

ECLI

ECLI:NL:RVS:2023:4418

Datum uitspraak

29 november 2023

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 26 juli 2022 heeft de Raad van Bestuur een aanvraag van [bedrijf] van 17 juni 2022 om verlening van een tewerkstellingsvergunning voor [wederpartij] afgewezen. Volgens het eerste lid van artikel 15 van de Opvangrichtlijn moeten de lidstaten ervoor zorgen dat asielzoekers uiterlijk negen maanden na het indienen van een asielverzoek toegang krijgen tot de arbeidsmarkt. In het tweede lid van artikel 15 staat dat de lidstaten mogen bepalen onder welke voorwaarden asielzoekers toegang tot de arbeidsmarkt krijgen en dat zij ervoor moeten zorgen dat asielzoekers daadwerkelijk toegang tot die arbeidsmarkt hebben. In Nederland is dit zo geregeld dat een asielzoeker zes maanden na het indienen van zijn asielaanvraag onder bepaalde voorwaarden mag werken. De belangrijkste voorwaarde is de zogeheten '24-weken-eis'. Deze eis houdt in dat een asielzoeker binnen een tijdsbestek van 52 weken maximaal 24 weken mag werken. Voor de overige 28 weken binnen dit tijdsbestek hebben zij geen toegang tot de arbeidsmarkt. In deze uitspraak staat de vraag centraal of de 24-weken-eis verenigbaar is met artikel 15, tweede lid, van de Opvangrichtlijn.

Volledige tekst

202305065/1/V6.

Datum uitspraak: 29 november 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen,

appellant,
tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, van 21 juni 2023 in zaak nr. 22/5448 in het geding tussen:

[wederpartij], wonend te [woonplaats],

en

de Raad van Bestuur.

Procesverloop

Bij besluit van 26 juli 2022 heeft de Raad van Bestuur een aanvraag van [bedrijf] van 17 juni 2022 om verlening van een tewerkstellingsvergunning (hierna: twv) voor [wederpartij] afgewezen.

Bij besluit van 4 november 2022 heeft de Raad van Bestuur het daartegen door [bedrijf] en [wederpartij] gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 21 juni 2023 heeft de rechtbank het daartegen door [wederpartij] ingestelde beroep gegrond verklaard, dit besluit vernietigd, het besluit van 26 juli 2022 herroepen en de aanvraag van [wederpartij] van 17 juni 2022 niet-ontvankelijk verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de Raad van Bestuur hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 7 september 2023, waar de Raad van Bestuur, vertegenwoordigd door mr. G.A. Dictus, advocaat te Den Haag, en mr. L.J.A. van Amersfoort, werkzaam bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, is verschenen. Daarnaast is [wederpartij], bijgestaan door mr. D.J. Keiman, advocaat te Utrecht, verschenen. Verder is J.M. Schaik als tolk verschenen. De zaak is op de zitting gelijktijdig behandeld met zaak nr. 202303122/1/V6.

Overwegingen

Inleiding

1. Volgens het eerste lid van artikel 15 van de Opvangrichtlijn moeten de lidstaten ervoor zorgen dat asielzoekers uiterlijk negen maanden na het indienen van een asielverzoek toegang krijgen tot de arbeidsmarkt. In het tweede lid van artikel 15 staat dat de lidstaten mogen bepalen onder welke voorwaarden asielzoekers toegang tot de arbeidsmarkt krijgen en dat zij ervoor moeten zorgen dat asielzoekers daadwerkelijk toegang tot die arbeidsmarkt hebben.

In Nederland is dit zo geregeld dat een asielzoeker zes maanden na het indienen van zijn asielaanvraag onder bepaalde voorwaarden mag werken. De belangrijkste voorwaarde is de zogeheten '24-weken-eis'. Deze eis houdt in dat een asielzoeker binnen een tijdsbestek van 52 weken maximaal 24 weken mag werken. Voor de overige 28 weken binnen dit tijdsbestek hebben zij geen toegang tot de arbeidsmarkt.

In deze uitspraak staat de vraag centraal of de 24-weken-eis verenigbaar is met artikel 15, tweede lid, van de Opvangrichtlijn. De Afdeling komt tot de conclusie dat dit niet het geval is en oordeelt, net als de rechtbank, dat de 24-weken-eis onverbindend is. Dat betekent dat de Raad van Bestuur deze eis niet mag stellen aan asielzoekers om toegang te krijgen tot de

arbeidsmarkt. In de samenvatting hierna wordt in het kort uitgelegd waarom. Daarna zal de Afdeling uitgebreid toelichten hoe zij tot haar oordeel is gekomen.

Samenvatting

2. De Afdeling leidt uit de algemene opzet, de context, de doelstelling en de geschiedenis van de totstandkoming van de Opvangrichtlijn af dat de Uniewetgever met deze richtlijn heeft beoogd de zelfstandigheid van asielzoekers te bevorderen. Een onderdeel van deze brede doelstelling is het vergemakkelijken van de toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers en het waarborgen dat zij eerlijke kansen krijgen om in de lidstaten tot de arbeidsmarkt toe te treden. Dit doel is tot uitdrukking gebracht in artikel 15, tweede lid, van de Opvangrichtlijn. Uit de verschillende taalversies leidt de Afdeling af dat het begrip "daadwerkelijke toegang" in artikel 15, tweede lid, van de Opvangrichtlijn moet worden uitgelegd als "effectieve toegang". Bij effectieve toegang gaat het er niet alleen om dat de asielzoeker toegang heeft tot de arbeidsmarkt, maar ook dat de asielzoeker een eerlijke kans krijgt om deel uit te maken van die arbeidsmarkt en daarmee zijn zelfstandigheid te bevorderen. Hoewel artikel 15, tweede lid, van de Opvangrichtlijn lidstaten de ruimte geeft om te bepalen onder welke voorwaarden asielzoekers toegang tot de arbeidsmarkt krijgen, volgt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie dat lidstaten geen maatregelen of voorwaarden mogen vaststellen die afbreuk kunnen doen aan het doel en nuttig effect van de richtlijn.

2.1. De Afdeling is van oordeel dat de 24-weken-eis afbreuk doet aan het doel en nuttig effect van de Opvangrichtlijn. Hiervoor is van belang dat asielzoekers door deze eis binnen een tijdsbestek van 52 weken slechts 24 weken toegang hebben tot de arbeidsmarkt en voor de overige 28 weken niet. Dit acht de Afdeling in strijd met de achtergrond en doelstelling van de Opvangrichtlijn. De Afdeling wijst hiervoor op het eindrapport van onderzoeksbureau Regioplan van 11 april 2023 met de titel 'Belemmeringen asielzoekers bij het toetreden tot de arbeidsmarkt', waaruit volgt dat de 24-weken-eis de effectieve toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers verhindert. Volgens dit eindrapport is de 24-weken-eis de belangrijkste belemmering op het gebied van wet- en regelgeving voor asielzoekers bij het betreden van de Nederlandse arbeidsmarkt. De 24-weken-eis vormt voornamelijk een drempel voor werkgevers, die meestal op zoek zijn naar personeel voor langere termijn. De eis maakt van de asielzoeker dus geen aantrekkelijke werknemer. Voor het oordeel dat de 24-weken-eis afbreuk doet aan het doel en nuttig effect van de Opvangrichtlijn vindt de Afdeling ook steun in het arrest van het Hof van 14 januari 2021, K.S. en M.H.K., ECLI:EU:C:2021:11, waarin het Hof erop heeft gewezen dat, als een asielzoeker de toegang tot de arbeidsmarkt wordt verhindert, dit in strijd is met het doel van de Opvangrichtlijn.

2.2. De Afdeling zal haar oordeel hierna nader toelichten.

Feiten

3. [wederpartij] is geboren op [geboortedatum 1984 en afkomstig uit Venezuela. Hij is in 2021 in dienst getreden bij [bedrijf]. De Raad van Bestuur heeft [bedrijf] op 3 januari 2022 een twv verleend voor [wederpartij] voor de duur van 24 weken over de periode van 10 januari 2022 tot 27 juni 2022, zodat hij laswerkzaamheden kon verrichten. Op 16 juni 2022 heeft [bedrijf] opnieuw een aanvraag ingediend bij de Raad van Bestuur voor een twv voor [wederpartij]. Deze aanvraag heeft de Raad van Bestuur bij besluit van 26 juli 2022, gehandhaafd bij besluit van 4 november 2022, afgewezen, omdat [wederpartij] anders binnen een tijdsbestek van 52 weken vanaf de aanvang van de werkzaamheden een arbeidsperiode van 24 weken zou overschrijden.

Wat heeft de rechtbank geoordeeld?

4. De rechtbank heeft in navolging van de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Arnhem, van 18 april 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:5458, geoordeeld dat de 24-weken-eis van artikel 6.2, aanhef en onder c, van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 (hierna: het BuWav 2022) in strijd is met artikel 15, eerste en tweede lid, van de Opvangrichtlijn. Volgens de rechtbank volgt uit artikel 15, tweede lid, van de Opvangrichtlijn dat de voorwaarden die lidstaten stellen aan de toegang van asielzoekers tot de arbeidsmarkt er niet toe mogen leiden dat de effectieve toegang onnodig wordt beperkt. De 24-weken-eis beperkt asielzoekers in hun toegang tot de arbeidsmarkt, omdat zij voor de overige 28 weken van het tijdsbestek van 52 weken geen werkzaamheden mogen verrichten. De rechtbank wijst erop dat dit ook wordt bevestigd in het eindrapport van onderzoeksbureau Regioplan van 11 april 2023. Uit dit eindrapport volgt dat de 24-weken-eis de belangrijkste belemmering is voor asielzoekers bij het toetreden tot de arbeidsmarkt. Volgens de rechtbank is geen sprake van een rechtvaardiging voor de beperking van de toegang tot de arbeidsmarkt. De rechtbank heeft daarom bepaald dat de 24-weken-eis onverbindend is.

Wat heeft de Raad van Bestuur aangevoerd?

5. De Raad van Bestuur betoogt dat de rechtbank ten onrechte het begrip "daadwerkelijke toegang" heeft uitgelegd als "effectieve toegang". De Raad van Bestuur voert aan dat de rechtbank een onjuiste toetsingsmaatstaf heeft gehanteerd door te oordelen dat de effectieve toegang "niet onnodig mag worden beperkt". Volgens de Raad van Bestuur gaat het erom of de daadwerkelijke toegang tot de arbeidsmarkt niet onmogelijk of uiterst moeilijk wordt gemaakt. De Raad van Bestuur wijst erop dat de term "onnodig beperken" weliswaar genoemd is in het voorstel van de Europese Commissie van 3 december 2008 voor een Richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (COM(2008) 815 definitief), maar dat deze term niet terugkomt in de tekst van artikel 15, tweede lid, van de Opvangrichtlijn. De rechtbank had dit criterium volgens de Raad van Bestuur daarom niet mogen hanteren. Artikel 15, tweede lid, van de Opvangrichtlijn staat expliciet toe dat lidstaten voorwaarden stellen aan de toegang tot de arbeidsmarkt. Lidstaten moeten ervoor zorgen dat asielzoekers daadwerkelijk toegang hebben tot de arbeidsmarkt, maar dat betekent volgens de Raad van Bestuur alleen dat lidstaten het doeltreffendheidsbeginsel in acht moeten nemen.

De Raad van Bestuur erkent dat asielzoekers worden beperkt in hun toegang tot de arbeidsmarkt gedurende 28 weken van het jaar, maar volgens hem is niet iedere beperking in de toegang tot de arbeidsmarkt verboden. Daarnaast volgt uit artikel 15 van de Opvangrichtlijn niet dat asielzoekers een onvoorwaardelijk recht hebben op toegang tot alle sectoren van de arbeidsmarkt gedurende 52 weken. De voorwaarden die lidstaten mogen stellen aan de toegang tot de arbeidsmarkt zijn niet geharmoniseerd, waardoor lidstaten de ruimte hebben om deze voorwaarden nader te bepalen. Het staat Nederland volgens de Raad van Bestuur dan ook vrij om nadere regels te stellen over het aantal weken dat asielzoekers toegang hebben tot de arbeidsmarkt. De Raad van Bestuur voert verder aan dat uit het eindrapport van Regioplan van 11 april 2023 weliswaar volgt dat de 24-weken-eis door asielzoekers wordt ervaren als een grote belemmering, maar dat betekent volgens hem niet dat deze eis als zodanig de toegang tot de arbeidsmarkt nagenoeg onmogelijk of uiterst moeilijk maakt. Daar komt volgens de Raad van Bestuur bij dat asielzoekers in Nederland zes maanden na het indienen van hun asielaanvraag toegang hebben tot de arbeidsmarkt, wat betekent dat zij in het eerste jaar al 24 weken mogen werken. Dit is meer dan de twaalf

weken waar zij op grond van artikel 15, eerste lid, van de Opvangrichtlijn recht op hebben in hun eerste jaar.

5.1. De Raad van Bestuur betoogt verder dat de rechtbank voorbij is gegaan aan de rechtvaardiging die hij heeft gegeven voor de eventuele beperking van de toegang tot de arbeidsmarkt. De rechtbank heeft niet onderkend dat het overschrijden van de 24-weken-eis mogelijk wel tot gevolg heeft dat asielzoekers tijdens de asielprocedure aanspraak kunnen maken op uitbetaling van een uitkering op grond van de Werkloosheidswet (hierna: de WW). De Raad van Bestuur vindt daarnaast het oordeel van de rechtbank dat de 24-weken-eis onverbindend is te verstrekken. Volgens de Raad van Bestuur had de rechtbank eerst moeten bezien of de 24-weken-eis in dit concrete geval buiten toepassing kon worden gelaten. De Raad van Bestuur wijst er verder op dat het Hof zich nog niet eerder heeft uitgesproken over de vraag of het recht op toegang tot de arbeidsmarkt als bedoeld in artikel 15 van de Opvangrichtlijn in tijd mag worden beperkt en de juiste uitleg is volgens hem niet zo evident dat redelijkerwijs geen ruimte bestaat voor twijfel over de uitleg van die bepaling. De Raad van Bestuur verzoekt de Afdeling daarom om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof.

Welk toetsingskader is van toepassing?

5.2. In dit geval moet de Afdeling toetsen of de 24-weken-eis verenigbaar is met artikel 15, tweede lid, van de Opvangrichtlijn. Dit betekent dat sprake is van een exceptieve toetsing. De 24-weken-eis is namelijk opgenomen in artikel 6.2, eerste lid, aanhef en onder c, van het BuWav 2022. Het BuWav 2022 is een algemeen verbindend voorschrift, niet zijnde een wet in formele zin. Exceptieve toetsing houdt in dat een algemeen verbindend voorschrift dat geen wet in formele zin is, door de rechter kan worden getoetst op rechtmatigheid, in het bijzonder op verenigbaarheid met hogere regelgeving. In dit geval is dat, als gezegd, artikel 15, tweede lid, van de Opvangrichtlijn. De Afdeling wijst op haar uitspraak van 12 februari 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:452](#), onder 6.

Wettelijk kader en beleidskader

5.3. Artikel 15, eerste en tweede lid, van de Opvangrichtlijn luidt:

"1. De lidstaten zorgen ervoor dat verzoekers ten laatste negen maanden na de datum waarop het verzoek om internationale bescherming is ingediend, toegang hebben tot de arbeidsmarkt, indien de bevoegde instantie geen beslissing in eerste aanleg heeft genomen en de vertraging niet aan de verzoeker is te wijten.

2. De lidstaten bepalen onder welke voorwaarden verzoekers toegang tot de arbeidsmarkt krijgen, overeenkomstig hun nationale recht, en zorgen ervoor dat verzoekers daadwerkelijk toegang tot die arbeidsmarkt hebben.

[...]"

5.4. Deze Unierechtelijke bepaling is in de Nederlandse regelgeving geïmplementeerd bij Besluit van 31 januari 2008 tot wijziging van het BuWav tot vergroting van de arbeidsmogelijkheden van asielzoekers. Bij dit besluit is de 24-weken-eis in artikel 2a, eerste lid, aanhef en onderdeel e, van het BuWav opgenomen. Dit artikel is met ingang van 1 januari 2022 vervangen door het op dit punt gelijklopende artikel 6.2 van het BuWav.

5.5. Artikel 6.2, eerste lid, van het BuWav 2022 luidt:

"1. In afwijking van artikel 8, eerste lid, onderdelen a, b, e en g, van de wet mag een vreemdeling als bedoeld in artikel 8, tweede lid, van die wet arbeid verrichten indien:

- a. die vreemdeling een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28 van de Vreemdelingenwet 2000, heeft aangevraagd en welke aanvraag blijkt een verklaring van Onze Minister van Justitie en Veiligheid ten minste zes maanden in behandeling is, aanspraken op voorzieningen geniet voorzien bij of krachtens de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers of een ander wettelijk voorschrift dat aanspraken op voorzieningen regelt en de vreemdeling op basis van artikel 8, onderdelen f of h, van de Vreemdelingenwet 2000 rechtmatig in Nederland verblijft;
- b. de vreemdeling, bedoeld in onderdeel a, de in de vergunningsaanvraag aangegeven werkzaamheden onder marktconforme voorwaarden zal verrichten; en
- c. de vreemdeling, bedoeld in onderdeel a, binnen een tijdsbestek van 52 weken vanaf de aanvang van de werkzaamheden een arbeidsperiode van in totaal 24 weken, waarin ten hoogste een arbeidsperiode van 14 weken is gelegen waarin werkzaamheden worden verricht als artiest, musicus, filmmedewerker of in de vorm van technische ondersteuning van optredens van een artiest of musicus, niet overschrijdt.

[...]"

5.6. In de Nota van toelichting bij het BuWav 2022 (Stb. 2021, 608, p. 54) staat dat het verrichten van arbeid de mogelijke terugkeer van asielzoekers naar hun land van herkomst niet mag belemmeren en geen gevolgen mag hebben voor de verblijfsrechtelijke positie van de betrokkene. Met het oog hierop is het verrichten van arbeid door asielzoekers alleen toegestaan als daarvoor een twv is afgegeven. Bovendien is de maximale duur van het verrichten van arbeid gelimiteerd tot 24 weken in een periode van 52 weken. Een twv voor deze arbeid is op grond van artikel 11, tweede lid, van de Wet arbeid vreemdelingen, niet vatbaar voor verlenging.

Het verrichten van arbeid door asielzoekers is gelimiteerd tot 24 weken, omdat volgens de Nota van toelichting een te forse toegestane werkperiode, ten onrechte opgevat zou kunnen worden als een publiek signaal dat permanent verblijf in ons land waarschijnlijk is. Dit argument zou ook in de rechtspraak een rol kunnen gaan spelen. Het uitgangspunt van het kabinet is volgens de toelichting ook dat voor deze categorie geen rechten op een uitkering op grond van de WW ontstaan. Door 24 weken per 52 weken toe te staan voldoen asielzoekers niet aan de algemene referte-eis van de WW dat een persoon minstens 26 weken in een jaar heeft gewerkt. Het levert volgens de toelichting een complexe situatie op als een vreemdeling vertrekplichtig wordt en nog WW-gerechtigd is. De verruiming van arbeidsmogelijkheden is zodoende in duur afhankelijk van het niet laten ontstaan van WW-rechten.

Is de 24-weken-eis verenigbaar met artikel 15, tweede lid, van de Opvangrichtlijn?

6. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van vandaag, [ECLI:NL:RVS:2023:4341](#), onder 7.7, volgt uit de algemene opzet, de context, de doelstelling en de geschiedenis van de totstandkoming van de Opvangrichtlijn dat met deze richtlijn beoogd is de zelfstandigheid van asielzoekers te bevorderen. Een onderdeel van deze brede doelstelling is het vergemakkelijken van de toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers en het waarborgen dat zij eerlijke kansen krijgen om in de lidstaten tot de arbeidsmarkt toe te treden. Dit doel is tot uitdrukking gebracht in artikel 15, tweede lid, van de Opvangrichtlijn. Uit de verschillende taalversies leidt de Afdeling af dat het begrip "daadwerkelijke toegang" in artikel 15, tweede lid, van de Opvangrichtlijn moet worden uitgelegd als "effectieve toegang". Gelet op het doel en de achtergrond van de Opvangrichtlijn, gaat het er bij effectieve toegang

niet alleen om dat de asielzoeker de arbeidsmarkt kan betreden, maar ook dat de asielzoeker een eerlijke kans krijgt om deel uit te maken van die arbeidsmarkt en daarmee zijn zelfstandigheid te bevorderen. Artikel 15, tweede lid, van de Opvangrichtlijn geeft lidstaten de ruimte om te bepalen onder welke voorwaarden asielzoekers toegang tot de arbeidsmarkt krijgen. Lidstaten moeten er echter ook voor zorgen dat asielzoekers effectief toegang hebben tot de arbeidsmarkt.

6.1. De letterlijke tekst van artikel 15, tweede lid, van de Opvangrichtlijn maakt niet duidelijk of de 24-weken-eis daarmee in strijd is, aangezien de tekst geen specifieke bewoordingen bevat over tijdsbeperkingen. In de tekst staat wel dat lidstaten voorwaarden mogen stellen. Uit vaste rechtspraak van het Hof volgt echter dat lidstaten geen maatregelen of voorwaarden mogen vaststellen die afbreuk kunnen doen aan het doel en nuttig effect van een richtlijn. De Afdeling wijst op de arresten van het Hof van 4 december 1974, Van Duyn, ECLI:EU:C:1974:133, punt 12, en 4 juni 2015, P en S, ECLI:EU:C:2015:369, punt 45. Dat betekent dat de volgende vraag is of de 24-weken-eis afbreuk doet aan het doel en nuttig effect van de Opvangrichtlijn.

6.2. De Afdeling toetst dus, anders dan de Raad van Bestuur voorstaat, niet of de 24-weken-eis de daadwerkelijke toegang tot de arbeidsmarkt niet onmogelijk of uiterst moeilijk maakt (het doeltreffendheidsbeginsel). Hiervoor is allereerst van belang dat de 24-weken-eis een materiële en geen procedurele beperking is. Gelet op de arresten van het Hof van 20 oktober 2016, Danqua, ECLI:EU:C:2016:789, punt 29, en 9 september 2020, JP, ECLI:EU:C:2020:681, punt 34, wordt in het geval van procedureregels getoetst aan het doeltreffendheidsbeginsel. Daar komt bij dat het doeltreffendheidsbeginsel alleen van toepassing is als er geen Unierechtelijke regels zijn over een onderwerp. De Afdeling wijst hierbij op onder meer het arrest van het Hof van 7 november 2019, Flausch, ECLI:EU:C:2019:928, punt 27. Artikel 15 van de Opvangrichtlijn bevat nu juist wel regels over de toegang tot de arbeidsmarkt.

6.3. Zoals de Afdeling heeft geoordeeld in haar uitspraak van vandaag, [ECLI:NL:RVS:2023:4341](#), onder 8.2 tot en met 8.3, verhindert de 24-weken-eis de effectieve toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers en doet deze eis afbreuk aan het doel en nuttig effect van de Opvangrichtlijn. De Afdeling heeft aan dit oordeel ten grondslag gelegd dat met de Opvangrichtlijn en artikel 15, tweede lid, van die richtlijn is beoogd de zelfstandigheid van asielzoekers te bevorderen en te waarborgen dat zij eerlijke kansen krijgen om in de lidstaten tot de arbeidsmarkt toe te treden. Door de 24-weken-eis hebben asielzoekers binnen een tijdsbestek van 52 weken voor 24 weken toegang tot de arbeidsmarkt, maar voor de overige 28 weken binnen dat tijdsbestek hebben zij die toegang niet. Het door de Raad van Bestuur aangehaalde eindrapport van Regioplan, opgesteld in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bevat de conclusies van een onderzoek dat is gedaan naar de belemmeringen waar asielzoekers mee te maken krijgen bij hun toetreding tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Uit het eindrapport volgt dat de 24-weken-eis voor asielzoekers de belangrijkste belemmering is op het gebied van wet- en regelgeving bij het toetreden tot de arbeidsmarkt. Zo volgt uit het rapport dat de 24-weken-eis van asielzoekers geen aantrekkelijke werknemers maakt, omdat de investering voor de werkgever daardoor te groot is. Uit het eindrapport volgt ook dat er tussen 2017 en 2021 in totaal 37.850 asielzoekers waren die voldeden aan de eisen voor het verkrijgen van een twv. Van dit totaal is voor 2032 asielzoekers een aanvraag ingediend voor een twv. De Raad van Bestuur heeft 1514 van die aanvragen ingewilligd. Dat betekent dat van het totaal van 37.850 asielzoekers dat in de genoemde periode voldeed aan de eisen voor het verkrijgen van een twv, ongeveer vier procent een twv verkreeg om toe te treden tot de arbeidsmarkt.

6.4. Voor haar oordeel vindt de Afdeling ook steun in het arrest van het Hof van 14 januari

2021, K.S. en M.H.K., ECLI:EU:C:2021:11, waarin het Hof onder punt 68 heeft overwogen dat de toegang tot de arbeidsmarkt valt onder de opvangvoorzieningen in de zin van artikel 2, aanhef en onder f, van de Opvangrichtlijn. Deze opvangvoorzieningen vat het Hof op als de rechten en voordelen die de Opvangrichtlijn toekent aan elke persoon die om internationale bescherming verzoekt en van wie het verzoek niet definitief is beslecht. Uit deze overweging volgt dus dat de toegang tot de arbeidsmarkt een recht is dat asielzoekers in beginsel hebben en daarmee de algemene regel is. Uit de arresten van het Hof van 5 april 2022, G.D., ECLI:EU:C:2022:258, punt 40, en 31 maart 2022, I.A., ECLI:EU:C:2022:237, punt 56, volgt dat een beperking of uitzondering op zo'n algemene regel strikt moet worden uitgelegd. Gelet op deze rechtspraak moet de in artikel 15, tweede lid, van de Opvangrichtlijn opgenomen uitzondering dat lidstaten mogen bepalen onder welke voorwaarden asielzoekers toegang krijgen tot de arbeidsmarkt, strikt worden uitgelegd.

Onder punt 70 van het arrest K.S. en M.H.K. heeft het Hof eraan herinnerd dat de Europese Commissie heeft benadrukt dat de toegang tot de arbeidsmarkt zowel aan de persoon die om internationale bescherming verzoekt als aan de gastlidstaat ten goede komt. Een vereenvoudiging van de toegang van deze verzoekers tot de arbeidsmarkt kan hun isolement en sociale uitsluiting voorkomen, die vanwege hun precare situatie des te groter is. Ook de zelfstandigheid van aanvragers van internationale bescherming, die een van de doelstellingen van de Opvangrichtlijn is, wordt hierdoor bevorderd. Onder punt 71 heeft het Hof erop gewezen dat omgekeerd het feit dat de aanvrager van internationale bescherming de toegang tot de arbeidsmarkt wordt verhinderd, in strijd is met dat doel, en daarnaast kosten meebrengt voor de betrokken lidstaat, omdat deze extra sociale uitkeringen moet betalen.

6.5. Dat asielzoekers in Nederland al na zes maanden na het indienen van een asielaanvraag toegang hebben tot de arbeidsmarkt in plaats van na negen maanden, zoals artikel 15, eerste lid, van de Opvangrichtlijn als maximale termijn mogelijk maakt, leidt niet tot een ander oordeel. De Opvangrichtlijn laat de lidstaten de keuze om gunstigere bepalingen vast te stellen. De Afdeling wijst op punt 28 van de considerans en artikel 4 van de Opvangrichtlijn. Nederland heeft ervoor gekozen om asielzoekers al na zes maanden toegang te verlenen tot de arbeidsmarkt, maar deze gunstigere voorwaarde laat onverlet dat de 24-weken-eis, gelet op wat hiervoor onder 6.3 is overwogen, afbreuk doet aan het doel en nuttig effect van de Opvangrichtlijn, waar deze de effectieve toegang na afloop van de zesmaandentermijn belemmert.

Geen rechtvaardiging

7. De Opvangrichtlijn geeft minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten. Een van deze normen is dat lidstaten gelet op artikel 15, tweede lid, van de Opvangrichtlijn effectieve toegang tot de arbeidsmarkt moeten bieden. Gelet op wat de Afdeling hiervoor onder 6.3, heeft overwogen, voldoet de 24wekeneis niet aan deze minimumnorm. Omdat de Opvangrichtlijn geen uitzondering toestaat op de verplichting van een lidstaat om ervoor te zorgen dat asielzoekers effectief toegang hebben tot de arbeidsmarkt, komt de Afdeling niet toe aan de beoordeling van de door de Raad van Bestuur aangevoerde rechtvaardigingen.

24-weken-eis is onverbindend

8. De Afdeling overweegt concluderend dat de 24-weken-eis afbreuk doet aan het doel en nuttig effect van de Opvangrichtlijn. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat deze eis in strijd is met artikel 15, tweede lid, van de Opvangrichtlijn. De Afdeling acht de 24-weken-eis als bedoeld in artikel 6.2, eerste lid, aanhef en onder c, van het BuWav 2022 dan ook, net als de rechtbank, onverbindend. Anders dan de Raad van Bestuur betoogt, is dit oordeel niet te

verstrekking en had de rechtbank niet eerst moeten bezien of de 24-weken-eis in dit geval buiten toepassing kon worden gelaten. Gelet op het hiervoor onder 5.2 uiteengezette kader over de exceptieve toetsing, toetst de bestuursrechter immers eerst de rechtmatigheid van een algemeen verbindend voorschrift. Dat heeft de rechtbank ook gedaan. Omdat artikel 6.2, eerste lid, aanhef en onder c, van het BuWv in strijd is met hogere regelgeving, heeft de rechtbank dit terecht onverbindend verklaard.

Hoe nu verder?

9. Zoals volgt uit de uitspraak van vandaag, [ECLI:NL:RVS:2023:4341](#), onder 11, heeft de Afdeling zich ook voor de vraag gesteld gezien of het mogelijk is om een andere beperking te hanteren in het aantal weken dat toegang wordt verleend tot de arbeidsmarkt aan asielzoekers. Zoals de Afdeling hiervoor uiteen heeft gezet, is het doel van de Opvangrichtlijn het bevorderen van de zelfstandigheid van asielzoekers en het waarborgen dat zij eerlijke kansen krijgen om tot de arbeidsmarkt toe te treden (zie hiervoor onder 6). Gelet op wat het Hof in het arrest K.S en M.H.K. heeft overwogen (zie hiervoor onder 6.4), is de toegang tot de arbeidsmarkt een recht dat de Opvangrichtlijn toekent aan asielzoekers. Volgens het Hof is het in strijd met het doel van de Opvangrichtlijn dat voor een asielzoeker de toegang tot de arbeidsmarkt wordt verhinderd. Dat een tijdsbeperking de toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers verhindert blijkt uit het eindrapport van Regioplan (zie hiervoor onder 6.3). De Afdeling is van oordeel dat de geschiedenis van de totstandkoming van de Opvangrichtlijn en de overwegingen van het Hof in het arrest K.S. en M.H.K., in het licht van het eindrapport van Regioplan, erop wijzen dat ook een andere tijdsbeperking van het recht op daadwerkelijke toegang tot de arbeidsmarkt afbreuk zou kunnen doen aan het doel en nuttig effect van de Opvangrichtlijn. Dit oordeel beperkt zich tot de asielzoekers die op grond van artikel 6.2, eerste lid, aanhef en onder a, van het BuWv 2022 zes maanden na het indienen van een asielaanvraag arbeid mogen verrichten. Als de wet- en regelgever overweegt om de toegang tot de arbeidsmarkt voor deze asielzoekers te onderwerpen aan een andere tijdsbeperking, dan is het aan hem om nader te bezien in hoeverre dat verenigbaar is met de achtergrond en doelstellingen van de Opvangrichtlijn.

Prejudiciële vragen?

10. Volgens de Afdeling bestaat er, gelet op de arresten van het Hof van 6 oktober 1982, Cilfit, [ECLI:EU:C:1982:335](#), punten 13 en 14 en 16, en 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management, [ECLI:EU:C:2021:799](#), punt 36, geen aanleiding tot het stellen van prejudiciële vragen, zoals de Raad van Bestuur heeft verzocht, omdat mede gelet op de rechtspraak van het Hof redelijkerwijs geen twijfel kan bestaan over de wijze waarop de opgeworpen vraag moet worden beantwoord.

Conclusie en uitkomst in deze zaak

11. Uit wat de Afdeling hiervoor heeft overwogen volgt dat de Raad van Bestuur de 24-weken-eis niet mag hanteren.

11.1. Voor deze zaak betekent dit dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat het besluit van 4 november 2022 in strijd is met artikel 15, tweede lid, van de Opvangrichtlijn. De rechtbank heeft dat besluit daarom terecht vernietigd. De rechtbank heeft ook terecht het besluit van 26 juli 2022 herroepen en de aanvraag niet ontvankelijk verklaard, omdat de periode waarvoor om een twv is gevraagd is verstreken en [wederpartij] ten tijde van de uitspraak van de rechtbank in het bezit was van een nieuwe twv. Deze nieuwe twv was geldig van 23 januari 2023 tot 10 juli 2023. De voorzieningenrechter van de rechtbank Midden-Nederland heeft hangende een beroepsprocedure over de nieuwe twv bij uitspraak van 27

juni 2023, in zaak nr. 23/2251, een voorlopige voorziening getroffen. Deze voorlopige voorziening houdt in dat [wederpartij] moet worden behandeld alsof zijn werkgever in het bezit is van een twv voor hem tot aan de uitspraak op het beroep. Naar de huidige van stand van zaken zoals die bij de Afdeling bekend is, is er nog geen uitspraak gedaan op het beroep in die procedure.

12. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt bevestigd.

13. De Raad van Bestuur moet de in hoger beroep gemaakte proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. veroordeelt de Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen tot vergoeding van bij [wederpartij] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.674,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

III. bepaalt dat van de Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen een griffierecht van € 548,00 wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Sevenster, voorzitter, en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt en mr. J.H. van Breda, leden, in tegenwoordigheid van mr. S.A. Overeem, griffier.

w.g. Sevenster
voorzitter

w.g. Overeem
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 29 november 2023

899