

Inleiding

Door de opvangcrisis staat de komst van vluchtelingen naar Nederland en – zodra zij hier aangekomen zijn – hun rol in onze samenleving volop in de belangstelling. In 2023 viel hierover zelfs het kabinet. In 2024 werd de zogenaamde spreidingswet aangenomen door de Eerste Kamer.

Los van de vraagstukken rond wat humanitair toelatingsbeleid is, wat humanitaire opvang is en wat daarin een christelijke houding is, spelen er na de opvang nieuwe vraagstukken. Voor vluchtelingen die huis en haard hebben verlaten, ontbreekt het vaak aan een zinvolle dagbesteding waarin zij hun elders opgedane ervaring en hun talenten in kunnen zetten. Tegelijkertijd is er in Nederland een blijvende krapte op de arbeidsmarkt. Zou er daarom ruimte moeten zijn voor het toelaten van vluchtelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt? In veel verkiezingsprogramma's werd echter maar summiere aandacht besteed aan de arbeidsparticipatie van vluchtelingen.

Over het bieden van de mogelijkheid van betaald werk aan vluchtelingen in algemene zin heeft de RMU in eerdere nota's een standpunt ingenomen. De kern daarvan is om vluchtelingen zo snel mogelijk een plek op de arbeidsmarkt te geven, als ba-

sis voor een (meer) succesvolle re-integratie. Dat standpunt blijft staan en wordt herijkt met de ervaringen die inmiddels werden opgedaan met de arbeidsparticipatie van Oekraïners op de Nederlandse arbeidsmarkt. Dat is voor de RMU een recent voorbeeld van het mes dat aan twee kanten snijdt bij de arbeidsparticipatie van vluchtelingen.

Juridisch kader – algemeen

Het recht om te werken in Nederland is voor een groot deel geregeld in Europese regels. Binnen de EU geldt op grond van het Verdrag Werking Europese Unie vrij verkeer van werknemers (vgl. artikel 45 VWEU). Werkers uit andere EU-lidstaten zijn dus vrij om de Nederlandse arbeidsmarkt te betreden.

“Zou er daarom ruimte moeten zijn voor het toelaten van vluchtelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt?”

Voor werkers van buiten de EU is echter minder op EU-niveau geregeld. Die regels zijn met name aan de regels van het interne recht van de lidstaat, zoals in Nederland de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) gebonden. Op grond van de Wav geldt een verbod om als 'vreemdeling' werkzaamheden te verrichten

op de Nederlandse arbeidsmarkt. Voor het mogen verrichten van werk in dienst van een werkgever, is in de regel het bezitten van een tewerkstellingsvergunning vereist.

Juridisch kader – vrij verkeer bij grensoverschrijdende dienstverlening

Door de regels over het werken van niet-ingezetenen per lidstaat te regelen, ontstaan er grote verschillen en (schijn)constructies. Voor Oekraïners geldt dat zij vrij gemakkelijk worden toegelaten om te werken in buurland Polen. Eenmaal in Polen vallen zij onder het vrije verkeer van werkers binnen de EU (vgl. art. 56 e.v. VWEU). Mits zij blijven voldoen aan de interne regels van EU-lidstaat Polen zijn zij daardoor ook gerechtigd om – zonder tewerkstellingsvergunning of verblijfsvergunning – in Nederland te werken (vgl. artikel 2 lid 1 Wav jo. artikel 1e BuWav). Er geldt dan slechts een meldplicht dat er vreemdelingen te werk worden gesteld (vgl. artikel 2a Wav).



Deze werkwijze, die op zich legaal is, is een gangbare schijnconstructie om Oekraïners toe te kunnen laten op de Nederlandse arbeidsmarkt. Het doet er dus toe in welk land een niet-EU-onderdaan zich meldt.

Juridisch kader – Richtlijn tijdelijke bescherming

Vanwege de acute toestroom van vluchtelingen vanuit Oekraïne is in 2022 gebruikgemaakt van de Richtlijn tijdelijke bescherming (2001/55/EG) (hierna: de 'Richtlijn'). Op grond van die Richtlijn kan de Raad van de Europese Unie besluiten het mechanisme van de Richtlijn in werking te stellen. Gevolg van dat mechanisme is dat 'ontheemden' (vluchtelingen) bij een 'massale toestroom' toegang wordt gegeven tot de EU.

Op grond van artikel 12 van de Richtlijn hebben de door de Raad begunstigde ontheemden vrije toegang tot de (EU-)arbeidsmarkt. Een schijnconstructie of tewerkstellingsvergunning is dan niet meer noodzakelijk. Dat maakt het in dienst nemen van gevluchte Oekraïners overzichtelijk en laagdrempelig. De tewerkstelling is naar de aard van de Richtlijn kortdurend. Op 28 september 2023 is deze tijdelijk bescherming verlengd tot 4 maart 2025.

Juridisch kader – overige vluchtelingen

In tegenstelling tot Oekraïners geldt voor 'overige vluchtelingen' geen mogelijkheid om meteen na aankomst in Nederland werkzaamheden te mogen verrichten. Uitsluitend wanneer sprake is van

een geldig verblijfsdocument of een asielprocedure van meer dan zes maanden kan een tewerkstellingsvergunning worden aangevraagd. Voor hen blijft het vergunningsvereiste dus wel gelden. Voor vluchtelingen in de asielprocedure geldt daarbij dat zij maximaal 24 weken per jaar mogen werken (vgl. artikel 11 Wav).

Op 29 november 2023 oordeelde de Raad van State in twee uitspraken dat de in de wet opgenomen termijn van maximaal 24 weken per jaar onverbindend is omdat dit ingaat tegen de Opvangrichtlijn. Dat betekent dat er op dit moment geen beperking meer geldt voor de duur die vluchtelingen in de asielprocedure mogen werken. Het is aan de wetgever om de wetgeving in lijn te brengen met de Opvangrichtlijn.

Denklijn RMU

Het inzetten van de Richtlijn tijdelijke bescherming laat zien dat er wordt voorzien in een dubbele behoefte. De behoefte van vluchtelingen om snel te kunnen meedoen in het arbeidsproces en de behoefte van werkgevers om op een krappe arbeidsmarkt vacatures te vervullen. Het voorzien in deze behoefte voorkomt bovendien schijnconstructies en regeldruk.

Op dit moment hebben vluchtelingen door de uitspraak van de Raad van State al meer toegang tot de arbeidsmarkt. Dat is nu niet gebaseerd op weloverwogen beleid, maar een uitspraak van de rech-

ter. De wetgever is aan zet om dat goed in te richten, zodat werkgevers en vluchtelingen weten waar zij aan toe zijn.

De RMU pleit voor het breder onderzoeken van de juridische mogelijkheden voor het spoedig(er) laten betreden van de arbeidsmarkt door vluchtelingen. De recente ontwikkelingen op de arbeidsmarkt laten zien dat er ondanks de verhoogde arbeidsparticipatie een ongekende krapte op de arbeidsmarkt is. Het beperken van die krapte door het toelaten van vluchtelingen op de arbeidsmarkt is daarvoor een mogelijke oplossing.

Bijkomende voordelen van het spoedig toelaten van vluchtelingen op de arbeidsmarkt zijn:

- zinnige dagbesteding voor vluchtelingen;
- de spoedigere inburgering van vluchtelingen in de Nederlandse samenleving, zoals de kennis van normen en waarden, gebruiken en de Nederlandse taal; en,
- het opbouwen van een sociaal netwerk waardoor de vluchteling sneller socialiseert en een eigen vangnet creëert.



Arbeidsparticipatie is daarmee niet alleen gunstig voor de arbeidsmarkt, maar vooral ook voor de vluchteling en samenleving.

Bovendien zijn er diverse Bijbelse noties die christenen wijzen op de plicht om 'vreemdelingen' recht te doen (vgl. Leviticus 19:33-34; Mattheüs 25:31-40). Werkgevers die daar invulling aan kunnen en willen geven ervaren nu een wirwar van regels en het risico van hoge boetes. Dat werkt ontmoedigend voor werkgevers en is beperkend voor de arbeidsparticipatie van vluchtelingen. Mensen die goed willen doen, moeten juist gestimuleerd worden.



In specifiekere zin denkt de RMU daarom aan een laagdrempelige en korte procedure voor werkgevers en vluchtelingen. Daarbij kan – naar analogie van de Richtlijn – op Nederlands niveau een verkorte procedure worden aangewezen voor vluchtelingen die afkomstig zijn uit acute conflict- of rampsituaties waardoor een snelle en langdurige instroom wordt verwacht. Zo worden werkgevers die goed

willen doen gefaciliteerd om vluchtelingen in dienst te nemen, zonder langdurige procedures en risico op hoge boetes.