

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Mevrouw drs. M.L.J. Paul
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Den Haag, 5 december 2025
dossiernummer: 207244
uw kenmerk: Keten-ID 26660
telefoonnummer: +31 (0)70 335 35 35
e-mail: secretariaat@advocatenorde.nl

**Betreft: consultatie Aanpassing lagere regelgeving toegang tot de arbeidsmarkt voor
asielzoekers i.h.k.v. de implementatie van artikel 17 van de herziene Opvangrichtlijn**

Geachte minister,

Op 3 november 2025 is de internetconsultatie 'Aanpassing lagere regelgeving toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers i.h.k.v. de implementatie van artikel 17 van de herziene Opvangrichtlijn' gepubliceerd. De NOvA heeft zijn adviescommissie vreemdelingenrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze – ondanks de late indiening als gevolg van de bijzonder korte einddatum van deze consultatie - bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,



mw. mr. S.F.M. ten Berge
plaatsvervangend algemeen secretaris

Bezoekadres
Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

bijlage: advies van de adviescommissie vreemdelingenrecht

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

ADVIES

Aan:	algemene raad
Van:	wetgevingsadviescommissie vreemdelingenrecht
Datum:	5 december 2025
Betreft:	consultatie Aanpassing lagere regelgeving toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers i.h.k.v. de implementatie van artikel 17 van de herziene Opvangrichtlijn

SAMENVATTING

De Adviescommissie van de Nederlandse orde van advocaten (hierna: de Adviescommissie) ziet aanleiding om kort te adviseren over het voorstel tot aanpassing van lagere regelgeving aangaande de toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers in het kader van de implementatie van artikel 17 van de herziene Opvangrichtlijn.

De adviescommissie wenst in algemene zin haar waardering uit te spreken voor het gedane voorstel. Het voorstel voorziet in snellere toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers en de mogelijkheid om tijdelijk te werken zonder Burgerservicenummer (bsn).

CONSULTATIEREACTIE

Dat gezegd zijnde vraagt de Adviescommissie wel uw aandacht voor twee aspecten aan het voorstel. Ten eerste betreft dat het onderscheid dat wordt gemaakt in de behandeling tussen enerzijds asielzoekers en anderzijds Oekraïense ontheemden en ten tweede wordt aandacht gevraagd voor een praktisch probleem rondom (ex-)Dublinclaimanten.

Onderscheid met Oekraïense ontheemden

De Adviescommissie heeft haar twijfels voor het feit dat voor het werken door asielzoekers nog altijd de voorwaarde geldt van het van tevoren door de werkgever aanvragen van een tewerkstellingsvergunning (twv). In de praktijk kan dit nog steeds een serieuze belemmering vormen voor asielzoekers om te werken en voor werkgevers om geschikte asielzoekers aan te kunnen nemen.

Opvallend hierbij is het verschil in behandeling met Oekraïense ontheemden die tijdelijke bescherming hebben in het kader van de Tijdelijke Beschermingsrichtlijn. Voor deze groep is de toegang tot de arbeidsmarkt niet afhankelijk van het eerste succesvol aanvragen van een twv. De beide toepasselijke EU-richtlijnen, de herziene Opvangrichtlijn en de Tijdelijke Beschermingsrichtlijn staan lidstaten toe om desgewenst de toegang tot arbeid afhankelijk te maken van een arbeidsmarkttoets. Ondanks deze overeenkomst in het toepasselijk EU-recht wordt alleen voor asielzoekers invulling aan deze mogelijkheid gegeven door middel van de voorwaarde van een twv, maar voor Oekraïense ontheemden wordt deze voorwaarde dus niet gesteld. Voor het in dienst nemen van ontheemden uit Oekraïne geldt voor de werkgever slechts een meldplicht richting UWV twee werkdagen voorafgaand aan het moment van indiensttreding. De vraag is waarom dit verschil in behandeling bestaat en wat hiervoor de rechtvaardiging is.

In dit kader wenst de Adviescommissie te wijzen op het oordeel dat het Gerechtshof Den Haag eerder heeft gegeven over het verschil in behandeling tussen Oekraïense ontheemden en asielzoekers bij hun recht op opvang. Het Hof benadrukte bij de beoordeling de overeenkomsten

tussen beide groepen en zag geen objectieve en redelijke rechtvaardiging voor het gemaakte onderscheid. Zie bijvoorbeeld de navolgende overwegingen:

“1.7 Het hof is ook van oordeel dat de Staat ongeoorloofd onderscheid maakt tussen vluchtelingen uit Oekraïne en asielzoekers uit andere landen. Beide groepen zijn op de vlucht voor oorlog en geweld. Dan mag bij de opvang van deze groepen geen verschil worden gemaakt. De Staat moet deze groepen dus gelijk behandelen. Aan dit oordeel doet niet af dat het hof de hierop gerichte vordering van VWN afwijst, omdat deze te onbepaald is.

[...]

17.11 De vraag is of de in wezen vergelijkbare aanspraken op opvang van Oekraïense vluchtelingen en reguliere asielzoekers in de praktijk ook tot hetzelfde resultaat leiden.

[...]

17.13 Voor dit verschil in behandeling bestaat geen (objectieve) rechtvaardiging. Zowel ontheemden uit Oekraïne als reguliere asielzoekers hebben aanspraak op opvang omdat zij (stellen te) zijn gevlucht voor oorlogsgeweld of vrees voor vervolging in hun land van herkomst. Het enkele feit dat vluchtelingen uit Oekraïne in korte tijd massaal zijn toegestroomd rechtvaardigt niet een verschil in behandeling waar het gaat om opvangvoorzieningen. Voor zover de Staat aan deze massale toestroom het argument wil ontleen dat hij daardoor wel het staatsnoodrecht kon activeren voor de opvang van Oekraïense vluchtelingen en zo de verantwoordelijkheid op de burgemeesters kon leggen, maar dat dit niet mogelijk was voor reguliere asielzoekers, faalt dit betoog. De Staat kan zich ter rechtvaardiging van een verschil in behandeling van gelijke gevallen niet beroepen op zijn eigen regelgeving.

17.14 De conclusie is dat de Staat reguliere asielzoekers en ontheemden uit Oekraïne niet gelijk behandelt waar het gaat om de opvangvoorzieningen waarvan zij gebruik kunnen maken, terwijl de Staat dat wel zou moeten doen. De Staat handelt in zoverre onrechtmatig jegens de reguliere asielzoekers.” (ECLI:NLGHDHA:2022:2429)

De Adviescommissie meent dat ook waar het gaat om de toegang tot de arbeidsmarkt erkend moet worden dat de overeenkomsten tussen de beide groepen overheersen en dat een objectieve en redelijke rechtvaardiging vereist is om deze groepen op een dergelijk belangrijk punt verschillend te behandelen. De Adviescommissie ziet vooralsnog geen aanleiding om een dergelijke objectieve en redelijke rechtvaardiging voor het gemaakte onderscheid aanwezig te achten. De Adviescommissie meent daarom dat het in de rede ligt dat het ook voor asielzoekers, net als voor Oekraïense ontheemden, niet langer vereist dient te zijn om een twv te hebben om te mogen werken en een melding te laten volstaan. De Adviescommissie verzoekt u de voorstellen hierop aan te passen.

Dublin

Voorts vraagt de Adviescommissie aandacht voor een praktisch aspect met betrekking tot de positie van Dublinclaimanten.

Voor deze groep geldt dat zij vallen onder de vorm van rechtmatig verblijf genoemd in artikel 8 aanhef en onder m van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw). Daarmee komen zij op grond van artikel 6 en artikel 8 lid 1 onder e derde streepje niet in aanmerking voor een twv, op grond van het nu gedane voorstel. Dit roept de vraag op hoe omgegaan wordt met de situatie waarbij de overdrachtstermijn ongebruikt is verstreken? Een asielzoeker in die situatie heeft dan weer rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8 aanhef en onder f-h van de Vw.

De Adviescommissie vreest echter dat het UWV dit in de regel niet zal (kunnen) zien. Dit verandert pas als de IND een beslissing neemt in de nationale asielprocedure en er ook aan denkt dit op te nemen in de Basisregistratie Personen (BRP). Het ongebruikt laten van de overdrachtstermijn enerzijds en het nemen van het besluit door de IND en het verwerken in de BRP anderzijds zal normaliter niet op hetzelfde moment plaatsvinden, hetgeen obstakels kan opleveren in de toegang tot de arbeidsmarkt voor de leden van de bedoelde groep (ex-)Dublinclaimanten. De Adviescommissie vraagt hier uw aandacht voor in de uitvoering van het bedoelde voorstel.