



ARBEIDSMARKTINTEGRATIE VAN PERSONEN DIE INTER- NATIONALE OF HUMANITAIRE BESCHERMING GENIETEN IN NEDERLAND:

Beleid en goede werkwijzen



**ARBEIDSMARKTINTEGRATIE VAN
PERSONEN DIE INTERNATIONALE
OF HUMANITAIRE BESCHERMING
GENIETEN IN NEDERLAND:
Beleid en goede werkwijzen**

Februari 2016

Colofon

Titel	Arbeidsmarktintegratie van personen die internationale of humanitaire bescherming genieten in Nederland: Beleid en goede werkwijzen
Auteurs	Moniek Akerboom Henrika Wörmann emn@ind.minvenj.nl Ministerie van Veiligheid en Justitie Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA) Onderzoek en Analyse (O&A) Nederlands nationaal contactpunt voor het Europees Migratie- netwerk (EMN) Dr. H. Colijnlaan 341 2283 XL Rijswijk Postbus 5800 2280 HV Rijswijk

MANAGEMENTSAMENVATTING

Welke maatregelen voert de Nederlandse overheid uit om de arbeidsmarktintegratie van personen die internationale of humanitaire bescherming genieten te bevorderen? Deze vraag staat centraal in deze EU-brede studie van het Europees Migratienetwerk, waarvan dit rapport de situatie in Nederland beschrijft.

Om deze vraag te beantwoorden, gaat dit rapport in op de wettelijke kaders die de positie van deze personen, in deze studie aangemerkt als 'statushouders,' op de arbeidsmarkt bepalen ten opzichte van andere migranten en Nederlandse burgers. Vervolgens brengt deze studie de inhoud van de door de Nederlandse overheid getroffen maatregelen in kaart die de integratie van statushouders beogen te bevorderen. Daarbij zal zoveel mogelijk worden ingegaan op beleidsmaatregelen die in 2015 golden, alsmede beleidsinitiatieven die mogelijk in de nabije toekomst worden uitgevoerd. Na deze verkenning gaat dit rapport in op goede initiatieven en aandachtspunten binnen het huidige integratiebeleid ten aanzien van statushouders.

Wanneer een vreemdeling een asielaanvraag indient, wordt onderzocht of hij in aanmerking komt voor internationale bescherming als bedoeld in de Kwalificatierichtlijn. Van internationale bescherming is sprake indien de vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming wordt verleend. Deze personen verkrijgen allen de asielstatus, die hen dezelfde rechtspositie verleent op de arbeidsmarkt als Nederlands ingezetenen.

De arbeidstoeleiding van statushouders vindt wettelijk vorm in de Participatiewet. Deze wet is van toepassing op alle Nederlandse burgers en vreemdelingen met een rechtmatig verblijf in Nederland¹ die niet de middelen hebben om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien. Deze wet geeft de rechten en plichten weer die statushouders, net als andere personen met een bijstandsuitkering, hebben ten aanzien van de arbeidsmarkt en de sociale voorzieningen.

Het Nederlandse kabinet heeft in de tweede helft van 2015, als reactie op de verhoogde asiel-instroom, een aantal maatregelen genomen die gericht zijn op de onderwijsdeelname en arbeidsparticipatie van statushouders. In het kader van deze instroom is in augustus een Ministeriële Commissie Migratie opgericht, waarbinnen onder andere maatregelen worden besproken die gericht zijn op de asielprocedure, de opvang van asielzoekers en de verantwoordelijkheidsverdeling binnen de Europese Unie, alsmede het integratieproces van asielzoekers en statushouders. Deze recente maatregelen worden – voor zover mogelijk – in dit onderzoeksrapport opgenomen. Deze studie gaat, naast de Participatiewet, in op zogenoemde integratie-bevorderende factoren: taal en oriëntatie, onderwijs, diplomawaardering, zorg, begeleiding en huisvesting.

Op het gebied van taal en oriëntatie gebiedt de Wet Inburgering statushouders om binnen drie jaar het inburgeringsexamen succesvol af te ronden. Binnen dit inburgerings-

1 Als bedoeld in artikel 8, onderdelen a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000, met uitzondering van de gevallen, bedoeld in artikel 24, tweede lid, van Richtlijn 2004/38/EG.

traject vormt sinds 1 januari 2015 de module 'oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt' een verplicht onderdeel. Op het gebied van onderwijs zijn in het najaar van 2015 maatregelen afgekondigd door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, die de instroom van statushouders binnen het hoger onderwijs bevorderen. Een groot deel van deze maatregelen is gericht op het verbeteren van de taalbeheersing van deze doelgroep. Daarnaast vervult de Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF een belangrijke rol bij de begeleiding en ondersteuning van asielzoekers en statushouders tijdens het volgen van een studie. De waardering van in het buitenland behaalde diploma's wordt verzorgd door EP-Nuffic en de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven, die tevens een indicatie van het onderwijsniveau aanbieden wanneer een statushouder geen diploma's heeft meegenomen.

De maatschappelijke begeleiding van statushouders is een verantwoordelijkheid van de gemeenten, die door middel van een vastgestelde subsidie begeleiding kunnen inkoop bij maatschappelijke organisaties zoals VluchtelingenWerk Nederland. Daarbij worden doorgaans vrijwilligers die woonachtig zijn in de regio ingezet, waardoor wederzijdse contacten kunnen worden gelegd tussen statushouders en de lokale gemeenschap. Op grond van een taakstelling krijgen statushouders door de gemeente een woning toegewezen. Deze maatregel is niet ingevoerd met arbeidstoeleiding als doel, maar draagt daar mogelijk wel aan bij. Tussen regio's bestaan namelijk verschillen wat betreft de arbeidsmarkt en de sectoren waarin vraag is naar personeel. Alle statushouders die niet de middelen hebben om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien, maken aanspraak op financiële bijstand zoals vermeld in de Participatiewet. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze wet is belegd bij gemeenten.

Deskundigen die voor deze studie zijn geïnterviewd geven aan dat de beleidsmaatregelen en projecten die van overheidswege en vanuit het maatschappelijk middenveld worden uitgevoerd een structurele en positieve invloed kunnen uitoefenen op de integratie van statushouders op de arbeidsmarkt. Desondanks onderscheiden zij aandachtspunten die de toegankelijkheid van deze maatregelen beperken. Ten eerste wordt de zelfredzaamheid die van statushouders verwacht wordt ten behoeve van de integratie als niet altijd haalbaar gezien. Er bestaat voor deze doelgroep een groot aantal voorzieningen, maar statushouders zijn niet altijd in staat deze zelfstandig te benutten. Als gevolg van de verhoogde asielinstream wordt beleidsmatig verkend hoe deze doelgroep beter begeleid kan worden. Ten tweede hebben gemeenten (nog) niet altijd een goed beeld van het integratieniveau van de statushouders die in de gemeente gehuisvest worden. Om die reden wordt er niet gericht maatschappelijke ondersteuning ingekocht. De wijze van financiering van deze maatschappelijke begeleiding leidt er daarnaast toe dat jaarlijks opnieuw afspraken worden gemaakt tussen individuele gemeenten en de begeleidingsaanbieder, wat een kostbare aangelegenheid is. Ten derde is een aantal maatregelen wetmatig gedecentraliseerd, terwijl gemeenten – begrijpelijkerwijs - niet altijd de expertise en het budget bezitten om hun diensten beter toe te spitsen op de behoeften van personen die meer aandacht nodig hebben bij de begeleiding naar de arbeidsmarkt, waaronder statushouders.

INHOUD

	Managementsamenvatting	3
	Afkortingenlijst	6
1	Inleiding	9
2	De arbeidsmarktpositie van statushouders	11
2.1	De juridische status van statushouders	11
2.2	De arbeidsparticipatie van statushouders	13
3	Maatregelen ten aanzien van de arbeidsparticipatie van statushouders	17
3.1	Taal en oriëntatie	19
3.2	Onderwijs	21
3.3	Diplomawaardering	24
3.4	Begeleiding en zorg	27
3.4.1	<i>Gezondheidszorg</i>	27
3.4.2	<i>Ondersteuning en maatschappelijke begeleiding</i>	28
3.5	Huisvesting	30
3.6	Re-integratie en bijstand	32
4	Beleidspraktijk: goede werkwijzen en aandachtspunten	37
4.1	Taal en oriëntatie	37
4.2	Onderwijs	39
4.3	Diplomawaardering	40
4.4	Begeleiding en zorg	41
4.5	Huisvesting	43
4.6	Financiële bijstand	45
5	Conclusie	47
	Begrippenlijst	49
	Bibliografie	50
	Lijst van tabellen	
Tabel 1:	Aantal verleningen van de asielstatus, uitgesplitst naar type bescherming, tussen 2010-2015	12
Tabel 2:	De arbeidsmarktpositie van het vluchtelingencohort, niet-westerse allochtonen en autochtonen (15-64 jaar) op 1 januari 2013	15

AFKORTINGENLIJST

ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
BPR	Basisregistratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
BIG	Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
CNV	Christelijk nationaal vakbond
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
ECHO	Expertisecentrum Diversiteitsbeleid
EMN	Europees Migratienetwerk
EP-Nuffic	Europees Platform - Netherlands Universities Foundation for International Cooperation
ESF	European Social fund
EU	Europese Unie
EUR	Euro
EVC	Erkenning van Verworven Competenties
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
GVA	Gemeentelijk Versnellingsarrangement
HBO	Hoger Beroepsonderwijs
IcDW	Informatiecentrum Diplomawaardering
IDW	Internationale Diplomawaardering
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IPO	Interprovinciaal Overleg
IVA	Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten
KNS	Kennis van de Nederlandse Samenleving
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
MBO	Middelbaar Beroepsonderwijs
RVA	Regeling verstrekkingen asielzoekers
RWN	Rijkswet op het Nederlanderschap
RZA	Regeling Zorg Asielzoekers
SBB	Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SUWI	(Wet) Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TWIV	Taskforce Werk en Integratie Vluchtelingen
UAF	Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF
UWV	Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen
V&J	(Ministerie van) Veiligheid en Justitie
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VNO-NCW	Fusie tussen Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO) en het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (NCW)

VSNU	Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten
VWN	VluchtelingenWerk Nederland
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WHW	Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WRGT	Wet Revitalisering Generiek Toezicht
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
Wwb	Wet werk en bijstand

1 INLEIDING

De Europese Commissie benoemt in haar Migratieagenda (2015) de integratie van statushouders als één van de belangrijkste uitdagingen voor Europese lidstaten.² Met het oog op de recente verhoging van de vluchtelingenstroom ten opzichte van voorgaande jaren vormt de succesvolle integratie van statushouders een onderwerp van actueel belang. Tot op heden bestaan op Europees niveau nog geen concrete beleidsmaatregelen om statushouders als specifieke doelgroep te behandelen binnen het integratiebeleid.

In de beleving van statushouders vormt arbeidsparticipatie een essentieel onderdeel van het integratieproces.³ Het hebben van een (betaalde) baan kan hen namelijk een gevoel van trots geven, omdat zij daarmee zichzelf en hun gezin kunnen onderhouden en een positieve bijdrage leveren aan de maatschappij. Tegelijkertijd krijgt deze groep te maken met praktische obstakels die een belemmering kunnen zijn voor een goede startpositie op de arbeidsmarkt, zoals een beperkte taalbeheersing, een beperkt sociaal netwerk en discriminatie.⁴

Dit is niet alleen problematisch voor de statushouder, maar ook voor de samenleving als geheel. Het leidt tot een groter beroep op sociale voorzieningen, terwijl de huidige vergrijzing juist vraagt om een toename van gekwalificeerd personeel. Ook om die reden is het voor overheden van belang dat deze doelgroep een goede startpositie verkrijgt op de arbeidsmarkt.

De centrale doelstelling van dit onderzoek is om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop Europese lidstaten de integratie van statushouders op de arbeidsmarkt beogen te bevorderen. Dit rapport schenkt aandacht aan de wettelijke kaders die het integratiebeleid vormgeven en de organisatie van beleidsmaatregelen in de praktijk. Dit betekent dat zal worden ingegaan op maatregelen op het gebied van taal- en oriëntatieonderwijs, beroeps- en hoger onderwijs, de waardering van diploma's, begeleiding, huisvesting en re-integratie en bijstand. Een belangrijke component van deze studie vormt de uiteenzetting van '*best practices*' en aandachtspunten binnen het huidige integratiebeleid.

Methodologie

Deze studie is uitgevoerd in opdracht van het Europees Migratienetwerk (EMN). Het EMN wordt gefinancierd door de Europese Commissie en heeft als doel om actuele, betrouwbare en waar mogelijk vergelijkbare informatie op het gebied van migratie en asiel te verzamelen. De onderzoeksspecificaties voor deze studie zijn vastgesteld op Europees niveau.

De afdeling Onderzoek&Analyse van de Immigratie- en Naturalisatiedienst is als nationaal EMN-contactpunt in Nederland verantwoordelijk voor de uitvoering van deze stu-

2 European Commission (2015), '*European Agenda on Migration*,' p. 16-17.

3 UNHCR (2013) '*A New Beginning, Refugee Integration in Europe*.'

4 Ibid.

die en de uitgave van het Nederlandse rapport. Op Europees niveau wordt op basis van de onderzoeksrapporten van alle deelnemende lidstaten een syntheserapport opgesteld.

In het kader van deze studie is een klankbordgroep opgesteld, bestaande uit experts van het ministerie van Veiligheid en Justitie, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, de Dienst Uitvoering Onderwijs, de Vereniging Hogescholen, EP-Nuffic, de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven, Stichting VluchtelingenWerk Nederland, de Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF, het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum en het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers.

Voor deze studie is grotendeels gebruik gemaakt van formele, openbaar beschikbare informatie. Waar nodig, is deze informatie aangevuld met behulp van de expertise van de klankbordgroepleden. Het is van belang te onderstrepen dat de in dit rapport opgenomen goede praktijken en aandachtspunten *niet* wetenschappelijk bewezen zijn. Het gaat grotendeels om signalen van *mogelijke* goede werkwijzen en aandachtspunten, die vanuit de klankbordgroep zijn opgevangen.

Uit het oogpunt van leesbaarheid en conceptuele duidelijkheid is gekozen voor het gebruik van de term 'statushouder' om de doelgroep van deze studie aan te duiden. In Hoofdstuk 1 van dit onderzoeksrapport wordt deze term nader uitgelegd. Dit rapport bevat ook een verklarende woordenlijst.

Binnen ieder hoofdstuk wordt, indien van toepassing, een onderscheid aangebracht tussen voorzieningen waarop statushouders recht hebben die *binnen een opvanglocatie* worden opgevangen, en de voorzieningen voor statushouders die zelfstandig wonen.

2 DE ARBEIDSMARKTPOSITIE VAN STATUSHOUDERS

In dit hoofdstuk wordt de doelgroep van dit onderzoek afgebakend door de wettelijke bepalingen over de status van statushouders te beschrijven. In paragraaf 2.1 wordt de juridische positie van deze doelgroep ten opzichte van andere migranten uit derde landen besproken, waarna paragraaf 2.2 een overzicht biedt van bestaande gegevens over de participatie van statushouders in Nederland.

2.1 De juridische status van statushouders

Deze studie richt zich op vreemdelingen die een asielaanvraag indienen én die in aanmerking komen voor internationale bescherming in de zin van de Kwalificatierichtlijn. Van internationale bescherming is sprake indien de vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming wordt verleend. Vluchtelingschap wordt aangenomen indien de betrokkene in zijn land van herkomst wordt vervolgd om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep.

Artikel 29, lid 1a en b van de Vreemdelingenwet bepalen dat een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan worden verleend aan de vreemdeling:

- a. die verdragsvluchteling is; of
- b. die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt op ernstige schade, bestaande uit:

1°. doodstraf of executie;

2°. folteringen, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen; of

3°. ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.

Daarnaast richt de studie zich ook op personen die een afgeleide verblijfsvergunning verkrijgen binnen het kader van een asielprocedure omwille van verplichtingen in het kader van internationale vluchtelingen of mensenrechteninstrumenten. In Nederland gaat het daarbij alleen om personen die zijn toegelaten op grond van artikel 29, lid 2 Vreemdelingenwet 2000, voor zover zij gelijktijdig met de vluchteling of persoon die in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming zijn ingereisd. Het gaat daarbij om:

1. de echtgenoot of het minderjarige kind van de in het eerste lid bedoelde vreemdeling;
2. de vreemdeling die als partner of meerderjarig kind van de in het eerste lid bedoelde vreemdeling zodanig afhankelijk is van die vreemdeling, dat hij om die reden behoort tot diens gezin;

3. de ouders van de in het eerste lid bedoelde vreemdeling, indien die vreemdeling een alleenstaande minderjarige is in de zin van artikel 2, onder f, van Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PbEU 2003, L 251).

Deze personen krijgen in Nederland allen dezelfde verblijfstatus, namelijk een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd.

Tabel 1: Aantal verleningen van de asielstatus, uitgesplitst naar type bescherming, tussen 2010-2014.⁵

	Aantal verleende statussen/jaar				
	2010	2011	2012	2013	2014
Vluchtelingenstatus	810	710	630	1150	2485
Subsidiaire bescherming	4010	4065	3325	3350	9290
Afgeleide verblijfsvergunning ⁶	3180	2050	1550	1465	775
Totaal verleend asiel	8000	6825	5505	5965	12515
<i>Stijging t.o.v. voorgaand jaar</i>		-14,69%	-19,34%	+8,36%	+109,81%

Tabel 1 geeft het aantal personen weer dat tussen 2010-2015 een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd heeft ontvangen op basis van artikel 29 van de Vreemdelingenwet. Deze tabel toont een sterke verhoging van het totale aantal verleende asielstatussen ten opzichte van 2010. De verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd geeft onbeperkt toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt, zonder aanvullende voorwaarden. Werkgevers hebben geen tewerkstellingsvergunning nodig om statushouders in dienst te nemen.⁷ Dit in tegenstelling tot migranten die met een ander verblijfsdoel in Nederland willen verblijven.

De houder van deze verblijfsvergunning is inburgeringsplichtig en dient in beginsel binnen 3 jaar na verlening van de vergunning te voldoen aan deze plicht.⁸ Voor statushouders die gedurende een langere periode in de asielzoekerscentra van het COA wonen, geldt een verlengde inburgeringstermijn. De inburgeringstermijn wordt verlengd met het aantal maanden dat de statushouder in de centrale opvanglocatie verblijft, minus acht weken.⁹ Per 1 januari 2015 is aan het examenonderdeel kennis van de Nederlandse samenleving het onderdeel oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt toegevoegd.¹⁰

5 Cijfers verkregen via Eurostat.

6 In de Engelstalige versie bij Eurostat wordt deze groep gedefinieerd onder humanitarian protection: See Eurostat definition of "authorisation to stay for humanitarian reasons" which stipulates: "a person covered by a decision granting authorisation to stay for humanitarian reasons under national law concerning international protection by administrative or judicial bodies. It includes persons who are not eligible for international protection as currently defined in the Qualifications Directive (Directive 2011/95/EU) but are nonetheless protected against removal under the obligations that are imposed on all Member States by international refugee or human rights instruments or on the basis of principles flowing from such instruments. [...] persons granted a permission to stay for humanitarian reasons but who have not previously applied for international protection are not included under this concept."

7 Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen, artikel 1c, nader uitgewerkt in Vreemdelingencirculaire 2000, C 2/9

8 Artikel 7, Wet Inburgering

9 De termijn kan maximaal 6 maanden worden verlengd.

10 Staatsblad 2014, 404: Besluit van 16 oktober 2014 tot wijziging van het Besluit inburgering en het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de toevoeging van een praktijkexamen ten behoeve van de oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt aan het onderdeel kennis van de Nederlandse samenleving en enkele andere wijzigingen

Na vijf jaar kunnen houders van een verblijfsvergunning asiël voor bepaalde tijd in aanmerking komen voor een permanente verblijfsvergunning, de zogeheten verblijfsvergunning asiël voor onbepaalde tijd. Dan moet de vreemdeling wel voldoen aan het inburgeringsvereiste.¹¹ Met een vergunning voor onbepaalde tijd komt de statushouder ook in aanmerking voor het Nederlanderschap, mits aan een aantal aanvullende voorwaarden is voldaan. Ook daarvoor geldt de inburgeringsplicht als voorwaarde.¹² Als de statushouder al aan deze plicht heeft voldaan in het kader van het verkrijgen van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, dan krijgt de statushouder hiervoor een vrijstelling.

In deze studie wordt naar alle personen die op grond van subsidiaire bescherming in Nederland verblijven, of verdragsvluchteling zijn, verwezen als 'statushouders'.

2.2 De arbeidsparticipatie van statushouders

Over de integratie van statushouders en de participatie van deze doelgroep zijn verschillende studies verschenen. Deze paragraaf biedt een overzicht van twee onderzoeksrapporten die op deze thema's ingaan: een recentelijk verschenen *policy brief*,¹³ uitgebracht door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), het Sociaal- en Cultureel Planbureau (SCP) en het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), en de *IntegratieBarometer*¹⁴ uitgegeven door VluchtelingenWerk Nederland. Belangrijk te vermelden bij het interpreteren van deze gegevens is dat de groepen die bij deze studies gemonitord zijn te maken hebben gekregen met andere integratiemaatregelen dan de statushouders die recentelijk een verblijfsvergunning hebben verkregen.

Integratie-onderzoek door de WRR, het SCP en het WODC

De policy brief van de WRR, het SCP en het WODC beschrijft de integratie van een cohort van 33.000 statushouders, die tussen 1995-1999 een verblijfsvergunning hebben verkregen en die ten minste tot 2011 in Nederland verbleven. Daarnaast hebben de betrokken onderzoekers de praktijk van integratie van statushouders in elf Nederlandse gemeenten onderzocht. Het geselecteerde cohort bevat statushouders die afkomstig zijn uit Afghanistan (19%), Irak (23%), Somalië (3%), Iran (10%), voormalig Joegoslavië (18%), sub-Sahara Afrika (8%) en overige niet-westerse landen buiten Afrika (19%).

Het rapport beschrijft dat de arbeidsparticipatie onder statushouders, zeker gedurende de eerste jaren van het verblijf in Nederland, zeer laag is vergeleken bij niet-westerse arbeidsmigranten en niet-westerse gezinsmigranten.¹⁵ De verschillen tussen deze drie migrantengroepen wordt gedurende de loop der jaren kleiner. Een kwart van de statushouders heeft na twee jaar verblijf in Nederland een baan van meer dan 8 uur per week. Bij arbeidsmigranten en gezinsmigranten heeft respectievelijk 90% en 50% na twee

11 Zie artikel 3.107a Vreemdelingenbesluit, ook voor de uitzonderingen

12 RWN art. 8, eerste lid, onder d

13 WRR, SCP, WODC (2015) 'Geen tijd verliezen. Van opvang naar integratie van asielmigranten.'

14 VluchtelingenWerk Nederland (2014), 'IntegratieBarometer 2014'.

15 WRR, SCP, WODC (2015) 'Geen tijd verliezen. Van opvang naar integratie van asielmigranten.' P. 10-11

jaar een baan. Door de jaren heen participeren statushouders vaker op de arbeidsmarkt; na vijf jaar heeft 50% van de statushouders een baan, en na 15 jaar heeft 57% van de statushouders een baan. Tegelijkertijd participeren arbeidsmigranten na 15 jaar minder op de arbeidsmarkt, waardoor het verschil tussen deze groepen kleiner wordt. Deze ontwikkeling wordt ook waargenomen bij het aantal voltijdbanen van meer dan 30 uur per week.¹⁶ Na 15 jaar heeft ongeveer een derde van de gezins- en asielmigranten een voltijdbaan. Binnen de groep statushouders bevinden zich per herkomstgebied verschillen in de arbeidsmarktpositie. Met een arbeidsparticipatie van 65% presteren statushouders afkomstig uit voormalig Joegoslavië het best en statushouders uit Somalië het minst (43%). Andere migrantengroepen presteren rondom het gemiddelde van 55%.

Ten opzichte van de autochtone bevolking beschrijft de policy brief dat niet-westerse allochtonen vaker een beroep doen op de bijstand. In september 2013 waren migranten afkomstig uit Somalië het vaakst afhankelijk van een bijstandsuitkering (53%). Daarna volgen migranten afkomstig uit Irak (37%), Afghanistan (26%) en Iran (24%). Van de autochtone bevolking had 2% in die periode een bijstandsuitkering.¹⁷

De IntegratieBarometer van VluchtelingenWerk Nederland

In de IntegratieBarometer (2014) van VluchtelingenWerk Nederland wordt aan de hand van statistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) de arbeidsmarktpositie van een *vluchtelingencohort* beschreven.¹⁸ De beschikbare cijfers over de participatie van deze groep worden waar mogelijk vergeleken met beschikbare cijfers over de participatie van autochtonen en overige niet-Westerse migranten.¹⁹

Een belangrijke kanttekening bij het gebruik van deze cijfers is, dat de door VluchtelingenWerk geselecteerde doelgroep ruimer is dan de in deze studie besproken doelgroep. Dit cohort bevat ook personen die uiteindelijk op een andere grond dan asiel een verblijfsvergunning hebben verkregen, en personen die op dat moment nog in afwachting waren van een beslissing op een asielaanvraag. Dit geeft mogelijk een vertekend beeld van de arbeidsparticipatie van de doelgroep van deze studie, omdat personen die nog in afwachting zijn van een beschikking niet dezelfde rechten op de arbeidsmarkt hebben als statushouders.

Tabel 2 toont de arbeidsmarktpositie van het vluchtelingencohort ten opzichte van niet-westerse allochtonen en autochtonen. Wat kan worden opgemaakt uit deze tabel is dat asielmigranten minder vaak een betaalde baan hebben dan de autochtone bevolking. Ten opzichte van andere niet-westerse migranten hebben zij echter relatief vaker een

16 WRR, SCP, WODC (2015) 'Geen tijd verliezen. Van opvang naar integratie van asielmigranten.' p. 12

17 WRR, SCP, WODC (2015) 'Geen tijd verliezen. Van opvang naar integratie van asielmigranten.' p. 10

18 Dit geselecteerde cohort bevat personen die tussen 2000 en 2010 naar Nederland zijn gekomen en asiel hebben aangevraagd, die op 1 januari 2010 beschikten over een verblijfsstatus, en op 1 januari 2013 een leeftijd tussen de 15 en 64 jaar hadden bereikt.

19 Een selectie van personen die zich in de periode van 2000 tot 2010 gevestigd hebben in Nederland, en in Nederland verblijven op grond van een arbeidsmotief, gezinsvorming, studie en overige niet-asielgronden.

betaalde baan. Tegelijkertijd leven de in deze integratiebarometer geselecteerde asielmigranten relatief vaker van een uitkering (39%) dan andere niet-westerse migranten (12%) en autochtonen (2%). Van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen maken asielmigranten minder vaak gebruik dan de beide referentengroepen (45%) ten opzichte van respectievelijk niet-westerse allochtonen (18%) en autochtonen (14%).

Tabel 2: De arbeidsmarktparticipatie van het vluchtelingencohort, niet-Westerse allochtonen en autochtonen (15-64 jaar) op 1 januari 2013.

	Vluchtelingencohort ²⁰		overige niet-Westerse migranten 2000-2010 ²¹		Autochtonen	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Cohort (totaal)	62.451	100%	222.207	100%	8.614.697	100%
Betaalde baan	28.629	46%	99.125	44,61%	6.394.483	74,23%
Geen uitkering	34.086	55%	181.125	82%	7.391.525	86%
Uitkeringen						
Bijstand (WWB)	24.205	39%	26.542	12%	196.43	32%
Werkloosheid (WW)	3.974	6%	11.083	5%	426.793	5%
Arbeidsongeschikten	1.384	2%	5.103	2%	625.273	7%
(Totaal)						
* Wajong	562	0,89%	1.277	0,57%	184.298	2,14%
* WAO	143	0,23%	904	0,41%	304.376	3,53%
* IVA	90	0,14%	362	0,16%	39.045	0,45%
* WGA	589	0,94%	2.560	1,15%	97.554	1,13%
Totaal met uitkering ²²	28.365	45%	41.082	18%	1.223.172	14%

Bron: VluchtelingenWerk Nederland (2014)

VluchtelingenWerk Nederland stelt daarnaast dat het aantal personen met een baan in loondienst bij een particulier bedrijf binnen het geselecteerde vluchtelingencohort erg laag is (28,2%) ten opzichte van autochtonen (53,3%).²³ Zij vergaren tevens vaker inkomsten uit een eigen onderneming (5,2%) dan als ambtenaar (0,6%). Ten opzichte van autochtonen en overige niet-westerse migranten vormen de sociale voorzieningen voor het geselecteerde vluchtelingencohort relatief vaker de belangrijkste inkomstenbron. Zo maken personen binnen het vluchtelingencohort relatief vaker gebruik van een bijstandsuitkering dan autochtonen (respectievelijk 35,1% tegenover 1,7%). Voor meer dan één op de tien personen binnen het vluchtelingencohort vormt de studiefinanciering de belangrijkste inkomstenbron, terwijl dit aandeel bij overige niet-westerse migranten en autochtonen lager ligt. Ten opzichte van autochtonen hebben deze

20 Personen tussen de 15 en 64 jaar oud, die tussen 2000 en 2010 Nederland zijn ingereisd en asiel hebben aangevraagd, en op 1 januari 2013 nog in Nederland verblijven.

21 een selectie van personen die zich in de periode van 2000 tot 2010 gevestigd hebben in Nederland, en in Nederland verblijven op grond van een arbeidsmotief, gezinsvorming, studie en overige niet-asielgronden.

22 Omdat personen gebruik kunnen maken van meerdere voorzieningen, komt de som van de afzonderlijke sociale voorzieningen niet overeen met het totaal.

23 VluchtelingenWerk Nederland (2014), 'IntegratieBarometer 2014', p. 83

groep en overige niet-westerse migranten met elkaar gemeen dat zij vaker inkomsten vergaren uit overige of onbekende bronnen.

Van het totaal aantal vrouwen in de cohortstudie heeft 37,42% een baan. Van de mannen in de cohortstudie is dat 48,63%. Vrouwen hebben niet alleen relatief gezien minder vaak een baan, zij maken ook minder lange werkweken dan mannen. Van de vrouwen in het vluchtelingencohort heeft 39,8% een betaalde baan van minder dan 12 uur per week. Bij mannen ligt dat percentage lager: 28,3%. Het merendeel van de vluchtelingen werkt echter minder dan 35 uur per week (65,6%).²⁴

Uit de Integratiebarometer blijkt tevens dat bijna 9 van de 10 personen (89,2%) van de door VluchtelingenWerk geselecteerde vluchtelingengroep minder dan 30.000 EUR per jaar te besteden had in het jaar 2012.²⁵ Dit is een groot verschil ten opzichte van andere niet-westerse migranten (76,7%) en autochtonen (44%). Het aantal huishoudens met een jaarinkomen van meer dan 50.000 EUR ligt bij autochtonen fors hoger dan bij beide migrantengroepen; waar meer dan 1 op de 5 autochtone huishoudens een jaarinkomen heeft van meer dan 50.000 EUR, heeft slechts iets meer dan 1 op de 100 vluchtelingenhuishoudens een jaarinkomen van meer dan 50.000 EUR. Bij niet-westerse allochtonen heeft ongeveer 1 op de 20 huishoudens een dergelijk inkomen.

Mogelijke oorzaken

Beide onderzoeksrapporten die in dit hoofdstuk beschreven zijn tonen een achterstand aan van de geselecteerde vluchtelingengroepen op de arbeidsmarkt. Zij hebben minder vaak een betaalde baan en doen vaker een beroep op de bijstand dan autochtone Nederlanders.

Volgens de WRR, het SCP en het WODC kunnen aan de lage arbeidsparticipatie van statushouders een aantal oorzaken ten grondslag liggen.²⁶ Ten eerste wijzen de auteurs op de asielpprocedure, die asielzoekers minder mogelijkheden geeft om te werken. Ten tweede volgt na het verkrijgen van de vergunning een intensieve periode waarbij de statushouder verhuist, een inburgeringstraject volgt en mogelijk gezinsleden naar Nederland laat overkomen. Ten derde kan een slechtere psychische gezondheid als gevolg van mogelijke trauma's volgens de auteurs een oorzaak zijn voor de lage arbeidsparticipatie. Het volgen van aanvullende scholing om een betere positie op de arbeidsmarkt te verkrijgen, de (hogere) leeftijd van statushouders, die het moeilijker maakt om snel de taal onder de knie te krijgen of te studeren, en discriminatie op de arbeidsmarkt worden daarnaast als factoren benoemd die de participatie op de arbeidsmarkt belemmeren.

24 VluchtelingenWerk Nederland (2014), *'IntegratieBarometer 2014'*, p. 82

25 VluchtelingenWerk Nederland (2014), *'IntegratieBarometer 2014'*, p. 83

26 WRR, SCP, WODC (2015) *'Geen tijd verliezen. Van opvang naar integratie van asielmigranten.'* p. 14-15.

3 MAATREGELEN TEN AANZIEN VAN DE ARBEIDSPARTICIPATIE VAN STATUSHOUDERS

In Nederland is het ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J) verantwoordelijk voor het migratiebeleid en is het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) verantwoordelijk voor het integratiebeleid. In mei 2013 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een integratie-agenda gelanceerd. Deze agenda bevat drie speerpunten waarop het Nederlandse integratiebeleid zich inzet: *meedoen en zelfredzaam zijn, grenzen stellen en opvoeden, en omgaan met elkaar en verinnerlijken van waarden*.²⁷

De ontwikkeling van het Nederlandse integratiebeleid

Diverse onderzoeksrapporten schetsen de ontwikkeling van het Nederlandse integratiebeleid als een verschuiving van een doelgroepenbeleid naar een generiek beleid.²⁸ De eerste integratievisie op een langdurig verblijf van vreemdelingen in Nederland werd ontwikkeld in de jaren '80, en stond in het teken van een doelgroepengerichte aanpak. Deze visie was erop gericht om migranten binnen hun culturele of etnische gemeenschap in Nederland te laten integreren.²⁹

Deze etnische categorisering bleek niet optimaal aan te sluiten op de migrantengemeenschappen in Nederland, die erg divers en verdeeld waren. Om die reden werd vanaf de jaren '90 ingezet op een nieuw integratiebeleid dat gericht was op individuele inburgering en sociaal-economische participatie. Vanaf het jaar 2000 is de inburgering van migranten steeds meer in het teken komen te staan van culturele integratie in de Nederlandse samenleving. Dit houdt in dat nieuwkomers niet alleen geacht worden economisch te integreren, maar ook dat zij zich de normen en waarden van de Nederlandse samenleving eigen maken.³⁰ Deze verschuiving van een doelgroepenbeleid naar een generiek beleid betekent dat er gedurende deze periode in Nederland géén beleid wordt ontwikkeld dat specifiek gericht is op de verbetering van de positie van statushouders op de arbeidsmarkt.³¹

De recente stijging in de asielinstream heeft dit jaar geleid tot wijzigingen in het Nederlandse asiel- en integratiebeleid. Beleidsmatig wordt onderzocht waar statushouders ondersteuning behoeven, zodat binnen het generieke integratiebeleid maatwerk kan worden geboden aan deze doelgroep. In augustus 2015 heeft het kabinet hiertoe een tijdelijke Ministeriële Commissie Migratie opgericht, die zich buigt over actuele migra-

27 *Kamerstukken II*, 2012-2013, 32824, nr. 7.

28 E.g. L. Coello et al. (2014) 'Het minderhedenbeleid voorbij: motieven en gevolgen.' P. 19.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012) 'Samen leven bindt verschillen: integratie in (versnelde) transitie.' p. 4

29 M. Ham en J. Van der Meer (2012) 'De etnische bril: categorisering in het integratiebeleid.' NiDi, Amsterdam University Press.

30 *Ibid.*

31 De recentelijk verhoogde asielinstream kan mogelijk gevolgen hebben voor de ontwikkeling van het Nederlandse integratiebeleid in de nabije toekomst.

tie- en integratievraagstukken.³² Hieruit zijn onder meer een Taskforce Werk en Integratie Vluchtelingen, een bestuursakkoord over huisvesting en een maatregelenpakket ten aanzien van de onderwijsdeelname van asielzoekers en statushouders voortgekomen. Dit rapport beschrijft de maatregelen ten aanzien van de arbeidsintegratie van statushouders die in 2015 geldig waren, en zal waar mogelijk ingaan op nieuwe beleidsinitiatieven.

Kern van het arbeidsparticipatiebeleid: de Participatiewet

Het belangrijkste wettelijke kader dat de arbeidstoeleiding van statushouders bepaalt, is de Participatiewet. Deze Wet is van toepassing op alle Nederlanders en vreemdelingen³³ die rechtmatig in Nederland verblijven. Deze Wet belegt de verantwoordelijkheid voor de arbeidstoeleiding van werklozen bij de gemeenten, en bevat bepalingen voor de financiële bijstand. Deze bepalingen zullen in Hoofdstuk 3.6 worden beschreven.

Randvoorwaarden van integratie

Naast deze Participatiewet bestaan maatregelen op het gebied van *taal en oriëntatie, onderwijs, diplomawaardering, begeleiding en huisvesting*. Omdat deze maatregelen volgens wetenschappelijk onderzoek de randvoorwaarden vormen voor de integratie van statushouders, worden deze thema's toegelicht.³⁴ Deze maatregelen richten zich niet altijd specifiek op statushouders, maar op kwetsbare groepen binnen de Nederlandse samenleving, waaronder migrantenjongeren of personen die opgroeien binnen een lager sociaal-economisch milieu. Voor statushouders gelden binnen deze regelingen in sommige gevallen bijzondere provisijs.³⁵ De ontwikkeling en implementatie van beleidsmaatregelen is niet centraal belegd bij één ministerie, maar is afhankelijk van het betreffende beleidsterrein waarop de maatregel betrekking heeft.

Naast deze vastgestelde regelingen vinden ook initiatieven op ad hoc-basis plaats, waarbinnen maatschappelijke organisaties samenwerken met lokale overheden. De gemeente Eindhoven organiseerde bijvoorbeeld in oktober een beurs voor statushouders die zoeken naar werk en werkgevers die op zoek zijn naar hoger opgeleid personeel,³⁶ en een aantal Nederlandse gemeenten werkt samen met Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF om de instroom van statushouders in het hoger onderwijs te verbeteren. Ook hebben in het najaar van 2015 werkgeversorganisaties een diversiteitspact gesloten, waarmee zij zich inzetten voor een grotere diversiteit op de werkvloer door actief personen te werven met verschillende achtergronden.³⁷

32 *Kamerstukken II*, 2015-2016, 19 637, nr. 2028.

33 Als bedoeld in Artikel 8, lid a t/m e en l, van de Vreemdelingenwet 2000.

34 E.g. Ager, A., & Strang, A. (2008). Understanding integration: A conceptual framework. *Journal of refugee studies*, 21(2), 166-191.

35 De recentelijk verhoogde asiël-instroom heeft als gevolg dat er op dit moment meerdere beleidsinitiatieven worden ontplooid, die zich meer toespitsen op statushouders. Binnen iedere paragraaf wordt een onderscheid gemaakt tussen generieke en specifieke voorzieningen.

36 *Volkskrant*, 17 september 2015: 'Vluchtelingen zijn oplossing personeelstekort ICT'. Te raadplegen op: <http://www.volkskrant.nl/buitenland/-vluchtelingen-zijn-oplossing-personeelstekort-ict-a4144462/>

37 MKB (2015) 'Diversiteit is een goede businesscase.' Te raadplegen op: <http://www.mkb.nl/index.php?pageID=4&messageID=10387>

In de paragrafen hieronder worden per beleidsterrein de actuele integratievoorzieningen beschreven. Daarbij zal worden ingegaan op taal en oriëntatie, onderwijs, diploma-waardering, begeleiding, huisvesting en re-integratie en bijstand. Eerst zal worden ingegaan op de organisatie en implementatie van de beleidsmaatregel, waarna een onderscheid wordt gemaakt tussen statushouders die individueel gehuisvest zijn en statushouders die in asielzoekerscentra nog in afwachting zijn van reguliere huisvesting.

3.1 Taal en oriëntatie

De Directie Samenleving en Integratie binnen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van beleid op het gebied van inburgering en de bestrijding van discriminatie en sociale spanningen. Binnen het inburgeringstraject nemen taal en oriëntatie in Nederland een belangrijke rol in.

De Wet Inburgering en de Vreemdelingenwet

De Wet Inburgering en de Vreemdelingenwet verplichten personen tussen de 18 jaar en de pensioengerechtigde leeftijd, die een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd willen verkrijgen, of personen die met een vergunning voor een niet-tijdelijk doel voor een bepaalde tijd in Nederland willen verblijven, tot het beheersen van de Nederlandse taal binnen drie jaar na het verkrijgen van de vergunning.³⁸ Deze verplichting is niet specifiek van toepassing op statushouders, maar op alle hierboven genoemde vreemdelingen en is dus generiek van aard.

Inburgering in de praktijk

Het inburgeringsexamen bestaat naast examens die de vier taalvaardigheden – lezen, schrijven, luisteren en spreken – toetsen, ook uit een examen Kennis van de Nederlandse Samenleving (KNS) en een examen ‘oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt’ (ONA). Deze ONA-module dient ter voorbereiding op het functioneren op de Nederlandse arbeidsmarkt, waarbij de statushouder een eigen portfolio opbouwt met daarin zijn/haar competenties, diploma’s en ambities met betrekking tot de arbeidsmarkt. In het kader van deze module kan de inburgeraar een gratis diplomawaardering of indicatie van het onderwijsniveau aanvragen, waarop in hoofdstuk 3.3 uitgebreider wordt ingegaan.

Inburgeringsplichtigen die op 1 januari 2013 of later een verblijfsvergunning hebben verkregen, zijn volgens de wet zelf verantwoordelijk voor hun inburgering. Deze plicht geldt vanaf het moment dat de IND een verblijfsvergunning afgeeft. De IND deelt de informatie over verleende verblijfsvergunningen met de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), die vervolgens eerst bepaalt of de statushouder daadwerkelijk inburgeringsplichtig is. Tenslotte stuurt DUO de statushouder een kennisgeving van de inburgeringsplicht en –termijn.³⁹

38 Zie Art. 7 lid 2, onderdeel a, Wet Inburgering en Art. 34, lid 1, Vreemdelingenwet, 3.96a Vreemdelingenbesluit 2000, 3.80a Vreemdelingenbesluit.

39 Bron: DUO (2015) ‘Inburgeren/betrokken partijen.’ Te raadplegen via:
http://www.inburgeren.nl/ketenpartners/betrokken_partijen/

Statushouders die een opleiding volgen worden tijdelijk vrijgesteld van hun inburgeringsplicht. De inburgeringsplicht vervalt volledig indien DUO bewijzen ontvangt van succesvol afstuderen, en alleen op verzoek van de statushouder. Inburgeringsplichtigen kunnen ook op medische gronden of aantoonbaar geleverde inspanningen een ontheffing voor de inburgeringsplicht verkrijgen.

Ter voorbereiding op het inburgeringsexamen maken inburgeringsplichtigen aanspraak op een sociale lening om taal- en oriëntatiecursussen te kunnen bekostigen. Specifiek voor statushouders geldt dat zij bij het succesvol afronden van het inburgeringsexamen in aanmerking komen voor een kwijtschelding van hun schuld. Voor alle inburgeringsplichtigen geldt een maximumlening van 10.000 EUR.⁴⁰ DUO is verantwoordelijk voor het aanbieden van deze sociale leningen en voor de afname van inburgeringsexamens. DUO voert als baten- en lastendienst diverse onderwijswetten uit in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De sociale leningen verzorgt zij in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, dat het sociaal leenstelsel financiert dat gericht is op inburgering.

Inburgering in de opvang

Voordat statushouders naar een reguliere woning verhuizen, verblijven zij in een opvanglocatie van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Het COA is een zelfstandig bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de opvang en begeleiding van asielzoekers en van statushouders die in afwachting zijn van een woonruimte in een gemeente. Het COA opereert onder de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Statushouders tussen de 18 jaar en de pensioengerechtigde leeftijd die nog in een opvanglocatie van het COA verblijven maken aanspraak op een zogeheten voorinburgeringstraject, een programma dat uitgevoerd wordt door het COA in opdracht van het ministerie van SZW. *Vorbereiding op inburgering* bestaat uit taallessen, trainingen Kennis van de Nederlandse Samenleving en individuele begeleiding.⁴¹ De taallessen worden gegeven door erkende NT2-docenten en hebben als doel het taalbeheersingsniveau van de deelnemers tenminste op A1-min-niveau te brengen. Deze onderwijsvorm verschilt met het (meer beperkte) taalonderwijs dat aan asielzoekers geboden wordt die nog een beslissing over hun aanvraag afwachten.⁴² Tijdens de KNM-trainingen leert de statushouder over de meest belangrijke aspecten van het wonen in de gemeente, waarbij zijn zelfstandigheid en zelfredzaamheid centraal staan. Daarnaast krijgt iedere deelnemer een persoonlijk dossier mee. De inhoud van het dossier wordt gevormd in de begeleidingsgesprekken met de casemanager. Het programma levert een belangrijke bijdrage aan het verdere inburgeringstraject dat de deelnemer zelfstandig moet voortzetten. Informatie over (voor-)inburgering is beschikbaar in COA-locaties. In het najaar van 2015 is deze voorziening verbeterd, door folders in 15 andere talen beschikbaar te stellen dan reeds aanwezig waren.⁴³

40 Zie Wijziging Besluit Inburgering, art 1, 2 juli 2015.

41 COA (2015) 'Programma Vorbereiding op inburgering.' Te raadplegen op:

<https://www.coa.nl/nl/keten-en-samenwerkingspartners/gemeenten/programma-voorbereiding-op-inburgering>

42 Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2073.

43 Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom, 27 november 2015.

Actuele ontwikkelingen: de participatieverklaring

In aansluiting op de behoefte om statushouders goed te laten integreren, wordt een participatieverklaring als verplicht onderdeel van het inburgeringsexamen ingevoerd.⁴⁴ De verklaring bestaat uit een kennismaking met de normen en waarden van de Nederlandse samenleving, en zal daarom deel uitmaken van het traject van maatschappelijke begeleiding dat berust bij de gemeenten. Inburgeraars volgen een workshop over Nederlandse kernwaarden en ondertekenen daaropvolgend een contract waarmee zij hun betrokkenheid en verbondenheid met deze waarden tonen. Om de arbeidstoeleiding van deze doelgroep te verbeteren, worden gemeenten geadviseerd koppelingen te leggen met werk, onderwijs en taal. De participatieverklaring is als pilot in een aantal gemeenten succesvol uitgevoerd. Naar aanleiding van deze pilot wordt de participatieverklaring breed uitgerold. Hiertoe wordt een wijziging aangebracht aan de Wet Inburgering. Gestreefd wordt naar een zo vroeg mogelijke invoering, met een uiterlijke invoeringsdatum van 1 juli 2017. Vooruitlopend op de wetswijziging wordt de participatieverklaring reeds per 1 januari 2016 aangeboden aan statushouders en hun gezinsleden binnen het traject van de maatschappelijke begeleiding.

Vanaf het moment dat de participatieverklaring wettelijk onderdeel uitmaakt van het inburgeringsexamen, heeft dit tot gevolg dat het niet ondertekenen van deze verklaring leidt tot het niet slagen voor het inburgeringsexamen. Voor inburgeringsplichtigen die hun examen niet tijdig succesvol afronden geldt een boete die maximaal 1250 EUR kan bedragen. Ook heeft het niet slagen voor het examen tot gevolg dat statushouders niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en het Nederlanderschap.

3.2 Onderwijs

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het Nederlandse onderwijsbeleid. Daarbij werkt zij op het snijvlak van integratie samen met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), dat beleid ontwikkelt om kwetsbare jongeren in het onderwijs te ondersteunen.

Toegang tot het vervolgonderwijs

Binnen het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs hebben statushouders recht op dezelfde voorzieningen als Nederlanders. Statushouders hebben de mogelijkheid om, tijdens of na het inburgeringstraject, een opleiding te volgen aan het middelbaar beroepsonderwijs of het hoger onderwijs. Zij kunnen zich inschrijven bij een publieke instelling, waarbij instellingen van rijkswege bekostiging ontvangen. Statushouders kunnen studiefinanciering ontvangen mits zij voldoen aan bepaalde voorwaarden, die ook gelden voor Nederlands ingezetenen. Deze wordt uitgekeerd door DUO. Statushouders die zich bij een niet door de overheid bekostigde onderwijsinstelling inschrijven betalen hun opleiding, net zoals Nederlands ingezetenen, zelf. Dit geldt zowel voor statushouders die in een centrale opvanglocatie verblijven, als voor statushouders die

zelfstandig wonen. Voor statushouders geldt dat zij in een aantal gemeenten in Nederland met behoud van een uitkering kunnen studeren. In de praktijk heeft een aantal gemeenten – Amsterdam, Utrecht, de Kromme Rijn/Heuvelruggemeenten en Heerlen – een convenant ondertekend met de Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF om statushouders de mogelijkheid te bieden onderwijs te volgen, zodat zij later een grotere kans hebben een baan op eigen niveau te vinden.⁴⁵ Ook het ministerie van OCW financiert de stichting UAF teneinde student-asielzoekers en statushouders te ondersteunen in het hoger- en middelbaar beroepsonderwijs. De aanvraag voor een vrijstelling van de sollicitatieplicht wordt behandeld door de gemeente waarin de statushouder woonachtig is.

Actuele ontwikkelingen

Als gevolg van de toenemende asielinstroom vinden enkele ontwikkelingen plaats die de positie van statushouders binnen het onderwijs mogelijk beïnvloeden. De minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben op 26 november 2015 een Kamerbrief gestuurd waarin de belangrijkste plannen op het gebied van onderwijs aan statushouders worden beschreven.⁴⁶ Om de instroom van statushouders in het vervolgonderwijs te verbeteren, is de Minister voornemens om de examencapaciteit voor de afname van inburgeringsexamens te verhogen. Daarnaast ondersteunt het ministerie, samen met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de stichting Lezen&Schrijven, die op lokaal en regionaal niveau taalaanbieders en vrijwilligersorganisaties ondersteunt om de taalbeheersing onder de Nederlandse bevolking te verbeteren. Met het programma “Tel mee met Taal” werken de ministeries van OCW, SZW en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) eraan om taalbeheersing waar mogelijk te koppelen aan arbeidstoeleiding, bijvoorbeeld door taalscreeningsinstrumenten in te zetten bij uitzendbureaus, sociaal werkbedrijven, het uuv en de bijstand. Tel Mee Met Taal start in 2016 en is het vervolg op succesvol gebleken pilots zoals “Taal voor het Leven” waarmee laaggeletterdheid werd aangepakt door op regionaal niveau netwerken te vormen van onder andere scholen, bibliotheken, gemeenten, sociale wijkteams, vrijwilligersorganisaties en de jeugdhulpverlening.⁴⁷

De Kamerbrief beschrijft ook de totstandkoming van een Taskforce, bestaande uit het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, EP-Nuffic, het COA, de Vereniging Hogescholen, de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten, ECHO en de Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF, waarin afspraken worden gemaakt om de participatie van statushouders in het hoger onderwijs te bevorderen. Deze partijen richten zich op een verbetering van vijf terreinen: data, taalbeheersing, begeleiding, diploma waardering en kennisdeling.

Op het gebied van *data* beogen de betrokken partijen inzichtelijk te maken wat de exacte onderwijsvraag is onder statushouders, om zo beter in te schatten welke middelen nodig zijn om deze personen te begeleiden bij de instroom en het volbrengen van hun studie. Daarnaast wordt beoogd data te verzamelen over de vooropleiding en rele-

45 UAF (2015) ‘Gemeente Eindhoven zoekt samenwerking met UAF’. Te raadplegen op: https://www.uaf.nl/over_het_uaf/nieuws/nieuwsartikel/newslijstid/1/newsitemid/227

46 Kamerstukken II, 2015-2016, 34334, nr. 1

47 Kamerstukken II, 2014-2015, 28760, nr. 39.

vante competenties van statushouders, om de instroom van deze groep in het hoger onderwijs te faciliteren. Op het gebied van *taalbeheersing* maken de betrokken partijen afspraken over het vereiste taalniveau, en werken zij samen om te komen tot een landelijk dekkend aanbod aan taalcursussen. Het aanbieden van reisvergoedingen en internetcursussen wordt als optie onderzocht om taalcursussen nog beter bereikbaar te maken. Het derde actiepunt, *begeleiding*, richt zich op een optimale instroom van statushouders, het verbeteren van hun studieprestaties en de aansluiting met de arbeidsmarkt. Het COA, ECHO en de Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF adviseren statushouders voordat zij aan een studie beginnen. Daarnaast wordt gekeken naar mogelijkheden om vluchtelingen actiever te begeleiden tijdens hun studie, zodat zij beter kunnen wennen aan Nederlandse onderwijsmethoden. Het hoger onderwijs zet zich daarnaast in voor een verbetering van *diplomawaarderingen*. Deze worden al uitgevoerd, maar bestaande voorzieningen kunnen wellicht worden gestroomlijnd. In Hoofdstuk 3.3 wordt de diplomawaarderingsprocedure uitvoerig beschreven. Het hoger onderwijs stelt tot doel om de voorlichting over de waarde van in het buitenland behaalde diploma's te intensiveren. Ten vijfde richt het hoger onderwijs zich op *kennisdeling*, zodat individuele onderwijsinstellingen hun *good practices* kunnen delen. Deze actielijn heeft als doel om individuele initiatieven beter op elkaar af te stemmen.

Binnen het middelbaar beroepsonderwijs (MBO) worden reeds combinatie-opleidingen aangeboden, die privaat taalonderwijs koppelen aan een beroepsopleiding. De MBO-Raad functioneert daarbij als platform waar individuele onderwijsaanbieders *good practices* op dit gebied kunnen uitwisselen. Binnen de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) werken bedrijfsleven en onderwijs samen om studenten praktijkonderwijs te bieden met uitzicht op een baan. SBB is verantwoordelijk voor het erkennen en begeleiden van leerbedrijven, het onderhouden van de kwalificatiestructuur MBO en het verzorgen van arbeidsmarkt-, beroepspraktijkvormings- en doelmatigheidsinformatie. Ook maken onderwijs en bedrijfsleven binnen SBB afspraken over thema's op het snijvlak van beroepsonderwijs en bedrijfsleven, zoals kwalificeren en examineren, beroepspraktijkvorming en doelmatigheid. SBB werkt op sectoraal, regionaal en landelijk niveau. SBB richt zich niet specifiek op statushouders in het middelbaar beroepsonderwijs. Wel verzorgt SBB ook de waardering van internationale diploma's op MBO-niveau (zie paragraaf 3.3).

Ondersteuning vanuit het maatschappelijk middenveld

Het maatschappelijk middenveld plooit daarnaast – al dan niet gefinancierd door het Rijk - verschillende projecten die de positie van kwetsbare studenten verbeteren. De Stichting Vluchteling-Studenten UAF biedt financiële ondersteuning aan vluchtelingstudenten binnen het hoger onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs, en is hiervoor afhankelijk van giften en subsidies. Met het oog op de huidige asiel-instroom heeft het UAF een aantal speerpunten benoemd om de positie van statushouders in het vervolgonderwijs te verbeteren. Zij pleit voor een betere benutting van het arbeidspotentieel van asielzoekers en statushouders door hen een gepaste opleiding te bieden. Om

dit te realiseren, benadrukt het UAF het belang van een snelle registratie van de opleiding en werkervaring van migranten en een vlotte en nauwkeurige diplomawaarderingprocedure. Het UAF zoekt naar samenwerking met gemeenten, zodat de gemeenten statushouders de kans geven om te studeren met behoud van hun uitkering. Het UAF is zowel betrokken bij studiebegeleiding als bij de loopbaanbegeleiding van afgestudeerde statushouders, maar verwacht ook beter maatwerk van onderwijsinstellingen. Tenslotte pleit het UAF voor een vergroting van kansen om werkervaring op te doen, zoals door middel van stageplekken en traineeships.⁴⁸ Ieder jaar worden statushouders geselecteerd op basis van hun persoonlijke motivatie, hun voorgeschiedenis en hun persoonlijke situatie. UAF ondersteunt ook studenten die de potentie hebben een studie op MBO-niveau 3 of 4 te volgen.

Op dit moment voeren Vluchtelingenwerk Nederland, de MBO-Raad en het UAF drie pilots uit, met als doel de toegang van statushouders tot het middelbaar beroepsonderwijs te bevorderen, door hen meer instroommomenten te bieden, oudere statushouders te stimuleren en de mogelijkheid te geven een opleiding te volgen en de aansluiting tussen inburgeringsonderwijs en het volgen van een vakgerichte opleiding te verbeteren. Deze pilots worden tot 1 juni 2016 uitgevoerd, waarna op basis van de resultaten zal worden bepaald of meerdere regionale opleidingscentra gaan deelnemen.

3.3 Diplomawaardering

Om in aanmerking te komen voor toegang tot het Nederlandse onderwijs is een certificaat van genoten onderwijs wenselijk en soms ook noodzakelijk. Diploma's die in een ander onderwijssysteemland dan het Nederlandse zijn behaald in het middelbaar onderwijs, het hoger beroepsonderwijs en aan universiteiten moeten doorgaans worden vergeleken met het niveau van het Nederlandse onderwijs om tot een waardering te komen. Om die reden heeft de Nederlandse overheid een procedure ontwikkeld waarin personen die in het buitenland een diploma hebben behaald, hun diploma kunnen laten waarderen. Voor het middelbaar beroepsonderwijs heeft deze procedure wettelijk vorm in Artikel 7.4.7 van de Wet educatie en beroepsonderwijs. Voor het hoger onderwijs zijn de wettelijke bepalingen neergelegd in de Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW). Deze wetten bepalen dat de Minister deze kwalificaties kan verlenen, of deze bevoegdheid kan overdragen aan een publieke accreditatieorganisatie.⁴⁹

Diplomawaardering via het IcDW

In de praktijk verloopt deze waardering via het Informatiecentrum voor Diplomawaardering (IcDW). Het IcDW is een samenwerkingsverband van stichting EP-Nuffic en de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB). De stichting EP-Nuffic is verantwoordelijk voor de waardering van diploma's behaald binnen het algemeen vormend en hoger onderwijs. De Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) is als stichting verantwoordelijk voor de waardering van diploma's behaald

48 UAF (2015) 'UAF-Visie: Nationaal Actieplan vluchteling & hoger onderwijs.'

49 Art 36. Algemene wet erkenning EG-beroepsqualificaties; Art. 5a, tweede lid, WHW

op het niveau van (voorbereidend) secundair beroepsonderwijs. Zij worden beiden gefinancierd door de rijksoverheid. Het personeel dat vanuit SBB en EP-Nuffic wordt ingezet om diplomawaarderingen te verzorgen krijgt een interne opleiding, die zes maanden bestrijkt. Binnen de opleiding bestaat geen speciale aandacht voor de behoeften van statushouders als individuele klanten, omdat het personeel niet rechtstreeks met hen in contact komt. Wel wordt, middels het *'European Area of Recognition Manual'* dat is opgesteld door een consortium van professionals uit verschillende Europese landen, aandacht besteed aan diplomawaarderingsprocedures voor statushouders.

Voorwaarden

Alle personen die per 1 januari 2015 inburgeringsplichtig zijn maken aanspraak op een gratis diplomawaardering, gefinancierd door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het COA wijst alle vergunninghouders in de centrale opvang op de mogelijkheid van diplomawaardering of indicatie van het onderwijsniveau. Daarnaast krijgen inburgeringsplichtigen een kennisgeving van de inburgeringsplicht van de Dienst Uitvoering Onderwijs. In deze brief wordt de inburgeringsplichtige gewezen op de mogelijkheid om in het buitenland behaalde diploma's te laten waarderen. De brief geldt als bewijsstuk om een diplomawaardering kosteloos aan te vragen via het IcdW. Bij de verwerking van een diplomawaardering dient de statushouder zijn/haar relevante bewijsstukken te tonen, waaronder een kopie van de diploma's, cijferlijsten, en gevolgde vakken. Deze documenten moeten voorzien zijn van een Nederlandse vertaling door een beëdigd vertaler, indien deze niet zijn geschreven in het Nederlands, Engels, Duits of Frans. Ook een kopie van een geldig legitimatiebewijs is benodigd.⁵⁰

Indicatie Onderwijsniveau

Statushouders maken daarnaast sinds 1 januari 2015 specifiek aanspraak op een Indicatie Onderwijsniveau indien zij geen diploma's kunnen tonen. Alleen statushouders die hun onderwijsniveau niet kunnen aantonen omdat zij geen diploma's hebben meegebracht naar Nederland kunnen hun onderwijsniveau laten erkennen door het IcdW. EP-Nuffic en de S-BB controleren, op basis van het verhaal van de statushouder, of bepaalde feiten over het genoten onderwijs kloppen. Op basis van dit onderzoek komt de statushouder alsnog in aanmerking voor een erkenning van het onderwijsniveau, weliswaar met de kanttekening dat schriftelijke bewijzen voor het gevolgde onderwijs niet overlegd konden worden.

Nederlandse titel

Statushouders en andere personen die in het buitenland een opleiding hebben afgerond, kunnen daarnaast bij de Dienst Uitvoering Onderwijs een aanvraag doen voor een erkende Nederlandse titel, zoals een doctorandus (drs.) of meester (mr.). Hiervoor dient de aanvrager een curriculum vitae in te sturen, een kopie van een geldig identiteitsbewijs, een recent uittreksel van de gemeentelijke basisadministratie en relevante bewijsstukken die de aanvraag ondersteunen. Hieronder vallen een kopie van het middelbare schooldiploma, het hoger onderwijsdiploma en een cijferlijst of transcript. Indien de

bewijsstukken niet in het Nederlands, Engels of Duits zijn opgesteld, is de aanvrager verplicht diens documenten te laten vertalen door een beëdigd vertaler.⁵¹

EG-Beroepskwalificaties

De Algemene wet erkenning EG-beroepskwalificaties bepaalt de voorwaarden voor het uitoefenen van een selecte groep beroepen in Nederland met in het buitenland behaalde diploma's. Voor een aantal beroepen geldt dat beoefenaars van het beroep geregistreerd moeten staan in een beroepsregister. Deze lijst is vermeld in de Regeling Vaststelling lijst gereguleerde beroepen. Voorbeelden van beroepen waar een speciale registratie voor benodigd is, zijn artsen, apothekers en psychotherapeuten. Personen die in het buitenland een diploma hebben behaald, komen niet automatisch in aanmerking voor een BIG-registratie. Hiervoor moet de statushouder een formulier voor een verklaring van vakbekwaamheid indienen. Het formulier dient ingezonden te worden met een aantal aanvullende documenten: een kopie van het paspoort van de aanvrager, een kopie van de verblijfsvergunning van de aanvrager, een gewaarmerkte kopie van getuigschriften van de beroepsopleiding, evenals de behaalde vakken, bewijsstukken van praktijkervaring, eventuele specialisatiediploma's, een curriculum vitae en eventueel een bewijsstuk dat de persoon elders binnen de EU geaccrediteerd is.

De erkenning van kwalificaties voor BIG-geregistreerde beroepen verloopt rechtstreeks via de bevoegde autoriteiten, veelal de verschillende ministeries. De bevoegde autoriteit kan advies over het opleidingsniveau inwinnen bij de expertisecentra voor diploma-waardering EP-Nuffic of SBB, afhankelijk van het behaalde opleidingsniveau. Ook kan de diplomahouder eerst een diplomawaardering via het IcdW aan te vragen. In het advies wordt de diplomahouder geadviseerd om een aanvraag voor beroepserkenning in te dienen bij de bevoegde autoriteit. De bevoegde autoriteit beoordeelt de gevolgde opleiding inhoudelijk. De bevoegde autoriteit verschilt per beroep. Indien de bevoegde autoriteit wezenlijke verschillen constateert tussen de buitenlandse en Nederlandse opleiding zijn compenserende maatregelen zoals een stage, toets of werkervaring mogelijk. De proeve van bekwaamheid bestaat uit een toetsing van algemene kennis en vaardigheden, en een toets van specialistische kennis. De kosten voor het afleggen van het algemene examen zijn 650 EUR voor academische beroepen en 250 EUR voor MBO-beroepen. Voor de toetsing van specialistische kennis geldt voor artsen een examenbedrag van 1700 EUR, voor tandartsen 1500 EUR en voor verpleegkundigen 400 EUR. De aanvraag van een BIG-registratie kost 85 EUR.

Erkenning van Eerder Verworven Competenties

Naast deze van overheidswege gefinancierde mogelijkheden, is het daarnaast mogelijk om via particuliere instanties een Erkenning van Eerder Verworven Competenties (EVC) aan te vragen. Dit document geeft een overzicht van eerdere werkervaring en daarbij opgedane vaardigheden. De kosten voor de aanvraag van een EVC verschillen per instantie.⁵² Statushouders kunnen bij de uitkeringsinstantie waar zij geregistreerd staan

51 DUO (2015) 'Een Nederlandse titel aanvragen.' Te raadplegen op:

<https://duo.nl/particulieren/diplomas/u-heeft-een-buitenlands-diploma/een-nederlandse-titel-aanvragen.asp>

52 Een EVC kost gemiddeld tussen de 1000 en 1500 euro. Bron: Nationaal Kenniscentrum EVC.

een aanvraag voor een vergoeding indienen. Er is echter geen wettelijke verplichting deze particuliere competentie-erkenningen te vergoeden.

Actuele ontwikkelingen

In een Kamerbrief van 26 oktober 2015⁵³ beargumenteert de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap het diplomawaarderingsstelsel te zullen stroomlijnen, door in te zetten op een integratie van taken op het gebied van diploma-waardering, competentieonderzoek en arbeidstoeleiding. Het doel hiervan is te komen tot één loket waar vragen op het gebied van intake, competentieonderzoek, diplomawaardering en arbeidstoeleiding samenkomen. Dit krijgt ook vorm middels de pilot 'Leerwerkloket+'. Daarnaast worden onderwijsvergelijkers aangetrokken die het Arabisch beheersen en kennis hebben over onderwijs in de Arabische regio.

3.4 Begeleiding en zorg

In Nederland krijgt de begeleiding van statushouders op diverse manieren gestalte. In deze studie worden deze initiatieven onderverdeeld in twee categorieën: medische/psychische hulp en maatschappelijke begeleiding. Hoewel deze typen ondersteuning geen direct verband lijken te hebben met arbeidstoeleiding, gaat deze studie wel in op deze maatregelen. Hiervoor zijn een aantal redenen. Ten eerste kan lichamelijk welzijn van belang zijn voor de geschiktheid van de statushouder om actief te zijn op de arbeidsmarkt. Maatschappelijke begeleiding dient om de statushouder te helpen om zijn inburgeringsproces te organiseren en kennis te maken met de directe leefomgeving, wat een basisvoorwaarde is voor het beginnen te zoeken naar werk. Ten derde wordt met de beschrijving van deze maatregelen een completer beeld geschetst van het geheel aan integratiemaatregelen dat van overheidswege wordt aangeboden.

3.4.1 Gezondheidszorg

Binnen de asielzoekerscentra is het COA verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van de gezondheidszorg aan asielzoekers en vergunninghouders. De aanspraak op vergoeding van zorg is voor asielzoekers vastgelegd in de Regeling Zorg Asielzoekers (RZA). Het verstrekkingenpakket van de RZA komt grotendeels overeen met het verstrekkingenpakket van de Zorgverzekeringswet en de Wet langdurige zorg. Het COA heeft een niet-medische gidsfunctie. Dit betekent dat COA-medewerkers de asielzoeker wegwijs maken in de organisatie van de gezondheidszorg in Nederland. De gemeentelijke gezondheidsdiensten voeren voor asielzoekers, net als voor alle inwoners in Nederland, taken uit op het terrein van de publieke gezondheidszorg. Alle betrokkenen bij de zorg voor asielzoekers besteden extra aandacht aan de taal- en cultuurverschillen, de leefsituatie, asielprocedure en bijzondere zorgbehoefte van de asielzoeker.

Wanneer statushouders een vergunning ontvangen vallen zij onder de reikwijdte van de Zorgverzekeringswet. Zij zijn in het kader van de Zorgverzekeringswet verplicht een zorgverzekering af te sluiten. In de praktijk wordt de zorgverzekering afgesloten wan-

neer zij gehuisvest worden in een reguliere woning. Statushouders betalen vanaf dat moment daarvoor maandelijks premie en kunnen aanspraak maken op een maandelijkse tegemoetkoming voor zorgkosten, de zorgtoeslag, als zij onder een bepaalde inkomensgrens vallen en gelden voor deze doelgroep dezelfde voorzieningen als voor Nederlands ingezetenen.

3.4.2 *Ondersteuning en maatschappelijke begeleiding*

Persoonlijke begeleiding in de opvang

Voor ondersteuning en begeleiding bestaan in Nederland regelingen die specifiek gericht zijn op statushouders. Binnen de asielzoekerscentra biedt het COA voorlichting aan en namens het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt er ook een voorinburgeringscursus aangeboden, die de statushouder voorbereiden op de Nederlandse samenleving. COA is *niet* wettelijk verplicht om naast oriëntatie-onderwijs ook maatregelen te treffen ten behoeve van de arbeidsmarkttoeleiding.

Maatschappelijke begeleiding

Voor statushouders die uitgeplaatst zijn naar een gemeente is maatschappelijke begeleiding beschikbaar. Naar aanleiding van de laatste wijziging van de Wet Inburgering (2013) is de organisatie van het aanbieden van maatschappelijke begeleiding aan statushouders aangepast. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelt per vergunninghouder een bedrag beschikbaar aan de gemeente in het kader van de maatschappelijke begeleiding. Het Ministerie heeft samen met het COA en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) afspraken gemaakt over de financiering en uitvoering van de maatschappelijke begeleiding van statushouders.⁵⁴

De verantwoordelijkheid voor maatschappelijke begeleiding van statushouders berust per 1 januari 2013 bij de gemeenten. Bij deze wetswijziging is bepaald dat de gemeente waarbinnen de statushouder woonachtig is een éénmalige vergoeding uitgekeerd krijgt van het COA, namens het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, die dient te worden besteed aan de maatschappelijke begeleiding van de vergunninghouder waarvoor de vergoeding is aangevraagd. Op 27 november 2015 heeft het kabinet naar aanleiding van de verhoogde asielinstroom bepaald dat dit budget wordt verhoogd van 1.000 EUR naar 2.370 EUR.⁵⁵

COA benadert de gemeenten in het kader van het uitkeren van maatschappelijke begeleiding. Dit doet zij op basis van actuele gegevens verkregen via de IND inzake inburgeringsplichtige statushouders en inburgeringsplichtige nareizende gezinsleden, indien zij gehuisvest worden vanuit de opvang naar de gemeenten. De gemeenten sturen deze kennisgeving vervolgens getekend terug aan het COA. Deze vergoeding wordt aangewend om de statushouders maatschappelijke begeleiding aan te bieden.⁵⁶ Het doel van

54 COA (2013) 'Uitbetalingsregeling maatschappelijke begeleiding asielgerechtigden.' Te raadplegen via: https://www.coa.nl/sites/www.coa.nl/files/paginas/media/bestanden/vragen_en_antwoorden_uitbetalingsregeling_maatschappelijke_begeleiding_juli_2013.pdf

55 Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom, 27 november 2015.

56 Deze regeling geldt voor statushouders vanaf 16 jaar, m.u.v. statushouders die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt.

deze maatschappelijke begeleiding is om de statushouder die zich vestigt in de gemeente te ondersteunen bij zaken die deze statushouder nog niet zelfstandig kan regelen.⁵⁷ Deze begeleiding dient te worden uitgevoerd naar de voorwaarden die de VNG en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gezamenlijk hebben opgesteld.⁵⁸ Het is niet toegestaan om met deze vergoeding taalcursussen te financieren.⁵⁹

Maatschappelijke begeleiding in de praktijk

Voor de uitvoering schakelen de meeste gemeenten VluchtelingenWerk Nederland in, een maatschappelijke organisatie die de begeleiding van statushouders en asielzoekers voor haar rekening neemt. Het begeleidingsproces kan daarbij worden onderverdeeld in drie fasen: *pre-vestiging, coaching vestiging en coaching integratie en participatie*.

In de eerste fase begeleidt de maatschappelijke organisatie de statushouder bij diens verhuizing naar de gemeente waar deze persoon wordt opgevangen. De vluchteling wordt in deze fase geholpen bij de aanmelding voor onderwijs en de inschrijving bij de gemeente. *Coaching en vestiging* richt zich op het op orde brengen van de administratie van de statushouder. De organisatie ondersteunt hem/haar bij het afsluiten van een zorgverzekering en andere verzekeringen, informeert hem/haar over de mogelijkheden tot werk en inburgering, en bij de kennismaking met de lokale bevolking. Ook worden eventuele psychosociale problemen door de maatschappelijke organisatie geregistreerd. De derde fase, *coaching integratie en participatie*, is er specifiek op gericht een actieve participatie van de statushouder te realiseren. De statushouder wordt geleerd om zélf administratieve zaken te regelen en te plannen.

Hoewel de verantwoordelijkheid voor de vormgeving en uitvoering van de begeleiding van statushouders bij de gemeenten ligt, is het COA verantwoordelijk voor een correcte uitgave van documenten die essentieel zijn voor de participatie en het welzijn van de statushouder. Wanneer een vergunninghouder verhuist naar de gemeente kan de nieuwe huisarts alleen met toestemming van de statushouder het medisch dossier opvragen bij de praktijklijn van het Gezondheid Centrum Asielzoekers (GCA).

Actuele ontwikkelingen

Met de invoering van de participatieverklaring die in het najaar van 2015 is afgekondigd⁶⁰ wordt verwacht dat de maatschappelijke begeleiding in de toekomst deels zal worden aangewend om statushouders te informeren over de normen en waarden van de Nederlandse samenleving. Daarnaast zullen nadere condities voor de maatschappelijke begeleiding worden afgesproken tussen het ministerie van SZW en de VNG. De maatschappelijke begeleiding zou hiermee deels een andere inhoud en een ander karakter kunnen krijgen dan hierboven beschreven.

57 Gemeenteloket (2013) 'Vragen en antwoordenlijst gewijzigde Wet Inburgering inclusief overgangsrecht.' Te raadplegen op: <http://www.gemeenteloket.minszw.nl/binaries/content/assets/Inburgering/2013-07-24/vragen-en-antwoorden.pdf>

58 Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom, 27 november 2015, p. 7

59 Gemeenteloket (2013) 'Vragen en antwoordenlijst gewijzigde Wet Inburgering inclusief overgangsrecht.' Te raadplegen op: <http://www.gemeenteloket.minszw.nl/binaries/content/assets/Inburgering/2013-07-24/vragen-en-antwoorden.pdf>

60 Zie Hoofdstuk 3.1 voor meer informatie.

3.5 Huisvesting

In Nederland is de huisvestingsprocedure van statushouders is niet gericht op het bieden van huisvesting als middel om de arbeidsmarktpositie van statushouders te versterken. Huisvesting kan echter wel gevolgen hebben voor de kansen van de statushouder op de arbeidsmarkt: het beschikken over een stabiele leefomgeving, de kwaliteit van de huisvesting en de regio waarbinnen de statushouder gehuisvest is zijn factoren die van invloed kunnen zijn op de arbeidsmarktpositie van de statushouder. Met het spoedig verkrijgen van een eigen (huur-)woning kunnen statushouders zich namelijk eerder concentreren op onderwijs, werk en inburgering.⁶¹ Een effectief huisvestingsbeleid voor statushouders vormt daarom voor het Nederlandse kabinet een grote prioriteit.⁶²

Het is van belang een onderscheid te maken tussen opvang die primair geboden wordt aan asielzoekers die in afwachting zijn van een beslissing op hun asielaanvraag, en de huisvesting van statushouders. Een goede doorstroom van statushouders vanuit de asielzoekerscentra naar reguliere huisvesting vormt het uitgangspunt van het Nederlandse kabinet. Door krapte op de woningmarkt en een verhoogde asielinstroom, is dit echter niet altijd mogelijk. Hieronder wordt de huisvesting van statushouders verder toegelicht.

Tijdelijk verblijf binnen de opvanglocatie

Wanneer er geen woning beschikbaar is, blijft een statushouder in de opvanglocatie van het COA totdat er huisvesting gevonden is. De statushouder behoudt dezelfde voorzieningen als tijdens de asielprocedure: het recht op onderdak, een financiële tegemoetkoming voor voedsel, kleding en andere uitgaven, openbaar vervoerskaarten voor reizen naar de rechtsbijstandverlener, recreatieve en educatieve activiteiten, medische kosten die vanuit de RZA kunnen worden vergoed, een aansprakelijkheidsverzekering en een betaling voor buitengewone kosten.⁶³

Huisvesting buiten de opvang: de Huisvestingswet

De overgang van verblijf binnen een opvanglocatie naar individuele huisvesting vindt juridisch gestalte in de Huisvestingswet en in de Wet revitalisering generiek toezicht (WRGT). Deze regelingen bepalen dat de Rijksoverheid verantwoordelijk is voor de verspreiding van statushouders over de Nederlandse gemeenten, de zogenoemde 'taakstelling'. De ontwikkeling van huisvestingsbeleid is in Nederland belegd bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Naast het ministerie van BZK zijn verschillende bestuurslagen betrokken bij de implementatie van het beleid, evenals maatschappelijke organisaties en woningcorporaties. Het Platform Opnieuw Thuis is opgericht om de samenwerking tussen deze organisaties te coördineren. Het Platform Opnieuw Thuis bestaat sinds 2014 en wordt gecoördineerd door een bestuurslaag bestaande uit vertegenwoordigers vanuit de VNG, Aedes, het ministerie van V&J, SZW, BZK, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het COA. Een belangrijke functie van dit Platform is het afstemmen van processen tussen organisaties die betrokken zijn bij de huisvesting van statushouders.

61 WRR, SCP, WODC (2015) 'Geen tijd verliezen. Van opvang naar integratie van asielmigranten,' p. 40

62 *Kamerstukken II*, 2015-2016, 19637, nr. 2053.

63 Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005, art. 9, lid 1.

Artikel 28 van de Huisvestingswet 2014 bepaalt dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties halfjaarlijks een taakstelling opstelt van het aantal te huisvesten statushouders per gemeente, op basis van evenredigheid. De Rijksoverheid heeft geen directe verantwoordelijkheid voor het huisvesten van individuele statushouders. Zij is wel, via de Woningwet, direct toezichthouder van woningcorporaties.⁶⁴

Wanneer een asielzoeker een vergunning verkregen heeft, stelt het COA binnen een termijn van twee weken een informatieprofiel op van de statushouder. Op basis van de door de Rijksoverheid uitgegeven taakstelling, het profiel van de vergunninghouder, het woningaanbod en eventuele achterstallige taakstellingen van gemeenten koppelt het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers statushouders met gemeenten. Indien een statushouder in een bepaalde gemeente wordt geplaatst, dan is het COA verantwoordelijk voor de registratie van de verhuizing van de statushouder.⁶⁵

De Huisvestingswet 2014⁶⁶ bepaalt dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het bieden van geschikte woonruimte aan statushouders. Zij hebben hier vanuit de taakstelling zes maanden de tijd voor.⁶⁷ De ambitie is om dit binnen een termijn van 12 weken te realiseren, maar daar bestaat geen wettelijke grondslag voor. Het vinden van geschikte woonruimte verloopt in de praktijk in samenwerking met (lokale) woningcorporaties. De gemeente is vervolgens verantwoordelijk voor het overschrijven van de statushouder in het BPR.

Bij het zoeken naar een geschikte woonruimte voor statushouders nemen de meeste gemeenten contact op met woningcorporaties. Op grond van de Huisvestingswet zijn statushouders (tot op heden) aangemerkt als prioritaire groep. Maatschappelijke organisaties vervullen ook een taak in het huisvestingsproces. Gemeenten schakelen de hulp van deze organisaties in om de statushouder wegwijs te maken binnen diens nieuwe omgeving.⁶⁸ Om de woning in te richten, maken statushouders aanspraak op een inrichtingskrediet van de gemeente. Dit is geen landelijk vastgestelde gift, maar een lening waarvan de voorwaarden per gemeente verschillen.

Het algemene beleidskader voor de indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing bepaalt de sancties voor het niet na leven van taakstellingsverplichtingen. De Wet revitalisering generiek toezicht (WRGT) bepaalt dat het toezicht op het gehele huisvestingsproces uitsluitend bij de provincies berust.⁶⁹

Actuele ontwikkelingen: het Bestuursakkoord en het GVA

Als gevolg van de recente toename van de asielstroom rijst de vraag of het huidige huisvestingsproces houdbaar is. In een Kamerbrief van 2 oktober 2015 zegt de minister voor Wonen en Rijksdienst toe de mogelijkheden te bezien om de voorrangpositie van statushouders in de Huisvestingswet aan te passen.⁷⁰

64 Platform Opnieuw Thuis (2015) 'Huisvesting Vergunninghouders.' P. 6

65 Platform Opnieuw Thuis (2015) 'Huisvesting Vergunninghouders.' P. 9

66 Art. 28, Huisvestingswet 2014

67 Art. 29, Huisvestingswet 2014

68 Platform Opnieuw Thuis (2015) 'Huisvesting Vergunninghouders.' P. 9

69 Platform Opnieuw Thuis (2015) 'Huisvesting Vergunninghouders.' P. 8

70 Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2053.

Daarnaast heeft het kabinet op 27 november 2015 een bestuursakkoord gesloten met de gemeenten en provincies over de huisvesting van statushouders. In het akkoord is afgesproken dat rijk, gemeenten en woningcorporaties inzetten op het creëren van huisvestingsvoorzieningen voor 14.000 statushouders.

Om deze huisvestingsvoorzieningen te realiseren, is een drietal maatregelen afgesproken. Ten eerste stelt de Rijksoverheid een subsidieregeling beschikbaar aan verhuurders, zodat nieuwe huisvesting kan worden gerealiseerd. Hieraan zijn de voorwaarden verbonden dat de gerealiseerde huisvesting geen recht geeft op huursubsidie en dat de kostendelersnorm in de bijstand kan worden toegepast. De kostendelersnorm houdt een korting op de bijstandsuitkering voor samenwonenden in. De subsidieregeling gaat uit van tenminste vier personen in een woning. Verhuurders krijgen een financiële bijdrage van 6.250 EUR per gehuisveste vergunninghouder. De beoogde inwerkingtreding van deze regeling is 1 februari 2016. Ten tweede is de minister voor Wonen en Rijksdienst voornemens om bestaande regelgeving te versoepelen, zodat de inzet van woningcorporaties bij de huisvesting van statushouders wordt gefaciliteerd. Per 1 december 2015 is een experimenteerregeling in werking getreden die corporaties in staat stelt diensten te leveren aan bewoners van panden die door derden worden verhuurd, zoals administratie- en schoonmaakwerkzaamheden. Begin 2016 zal daarnaast een wetsvoorstel worden ingediend die woningcorporaties in staat stelt gebouwen van derden te verhuren, onderhouden en aanpassen. Ten derde maakt het Rijk mogelijk dat rijkspanden worden verhuurd aan gemeenten om statushouders te huisvesten, passend binnen de Leegstandwet.

Daarnaast is het Gemeentelijk VersnellingsArrangement (GVA) ingesteld, dat gemeenten ruimte biedt voor tijdelijke huisvesting van 10.000 statushouders. Als geen (permanente) huisvesting beschikbaar is, kunnen gemeenten middels het GVA statushouders huisvesten in tijdelijke woningen, voor een periode van maximaal 24 maanden. Voor deze vorm van huisvesting verkrijgen gemeenten iedere week 50 EUR per gehuisveste volwassene en 25 EUR per gehuisvest kind.⁷¹ Zij voldoen met het GVA ook aan de taakstelling.

3.6 Re-integratie en bijstand

Voor mensen voor wie deelname aan de arbeidsmarkt nog niet mogelijk is, biedt in Nederland de Participatiewet inkomensondersteuning. De wet fungeert daarmee als vangnet voor mensen die niet voldoende in hun eigen bestaan kunnen voorzien. Gemeenten zijn financieel en wettelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de wet. Zij hebben een groot aantal instrumenten om te zorgen dat mensen een plek op de arbeidsmarkt kunnen vinden. Voor statushouders gelden op dit terrein geen specifieke wettelijke provisies. Zij zijn voor de Participatiewet gelijkgesteld aan Nederlands ingezetenen. Statushouders die in een opvanglocatie van het COA verblijven vallen onder de Regeling verstrekkingen asielzoekers (RVA) 2005. Die geldt als een voorliggende voor-

ziening voor de Participatiewet. Voor deze groep geldt daarom, dat zij géén aanspraak maakt op de bijstandsvorzieningen die in deze paragraaf beschreven worden. Zij behouden recht op dezelfde voorzieningen als tijdens de asielprocedure, die staan beschreven in paragraaf 3.5 over huisvesting.

De Participatiewet

Het recht op bijstand is per 1 januari 2015 geregeld in de Participatiewet (2015). De Participatiewet komt voort uit de voormalige Wet werk en bijstand (wwb), de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) en de Wet sociale werkvoorziening (wsw). Artikel 11, eerste lid, van de Participatiewet bepaalt dat iedere rechtmatig in Nederland woonachtige Nederlander en vreemdeling recht heeft op bijstand van overheidswege indien deze persoon niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien. Deze Wet is in beginsel niet gericht op statushouders als specifieke doelgroep.

Instrumenten

De Participatiewet heeft tot doel om meer mensen aan het werk te krijgen. De wet geeft gemeenten hiertoe instrumenten. Zij kunnen onder meer re-integratietrajecten, scholing, taallessen, job coaching en loonkostensubsidie inzetten. De wet kent ook verplichtingen voor de uitkeringsgerechtigde. Zo is de uitkeringsgerechtigde onder meer verplicht tot het aanvaarden en behouden van algemeen geaccepteerde arbeid en inspanningen te plegen om werk te vinden.⁷² Bij het verzuimen van de plichten die bij een uitkering horen kan de burger worden gekort op diens uitkering. Naast de plicht tot het aannemen van algemeen geaccepteerde arbeid bepaalt de Participatiewet dat de bijstandsuitkering dient te worden verlaagd indien de uitkeringsgerechtigde met andere volwassenen een woning deelt en dus huisvestingskosten kan delen (de zogenoemde 'kostendelersnorm').⁷³ Vanaf 1 januari 2016 is de Taaleis in de Participatiewet van kracht, die bepaalt dat personen geacht worden de Nederlandse taal te beheersen of te willen leren. Zij kunnen worden gekort op hun bijstandsuitkering wanneer zij onvoldoende Nederlands beheersen en niet bereid zijn zich in te spannen om de taal te leren. Mensen die het inburgeringsexamen succesvol hebben afgerond, hoeven hun taalniveau niet via een taaltoets aan te tonen en worden ook niet gekort op hun uitkering.⁷⁴ Voor personen die voor 1 januari 2016 al een bijstandsuitkering ontvingen, geldt deze eis per 1 juli 2016.

Bijstand en arbeidstoeleiding

De uitkering van deze financiële bijstand is een verantwoordelijkheid van de gemeenten. De gemeenten zijn volgens de Wet Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) ook verantwoordelijk voor de arbeidstoeleiding van personen die een bijstandsuitkering krijgen. Zij kunnen in het kader van de Participatiewet burgers die een bijstandsuitkering ontvangen vragen om een tegenprestatie te leveren in de vorm van vrijwilligerswerk.⁷⁵ Omdat de taken omtrent bijstand een verantwoordelijkheid zijn van de gemeenten, is er geen sprake van een uniform beleid; tussen gemeenten zitten grote

72 Art 9 lid 1a Participatiewet

73 Art. 22a Participatiewet

74 Art. 18b Participatiewet

75 Art 9, lid b Participatiewet

verschillen in hoe zij werkloosheid bestrijden. In de praktijk werken gemeenten samen in zogeheten 'arbeidsmarktregio's' die projecten opzetten om werkloosheid aan te pakken. Binnen sommige gemeenten bestaan speciale provisie's die statushouders vrijstellen van de arbeidsverplichting als zij studeren. Deze vrijstelling wordt momenteel in de gemeenten Heerlen, Utrecht en Amsterdam verleend.⁷⁶ Deze gemeenten hebben middels convenanten uitgesproken te investeren in de opleiding van statushouders, zodat zij na hun studie een baan op hun niveau kunnen zoeken. Voor de Gemeente Amsterdam maakt dit onderwijsconvenant deel uit van een bredere strategie, het Actieplan werk en ondernemerschap voor vluchtelingen. Dit actieplan bestaat uit een reeks ambities en toezeggingen over het faciliteren van de arbeidsmarkttoeleiding van statushouders als specifieke doelgroep, en is tot stand gekomen in samenwerking met de werkgeversorganisatie VNO-NCW, uitzendorganisatie Randstad, de Amsterdamse universiteiten en hogescholen, Projob en het ROC Amsterdam. Het actieplan bestaat uit maatregelen om het arbeidspotentieel van statushouders in Amsterdam in kaart te brengen, studiemogelijkheden te bekijken en het diplomawaarderingsproces te stroomlijnen en om statushouders in contact te brengen met een relevant netwerk.

Actuele ontwikkelingen

In het najaar van 2015 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bestaande en nieuwe maatregelen aangekondigd die tot doel hebben de integratie en arbeidstoeleiding van asielzoekers en statushouders te versterken.

In oktober 2015 is hiertoe de Taskforce Werk en Integratie Vluchtelingen (TWIV) opgericht, bestaande uit de VNG, werkgeversorganisatie VNO-NCW, vakbond FNV, vakbond CNV, de Sociaal-Economische Raad, het COA, Divosa, VluchtelingenWerk Nederland, Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF, Vluchtelingen-Organisaties Nederland, MKB-Nederland, het UWV, het ministerie van OCW en het ministerie van SZW.⁷⁷ Het doel van deze taskforce is om bestaande maatregelen om statushouders naar werk te begeleiden te versterken en knelpunten in het integratieproces te identificeren en weg te nemen. Om de koppeling tussen de kennis, ervaring en vaardigheden van statushouders en de behoeften op de Nederlandse arbeidsmarkt en het (hoger) onderwijs te verbeteren, onderzoeken het COA, OCW, V&J en SZW de mogelijkheden om informatie over competenties, werkervaring, taalvaardigheid en diploma's inzichtelijker te maken door middel van een screening van statushouders. Ook wordt op dit moment in het kader van de Taskforce bekeken hoe bestaande informatie over de talenten van deze doelgroep kan worden aangewend om statushouders te matchen met de arbeidsmarkt en het onderwijs. Het COA voert op dit moment een pilot uit waarbij statushouders die in de opvang verblijven worden gekoppeld aan werkgevers via uitzendbureaus. Ook worden vanuit de landelijke aanpak jeugdwerkloosheid statushouders als doelgroep meegenomen. De Taskforce Werk en Integratie Vluchtelingen zet zich daarnaast in voor de ondersteuning van gemeenten, die een grote rol spelen bij de arbeidstoeleiding. In samenwerking met VluchtelingenWerk Nederland worden gemeentelijke sociale diensten ondersteund en geïnformeerd over het bieden van maatschappelijke begeleiding

76 VNG (2014) 'Studie met behoud van uitkering voor vluchtelingen.' Te raadplegen op: <https://vng.nl/onderwerpen/index/integratie-vreemdelingenbeleid-en-asiel/integratie/nieuws/studie-met-behoud-van-uitkering-voor-vluchtelingen>

77 Kamerstukken II, 2015-2016, 32824, nr. 114

aan statushouders. De Taskforce zet in op een verbetering van de informatievoorziening richting gemeenten over de regels met betrekking tot werk en vrijwilligerswerk voor asielzoekers en statushouders. Werkgeversorganisatie VNO-NCW verspreidt deze informatie aan het bedrijfsleven. Daarnaast probeert de Taskforce bestaande voorzieningen en instrumenten die bestaan voor de arbeidstoeleiding van deze doelgroep beter onder de aandacht te brengen bij gemeenten.

Om de arbeidstoeleiding van statushouders verder te versterken, heeft de Staatssecretaris van SZW de Subsidieregeling van gemeentelijke projecten in het kader van het Europees Sociaal Fonds (ESF) aangepast. Door deze wijziging kunnen gemeenten vergunninghouders als doelgroep betrekken bij lokale projecten om de werkloosheid onder deze doelgroep te bestrijden.

Omdat gemeenten volgens de huidige regelgeving de uitgaven voor bijstandsuitkeringen voorfinancieren, en door de verhoogde asiel-instroom mogelijk een groter beroep wordt gedaan op bijstandsuitkeringen, wordt in overleg tussen het Rijk en de gemeenten gekeken naar alternatieve financieringswijzen.

De rol van maatschappelijke organisaties

In de praktijk ontwikkelen ook de vereniging VluchtelingenWerk Nederland en de Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF projecten op basis van fondsenwerving om statushouders als specifieke doelgroep te begeleiden naar werk. Een voorbeeld van een op dit moment lopend project is VIP. Dit project wordt uitgevoerd door Vluchtelingenwerk Nederland middels steun vanuit het AMIF-Fonds en het Rabofonds, en beoogt de aansluiting tussen het inburgeringstraject en de participatie op de arbeidsmarkt te versterken. Aan dit traject nemen 1500 statushouders deel, die door middel van cursussen in groepsverband, persoonlijke begeleiding en werkstages worden voorbereid op een succesvolle deelname aan de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit project loopt tot het voorjaar van 2018.

4 BELEIDSPRAKTIJK: GOEDE WERKWIJZEN EN AANDACHTSPUNTEN

Het vorige hoofdstuk beschreef de Nederlandse beleidsmaatregelen ter bevordering van de integratie van statushouders in 2015. Deze paragraaf schenkt aandacht aan de goede praktijken en aandachtspunten in de uitvoering van het integratiebeleid. Omdat het integratiebeleid op dit moment aan verandering onderhevig is, zijn de meeste geïdentificeerde goede werkwijzen en verbeterpunten niet wetenschappelijk bewezen. Dit rapport benoemt signalen van *best practices* en verbeterpunten die door betrokken beleidsexperts zijn aangehaald. Deskundigen van het ministerie van Veiligheid en Justitie, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, de Dienst Uitvoering Onderwijs, de Vereniging Hogescholen, EP-Nuffic, de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven, Stichting VluchtelingenWerk Nederland, de Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF, het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers zijn hiervoor bevestigd. Een aantal mogelijke knelpunten die in dit hoofdstuk naar voren komen, waaronder de wettelijke arbeidsbeperkingen tijdens de asielprocedure en de intensieve periode van inburgering, huisvesting en gezinshereniging na het verkrijgen van de verblijfsvergunning, zijn eerder benoemd in het recent verschenen rapport van de WRR het WODC en het SCP.⁷⁸

4.1 Taal en oriëntatie

Uit de beschrijving van de mogelijkheden voor taal- en oriëntatieonderwijs voor statushouders (hoofdstuk 3.1) blijkt dat de voorzieningen voor statushouders die in de opvang verblijven beperkter zijn dan voor statushouders die zelfstandig wonen. Zolang zij nog geen kennisgeving omtrent inburgering van DUO hebben ontvangen, hebben zij slechts toegang tot door het COA verzorgde voorinburgeringstraject. Dit voorinburgeringstraject levert een bijdrage aan de integratie van asielzoekers en statushouders. Anderzijds kan deze praktijk als aandachtspunt worden gezien, omdat statushouders niet direct een eigen cursus kunnen uitkiezen.⁷⁹ Omdat het op dit moment acht weken duurt⁸⁰ voordat de statushouder van DUO een kennisgeving over het inburgeringstraject krijgt, heeft hij/zij gedurende deze periode geen toegang tot het sociale leenstelsel of het aanvragen van een diplomawaardering. Dit kan een belemmering vormen voor het inburgeringsproces.

78 In hoofdstuk 2.2 is verder ingegaan op de mogelijke knelpunten die genoemd zijn in de studie: WRR, SCP, WODC (2015) 'Geen tijd verliezen. Van opvang naar integratie van asielmigranten.'

79 Binnen het COA worden wel verschillende taalcursussen aangeboden, aan analfabete asielzoekers, lager opgeleiden en hoger opgeleiden.

80 Deze informatie is afkomstig van de klantenservice Inburgering bij DUO.

Eigen verantwoordelijkheid

Het inburgeringssysteem dat vanaf januari 2013 geldt legt de verantwoordelijkheid voor het kiezen en financieren van taal- en oriëntatiecursussen bij de inburgeraar. In september 2015 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de eerste resultaten van het nieuwe inburgeringsbeleid gepresenteerd.⁸¹ Volgens deze gegevens maakte 57% van de nieuwe inburgeringsplichtigen in 2013 gebruik van het sociale leenstelsel. Voor nieuwkomers uit 2014 geldt dat 52% van deze regeling gebruikmaakt. Van de nieuwkomers uit 2013 is inmiddels 16% geslaagd voor het inburgeringsexamen. Van het aantal personen dat sinds 2014 inburgeringsplichtig is, is 4% geslaagd voor het examen. Aangezien het nieuwe inburgeringsstelsel op dit moment slechts 2 jaar van kracht is, heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid nog geen evaluatieonderzoek naar de effectiviteit van dit stelsel ten opzichte van het vorige beleid kunnen instellen. Deze wordt naar verwachting in 2017 uitgevoerd.⁸² Onderzoek uitgevoerd door adviesbureau Regioplan toont aan dat het inburgeringstraject zelf, ongeacht de financiering, een positieve bijdrage levert aan de participatie van migranten op de arbeidsmarkt.⁸³

De vereniging VluchtelingenWerk Nederland erkent deze voordelen, maar heeft zich in haar Integratiebarometer 2014 kritisch uitgelaten over de nadruk van het huidige Nederlandse beleid op het zelfredzame vermogen van statushouders. De vereniging beargumenteert dat statushouders terughoudend zijn bij het aangaan van een persoonlijke lening om taal- en oriëntatiecursussen te bekostigen. Daarnaast is niet iedere statushouder zelfredzaam genoeg om de mogelijkheden tot het volgen van een erkende opleiding te overzien. Dat het door de statushouders geleende bedrag kan worden kwijtingescholden bij het succesvol afronden van het inburgeringsexamen, biedt geen bewezen stimulans tot een verbeterd inburgeringstraject. Omdat onderzoek heeft aangetoond dat een succesvolle inburgering voor een deel bijdraagt aan de arbeidsparticipatie van statushouders, is het van belang dat de statushouder daarbij passende ondersteuning krijgt.⁸⁴ Dit is ook in het belang van het gemeente, omdat zij sinds de vernieuwde Inburgeringswet minder inzicht heeft in het inburgeringsproces van statushouders binnen de gemeente. Recentelijk genomen maatregelen, waaronder het intensiveren van taallessen voor statushouders binnen de opvang, bieden statushouders mogelijk meer toegesneden ondersteuning en een meer gedegen voorbereiding op het inburgeringstraject buiten de opvanglocatie.

Taalbeheersingsniveau

Een ander punt van aandacht is dat het A2-taalniveau dat als uitgangspunt geldt bij het inburgeringsexamen, niet altijd voldoende is om succesvol mee te draaien op de Nederlandse arbeidsmarkt.⁸⁵ Daarvoor is een hoger niveau van taalbeheersing nodig. Niet in alle regio's is het mogelijk om taallessen op eigen niveau te volgen: vooral in dunbe-

81 Kamerstukken II, 2015-2016, 32824, nr. 105.

82 Kamerstukken II, 2015-2016, 30982, nr. 23

83 Regioplan Beleidsonderzoek (2013) 'De bijdrage van inburgering aan de participatie van migranten in de Nederlandse samenleving.' P. 65.

84 VluchtelingenWerk Nederland (2014) 'Integratiebarometer 2014.'

85 Uitspraak is ontleend aan ervaring van deskundige bij Vluchtelingenwerk Nederland

volkte gebieden is het volgens het UAF lastig voor studenten om een taal cursus op niveau te vinden.⁸⁶ Daarnaast ontvangen statushouders geen financiële compensatie vanuit de Rijksoverheid voor de reiskosten die zij moeten maken om naar een taal cursus te gaan, wat hen ontmoedigt om hun taal cursus verder voort te zetten na het inburgeringsexamen.⁸⁷

Kennismaking met de arbeidsmarkt

Tenslotte wordt het arbeidsmarkt-component binnen het inburgeringsexamen door de betrokken deskundigen positief ontvangen. Anderzijds zijn tot op heden geen plannen uitgewerkt over het gebruik van de portfolio's die statushouders binnen het inburgeringstraject opstellen. Gemeenten kunnen deze portfolio's gebruiken om hen beter te kunnen ondersteunen bij het zoeken naar een baan. Over het gebruik van deze portfolio's is echter op landelijk niveau geen verplichting vastgesteld.

4.2 Onderwijs

Dit rapport beschreef een aantal initiatieven ten behoeve van de instroom en succesvolle participatie van statushouders in het MBO en het hoger onderwijs (zie hoofdstuk 3.2).

Ondersteuning vanuit het UAF

Binnen het hoger onderwijs is de Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF een voorbeeld van een geslaagd en uniek initiatief, dat niet in andere Europese lidstaten te vinden is. Het UAF is in staat om statushouders en personen die nog in de asielprocedure zitten grote kansen te bieden, mede doordat deze organisatie wordt bestuurd door personen met een succesvolle carrière en een uitgebreid netwerk. Dankzij steun van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Nationale Postcodeloterij, donateurs en betrokken onderwijsinstellingen en werkgevers biedt het UAF statushouders de kans om te studeren. Hoewel de selectie aan de poort streng is gezien het beperkte aantal middelen, hebben statushouders die worden aangenomen de mogelijkheid om een studie te volgen die aansluit op hun niveau. Op deze wijze zijn 190 vluchteling-studenten afgestudeerd in 2014, waarvan 69% een hbo- of wo-opleiding hebben afgerond en 31% een MBO-opleiding. Van de studenten die door UAF's job support worden ondersteund, vindt 70% binnen een jaar een baan op niveau. Op dit moment ontvangen ongeveer 400 studenten deze ondersteuning.⁸⁸

Toegankelijkheid

Binnen het onderwijs vinden met name aandachtspunten plaats op het gebied van toegankelijkheid. Om goed aan het Nederlandse onderwijs deel te nemen, is het noodzakelijk dat statushouders de Nederlandse taal machtig zijn. Volgens het UAF zijn er te weinig mogelijkheden voor intensieve taalscholing, en worden statushouders afgeschrikt door hoge reiskosten.⁸⁹ Daarnaast zijn statushouders in grote mate afhankelijk

⁸⁶ Uitspraak is ontleend aan ervaring van deskundige bij het UAF.

⁸⁷ Sommige gemeenten kennen reisvergoedingen toe aan statushouders die een taal cursus volgen.

⁸⁸ UAF (2015) 'UAF-Visie: investeer in vluchtelingen – Nieuw talent benutten op de arbeidsmarkt.'

⁸⁹ BNR (2015) 'Groot tekort aan goede taallessen voor vluchtelingen.'

Geraadpleegd op: <http://www.bnr.nl/nieuws/813864-1509/groot-tekort-aan-goede-taallessen-voor-vluchtelingen>

van de bereidheid van gemeenten om statushouders met behoud van een bijstandsuitkering te laten studeren. In de praktijk heeft dit nadelige gevolgen voor met name statushouders boven de 30 jaar.

Actuele ontwikkelingen

Op dit moment is het onderwijsbeleid ten aanzien van statushouders in ontwikkeling. De taalbeheersing van statushouders vormt het voornaamste aandachtspunt ten aanzien van de toegang tot het Nederlandse vervolgonderwijs. Recentelijk beschreven beleidsinitiatieven richten zich daarom met name op de taalbeheersing van statushouders, om de barrières ten aanzien van de instroom naar het Nederlandse vervolgonderwijs weg te nemen. Hieronder vallen bijvoorbeeld het landelijk dekkend maken van het aanbod aan Nederlandse taalcursussen en het bredere project 'Tel Mee met Taal'.

4.3 Diplomawaardering

Uit de beschrijving van voorzieningen op het gebied van diplomawaarderingen (zie hoofdstuk 3.3) bleek dat statushouders in het kader van de Wet Inburgering gratis hun diploma's kunnen laten waarderen bij het IcDW, of een kosteloze indicatie van het onderwijsniveau kunnen aanvragen bij de expertisecentra voor diplomawaardering EP-Nuffic en SBB.

Indicatie Onderwijsniveau

De indicatie van het onderwijsniveau is een bijzonder initiatief dat statushouders die geen diploma's hebben meegenomen de mogelijkheid biedt een richtlijn van het onderwijsniveau te verkrijgen. Deze vorm van erkenning is eerst als pilot tussen 1 februari 2012 en 1 oktober 2013 uitgevoerd, waarbij de structuur voor IDW (EP-Nuffic en SBB) vanuit het COA, VluchtelingenWerk Nederland, het UAF, onderwijsinstellingen en individuele gemeenten individuele verzoeken binnenkregen voor indicaties van het onderwijsniveau van statushouders. Naar aanleiding van deze pilot is twee maal een enquête gehouden onder deze partners. Uit deze enquêtes kwam een positief beeld naar voren; richting potentiële werkgevers en onderwijsinstellingen geeft deze indicatie op zijn minst een bewijs van doorzettingsvermogen aan. De indicatie werkt voor statushouders door als een startpositie om zich in Nederland verder te ontwikkelen. Het motiveert hen om actief bezig te zijn voor hun toekomst en vergroot hun eigenwaarde.

Snelheid en toepassingsgerichtheid

Naast dit initiatief is de snelheid en flexibiliteit waarmee de Nederlandse autoriteiten diploma's waarderen een goede praktijk. Centraal binnen de diplomawaardering staat de vraag of de aanvrager met het gevolgde onderwijs een specifiek beroep kan uitoefenen. In plaats van te kijken naar het aantal uren onderwijs dat de persoon gevolgd heeft, kijken de expertisecentra voor diplomawaardering naar de leeruitkomsten van het gevolgde onderwijs en in hoeverre de persoon in staat is om met de gevolgde vakken een bepaald beroep uit te oefenen.

Contact met herkomstlanden

Een punt van aandacht in het huidige diploma-waarderingsstelsel is dat het contact met landen van herkomst niet altijd soepel verloopt. Zeker in gebieden waar oorlog heerst, houden onderwijsinstellingen hun administratie niet altijd goed bij. Hierdoor is het lastiger te controleren of iemand daadwerkelijk afgestudeerd is aan het betreffende instituut.

Niet bindend

Een ander belangrijk punt van aandacht is dat de diplomawaardering door het IcDW niet bindend is. Enerzijds heeft dat positieve effecten voor de snelheid waarmee het diploma gewaardeerd kan worden en de statushouder de arbeidsmarkt kan betreden. Anderzijds heeft de statushouder niet altijd zekerheid over zijn/haar startpositie, omdat onderwijsinstellingen en werkgevers de statushouder alsnog kunnen weigeren. In de praktijk hechten werkgevers veel waarde aan een diploma van een erkende Nederlandse onderwijsinstelling, waarvan de kwaliteit vaststaat. Onderwijsinstellingen schep- pen daarnaast eigen voorwaarden bij de toelating van vluchteling-studenten, en doen dit ook in toenemende mate bij Nederlandse studenten. Voor statushouders vormen deze bijkomende toelatingseisen een grotere drempel om deel te nemen aan het hoger onderwijs. Zeker voor statushouders die een gereguleerd beroep willen uitoefenen, heeft het feit dat de waardering formeel niet-bindend is grote gevolgen; een door het expertisecentrum gewaardeerd artsdiploma biedt géén garantie om in Nederland aan de slag te kunnen als arts. De bevoegde Nederlandse autoriteit voor dit geregle- menteerde beroep neemt hierover een beslissing. Een positieve kanttekening is wel, dat de lijst gereguleerde beroepen in Nederland relatief klein is in vergelijking met andere EU-lidstaten.

De Erkenning van Eerder Verworven Competenties (EVC)

Als alternatief voor de reguliere diplomawaardering biedt de EVC-waardering, die de eerder opgedane ervaringen, competenties en vaardigheden weergeeft, ook geen ideale uitkomst voor statushouders. Omdat de EVC-waardering alleen opgedane werkerva- ring in de afgelopen vijf jaar registreert, geeft het geen compleet beeld van de ervaring die statushouders voor die tijd hebben opgedaan. Werkgevers nemen vaker personeel aan met diploma's waarvan de waarde onomstotelijk vaststaat. Daarnaast is een dergelij- ke erkenning erg kostbaar.

4.4 Begeleiding en zorg

Hoofdstuk 3.4 beschreef de actuele voorzieningen voor statushouders op het gebied van zorg en maatschappelijke begeleiding.

Uitbesteding aan professionals

De wijze waarop de *maatschappelijke begeleiding* van statushouders wordt uitgevoerd, waarbij gemeenten activiteiten uitbesteden aan maatschappelijke organisaties, wordt door betrokkenen enerzijds als positief ervaren.⁹⁰ Doordat de diensten van deze organi-

saties grotendeels door vrijwilligers worden uitgevoerd, blijft de maatschappelijke begeleiding van statushouders betaalbaar. Daarnaast leidt de uitbesteding van diensten aan maatschappelijke organisaties tot kansen en mogelijkheden om de Nederlandse burger in te schakelen bij het inburgeringsproces. Het betrekken van de lokale bevolking kan een positief effect hebben op het draagvlak onder de Nederlandse burgers voor de huisvesting van statushouders in de buurt. Door hen een rol te geven bij het inburgeringsproces doen de statushouders die zij begeleiden gemakkelijker eerste contacten op in de buurt, wat het integratieproces mogelijk bevordert. Ook kunnen gemeenten, die zelf niet altijd beschikken over voldoende expertise op het gebied van vluchtelingen zorg, op deze wijze advies en kennis verkrijgen vanuit specialistische organisaties. Een aandachtspunt ten aanzien van maatschappelijke begeleiding is dat de vergoeding door gemeenten op uiteenlopende wijzen besteed wordt. Gemeenten ondervinden ook moeite bij het inschatten van de hoeveelheid begeleiding die een statushouder nodig heeft. De aansluiting tussen het verblijf in een opvanglocatie en het verblijf in een reguliere woning is niet optimaal: Omdat niet altijd duidelijk is wat statushouders al aan kennis hebben opgedaan tijdens hun pre-inburgeringstraject, is de vervolfbegeleiding binnen de gemeente niet altijd goed toegesneden op het 'integratieniveau' van de statushouder. De maatschappelijke begeleiding van statushouders wordt als zinvol ervaren, omdat statushouders niet altijd kennis hebben over algemene instellingen, complexe socio-psychologische problemen kunnen hebben en de Nederlandse regelgeving voor deze doelgroep als ingewikkeld wordt ervaren.

Vergoeding voor maatschappelijke begeleiding

Volgens een evaluatierapport van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) ervoer een groot deel van de Nederlandse gemeenten de vergoeding van 1.000 EUR per vergunninghouder ten behoeve van maatschappelijke begeleiding als te laag.⁹¹ Hoewel de maatschappelijke ondersteuning grotendeels door vrijwilligers wordt uitgevoerd, was de vergoeding niet toereikend om de loonkosten voor het aansturen van deze vrijwilligers te bekostigen. Tijdens de uitvoering van deze studie heeft het kabinet op 27 november bepaald deze maatschappelijke vergoeding te verhogen naar 2370 EUR per persoon. Ten tweede komen gemeenten niet bij iedere vergunninghouder in aanmerking voor deze vergoeding, waaronder kinderen onder de 16 jaar. Dit leidt tot onzekerheid over het geheel aan middelen dat gemeenten jaarlijks kunnen uitgeven aan maatschappelijke begeleiding.⁹² Daarnaast biedt deze wijze van financiering slechts dekking op de korte termijn; doordat gemeenten per statushouder een bedrag krijgen toegewezen, bestaat er geen stimulans om na te denken over de inzet van maatschappelijke begeleiding op de langere termijn. Hierdoor maken gemeenten ieder jaar opnieuw afspraken met organisaties als VluchtelingenWerk Nederland, wat een tijdrovende en arbeidsintensieve aangelegenheid is.⁹³ Om te garanderen dat statushouders door middel van maatschappelijke begeleiding kunnen integreren en kunnen leren zelfredzaam te zijn, verzoekt de VNG om het aantal doelgroepen waarvoor de vergoeding kan worden aan-

91 Vereniging Nederlandse Gemeenten (2014) 'Inzichten in tekorten van gemeenten voor maatschappelijke begeleiding van voormalige asielzoekers.' P. 9

92 Vereniging Nederlandse Gemeenten (2014) 'Inzichten in tekorten van gemeenten voor maatschappelijke begeleiding van voormalige asielzoekers.' P. 17

93 Schriftelijke reactie van VluchtelingenWerk Nederland.

gevraagd uit te breiden, en om de systematiek van het aanvragen van de vergoeding te wijzigen. Zonder passende begeleiding bestaat de kans dat deze statushouders in financiële problemen komen, hierdoor een groter beroep doen op de sociale zekerheidsvoorzieningen en minder succesvol integreren.

4.5 Huisvesting

Uit de beschrijving van het huisvestingsproces van statushouders (hoofdstuk 3.5) komt een onderscheid naar voren tussen drie verschillende soorten accommodaties: de opvanglocatie, de reguliere woning en het gemeentelijk zelfzorgarrangement.

Begeleide huisvesting

Een goede praktijk van deze drie accommodatietypes is dat de statushouder begeleiding krijgt, en niet geacht wordt direct zelfredzaam te zijn. Binnen de opvanglocatie behoudt de statushouder dezelfde rechten als tijdens de asielprocedure. Wanneer een statushouder geschikt wordt verklaard voor het gemeentelijk zelfzorgarrangement, draagt het COA zorg voor goede voorlichting aan de statushouder, zowel voor aanvang van het arrangement als tijdens de looptijd. De overgang naar een reguliere woonruimte kan ook worden aangemerkt als een goede praktijk, omdat de plicht tot het vinden van een geschikte woonruimte, alsmede de verantwoordelijkheden voor diverse partijen binnen het huisvestingsproces, wettelijk geborgd zijn.

Platform Opnieuw Thuis

Het in het kader van de taakstelling opgerichte Platform Opnieuw Thuis vormt een goed initiatief binnen het huisvestingsproces. De belangrijkste kracht van dit platform is namelijk dat het gemeenten bewust maakt van problemen op het gebied van vluchtelingenhuisvesting en hen aanzet om in samenwerking met andere partijen kritisch te kijken naar het verbeteren van de taakstelling. Een belangrijke activiteit van het Platform Opnieuw Thuis is het signaleren van knelpunten in het huisvestingsproces door middel van probleemanalyses. Deze knelpunten worden vervolgens besproken, en in samenwerking met andere relevante partijen zoals het COA en de IND worden pilots ontwikkeld om deze knelpunten te verhelpen. Ook wil het Platform door het ontwikkelen van één centraal toeslagenservicepunt de informatievoorziening over het aanvragen van toeslagen verbeteren. Deze pilots worden ingezet als tijdelijke projecten, maar zijn bedoeld om, indien de pilots succesvol zijn, op grotere schaal toe te passen om zo het huisvestingsproces structureel te verbeteren. Daarnaast is op verzoek van het Platform Opnieuw Thuis een OndersteuningsTeam Asielzoekers en Vergunninghouders (OTAV) opgericht.⁹⁴ Dit Team, dat is ondergebracht bij de Vereniging Nederlandse Gemeenten, heeft als doel gemeenten te ondersteunen en informeren op het gebied van hun asielbeleid. Door middel van het publiceren van antwoorden op veel gestelde vragen, het informeren van gemeenten over actuele wet- en regelgeving en het uitvoeren van handreikingen beoogt het OTAV in de informatiebehoeften van gemeenten te voorzien. Zij wordt daarbij ondersteund door regionaal aangestelde accountmanagers,

die elk actief zijn in een eigen toegewezen regio. Zij leveren op deze wijze individuele ondersteuning aan gemeenten, vormen voor hen het aanspreekpunt en schakelen indien gewenst experts in voor ondersteuning op maat. Gemeenten kunnen ook een beroep doen op het OTAV wanneer zij concrete plannen hebben voor het gereedmaken van geschikte huisvesting, en daarvoor het advies van experts nodig hebben. Het OTAV is zowel telefonisch als via internet bereikbaar.

Huisvestingsproblemen

Ondanks de lopende projecten worden binnen het huidige huisvestingsbeleid een aantal aandachtspunten onderscheiden. Een belangrijk aandachtspunt vormt de samenhang tussen de huisvestingslocatie en de kansen van de statushouder op een passende baan, en zullen zij ver moeten reizen als zij bijvoorbeeld een opleiding willen volgen. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) is kritisch op het huidige huisvestingsbeleid en stelt dat het arbeidsmarktcomponent een grotere rol moet spelen bij het toewijzen van woonruimte aan een statushouder.⁹⁵ Op dit moment wordt er rekening gehouden met verschillende aspecten bij de koppeling aan gemeenten waarbij opleiding en het hebben van een baan aspecten zijn die meegenomen kunnen worden. Tevens lopen er pilots met betrekking tot het arbeidspotentieel van vergunninghouders. Hierbij wordt ook gekeken naar de koppeling aan gemeenten.

De toewijzing van woonruimte heeft in het verleden geleid tot praktische problemen, omdat niet altijd duidelijk was hoeveel personen uiteindelijk in de woning terecht komen, gezien de mogelijkheid tot nareis. Om dit probleem te verhelpen, biedt het COA sinds 1 januari 2015 gemeenten informatie aan over de gezinssamenstelling van statushouders. Daarnaast ontwikkelt het COA samen met de IND een ICT-instrument om gemeenten te informeren over de processtappen van nareis. Ten tweede is gedurende de laatste jaren de regelgeving omtrent huurwoningen gecompliceerd, wat het lastiger maakt om gebouwen met een andere functie te verbouwen tot woningen. Ook leidt de huidige strenge controle bij de aanvraag van huursubsidies, als gevolg van eerder misbruik door andere migrantengroepen, ertoe dat de aanvraag van huursubsidies vertraging oploopt. Het COA is daarom in november 2015 gestart met een pilot, waarbij subsidies voor gehuisveste statushouders centraal door het COA worden aangevraagd. De resultaten van deze pilot zijn nog niet bekend. Een laatste aandachtspunt vormt het woningaanbod. Het aanbod van (betaalbare) sociale huurwoningen is volgens prognoses niet toereikend om aan de vraag naar woningen te kunnen voldoen. Voor alle woningzoekenden - dus ook andere groepen migranten en Nederlanders - geldt een langere wachttijd bij het zoeken naar geschikte woonruimte. Dit probleem geldt met name voor de grote Nederlandse steden, die veel statushouders huisvesten. Gezocht zal moeten worden naar alternatieve vormen van huisvesting, zoals het ombouwen van leegstaande kantoorpanden en verpleeghuizen. De vraag is echter of deze oplossing op korte termijn gerealiseerd kan worden.⁹⁶

95 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2015) 'Geef vreemdeling woning in regio waar werk is.' Financieel Dagblad, 14 september 2015.

96 Volkskrant (2015) 'Huisvesting vluchtelingen steeds groter probleem.'

4.6 Financiële bijstand

Uit de beschrijving van bijstandsvoorzieningen voor statushouders (hoofdstuk 3.6) blijkt dat er verschillen zijn tussen de voorzieningen voor statushouders die in een opvanglocatie verblijven, en voor statushouders die zelfstandig wonen.

Voorzieningen in de opvang

Voor statushouders die nog in de opvang verblijven, zijn dezelfde sociale voorzieningen van toepassing als tijdens de asielpcedure. Wanneer zij tijdens hun verblijf in de opvang betaald werk verrichten, worden statushouders gekort op het leefgeld dat zij van het COA ontvangen.

Voorzieningen buiten de opvang

Statushouders die in een reguliere woning verblijven, maken tot op heden aanspraak op dezelfde sociale voorzieningen als andere burgers. Deze voorzieningen worden in het kader van de Participatiewet door de gemeenten uitgevoerd, en bieden statushouders een basisinkomen waarmee zij in de noodzakelijke middelen van bestaan kunnen voorzien.

Arbeidstoeleiding door gemeenten

VluchtelingenWerk Nederland is kritisch over de gevolgen van de overheveling van taken betreffende de voormalige Wet sociale werkvoorziening en de Wajong voor de positie van statushouders. Gevreesd wordt dat gemeenten, als gevolg van de toename van verantwoordelijkheden, zullen gaan bezuinigen op de begeleiding van statushouders.⁹⁷ VluchtelingenWerk Nederland voorspelt dat gemeenten hierdoor, bij de begeleiding van statushouders naar de arbeidsmarkt, eerder kiezen voor 'de kortste weg naar werk', wat inhoudt dat statushouders laaggeschoold werk verrichten zonder perspectief op aanvullende scholing. In de praktijk kan het huidige financieringssysteem ertoe leiden dat statushouders die de potentie hebben om een diploma aan het hoger onderwijs te behalen, niet de kans krijgen om eerst een studie op niveau te volgen, maar direct doorstromen naar lagere functies op de arbeidsmarkt. Anderzijds kan het soms juist lang duren voordat een statushouder wordt begeleid naar werk, omdat gemeenten eerst het inburgeringstraject van drie jaar afwachten. Na deze periode kan het voor een statushouder moeilijk zijn om passend werk te vinden. Het zoeken van een juiste balans tussen de participatie op de arbeidsmarkt enerzijds en het inburgeringsproces anderzijds is daarom een punt van aandacht.

Een tweede aandachtspunt zit in de verschillen die ontstaan tussen verschillende arbeidsmarktregio's die werklozen naar een betaalde baan begeleiden; waar in sommige regio's een grote gemeente met meer kennis en budget deelneemt, moeten andere regio's het doen met een kleiner budget en minder ervaring. Dit leidt tot kwaliteitsverschillen tussen regio's, wat ook te wijten is aan de verschillen in werkgelegenheid die tussen de regio's bestaan.

Ontwikkelingen op nationaal niveau

Door de verhoogde asiel-instroom in 2014 en 2015 is de aandacht voor de integratie van statushouders op de arbeidsmarkt op nationaal niveau vergroot. De in het najaar van 2015 opgerichte Taskforce Werk en Integratie Vluchtelingen vormt een zichtbare nationale inzet om de integratie van deze doelgroep op de arbeidsmarkt te versterken, door in te zetten op het screenen van de arbeidsprofielen van statushouders, hen te koppelen aan werkgevers, en om intensiever in te zetten op taalbeheersing. Omdat het Platform een diverse samenstelling kent van overheidsorganisaties, het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld, wordt verwacht dat deze inspanningen op de langere termijn leiden tot een hogere participatie van statushouders op de arbeidsmarkt. De activiteiten van de Taskforce beantwoorden mogelijk de kritiek vanuit de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. Deze Commissie benadrukte recentelijk dat het belangrijk is om in kaart te brengen welke functies beschikbaar zijn waarbij geen grondige kennis van het Nederlands vereist is. Als duidelijk is welke andere vaardigheden daar benodigd zijn, kunnen statushouders gekoppeld worden aan een geschikte arbeidsregio. De ACVZ benadrukt verder, dat de arbeidstoeleiding van vluchtelingen op dit moment versnipperd en niet goed gecoördineerd is, omdat er een groot aantal instanties bij betrokken zijn. De ACVZ bepleitte recentelijk een centraler aanpak.⁹⁸

Arbeidstoeleiding door maatschappelijke organisaties

Op het gebied van job coaching door maatschappelijke organisaties is het bestaan van individuele begeleiding, aangeboden door VluchtelingenWerk Nederland en het UAF, mogelijk aan te wijzen als goede praktijk. Door private fondsen gefinancierde projecten zoals VIP van Vluchtelingenwerk Nederland hebben gemeen dat zij niet gericht zijn op de participatie van statushouders op macroniveau, maar met een persoonlijke aanpak individuele statushouders voorbereiden op de Nederlandse werkcultuur en de normen en waarden die daarin centraal staan.

Actuele ontwikkelingen

Recentelijk is een wetswijziging voorgesteld, waarbij de termijn om te kunnen naturaliseren verlengd wordt van vijf naar zeven jaar geldig verblijf in Nederland.⁹⁹ Bezien moet worden in hoeverre deze wijziging negatieve gevolgen kan hebben voor de positie van statushouders op de arbeidsmarkt.

98 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2015) 'Geef vreemdeling woning in regio waar werk is.' Financieel Dagblad, 14 september 2015.

99 Kamerstukken II, 2013-2014, 33 852, nr. 3

5 CONCLUSIE

De centrale doelstelling van dit onderzoeksrapport is het in kaart brengen van het Nederlandse beleid ten aanzien van de integratie van statushouders op de arbeidsmarkt. Ten eerste is aandacht geschonken aan de wettelijke kaders die de positie van statushouders op de arbeidsmarkt ten opzichte van andere migrantengroepen en Nederlandse burgers bepalen. Hieruit is gebleken dat zowel personen die op grond van het Vluchtelingenverdrag zijn toegelaten als personen die subsidiaire bescherming genieten, dezelfde verblijfsvergunning krijgen, namelijk de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Deze titel geeft hen hetzelfde recht om te participeren op de arbeidsmarkt als Nederlands ingezetenen.

Ten tweede is inzichtelijk gemaakt welke beleidsmaatregelen er op dit moment zijn geïmplementeerd om de integratie van statushouders op de arbeidsmarkt te verbeteren. Achtereenvolgens kwamen maatregelen op het gebied van taal en oriëntatie, onderwijs, diplomawaardering, begeleiding en zorg, huisvesting en re-integratie en bijstand aan bod. Hieruit is gebleken dat het integratiebeleid vormt krijgt in verschillende initiatieven, die voor een groot deel worden uitgevoerd door decentrale bestuurslagen en het maatschappelijk middenveld.

Deze initiatieven kunnen enerzijds leiden tot positieve effecten op het vermogen van statushouders om een positie op de arbeidsmarkt te verwerven. Door middel van het sociaal leenstelsel voor de inburgering verkrijgen zij de middelen om een inburgerings-traject te doorlopen waarbinnen zij de Nederlandse taal machtig worden en zich oriënteren op de Nederlandse cultuur en de arbeidsmarkt. Dankzij een kosteloze erkenning van het onderwijsniveau verhogen statushouders hun kans op het vinden van een passende opleiding of baan. Op grond van een taakstelling krijgen statushouders door de gemeente een woning toegewezen. Ook vinden binnen het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs ontwikkelingen plaats om de instroom en het studiesucces van statushouders te vergroten.

De Nederlandse overheid hecht waarde aan de zelfredzaamheid van vergunninghouders in het kader van het inburgeringstraject. Deze verwachte zelfstandigheid is niet altijd reëel gezien de onbekendheid met de Nederlandse samenleving. Dit wordt soms ervaren als een belemmering. De gemeenten kunnen het daarnaast lastig vinden om maatschappelijke begeleiding aan te bieden die aansluit op het integratieniveau van de vergunninghouder. Daarnaast is de huisvesting van een statushouder deels van invloed op de arbeidsmarkt mogelijkheden gezien de werkgelegenheid in een regio. Tenslotte valt een aantal taken met betrekking tot integratie, arbeidstoeleiding en bijstand onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten, die niet altijd beschikken over de benodigde hoeveelheid middelen en expertise om aan deze verantwoordelijkheden te kunnen voldoen. Zij kunnen ervoor kiezen meer energie te investeren in personen die gemakkelijker te begeleiden zijn naar werk, waardoor per-

sonen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt minder intensief worden begeleid dan nodig is.

Uit deze studie kan worden opgemaakt dat er een grote hoeveelheid projecten en pilots wordt uitgerold om de positie van statushouders op de arbeidsmarkt structureel te verbeteren, en die individueel kunnen worden onderscheiden als *'good practices.'* Deze maatregelen zijn echter niet altijd volledig op elkaar afgestemd, wat een belemmering kan vormen voor de succesvolle integratie van statushouders. Met het oog op de huidige asiel-instroom vonden in het najaar van 2015 nieuwe beleidsontwikkelingen plaats die van invloed zijn op de integratie van statushouders op de Nederlandse arbeidsmarkt in de nabije toekomst. Met name de Taskforce Werk en Integratie Vluchtelingen, waaraan onder anderen ondernemers- en werknemersorganisaties, vluchtelingenhulporganisaties en gemeenten deelnemen, kan bijdragen aan een meer integrale aanpak en uitvoering van het integratiebeleid. De Ministeriële Commissie Migratie, die in augustus is opgericht, draagt zorg voor de coördinatie van maatregelen die uit de verhoogde asiel-instroom zijn voortgekomen zodat deze op elkaar zijn afgestemd. Deze gecoördineerde inzet van maatregelen kan de integratie van statushouders op de Nederlandse arbeidsmarkt op de langere termijn ten goede komen.

BEGRIPPENLIJST

Dit rapport gaat voor zover mogelijk uit van de definities zoals beschreven in de EMN Asylum and Migration Glossary. De termen en definities die in deze woordenlijst beschreven worden, hebben als doel om de vergelijkbaarheid van de door de Europese lidstaten verzamelde informatie te vergroten. Wanneer geen definitie door deze Glossary geboden wordt, gaat de hieronder beschreven informatie uit van andere bronnen.

Statushouder (met internationale bescherming): Een persoon die de vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming is verleend.

Statushouder (met subsidiaire bescherming): Een persoon die de afgeleide status of subsidiaire bescherming is verleend.

Integratie: In de EU-context, een dynamisch wederkerig proces van wederzijdse aanpassing door alle immigranten en inwoners van lidstaten.

Naturalisatie: Elke manier van het na de geboorte verwerven van een nationaliteit die de betreffende persoon hiervoor niet bezat, waarvoor een aanvraag door deze persoon of zijn wettelijke vertegenwoordiger nodig is, alsmede het verlenen van een nationaliteit door een overheidsinstelling.

Verblijfsvergunning: Een vergunning die is uitgegeven door de Nederlandse overheid, die derdelanders toestaat om legaal in haar territorium te verblijven, in overeenstemming met de voorwaarden van Artikel 1(2)(a) van de Europese Commissie Regulatie (EC) Nummer 1030/2002, opgesteld op 13 juni 2002, die in een uniform ontwerp voor verblijfsvergunningen voor derdelanders voorziet.

Vluchteling: In de EU-context, hetzij een vreemdeling die vanwege een gegronde angst voor vervolging op grond van ras, geloof, nationaliteit, politieke opvattingen of lidmaatschap van een bepaalde sociale groep zich buiten het land van herkomst bevindt en niet in staat is of vanwege deze angst niet bereid is gebruik te maken van de bescherming van dat land, of een persoon die stateloos is en om dezelfde redenen als hierboven genoemd zich buiten het voormalige land van verblijf bevindt en niet in staat is of vanwege deze angst niet bereid is daar naar terug te keren en voor wie art. 12 (uitzondering) van Richtlijn 2011/95/EU niet van toepassing is.

Vreemdelingenwet 2000: Kaderwet voor Nederlands vreemdelingenbeleid. Hierin zijn onder andere de voorwaarden voor toelating alsook het verblijf in Nederland van derdelanders geregeld.

Statushouder: Asielzoeker van wie het verzoek is ingewilligd en die een (legale) verblijfsstatus heeft gekregen.

BIBLIOGRAFIE

- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2015) 'Geef vreemdeling woning in regio waar werk is.' *Financieel Dagblad*, 14 september 2015.
- Ager, A., & A. Strang. (2008). Understanding integration: A conceptual framework. *Journal of refugee studies*, 21(2),
- Coello, L. et al. (2014) 'Het minderhedenbeleid voorbij: motieven en gevolgen.'
- European Commission (2015), 'European Agenda on Migration.'
- Ham, M. en J. Van der Meer (2012) 'De etnische bril: categorisering in het integratiebeleid.' NiDi, Amsterdam University Press.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012) 'Samen leven bindt verschillen: integratie in (versnelde) transitie.'
- Platform Opnieuw Thuis (2015) 'Huisvesting Vergunninghouders.'
- UAF (2015) 'UAF-Visie: Nationaal Actieplan vluchteling & hoger onderwijs.'
- UAF (2015) 'UAF-Visie: investeer in vluchtelingen – Nieuw talent benutten op de arbeidsmarkt.'
- UNHCR (2013) 'A New Beginning, Refugee Integration in Europe.'
- Regioplan Beleidsonderzoek (2013) 'De bijdrage van inburgering aan de participatie van migranten in de Nederlandse samenleving.'
- VluchtelingenWerk Nederland (2014), 'IntegratieBarometer 2014'.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (2014) 'Inzichten in tekorten van gemeenten voor maatschappelijke begeleiding van voormalige asielzoekers.'
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (2015) 'Het OndersteuningsTeam Asielzoekers en Vergunninghouders.'
- Volkskrant (2015) 'Huisvesting vluchtelingen steeds groter probleem.'
- WRR, SCP, WODC (2015) 'Geen tijd verliezen. Van opvang naar integratie van asielmigranten.'

Kamerstukken

Kamerstukken II, 2012-2013, 32 824, nr. 7.
Kamerstukken II, 2013-2014, 33 852, nr. 3.
Kamerstukken II, 2015-2016, 19 637, nr. 2028.
Kamerstukken II, 2015-2016, 19 637, nr. 2053.
Kamerstukken II, 2015-2016, 19 637, nr. 2073.
Kamerstukken II, 2014-2015, 28 760, nr. 39.
Kamerstukken II, 2015-2016, 30 982, nr. 23.
Kamerstukken II, 2015-2016, 32 824, nr. 105.
Kamerstukken II, 2015-2016, 32 824, nr. 114.
Kamerstukken II, 2015-2016, 32 824, nr. 115.
Kamerstukken II, 2015-2016, 34 334, nr. 1.

Wet- en regelgeving

Algemene wet erkenning EG-beroepskwalificaties
 Besluit Inburgering
 Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen
 Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom, 27 november 2015.
 Huisvestingswet 2014
 Participatiewet
 Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005
 Rijkswet op het Nederlanderschap
 Staatsblad 2014, 404: Besluit van 16 oktober 2014 tot wijziging van het Besluit inburgering en het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de toevoeging van een praktijkexamen ten behoeve van de oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt aan het onderdeel kennis van de Nederlandse samenleving en enkele andere wijzigingen
 Vreemdelingenwet 2000
 Wet Inburgering
 Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
 Wet Revitalisering Generiek Toezicht
 Wet sociale werkvoorziening
 Wet werk en bijstand

Websites

BNR (2015) '*Groot tekort aan goede taallessen voor vluchtelingen.*' Te raadplegen op: <http://www.bnr.nl/nieuws/813864-1509/groot-tekort-aan-goede-taallessen-voor-vluchtelingen>

COA (2013) '*Uitbetalingsregeling maatschappelijke begeleiding asielgerechtigden.*' Te raadplegen via: https://www.coa.nl/sites/www.coa.nl/files/paginas/media/bestanden/vragen_en_antwoorden_uitbetalingsregeling_maatschappelijke_begeleiding_juli_2013.pdf

COA (2015) '*Programma Voorbereiding op inburgering.*' Te raadplegen op: <https://>

www.coa.nl/nl/keten-en-samenwerkingspartners/gemeenten/programma-voorbereiding-op-inburgering

DUO (2015) *'Inburgeren/betrokken partijen.'* Te raadplegen op: http://www.inburgeren.nl/ketenpartners/betrokken_partijen/

DUO (2015) *'Een Nederlandse titel aanvragen.'* Te raadplegen op: <https://duo.nl/particulieren/diplomas/u-heeft-een-buitenlands-diploma/een-nederlandse-titel-aanvragen.asp>

Gemeenteloket (2013) *'Vragen en antwoordenlijst gewijzigde Wet Inburgering inclusief overgangsrecht.'* Te raadplegen op: <http://www.gemeenteloket.minszw.nl/binaries/content/assets/inburgering/2013-07-24/vragen-en-antwoorden.pdf>

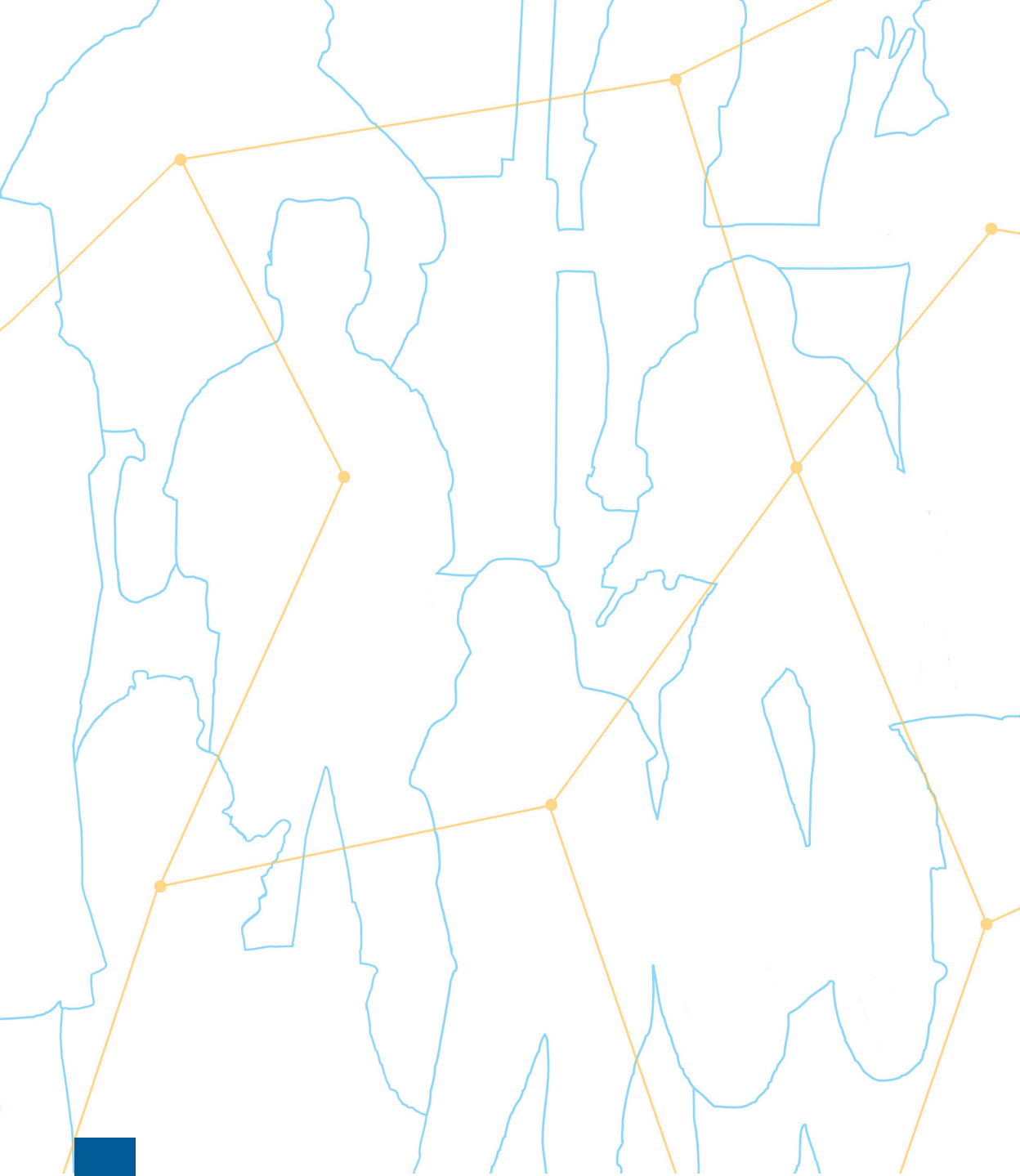
IcDW (2015) *'Vereiste documenten.'* Te raadplegen op: <http://www.idw.nl/vereiste-documenten.html>

MKB (2015) *'Diversiteit is een goede businesscase.'* Te raadplegen op: <http://www.mkb.nl/index.php?pageID=4&messageID=10387>

UAF (2015) *'Gemeente Eindhoven zoekt samenwerking met UAF.'* Te raadplegen op: https://www.uaf.nl/over_het_uaf/nieuws/nieuwsartikel/newslistid/1/newsitemid/227

VNG (2014) *'Studie met behoud van uitkering voor vluchtelingen.'* Te raadplegen op: <https://vng.nl/onderwerpenindex/integratie-vreemdelingenbeleid-en-asiel/integratie/nieuws/studie-met-behoud-van-uitkering-voor-vluchtelingen>

Volkskrant, 17 september 2015: *'Vluchtelingen zijn oplossing personeelstekort ICT.'* Te raadplegen op: <http://www.volkskrant.nl/buitenland/-vluchtelingen-zijn-oplossing-personeelstekort-ict~a4144462/>



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Veiligheid en Justitie



Het EMN is opgezet bij Raads-
beschikking 2008/381/EG van 14 mei
2008 en wordt financieel onder-
steund door de Europese Commissie.

Het Europees Migratienetwerk (EMN) is door de Raad van de Europese Unie opgericht. Het EMN verzamelt actuele, objectieve, betrouwbare en waar mogelijk vergelijkbare informatie over migratie en asiel. Het EMN publiceert rapporten over uiteenlopende onderwerpen op het gebied van asiel en migratie. De oprichting van het EMN past in het streven van de EU om te komen tot een effectief asiel- en migratiebeleid in de EU.

www.emnetherlands.nl