

Vergaderjaar 1999–2000

26 800 VI

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2000

Nr. 53

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 januari 2000

Mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, en voorafgaand aan het informele overleg dat nog met de Stichting van de Arbeid moet plaatsvinden, informeer ik u hierbij over het voornemen van het kabinet om te komen tot een verruiming van de mogelijkheden voor asielzoekers in procedure en voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (VVTV'ers) om betaalde arbeid te verrichten (paragraaf A). Hierbij informeer ik u tevens over de voorgenomen verbetering van de arbeidsmarktpositie van alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's) met een vergunning tot verblijf voor AMA's, de zogenaamde AMA-VTV'ers (paragraaf B). In paragraaf (C) is ingegaan op de relatie met het voorstel van wet Vreemdelingenwet 2000. In de laatste paragraaf (D) is ingegaan op de wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) die hiervoor vereist is. Aan het einde van deze brief is in een schema samengevat weergegeven op welke wijze de voorgestelde verruiming van de arbeidsmogelijkheden zich verhoudt tot de bestaande mogelijkheden voor de onderscheiden categorieën vreemdelingen.

A) Asielzoekers en VVTV'ers

Bestaande arbeidsmogelijkheden

Een VVTV wordt voor één jaar verleend en kan maximaal tweemaal worden verlengd. Houders van een VVTV is het in het eerste en tweede jaar van de vergunning toegestaan gedurende maximaal 12 weken in een periode van 12 maanden naar zijn aard kortdurend betaald werk (met name oogstwerkzaamheden) te verrichten. In het derde jaar van de vergunning is arbeid vrij toegestaan.

In het regeerakkoord is afgesproken dat asielzoekers bepaalde vormen van betaald werk moeten kunnen verrichten. Een begin hiermee is in september 1998 gemaakt door het asielzoekers in de centrale opvang toe te staan om, evenals VVTV'ers in het eerste en tweede jaar van de vergunning, gedurende maximaal 12 weken in een periode van 12

maanden naar zijn aard kortdurend werk te verrichten onder markt-conforme voorwaarden. Aan het verrichten van betaalde arbeid zijn nadere voorwaarden gesteld. Deze voorwaarden zijn per 6 september 1998 opgenomen in het Delegatie- en Uitvoeringsbesluit Wet arbeid vreemdelingen. Daarin is ondermeer bepaald dat het verrichten van betaalde arbeid slechts is toegestaan voor asielzoekers die reeds 6 maanden in procedure zijn. Bovendien is de maximale duur voor het verrichten van betaalde arbeid gelimiteerd, waardoor geen aanspraken in het kader van de Werkloosheidswet kunnen ontstaan. Met ingang van bovengenoemde datum zijn bovendien op grond van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (Wet COA) nadere regels gesteld voor de heffing van een eigen bijdrage in de kosten van de opvang van asielzoekers die inkomsten genieten uit arbeid. Op grond van deze regels, die zijn afgeleid van de vrijstellingsbepaling uit de Algemene bijstandswet voor niet-sollicitatieplichtigen, dienen asielzoekers die inkomsten genieten uit arbeid, bij te dragen in de kosten van hun opvang en die van hun gezinsleden, waardoor een deel van de verdiensten wordt afgeroomd zonder dat de financiële prikkel om betaalde arbeid te verrichten wordt weggenomen.¹

Teneinde te vermijden dat het verrichten van betaalde arbeid de mogelijke terugkeer belemmert is in bovengenoemd besluit bepaald dat ten behoeve van uitgeprocedeerde asielzoekers geen tewerkstellingsvergunning wordt verstrekt. Bovendien heeft de ten behoeve van de asielzoekers afgegeven tewerkstellingsvergunning, geen gevolgen voor de verblijfsrechtelijke positie van betrokkene alsmede voor de aanspraak op de door het COA verstrekte opvangvoorzieningen.

Uitbreiding van de arbeidsmogelijkheden

Het kabinet heeft nagegaan of de mogelijkheden voor het verrichten van betaalde arbeid door asielzoekers in procedure verder kunnen worden uitgebreid. Dit onderzoek moet worden gezien als een vraag naar de mogelijkheden om een extra impuls te geven aan de verbetering van de kwaliteit van de opvang. Sinds jaren wordt geïnvesteerd in een verbetering van de kwaliteit van het verblijf van asielzoekers in de opvang. Inmiddels wordt op grote schaal een programma van dagstructureringsactiviteiten geboden. Gezien het vaak lange verblijf aldaar is dat van groot belang. Taallessen en op terugkeer en voortgezet verblijf georiënteerde beroepsgerichte cursussen maken deel uit van dit programma. Het is asielzoekers in procedure toegestaan om in het kader van deze beroepsgerichte cursussen, waarvan het praktijkgedeelte een noodzakelijk onderdeel vormt, een stage te lopen. Bovendien is het asielzoekers toegestaan vrijwilligerswerk te verrichten.

De dagstructureringsprogramma's worden met name geboden gedurende de eerste fase van het verblijf in de opvang. Naarmate de duur van het verblijf in de opvang toeneemt, raken de mogelijkheden in het kader van de dagstructurering uitgeput en biedt het verrichten van (betaald) werk een goede oplossing voor inactiviteit. Daarbij komt dat het verrichten van betaald werk en de daaraan gerelateerde verplichting bij te dragen in de kosten van de opvang, kan worden beschouwd als een vorm van zelfredzaamheid, waarop volgens het Regeerakkoord een groter beroep zal worden gedaan.

Het kabinet is van mening dat de verruiming van de mogelijkheden voor het verrichten van betaalde arbeid kan worden gevonden in een uitbreiding van de maximale duur, een uitbreiding van de doelgroep en een uitbreiding van het soort werkzaamheden. Gelet op het feit, dat VVTV-ers, in tegenstelling tot asielzoekers, beschikken over een verblijfs-

¹ Naast genoemde voorwaarden is in het Delegatie- en Uitvoeringsbesluit Wet arbeid vreemdelingen voorts bepaald dat de werkgever dient te beschikken over een tewerkstellingsvergunning die niet wordt getoetst op prioriteitgenietend aanbod. Ook is de verplichte melding van de vacature, 5 weken voor de aanvraag van de tewerkstellingsvergunning, vervallen.

vergunning, ligt het in de rede om de verruiming van arbeidsmogelijkheden voor asielzoekers in procedure ook door te voeren voor VVTV'ers.

Met het voorstel tot verruiming van de arbeidsmogelijkheden wordt niet beoogd het verrichten van betaalde arbeid een verplichtend karakter te geven. Een verplichting tot het verrichten van betaalde arbeid voor asielzoekers in procedure verhoudt zich, afgezien van de arbeidsrechtelijke kant, niet tot het nieuwe terugkeerbeleid, waarin na een negatieve beslissing in eerste aanleg van de asielzoeker wordt verwacht dat hij voorbereidingen treft om zijn eventueel vertrek te realiseren, en aan de asielzoeker daartoe van rijkswege slechts op terugkeer georiënteerde activiteiten wordt geboden.

1) Maximale duur

De reden dat in het bestaande beleid gekozen is voor een maximale duur van 12 weken in een periode van 12 maanden is gelegen in de referte-eis van de Werkloosheidswet (WW). Een werkloze werknemer komt voor een WW-uitkering in aanmerking indien hij in de periode van 39 weken onmiddellijk voorafgaande aan de eerste dag van werkloosheid in tenminste 26 weken als werknemer heeft gewerkt, ongeacht het aantal in een week gewerkte uren. Door middel van het Besluit verlaagde wekeneis Werkloosheidswet zijn voor werknemers die bepaalde werkzaamheden verrichten, lagere referte-eisen gesteld. De laagste referte-eis bedraagt 13 weken in een periode van 39 weken. Aangezien het ontstaan van WW-aanspraken zich niet verhoudt tot de fase in de vreemdelingrechtelijke procedure waarin nog geen onherroepelijke beslissing is genomen omtrent terugkeer of voortgezet verblijf, moet worden voorkomen dat WW-aanspraken ontstaan, hetgeen kan worden gerealiseerd door niet meer dan in 12 weken in een periode van 39 weken betaalde arbeid toe te staan. Het kabinet heeft dan ook besloten de huidige maximale duur van maximaal 12 weken in 12 maanden voor zowel asielzoekers als VVTV'ers in het eerste en tweede jaar van de vergunning, te verruimen tot maximaal 12 weken in 39 weken.

Het verrichten van arbeid brengt met zich mee dat de werknemer verzekerd is voor de werknemersverzekeringen zodat hij bijvoorbeeld in geval van arbeidsongeschiktheid in aanmerking komt voor een ZW- of WAO-uitkering alsmede voor de volksverzekeringen. Aan een verkenning van de mogelijkheden om te komen tot een apart sociaal verzekeringsregime voor asielzoekers in procedure die betaalde arbeid verrichten, hebben wij de conclusie verbonden dat dit in strijd is met uit internationale verdragen voortvloeiende verplichtingen om vreemdelingen in het vlak van de sociale zekerheid gelijk te behandelen als Nederlandse onderdanen. Gelet hierop menen wij dat binnen het huidige stelsel van de hier te lande bestaande regelgeving het onderhavige voorstel het maximaal haalbare is.

2) Uitbreiding van de doelgroep

De bestaande mogelijkheden voor het verrichten van betaalde arbeid gelden uitsluitend voor VVTV'ers die onder de zorgplicht van gemeenten vallen en voor asielzoekers die onder verantwoordelijkheid van het COA centraal worden opgevangen. Op 1 oktober 1999 verbleven echter nog 6 600 personen in de gemeentelijke decentrale opvang op grond van de ROA. Deze groep vreemdelingen bestaat voor een deel uit vreemdelingen die nog in procedure zijn over de asielaanvraag. Zij bevinden zich vreemdelingrechtelijk derhalve in dezelfde positie als centraal opgevangen asielzoekers aan wie het is toegestaan betaalde arbeid te verrichten. Het kabinet is voornemens deze groep asielzoekers onder gelijke condities

en beperkingen als centraal opgevangen asielzoekers, toe te staan betaald werk te verrichten.

3) Uitbreiding soort werkzaamheden

Momenteel is het asielzoekers uitsluitend toegestaan om naar zijn aard kortdurend werk te verrichten. Het betreft met name oogstwerkzaamheden, die voornamelijk regionaal en niet het gehele jaar door verricht kunnen worden. Door deze beperking van de aard van werkzaamheden los te laten worden de mogelijkheden voor het verrichten van arbeid, zowel in de perioden waarin het kan worden verricht als gelet op de beschikbaarheid ervan, vergroot.

B) Houders van een AMA-VTV

Alleenstaande minderjarige asielzoekers komen onder voorwaarden in aanmerking voor een AMA-VTV, die ook na het bereiken van de 18-jarige leeftijd, maximaal tweemaal kan worden verlengd. Houders van een AMA-VTV is het momenteel niet toegestaan om betaalde arbeid te verrichten. Houders van een AMA-VTV van 18 jaar of ouder zijn derhalve aangewezen op een uitkering krachtens de Algemene bijstandswet, die voor een alleenstaande jonger dan 21 jaar zonder ten laste komende kinderen en zonder bijzondere bijstand per 1 januari 2000 375,05 per maand bedraagt. De beperkingen ten aanzien van het verrichten van arbeid maakt dat zij geen eigen inkomsten kunnen verwerven om zelfstandig in hun levensonderhoud te voorzien.

Ter verbetering van de positie van houders van een AMA-VTV van 16 jaar of ouder is het kabinet voornemens hen gedurende de eerste twee jaar van de vergunning toegang tot de arbeidsmarkt te verschaffen gedurende een periode van maximaal 12 weken in 39 weken, zonder dat getoetst wordt op prioriteitgenietend aanbod, waarbij wel een tewerkstellingsvergunning is vereist. In het derde jaar van de AMA-VTV wordt vrije toegang tot de arbeidsmarkt mogelijk gemaakt. De arbeidsmarktpositie van houders van een AMA-VTV wordt daarmee gelijkgesteld aan die van VVTV'ers in het eerste en tweede, respectievelijk derde jaar van de VVTV.

Bij de voorbereiding van de AMA-notitie zal worden bezien op welke wijze moet worden omgegaan met de herbeoordeling van de asielaanvraag van AMA's die de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt en welke consequenties dit zal hebben voor hun verblijfrechtelijke status. Daarbij zal eveneens worden bezien of er voor de huidige AMA's een overgangsregeling moet worden gecreëerd. Zolang het AMA-beleid op dit punt nog niet is gewijzigd blijft bovengenoemde arbeidsmarktproblematiek voor AMA's van 18 jaar of ouder in het bezit van een AMA-VTV bestaan.

C) Vreemdelingenwet 2000/Invoeringswet

Asielzoekers in procedure

Met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 wordt beoogd de gemiddelde proceduretijden alsmede het verblijf in de opvang, terug te brengen tot één jaar. De gemiddelde proceduuretijd zal, als gevolg van de overgang op de nieuwe wet, echter niet voor de totale populatie asielzoekers meteen kunnen worden verkort. Daarbij komt dat onder de nieuwe Vreemdelingenwet de mogelijkheid bestaat om een beslis- of vertrekmoratorium in te stellen, waardoor de proceduuretijd en het verblijf in de opvang voor een bepaalde nationaliteit of meerdere nationaliteiten, significant langer duurt dan gemiddeld één jaar. Ook onder het regime van de nieuwe Vreemdelingenwet blijft behoefte bestaan aan arbeids-

mogelijkheden voor asielzoekers in procedure, ter voorkoming van hospitalisering en ter bevordering van de zelfredzaamheid.

VTV'ers en AMA-VTV'ers

Bij de inwerkingtreding van de nieuwe Vreemdelingenwet worden de VVTV en de VTV onder beperkingen, van rechtswege omgezet in vergunningen voor bepaalde tijd. Aan de vergunning voor bepaalde tijd waarin de VVTV wordt omgezet is, althans volgens de invoeringswet, een vrije toegang tot de arbeidsmarkt gekoppeld. Aan de vergunning voor bepaalde tijd waarin de VTV onder beperkingen wordt omgezet, blijven de beperkingen verbonden die, ook op het terrein van de toegang tot arbeidsmarkt, aan die VTV zijn verbonden.

D) Wettelijke Basis

Voor een verantwoorde verruiming van de mogelijkheden tot het verrichten van arbeid door asielzoekers in procedure, VVTV-ers in het eerste en tweede jaar van de vergunning en houders van een AMA-VTV, is eerst een wijziging van de Wav vereist.

Een verzoek om verlenging van de tewerkstellingsvergunning kan slechts in een beperkt aantal gevallen, die, voorzover in dezen van belang, met name zien op de arbeidsverhoudingen, de arbeidsomstandigheden of de arbeidsvoorwaarden worden geweigerd. Zou verlenging moeten worden verleend, dan kan alsnog aanspraak op ww en recht op een verblijfsvergunning ontstaan. Een wijziging van de wet die ondermeer voorziet in niet voor verlenging vatbare tewerkstellingsvergunning, is voorbereid en voor spoedadvies aangeboden aan de Koningin ten behoeve van de advisering door de Raad van State.

Samengevat

In onderstaande tabel is weergegeven op welke wijze de voorgestelde uitbreiding van de arbeidsmogelijkheden zich verhoudt tot de bestaande mogelijkheden van de onderscheiden categorieën vreemdelingen.

Categorie vreemdelingen	Maximale duur werkzaamheden		Aard werkzaamheden	
	Bestaand	Voorstel	Bestaand	Voorstel
Asielzoekers centrale opvang	12 weken in 12 maanden	12 weken in 39 weken	Naar zijn aard kortdurend	Alle vormen van werk
Asielzoekers decentrale opvang	–	12 weken in 39 weken	–	Alle vormen van werk
VVTV'ers 1e en 2e jaar	12 weken in 12 maanden	12 weken in 39 weken	Naar zijn aard kortdurend	Alle vormen van werk
VVTV'ers 3e jaar	Onbeperkt	Onbeperkt	Alle vormen van werk	Alle vormen van werk
AMA-VTV'ers 1e en 2e jaar	–	12 weken in 39 weken	–	Alle vormen van werk
AMA-VTV'ers 3e jaar	–	Onbeperkt	–	Alle vormen van werk

Tot slot

Zoals verwoord in de brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 27 oktober 1999, met kenmerk AV/A&M/99/67603, waarbij uw Kamer geïnformeerd werd over de uitkomsten van het Najaarsoverleg, zal met de Stichting van de Arbeid informeel overlegd worden over de (on)mogelijkheden van arbeidsparticipatie van asielzoekers. Over de uitkomsten van dit overleg zal de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid u – indien de zienswijze van de Stichting van de Arbeid nieuwe gezichtspunten bevat – nader informeren.

De Staatssecretaris van Justitie,
M. J. Cohen