inziens mogelijk problematisch zal blijven. Hieraan liggen verschillende factoren ten grondslag. Er zijn inmiddels voorstellen gedaan om de arbeidsintegratie naar een hoger level te tillen. De vraag blijft echter hoe effectief deze voorgenomen maatregelen zullen zijn. De zogenaamde eerste maatregel kenmerkt zich door directe arbeidsbemiddeling, waarbij proactieve benadering centraal staat. De centrale opvang zal aan de desbetreffende gemeente gegevens over opleidingsachtergrond en werkervaring vroegtijdig over moeten dragen. Op deze manier kunnen gemeenten eerder in contact komen met potentiële werkgevers. Het is belangrijk dat openstaande vacatures en de competenties van de asielstatushouders nauwkeurig gescreend worden. Ik ben van mening dat op deze manier meer maatwerk geboden kan worden, maar vraag mijzelf ten eerste af of de screening van de asielstatushouder an sich niet voor problemen zal zorgen. Zoals eerder besproken ontbreken diploma's vaak. Bovendien kan er niet uit worden gegaan van beweringen die de asielstatushouder doet. De tweede maatregel houdt

²⁷⁸ Klaver e.a. 2014, p. 61.

²⁷⁹ Pennings e.a. 2015, p. 7.

ondersteuning bij hoger en middelbaar beroepsonderwijs in. Door middel van gerichte investering in een Nederlandse beroepsopleiding voor bepaalde groepen asielstatushouders, wordt duurzame intrede op de Nederlandse arbeidsmarkt mogelijk vergemakkelijkt. Hierbij is ondersteuning van asielstatushouders door professionals onmisbaar. Ondersteuning zal plaatsvinden bij de studiekeuze, studieloopbaan en de overstap naar de arbeidsmarkt. Ook valt aandacht voor de Nederlandse taal niet weg te denken. Dit kan zich vertalen in een intensievere taal cursus, mogelijk gepaard gaande met een hogere taaleis. Het verhogen van de taaleis is niet ondenkbaar, omdat ook Denemarken een hogere eis stelt. Dit zal naar mijn mening een positief effect hebben op de beheersing van de Nederlandse taal. Wellicht spoort een hogere taaleis de asielstatushouders aan om nog actiever en intensiever met de Nederlandse taal bezig te zijn. Maatregel drie staat in het teken van arbeidsmarktactivering. Hierbij is een cruciale rol weggelegd voor gemeenten. De gemeenten krijgen de regie over de inburgering van asielstatushouders. Gemeenten zullen de voortgang van de inburgering monitoren en adviseren over de trajecten. Dit initiatief vertoont belangrijke gelijkenissen met de situatie in Denemarken. In Denemarken wordt het inburgeringsproces uitgevoerd door gemeenten. Door deze werkwijze wordt meer maatwerk geboden. Mijns inziens kan dit ook in Nederland een belangrijke verbetering betreffen. Deze maatregel zorgt wellicht voor een individuele aanpak, waarbij meer rekening gehouden kan worden met individuele (achtergrond)kenmerken. De vierde maatregel houdt maatschappelijke participatie in. Het budget voor maatschappelijke begeleiding wordt als ontoereikend beschouwd door gemeenten. Gemeenten zijn genoodzaakt om het budget met eigen middelen aan te vullen. Dit zorgt naar mijn mening mogelijk voor het feit dat gemeenten niet actief en intensief bezig kunnen zijn met de maatschappelijke begeleiding van asielstatushouders. Aankondiging van verhoging van dit budget is daarom een belangrijke stap in de goede richting en komt wat mij betreft de arbeidsparticipatie ten goede. Als wordt gekeken naar Denemarken blijkt dat veel van de Nederlandse verbeteringsvoorstellen in Denemarken al van kracht zijn. Zo wordt er meer gefaciliteerd door de overheid en wordt er meer maatwerk geboden. De gemeentelijke begeleiding, taal cursus en het integratieprogramma zijn veel intensiever. Ook gelden er meer eisen voor het verkrijgen van een verblijfsstatus voor onbepaalde tijd. Kortom, er wordt strenger en actiever ingezet op de algemene integratie van asielzoekers. Wellicht zou Nederland van deze aanpak kunnen leren. Ik ben van mening dat de eerder besproken maatregelen een stap in de goede richting zouden kunnen zijn, omdat op deze manier maatwerk wordt gerealiseerd. Echter, een belangrijke kanttekening hierbij is dat ook in

Denemarken de arbeidsintegratie problematisch is.²⁸⁰ Zowel Nederland als Denemarken hebben wat mij betreft nog een lange weg te gaan. De tijd, alsmede eventueel gewenst vervolgonderzoek, zullen moeten leren wat het (positieve) effect van de voorgenomen Nederlandse maatregelen is.

²⁸⁰ Klaver e.a. 2014, p. 60-61.

Literatuurlijst

Boeken & rapporten:

ACVZ 2015

ACVZ, *Delen in verantwoordelijkheid. Voorstel voor een solidair Europees asielsysteem*, Den Haag: ACVZ 2015.

Algemene Rekenkamer 2000

Algemene Rekenkamer, *Inburgering en taalonderwijs allochtonen*, 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers 2000.

Beck-Soeliman, Alisentono & Kipping 2015

M.S. Beck-Soeliman, S.A. Alisentono & G.J.W.M. Kipping, *Migratierecht in de praktijk*, Groningen: Noordhoff Uitgevers 2015.

Böcker e.a. 2014

A.G.M. Böcker e.a., *Evaluatie van de herziene asielprocedure. Eindrapport*, Den Haag: WODC 2014.

Brink, Pasariboe & Hollands 1996

M. Brink, M. Pasariboe & M. Hollands, *Integratie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt: resultaten van een vervolgonderzoek onder statushouders afkomstig uit Iran, Somalië en voormalig Joegoslavië*, Amsterdam: Instituut voor Sociale Geografie 1996.

Engbersen e.a. 2015

G. Engbersen e.a., *Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten*, WRR-Policy Brief 4, Den Haag: WRR 2015.

Guiaux e.a. 2008

M. Guiaux e.a., *Uitgenodigde vluchtelingen. Beleid en de maatschappelijke positie in nationaal en internationaal perspectief*, Den Haag: WODC 2008.

IBO-werkgroep 2002

IBO-werkgroep, *Perspectief op integratie. Interdepartementaal Beleidsonderzoek*, Den Haag: Ministerie van Financiën 2002.

Kallas & Kaldur 2007

K. Kallas & K. Kaldur, *Integration Policies and Measures. Case Study of Good Practices in Sweden, Denmark and Great Britain*, Tartu: Institute of Baltic Studies 2007.

Klaver & Odé 2003

J. Klaver & A. Odé, *De arbeidsintegratie van vluchtelingen. Een verkenning van problemen en oplossingen*, Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen 2003.

Klaver e.a. 2014

J. Klaver e.a., *VluchtelingenWerk IntegratieBarometer. Een onderzoek naar de integratie van vluchtelingen in Nederland*, Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland 2014.

Klaver e.a. 2015

J. Klaver e.a., *De integratie van statushouders op lokaal niveau: belemmeringen en oplossingen. Eindrapport*, Amsterdam: Regioplan 2015.

Kruisbergen & Veld 2002

E.W. Kruisbergen & T.H. Veld, *Een gekleurd beeld. Over beelden, beoordeling en selectie van jonge allochtone werknemers*, Assen: Van Gorcum 2002.

Mattheijer 2000

M. Mattheijer, *De toelating van vluchtelingen in Nederland en hun integratie op de arbeidsmarkt*, AIAS research report nr. 2, Amsterdam: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies 2000.

Motivaction 2004

Motivaction, *Trendmeter van het middenbedrijf*, Amsterdam: Motivaction 2004.

Pennings e.a. 2015

F.J.L. Pennings e.a., *Internationale juridische verkenning van participatieverklaringen en integratiecontracten*, Den Haag: Ministerie van SZW 2015.

Odé & Dagevos 1999

A. Odé & J. Dagevos, *Vreemd kapitaal: hoger opgeleide minderheden op de arbeidsmarkt*, Den Haag: Elseviers Bedrijfsinformatie 1999.

SGI 2009

SGI, *Sustainable Governance Indicators. Security and integration*, Integration report 2009.

Strik e.a. 2012

M.H.A. Strik e.a., *Synthesis Report. Integration and naturalization tests: The new way to European citizenship*. In: *Which integration policies for migrants? Interaction between the EU and its Member States*, The INTEC project 2012.

Trances 2014

T. Trances, *Denmark. Unpublished manuscript*, Copenhagen: Rockwool Foundation Research Unit 2014.

Van den Maagdenberg 2004

V. van den Maagdenberg, *Jaarrapport Integratie 2004*, Rotterdam: ISEO 2004.

Van den Tillaart & Warmerdam 2004

H. van den Tillaart & J. Warmerdam, *Arbeidsparticipatie en integratie van vluchtelingen in Nederland*, Nijmegen: ITS 2004.

Warmerdam & Tillaart 2002

J. Warmerdam & H. van den Tillaart, *Arbeidspotentieel en arbeidsmarktloopbanen van vluchtelingen en asielgerechtigden: een verkennend onderzoek naar ervaringen van nieuwkomers op de Nederlandse arbeidsmarkt*, Nijmegen: ITS 2002.

Artikelen:

Berry, *Refugees - The trauma of exile* 1988, p. 97-110

J.W. Berry, 'Acculturation and Psychological Adaptation among refugees', In: D. Miserez (Ed.) *Refugees- The trauma of exile*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers 1988, p. 97-110.

Buruma, *NJB* 2015/1481

Y. Buruma, 'Het smokkelen van vluchtelingen', *NJB* 2015/1481, afl. 29, p. 2005.

De Lange, *NJB* 2016/137

T. de Lange, 'De toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers, asielstatushouders en uitgeprocedeerden', *NJB* 2016/137, afl. 3, p. 176-182.

Den Heijer, *NJB* 2015/1951

M. Den Heijer, 'Kan de asielopvang niet wat soberder?', *NJB* 2015/1951, afl. 39, p. 2739-2744.

Hedetoft, *National Identity and the Varieties of Capitalism* 2006

U. Hedetoft, 'More than Kin and less than Kind. The Danish Politics of Ethnic Consensus and the Pluricultural Challenge' in John Campbell et al, *National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish Experience*, Montreal: McGill-Queens University Press 2006.

Klaver & Odé, *Migrantenstudies* 2005/21

J. Klaver & A. Odé, 'Een weg vol obstakels: de moeizame integratie van vluchtelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt', *Migrantenstudies* 2005/21, afl. 2, p. 102-116.

Reneman, *NtER* 2015/8

M. Reneman, 'Implementatie van de herziene Asielprocedurerichtlijn: een nieuwe beslissystematiek en meer waarborgen voor asielzoekers', *NtER* 2015/8, p. 250-256.

Kamerstukken:

Kamerstukken II 2015/16, 19637, nr. 2086.

Jurisprudentie:

ABRvS 4 oktober 2011, *AB* 2012/145 m.nt. F. Larsson.

ECSR 1 juli 2014, nr. 90/2013.

HvJ EU 5 juni 2014, C-146/14 PPU.

Elektronische bronnen:

- P. Boeles & M. Reneman, 'Aanpassing asielprocedure aan hoge instroom', *Verblijfblog: Actueel migratierecht toegelicht* 30 november 2015. Verkregen op 12 februari 2016, via: <https://verblijfblog.nl/>.

- CBS, *Migranten, vreemdelingen en vluchtelingen: begrippen op het terrein van asiel en buitenlandse migratie* 23 november 2012. Verkregen op 12 februari 2016, via: <https://www.cbs.nl/>.
- T. de Lange & C. Rijken, 'Asielzoeker kan eerder aan de slag', *Opinie De Volkskrant* 12 januari 2014. Verkregen op 16 februari 2016, via: www.volkskrant.nl.
- 'Dit is wat er speelt omtrent de vluchtelingenproblematiek', *NU.nl* 14 april 2016. Verkregen op 14 april 2016, via: <http://www.nu.nl/>.
- 'Rutte: Inzet is Europese aanpak migratieproblematiek', *Europa Nu* 4 maart 2016. Verkregen op 5 maart 2016, via: <http://www.europa-nu.nl/>.
- VluchtelingenWerk Nederland, *Wie is asielzoeker?*. Verkregen op 12 februari 2016, via: <http://www.vluchtelingenwerk.nl/>.
- Vreemdelingenarbeid 2002, *Veelgestelde vragen (FAQ)*. Verkregen op 12 februari 2016, via: <http://www.vreemdelingenarbeid.nl/>.

Bijlage 1 - Lijst van gebruikte afkortingen

ACVZ	-	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
BuWav	-	Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen
COA	-	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
IND	-	Immigratie- en Naturalisatiedienst
Inspectie SZW	-	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	-	Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen
WIN	-	Wet inburgering nieuwkomers