

Aanpassing Wet arbeid vreemdelingen i.v.m. implementatie herziene Opvangrichtlijn (EU) 2024/1346

Doel voorstel

Op 14 mei 2024 heeft de Europese Raad het EU-migratie- en asielpact goedgekeurd. Deze nieuwe regels hebben als doel het Europese asielstelsel effectiever te maken en de solidariteit tussen lidstaten te vergroten. Onderdeel van het pact is de Europese Opvangrichtlijn 2024/1346 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (hierna: Opvangrichtlijn). Een onderdeel hiervan is het geven van toegang tot de arbeidsmarkt. Met de onderhavige aanpassing van de Wet arbeid vreemdelingen (hierna: Wav) wordt de herziene Opvangrichtlijn voor wat betreft de toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers geïmplementeerd. De aanpassing van de Wav behelst het opnemen van een nieuwe dwingende weigerings- en intrekingsgrond voor tewerkstellingsvergunningen (hierna: TWV) voor asielzoekers die geen toegang (meer) hebben tot de arbeidsmarkt. De herziene Opvangrichtlijn moet uiterlijk 12 juni 2026 zijn geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving.

Oordeel UWV

SZW heeft UWV verzocht te onderzoeken of en onder welke voorwaarden de implementatie van de herziene Europese Opvangrichtlijn uitvoerbaar en haalbaar is per 12 juni 2026.

Het opnemen van een nieuwe weigerings- en intrekingsgrond voor TWV's in de Wav is uitvoerbaar, mits voldaan wordt aan de in deze U-toets toegelichte randvoorwaarden:

- de Basisregistratie Personen (hierna: BRP) wordt gebruikt als bronadministratie voor (wijzigingen in) verblijfstitelcodes;
- er moeten onderscheidende verblijfstitelcodes in BRP worden gerealiseerd door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND);
- het Burgerservicenummer (hierna: BSN) wordt een verplicht gegeven bij de aanvraag van een TWV en asielzoekers moeten daarom op het moment dat de TWV door de werkgever wordt aangevraagd al beschikken over een BSN;
- wijzigingen in verblijfstitelcodes moeten tijdig en accuraat in de BRP verwerkt worden door de IND;
- er moeten actuele adresgegevens van de asielzoeker bekend zijn.

De randvoorwaarde dat het BSN een verplicht gegeven wordt bij de aanvraag van een TWV door een werkgever voor asielzoekers, vergt naar de mening van UWV een aanpassing in de (lagere) regelgeving. Dit werd evenwel pas duidelijk bij het opstellen van deze uitvoeringstoets. SZW heeft daarop aanvullend op het verzoek om een uitvoeringstoets per brief d.d. 27 maart jl. toegezegd in nauwe afstemming met UWV en andere betrokken partijen te verkennen of en hoe een dergelijke verplichtstelling mogelijk is. Daarbij is afgesproken dat voor het geval uit de verkenning blijkt dat het (juridisch of om andere redenen) niet mogelijk is deze verplichting (tijdig) te realiseren, SZW parallel samen met UWV en andere ketenpartners zal bezien op welke wijze anderszins aan de voor UWV noodzakelijke randvoorwaarde invulling gegeven kan worden.

Oordeel:

1. **Ja** (uitvoerbaar)
2. **Ja, mits (uitvoerbaar mits in het voorstel rekening wordt gehouden met de gemaakte opmerkingen)**
3. **Nee, tenzij** (niet uitvoerbaar tenzij het voorstel op onderdelen wordt aangepast)
4. **Nee** (niet uitvoerbaar vanwege ernstige bezwaren)

Kader

Het implementeren van het hier beoordeelde voorstel vereist inzet van schaarse ICT- capaciteit. UWV en SZW hebben afgesproken om periodiek in samenspraak te bezien welke keuzes we gaan maken over de inzet van beschikbare ICT- capaciteit. Dit geldt voor het implementeren van zowel nieuwe wet- en regelgeving als overige verandertrajecten binnen UWV.

Voor het verstrekken van de implementatieopdracht zal hier duidelijkheid over moeten zijn. Op dat moment zal UWV in de gelegenheid worden gesteld om de U-toets te herijken, wat tot een ander oordeel over de uitvoerbaarheid zou kunnen leiden.

Voor het oordeel over de haalbaarheid van de implementatie per 12 juni 2026, geldt nadrukkelijk een voorbehoud. Voor de benodigde (systeem)aanpassingen er sprake van ketenafhankelijkheid wat gereede risico's geeft op uitloop tot na de implementatiedatum.

Toelichting

In de Wav is geregeld onder welke voorwaarden asielzoekers mogen werken. Bij de asielaanvraag van nieuwkomers zal er op grond van de herziene Opvangrichtlijn een onderscheid gemaakt gaan worden tussen mensen die geen of weinig kans maken op een verblijfsvergunning (versnelde procedure) en mensen die wel kans maken op een verblijfsvergunning (reguliere procedure). Dit onderscheid is bepalend voor het recht op toegang tot de arbeidsmarkt. In welke categorie de asielaanvraag van de asielzoeker valt moet derhalve voor UWV herkenbaar zijn. UWV zal hiervoor over actuele informatie van de IND moeten beschikken om de Opvangrichtlijn uit te kunnen voeren. Dit vergt geautomatiseerde gegevensdeling. UWV gaat er voor deze U-toets van uit, dat IND het onderscheid in categorieën asielzoekers registreert via onderscheidende verblijfstitelcodes in de BRP. BRP als bronadministratie gebruiken, is het meest robuust en toekomstbestendig. Deze optie is verkend en blijkt voor UWV en IND de meest efficiënte en minst kostbare route van geautomatiseerde verwerking van gegevens.

Voor het realiseren van deze werkwijze is er sprake van grote afhankelijkheid van andere partijen in de keten. Het aanmaken van nieuwe codes voor verblijfstitels is voor de IND een ingewikkeld en tijdrovend proces, omdat zij hiervoor afhankelijk zijn van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) en het ministerie van Binnenlandse Zaken. Dit maakt de haalbaarheid van tijdige implementatie risicovol.

UWV doet een appèl op SZW om zich in te spannen richting de verantwoordelijke ministeries/organisaties om tijdig de onderscheidende verblijfstitelcodes in de BRP en het verstrekken van BSN's aan nieuwkomers te realiseren. Voor een tijdige implementatie is nadrukkelijk ook de coördinatie en monitoring op het gehele proces - door het voor de implementatie van de Opvangrichtlijn verantwoordelijk ministerie (Asiel en Migratie) - randvoorwaardelijk.

De beoogde geautomatiseerde werkwijze maakt het noodzakelijk dat een BSN direct al op het moment van de aanvraag van een TWV beschikbaar is en door de werkgever vermeld wordt bij de aanvraag. Een BSN is namelijk de identificatiesleutel om de BRP te kunnen raadplegen voor de beoordeling of de asielzoeker waarvoor een werkgever een TWV aanvraagt in de categorie valt die toegang heeft tot de arbeidsmarkt (i.e. mag werken).

Onder de huidige werkwijze vindt de toets of een asielzoeker (al) mag werken plaats door een handmatige uitvraag bij IND en is een BSN niet nodig en daarom ook niet verplicht op het moment van de aanvraag van een TWV. Voorts is UWV op grond van de huidige regelgeving niet verplicht om een TWV te weigeren of een verleende TWV in te trekken wanneer een asielzoeker niet (meer) mag werken. Deze verplichting geldt onder de hernieuwde Opvangrichtlijn wel. De weigerings- en intrekingsgrond die nu in de Wav wordt opgenomen heeft een dwingend karakter. UWV kan slechts aan deze verplichting voldoen als UWV bij wijziging van de verblijfstitel van asielzoekers geautomatiseerd signalen hierover ontvangt. Ook hiervoor is het BSN noodzakelijk als identificatiesleutel.

Om het BSN een verplicht gegeven te laten zijn bij de aanvraag door een werkgever van een TWV voor asielzoekers, is naar de mening van UWV een aanpassing in de (lagere) regelgeving nodig. Met SZW is afgesproken dat hierop door hen samen met de ketenpartners wordt geacteerd en dat voor het verstrekken van de implementatieopdracht hier duidelijkheid over moet zijn.

Gelet op de huidige achterstanden bij de inschrijving in de BRP en het verkrijgen van een BSN is het daarnaast van belang dat een asielzoeker die wil en mag werken snel(ler) over een BSN kan beschikken.

Als randvoorwaarde geldt daarnaast dat er actuele adresgegevens van de asielzoeker bekend zijn. Dit is relevant voor de uitvoering ingeval van een uitkering. Voor het corresponderen over het recht op uitkering, is het belangrijk dat UWV ten tijde van de uitkeringsaanvraag en tijdens de uitkering over de juiste adresgegevens beschikt. Tijdige verwerking van deze gegevens in de BRP is hiervoor randvoorwaardelijk.

Tot slot geldt als randvoorwaarde dat mutaties in de verblijfstitelcode van een asielzoeker tijdig en adequaat door IND worden verwerkt. De verblijfscode zoals vermeldt in BRP op het moment van aanvraag van een TWV, uitkering of inschrijving van een asielzoeker als werkzoekende, zijn voor UWV het uitgangspunt bij de TWV verstrekking en/of de beoordeling van het recht op uitkering en werkzoekendendienstverlening.

Voor UWV intern geldt dat er een zogenoemde adhoc-service door de divisie Gegevensdiensten ontwikkeld moet worden. Deze kan naar verwachting begin 2027 gereed zijn. Deze ad hoc service is nodig om asielzoekers zonder arbeidsverleden op te nemen in de UWV Personen Administratie (hierna: UPA) en de divisie Werkbedrijf (en afdeling AJD) aan te sluiten op de continue (door-)levering van signalen en mutaties. Tot het moment dat deze service beschikbaar is, kan langs een workaround gewerkt worden. Dit heeft daarom geen impact op de haalbaarheid van de invoeringsdatum van de Opvangrichtlijn (12 juni 2026). Ten behoeve van verwerking van signalen en mutaties door de divisie Werkbedrijf zal het Autorisatiebesluit BRP voor UWV aangepast moeten worden. Een verzoek daartoe zal worden ingediend bij de RvIG.

Uitvoeringskosten

Totale kosten (€ mln)	2025	2026	2027	2028 en verder
Incidentele kosten	0,4	1,2	0,4	-
Structurele kosten	-	0,1	0,2	0,2
Totale kosten	0,4	1,3	0,6	0,2

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
2. Uitgangspunten/ voorwaarden	5
3. Beoordelingspunten	8
1. Uitvoerbaarheid	8
2. Effectiviteit	8
3. Effecten voor klanten	9
4. Handhaafbaarheid	10
5. Informatie- en gegevenshuishouding	10
6. Minimale implementatietermijn	10
7. Eenmalige en structurele effecten op de uitvoeringskosten	11
8. Gevolgen voor de verantwoordings-en beleidsinformatie	11

1. Inleiding

Verzoek tot uitvoeringstoets: Aanpassing Wet arbeid vreemdelingen i.v.m. implementatie van de herziene Europese Opvangrichtlijn

Datum: 24 januari 2025

Ons kenmerk: 202510

In voorliggende uitvoeringstoets beoordeelt UWV het voorstel op de volgende aspecten:

1. Uitvoerbaarheid
2. Effectiviteit
3. Effecten voor klanten
4. Handhaafbaarheid
5. Informatie- en gegevenshuishouding
6. Minimale implementatietermijn
7. Eenmalige en structurele effecten op de uitvoeringskosten
8. Verantwoordings- en beleidsinformatie

Samenhang met aanpalende U-toetsen

- De onderhavige aanpassing van de Wav is onderdeel van de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact 2026. De coördinatie van de implementatie van het migratie- en asielpact ligt bij het Ministerie van Asiel en Migratie.
- De aanpassing van de Wav ziet voor deze U-toets enkel toe op de toevoeging van een nieuwe dwingende weigerings- en intrekingsgrond voor aanvragen van een TWV door werkgevers die asielzoekers in dienst nemen, respectievelijk hebben.
- Op een later moment zullen naar verwachting in lagere regelgeving (BuWav e/o RuWav) nog andere wijzigingen volgen, waaronder wijziging van de zogenoemde wachttermijn (i.e. de periode dat de asielaanvraag in behandeling moet zijn, voordat de asielzoeker mag werken). Hierop zal op dat moment een U-toets gedaan worden.
- Er is samenhang met de volgende (uitgebrachte en op korte termijn uit te brengen) U-toetsen:
 - De uitgebrachte U-toets op het initiatiefwetsvoorstel van Kamerlid Podt 'Verbetering toegang arbeidsmarkt nieuwkomers' (RvB d.d. 18-02-2025).
Het initiatiefwetsvoorstel gaat uit van vervanging van de TWV-plicht door een meldplicht zoals deze nu voor ontheemden uit Oekraïne geldt. UWV heeft dit ontraden omdat het controlemechanisme dat de TWV-plicht omvat, komt te vervallen.
Voor onderhavige U-toets sluiten we aan bij de nu geldende wetgeving, namelijk dat er een TWV-plicht geldt voor werkgevers die asielzoekers in dienst willen nemen.
 - U-toets 'Vervallen 24-wekeneis' (U-toetstraject is lopend).
Tot 29 november 2023 mochten asielzoekers maximaal 24 weken per jaar werken. De Raad van State oordeelde dat deze eis in strijd was met de Europese Opvangrichtlijn. Er is sinds 29 november 2023 geen beperking meer in het aantal weken dat asielzoekers per jaar mogen werken. UWV handelt hier al naar, de uitspraak wordt nu in de wetgeving vastgelegd.

2. Uitgangspunten/ voorwaarden

Huidige situatie

In de Wav is geregeld onder welke voorwaarden asielzoekers mogen werken. Dit geldt voor asielzoekers van wie de asielaanvraag ten minste zes maanden in behandeling is en die recht hebben op opvang door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Zij mogen werken mits aan de werkgever een TWV is afgegeven. UWV, Arbeidsjuridische dienstverlening (AJD), is belast met de verstrekking van TWV's.

Het huidige proces is, dat werkgevers bij UWV een TWV aanvragen. UWV controleert bij een aanvraag of de asielzoeker volgens de voorwaarden mag werken. De benodigde informatie hiervoor wordt nu handmatig op casusniveau uitgevraagd bij de IND en bij COA.

De TWV-vereiste heeft ook invloed op het recht op een uitkering. Bij een uitkeringsaanvraag van een asielzoeker moet UWV controleren of de werkgever voor de betreffende asielzoeker over een TWV beschikte en of de asielzoeker rechtmatig in Nederland verblijft aan de hand van de verblijfstitelcode. De TWV-vereiste is tevens relevant voor de dienstverlening aan werkzoekende asielzoekers.

Nieuwe situatie

Bij de asielaanvraag van nieuwkomers zal een onderscheid gemaakt worden tussen asielzoekers die geen of weinig kans maken op een verblijfsvergunning (versnelde procedure) en asielzoekers die wel kans maken op een verblijfsvergunning (reguliere procedure). Dit onderscheid is bepalend voor het recht op toegang tot de arbeidsmarkt.

De categorieën asielzoekers die geen toegang hebben tot de arbeidsmarkt zijn onder de herziene Opvangrichtlijn expliciet bepaald¹. Eventueel al verleende toegang tot de arbeidsmarkt voor deze categorieën moet worden ingetrokken. Het gaat om asielzoekers van wie de asielaanvraag in de versnelde procedure wordt behandeld en het niet waarschijnlijk is dat hun aanvraag zal worden ingewilligd, bijvoorbeeld omdat:

- de asielzoeker uit een veilig land van herkomst komt;
- er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat de asielzoeker een gevaar vormt voor de nationale veiligheid of de openbare orde van de lidstaat;
- de asielzoeker bij de indiening van het asielverzoek en de toelichting van de feiten alleen aangelegenheden aan de orde heeft gesteld die niet ter zake doen om uit te maken of hij of zij in aanmerking komt voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet; of
- de verzoeker de autoriteiten opzettelijk heeft misleid door valse informatie of documenten te verstrekken.

Dublinclaimanten die een overdrachtsbesluit hebben gekregen² wordt eveneens geen toegang tot de arbeidsmarkt verstrekt of wordt de al verleende toegang tot de arbeidsmarkt ingetrokken.

Onder de versnelde asielprocedure kunnen ook categorieën asielzoekers terecht komen die niet uitgesloten worden van de toegang tot de arbeidsmarkt. Het gaat om asielzoekers die in de versnelde procedure terecht komen, omdat:

- het een volgend verzoek is, maar geen niet-ontvankelijk verzoek;
- de verzoeker zich zonder goede reden niet zo spoedig mogelijk bij de autoriteiten heeft gemeld; of
- de verzoeker de nationaliteit heeft van een land waarvan het gemiddelde inwilligingspercentage lager dan 20% is.

Zij mogen werken maar na inachtneming van een (langere) wachttermijn.

Asielzoekers van wie de asielaanvraag onder de reguliere aanvraagprocedure wordt behandeld, hebben wel toegang tot de arbeidsmarkt. Volgens de herziene Opvangrichtlijn moeten zij binnen maximaal zes maanden toegang krijgen. In de huidige regelgeving³ voldoet Nederland al aan deze termijn. SZW overweegt nog of deze termijn aangepast (korter) wordt. Dit zal dan in lagere regelgeving geregeld worden en alsdan een U-toets vergen.

Voor de implementatie van de differentiatie in groepen asielzoekers in de herziene Opvangrichtlijn wordt een dwingende weigerings- en intrekkinggrond in de Wav opgenomen. Deze gronden zijn nodig om de in de Opvangrichtlijn bedoelde categorieën asielzoekers toegang tot de arbeidsmarkt te weigeren of al

¹ Artikel 42 van de Asielprocedureverordening

² Wanneer een andere EU-lidstaat verantwoordelijk is voor de inhoudelijke behandeling van het asielverzoek, dient de IND een verzoek om overdracht in bij het andere land. Dit is de zogenaamde Dublin-claim. Als de claim door het andere Dublinland wordt geaccepteerd, ontvangt de vreemdeling een overdrachtsbesluit.

³ Onder de huidige Opvangrichtlijn geldt een maximale termijn van negen maanden, Nederland maakt gebruik van de mogelijkheid positief af te wijken en hanteert nu (al) een termijn van 6 maanden.

verleende toegang in te trekken. Met deze wijziging van de Wav blijft ongewijzigd dat werkgevers een TWV moeten aanvragen als ze een asielzoeker in dienst willen nemen.

Randvoorwaarden voor de uitvoering

Samenvattend is het onderscheid in categorieën asielzoekers waarvoor een weigerings- en intrekingsgrond in de Wav wordt opgenomen:

Mensen in de reguliere procedure	Mensen in de versnelde procedure	Dublinclaimanten
Toegang tot de arbeidsmarkt (na wachttermijn)	Groep 1: Uitgesloten van toegang tot de arbeidsmarkt Groep 2: Toegang tot de arbeidsmarkt na (langere) wachttermijn	Uitgesloten van toegang tot de arbeidsmarkt

De volgende randvoorwaarden gelden voor de uitvoering:

- *UWV gebruikt de BRP als bronadministratie*

UWV moet tijdig over actuele informatie van de IND beschikken om de herziene Opvangrichtlijn uit te kunnen voeren. Hiervoor is geautomatiseerde gegevensdeling nodig. UWV gaat er voor deze U-toets van uit, dat de IND het onderscheid in categorieën asielzoekers registreert via onderscheidende codes voor de verblijfstitels in de BRP. Deze optie is verkend en blijkt voor UWV en IND de meest efficiënte en minst kostbare route van geautomatiseerde verwerking van gegevens.

- *Onderscheidende verblijfstitelcodes*

IND bepaalt onder welke behandelprocedure de asielaanvraag van de asielzoeker valt.

Om vast te kunnen stellen of asielzoekers mogen werken en of zij in voorkomende gevallen recht hebben op dienstverlening en een uitkering is het voor UWV noodzakelijk dat de IND onderscheidende codes realiseert waardoor herkenbaar is onder welke groep de betreffende asielzoeker valt. Extra complexiteit is dat lopende de behandelprocedure van de asielaanvraag een switch tussen de categorieën aan de orde kan zijn (dus van regulier naar versneld of omgekeerd).

Om steeds over de actuele verblijfstitel van asielzoekers te beschikken voor wie werkgevers een TWV aanvragen of die een beroep op een uitkering of dienstverlening doen en om een TWV te kunnen weigeren of een verleende TWV in te kunnen trekken, is geautomatiseerde gegevensuitwisseling nodig. Hiervoor sluit UWV aan bij de bronadministratie van BRP en UPA:

- de verschillende groepen asielzoekers worden door de IND opgevoerd met onderscheidende verblijfstitels in hun systeem Basis Voorziening Vreemdelingen (BVV), welke gekoppeld is met de BRP;
- de mutaties op verblijfstitels worden aan UWV doorgegeven in de dagelijkse BRP-mutaties;
- in UPA worden de nieuwe waarden in de bestaande tabel met de verblijfstitel opgenomen;
- divisies/afdelingen binnen UWV die uitvoeringstaken of dienstverlening bieden aan de doelgroep krijgen de verblijfstitels geleverd met de bestaande mutatieservice op UPA.
- de divisies/afdelingen binnen UWV moeten een systeemwijziging doorvoeren om de nieuwe verblijfstitels en wijzigingen hierin, in hun processen te signaleren;
- asielzoekers waarvoor een TWV wordt aangevraagd, hebben vaak nog geen arbeidsverleden en staan daarom nog niet in UPA. Om mutaties te ontvangen moeten deze personen nog in UPA toegevoegd worden. Hiervoor wordt door UWV een zogenoemde adhoc service gerealiseerd.

- *BSN en actuele adresgegevens*

UWV heeft voor de uitvoering van de herziene Opvangrichtlijn het BSN in processen en systemen nodig als identificerende sleutel. De geautomatiseerde gegevensdeling maakt het noodzakelijk dat op het moment dat er een TWV door de werkgever wordt aangevraagd de asielzoeker al over een BSN beschikt. Een BSN is nodig om vast te kunnen stellen of een asielzoeker tot de categorie behoort die mag werken en een TWV verstrekt kan worden. Zonder BSN is de controle hierop niet sluitend en bestaat een (reële) kans op identiteitsfraude. Bij ontbreken van een BSN is het ook niet mogelijk om een TWV in te kunnen trekken, wanneer de verblijfstitel van de asielzoeker verandert.

Onder de huidige regelgeving is het niet verplicht om al een BSN te vermelden bij de aanvraag van een TWV.

De verplichting voor het vermelden van het BSN bij de TWV-aanvraag door een werkgever voor een asielzoeker zal in de (lagere) regelgeving geëxpliciteerd moeten worden. Ook is het inlopen van de

wachttijden cruciaal; door de wachttijden in de BRP-straat beschikken asielzoekers op het moment dat zij willen gaan werken nu vaak nog niet over een BSN.

Bijkomend is het nodig, dat de asielzoeker met de juiste adresgegevens bekend is om het recht op uitkering vast te kunnen stellen (woont of verblijft de cliënt in Nederland) en voor het corresponderen over het recht op uitkering ten tijde van de uitkeringsaanvraag en tijdens de uitkering.

- *Tijdige en accurate mutaties*

Voor de toekenning en het intrekken van een TWV, het beoordelen van het uitkeringsrecht en het inschrijven van een asielzoeker als werkzoekende is UWV afhankelijk van tijdige en accurate mutaties in de verblijfstitelcodes door IND. De verblijfstitelcodes zoals vermeldt in BRP op het moment van aanvraag van een TWV, uitkering of inschrijving van een asielzoeker als werkzoekende, zijn voor UWV het uitgangspunt bij de TWV verstrekking en/of de beoordeling van het recht op uitkering en werkzoekendendienstverlening.

Risico's

UWV ziet enkele risico's voor het realiseren van de benodigde (systeem)wijzigingen. Deze hangen voornamelijk samen met de sterke ketenafhankelijkheid:

- Geen tijdig - of een afwijzend besluit over het realiseren van onderscheidende verblijfstitelcodes in de BRP door de systeemeigenaren / verantwoordelijken.
- Obstructie in de keten waardoor het realiseren van de uiterste implementatiedatum van 12 juni 2026 onder druk staat (iedere schakel in de keten moet tijdig zijn wijzigingen doorvoeren, er zijn veel belanghebbenden die het proces kunnen ophouden).
- Juridische belemmeringen voor het opnemen van de verplichting in (lagere) regelgeving, dat de werkgever bij de aanvraag van een TWV voor een asielzoeker het BSN moet vermelden.
- Wachttijden in de BRP-straat en daardoor geen tijdige afgifte van een BSN.
- Eventuele achterstanden of fouten in mutaties aan IND-zijde die doorwerken op de uitvoering van UWV bij het toekennen/intrekken van TWV's en de beoordeling van uitkeringsrecht en werkzoekende dienstverlening.

Om deze risico's te ondervangen is het noodzakelijk dat het verantwoordelijke ministerie (Asiel en Migratie) voor de implementatie van het Asiel en Migratiepact de implementatie over de gehele keten coördineert en monitort.

3. Beoordelingspunten

1. Uitvoerbaarheid

De onder het hoofdstuk Uitgangspunten/voorwaarden, geschetste gegevensuitwisseling voor verblijfstitelcodes, gekoppeld aan de bronadministratie BRP, is noodzakelijk en biedt naar de overtuiging van UWV een robuuste en toekomstbestendige werkwijze.

Dit is zowel van belang voor de diverse partijen in de keten en hun onderlinge samenwerking, als voor de verschillende uitvoeringstaken van UWV zelf, waarbij de verblijfsstatus van een vreemdeling een criterium is voor een adequate beoordeling van het recht op uitkering en/of dienstverlening.

Voor deze werkwijze is het BSN relevant als identificatiesleutel, wat het noodzakelijk maakt dat het BSN een verplicht gegeven wordt bij de aanvraag van een TWV door de werkgever voor een asielzoeker. UWV meent dat deze verplichting een aanpassing vergt in de (lagere) regelgeving. Dit werd evenwel pas duidelijk bij het opstellen van deze uitvoeringstoets. SZW heeft daarop aanvullend op het verzoek om een uitvoeringstoets d.d. 24 januari jl. toegezegd in nauwe afstemming met UWV en andere betrokken partijen te verkennen of en hoe een dergelijke verplichtstelling mogelijk is. Daarbij is afgesproken dat voor het geval uit de verkenning blijkt dat het (juridisch of om andere redenen) niet mogelijk is deze verplichting (tijdig) te realiseren, SZW parallel samen met UWV en andere ketenpartners zal bezien op welke wijze anderszins aan de voor UWV noodzakelijke randvoorwaarde invulling gegeven kan worden. Voor het verstrekken van de implementatieopdracht zal hier duidelijkheid over moeten zijn.

Gelet op de huidige achterstanden bij inschrijving in de BRP en het verkrijgen van een BSN, is het daarnaast van belang dat een asielzoeker die wil en mag werken snel(ler) over een BSN kan beschikken.

Voor het realiseren van de werkwijze is er sprake van grote afhankelijkheid van andere partijen in de keten. Het aanmaken van nieuwe verblijfstitels is voor de IND een ingewikkeld en tijdrovend proces, omdat zij hierbij afhankelijk is van de RvIG en het ministerie van Binnenlandse Zaken. Dit maakt de haalbaarheid van tijdige implementatie risicovol.

UWV is slechts één van de partijen in de keten en voor een tijdige implementatie en goede uitvoering van de Opvangrichtlijn afhankelijk van de andere partijen.

UWV doet een appèl op SZW om zich in te spannen richting de verantwoordelijke ministeries/organisaties om tijdig de onderscheidende verblijfstitelcodes in de BRP en het verstrekken van BSN's aan asielzoekers te realiseren. Voor een tijdige implementatie is nadrukkelijk ook de coördinatie en monitoring op het gehele proces - door het voor de implementatie van de Opvangrichtlijn verantwoordelijk ministerie (Asiel en Migratie) - randvoorwaardelijk.

Intern voor UWV zal er een zogenoemde adhoc service worden ontwikkeld. Deze is nodig om de divisie Werkbedrijf (en afdeling AJD) aan te sluiten op de continue (door-)levering van signalen en mutaties. Deze service zal naar verwachting begin 2027 beschikbaar zijn. Tot die tijd kan op basis van een workaround gewerkt worden. Dit heeft derhalve geen impact op de haalbaarheid van de invoeringsdatum van de Opvangrichtlijn (12 juni 2026). Ten behoeve van verwerking van signalen en mutaties door de divisie Werkbedrijf zal het Autorisatiebesluit BRP voor UWV aangepast moeten worden. Een verzoek daartoe zal worden ingediend bij RvIG.

2. Effectiviteit

Het onderscheid in toegang tot de arbeidsmarkt naar categorieën asielzoekers voegt extra complexiteit toe voor de uitvoering, terwijl het aandeel van de asielzoekers dat onder de versnelde procedure geen toegang tot de arbeidsmarkt krijgt op basis van de prognosedata van de IND naar verwachting relatief beperkt zal zijn.

De complexiteit wordt met name veroorzaakt doordat gaande de behandelprocedure van de asielaanvraag een switch in categorie aan de orde kan zijn waaronder de betreffende asielzoeker valt. Dit kan betekenen dat een asielzoeker eerst wel mocht werken en door de switch niet meer mag werken. In het verlengde daarvan moet UWV een eventueel verleende TWV intrekken (intrekkingsgrond) en kan er mogelijk sprake zijn van impact op het recht op uitkering. Het recht op een WW-uitkering blijft in dit geval bestaan als betrokkene beschikbaar is. Uitsluiting voor WW volgt

niet uit de intrekingsgrond. Als het de bedoeling is van SZW om wel een uitsluitingsgrond voor de WW in te regelen, dan moet dat onderzocht en separaat geregeld worden.

Op basis van data van de IND is in kaart gebracht om welke aantallen het in potentie⁴ zou kunnen gaan, waarbij opgemerkt wordt dat de asielinstroom per jaar fluctueert.

- In de [Meerjarenproductieprognose](#) van de IND is de verwachte nieuwe asielinstroom voor 2026 bepaald op 44.000 personen (midden scenario);
- De IND gaat ervan uit dat:
 - o 60% in de reguliere procedure komt (wel toegang tot de arbeidsmarkt), zijnde 26.400 personen;
 - o en 40% in de versnelde procedure komt, zijnde 17.600 personen;
 - o iets minder dan 2/3 van de personen in de versnelde procedure onder een categorie valt die wel (na een langere wachttermijn) toegang krijgt tot de arbeidsmarkt, zijnde 11.600 personen;
 - o derhalve 6000 personen geen toegang tot de arbeidsmarkt krijgen, wat op de geprognostiseerde asielinstroom een percentage is van ongeveer 13,5%.

In deze prognose is niet meegenomen dat gedurende de asielprocedure, asielzoekers kunnen switchen in de behandelprocedure. Het is te verwachten dat veel van de asielzoekers die in de versnelde procedure komen, bezwaar zullen maken bij de IND om in de reguliere procedure te komen. Een switch van regulier naar versneld zal naar verwachting niet vaak voorkomen, maar er moet in de processen wel rekening mee gehouden worden, wat een investering vergt voor de noodzakelijke geautomatiseerde gegevensuitwisseling.

3. Effecten voor klanten

Effecten voor werkgevers

- o Dat het recht om te mogen werken gedurende de asielprocedure kan wijzigen, kan in negatieve zin effect hebben op de motivatie van werkgevers om mensen uit deze doelgroep aan te nemen.
- o Het intrekken van een TWV voorkomt onrechtmatige tewerkstelling van asielzoekers door de werkgever en boetes hiervoor.

Onder de huidige regelgeving geeft UWV een TWV af voor de duur van het W-document van de asielzoeker en kan UWV een TWV weigeren of intrekken bij wijziging van de verblijfstitel van de asielzoeker. UWV ontvangt echter nu geen signalen van de IND bij wijziging van de verblijfstitel van de asielzoeker. Hierdoor kan UWV de TWV feitelijk niet intrekken en de werkgever niet informeren dat de asielzoeker niet meer gerechtigd is om te mogen werken. De asielzoeker wordt geacht zijn werkgever zelf te informeren over zijn statuswijziging zodra er een beslissing is op zijn asielaanvraag, maar dit gebeurt niet altijd consequent.

Door de toevoeging van de dwingende intrekingsgrond in de Wav voor de groep asielzoekers die is uitgesloten van toegang tot de arbeidsmarkt en door de geautomatiseerde gegevensdeling tussen IND en UWV over wijzigingen in de verblijfstitelcode van asielzoekers, kan UWV de werkgever wel informeren.
- o Het intrekken van een TWV heeft impact op de bedrijfsvoering voor de werkgever, omdat hij per direct de asielzoeker niet meer tewerk mag stellen. Wanneer de werkgever de asielzoeker desondanks laat doorwerken, is er sprake van illegale tewerkstelling en kan de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) de werkgever een boete opleggen.
- o De randvoorwaarde dat op het moment van de TWV-aanvraag de asielzoeker al over een BSN moet beschikken (hetgeen onder de huidige werkwijze niet nodig is), kan door de werkgever als (extra) bureaucratische drempel voor de aanvraag van een TWV worden ervaren. Anderzijds heeft deze randvoorwaarde als voordeel dat voor zijn eigen administratieve indienstredingsproces het BSN ook direct beschikbaar is.

Effecten voor cliënten

- o Dat het recht om te mogen werken gedurende de asielprocedure kan wijzigen, en daarmee asielzoekers onzekerheid geeft over hun verblijf, zal effect hebben op de motivatie van asielzoekers om te werken en in hun eigen inkomen te voorzien

⁴ N.b. dit betreft de instroom als totaal, er is geen rekening gehouden met de werkzame leeftijd (> 15 jaar tot 75 jaar volgens definitie CBS)

- De groep die bij aanvang van de asielaanvraag in de versnelde procedure komt en niet mag werken, maar uiteindelijk wel een (voorlopige) verblijfsvergunning krijgt, heeft de lange periode in afwachting van de beslissing niet kunnen participeren op de arbeidsmarkt. Bekend is dat inactiviteit de afstand tot de arbeidsmarkt vergroot en het werkt ook nadelig uit op de integratie in de Nederlandse samenleving
- Door het beschikbaar stellen van een BSN bij de aanvraag van een TWV wordt een belangrijke belemmering weggenomen die asielzoekers ervaren bij de toegang tot de arbeidsmarkt.

4. Handhaafbaarheid

Voor de handhaafbaarheid op uitkeringsrecht en recht op dienstverlening van UWV is het noodzakelijk dat aan de gestelde voorwaarden in deze U-toets wordt voldaan. Dat wil zeggen: onderscheidende verblijfstitelcodes in de BRP waardoor de verschillende categorieën asielzoekers herkenbaar zijn, beschikking over een BSN direct bij de aanvraag van de TWV, actuele adresgegevens en actuele en accurate mutaties bij wijziging van verblijfstitelcodes.

De NLA is verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving op de Wav, voor haar is eveneens inzicht in de verblijfstitelcode en wijzigingen daarin van asielzoekers nodig, om vast te kunnen stellen of de asielzoeker rechtmatig werkt. Gelet op de extra kwetsbaarheid door de ketenafhankelijkheden acht UWV het relevant dat er een goede monitoring wordt ingericht.

5. Informatie- en gegevenshuishouding

UWV moet de nieuwe waarden (onderscheidende verblijfstitelcodes in BRP) van het gegeven 'Verblijfstitel' in de BRP ontsluiten en zijn processen en systemen daarop aanpassen:

- Toevoegen van verblijfstitelcodes aan UPA door Gegevensdiensten.
- Aansluiting /koppeling van de systemen van Uitkeren en van Werkbedrijf /AJD (MAAT) op de mutatiesignalen (tabel 56), om de nieuwe verblijfstitelcodes en wijzigingen in de codes in het aanvraag- en continueerproces te signaleren.
- Aansluiten AJD op de adhoc service van Gegevensdiensten en op BRP.
- Aanpassingen in het datawarehouse.
- Ontsluiten van lijst van verleende TWV's voor Uitkeren.

Behalve dat er sprake is van afhankelijkheid van IND voor tijdige en correcte mutaties is er ook tussen de verschillende processen binnen UWV samenhang en afhankelijkheid. De processen voor het beoordelen van de verzekeringsplicht moeten worden aangepast op de indeling in de verschillende categorieën asielzoekers en Uitkeren beoordeelt de invloed van de TWV op het recht op een uitkering.

De wijzigingen hebben daarnaast gevolgen voor procesinstructies en wetstechnische handboeken van Uitkeren en Werkbedrijf en het informeren en instrueren van de medewerkers in de uitvoering.

Er is ook impact voor E-publicatie vanwege wijzigingen in bestaande en benodigde nieuwe brieven. K&S zal de wijzigingen in regelgeving doorvertalen naar de klantinformatie en hiervoor content aanpassen en toevoegen op uwv.nl en werk.nl, brieven wijzigen en toevoegen en formulieren aanpassen. Daarnaast zal K&S proactief de doelgroep informeren via nieuwsberichten.

In samenwerking met betrokken organisaties ligt er ook een voorlichtende taak vanuit de overheid. . Asielzoekers moeten tijdig beschikken over een BSN en hun weg weten te vinden binnen het sociale stelsel van Nederland. Werkgevers moeten goed geïnformeerd zijn wanneer en onder welke voorwaarden asielzoekers mogen werken.

6. Minimale implementatietermijn

De minimale termijn voor implementatie is 10 maanden. Vanwege de sterke afhankelijkheid van partijen in de keten voor de aanpassing in systemen is het nodig dat UWV uiterlijk op 1 augustus 2025 beschikt over een opdracht en de specificaties van de wijziging.

De ketenafhankelijkheid en ook de interne samenhang van processen en systemen binnen UWV maken het wenselijk dat er uiterlijk 3 maanden voor livegang van de nieuwe verblijfstitelcodes in de BRP een ketentest met de IND en beheerders van het BRP plaatsvindt, om te kunnen testen of UWV de juiste signalen ontvangt en de ICT-systemen op de signalen aanslaan.

7. Eenmalige en structurele effecten op de uitvoeringskosten

De kosten hebben grotendeels te maken met de aanpassing van en aansluiting op ICT-systemen. Dit vergt over de jaren 2025 en 2026 een incidentele investering van in totaal 1,8 mln. En structurele kosten voor onderhoud en beheer van 0,2 mln voor de jaren 2027 en verder. Daarnaast worden er incidentele kosten gemaakt voor de aanpassing van processen, brieven/formulieren en voor communicatie e.d. welke zo'n 0,1 mln bedragen in 2025 en nog 0,03 mln in 2026. En voor de jaren 2026 en 2027 nog extra kosten voor bezwaar en beroep (0,03 mln resp 0,05 mln).

Totale kosten (€ mln)	2025	2026	2027	2028 en verder
Incidentele kosten	0,4	1,2	0,4	-
Structurele kosten	-	0,1	0,2	0,2
Totale kosten	0,4	1,3	0,6	0,2

8. Gevolgen voor de verantwoordings- en beleidsinformatie

UWV kan inzicht geven in het aantal uitkeringen, het aantal ingediende TWV-aanvragen en de besluiten hierover. SZW heeft geen specifieke verantwoordings- en beleidsinformatie gevraagd.