

Integratie arbeidsmarkt aanvragers internationale bescherming

Benchmark

De Nederlandse situatie vergeleken met andere EU-lidstaten

De benchmarks van EMN Nederland vergelijken de Nederlandse resultaten van EMN-onderzoeken met die van andere EU-landen en de waarnemende landen van het EMN. Wat zijn de meest relevante overeenkomsten en verschillen? Benchmarks worden opgesteld in overleg met Nederlandse experts op basis van EMN-onderzoeken. Voor meer informatie over de onderzoeken zie: www.emnnetherlands.nl/onderzoeken.

Terminologie

Het EMN-onderzoek kijkt naar de toegang tot werk voor personen die een aanvraag voor een vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming hebben ingediend. In deze Benchmark wordt voor hen de in Nederland gangbare term 'asielzoeker' gebruikt. Ontheemden uit Oekraïne hebben een andere status (tijdelijke bescherming) en vallen daarom buiten de reikwijdte van het onderzoek

Inleiding

Het Europees Migratienetwerk (EMN) voerde in 2022 een onderzoek uit naar de toegang tot de arbeidsmarkt voor personen die een asielaanvraag hebben ingediend waarop nog niet is beslist. Het onderzoek keek zowel naar toegang tot werk in loondienst en als zelfstandige. De onderzoeksperiode was 2017-2022 en was het vervolg op een eerder onderzoek naar de arbeidsparticipatie van personen met een asielvergunning¹. Aan het onderzoek deden 24 nationale contactpunten van het EMN mee, inclusief EMN Nederland.

Deelnemende landen onderzoek

Oostenrijk (AT), België (BE), Bulgarije (BG), Cyprus (CY), Tsjechië (CZ), Duitsland (DE), Estland (EE), Griekenland (EL), Spanje (ES), Finland (FI), Frankrijk (FR), Kroatië (HR), Hongarije (HU), Ierland (IE), Italië (IT), Litouwen (LT), Luxemburg (LU), Letland (LV), Malta (MT), Nederland (NL), Polen (PL), Zweden (SE), Slovenië (SI), Slowakije (SK)

Regels en procedures voor toegang tot werk

Op grond van artikel 15 van de Opvangrichtlijn (2013/33/EU) mogen personen die in afwachting zijn van een beslissing op hun asielaanvraag na uiterlijk 9 maanden werken. Lidstaten bepalen zelf de voorwaarden voor toegang tot de arbeidsmarkt. Zij dragen er zorg voor dat aanvragers daadwerkelijk toegang tot de arbeidsmarkt hebben.

De EU-lidstaten gaan verschillend om met de voorwaarden waaronder aanvragers mogen werken. Zo vereist niet elke lidstaat een werkvergunning, maar Nederland en een aantal andere landen wel. De wachttijd van 6 maanden die Nederland hanteert wordt door meerdere landen toegepast, maar kortere en lange wachttijden komen ook voor. Daarnaast mogen in Nederland asielzoekers maximaal 24 weken per 52werken. De andere lidstaten die meededen aan het onderzoek, kennen deze maatregel niet.

Wachttijd

Van de lidstaten die deelnamen aan het onderzoek, zijn Hongarije en Slovenië de enige die de maximale wachttijd van 9 maanden hanteren. In andere landen mogen aanvragers al eerder werken: in Nederland en 11 andere lidstaten na 6 maanden, in België na 4 maanden en in enkele andere lidstaten na 3 maanden. Zweden is het enige land waar aanvragers direct mogen werken, op voorwaarde dat ze over een geldig reisdocument beschikken of meewerken met de Zweedse migratiedienst. In Finland is het voor de wachttijd van belang of de aanvrager over een geldig reisdocument beschikt.

¹ European Migration Network, 'EMN study on labour market integration of third-country nationals in EU Member States', 2019, https://home-affairs.ec.europa.eu/news/emn-study-labour-market-integration-third-country-nationals-eu-member-states-2019-02-14_en, last accessed on 4 August 2022.

Case studies

IERLAND

In Ierland kan een asielaanvrager 6 maanden na de asielaanvraag een verzoek indienen voor toegang tot de arbeidsmarkt. Dit op voorwaarde dat er in eerste instantie nog geen aanbeveling is gedaan over hun asielaanvraag en de vertraging hierbij niet aan de aanvrager kan worden toegeschreven. Als verzoek tot toegang wordt goedgekeurd krijgt de aanvrager een vergunning voor toegang tot de arbeidsmarkt. Deze is 12 maanden geldig en kan worden verlengd zolang er geen definitieve beslissing is genomen over de asielaanvraag. Een aanvrager kan in loondienst gaan of als zelfstandige werken. Asielzoekers kunnen in de meeste sectoren werken, maar ze kunnen niet werken binnen overheidsinstanties, met inbegrip van het ambtenarenapparaat, of in sommige gevallen, instanties die hoofdzakelijk gefinancierd worden door de overheid.

Tabel 1 Wachtijd toegang arbeidsmarkt aanvragers internationale bescherming	
Wachtijd	Lidstaat
Geen	Zweden
1 maand	Cyprus
2 maanden	Italië
3 maanden	Bulgarije, Duitsland, Finland (met reisdocument), Kroatië, Letland, Oostenrijk
4 maanden	België
6 maanden	Estland, Finland (zonder reisdocument), Frankrijk, Griekenland, Ierland, Letland, Luxemburg, Nederland, Polen, Slowakije, Spanje, Tsjechië
9 maanden	Hongarije, Slovenië

Bij de keuze voor een bepaalde wachtijd spelen verschillende overwegingen mee. Zeven lidstaten² geven aan dat ze voor een kortere wachtijd hebben gekozen om integratie en zelfredzaamheid van asielzoekers te bevorderen. Voor Ierland vormde dit in 2021 de reden om de wachtijd in te korten van 9 naar 6 maanden. In Duitsland en Cyprus zijn onder meer arbeidstekorten de reden voor de eerdere toegang tot werk. Volgens Slowakije heeft een kortere wachtijd gunstige effecten op de geestelijke gezondheid van asielzoekers.

Tsjechië, Estland en Polen geven aan dat ze de wachtijd niet verder willen inkorten om het indienen van een asielaanvraag in hun land niet aan te moedigen. Hongarije heeft voor de maximale wachtijd gekozen, omdat het integratie van asielzoekers op de arbeidsmarkt niet als prioriteit beschouwt.

Arbeid in loondienst

De voorwaarden voor toegang tot werk verschillen per lidstaat. In Nederland moet de werkgever van de asielzoeker in het bezit zijn van een werkvergunning (tewerkstellingsvergunning). Bij 7 andere lidstaten is ook een werkvergunning nodig (zie tabel 2). De werkvergunning kan worden aangevraagd door de werkgever (Oostenrijk, Cyprus, Frankrijk, Hongarije, Nederland), de asielzoeker (Duitsland, Luxemburg), of allebei (Tsjechië). In Duitsland kunnen asielzoekers uit zogenaamde 'veilige landen van herkomst' geen werkvergunning aanvragen. De werkvergunning is geldig voor meerdere werkgevers (Oostenrijk, Hongarije, Luxemburg), of gebonden aan één werkgever (Nederland, Tsjechië, Duitsland, Cyprus, Frankrijk).

Als onderdeel van de beoordeling van de aanvraag voor een werkvergunning voeren 5 landen een arbeidsmarkttoets uit. Dat betekent dat eerst wordt onderzocht of er andere personen in aanmerking komen voor de baan die voorrang hebben, zoals EU-burgers of andere legaal verblijvende migranten. Nederland past bij de beoordeling van tewerkstellingsvergunningaanvragen ten behoeve van asielzoekers in procedure geen arbeidsmarkttoets toe.

In 8 landen hebben asielzoekers geen werkvergunning nodig, maar moeten ze wel eerst zelf een bewijsstuk opvragen bij de overheid. Daarmee kunnen ze bij werkgevers aantonen dat ze het recht hebben om te werken. In 7 andere landen wordt de toegang tot werk automatisch verleend. Zodra de wachtermijn is verstreken, mogen asielzoekers daar werken zonder verdere aanvraagprocedures.

FINLAND

In Finland hoeft toegang tot de arbeidsmarkt niet apart te worden aangevraagd. De wachttijd voor een werkvergunning is afhankelijk van het wel of niet hebben van een identiteitsbewijs, waarbij de wachttijd 6 maanden is voor degenen die geen identiteitsbewijs hebben en 3 maanden voor degenen die er wel over beschikken. In 2019 vond hier een wetwijziging plaats waarbij de toegang tot de arbeidsmarkt komt te vervallen bij een negatieve beschikking. Voorheen werd dit pas afgegeven bij het terugkeerbesluit. Dit betekent dat de toegang wordt onderbroken en een nieuwe wachttijd ingaat bij een herhaalde aanvraag. Om bewijs van toegang te kunnen tonen, moet de aanvrager een bedrag van 50 euro betalen, terwijl voorheen de werkgever een telefoonlijn kon bellen.

ITALIË

In Italië geldt een wachttijd van 60 dagen voor een werkvergunning. Asielzoekers hoeven geen aparte toegangsprocedure aan te vragen, maar ze moeten wel een formulier invullen dat hen door de politie wordt verstrekt bij het indienen van de asielaanvraag. In Italië is het verlengen van de toegang niet nodig, aangezien de toegang geldig is gedurende de gehele procedure.

Tabel 2 Voorwaarden voor toegang tot werk	
Voorwaarde	Lidstaat
Automatische toegang	België, Estland, Finland, Italië, Slovenië, Slowakije, Spanje
Certificaat	Bulgarije, Griekenland, Ierland, Kroatië, Letland, Litouwen, Polen, Zweden
Werkvergunning zonder arbeidsmarkttoets	Duitsland, Nederland, Tsjechië
Werkvergunning met arbeidsmarkttoets	Cyprus, Frankrijk, Hongarije, Luxemburg, Oostenrijk

In aanvulling op deze voorwaarden, kennen sommige lidstaten nog aanvullende beperkingen. Van de landen die deelnemen aan het onderzoek is Nederland de enige die een limiet stelt aan het aantal weken dat een asielzoeker per jaar mag werken, namelijk 24 weken.

Daarnaast zijn in Cyprus, Finland, Frankrijk en Ierland asielzoekers uitgesloten van bepaalde beroepen. In Oostenrijk werd deze beperking in 2021 afgeschaft.

Arbeid als zelfstandige

In de meeste lidstaten die deelnamen aan het onderzoek, waaronder Nederland, is het naast arbeid in loondienst ook toegestaan om als zelfstandige te werken.³ In Litouwen is dit sinds 2022 toegestaan. In 9 landen mogen asielzoekers niet als zelfstandige werken.⁴

In de landen waar arbeid als zelfstandige wel is toegestaan voor asielzoekers, gelden vaak dezelfde voorwaarden als voor arbeid in loondienst. Ook in Nederland gelden dezelfde voorwaarden. Zo moet in geval van arbeid als zelfstandige de opdrachtgever de werkvergunning aanvragen.

In 4 landen⁵ gelden speciale voorwaarden voor asielzoekers die arbeid als zelfstandige willen uitoefenen. Zo vraagt België hen om een bedrijfsplan in te dienen en bewijs dat het bedrijf economisch rendabel is, en vereist Kroatië dat ze zijn ingeschreven als werkzekerende.

Uitdagingen en beschikbare ondersteuning

Als onderdeel van het onderzoek werd gevraagd naar uitdagingen die spelen in de lidstaten op het gebied van arbeidsmarktintegratie van asielzoekers. Deze spelen zowel aan de kant van de asielzoeker als bij werkgevers en bij uitvoerende instanties.

Nederlandse experts noemen onder andere de volgende knelpunten (terug te vinden in de bijdrage⁶ van Nederland aan het EMN-onderzoek):

- Taalbarrières (ook genoemd door AT, BE, BG, CY, DE, EE, FI, FR, IE, IT, LT, LU, LV, SE, SK);
- Onzekerheid over de duur van de arbeid en het feit dat de werkzaamheden bij een afwijzing van de asielaanvraag worden beëindigd (Ook genoemd door AT, BE, FI, FR, HU, IE, LU, SK);
- Bij een inwilliging is het onzeker waar de statushouder komt te wonen, waardoor de afstand tot het werk te groot kan worden (alleen genoemd door NL);

3 Oostenrijk, België, Bulgarije, Estland, Spanje, Kroatië, Ierland, Italië, Letland, Litouwen, Malta, Nederland, Polen, Zweden en Slovenië.

4 Cyprus, Tsjechië, Duitsland, Griekenland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Luxemburg, Slowakije.

5 Oostenrijk, België, Kroatië,

6 EMN Nederland, The integration of applicants for international protection in the labour market: National Contribution from the Netherlands. 30 november 2022.

ZWEDEN

In Zweden hoeft geen aanvraag te worden ingediend voor toegang tot de arbeidsmarkt. De Zweedse immigratiedienst onderzoekt immers standaard bij elke asielzoeker ouder dan 16, met uitzondering van veiligelanders, of toegang tot de arbeidsmarkt kan worden verleend. Dit wordt ontheffing van een tewerkstellingsvergunning genoemd en geldt tot het einde van de procedure. In de regel heeft men hier een identiteitsbewijs voor nodig, maar zonder kan men ook in aanmerking komen. Formeel is er in Zweden geen wachttijd, maar in de praktijk is de wachttijd ongeveer 40 dagen, gezien het besluit pas wordt genomen na het asielgehoor. Aanvankelijk werd het besluit na 6 dagen genomen, maar dit is verlengd vanwege signalen van misbruik. Wel kan het besluit eerder genomen worden als er sprake is van een concept-arbeidsovereenkomst. ZZP'ers vallen buiten deze regeling en kunnen direct aan de slag.

- Bijkomende financiële kosten, zoals voor kinderopvang of vervoer (ook genoemd door BE, IE, SK).

Daarnaast worden ook de volgende knelpunten genoemd door andere lidstaten:

- Knelpunten in de erkenning van diploma's (AT, BE, BG, DE, EE, FI, IE, LU, SE, SK);
- Onvoldoende kennis bij asielzoekers en werkgevers over de voorwaarden voor toegang tot werk en de benodigde documentatie (AT, BE, FR, IE, IT, LT);
- Discriminatie op de werkvloer (CY, FI, IE, LV);
- Risico op uitbuiting (AT, CY, FI, SK);
- Uitdaging in de samenwerking tussen ministeries, regionale overheden, publieke en private partijen en andere belanghebbenden (BE, DE, SK).

Als reactie op bovenstaande uitdagingen bieden landen verschillende vormen van ondersteuning. Soms zijn die maatregelen toegespitst op asielzoekers, maar vaker gaat het om steun die beschikbaar is voor een bredere groep migranten of werkzoekenden. In Nederland zijn de volgende vormen van ondersteuning (ook) beschikbaar voor asielzoekers die mogen werken:

- Taalverwervingscursussen (ook genoemd door AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, SE, SI, SK);
- Informatievoorziening en persoonlijk advies (ook genoemd door AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, HU, IE, IT, LT, LU, LV, SE, SI, SK);
- Hulp bij het beoordelen van vaardigheden (ook genoemd door AT, BE, BG, DE, EE, EL, ES, FI, HU, IE, IT, LV, SE).

Ondersteuningsmaatregelen die in Nederland niet worden geboden aan asielzoekers, maar wel door andere landen werden genoemd zijn:

- Hulp bij diplomawaardering en -erkenning (AT, BE, BG, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, LV, PL, SE, SI);
- Maatregelen gericht op werkgevers, zoals financiële prikkels of wervingsondersteuning (BE, BG, CY, DE, EE, ES, HR, SE, SI);
- Toegang bieden tot beroepsonderwijs (AT, BE, BG, CY, DE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LU, PL, SE, SI, SK);
- Inburgeringscursussen (AT, BE, EE, EL, ES, FI, IE, IT, LU, LV, MT, SE, SI, SK).