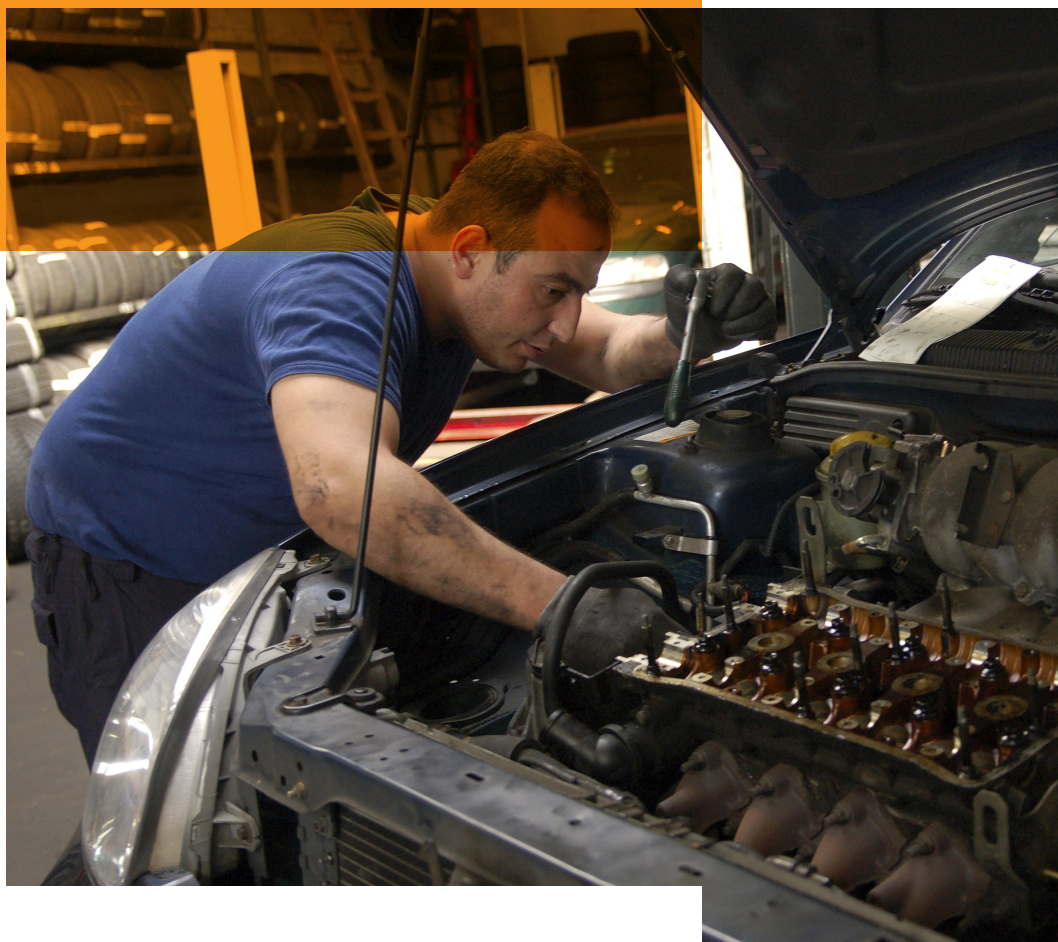


# Nieuwe wegen naar een meer succesvolle arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen



# Nieuwe wegen naar een meer succesvolle arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen

DECEMBER 2016

## Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert het kabinet en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociaal en economisch beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Ook is de SER betrokken bij de uitvoering van enkele wetten.

De SER is in 1950 bij wet ingesteld. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers, en kroonleden (onafhankelijke deskundigen). De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.

De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER. Ook alle adviezen die sinds 1950 zijn verschenen, zijn daar te vinden. Adviezen van de laatste jaren zijn ook in gedrukte vorm verkrijgbaar. Het SERmagazine brengt maandelijks nieuws en achtergrondinformatie over de SER, de overlegeconomie en belangrijke sociaal-economische ontwikkelingen.

Sociaal-Economische Raad  
Bezuidenhoutseweg 60  
Postbus 90405  
2509 LK Den Haag  
T 070 3499 525  
E [communicatie@ser.nl](mailto:communicatie@ser.nl)  
[www.ser.nl](http://www.ser.nl)

©2016, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

ISBN 978-94-6134-092-4

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>7</b>
<b>Bevindingen</b>	<b>11</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>23</b>
1.1    Aanleiding tot de signalering	23
1.2    Doel signalering en verantwoording werkwijze	24
1.3    Verduidelijking van enkele begrippen	25
1.4    Opzet van deze signalering	26
<b>2. Analyse integratie vergunninghouders in Nederland</b>	<b>27</b>
2.1    Aantallen en verblijfsduur	27
2.2    Achtergrond van de vluchtelingen: leeftijd, geslacht en herkomst	29
2.3    Achtergrondkenmerken recente vluchtelingengroepen	31
2.3.1    Opleiding	32
2.3.2    Kennis van de Nederlandse taal	33
2.3.3    Arbeidsverleden	34
2.3.4    Gezondheid	35
2.4    De maatschappelijke positie van vergunninghouders in Nederland	35
2.4.1    Netto participatie	36
2.4.2    De positie van werkende vergunninghouders in Nederland	37
2.4.3    Werkloosheid	38
2.4.4    Bijstand	39
2.5    Effecten vergunninghouders op de Nederlandse economie	40
2.5.1    Geraamde effecten op bbp	40
2.5.2    Werkgelegenheid	41
2.5.3    Kansen en bedreigingen op lokaal niveau	43
2.6    Tot besluit	44
<b>3. Beleid en instituties: opvang, arbeidstoeleiding en (taal)onderwijs</b>	<b>47</b>
3.1    Van opvang naar uitplaatsing in gemeenten	47
3.2    Arbeidstoeleiding na plaatsing in een gemeente	50
3.2.1    De arbeidsmarktinfrastructuur op regionaal en landelijk niveau	52
3.3    Maatschappelijke begeleiding en de rol van vluchtelingen-organisaties	55
3.4    Inburgering	56

3.5	Scholing en stages	57
3.6	Tot besluit	59
<b>4.</b>	<b>Belemmeringen en knelpunten bij de arbeidstoeleiding van vergunninghouders</b>	<b>61</b>
4.1	Lange wachttijden in de centrale opvang	61
4.2	Moeizame arbeidsbemiddeling na plaatsing in gemeenten	63
4.2.1	Geen regie op inburgeringsbeleid door gemeenten	64
4.2.2	Onvoldoende inzicht in arbeidspotentieel van vergunninghouders	66
4.2.3	Standaarddienstverlening is ontoereikend voor werkgevers	69
4.3	Knelpunten bij de toeleiding naar andere vormen van participatie	70
4.4	Problematische instroom beroeps- en hoger onderwijs	72
4.5	Tot besluit	77
<b>5.</b>	<b>Perspectiefrijke praktijkvoorbeelden</b>	<b>79</b>
5.1	Meer aandacht voor zinvolle tijdsbesteding tijdens de opvang	79
5.2	Kansrijke koppeling van vergunninghouders met een werkgever of opleiding	83
5.3	Nieuwe aanpakken op lokaal niveau	88
5.4	Vergroten van de mogelijkheden om in het onderwijs in te stromen	92
5.5	Actieve werkgevers in samenwerking met vluchtelingenorganisaties	96
5.6	Tot besluit	100
	<b>Literatuurlijst</b>	<b>101</b>
	<b>Bijlagen</b>	
1	Lijst met respondenten	109
2	Samenstelling SER-werkgroep Vluchtelingen en Werk	111



## Voorwoord



## Voorwoord

De SER heeft zich het afgelopen jaar sterk gemaakt een bijdrage te leveren aan een goede sociaal-economische integratie van vluchtelingen. Zonder extra inspanningen is de kans groot dat duizenden de aansluiting met de Nederlandse samenleving missen. Dat zou zowel voor de vluchtelingen zelf als voor onze samenleving als geheel een gemiste kans zijn.

Met het uitbrengen van deze signalering wil de SER aangeven hoe het op dit moment staat met de arbeidsparticipatie van vluchtelingen in Nederland en door welke knelpunten hun integratie wordt belemmerd. Hierbij proberen we te leren van allerlei praktijkvoorbeelden die het afgelopen jaar zijn ontwikkeld. De SER heeft deze initiatieven samengebracht op de website *werkwijzervluchtelingen.nl*, een website die we begin mei 2016 hebben gelanceerd en die veelvuldig wordt benut.

Een belangrijke bevinding is dat het veruit de meeste vluchtelingen maar moeilijk lukt om zelfstandig een succesvolle maatschappelijke positie in Nederland op te bouwen. Vaak sluit hun vooropleiding niet aan bij de eisen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Daarnaast blijkt de beperkte beheersing van de Nederlandse taal een belangrijk obstakel op weg naar betaald werk. Actuele cijfers geven aan dat meer dan tweederde van de recent ingestroomde vluchtelingen een bijstandsuitkering geniet.

Het is noodzakelijk de ondersteuning te verbeteren die vluchtelingen zo snel mogelijk in staat stelt werk te vinden. Gebleken is dat dit nog niet soepel verloopt. Zo moeten vluchtelingen vaak maanden op huisvesting wachten. Ook na uitplaatsing in een gemeente verloopt het integratieproces lang niet altijd voorspoedig. Daarnaast is er onvoldoende informatie beschikbaar over werkzoekende vluchtelingen. Zowel vluchtelingen als werkgevers zijn geholpen bij een meer uitgebreide en persoonlijke dienstverlening.

Het kabinet heeft deels al actie ondernomen, zoals de inzet op een snelle start met taalonderwijs. De SER denkt dat deze acties kunnen worden versterkt. We geven in deze signalering aan welke kansrijke werkwijzen zich recentelijk in Nederland hebben ontwikkeld. Wat al deze nieuwe werkwijzen verbindt is dat ze geen tijd willen verliezen, dat ze kiezen voor een op maat gerichte aanpak en dat ze veel belang hechten aan lokale en regionale samenwerking.



Het verbreden van de succesrijke initiatieven vergroot de kans op succes en biedt ook meer efficiency. Om het draagvlak te vergroten, stellen we voor om succesvolle ondersteuning ook voor andere groepen op de arbeidsmarkt in te zetten, zoals bijvoorbeeld laaggeletterden. Dat voorkomt dat groepen tegenover elkaar komen te staan. Het zorgt ervoor dat we samen aan de slag gaan.

Mariëtte Hamer

*Voorzitter SER*



Bevindingen



# Bevindingen

## De arbeidsparticipatie van vergunninghouders

### Signalering van belemmeringen en kansen

De SER heeft met zijn brief van 21 september 2015 aan premier Rutte aandacht gevraagd voor het vluchtelingenvraagstuk. Hij onderstreepte dat dit om praktische en houdbare oplossingen vraagt, die ook op de lange termijn houdbaar zijn en die in onze samenleving breed kunnen worden gedragen. In de nu voorliggende signalering schetst de raad veelbelovende initiatieven op basis waarvan werk kan worden gemaakt van een meer voortvarende sociaaleconomische integratie en participatie van vergunninghouders.

De vraag is vooral hoe vergunninghouders sneller kunnen integreren en aan het werk kunnen komen. Hiervoor heeft de raad de bestaande aanpak en werkwijzen rond de arbeidsparticipatie van vergunninghouders tegen het licht gehouden. Bijzondere aandacht geeft hij aan de vele praktijkvoorbeelden die de afgelopen periode zijn ontwikkeld. Deze signalering bouwt daarmee voort op de nieuwe initiatieven die met behulp van de SER-website *werkwijzervluchtelingen.nl* zijn verzameld.

### Aanleiding

Het is precies een jaar geleden dat de WRR-Policy Brief 'Geen tijd verliezen' naar buiten werd gebracht.<sup>1</sup> Hierin werd vastgesteld dat het met de integratie van vergunninghouders in dit land niet vanzelf goed komt. Zelfs degenen die al vele jaren in Nederland wonen staan nog altijd aan de zijlijn. Velen hebben geen werk en zijn langdurig afhankelijk van een bijstandsuitkering. De onderzoekers doen dan ook een stevige oproep om de integratie van vergunninghouders te versnellen, vooral ook door de ondersteuning op verschillende terreinen parallel te laten verlopen. Deze oproep heeft inmiddels op grote schaal weerklank gevonden.

Toch is het een jaar na het verschijnen van de policy brief nog altijd zorgelijk gesteld met de arbeidsparticipatie van veel vergunninghouders (zie ook kader). De problematiek waarmee deze groep te kampen heeft, is klaarblijkelijk zo groot dat snelle oplossingen niet voorhanden zijn. Dit wordt ook bevestigd door een overgrote meerderheid van gemeenten; zij geven aan dat er in hun regio maar weinig

---

1 Engbersen, G. [et al.] (2015) Geen tijd verliezen. Van opvang naar integratie van asielmigranten, in: *WRR Policy brief-4*.

(geschikt) werk is voor vergunninghouders. Zowel specifieke kenmerken van de doelgroep zelf – waaronder taalproblemen en de afwezigheid van bruikbare diploma's – als het beperkte aanbod van geschikte banen voor deze nieuwkomers spelen hierin een rol van betekenis.

Het beeld van 'de hoogopgeleide en snel inzetbare vluchteling' betreft dan ook maar een zeer beperkte groep. Daarom meent de SER dat een verhoogde inspanning noodzakelijk blijft. De hoge inactiviteit van recent in Nederland gevestigde vergunninghouders wijst erop dat de (arbeids)integratie van deze groep in veel gevallen niet slaagt. Bovendien kunnen we aan de actuele afname in het aantal asielaanvragen geen enkele voorspellende waarde ontleen. Het is namelijk niet onwaarschijnlijk dat Nederland in de toekomst weer opnieuw met grote aantallen asielzoekers te maken krijgt. Een goede ondersteuningsinfrastructuur is dan ook nodig om de integratie van zowel huidige als toekomstige vergunninghouders te bespoedigen.

### **Vluchtelingen in Nederland: enkele kerncijfers**

In 2015 kende Nederland bijna 60.000 asielaanvragen. Zeventig procent van deze aanvragen is inmiddels ingewilligd. Deze vergunninghouders vormen ongeveer 0,2 procent van de totale bevolking in Nederland. Het aantal asielaanvragen in Nederland ligt precies op het gemiddelde van de Europese Unie. Dit jaar is het aantal asielaanvragen sterk afgenomen. In de eerste acht maanden van 2016 kwamen er ruim 16.000 asielzoekers en nareizigers naar Nederland. Eind november 2016 verbleven er bijna 30.000 vluchtelingen in de centrale opvanglocaties. Iets minder dan de helft (12.598 personen) daarvan is vergunninghouder. Deze groep heeft al wel een tijdelijke verblijfsvergunning, maar wacht nog op geschikte huisvesting in een gemeente.

Over de maatschappelijke positie van de meest recent toegelaten vluchtelingengroepen is weinig bekend. Actuele gegevens over de arbeidsparticipatie en werkloosheid van vergunninghouders zijn nog niet beschikbaar. Wel is bekend dat van de Syriërs die zich in de periode 2013-2015 in het bevolkingsregister hebben ingeschreven, momenteel ongeveer 75 procent een bijstandsuitkering ontvangt. Ook blijkt uit verschillende kleinschalige bronnen dat een meerderheid van de recent ingestroomde vluchtelingen lager of ten hoogste middelbaar is opgeleid. Vergunninghouders zijn vooral werkzaam in laaggekwalificeerd werk.

Een adequate ondersteuningsinfrastructuur vormt een belangrijk instrument in de strijd tegen een voortgaande polarisatie in de Nederlandse samenleving. Deze polarisatie raakt namelijk ook aan de vestiging van grote aantallen vergunninghouders in Nederland. Verharde discussies in dit verband hebben betrekking op zowel de verdeling van publieke middelen als de vermeende aantasting van de nationale identiteit. De SER meent dat een meer succesvolle integratie van vergunninghouders een belangrijke voorwaarde is om de negatieve beeldvorming over vluchtelingen tegen te gaan. Hierin vormt een meer succesvolle ondersteuning van deze nieuwkomers een onmisbare schakel.

### Veelbelovende initiatieven

De achterblijvende (arbeids)participatie van vergunninghouders in Nederland heeft ertoe geleid dat dat er het afgelopen jaar veel in beweging is gezet. Het lijkt erop dat met de gevoelde urgentie nieuwe energie is vrijgekomen om de integratie van vergunninghouders op een meer voortvarende wijze te ondersteunen. Zowel het rijk, gemeenten als maatschappelijke organisaties en werkgevers hebben op dit gebied uiteenlopende initiatieven ontwikkeld. Deze bieden elk op eigen wijze een antwoord op de geconstateerde tekorten in de ondersteuning zoals die in de afgelopen jaren aan vergunninghouders werd geboden.

De raad heeft veel initiatieven in deze signalering verzameld en eveneens samengebracht op de website *werkwijzervluchtelingen.nl*. Het beeld dat hieruit naar voren komt is dat deze nieuwe werkwijzen een gericht antwoord bieden op een aantal knelpunten in de opvang en ondersteuning, zoals de nog altijd lange wachttijden op huisvesting, de late start van het gemeentelijke integratiebeleid en de beperkte afstemming tussen lokale c.q. regionale dienstverleners. Veelbelovende praktijken kunnen als volgt worden samengevat:

#### Gerichte activiteiten in de centrale opvang

Verschillende initiatieven tonen aan dat het gericht inzetten van ondersteuning in de centrale opvang bijdraagt tot een snellere start van de integratie van vergunninghouders. De raad wijst op het verzamelen van relevante informatie over de arbeidsmarkt mogelijkheden van vergunninghouders, het mobiliseren van verschillende partijen om vergunninghouders aan werkgevers te koppelen en het mogelijk maken van maatschappelijke activiteiten buiten de opvanglocatie.

#### Hechte samenwerking regionale stakeholders

Het is van groot belang gebleken dat de betrokken partijen elkaar in de regio kennen en gezamenlijk zorgdragen voor trajecten die aansluiten bij de mogelijkheden

van vergunninghouders. De ervaring leert dat persoonlijke contacten en een warme overdracht van wezenlijk belang zijn voor het welslagen van de arbeidstoeleiding van vergunninghouders. Ook blijkt in dit verband de meerwaarde van samenwerking tussen publieke en private organisaties.

#### Uitgebreide registratie en gerichte benadering werkgevers

In het kader van de arbeidsbemiddeling biedt een meer uitgebreide registratie van vergunninghouders uitkomst bij het adequaat in kaart brengen van (de mogelijkheden van) vergunninghouders. Het gebruik van diplomawaardering en EVC (Erkenning van Verworven Competenties) maakt hier deel van uit. Werkgevers geven aan zeer gebaat te zijn bij een meer accurate en uitvoerige beschrijving van dit arbeidsaanbod. Ook het gericht benaderen van werkgevers die bereid zijn vergunninghouders aan te nemen, maakt deel uit van een meer succesvolle dienstverlening.

#### Vroegtijdige en parallelle aanpak gemeenten

Steeds meer gemeenten maken een snelle start met het bieden van advies en ondersteuning aan vergunninghouders in hun woonplaats. Dit betekent dat ze niet langer wachten tot het moment dat de vergunninghouder (nagenoeg) is ingeburgerd, maar dat direct na uitplaatsing en veelal samen met andere lokale organisaties werk wordt gemaakt van de maatschappelijke participatie van deze groep.

#### Gerichte ondersteuning werkgevers

Een toenemend aantal werkgevers is bereid te investeren in vergunninghouders. Deze werkgevers laten zien dat het met gerichte ondersteuning beslist mogelijk is om vergunninghouders op de arbeidsmarkt te laten participeren. Betrokkenheid – onder andere in de vorm van begeleiding en ondersteuning – van zowel gemeenten als vluchtelingenorganisaties is hierin van essentieel belang gebleken.

#### Afspraken ten behoeve van instroom vergunninghouders in het onderwijs

Om de instroom van vergunninghouders in het beroeps- en hoger onderwijs te bevorderen, werken in enkele regio's gemeenten, onderwijsinstellingen, werkgevers en maatschappelijke organisaties samen. Zowel afspraken over studeren met behoud van een uitkering, de begeleiding, stageplaatsen, als het realiseren van een specifiek onderwijsaanbod voor vergunninghouders maken hier deel van uit.

#### Samenwerking gemeenten en vluchtelingenorganisaties

Lang niet alle vergunninghouders hebben een direct perspectief op onderwijs of werk. Perspectiefrijke initiatieven laten zien dat een intensieve ondersteuning en

begeleiding van deze groep noodzakelijk zijn om op den duur ook aansluiting te vinden bij het onderwijs en de arbeidsmarkt. Een nauwe samenwerking tussen gemeenten en vluchtelingenorganisaties is hierbij van cruciaal belang gebleken.

Veel van de beschreven werkwijzen zijn overwegend kleinschalig; het gaat veelal om lokale of regionale projecten ten behoeve van een (zeer) beperkt aantal vergunninghouders. De raad constateert dan ook dat de beschreven voorbeelden in veel gevallen nog geen vaste plaats hebben verworven in het beleid en de dienstverlening. Juist daarom acht hij het van groot belang om de ervaringen met deze nieuwe werkwijzen in breder verband te delen en de mogelijkheden te onderzoeken om deze ook elders in te zetten. Alleen dan kunnen ook grotere aantallen vergunninghouders profiteren van een meer succesvolle ondersteuningsinfrastructuur.

#### Aandachtspunten ten aanzien van een meer succesvolle ondersteuning

Op basis van de inzichten die de uiteenlopende praktijkvoorbeelden in de opvang en ondersteuning van vergunninghouders bieden, vraagt de SER aandacht voor verschillende thema's waarvan gebleken is dat deze kunnen bijdragen aan een meer voortvarende integratie van vergunninghouders. Hij licht deze in het onderstaande kort toe.

##### Meer inzet op een snelle uitplaatsing na statusverlening

De periode vanaf aankomst in Nederland tot aan het verkrijgen van huisvesting in een gemeente is nog altijd aanzienlijk. Daarmee moeten vergunninghouders lang wachten op het moment dat zij serieus met het opbouwen van een bestaan in Nederland kunnen beginnen. Dit is vooral nadelig voor groepen die op grond van hun herkomst een grote kans maken op het verkrijgen van een voorlopige verblijfsvergunning. Inmiddels heeft het kabinet aangekondigd ook aan deze kansrijke asielzoekers taallessen te zullen aanbieden. Deze beleidskeuze onderschrijft de SER van harte. Ook nemen de wachttijden op de behandeling van een asielaanvraag af. Blijft staan dat vergunninghouders in de regel nog altijd een aanzienlijk periode moeten wachten op huisvesting in een gemeente. Tot dat moment kunnen deze nieuwkomers geen serieuze start met hun integratie maken. Dit geldt zeker voor de groep in de meer afgelegen opvanglocaties. Hiermee gaat veel kostbare tijd verloren.

##### Meer aandacht voor regie en afstemming op regionaal niveau

Toch verloopt ook na vestiging in een gemeente het integratieproces van vergunninghouders allerm minst voortvarend. Gebleken is dat er binnen het beschikbare ondersteuningsaanbod – zowel ten aanzien van taal, onderwijs, werk als andere vor-



men van ondersteuning – op lokaal en regionaal niveau nog onvoldoende regie wordt gevoerd om gezamenlijk bij te dragen aan de integratie van vergunninghouders. Geconstateerde tekorten hebben betrekking op een gebrek aan afstemming, onvoldoende informatie-uitwisseling en het ontbreken van een goede overdracht. Dit alles belemmert de totstandkoming van vroeg ingezette en aaneengesloten integratieroutes. In dit verband vormt ook de individuele plicht om in te burgeren een barrière voor het vroegtijdig inzetten van meer geïntegreerde trajecten, met aandacht voor zowel taal, werk als onderwijs. Van een versnelde en parallelle aanpak is dan ook nog lang niet altijd sprake.

Bemiddeling en voordracht van vergunninghouders vraagt om meer kennis en aandacht. Op basis van huidige registraties in het kader van arbeidstoeleiding en bemiddeling is het moeilijk om een accuraat beeld van de mogelijkheden en directe inzetbaarheid van vergunninghouders te geven. Deels heeft dit te maken met de onbekendheid over hun opleidingsachtergrond en werkervaring. Deels ook bieden de huidige digitale informatiesystemen onvoldoende inzicht in de mogelijkheden van zowel vraag (geschikte banen, bereidwillige werkgevers) als aanbod (directe inzetbaarheid van vergunninghouders). Het is van groot belang dat dit punt in de uitvoering veel meer prioriteit van de overheid krijgt. Toch gaat het niet om verbeterde registraties alléén. Gebleken is dat een succesvolle en duurzame koppeling van werkzoekende vergunninghouders en werkgevers vooral gebaat is bij een meer uitgebreide en persoonlijke dienstverlening.

Zet in op gerichte ondersteuning van werkgevers

Veruit de meeste vergunninghouders hebben op de korte termijn geen direct perspectief op werk. Deze groep moet dan ook niet worden gezien als een snelle oplossing voor tekorten op de arbeidsmarkt. Wel kunnen diverse mogelijkheden van werkervaring (stages, werkervaringsplaatsen, etcetera) als een opstapje dienen op weg naar werk. In de praktijk gebeurt dit echter op zeer beperkte schaal. Welke knelpunten hier spelen, is niet helemaal duidelijk. Omgekeerd weten we dat werkgevers die vergunninghouders op deze manier wél in dienst nemen, zich vaak gesteund weten door betrokkenheid van andere partijen, waaronder gemeenten, onderwijsinstellingen en maatschappelijke organisaties. De raad meent dat de mogelijkheden om vergunninghouders in dienst te nemen verder verkend dienen te worden, met aandacht voor zowel de wensen vanuit werkgevers en werknemers, het voorkomen van onwenselijke situaties op de arbeidsmarkt als de mogelijkheden van de vergunninghouders zelf. Het zou daarbij behulpzaam zijn als er een inventarisatie komt – bij gemeenten, publieke instellingen en bedrijven – van snel op te lossen administratieve lasten.

### Aandacht voor vergunninghouders én andere groepen

De discussie over voldoende draagvlak voor bijzondere maatregelen ten behoeve van bepaalde doelgroepen zien we ook terug bij de groep van vergunninghouders. Er is begrip voor het feit dat deze migranten met specifieke problemen kampen – onder andere in termen van taal en gezondheid – en dat hiervoor passende maatregelen noodzakelijk zijn. De SER vindt het dan ook belangrijk om zo snel als mogelijk taalonderwijs in te zetten en om de gezondheidsproblemen van deze asielmigranten vroegtijdig te diagnosticeren en te behandelen. Tegelijkertijd zijn ook andere groepen gebaat bij meer op maat gerichte ondersteuning ten behoeve van een grotere maatschappelijke participatie. Wat opvalt bij veel recente initiatieven is dat er met deze balans rekening wordt gehouden. Dit zien we bijvoorbeeld terug in de inspanningen gericht op laaggeletterdheid, de werkwijzen van enkele werkgeversservicepunten en het gevoerde beleid gericht op participatie in enkele gemeenten. De SER acht deze aanpak van groot belang, niet alleen om voldoende steun en draagvlak voor specifieke maatregelen uit de samenleving te verkrijgen, maar ook om nieuwe en innovatieve werkwijzen breder in te kunnen zetten.

### Tot besluit

Met deze signalering geeft de SER een aantal richtingen aan ten behoeve van een meer effectief en toekomstbestendig integratiebeleid voor vergunninghouders. Gebleken is namelijk dat de gewenste versnelling in het integratieproces van vergunninghouders nog steeds aandacht behoeft. Tegelijkertijd bieden deze nieuwe vormen van dienstverlening en ondersteuning ook kansen voor andere kwetsbare groepen in Nederland. De raad vraagt dan ook aan het kabinet om de opbrengsten van de nieuw gekozen werkwijzen zorgvuldig te beoordelen en te bezien of deze ook breder ingezet kunnen worden.

Na een piek in 2015 is het aantal asielzoekers sterk teruggelopen. De wachttijd is verminderd, maar hun integratie duurt nog lang en de positie van deze groep op de arbeidsmarkt blijft kwetsbaar.

# Arbeidsintegratie van vlucht

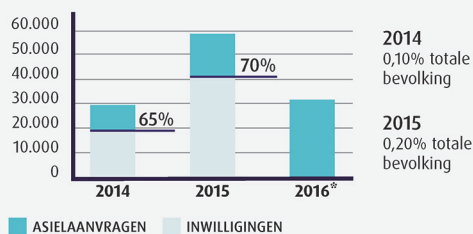
**Wachttijd is verminderd**



## Instroom asielzoekers

**Instroom is teruggelopen**

**AANTAL ASIELAANVRAGEN EN INGEWILLIGDE VERZOEKEN**

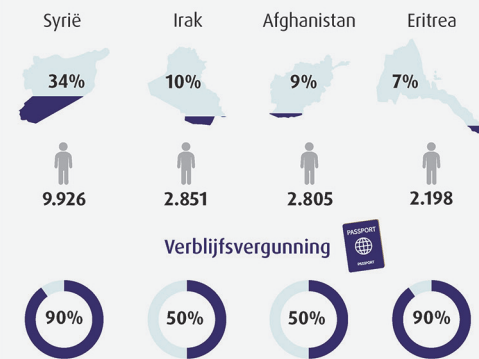


\*Schatting ministerie Veiligheid en Justitie, totaal aantal inwilligingen 2016 nog niet bekend.

BRON IND EN CBS STATLINE

## NATIONALITEIT IN OPVANG

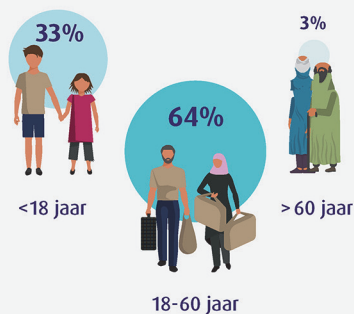
November 2016



BRON COA

## LEEFTIJD SYRISCHE VERGUNNINGHOUDERS

2015



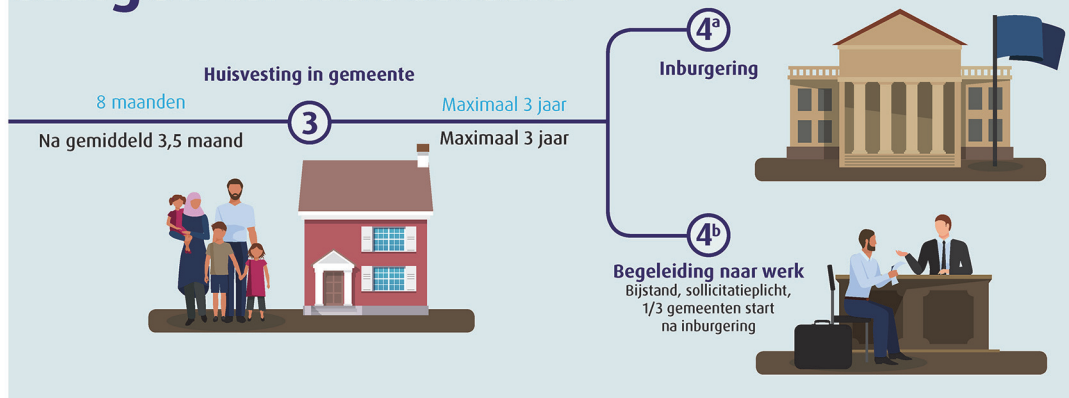
BRON CBS

## ASIELAANVRAGEN IN EU

Land	Aantal	Per 1.000 inwoners
Hongarije	174.425	17,6
Zweden	156.200	16,1
Oostenrijk	85.520	9,9
Finland	32.150	5,8
Duitsland	441.895	5,4
Malta	1.705	4,3
Luxemburg	2.365	3,9
Denemarken	20.850	3,7
België	39.060	3,5
Nederland	43.035	2,5
Europese Unie	1.256.185	2,5

BRON IND

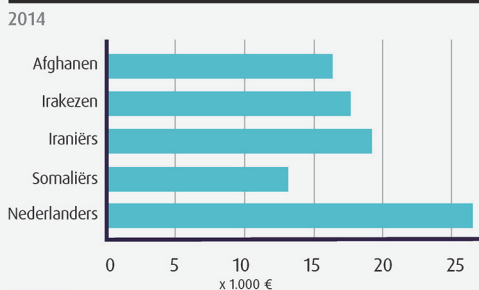
# elingen in Nederland



## Positie op de arbeidsmarkt

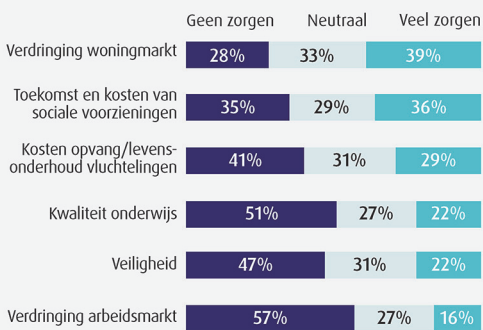
**Positie blijft kwetsbaar**

### GEMIDDELD INKOMEN VAN PERSONEN VAN 20 JAAR EN OUDER NAAR ACHTERGROND



### MOGELIJKE ZORGEN GERELATEERD AAN KOMST VLUCHTELINGEN

Amsterdam 2016

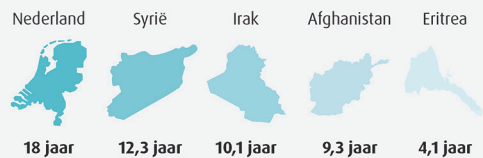


## SECTOREN BETAALDE BAAN VERGUNNINGHOUDERS



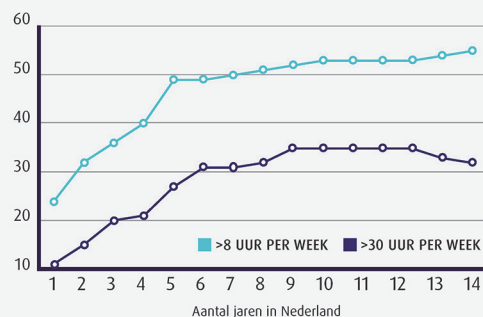
BRON INTEGRATIEBAROMETER

### GEMIDDELD AANTAL OPLEIDINGSJAREN



### BLIJVEND LAGE ARBEIDSPARTICIPATIE

Arbeidsparticipatie van vergunninghouders die 1 tot 15 jaar in Nederland wonen (%).





The image features a white background with a decorative arrangement of orange squares. On the left side, there is a large vertical orange bar. To its right, three squares are arranged in a staggered pattern: a small square at the top, a medium square below it to the left, and a large square at the bottom to the right. The word "Analyse" is written in a dark blue font to the right of these squares.

Analyse



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding tot de signalering

Deze signalering volgt op een serie van publicaties over de problematische integratie van vergunninghouders in Nederland. Reeds in december 2015 kwamen de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) en Regioplan gezamenlijk met enkele alarmerende bevindingen over vergunninghouders die al vele jaren in Nederland verblijven. Een van de lessen die de WRR-Policy Brief ‘Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten’ ons leert is dat voorkomen moet worden dat vergunninghouders langdurig afhankelijk worden van de bijstand, zoals nu nog te vaak gebeurt. Een vroegtijdige en op maat gerichte aanpak is dan ook geboden. Ook andere recente studies wijzen op het bestaan van diverse problemen ten aanzien van een succesvolle integratie van deze groep.<sup>1</sup> Recentelijk publiceerde het Kennisplatform Integratie & Samenleving (KIS) een onderzoek waaruit blijkt dat gemeenten in dit land slechts tien procent van de vergunninghouders direct bemiddelbaar naar de arbeidsmarkt achten.<sup>2</sup>

Centraal in deze signalering staat de arbeidsparticipatie van vergunninghouders. Ook wordt stilgestaan bij de instroom van vergunninghouders in het beroeps- en hoger onderwijs. Deze route is namelijk voor veel vergunninghouders van groot belang gebleken voor een latere kans op werk. Gebruikmakend van zowel interviews als secundaire bronnen wordt allereerst stilgestaan bij uiteenlopende knelpunten die een succesvolle deelname aan de arbeidsmarkt en het onderwijs in de weg staan. Daarnaast gaat de signalering uitgebreid in op een groot aantal initiatieven – afkomstig van de overheid als ook van maatschappelijke en private organisaties – bedoeld om de maatschappelijke participatie van vergunninghouders in Nederland te vergroten.

Hoewel veel van deze initiatieven van zeer recente datum zijn, en over het resultaat ervan nog niet veel gezegd kan worden, geven deze wel inzicht in het bestaan van

---

1 Zie onder andere, Leerkes, A. [et al.] (2016) *Landen in Nederland. De vluchtelingenstroom in integratieperspectief*; Akerboom, M. [et al.] (2016) *Arbeidsintegratie van personen die internationale of humanitaire bescherming genieten in Nederland: Beleid en goede werkwijzen*. EMN; Geurts, B. [et al.] (2016) Essay. Vergunninghouder verdient maatwerk. *Binnenlands Bestuur* week 26.

2 Razenberg, I. [et al.] (2016) *Vluchtelingen aan het werk: een enquête onder gemeenten over de arbeidstoelichting van vergunninghouders*. Kennisplatform Integratie & Samenleving.



verschillende kritische succesfactoren. Van belang daarbij is na te gaan welke werkwijze wordt gevolgd om tot een beleid of dienstverlening te komen die meer rekening houdt met de wensen en mogelijkheden van vergunninghouders. Deze signalering is mede bedoeld om een aantal van deze factoren te identificeren en daarmee een bijdrage te leveren aan de invulling van toekomstig beleid op het terrein van arbeidsparticipatie van vergunninghouders.

Met deze signalering wil de SER een bijdrage leveren aan het beleid gericht op de sociaaleconomische integratie en participatie van vergunninghouders, mogelijke knelpunten benoemen en bevorderen dat deze worden weggenomen. De vraag die relevant is voor de middellange termijn, is hoe vergunninghouders sneller kunnen integreren en aansluiting kunnen vinden bij de Nederlandse arbeidsmarkt.

## 1.2 Doel signalering en verantwoording werkwijze

Arbeidsparticipatie, met name in de vorm van betaald werk, kan worden gezien als een belangrijke indicator van een geslaagde integratie. Hiermee wordt voor de vergunninghouder immers economische zelfstandigheid gerealiseerd. Via arbeidsparticipatie wordt bovendien het beroep op sociale voorzieningen beperkt. Tegelijkertijd verloopt de weg naar werk voor veel vergunninghouders via andere vormen van maatschappelijke participatie, zoals vrijwilligerswerk, stages of onderwijs. Ook aan deze integratieroutes wordt aandacht besteed.

Met deze signalering wil de SER aangeven hoe het staat met de arbeidsparticipatie van vergunninghouders in Nederland en door welke knelpunten deze participatie wordt belemmerd. De beschreven problematiek houdt in het bijzonder verband met de mogelijkheden op onderwijs en werk tijdens de periode van opvang, het functioneren van de arbeidsmarktinfrastructuur ten behoeve van vergunninghouders, de opzet en uitvoering van het gemeentelijk (re)integratiebeleid en de moeizame instroom van vergunninghouders in het beroeps- en hoger onderwijs.

Naast de bespreking van beleidsmatige knelpunten is er in deze signalering uitgebreid aandacht voor het veelkleurige landschap aan initiatieven, alle bedoeld om de maatschappelijke participatie van vergunninghouders in Nederland te verbeteren. Deze initiatieven laten zien dat de gevoelde urgentie om iets voor deze groep te doen inmiddels een vervolg heeft gekregen in een nieuw en breed gedragen elan. In deze signalering wordt hiervan verslag gedaan. Bijzonder relevant in dit verband zijn de nieuwe werkwijzen om vergunninghouders al in de centrale opvang voor te

bereiden op een bestaan in Nederland, activiteiten bedoeld om werkgevers actief te benaderen en hen in contact met vergunninghouders te brengen, nieuwe beleidsinitiatieven van gemeenten en zeker ook de inspanningen van maatschappelijke en particuliere organisaties om vergunninghouders te helpen bij hun integratie in de Nederlandse samenleving.

De signalering bouwt voort op enkele recent verschenen studies en publicaties over de integratie van vergunninghouders in Nederland. Met name bieden deze studies een goed overzicht van de belangrijkste knelpunten waar vergunninghouders in dit land tegenaan lopen in hun zoektocht naar werk of andere vormen van maatschappelijke participatie. Daarnaast is met een groot aantal betrokkenen en deskundigen in het veld gesproken over deze thematiek. In bijlage 2 is een overzicht van deze respondenten opgenomen. Ook is in deze signalering gebruikgemaakt van de website *werkwijzervluchtelingen.nl*. Op deze site staat een groot aantal publieke en particuliere initiatieven ten behoeve van het vergroten van de maatschappelijke participatie van vergunninghouders in dit land.

### 1.3 Verduidelijking van enkele begrippen

In deze signalering wordt gesproken over vergunninghouders wanneer wordt verwezen naar de groep asielmigranten met een (voorlopige) verblijfstatus in Nederland. In Nederland beslist de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) tijdens de asielprocedure of een asielzoeker voldoet aan de voorwaarden van het Vluchtelingenverdrag. Als de asielzoeker hieraan voldoet, wordt hij erkend als vergunninghouder en krijgt hij een (voorlopige) verblijfsvergunning.

Vergunninghouders worden ook wel aangeduid als statushouders of vluchtelingen met een verblijfsstatus. Al deze termen kunt u ook in deze publicatie tegenkomen. Het gaat echter steeds om dezelfde personen, namelijk diegenen die erkend zijn als vluchteling. Deze groep is vrij om te werken in Nederland en kan gebruik maken van de voorzieningen in het kader van de sociale zekerheid.

Asielmigranten die nog in afwachting zijn van een beslissing om als vluchteling erkend te worden, worden aangeduid met de term asielzoeker. In de asielprocedure wordt nagegaan of de asielzoeker valt onder het Vluchtelingenverdrag. De wettelijke mogelijkheden op maatschappelijke participatie zijn voor de asielzoekers overigens aanzienlijk kleiner dan voor de vergunninghouders. Zo mogen asielzoekers

slechts onder bepaalde voorwaarden een beperkte periode per jaar werken. Evenmin komen asielzoekers in aanmerking voor een bijstandsuitkering.

## 1.4 Opzet van deze signalering

De signalering is onderverdeeld in vier hoofdbestanddelen:

- Analyse integratie vergunninghouders in Nederland.
- Het beleidskader: taken en verantwoordelijkheden ten behoeve van integratie van vergunninghouders.
- Knelpunten in relatie tot het beleidskader.
- Oplossingsrichtingen en praktijkvoorbeelden.

Hoofdstuk 2 bevat een analyse inzake de integratie van vergunninghouders in Nederland. Hierbij wordt gekeken naar zowel enkele achtergrond- en persoonskenmerken van vergunninghouders als naar hun feitelijke maatschappelijke positie in Nederland. Ook wordt ingegaan op de economische gevolgen van de aanwezigheid van grote aantallen vergunninghouders in Nederland. Daarna wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op het beleidskader. In globale termen wordt stilgestaan bij verschillende beleidsvelden die een rol spelen bij het bevorderen van de arbeidsparticipatie van vergunninghouders. Hoofdstuk 4 besteedt aandacht aan de uitvoeringspraktijk van dit beleid. Hierbij wordt ook een aantal knelpunten benoemd ten aanzien van een voortvarende integratie van vergunninghouders in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Tot slot staat hoofdstuk 5 in het teken van de bespreking van een groot aantal recente oplossingsrichtingen en concrete initiatieven, bedoeld om de arbeidsintegratie van vergunninghouders te bevorderen.

De signalering is voorbereid door de werkgroep Vluchtelingen en Werk.<sup>3</sup> De SER heeft de signalering vastgesteld in zijn openbare raadsvergadering van 16 december 2016.

---

<sup>3</sup> Zie bijlage 2 voor de samenstelling van de werkgroep.

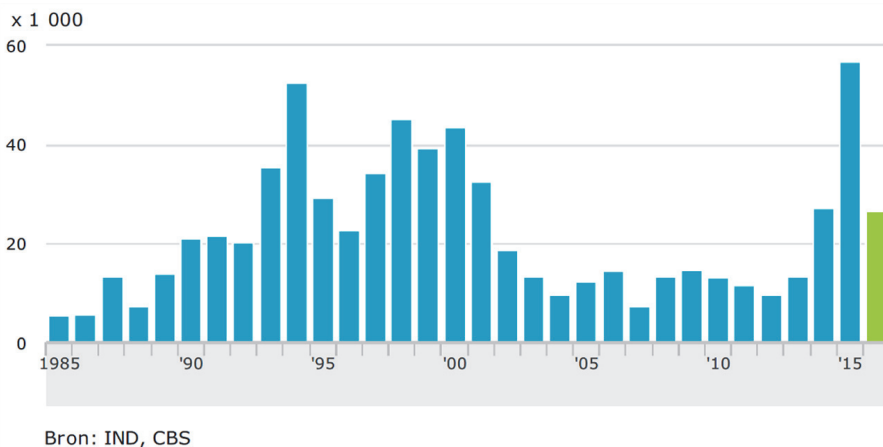
## 2 Analyse integratie vergunninghouders in Nederland

De analyse in dit hoofdstuk biedt op basis van de beschikbare gegevens inzicht in de samenstelling van de groep vergunninghouders in Nederland, de kansen op de arbeidsmarkt en de potentie voor (arbeids-)participatie in de komende jaren. Dit hoofdstuk gaat ten eerste in op de aantallen en verblijfsduur van recent ingestroomde vergunninghouders in Nederland. Ten tweede worden enkele persoonskenmerken van deze nieuwkomers beschreven, zoals de leeftijd, het geslacht en de herkomstlanden. Aansluitend staat de maatschappelijke positie van vergunninghouders in Nederland centraal. Hierin wordt ingegaan op de netto participatie, de arbeidsmarktpositie, de werkloosheid en de afhankelijkheid van uitkeringen. Tot slot bevat dit hoofdstuk een overzicht van een aantal economische en arbeidsmarkteffecten, waarbij specifiek wordt ingegaan op de gevolgen van de recente toestroom van vergunninghouders voor het bbp, de werkgelegenheid in Nederland en het risico van verdringing.

### 2.1 Aantallen en verblijfsduur

Vooraf in 2015 is sprake van een groot aantal asielzoekers en nareizigers. Figuur 2.1 toont het overzicht van de instroomcijfers tussen 1985 en 2016 (2016, tot en met november).

Figuur 2.1 Asielzoekers en nareizigers 1985-2016 (2016, t/m november)



In 2015 hebben in Nederland 58.800 vluchtelingen een asielaanvraag gedaan. De verwachting is dat 70 procent van deze asielzoekers een verblijfsvergunning krijgt en wordt erkend als vergunninghouder (zie tabel 2.1). Het aantal asielzoekers van wie in 2015 de asielaanvraag is goedgekeurd vormt daarmee in dit jaar 0,2 procent van de Nederlandse bevolking. Niet op elke aanvraag wordt in het jaar van aanvraag beslist. Eind 2015 waren er volgens VluchtelingenWerk in Nederland 88.536 vergunninghouders. Ruim 28.000 vluchtelingen waren op dat moment nog in afwachting van een beslissing op hun asielverzoek.<sup>1</sup> Overigens is het aantal asielaanvragen in 2016 sterk afgenomen. In de eerste acht maanden van 2016 kwamen er ruim 16.000 asielzoekers en nareizigers naar Nederland. Eind november 2016 verbleven er bijna 30.000 vluchtelingen in de centrale opvanglocaties. Iets minder dan de helft (12.598 personen) daarvan is vergunninghouder. Deze groep heeft al wel een tijdelijke verblijfsvergunning, maar wacht nog op geschikte huisvesting in een gemeente.

Tabel 2.1 Aantal asielaanvragen en ingewilligde verzoeken in 2014 en 2015

	2014	2015
Asielaanvragen	29.890	58.880
Inwilligingen (%)	65%	70%
Inwilligingen (aantal)	19.429	41.429
Als % totale bevolking	0,1%	0,2%

Bron: IND Jaarresultaten 2015 en CBS Statline

Binnen Europa is Nederland niet het enige land dat de afgelopen jaren te maken heeft met nieuwe asielaanvragen. Tabel 2.2 laat zien dat landen als Zweden, Hongarije, Oostenrijk en Finland in 2015 per inwoner veel meer asielaanvragen hebben gekregen dan Nederland. Nederland staat op de tiende plaats in Europa wat de opvang van asielzoekers (in aantal per duizend inwoners) betreft. In absolute aantallen heeft Duitsland de meeste asielaanvragen gekregen.

Nederland registreerde 2,5 eerste asielverzoeken per duizend inwoners in 2015. Dat is gelijk aan het gemiddelde in de Europese Unie. In totaal werden in de jaar in de EU 1,26 miljoen asielverzoeken ingediend. Ruim de helft van deze asielzoekers was afkomstig uit Syrië, Afghanistan of Irak. Van de EU-landen ontving Hongarije in 2015 met bijna 18 asielzoekers per duizend inwoners het hoogste aantal eerste asielverzoeken. Ook Zweden en Oostenrijk registreerden naar verhouding veel asielver-

1 VluchtelingenWerk Nederland (2016) *Vergunninghouders in getallen 2016*.

zoeken. Het aantal asielzoekers in verhouding tot de bevolking was laag in de Oost-Europese landen, evenals in Spanje en Portugal.<sup>2</sup>

Tabel 2.2 Eerste asielaanvragen in Europese Unie 2015 (aantallen)

Land	Aantal	Aantal per 1.000 inwoners
Hongarije	174.425	17,6
Zweden	156.200	16,1
Oostenrijk	85.520	9,9
Finland	32.150	5,8
Duitsland	441.895	5,4
Luxemburg	2.365	3,9
Denemarken	20.850	3,7
België	39.060	3,5
Malta	1.705	4,3
Nederland	43.035	2,5
Europese Unie	1.256.185	2,5

Bron: IND (2016) Asylum Trends op basis van Eurostat, 2016.

Vluchtelingen komen naar Nederland vanwege de politieke of de mensenrechten-situatie in het herkomstland. Het is daarom voor deze migranten vaak niet mogelijk om snel weer naar hun thuisland terug te keren. Uit CBS-cijfers blijkt dat van de groep vluchtelingen die in 2003 in Nederland zijn gekomen, het merendeel na tien jaar nog in Nederland woont. Dit geldt bijvoorbeeld voor de groep Irakezen, Afghanen en Iraniërs. Alleen van de groep Somaliërs is binnen tien jaren ruim tweederde weer uit Nederland vertrokken.<sup>3</sup>

## 2.2 Achtergrond van de vluchtelingen: leeftijd, geslacht en herkomst

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft cijfers over de leeftijdsverdeling van Syriërs, de grootste groep vergunninghouders, en andere migrantengroepen die in 2014 en 2015 zijn ingeschreven (zie figuur 2.2). Hieruit wordt duidelijk dat de gemiddelde leeftijd van deze groep in vergelijking met andere migrantengroepen laag is. Een derde van deze vergunninghouders is jonger dan 18 jaar. Ook wordt duidelijk dat er maar heel weinig ouderen uit Syrië naar Nederland vluchten. Slechts drie procent is ouder dan zestig jaar. Een groot deel van de Syrische vergunning-

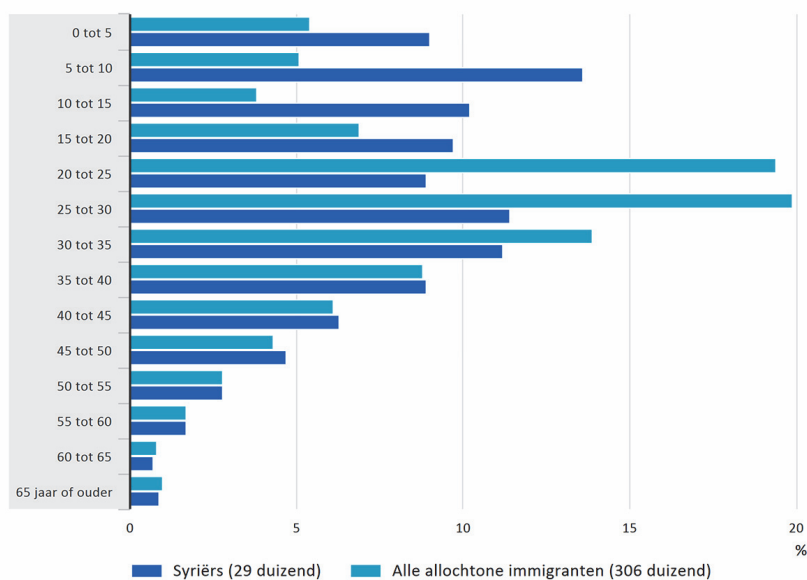
<sup>2</sup> Eurostat (2016) *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data*.

<sup>3</sup> CBS (2015) *Meeste immigranten binnen tien jaar weer weg*.

houders behoort daarmee tot de potentiële beroepsbevolking. Deze cijfers komen overigens overeen met hetgeen we weten over de leeftijdsverdeling van vergunninghouders die al langer in Nederland verblijven. De gemiddelde leeftijd van vier getalsmatig grote vluchtelingengroepen in Nederland – te weten: Afghanen, Iraniërs, Irakezen en Somaliërs – was in 2010 nog geen dertig jaar. Voor alle autochtone Nederlanders was dat destijds bijna 40 jaar.<sup>4</sup>

Op grond van cijfers over asielzoekers en hun nareizigers weten we dat in 2015 een ruime meerderheid tot de mannelijke bevolking gerekend moet worden. Dit gold in dat jaar voor ongeveer tweederde van alle vluchtelingen.<sup>5</sup> Deze verdeling is nog schever dan blijkt uit eerdere cijfers. In 2010 bleek dat ongeveer 55 procent van de vier grootste vluchtelingengroepen man was. Vooral onder de Somalische vergunninghouders is het aandeel mannen hoog.<sup>6</sup> In veel van de herkomstlanden ligt de arbeidsparticipatie van mannen substantieel hoger dan die van vrouwen.

Figuur 2.2 Leeftijdsverdeling van in 2014 en 2015 ingeschreven immigranten, 1 januari 2016



Bron: CBS, Groeiend aantal Syriërs ingeschreven bij gemeenten, 2016

4 SCP (2011) *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten.*

5 CBS (2015) Vooral mannen vragen asiel aan, vrouwen en kinderen reizen na. Deze cijfers over asielzoekers en nareizigers zijn afkomstig van het IND en bewerkt door het CBS.

6 SCP (2011) *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten.*

In 2015 kwam (met bijna 19 duizend eerste aanvragen) 43 procent van de asielzoekers en bijna tweederde van de nareizende familieleden uit Syrië. Eritrea was in 2015 een ander belangrijk herkomstland, met ruim 7 duizend asielzoekers. Het relatief hoge aantal Syriërs blijkt ook uit de cijfers over personen in de centrale opvang in Nederland (zie tabel 2.3). In maart 2016 woonden er ruim 45.000 asielmigranten in de centrale opvang. Bijna de helft van deze asielmigranten is Syriër.

Ruim 16.000 van deze bewoners hebben al een verblijfsvergunning gekregen. Van de asielzoekers uit Syrië en Eritrea krijgt ongeveer 90 procent een verblijfsvergunning. Van de aanvragen uit Irak en Afghanistan gaat het om ongeveer 50 procent.<sup>7</sup>

Tabel 2.3 Personen in opvang, naar nationaliteit, maart 2016

Land van herkomst	Aantal	Percentage
Syrië	20.108	44%
Irak	3.967	9%
Eritrea	3.434	8%
Afghanistan	3.337	7%
Ethiopië	2.868	6%
Overig	11.732	26%
Totaal	45.446	100%

Bron: COA (2016) cijfers en jaarverslagen.

## 2.3 Achtergrondkenmerken recente vluchtelingengroepen

Het arbeidsmarktperspectief wordt in belangrijke mate bepaald door verschillende achtergrondkenmerken. In het bijzonder van belang daarbij zijn het opleidingsniveau, de kennis van de Nederlandse taal, het arbeidsverleden van vluchtelingen, als ook hun mentale en fysiek gezondheid. Deze factoren vormen een vast onderdeel in verklarende analyses ten aanzien van migranten op de Nederlandse arbeidsmarkt.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> VluchtelingenWerk Nederland (2016) *Vergunninghouders in getallen*.

<sup>8</sup> Het Sociaal en Cultureel Planbureau voert met grote regelmaat analyses uit ter verklaring van de arbeidsmarktpositie van migranten in Nederland. In deze analyses wordt in de regel gekeken naar etnische herkomst, leeftijd, opleiding, taal, sociale contacten, verblijfsduur en gezondheid.



### 2.3.1 Opleiding

Ten aanzien van het opleidingsniveau van recent ingestroomde vergunninghouders doen uiteenlopende beelden de ronde; vergunninghouders zouden zowel hoogopgeleid en snel inzetbaar zijn als laagopgeleid of slechts geschoold in vakken en richtingen waar op de Nederlandse arbeidsmarkt nauwelijks vraag naar is. Feit is dat we weinig weten over het opleidingsniveau van de meest recente vluchtelingengroepen in dit land.

In het *World Development Report* van de Verenigde Naties (VN) wordt per land het gemiddeld aantal opleidingsjaren aangegeven. Met betrekking tot de getalsmatig belangrijkste herkomstlanden van vergunninghouders in Nederland komen we uit op 12,3 jaren onderwijs voor Syrië, 10,1 jaren voor Irak, 9,3 jaren voor Afghanistan en 4,1 jaren voor Eritrea.<sup>9</sup> Ter vergelijking: het gemiddeld aantal verwachte schooljaren per inwoners van Nederland bedraagt bijna 18 jaren.

Ten aanzien van de Syrische vergunninghouders is het beeld dus nog het meest positief. Tegelijkertijd geeft de Wereldbank aan dat niet meer dan acht procent van de Syrische beroepsbevolking hoger onderwijs heeft genoten.<sup>10</sup> Een Factsheet van Pharos (2015) stelt in algemene woorden dat hoewel de meeste Syrische vergunninghouders relatief hoog zijn opgeleid, dit zeker niet voor de gehele bevolking van toepassing is. Daarnaast wordt aangegeven dat Syrische diploma's over het algemeen laag worden gewaardeerd binnen het Nederlandse onderwijssysteem.<sup>11</sup>

Kennis uit het buitenland levert een soortgelijk beeld op. In een recente Duitse studie wordt aangegeven dat van migranten afkomstig uit oorlogs- en crisistanden in Duitsland minder dan een vijfde een opleiding op een hoger of academisch niveau heeft afgerond. Ruim 40 procent heeft geen opleiding genoten of slechts een opleiding op een lager niveau.<sup>12</sup> Ook in Vlaanderen komt men tot soortgelijke uitkomsten. Uit cijfers van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling blijkt dat ruim de helft van degenen die zich als werkzoekende hebben laten registreren slechts lager onderwijs heeft genoten. Syriërs doen het in dit verband nog het beste: van deze vergunninghouders heeft bijna vijftig procent maximaal lager onderwijs gevolgd, terwijl ruim 20 procent hoger onderwijs heeft genoten.<sup>13</sup>

---

9 De gegevens zijn onderdeel van de *Human Development Indicators* en drukken het aantal verwachte schooljaren bij geboorte uit. Zie: Human Development Reports, VN (2015).

10 Deze informatie is afkomstig uit Leerkes en Scholten (2016). (De peildatum van dit cijfer is 2007).

11 Pharos (2015) Factsheet Syrische vergunninghouders. Zie: [www.pharos.nl](http://www.pharos.nl)

12 Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2015) Flüchtlinge und andere Migranten im deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015. IAB; in: *Aktuelle Berichte* 14/2015.

13 diredactie.be (2016) 'Asielzoekers lager geschoold dan verwacht'.

De informatie over het gevolgde opleidingsniveau is dus summier. Daarbij beschikken veel vluchtelingen niet meer over hun diploma, omdat dit verloren is gegaan in het herkomstland of tijdens de vlucht. Wel bleek uit niet officieel gepubliceerde cijfers van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) dat van de inburgeringsplichtige vergunninghouders op 1 juli 2015 precies een derde (33 procent) hoger opgeleid te zijn. De overige deelnemers bleken middelbaar opgeleid (36 procent), lager opgeleid (27 procent) of analfabeet (4 procent).<sup>14</sup>

Informatie over vergunninghouders die zich reeds eerder in dit land hebben gevestigd, levert overigens een vergelijkbaar beeld op. Een uitgebreide survey van het SCP (2011) onder vergunninghouders leert ons dat minder dan een derde van de volwassene uit de toenmalig belangrijkste vluchtelingenlanden hoger is opgeleid en er grote verschillen bestaan tussen groepen.<sup>15</sup> Daarbij geldt dat het formele opleidingsniveau in veel andere landen niet vergelijkbaar is met het opleidingsniveau in Nederland. Om het opleidingsniveau te kunnen vaststellen is daar waar mogelijk diplomawaardering nodig en zullen vooral instrumenten in het kader van EVC – Erkenning van Verworven Competenties – moeten worden ingezet.

Van de recent ingestroomde groep vergunninghouders is soms wel lokaal actuele informatie beschikbaar. Zo heeft van de recente instroom van vergunninghouders in de gemeente Apeldoorn 17 procent basisonderwijs, 61 procent middelbaar onderwijs en 21 procent HBO/universitair onderwijs genoten.<sup>16</sup> Gezien de herkomstlanden en de verdeling naar geslacht van de onderzochte vergunninghouders in deze gemeente biedt dit waarschijnlijk een redelijk goed beeld van het opleidingsniveau van de meest recente groep vergunninghouders in Nederland. De uitkomsten komen eveneens overeen met bovenstaande cijfers uit België en Duitsland.

### 2.3.2 Kennis van de Nederlandse taal

De kennis van het Nederlands is onder vergunninghouders over het algemeen zeer beperkt. De WRR (2015) benoemt de gebrekkige kennis van de Nederlandse taal als een duidelijk probleem met het oog op een succesvolle maatschappelijke participatie van deze migranten. Deze uitkomst is natuurlijk niet verwonderlijk. Vergunninghouders hebben hun vertrek niet of nauwelijks kunnen voorbereiden; in veel

14 Het COA biedt vergunninghouders, ter voorbereiding op het deelnemen aan de Nederlandse samenleving, een programma aan. Tweederde van de kandidaten heeft in dat kader zijn opleidingsniveau aangegeven. De aangegeven niveaus zijn door de vergunninghouders zelf ingevuld. Diploma's worden niet door het COA geverifieerd.

15 De vergunninghouders uit deze survey zijn afkomstig uit Afghanistan, Irak, Iran en Somalië. De gegevens dateren uit 2009. Zie meer uitgebreid: Dourleijn, E. [et al.] (2011) *Vluchtelingengroepen in Nederland*.

16 Gemeente Apeldoorn (2016) *Vergunninghouders opnieuw thuis. De Apeldoornse aanpak 2016-2019*.

gevallen was zelfs niet duidelijk dat Nederland de (voorlopige) eindbestemming zou worden. Evenmin is de Wet inburgering buitenland (Wib) voor deze groep van toepassing. Vergunninghouders krijgen pas te maken met de officiële inburgeringsplicht nadat zij in Nederland een voorlopige verblijfsstatus hebben gekregen. Tot die tijd zijn zij aangewezen op de inzet van Nederlandse vrijwilligers. In hoofdstuk 3 wordt hier nader op ingegaan.

Onderzoek van Dagevos en Odé (2011) laat zien dat de mondelinge en schriftelijke beheersing van de Nederlandse taal onder de meerderheid van vergunninghouders uit Afghanistan, Irak en Somalië beperkt is. Alleen voor vergunninghouders uit Iran is het beeld in dit verband gunstiger. Bovendien geeft dit onderzoek aan dat een goede beheersing van het Nederlands vooral samenhangt met de leeftijd waarop men naar Nederland is gekomen. Degenen die op jonge leeftijd naar Nederland zijn gevlucht, hebben over het algemeen een gedegen kennis van de Nederlandse taal. Dagevos (2011) geeft voorts aan dat vergunninghouders die zich via inburgerings- en taalcursussen hebben gekwalificeerd een grotere kans op werk hebben dan degenen die dat niet hebben gedaan.

Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat het beschreven beeld anders is voor vergunninghouders die zich recentelijk in Nederland hebben gevestigd. Ook zij hebben zich immers niet op hun komst naar Nederland kunnen voorbereiden. Door de korte periode in Nederland ligt het minder voor de hand dat zij de Nederlandse taal al beheersen. Actuele gegevens over de beheersing van de Nederlandse taal onder recente vluchtelingengroepen kunnen we echter nog niet uit registraties of surveymateriaal verkrijgen.

### 2.3.3 Arbeidsverleden

Over het arbeidsverleden weten we maar heel weinig. Op grond van gegevens van de *Human Development Index* kunnen we slechts concluderen dat de landen met de grootste aanwas van vergunninghouders in Nederland deels landen met een gemiddelde ontwikkeling (Irak en Syrië) en deels met een lage ontwikkeling (Afghanistan, Eritrea) zijn. In deze index worden ook kenmerken van de arbeidsmarkt meegenomen (zoals arbeidsmarktparticipatie, werkgelegenheidsstructuur en werkloosheid). Wat vooral opvalt is dat informatie over de beroepsbevolking in deze landen niet of nauwelijks informatie voorhanden is. Deze informatie is evenmin te vinden in de Nederlandse monitorrapportages over vergunninghouders.

### 2.3.4 Gezondheid

De psychische gezondheid van vergunninghouders wordt over het algemeen als problematisch ervaren.<sup>17</sup> Toch wijzen recente publicaties op het feit dat lang niet alle vergunninghouders met trauma's kampen. Volgens de Gezondheidsraad (2016) heeft naar schatting 13 tot 25 procent van de vergunninghouders te kampen met PTSS (posttraumatische stressstoornis) of een depressie.<sup>18</sup> Niet bekend is hoe vaak andere (mentale) gezondheidsproblemen, zoals angststoornissen en psychosen, bij vergunninghouders voorkomen. Uit een kennissynthese van expertisecentrum Pharos (2016) komt naar voren dat meeste vergunninghouders over een grote veerkracht beschikken. Aangegeven wordt dat de huidige vergunninghouders uit relatief veel jonge mensen bestaan die qua gezondheid nog sterk zijn en een actieve bijdrage kunnen en willen leveren aan de Nederlandse samenleving. Wel wijst dit onderzoek op de risico's die verband houden met het Nederlandse model van opvang: lange tijd niks doen is funest voor de gezondheid van vluchtelingen.

De WRR (2015) stelt in dit verband dat mentale gezondheidsproblemen niet alleen samenhangen met mogelijk traumatische ervaringen opgedaan in het herkomstland, maar ook met de vluchtgeschiedenis en met een langdurig verblijf in asielzoekerscentra. Deze ongunstige gezondheidssituatie heeft een negatieve invloed op het arbeidsmarktperspectief in Nederland. Volgens Bakker e.a. (2013) hebben personen met een slechte gezondheid geringere kansen op de arbeidsmarkt. Ook Dagevos (2011) stelt dat de gezondheidsproblemen van vergunninghouders een beduidend kleinere kans op een baan op de Nederlandse arbeidsmarkt tot gevolg hebben.

## 2.4 De maatschappelijke positie van vergunninghouders in Nederland

Over de maatschappelijke positie van de meest recente vluchtelingengroepen in Nederland weten we nog maar weinig. Dat is ook logisch; velen zijn nog in afwachting van een verblijfsstatus of zijn nog maar kort geleden begonnen met het opbouwen van een bestaan in Nederland. Alleen met betrekking tot het gebruik van een bijstandsuitkering zijn actuele gegevens beschikbaar. Gegevens over de netto participatie, de positie op de arbeidsmarkt en de werkloosheid van vergunninghouders

<sup>17</sup> Volgens Hoeymans e. a. (2010) kampt een overgrote meerderheid van asielmigranten in Nederland met depressie- en angstklachten. Ook Schellingerhout (2011) geeft aan dat vergunninghouders over het algemeen minder gezond zijn dan autochtone Nederlanders.

<sup>18</sup> De Gezondheidsraad benadrukt overigens dat dit een veel hoger percentage is dan geldt voor Nederlandse bevolking, waarvoor de cijfers voor PTSS en depressie respectievelijk 2,6 en 6 procent zijn.

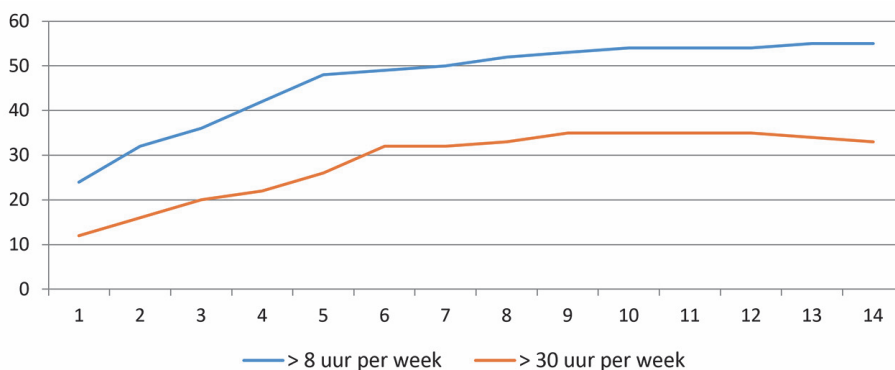
zijn van enkele jaren geleden en gebaseerd op gegevens van groepen met een langere verblijfsduur in Nederland. Het beeld dat we op grond hiervan krijgen, is niet-temin weinig rooskleurig.

### 2.4.1 Netto participatie

Van groepen vergunninghouders die zich reeds eerder in Nederland hebben gevestigd, weten we dat de netto participatie laag is. Volgens het SCP (2011) geldt voor zowel vergunninghouders uit Afghanistan, Irak als Somalië dat minder dan veertig procent van de volwassenen betaald werk heeft. Ter vergelijking: de netto arbeidsparticipatie van de autochtone Nederlanders is ongeveer 70 procent.<sup>19</sup>

Dit beeld komt ook naar voren uit een studie van Bakker (2016). In deze studie is gekeken naar de arbeidsmarktpositie van vergunninghouders die al ruim 15 jaar in Nederland woonachtig zijn. Vijf jaar na hun aankomst in Nederland had een kwart van deze vergunninghouders een baan van meer dan 30 uur (zie figuur 2.3). Vijftien jaar na statusverlening was de netto participatie van deze vergunninghouders toegenomen tot 35 procent. Wel ligt de netto participatie op een beduidend hoger niveau als we niet alleen naar voltijdbanen kijken. Een ruime meerderheid van het gevolgde cohort vergunninghouders heeft na een groot aantal jaren van verblijf in Nederland een deeltijdbaan.

Figuur 2.3 Werkzame vergunninghouders berekend voor het cohort 1995-1999 in %



Bron: WRR-Policy brief (2016) Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten

<sup>19</sup> De cijfers van het SCP (SING '09) laten zien dat slechts 29% van de Somaliërs tussen de 15 en 65 jaar betaald werk heeft. Bij de vergunninghouders uit Irak en Afghanistan gaat het om 35 respectievelijk 36%.

De redenen voor de beperkte deelname aan de arbeidsmarkt in Nederland zijn velerlei, maar zeker is dat integratie tijd kost.<sup>20</sup> Bovendien geldt voor vergunninghouders dat de lange asielprocedure en de tijd die het kost om de Nederlandse taal te leren een snelle instroom op de arbeidsmarkt in de weg staat. Ook kunnen uiteenlopende achtergrondkenmerken hierin een rol spelen, waaronder een lage opleiding, gezondheidsproblemen en traditionele opvattingen over de maatschappelijke rol van de vrouw.

Uit de VluchtelingenWerk IntegratieBarometer (2014) blijkt bovendien dat er een relatie bestaat tussen de verblijfsstatus en de kans op een baan.<sup>21</sup> Vergunninghouders die genaturaliseerd zijn, hebben het vaakst een baan (55 procent), gevolgd door vergunninghouders met een verblijfsstatus voor onbepaalde tijd (44 procent). Vergunninghouders met een verblijfsstatus voor bepaalde tijd hebben een nog zwakkere positie op de arbeidsmarkt: 41 procent van deze groep heeft een betaalde baan.

#### 2.4.2 De positie van werkende vergunninghouders in Nederland

Vergunninghouders werken in Nederland hoofdzakelijk aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het gemiddeld inkomen van vluchtelingen ligt dan ook beduidend onder dat van Nederlanders (zie figuur 2.4). Daarnaast werken vergunninghouders in andere sectoren dan autochtone Nederlanders. Volgens de IntegratieBarometer (2014) werken vergunninghouders met een betaalde baan vaak in de uitzendsector, de horeca, de gezondheidszorg en in specifieke dienstverlening. Vergunninghouders werken vrijwel niet bij de overheid en in het onderwijs.

Ook hebben opvallend veel werkende vergunninghouders een tijdelijk dienstverband. Twee derde (66 procent) van de vergunninghouders heeft een contract voor bepaalde tijd. Hiermee steken vergunninghouders ongunstig af bij de andere groepen. Voor andere niet-westerse migranten lag het aandeel werkenden met een tijdelijk contract op 1 januari 2013 op 55 procent en bij autochtone Nederlanders op 34 procent.<sup>22</sup>

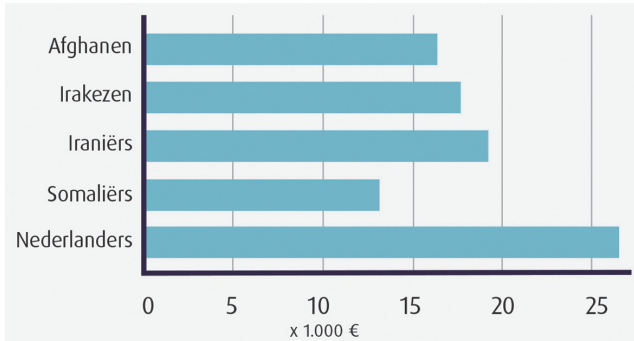
---

20 Zie voor een overzicht van verschillende factoren, o.a., Klaver en Van der Welle, 2009; Dagevos, 2011; Bakker, 2016; Gijsberts en Dagevos, 2016.

21 De IntegratieBarometer is een periodiek onderzoek van VluchtelingenWerk Nederland naar de integratie van vergunninghouders in Nederland. De gepresenteerde cijfers zijn gebaseerd op een cohortstudie.

22 Deze cijfers zijn gebaseerd op de VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2014.

Figuur 2.4 Gemiddeld inkomen van personen van 20 jaar en ouder naar achtergrond, 2014



Bron: CBS (2016) Jaarrapport integratie

Uit een recente pilot van uitzendbureau Randstad en het COA blijkt dat het overgrote deel van de vergunninghouders in de centrale opvang nog niet direct inzetbaar is op de arbeidsmarkt. Van de 95 vergunninghouders die aan deze pilot deelnamen, lukte het veertien mensen om werk, een stageplaats of werkervaringsplek te vinden. Bovendien blijkt vooral ook het arbeidsmarktperspectief voor hoogopgeleide vergunninghouders problematisch. Lager opgeleide vergunninghouders vinden sneller betaald werk, terwijl hoger opgeleiden eerder een werkervaringsplek krijgen aangeboden. Voor hoogopgeleiden is het vinden van werk vaak lastig omdat ze niet de juiste diploma's hebben of omdat de Nederlandse taal hiervoor een grote barrière vormt. Bij laagopgeleiden spelen taal en diploma's soms een minder grote rol op het werk.

### 2.4.3 Werkloosheid

Met betrekking tot de werkloosheid onder de meest recente vluchtelingengroepen in Nederland is de informatie zeer beperkt. Wel is het beeld op basis van iets oudere data in dit verband verre van gunstig. Gegevens van het CBS (EBB, 2012) laten zien dat de werkloosheid van 'overige niet-westerse migranten' ruim drie keer zo hoog is als die van autochtone Nederlanders. Onder deze categorie scharen zich veel vluchtelingen. De positie van migranten uit Afghanistan, Irak en vooral Somalië is nog het meest zorgelijk. Voor al deze groepen geldt een werkloosheidspercentage van twintig procent of hoger.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> De werkloosheid van migranten uit Afghanistan en Irak lag op 21 respectievelijk 20%. Onder Somaliërs in Nederland bedroeg het toenmalige werkloosheidsaandeel zelfs 37%.

Ook blijkt uit de analyses van het SCP dat niet-westerse migranten – waaronder vergunninghouders – vaker werkloos zijn dan autochtone Nederlanders met dezelfde kwalificaties. Gijsberts en Dagevos (2016) noemen in dit verband een aantal oorzaken, waaronder de gebrekkige kennis van het Nederlands, gezondheidsproblemen en het feit dat er in veel gevallen geen opleiding in Nederland is gevolgd. Verder ontbreekt het de meeste vergunninghouders aan een sociaal netwerk dat behulpzaam kan zijn bij het vinden van werk. In aanvulling op deze persoonlijke factoren wijst Zeilstra (2016) op de rol van de arbeidsmarkt in Nederland. Een relatief hoge werkloosheid en de afwezigheid van voldoende geschikte vacatures bemoeilijken het vinden van een baan voor vergunninghouders. De auteur geeft daarbij aan dat onderzoek in Zweden uitwijst dat een ongunstige lokale arbeidsmarkt deze situatie verder kan verslechteren.<sup>24</sup>

#### 2.4.4 Bijstand

Asielzoekers kunnen een beroep doen op de bijstand vanaf het moment dat ze een verblijfsvergunning krijgen. Volgens het CBS kwamen er in 2015 per saldo ruim 10 duizend bijstandsontvangers met Syrië als geboorteland bij. Ter vergelijking: in 2013 waren dit er iets meer dan duizend. Van de Syriërs die zich in de periode 2013-2015 in het bevolkingsregister hadden ingeschreven, ontvangt nu ongeveer drie kwart een bijstandsuitkering.<sup>25</sup> In 2015 bestond 13 procent van de instroom in de bijstand 2015 uit mensen geboren in Syrië, Irak, Afghanistan en Eritrea. Dit zijn alle landen waar veel vergunninghouders vandaan komen.

Ook de WRR (2015) wijst op de hoge uitkeringsafhankelijkheid van vluchtelingengroepen in Nederland. Op basis van cijfers voor 2013 wordt duidelijk dat de bijstandafhankelijkheid met name onder Irakezen en Somaliërs in Nederland op een zeer hoog niveau ligt. Deze bevindingen komen overeen met die uit de Integratie-Barometer (2014). Daaruit blijkt dat vergunninghouders veel vaker een bijstandsuitkering ontvangen dan andere niet-westerse migranten en de autochtone Nederlandse bevolking. Overigens blijkt uit het Jaarboek Integratie van het CBS (2016) dat het aandeel personen uit de vluchtelingengroepen met een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering verhoudingsgewijs laag is. Deze uitkomst wordt mede verklaard uit de achterblijvende arbeidsparticipatie onder deze groepen.

---

24 Het aangehaalde Zweedse voorbeeld maakt duidelijk dat de werkgelegenheid en loonsom van vergunninghouders duidelijk lager liggen bij een ongunstige lokale arbeidsmarkt. Bovendien blijkt de regionale arbeidsmobiliteit van asielmigranten laag.

25 CBS (2016) Bijstand groeit in eerste kwartaal 2016. Nieuwsbericht CBS van 31-5-2016.



## 2.5 Effecten vergunninghouders op de Nederlandse economie

De komst van grote aantallen vergunninghouders heeft ook gevolgen (gehad) voor de Nederlandse economie en arbeidsmarkt. Deze paragraaf geeft een beeld van enkele ramingen die recent door (internationale) instellingen zijn gemaakt. Hierin wordt gekeken naar het bruto binnenlands product en de werkgelegenheid. Economische voordelen doen zich vooral voor als sprake is van een goede integratie die leidt tot arbeidsparticipatie. Op de korte termijn is sprake van kosten, maar ook van extra werkgelegenheid in Nederland. Zo is sprake van extra banen bij de opvang en begeleiding van asielzoekers, in de bouw en in het onderwijs. Verder is gekeken naar het optreden van verdringingseffecten in sectoren en regio's.

### 2.5.1 Geraamde effecten op bbp

Verschillende internationale instellingen hebben ramingen gemaakt over de gevolgen van de vluchtelingenstroom voor de nationale economische groei. Uit deze berekeningen blijkt dat de effecten op korte termijn beperkt in omvang zijn. Niettemin wordt een licht positief beeld geschetst. De groeicijfers lopen iets op met de jaren (van circa 0,05 procent van het bbp in 2015 tot 0,2 a 0,3 procent van het bbp in 2017, IMF). Dit spoort met de zeer geleidelijke toename van de arbeidsparticipatie van vergunninghouders.

Het IMF wijst overigens op het belang van een goede integratie.<sup>26</sup> Alleen wanneer vergunninghouders een gunstig integratiepatroon laten zien en zich een plaatsje op de arbeidsmarkt weten te bemachtigen, zullen zij een positieve bijdrage leveren aan de nationale economieën van West-Europa. Wel wordt aangegeven dat op de korte termijn de kosten voor de opvang zullen overheersen, terwijl op langere termijn de economische voordelen van de komst van deze migranten zullen prevaleren. Dit alles op voorwaarde van een gunstige arbeidsmarktintegratie.

Ook de Nederlandsche Bank (DNB) wijst op beperkt positieve effecten van de komst van vluchtelingen voor de Nederlandse economie.<sup>27</sup> De uiteindelijke invloed op de overheidsfinanciën en arbeidsmarkt wordt daarbij vooral bepaald door de arbeidsparticipatie van vluchtelingen, hun verblijfsduur en de toegankelijkheid van de collectieve voorzieningen. Op korte termijn brengt de extra instroom van vluchtelingen overigens kosten voor de overheid met zich mee. Tijdens de asielaanvraagpro-

---

<sup>26</sup> IMF (2016) *The refugee surge in Europe: economic challenges*.

<sup>27</sup> DNB (2015) *Economische Ontwikkelingen en Vooruitzichten*.

cedure zijn er uitgaven voor onder andere huisvesting, medische verzorging en juridische dienstverlening. Indien het asielverzoek resulteert in een verblijfsvergunning, heeft men recht op bijstand en andere collectieve voorzieningen. Deze extra overheidsbestedingen geven een tijdelijke, positieve impuls aan de economie, omdat er op korte termijn nog geen lastenverzwaringen of bezuinigingen tegenover staat. Op den duur kunnen vergunninghouders als werknemer of ondernemer een additionele, positieve impuls leveren aan de economie.

In tabel 2.4 staat een raming van de effecten van extra vergunninghouders op de korte termijn.<sup>28</sup> Door extra overheidsuitgaven, een hoger arbeidsaanbod, meer woninginvesteringen en een licht negatief effect op het consumentenvertrouwen verwacht DNB per saldo een licht positief effect op de economische groei, een beperkte daling van de werkloosheid en een lichte daling van het begrotingssaldo. Verdere positieve economische effecten, via een toenemende participatie van asielmigranten op de arbeidsmarkt, zullen zich naar verwachting pas na verloop van tijd manifesteren.

Tabel 2.4 Effecten van extra vergunninghouders in 2016 en 2017, in procenten

	Bbp		Werkloosheid (%)		EMU-saldo (% BBP)	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Overheidsbestedingen	0,05	0,04	-0,03	-0,04	-0,08	-0,13
Arbeidsmarkt	0,00	0,02	0,04	0,07	0,00	-0,01
Woninginvesteringen	0,01	0,11	-0,09	-0,17	0,03	0,10
Consumentenvertrouwen	-0,06	-0,09	0,00	0,03	-0,01	-0,04
Totaal	0,00	0,14	-0,07	-0,11	-0,06	-0,08

Bron: DNB (2015) *Economische Ontwikkelingen en Vooruitzichten*.

### 2.5.2 Werkgelegenheid

Op korte termijn zorgt de groei van het aantal vergunninghouders voor extra werkgelegenheid. In totaal gaat het om enkele duizenden tijdelijke banen. Zo is het aantal banen bij de afhandeling van asielverzoeken en de opvang van asielzoekers met zo'n zestig procent toegenomen sinds het voorjaar van 2014.<sup>29</sup> Het gaat om duizend voltijdbanen bij de IND en het COA, bijvoorbeeld als beoordelaar van asielverzoeken.

<sup>28</sup> Ramingen zijn gebaseerd op basis van 80.000 additionele migranten, arbeidsparticipatie 20%, extra arbeidsjaren bouw 7000 en 9000 fte.

<sup>29</sup> Ministerie van Veiligheid en Justitie (2015).

ken, tolk, verpleegkundige, administratief medewerker en woonbegeleider. Ook indirect is sprake van extra werkgelegenheid, bijvoorbeeld voor toeleveranciers, schoonmakers, juristen en zakelijke dienstverleners in de buurt van opvanglocaties.

Het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid (EIB) verwacht op basis van cijfers van het IND dat de toestroom van vergunninghouders naar Nederland in de periode 2016-2020 een extra productie oplevert van zo'n 50.000 woningen. Dit zorgt voor ruim vijf miljard euro bouwproductie en 28.000 extra arbeidsjaren werk in de bouwsector. De extra huishoudensgroei als gevolg van de toename van het aantal vergunninghouders heeft dus grote gevolgen voor de bouw. Overigens reageert de bouwproductie met vertraging op de extra woningvraag. Eerst is sprake van noodopvang en tijdelijke woningen en pas daarna van reguliere woningen. Voor de bouw van nieuwe en de renovatie van bestaande opvanglocaties verwacht het COA een investering van 400 miljoen euro in de komende tien jaar.<sup>30</sup>

Ook zijn er in het onderwijs werkgelegenheidseffecten aan te wijzen. Voor het primair en het voortgezet onderwijs zijn er als gevolg van de toename van het aantal vergunninghouders zo'n 1.100 extra docenten nodig. Het gaat om bijna 500 docenten in het primair onderwijs en ruim 600 docenten in het voortgezet onderwijs die Nederlands als tweede taal mogen geven. Omdat er een tekort is aan docenten met een bevoegdheid Nederlands als tweede taal, is in 2015 besloten dat ook pabodocenten – met een extra cursus in dat vak – aan de slag mogen in het voortgezet onderwijs.<sup>31</sup>

De komst van vergunninghouders kan echter ook nadelige gevolgen voor het functioneren van de arbeidsmarkt hebben. Meer in het algemeen heeft SEO economische onderzoek (SEO) onderzoek gedaan naar mogelijke verdringingseffecten van arbeidsmigratie.<sup>32</sup> Het onderzoek betreft arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa (de zogenoemde MOE-landen). Vanzelfsprekend zijn dit migranten die met geheel andere motieven naar Nederland zijn gekomen dan de groep vergunninghouders. Vergunninghouders komen – zeker in de eerste jaren – overwegend terecht aan de onderkant van de arbeidsmarkt, veelal onder het niveau van het werk dat men voorheen in het herkomstland gewend was. In Nederland komen zij veelal terecht in kleine en vaak tijdelijke banen. Ook kan sprake zijn van oneigenlijke concurrentie wanneer detacheringsbureaus en arbeidsbemiddelaars minder

---

30 EIB (2015) *Effecten van toestroom asielzoekers op productie en werkgelegenheid in de bouwsector*.

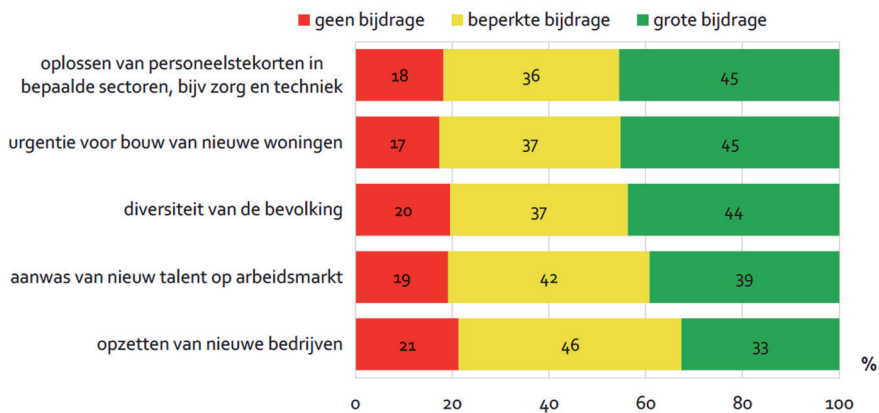
31 LOWAN, peildatum 1 oktober 2015.

32 SEO (2011) *De economische impact van arbeidsmigratie: verdringingseffecten 1999-2008*.

loon betalen dan het geval is voor andere werknemers in de sector. Of er sprake is van verdringing is afhankelijk van het antwoord op de vraag onder welke omstandigheden en voorwaarden vluchtelingen tewerk wordt gesteld.

Vooralsnog worden er geen grote effecten van de komst van vluchtelingen voor het functioneren van de Nederlandse arbeidsmarkt verwacht. Over het algemeen vormen vergunninghouders door het gebrek aan gevraagde (taal)kennis en vaardigheden geen aantrekkelijk arbeidsaanbod voor werkgevers. Zeker op korte termijn is de kans op verdringing van het nationale arbeidsaanbod daarom gering. Wel weten we uit de internationale literatuur dat er verdringing kan optreden naarmate migranten langer in het gastland verblijven. Het effect is echter mede afhankelijk van het opleidingsniveau van het nationale arbeidsaanbod in de regio's waar immigranten zich vestigen. Vooral het lager opgeleide Nederlandse arbeidsaanbod is in dit verband kwetsbaar gebleken.

Figuur 2.5 Mogelijke kansen gerelateerd aan de komst van vluchtelingen, 2016 (%)



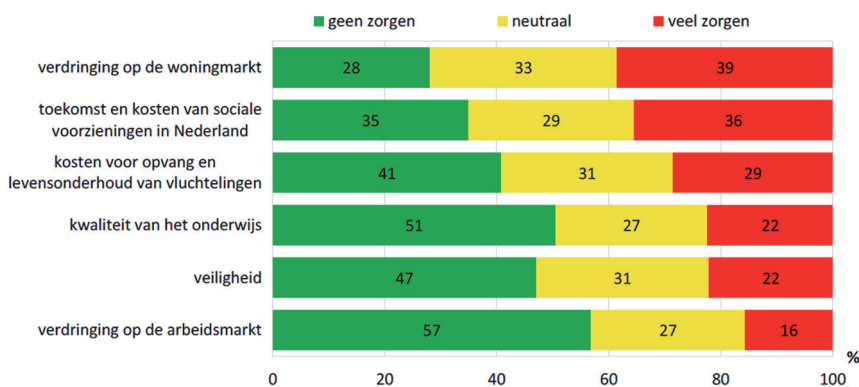
Bron: OIS Gemeente Amsterdam (2016) *Vluchtelingenmonitor*.

### 2.5.3 Kansen en bedreigingen op lokaal niveau

Uit de Vluchtelingenmonitor van de gemeente Amsterdam wordt duidelijk dat de mogelijke kansen in relatie met de komst van vergunninghouders vooral liggen in het oplossen van personeelstekorten, de urgentie voor de bouw van nieuwe woningen en de diversiteit van de bevolking (zie figuur 2.5). Overigens blijkt uit deze monitor dat de mogelijke zorgen over de komst van vergunninghouders voor-

namelijk liggen bij de verdringing op de woningmarkt en de kosten van sociale voorzieningen. De zorgen over verdringing op de arbeidsmarkt zijn relatief beperkt. Figuur 2.6 geeft aan dat minder dan een vijfde van de Amsterdammers zich hierover zorgen maakt.

Figuur 2.6 Mogelijke zorgen gerelateerd aan de komst van vluchtelingen, 2016 (%)



Bron: OIS Gemeente Amsterdam (2016) *Vluchtelingenmonitor*.

## 2.6 Tot besluit

In 2015 is de instroom van vergunninghouders in Nederland en Europa sterk toegenomen. Wel is in de eerste helft van 2016 sprake van een daling ten opzichte van 2015. De grootste groep vergunninghouders komt uit Syrië en Eritrea. Gebleken is dat de vergunninghouders uit de recente instroom vaak relatief jong zijn. Ook moeten we concluderen dat een aantal achtergrondkenmerken een voortvarende integratie van deze nieuwkomers in de weg staat. Zo is een ruime meerderheid van de vergunninghouders ten hoogste middelbaar opgeleid, hebben veruit de meeste vergunninghouders slechts een zeer beperkte kennis van het Nederlands en kampt een noemenswaardig deel van hen met gezondheidsproblemen.

In de praktijk verloopt de maatschappelijke participatie van vergunninghouders in Nederland dan ook niet zonder problemen. Duidelijk is dat de netto arbeidsparticipatie van vergunninghouders zeer laag is en slechts geleidelijk verbetert met het toenemen van de verblijfsduur in dit land. Bovendien werken vergunninghouders overwegend aan de onderkant van de arbeidsmarkt, vaak met tijdelijke contracten. Over de werkloosheid van de meest recente groep vluchtelingen is nog weinig

bekend. Wel maken cijfers uit eerdere perioden duidelijk dat vergunninghouders in Nederland zich voor een verhoudingsgewijs zeer hoge werkloosheid gesteld zien. Ook is de bijstandsafhankelijkheid onder deze migranten zeer hoog, zelfs wanneer deze vergeleken wordt met andere niet-westerse migrantengroepen in Nederland.

De effecten voor de Nederlandse economie zijn naar verwachting beperkt positief, maar sterk afhankelijk van de mate waarin vergunninghouders op de arbeidsmarkt participeren. Een blijvend hoge inactiviteit en werkloosheid onder vergunninghouders in Nederland zal dit effect vanzelfsprekend negatief beïnvloeden. Overigens is op korte termijn sprake van overwegend positieve werkgelegenheidseffecten. Nieuwe werkgelegenheid houdt vooral verband met de opvang en begeleiding van vluchtelingen, de bouw van woningen en accommodatie, en het (taal)onderwijs.



## 3 **Beleid en instituties: opvang, arbeidstoeleiding en (taal)onderwijs**

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het wettelijke en beleidsmatige kader waarmee asielzoekers en vergunninghouders te maken hebben in het geval zij actief in de Nederlandse samenleving willen participeren. Er wordt stilgestaan bij de mogelijkheden op (taal)onderwijs en (vrijwilligers)werk tijdens de periode van opvang, de regelgeving en het beleid gericht op arbeidstoeleiding nadat vergunninghouders in een gemeente zijn gehuisvest, de maatschappelijke begeleiding van vergunninghouders, de verplichtingen in het kader van de inburgering en, tot slot, de mogelijkheden om aan het beroeps- en hoger onderwijs deel te nemen.

### 3.1 **Van opvang naar uitplaatsing in gemeenten**

Vluchtelingen, met of zonder status, die nog in een opvanglocatie verblijven vallen onder de verantwoordelijkheid van het COA. Tijdens deze periode is het COA verantwoordelijk voor de huisvesting, het inkomen van de doelgroep (leefgeld) en een aantal activiteiten gericht op het leren van de Nederlandse taal en maatschappelijke participatie. Zolang asielzoekers en vergunninghouders nog in een opvanglocatie van het COA verblijven, vallen zij onder de Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen 2015 (RVA).

#### Registratie van relevante informatie

Om gemeenten voor te bereiden op de komst van vergunninghouders, wordt er tijdens de centrale opvang alvast informatie over de vergunninghouders verzameld. Dit gebeurt op twee manieren. Allereerst is er het Taakstelling Volg Systeem (TVS). Dit digitale systeem is bedoeld voor de gemeenten waarheen de vergunninghouders worden uitgeplaatst en bevat een persoonsprofiel en administratieve gegevens. Gemeenten hebben inzage in deze persoonsgegevens vanaf het moment dat de koppeling aan een specifieke gemeente heeft plaatsgevonden. Daarnaast moeten vergunninghouders relevante informatie over zichzelf in kaart brengen. Deze zelfrapportage krijgt momenteel gestalte in de vorm van een zogenoemde 'blauwe map'. De vergunninghouders worden geacht deze map ter inzage mee te nemen naar de gemeente van uitplaatsing. Het invullen van de blauwe map start nadat een vergunninghouder aan een gemeente is gekoppeld.



## Taal en inburgering

Asielzoekers krijgen bij aankomst in Nederland voorlichting over grondrechten in Nederland en over Nederlandse normen en waarden. Volwassen asielzoekers leren ook een basale Nederlandse woordenschat. De lessen Nederlandse taal worden verzorgd door vrijwilligers.

Ten behoeve van asielzoekers zonder verblijfsstatus wordt nog niet met professionele taaldocenten gewerkt; hiervan is pas sprake als de vluchtelingen een voorlopige verblijfsstatus hebben gekregen. Overigens heeft het kabinet recentelijk aangekondigd om kansrijke asielzoekers vanaf het voorjaar van 2017 de mogelijkheid te bieden om aan deel te nemen aan NT2 taallessen op een AZC.<sup>1</sup> Hiermee wordt gehoor gegeven aan de wens van de Tweede Kamer om meer en eerder te investeren in de groep van asielzoekers.

Voor vergunninghouders met een verblijfsvergunning die nog in de centrale opvang verblijven, is er het programma 'Voorbereiding op inburgering'. Dit programma wordt aangeboden door het COA. Deelname geschiedt op vrijwillige basis. De voorbereiding bestaat uit drie onderdelen:

- Een taalprogramma. Dit programma wordt op drie niveaus aangeboden – voor analfabeten, laagopgeleiden en middelbaar/hogopgeleiden – en er wordt gewerkt met een digitaal lesprogramma. Ook als vergunninghouders die niet meer in het azc wonen, hebben ze toegang tot het digitale lesmateriaal.
- Een training Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM). Deze training bereidt vergunninghouders voor op de eerste maanden van verblijf in de gemeente met allerhande praktische informatie. Per 1 januari 2016 is ook het onderdeel Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA) toegevoegd. De ONA-module dient ter voorbereiding op het functioneren op de Nederlandse arbeidsmarkt, waarbij de vergunninghouder een eigen portfolio opbouwt met daarin zijn of haar competenties, diploma's en ambities met betrekking tot de arbeidsmarkt.
- Begeleiding. Individuele begeleidingsgesprekken en het samenstellen van een persoonlijk informatiedossier moeten de zelfredzaamheid van de vergunninghouder verder vergroten. Het informatiedossier helpt de vergunninghouder bij het nadenken over zijn verwachtingen en toekomstplannen. Ook wordt ingegaan op de stappen die de vergunninghouders hiervoor al direct kunnen zetten.

---

1 Minister van SZW (2016) Taal aan asielzoekers, 16 november 2016.

### Mogelijkheden om te werken

Vergunninghouders zijn volgens de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) vrij om te werken in Nederland (artikel 1c Besluit uitvoering Wav). Volgens deze wet mogen vergunninghouders met een (voorlopige) verblijfsvergunning werken of een bedrijf starten. Op het verblijfsdocument staat dan de aantekening ‘arbeid vrij toegestaan; twv niet vereist’. Voor deze groep heeft een werkgever dus geen tewerkstellingsvergunning nodig. Asielzoekers (zonder verblijfsvergunning) mogen alleen onder bepaalde voorwaarden werken in Nederland. Relevant in dit verband is dat de asielprocedure van de asielzoeker in kwestie tenminste zes maanden loopt en dat de werkgever beschikt over een tewerkstellingsvergunning. Asielzoekers mogen maximaal 24 weken per 52 weken werken.

### Vrijwilligerswerk in de centrale opvang

Asielzoeker en vergunninghouders mogen, net als iedere Nederlander, alleen vrijwilligerswerk doen als dit werk geen winstoogmerk heeft. Het gaat dan bijvoorbeeld om werkzaamheden bij een stichting of een vereniging. Werkgevers in het bedrijfsleven kunnen dus geen gebruik maken van deze vrijwillige nieuwkomers.<sup>2</sup> Voor het verrichten van vrijwilligerswerk is er geen tewerkstellingsvergunning vereist. Wel moet er voor de vrijwillige inzet van asielzoekers een vrijwilligersverklaring bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) worden aangevraagd. Het UWV toetst vervolgens of er daadwerkelijk sprake is van vrijwilligerswerk. Hiervoor gelden specifieke voorwaarden, zowel met betrekking tot de aard van de werkzaamheden als de aard van de organisatie die een verklaring aanvraagt. Ten behoeve van de inzet van vrijwillige vergunninghouders is het aanvragen van deze verklaring niet nodig.

### Internationale diplomawaardering

Vergunninghouders die inburgeringsplichtig zijn kunnen gratis advies krijgen over de waarde van hun buitenlandse diploma of genoten opleidingen. Het advies diplomawaardering of indicatie onderwijsniveau kan worden aangevraagd bij de organisatie ‘internationale diplomawaardering’ (IDW), een samenwerkingsverband van de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (S-BB) en het Nuffic. Deze advisering maakt onderdeel uit van het examen ‘oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt’. De module is vanaf 2015 een verplicht onderdeel van het inburgeringstraject. Aanvragen worden ingediend via het Informatiecentrum Diploma-

---

<sup>2</sup> Het vrijwilligerswerk bestaat uit activiteiten die een organisatie normaal gesproken onbetaald laat uitvoeren. Het werk mag dus niet in de plaats van een betaalde baan komen en tot verdringing leiden. Er is een initiatief wetsvoorstel Verdringingstoets ingediend om de Participatiewet te wijzigen door een toets op verdringing in te voeren. Vooruitlopend hierop hebben diverse gemeenten een protocol afgesproken om verdringing tegen te gaan.

waardering (IcDW), de gezamenlijke front-office van SBB en EP-Nuffic. Een diploma-waardering is een schriftelijk advies over de waarde die een buitenlands diploma of opleiding heeft in Nederland. In 2015 werden er ruim 900 diplomawaarderingen afgegeven. In bijna vijftien procent hiervan ging het om waarderingen ten behoeve van vergunninghouders.<sup>3</sup>

#### Uitplaatsing naar gemeenten

De uitplaatsing van vergunninghouders naar een gemeente wordt door de rijksoverheid bepaald. De minister van Veiligheid en Justitie maakt elk half jaar bekend hoeveel vergunninghouders in Nederland moeten worden gehuisvest. Dat aantal wordt verdeeld over de gemeenten in Nederland naar rato van het aantal inwoners. Gemeenten zijn op grond van de Huisvestingswet 2014 verplicht deze taakstelling te realiseren. Bij de berekening van de taakstelling wordt geen rekening gehouden met andere factoren, zoals bijvoorbeeld de situatie op de woning- en arbeidsmarkt. Overigens zal deze situatie in de nabije toekomst veranderen. Besloten is namelijk om bij de uitplaatsing voortaan wel rekening te houden met de situatie op de lokale arbeidsmarkt (zie hoofdstuk 5).

### 3.2 Arbeidstoeleiding na plaatsing in een gemeente

Primair is de gemeente aan zet bij het naar de arbeidsmarkt toeleiden van vergunninghouders. Dit omdat de vergunninghouder voor zijn inkomen veelal is aangewezen op een bijstandsuitkering. De Participatiewet voorziet in de noodzakelijke middelen van bestaan en in voorzieningen die bijstandsgerechtigden ondersteunen om aan het werk te gaan. Ook het starten als zelfstandige is mogelijk met voorzieningen op basis van de Participatiewet.

Arbeidstoeleiding is in de regel onderdeel van een breder plan voor de integratie van vergunninghouders in de gemeente. Om succesvol aan het werk te gaan moeten ook andere zaken – zoals huisvesting, gezondheid en inburgering – op orde zijn. In de praktijk is er veelal sprake van een stapeling van randvoorwaarden, dan wel belemmeringen, om aan het werk te kunnen gaan. Deze stapeling is vergelijkbaar met die van andere kwetsbare groepen in het sociaal domein. Werk is soms het sluitstuk van een langdurig proces waarin vele stappen moeten worden gezet.

---

<sup>3</sup> Het aantal is gering omdat vluchtelingen pas beginnen met diplomawaardering wanneer zij inburgeringsplichtig zijn. In 2015 was dit voor veel Syriërs nog niet het geval.

Gemeenten hebben via de Participatiewet een groot aantal instrumenten om ervoor te zorgen dat bijstandsgerechtigden aan het werk gaan. Denk bijvoorbeeld aan financiële voorzieningen voor werkgevers, re-integratietrajecten, scholing, tegenprestatie, etcetera. De feitelijke beschikbaarheid van voorzieningen kan per gemeente verschillen, al naar gelang de behoefte, financiële mogelijkheden of lokale politieke voorkeuren. Voor vergunninghouders met een arbeidsbeperking zijn ook aanvullende (gemeentelijke) instrumenten beschikbaar.

De vergunninghouder krijgt in het kader van de Participatiewet te maken met de arbeidsplicht en de sollicitatieplicht. Om recht te hebben op een uitkering, moet de uitkeringsgerechtigde er alles aan doen om zo snel als mogelijk betaald werk te vinden. Er wordt eigen initiatief verwacht en men is verplicht mee te werken aan onderzoeken, voorzieningen of werkzaamheden die de gemeente aanbiedt. Het niet voldoen aan de verplichtingen kan leiden tot een verlaging van de bijstandsuitkering. De gemeentelijke klantmanager zal moeten voorzien in en toezien op een goede inventarisatie van de arbeidsmarkt mogelijkheden van de vergunninghouder. Ook voert de klantmanager regie op de verschillende fasen in het proces van arbeidstoeleiding. De vergunninghouder wordt ingeschreven bij *werk.nl*, eventueel bij uitzendbureaus, en moet actief zoeken naar werk.

Personen met een bijstandsuitkering moeten sinds 2016 voldoen aan de zogeheten taaleis. De bijstandsontvanger wordt geacht tenminste referentieniveau 1F te beheersen. Dit niveau wordt nodig geacht om eenvoudige teksten te kunnen lezen en schrijven. Ook van vergunninghouders wordt dus verwacht dat zij investeren in het beheersen van de Nederlandse taal. Mocht hiervan onvoldoende sprake zijn, kan de gemeente – met in achtneming van alle omstandigheden – de uitkering bij wijze van sanctie verlagen. Specifiek voor vergunninghouders is in dit kader relevant dat zij op grond van de Wet inburgering drie jaar de tijd hebben om te voldoen aan het vereiste taalniveau. Wanneer reeds begonnen is met een inburgeringstraject, kan dit worden beschouwd als voldoende inspanning aan de kant van de bijstandsgerechtigde. De gemeente zal wel moeten monitoren of er voldoende voortgang tijdens dit traject wordt gemaakt.

De Participatiewet kent geen doelgroepenbenadering. Doorgaans wordt ondersteuning aan vergunninghouders geboden via algemene beleidskaders en instrumenten. Vergunninghouders zijn dan ook zelden een specifieke of prioritaire doelgroep in het lokale en regionale arbeidsmarktbeleid van gemeenten en andere uitvoeringsorganisaties. Deze groep wordt namelijk geacht te profiteren van de instru-

menten en uitvoeringsstructuur die ook voor andere groepen in het kader van de Participatiewet of andere regelingen worden ingezet.

Steeds meer gemeenten – zowel de grote steden als verschillende kleinere gemeenten – kiezen er echter voor om aanvullend beleid te ontwikkelen ten behoeve van de arbeidsmarkttoeleiding van vergunninghouders (zie ook hoofdstuk 5). Deze beleidswijziging wordt mede ingegeven door de budgetverantwoordelijkheid voor de bijstand; gemeenten hebben er belang bij om het beroep op lokale voorzieningen beheersbaar te houden.

### 3.2.1 De arbeidsmarktinfrastructuur op regionaal en landelijk niveau

Bij het toeleiden naar werk van een uitkeringsgerechtigde vergunninghouder kunnen op lokaal en regionaal niveau vele partijen, publiek en privaat, betrokken zijn. Het gaat bijvoorbeeld om sociale werkvoorzieningsbedrijven, uitzendbedrijven, private re-integratiebedrijven en onderwijsinstellingen. In het onderstaande wordt in hoofdlijnen stilgestaan bij enkele actoren binnen de arbeidsmarktinfrastructuur.

#### 35 arbeidsmarktregio's en 35 regionale werkgeversservicepunten

Alle 390 gemeenten en het UWV werken samen in 35 arbeidsmarktregio's ten behoeve van dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers. Via 35 gezamenlijke regionale werkgeversservicepunten wordt vervolgens ingezet op het vinden van vacatures en werkplekken enerzijds en het creëren van baanopeningen bij werkgevers en sectoren anderzijds. De publieke dienstverlening aan werkgevers is kosteloos. In een regionaal marktbeperkingsplan wordt jaarlijks beschreven waar mogelijkheden op werk te verwachten zijn en welke kansen er voor werkzoekenden kunnen worden benut. Het marktbeperkingsplan bevat meestal een concrete doelstelling voor het aantal te plaatsen personen met een arbeidsbeperking. Voor zover bekend worden er door gemeenten en UWV geen gemeenschappelijke regionale doelstellingen geformuleerd ten aanzien van het aantal te plaatsen vergunninghouders.

Het benaderen van werkgevers vanuit één regionaal loket en één invalshoek wordt breed gedragen, hoewel individuele gemeenten ook zelfstandig contact zoeken met (lokale) werkgevers. Dit met het oogmerk eigen klanten te kunnen plaatsen of als onderdeel van een bredere samenwerking met het lokale bedrijfsleven. Het midden- en kleinbedrijf is veelal meer lokaal georiënteerd en geworteld. Juist voor het benutten of creëren van arbeidsplaatsen voor specifieke doelgroepen kan een gecombineerde regionale en lokale inzet soms meerwaarde opleveren. Veel lokale bedrijven zijn namelijk genegen een inspanning te plegen voor de lokale gemeenschap.

### Landelijk werkgeversservicepunt UWV

In aanvulling op de 35 regionale werkgeversloketten is er in de publieke infrastructuur een landelijk werkgeversservicepunt van het UWV. Dit servicepunt speelt een rol bij het faciliteren van landelijke werkgevers; er worden convenanten met zowel werkgevers als sectoren afgesloten. Op dit niveau worden afspraken gemaakt over het bevorderen van de instroom in bepaalde functies of over een inzet gericht op het accommoderen van tekorten en overschotten in bedrijven of sectoren. Met grote en landelijk opererende werkgevers – waaronder ook de publieke sector – zijn ook collectieve afspraken te maken over het plaatsen van vergunninghouders. De aard en inhoud van de samenwerking met landelijke bedrijven verschillen van bedrijf tot bedrijf. Het kan gaan om financiële bijdragen, concrete vacatures, etcetera. Er is geen landelijk meldpunt voor grote werkgevers die specifiek vacatures voor vergunninghouders willen melden. Evenmin weten we met hoeveel partijen er in dit kader collectieve arbeidsovereenkomsten zijn afgesloten. Wel is bekend dat de Nederlandse Spoorwegen een collectieve afspraak heeft gemaakt over het plaatsen van vergunninghouders (zie hoofdstuk 5).

### UWV: digitale informatie ten behoeve van matching

Het UWV beheert het landelijke digitale systeem voor matching ([werk.nl](http://werk.nl)) met daarin gegevens van werkzoekenden (cv's) en vacatures van werkgevers. Vergunninghouders die een bijstandsuitkering ontvangen, zijn in de meeste gevallen al tijdens de aanmelding bij een gemeente ingeschreven in [werk.nl](http://werk.nl). Uit de systemen van het UWV kan overigens niet worden afgeleid dat het om een vergunninghouder gaat. Dit wordt niet vastgelegd, vooral ook omdat het in strijd is met de uitgangspunten van gelijke behandeling. Evenmin zijn vergunninghouders door het UWV tot prioritaire groep benoemd – met de daarbij behorende dienstverlening en inzet – zoals dit wel voor arbeidsgehandicapten geldt.

Daarnaast biedt het UWV arbeidsmarktinformatie aan waarmee beter ingespeeld kan worden op het bij elkaar brengen van vraag en aanbod op de regionale arbeidsmarkt. Deze arbeidsmarktinformatie kan worden gebruikt voor het maken van analyses over de werkgelegenheidskansen van vergunninghouders, hoewel feitelijke informatie over de kennis en vaardigheden van vergunninghouders veelal ontbreekt en er geen sprake is van echte 'sturingsinformatie' voor de uitvoeringsorganisaties. Dat wil zeggen, op basis van de UWV-rapportages kan niet concreet worden bepaald welk arbeidsaanbod gekoppeld kan worden aan de specifieke arbeidsvraag in een regionale arbeidsmarkt. Het geeft echter wel een beredeneerde indicatie van kansen en mogelijkheden.

### Leerwerkloketten

Ook zijn er in alle 35 arbeidsmarktregio's leerwerkloketten actief. Deze regionale loketten zijn samenwerkingsverbanden van UWV, gemeenten, onderwijsinstellingen, kenniscentra en het bedrijfsleven. Het leerwerkloket heeft als doel de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te versterken. Speerpunten zijn het bevorderen van werkend leren, loopbaanadvies en het gebruik van het ervaringscertificaat (EVC). Gezamenlijk ontwikkelt men activiteiten, arrangementen, producten en diensten die de aansluiting (op regionaal niveau) tussen opleidingen en arbeidsmarkt verbeteren.

Bij deze loketten kunnen scholieren, studenten, werkenden, werkzoekenden en werkgevers terecht voor onafhankelijk advies over opleidingen, EVC en werkend leren. De dienstverlening is primair digitaal georganiseerd maar elk werkloket heeft ook een of meerdere adviseurs die beschikbaar zijn voor persoonlijke advisering. Dat betekent dat er geen capaciteit is om grote aantallen klanten te bedienen. Wel is er een beperkt aantal arbeidsmarktregio's, waar het leerwerkloket aandacht heeft voor het verbeteren van de instroom en doorstroom van vergunninghouders in het beroepsonderwijs. Ook is de dienstverlening van deze loketten uitgebreid met informatie over en advies voor deze groep (zie ook hoofdstuk 5).

### Sociale partners (banenafspraken)

Tot besluit van dit onderdeel wordt gewezen op de regionale samenwerking met sociale partners en andere partijen. Sinds 2015 wordt er op regionaal niveau intensief met sociale partners (werkgevers en vakbonden) afgestemd in de regionale Werkbedrijven. Deze Werkbedrijven hebben als belangrijkste doelstelling om 125.000 banen voor mensen met een arbeidsbeperking te realiseren. De regionale Werkbedrijven zijn wettelijk verankerd.

Er zijn daarnaast nog vele andere regionale en soms lokale overleggreemia, waaraan gemeenten, UWV, werkgevers, vakbonden, onderwijsinstellingen en andere relevante partijen deelnemen. Hierbinnen vindt overleg plaats over uiteenlopende vraagstukken met betrekking tot de Nederlandse arbeidsmarkt. In de praktijk worden op deze regionale bestuurlijke tafels plannen ontwikkeld en soms afspraken gemaakt voor het oplossen van specifieke knelpunten, zoals het verminderen jeugdwerkloosheid of het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Veelal zijn hierin de centrumgemeenten de organiserende partij. Samenwerking tussen de publieke en private arbeidsmarktpartijen is in beginsel vrijblijvend. Het is niet bekend of op dit niveau ook over de arbeidsmarkttoeleiding van vergunninghouders wordt gesproken.

### 3.3 Maatschappelijke begeleiding en de rol van vluchtelingenorganisaties

Met het oog op de invoering van het participatieverklaringstraject zal de Wet inburgering worden gewijzigd. Hierin wordt ook de maatschappelijke begeleiding opgenomen als taak van de gemeente. In het Bestuursakkoord en het Uitwerkingsakkoord is afgesproken dat de bijdrage voor maatschappelijke begeleiding aan gemeenten structureel wordt verhoogd van 1000 naar 2370 euro vanaf 1 januari 2016.<sup>4</sup> Elementen waaruit de maatschappelijke begeleiding onder meer bestaat, zijn praktische hulp bij het wegwijs worden binnen de gemeente en advisering over de te volgen inburgeringscursus.

In de manier waarop momenteel uitvoering aan de maatschappelijke begeleiding van vergunninghouders wordt gegeven, spelen lokale maatschappelijke en vluchtelingenorganisaties een centrale rol. Het doel van de maatschappelijke begeleiding is om de vergunninghouders te ondersteunen bij zaken die nog niet zelfstandig geregeld kunnen worden. Veel activiteiten worden in dit verband met de inzet van vrijwilligers verricht. Gelet op de kennis en ervaring, worden hiervoor in de regel lokale afdelingen van VluchtelingenWerk Nederland ingezet. Hierbij wordt samen met de vergunninghouder bekeken welke mogelijkheden er zijn op basis van opleiding, werkervaring, kennis van de taal en persoonlijke interesses. Ook organiseren deze vluchtelingenorganisaties sollicitatietrainingen. Daartoe wordt contact met de gemeente, het lokale bedrijfsleven en onderwijsinstellingen onderhouden. De vrijwilligers kunnen eveneens als job coaches worden ingezet. De kracht van job coaches zit in de hoeveelheid tijd en aandacht die zij steken in het leren kennen van de werkzoekende vluchtelingen. Daarbij kunnen talenten aan het licht komen die niet op hun cv staan, maar voor een werkgever wel interessant zijn.

Ook de Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF zet zich in om de arbeidsparticipatie van vergunninghouders te vergroten. Het UAF begeleidt vergunninghouders in Nederland bij hun studie en bij het vinden van een baan die aansluit bij hun capaciteiten. Om de kans op een baan te vergroten, biedt het UAF aan het eind van de studie een sollicitatietraining en netwerkbijeenkomsten aan. Vergunninghouders met de wens tot een eigen bedrijf, krijgen van het UAF begeleiding bij alle facetten van het ondernemerschap. Er wordt ook nadrukkelijk samenwerking gezocht met gemeenten. Verschillende gemeenten hebben afspraken gemaakt met het UAF,

---

4 Minister van SZW (2016) Voortgang integratie en participatie verhoogde asielinstroom, 27 oktober 2016.



in het bijzonder ten behoeve van de instroom van vergunninghouders in het beroeps- en hoger onderwijs. Hiervoor worden convenanten met gemeenten en onderwijsinstellingen afgesloten. In hoofdstuk 5 wordt hier nader op ingegaan.

### 3.4 Inburgering

De activiteiten gericht op toeleiding naar werk of onderwijs laten onverlet dat vergunninghouders moeten inburgeren. Dit is geregeld in de Wet inburgering. Volgens deze wet moeten vergunninghouders de Nederlandse taal leren spreken en weten hoe de Nederlandse samenleving in elkaar zit. Vergunninghouders krijgen hiervoor drie jaar de tijd. De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) informeert over de start van de inburgeringstermijn. Vergunninghouders die niet starten krijgen elk half jaar een brief van DUO waarin zij opnieuw worden geïnformeerd over de inburgeringsplicht en de consequenties van het niet halen van het inburgeringsexamen. Een half jaar vóór het beëindigen van de initiële inburgeringstermijn wordt de vergunninghouder nogmaals gewezen op het aflopen van de termijn. Overigens zijn asielzoekers niet verplicht in te burgeren zolang hun asielprocedure nog loopt. Zodra ze erkend worden als vergunninghouder en in Nederland mogen blijven, geldt voor ook hen de inburgeringsplicht.

Tot 1 januari 2013 hadden gemeenten volgens de inburgeringswetgeving een belangrijke rol in het aanbod van inburgeringstrajecten. Ook financierde het rijk tot aan die datum de cursussen in het kader van de inburgering. Sindsdien is het stelsel echter drastisch gewijzigd, waarbij de inburgeraars – en dus ook de inburgeringsplichtige vergunninghouders – zelf verantwoordelijk zijn geworden voor hun inburgering. Dit betekent dat zij zelf op zoek moeten gaan naar een cursusaanbieder en dus niet automatisch een aanbod krijgen van de gemeente waarin zij wonen. Wel is er een sociaal leenstelsel en kunnen vergunninghouders onder gunstige voorwaarden geld lenen voor de cursus en het afleggen van het examen. Zij hoeven de lening niet terug te betalen als zij binnen drie jaar inburgeren.

Vanaf medio 2017 wordt de inburgeringsplicht uitgebreid met de participatieverklaring. Alle inburgeringsplichtige nieuwkomers moeten dan een participatieverklaring ondertekenen als verplicht onderdeel van het inburgeringsexamen. Met het ondertekenen van deze verklaring tonen nieuwkomers hun betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving en hun bereidheid om daar actief aan bij te dragen. Het participatieverklaringstraject wordt als verplicht onderdeel van het inburgeringsexamen opgenomen in de Wet Inburgering. Vooruitlopend op de daarvoor noodzakelijke wetswijziging wordt het participatieverklaringstraject als onderdeel van het

traject maatschappelijke begeleiding reeds door gemeenten aangeboden in 2016. Gemeenten voeren het participatieverklaringstraject uit via de extra middelen die in het kader van de maatschappelijke begeleiding ten behoeve van vergunninghouders beschikbaar zijn gesteld. Doel is vergunninghouders en hun gezinsleden zo snel als mogelijk wegwijs te maken in de Nederlandse en lokale samenleving.

### 3.5 Scholing en stages

In Nederland gelden specifieke eisen ten aanzien van de mogelijkheden om aan het beroeps- en hoger onderwijs deel te nemen. Deze zullen in het onderstaande kort worden beschreven. Ook wordt ingegaan op de mogelijkheden om stage te lopen en voor studiefinanciering in aanmerking te komen. Allereerst wordt aandacht besteed aan de zogenoemde internationale schakelklassen (ISK). Deze zijn bedoeld om jonge buitenlandse leerlingen te ondersteunen in het leren van de Nederlandse taal.

#### Internationale schakelklassen

Internationale schakelklassen (ISK) verzorgen onderwijs aan leerlingen van 12 tot 18 jaar die korter dan één jaar in Nederland zijn en geen of weinig Nederlands spreken. De ISK is geen zelfstandige onderwijsvorm maar verbonden aan een onderwijsinstelling voor voortgezet onderwijs of middelbaar beroepsonderwijs. Leerlingen kunnen gedurende het hele schooljaar instromen in de ISK en doorstromen als zij het gewenste taalniveau hebben bereikt. Het doel van de ISK is leerlingen de Nederlandse taal te leren en hen in maximaal twee jaren door te schakelen naar het reguliere vervolgonderwijs.

#### Het middelbaar beroepsonderwijs

Meerderjarige vergunninghouders en asielzoekers mogen mbo-onderwijs in Nederland volgen als zij aan de wettelijke vereisten voor inschrijving, zoals vastgelegd in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB), voldoen. Daarnaast moeten ze voldoen aan nader omschreven toelatingseisen. De toelatingseisen voor het mbo verschillen per opleidingsniveau. Om een entreeopleiding te volgen, moet de student op 1 augustus in het jaar van inschrijving tenminste 16 jaar oud zijn. Eveneens geldt dat deze studenten niet voldoen aan de vooropleidingseisen voor toelating tot een opleiding op het niveau mbo-2, mbo-3 of mbo-4. Voor opleidingen op het niveau mbo-2 en hoger gelden specifieke eisen met betrekking tot de vooropleiding. Studenten moeten aan deze vooropleidingseisen voldoen om te kunnen starten met de opleiding. Dit geldt ook voor vergunninghouders die willen starten met een mbo-opleiding.

Overigens mogen aanbieders van middelbaar beroepsonderwijs in individuele gevallen afwijken van de vooropleidingseisen. Dit kan bijvoorbeeld als een instelling van oordeel is dat een vergunninghouder die niet aan de vooropleidingseisen voldoet, toch in staat is een opleiding op niveau mbo-2 of hoger te volgen. De instelling kan deze student dan alsnog toelaten. Dit is bepaald in de WEB. Wel moet er in dat geval serieus door de onderwijsinstelling bekeken worden of het afwijken van de vooropleidingseisen gerechtvaardigd is.

Hoger beroepsonderwijs (hbo) en wetenschappelijk onderwijs (wo)

Met een havo-diploma, een vwo-diploma of een mbo 4-diploma kunnen studenten en dus ook vergunninghouders een opleiding volgen aan een hogeschool. Voor toelating tot een universiteit hebben vergunninghouders een vwo-diploma of een propeuse van een hbo-opleiding nodig. Sommige opleidingen hebben naast diploma-eisen nog extra toelatingseisen. Het gaat bijvoorbeeld om de eis dat een bepaald profiel onderdeel van het middelbare schoolexamen is geweest. Het overzicht van eisen is terug te vinden in de Regeling aanmelding en toelating hoger onderwijs.<sup>5</sup>

Stages in het kader van de opleiding

Vergunninghouders mogen in Nederland altijd stage lopen. Zij hebben wat dit betreft dezelfde rechten en plichten als Nederlanders. Er behoeft geen tewerkstellingsvergunning te worden aangevraagd. Voor asielzoekers gelden andere regels. Asielzoekers mogen pas stagelopen in Nederland als hun asielprocedure minimaal 6 maanden loopt. Voor asielzoekers hoeft een werkgever geen tewerkstellingsvergunning aan te vragen als de asielzoekers stage loopt in het kader van: (i) een mbo-opleiding op grond van een overeenkomst in het kader van de beroepspraktijkvorming, (ii) een hbo- of wo-opleiding op grond van een stage-overeenkomst, of (iii) een verplicht onderdeel van de opleiding. In alle andere gevallen moet een werkgever dus wel een tewerkstellingsvergunning aanvragen.

Voorwaarden die gelden voor een stageplaats zijn dat er een stageplan is, evenals begeleiding en evaluatie. Verder is het van belang dat de stage niet wordt ingezet ter vervanging van werkzaamheden die gewoonlijk door een werknemer worden verricht. Als de stageactiviteiten zich onvoldoende onderscheiden van reguliere werkzaamheden, moet het wettelijk minimumloon worden betaald. Dit geldt zowel voor vergunninghouders als voor asielzoekers.

---

<sup>5</sup> Zie voor een recent overzicht van de toelatingseisen: Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 20 mei 2015, nr. 713316 houdende wijziging van de Regeling aanmelding en toelating hoger onderwijs.

### Studiefinanciering voor vergunninghouders

Vergunninghouders hebben recht op studiefinanciering. Asielzoekers kunnen daarentegen geen studiefinanciering krijgen. Studerende vergunninghouders kunnen onder dezelfde voorwaarden studiefinanciering krijgen als Nederlandse studenten. Van belang daarbij is dat zij minimaal 18 jaar zijn, jonger zijn dan 30 jaar en dat zij een voltijdsopleiding aan het mbo, hbo of aan de universiteit volgen. Een student kan studiefinanciering krijgen voor een periode van maximaal vier jaar. Studiefinanciering bestaat uit een studievoorschot, een aanvullende beurs, een studentenreisproduct (studenten ov-chipkaart) en collegegeldkrediet.

## 3.6 Tot besluit

Vergunninghouders krijgen in het kader van de arbeidstoeleiding te maken met een ondersteunende infrastructuur waarin vele partijen – elk met eigen taken en verantwoordelijkheden – een rol spelen. Er is in de regel geen sprake van specifiek beleid voor deze groep, zij het dat sommige gemeenten ertoe overgaan specifieke voorzieningen voor vergunninghouders in het leven te roepen. Wel is er tijdens de periode van centrale opvang specifiek beleid, bedoeld om vrijwilligerswerk en het leren van de Nederlandse taal te stimuleren. Eenmaal gehuisvest in een gemeente, zijn vergunninghouders aangewezen op de beschikbare voorzieningen in het kader van het sociaal en arbeidsmarktbeleid. Van vergunninghouders wordt in beginsel verwacht dat zij zelf het voortouw nemen in het realiseren van een succesvolle maatschappelijke participatie. Ook is de inburgering een individuele aangelegenheid geworden. Er wordt in korte tijd dan ook veel van deze groep gevraagd. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de vraag hoe deze wettelijke regels en beleidsmatige ondersteuning uitwerken op de mogelijkheden om op de arbeidsmarkt en in het beroeps- en hoger onderwijs in te stromen.



## 4 Belemmeringen en knelpunten bij de arbeidstoeleiding van vergunninghouders

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de regelgeving en het ondersteuningsbeleid uitwerken voor de recente groep vergunninghouders in Nederland die op zoek zijn naar een opleiding of werk. De onderbouwing van onderliggend hoofdstuk volgt uit een aantal recente studies en gesprekken met verschillende professionals. Er wordt zodoende een overzicht geboden van een aantal knelpunten die direct of indirect verband houden met de mogelijkheden op een snelle toeleiding naar de arbeidsmarkt of het onderwijs.

Aandacht gaat allereerst uit naar de wachttijden en tijdsbesteding in de centrale opvang. Vervolgens wordt stilgestaan bij een aantal onvolkomenheden in het gemeentelijke arbeidsmarktbeleid. In dit verband staan we in het bijzonder stil bij de beperkte regie op de inburgering. Ook wordt een aantal knelpunten in het functioneren van de arbeidsmarktinfrastructuur ten behoeve van vergunninghouders besproken. Bijzondere aandacht daarbij heeft het in kaart brengen van het arbeidsaanbod (intake en screening) en de wijze waarop het arbeidsaanbod aan werkgevers gekoppeld wordt (matching). Deze uitvoeringspraktijk blijkt lang niet altijd geschikt voor werkzoekende vergunninghouders. Tot slot wordt aandacht besteed aan de problematische instroom van vergunninghouders in het beroeps- en hoger onderwijs.

### 4.1 Lange wachttijden in de centrale opvang

In 2015 bedroeg de maximale wachttijd tussen het indienen van een asielaanvraag en de uitplaatsing in een gemeente tenminste enkele jaren.<sup>1</sup> Eerst moest men zes tot 15 maanden wachten op erkenning als vergunninghouder. Daarna bedroeg de gemiddelde duur voordat vergunninghouders vanuit de centrale opvang in een gemeente huisvesting kregen aangeboden nog eens acht maanden. Veel vergunninghouders blijven dus ook na statusverlening nog een aanzienlijke periode in de centrale opvang. Wel betekent de afname van de instroom van asielzoekers in 2016 dat de wachtperiodes aanzienlijk zijn verminderd. Cijfers die in dit verband beschikbaar zijn, wijzen erop dat asielzoekers in het voorjaar van 2016 ongeveer zeven maanden moesten wachten voordat hun aanvraag inhoudelijk in behandeling kon

---

1 De gegevens zijn afkomstig uit het artikel Asielzoeker, hou rekening met jaar wachten. NRC Handelsblad 2015.

worden genomen.<sup>2</sup> De overheid verwacht dat deze wachttijden gedurende dit jaar steeds korter worden en dat deze in het najaar van 2016 nog zo'n twee maanden bedragen. Hoelang vergunninghouders in de centrale opvang momenteel op huisvesting in een gemeente moeten wachten duurt, is bij de SER niet bekend.

Daar komt bij dat de periode tot aan statusverlening en uitplaatsing lange tijd niet optimaal is gebruikt voor het daaropvolgende integratieproces. Zeker tot enige jaren geleden was er voor veel vluchtelingen sprake van een langdurige en gedwongen inactiviteit. Deze inactiviteit had grote gevolgen voor zowel het welzijn als de ambities van de betrokkenen. Volgens de ACVZ (2013) leidde het langdurige nietsdoen in de opvang ertoe dat de vreemdelingen die daar verbleven alsmat passiever werden. Aangegeven werd dat vluchtelingen zich terugtrekken, een steeds geïsoleerder bestaan leiden en hun situatie na verloop van tijd als uitzichtloos beschouwen. Ook zou een voortdurende verblijfsonzekerheid in combinatie met een passief bestaan een belangrijke oorzaak zijn voor constante stress. In dit verband stelt de Gezondheidsraad (2016) dat participatie de geestelijke gezondheid van vergunninghouders bevordert, maar ook dat gezondheid essentieel is om te kunnen participeren. Mentale aandoeningen komen bij vergunninghouders de eerste jaren na aankomst veel vaker voor dan bij de bevolking in Nederland in het algemeen.<sup>3</sup>

De overheid heeft in de afgelopen twee jaren op een aantal terreinen stappen gezet om de inactiviteit in de opvang tegen te gaan. Het gaat daarbij vooral om het stimuleren van vrijwilligerswerk door asielzoekers. Ook wordt ingezet op taallessen voor asielzoekers door vrijwilligers. Verder geldt dat vergunninghouders al een voorschot kunnen nemen op hun inburgeringstraject door deel te nemen aan het programma Voor-inburgering. Van recente datum is de aankondiging van het kabinet om deze NT2 taallessen ook aan kansrijke asielzoekers aan te bieden (zie ook paragraaf 3.1).

Niet in de laatste plaats wordt door velen gewezen op het feit dat bij de uitplaatsing van vergunninghouder onvoldoende rekening wordt gehouden met hun kansen op werk of onderwijs. In de praktijk liggen veel opvanglocaties vaak ver weg van locaties met een grote vraag naar arbeid. Bovendien wordt bij het huisvesten van vergunninghouders in gemeenten nog onvoldoende rekening gehouden met de situatie op de lokale of regionale arbeidsmarkt. Volgens de ACVZ (2015) vormt deze prak-

---

2 Ministerie van Veiligheid en Justitie. Onderwerp: Antwoorden Kamervragen over 300 medewerkers IND weg. Datum: 26 september 2016.

3 Volgens de Gezondheidsraad (2016) heeft naar schatting 13 tot 25 procent van de vergunninghouders te kampen met een posttraumatische stressstoornis of een depressie. Zie verder: hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.4.

tijk een belangrijk obstakel voor het vinden van werk direct na statusverlening. Vergunninghouders moeten volgens de ACVZ dan ook gehuisvest worden in regio's waar werk of scholing is. Ook Divosa (2016) wijst erop dat door de huidige werkwijze het risico groot is dat mensen in een omgeving terecht komen die onvoldoende mogelijkheid biedt om werk te vinden.

Bij de uitplaatsing vanuit de aanmeldlocaties zal in de nabije toekomst ook rekening worden gehouden met de situatie op de regionale arbeidsmarkt. In hoofdstuk 5 zal deze nieuwe werkwijze nader worden toegelicht. Hiermee hoopt de overheid dat vergunninghouders sneller een positie op de arbeidsmarkt zullen verwerven. Het is nu nog te vroeg om vast te stellen of deze uitgebreide screening van vergunninghouders en verkenning van de regionale kansen op werk tot een verbetering van de arbeidsmarktpositie van deze groep zullen leiden. Wel willen we benadrukken dat het niet alleen relevant is om kennis te hebben van de sectoren en beroepen in de regio met een vraag naar werknemers. Relevant is ook om inzicht te hebben in de beschikbare functies waarvoor geen grondige kennis van het Nederlands is vereist. Ook is in dit verband van belang om enig inzicht te hebben in de aanwezigheid van werkgevers die bereid zijn om vergunninghouders in dienst te nemen.

## 4.2 Moeizame arbeidsbemiddeling na plaatsing in gemeenten

Sinds 1 december 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor de ondersteuning van mensen die langdurige zorg nodig hebben, de participatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en de jeugdzorg. Recentelijk is door het SCP (2016) vastgesteld dat er een grote verscheidenheid aan praktijken is ontstaan waarmee gemeenten deze transformatie in het sociaal domein vormgeven.<sup>4</sup> Ook wordt duidelijk dat kwetsbare groepen, zoals vergunninghouders, vaak te maken hebben met een stapeling van belemmeringen. Geconstateerd wordt dat de voornoemde decentralisatiewetten lang niet altijd volstaan om deze stapeling van problemen tegemoet te treden. Daarnaast blijkt uit deze rapportage van het SCP hoe gering de zelfredzaamheid is onder grote groepen die een beroep doen op de voorzieningen in het sociaal domein. Dit geldt vooral voor de groep die onder de Wmo valt.

In het onderstaande zullen we een aantal aspecten bespreken die vooral een rol spelen bij de mogelijkheid om vergunninghouders succesvol naar de arbeidsmarkt toe te leiden. Hierin vervullen gemeenten in het kader van de Participatiewet een cen-

---

4 SCP (2016) Overall rapportage sociaal domein 2015. Rondom de transitie.



trale rol. Bij het nakomen van deze verantwoordelijkheid zijn er echter diverse knelpunten te benoemen. Met name het ontbreken van een regierol op het inburgeringsproces wordt door velen gezien als een belemmering in het aanbieden van een geschikt arbeidsmarkttraject aan vergunninghouders. Daarnaast zijn er ook andere knelpunten aan te geven, onder meer daar waar het gaat om een snelle en adequate arbeidsbemiddeling van deze groep. Overigens gaat dit laatste niet alleen gemeenten aan; juist in de registratie en uitwisseling van informatie tussen verschillende organisaties blijken vergunninghouders een kwetsbare groep. In het onderstaande gaan we nader in op een aantal van deze knelpunten.

#### 4.2.1 Geen regie op inburgeringsbeleid door gemeenten

Na plaatsing in een gemeente staan vergunninghouders lange tijd aan de kant. Deels ligt deze problematiek bij de vergunninghouders zelf (zie ook hoofdstuk 2). De gebrekkige Nederlandse taalvaardigheid, maar ook de onbekendheid met de Nederlandse arbeidsmarkt en (mogelijke) gezondheidsproblemen spelen een rol ter verklaring van hun problematische positie. Toch zijn er ook andere factoren. In het eerder aangehaalde onderzoek van het Kennisplatform Integratie en Samenleving (2016) stelt bijna tweederde van de geënquêteerde gemeenten dat er op dit moment onvoldoende geschikt werk is in hun regio. Een grote uitdaging ligt wat deze gemeenten betreft dan ook in het motiveren of 'overhalen' van werkgevers om vergunninghouders een baan of werkervaringsplaats aan te bieden.

Veel vergunninghouders zijn dan ook aangewezen op een gemeentelijk re-integratietraject. Toch blijkt ook deze weg naar werk niet zonder hindernissen. Een veelgenoemd knelpunt in dit verband is de manier waarop het inburgeringsbeleid is georganiseerd. Zo constateerden de auteurs van de WRR-Policy Brief (2015) dat met het nieuwe inburgeringsbeleid – vanaf 1 januari 2013 – de gemeentelijke regierol grotendeels is verdwenen.<sup>5</sup> Als gevolg hiervan hebben gemeenten hun integratiebeleid omgevormd tot algemeen beleid en zijn integratiebudgetten voor specifieke groepen grotendeels verdwenen. Gemeenten geven in deze studie bovendien aan dat vergunninghouders pas laat beginnen met hun inburgering en dat er nauwelijks nog wordt geïnvesteerd in duale of gecombineerde trajecten van leren en werken. Om te komen tot een meer effectieve en efficiënte integratie is het volgens de auteurs van de WRR Policy Brief dan ook gewenst dat de rol van de gemeenten opnieuw wordt versterkt.

---

5 Engbersen, G. [et al.] (2015) *Geen tijd verliezen. Van opvang naar integratie van asielmigranten.*

Het Kennisplatform Integratie en Samenleving (2016) komt tot een gelijklopende conclusie. Aangegeven wordt dat gemeenten willen beschikken over alle informatie die relevant is voor de arbeidstoeleiding van vergunninghouders, waaronder (de vorderingen op het gebied van) de beheersing van het Nederlands. Ook willen ze hierop kunnen sturen. Daarom wil driekwart van de gemeenten dat zij de regie over inburgering kunnen voeren. Op dit moment start ruim eenderde van de gemeenten pas na afronding van de verplichte inburgering met activiteiten voor arbeidstoeleiding. Hierdoor gaat veel tijd verloren, zo vinden ook gemeenten zelf. In een visiedocument van VluchtelingenWerk Nederland (2016) wordt erop gewezen dat met het wegvallen van de gemeentelijke rol bij inburgering – sinds 2013 – de verbinding tussen het leren van de Nederlandse taal en arbeidsmarktgerichte activiteiten is komen te vervallen. Dit heeft grote invloed gehad op het aanbod van duale of geïntegreerde trajecten, waarbij gelijktijdig in taal en werk kon worden geïnvesteerd. Veel gemeenten volstaan sindsdien met de inzet van algemene re-integratie instrumenten.<sup>6</sup>

Ook Divosa (2016) wijst op een gebrekkige arbeidstoeleiding van vergunninghouders. Het blijkt dat het traject richting arbeidsmarkt vaak erg lang duurt, mede omdat vergunninghouders pas laat met het leren van de Nederlandse taal beginnen. Het gevolg hiervan is dat het vergunninghouders veel moeite kost om betaald werk te vinden; velen blijven dan ook in de bijstand hangen.<sup>7</sup> Tevens benoemt Divosa het risico van een sterk geslonken Participatiebudget; de beperkte middelen staan volgens deze organisatie op gespannen voet met de kosten die nodig zijn in het kader van de re-integratie en begeleiding van deze groep. Overigens is in het Bestuursakkoord van 27 november 2015 afgesproken dat het Rijk gemeenten tegemoet komt in de voorfinanciering van kosten in de Participatiewet door de hogere instroom van vergunninghouders.<sup>8</sup> Hiervoor is 50 miljoen euro beschikbaar gesteld.

In het rapport van het Europees Migratienetwerk (EMN, 2016) worden eveneens aandachtspunten bij het huidige gemeentelijke integratiebeleid gegeven.<sup>9</sup> Ten eerste wordt de zelfredzaamheid die van vergunninghouders wordt verwacht ten behoeve van een succesvolle integratie als niet altijd haalbaar geacht. Ook wordt gewezen op het feit dat verschillende maatregelen in het sociale domein wetmatig zijn gedecentraliseerd, terwijl gemeenten niet altijd de expertise en het budget bezitten om hun

6 VluchtelingenWerk Nederland (2016) *Visie op arbeidsparticipatie*.

7 Brief Divosa (2016) Integratie en participatie van vergunninghouders, 2 februari 2016.

8 Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom van 27 november 2015.

9 Europees Migratie Netwerk (2016) *Arbeidsmarktintegratie van personen die internationale of humanitaire bescherming genieten in Nederland. Beleid en goede werkwijzen*.

diensten voldoende toe te spitsen op de behoeften van vergunninghouders. Niet in de laatste plaats zijn deze maatregelen volgens het EMN (2016) niet altijd goed op elkaar afgestemd. Dit kan een belemmering vormen ten aanzien van een voortvarende integratie van vergunninghouders. Leerkes en Scholten (2016) vatten de verschillende onvolkomenheden in het gemeentelijke beleid samen door te spreken van een ‘valse start’ in het integratieproces van vluchtelingen.<sup>10</sup>

Overigens zien we met de introductie van het participatieverklaringstraject dat gemeenten opnieuw taken en middelen van het rijk hebben gekregen om enige regie op het integratieproces van vergunninghouders te kunnen voeren. Momenteel zijn bijna alle gemeenten bezig met de vormgeving en uitvoering van dit traject. Bovendien blijken de meeste gemeenten de participatieverklaring te hebben ingebed in een bredere maatschappelijke context, waarbij wordt aangesloten bij maatschappelijke begeleiding, activiteiten gericht op het verkrijgen van werk en taalverwerving.

#### 4.2.2 Onvoldoende inzicht in arbeidspotentieel van vergunninghouders

Het is moeilijk om een goede inschatting van de kansen en mogelijkheden van vergunninghouders op de arbeidsmarkt te maken. Enerzijds komt dit door onvoldoende kennis over het opleidingsniveau en het arbeidsverleden van vergunninghouders. Anderzijds komt dit door het feit dat de specifieke omstandigheden in het herkomstland en tijdens de vlucht naar Nederland ertoe hebben geleid dat de fysieke en mentale gesteldheid van vergunninghouders meer dan eens een snelle entree op de arbeidsmarkt in de weg staan. Inmiddels zijn er ten aanzien van zowel een meer uitgebreide registratie als het waarderen van buitenlandse opleidingen belangrijke initiatieven genomen (zie paragraaf 3.1, 5.1 en 5.2). Deze moeten vergunninghouders in de nabije toekomst in staat stellen om eerder hun weg naar het onderwijs en de arbeidsmarkt te vinden.

Op zich zelf staat het probleem dat de gegevensuitwisseling van zowel behaalde diploma's als andere arbeidsmarktrelevante informatie tussen de betrokken organisaties nog altijd niet soepel verloopt. Dit probleem speelt op verschillende momenten, namelijk zowel bij de uitplaatsing vanuit een AZC naar een gemeente als bij de arbeidstoeleiding nadat vergunninghouders in een gemeente gehuisvest zijn. In het hiernavolgende wordt hierop nader ingegaan.

---

<sup>10</sup> Leerkes, A. [et al.] (2016) *Landen in Nederland. De vluchtelingenstroom in integratieperspectief*. Onderzoek uitgevoerd door de Faculteit der Sociale Wetenschappen in opdracht van het Ministerie van SZW.

### Registratie en gegevensuitwisseling: COA en gemeenten

Door het COA wordt in de centrale opvang informatie over de vergunninghouder verzameld. Hierbij wordt met twee systemen gewerkt, namelijk het Taakstelling Volgstelsel (TVS) en de zogeheten blauwe mappen. Het TVS is toegankelijk voor gemeenten en bevat een persoonsprofiel en administratieve gegevens. De blauwe map wordt door de vergunninghouders zelf ingevuld. Dit gebeurt nadat duidelijk is aan welke gemeente zij worden toegewezen. In beide systemen staan enkele gegevens die betrekking hebben op de arbeidsmogelijkheden en directe inzetbaarheid van vergunninghouders direct na uitplaatsing in een gemeente. Zodoende kunnen gemeenten in algemene zin de mogelijkheden op maatschappelijke participatie van de vergunninghouder in een vroeg stadium vaststellen. Idealiter kan de wachttijd voor huisvesting dan nuttig worden besteed aan de inrichting van trajecten gericht op werk of opleiding.

Toch gebeurt dit meestal niet. De informatie vanuit het COA geeft volgens veel gemeenten tot op heden te weinig inzicht in de opleiding, de werkervaring, het taalniveau en eventuele belemmeringen voor een goede arbeidstoeleiding. Ook zouden gemeenten te weinig kennis hebben over de wensen met betrekking tot werk en opleiding van de vergunninghouders zelf. Minder dan een vijfde van de Nederlandse gemeenten geeft aan voldoende te weten van de uitgeplaatste vergunninghouders om hen te kunnen bemiddelen naar werk.<sup>11</sup> Toch blijkt ook dat gemeenten lang niet altijd gebruikmaken van de informatie die in het kader van het TVS beschikbaar is. Ruim twee derde van de gemeenten is hier niet van op de hoogte en/of grijpt hier niet op terug.<sup>12</sup>

Overigens zal de informatie uit de meer uitgebreide intake, zoals deze momenteel in de procesopvanglocaties wordt ingevoerd, op korte termijn ook in het TVS worden opgenomen. Het COA past op dit moment de automatisering van informatiestromen hierop aan. Naar verwachting kunnen aan het einde van 2016 alle gemeenten deze informatie in TVS inzien.<sup>13</sup>

### Registratie en gegevensuitwisseling: UWV en gemeenten

Beter inzicht in de arbeidsmogelijkheden van (gemeentelijke) uitkeringsgerechtigden is een belangrijk speerpunt van zowel gemeenten als het UWV. In de praktijk blijken de intake- en registratiesystemen van beide organisaties nog onvoldoende

11 Kennisplatform Integratie & Samenleving (2016) Vergunninghouders aan het werk. Enquête onder gemeenten over arbeidstoeleiding van vergunninghouders.

12 Kennisplatform Integratie & Samenleving (2016) *ibid.*

13 Minister van SZW (2016) Voortgang integratie en participatie verhoogde asielinstroom, 27 oktober 2016.

op elkaar aangesloten. Er wordt door deze partijen dan ook gewerkt aan betere dienstverlening ten behoeve van zowel werkgevers als werkzoekenden. Dit moet ertoe leiden dat er één bestand werkzoekenden ontstaat en dat werkgevers en werkzoekenden elkaar beter weten te vinden. De applicaties van het UWV vormen hiervoor de basis ('UWV-portaal voor gemeenten'). Hierbinnen kan dan alle relevante informatie – zoals een klantvolgsysteem, een werkbemiddelingssysteem, een vacatureregistratie en een klantvolgsysteem voor het werkgeversbestand – worden samengebracht. Tot op heden is dit echter nog niet gerealiseerd.<sup>14</sup> Een deel van de gemeenten is namelijk (nog) niet of niet voldoende aangesloten op de applicaties van het UWV die vraag en aanbod concreet bij elkaar kunnen brengen.<sup>15</sup> Gemeenten blijken voorts vaker het werkgeversbestand te gebruiken dan het kandidatensysteem. Daarmee wordt de kans dat er überhaupt gekoppeld kan worden via de UWV-systemen kleiner.

Specifiek in relatie tot vergunninghouders geldt dat de informatie die tijdens het verblijf in de centrale opvang wordt verzameld, idealiter zou moeten aansluiten bij de reguliere registratiesystemen van gemeenten en UWV. Vergunninghouders worden echter als reguliere werkzoekenden gezien, waarbij de basisdienstverlening via [werk.nl](http://werk.nl) het uitgangspunt is. De verblijfsstatus kan niet rechtstreeks uit de registratie van werkzoekenden worden gehaald. Dit geldt overigens ook voor andere groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Zo worden in het kader van de banenafpraak potentiële kandidaten (mensen met een arbeidsbeperking) anoniem aan werkgevers gepresenteerd. Zodoende kunnen het UWV en gemeenten de infrastructuur [werk.nl](http://werk.nl) feitelijk onvoldoende benutten voor het bemiddelen van vergunninghouders naar werk.

Tot slot wordt in veel gesprekken aangegeven dat het uitsluitend toepassen van de basisdienstverlening voor de groep van vergunninghouders als ontoereikend moet worden beschouwd. Naast registratie wordt het leveren van maatwerk nodig geacht voor deze nieuwkomers. Overigens wordt deze noodzaak ook door het kabinet onderkend. Aangegeven wordt dat de dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden en werkgevers nog niet uitontwikkeld is en dat verbeteringen hierin wenselijk zijn.<sup>16</sup> Onderdeel van deze verbeteringen is dat de focus van het UWV op vooral digitale dienstverlening aan werkzoekenden de komende jaren weer wordt aangevuld met persoonlijke dienstverlening, met name voor groepen met een grote kans op

---

14 Inspectie SZW (2016) Werk aan de ... uitvoering. Programmarapportage. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, oktober 2016.

15 Minister van SZW (2016) Arbeidsmarktbeleid. 26 oktober 2016.

16 Minister van SZW (2016) Voortgang ontwikkelingen doorstart naar werk. Kamerstuk 33566 nr. 93, 22 juni 2016.

langdurige werkloosheid. Vanzelfsprekend behoren hier ook de vergunninghouders toe.

#### 4.2.3 Standaarddienstverlening is ontoereikend voor werkgevers

Ook vanuit het perspectief van werkgevers verloopt de publieke dienstverlening niet zonder problemen. Werkgevers zijn hiervoor aangewezen op de standaarddienstverlening van publieke arbeidsmarktintermediairs, dat wil zeggen gemeenten en het UWV. In de praktijk biedt deze dienstverlening werkgevers echter te beperkte middelen om vergunninghouders te werven. Er wordt met andere woorden nog onvoldoende voorzien in de aanvullende informatiebehoefte die werkgevers hebben daar waar het gaat om het werven en in dienst nemen van vergunninghouders. In het hiernavolgende wordt dit verder toegelicht.

Werkgevers die vergunninghouders willen werven voor een vacature kunnen dat zowel via werk.nl als andere kanalen, zoals uitzendbedrijven, doen. De praktijk wijst uit dat werkgevers behoefte hebben aan inzicht in de inzetbaarheid van deze groep. Vergunninghouders hebben namelijk vaak verplichtingen – bijvoorbeeld op het gebied van taal en scholing – die een voltijds dienstverband in de weg staan. Ook is het van belang aan te sluiten bij de directe mogelijkheden en het opleidingsniveau van vergunninghouders. Werkgevers geven aan graag een combinatie van verschillende relevante kenmerken van dit arbeidsaanbod ter beschikking te hebben. Dergelijke ‘profielen’ kunnen echter niet uit het werkzoekendenbestand gehaald worden. Bovendien wordt inzicht in beschikbare regelingen en instrumenten ten behoeve van het aannemen van vergunninghouders van belang geacht. Werkgevers geven aan hiervan onvoldoende op de hoogte te zijn.

Verschillende respondenten wijzen erop dat de huidige publieke dienstverlening tekortschiet in het snel en adequaat voordragen van vergunninghouders aan werkgevers. Het digitale systeem werk.nl biedt de werkgever namelijk geen mogelijkheden om informatie over de directe inzetbaarheid van werkzoekenden te delen. Ook blijkt het geen eenvoudige opgave om kandidaten met een bepaald profiel (met inbegrip van de verblijfsstatus) uit het systeem te halen. Wel biedt het UWV een gratis online cv- en vacaturebank aan en geeft het informatie en advies over het zoeken naar nieuwe medewerkers, het kiezen van kandidaten en het voeren van een sollicitatiegesprek.

Eveneens zijn er verbeteringen denkbaar ten aanzien van de dienstverlening in het kader van een vacaturemelding. Een werkgever die een vacature heeft, kan deze

melden bij het regionale werkgeversservicepunt. De publieke werkgeversdienstverlening is echter niet breed bekend bij werkgevers.<sup>17</sup> De vindbaarheid van de werkgeversservicepunten en van de publieke werkgeversdienstverlening is nog altijd beperkt. Voor zover werkgevers wel gebruik maken van deze diensten, blijkt dat er vooral naar geschikte cv's wordt gezocht en dat er in mindere mate vacatures worden geplaatst. Evenmin besteden de werkgeversservicepunten in de regel specifieke aandacht aan de positie van vergunninghouders. Het gevolg hiervan is dat deze groep lang niet altijd in beeld komt bij werkgevers. Overigens heeft een beperkt aantal van deze servicepunten een speciale contactpersoon ten behoeve van deze doelgroep aangewezen (zie hoofdstuk 5).

Niet in de laatste plaats is uit de gesprekken met respondenten gebleken dat werkgevers niet alleen gebaat zijn bij een meer volledige registratie. Het wordt eveneens belangrijk gevonden dat er op voorhand realistische informatie over de kansen en mogelijkheden van vergunninghouders wordt verstrekt. Ook bestaat er aan werkgeverszijde een reële behoefte aan het meedenken over constructies waarbij werk(ervaring) gecombineerd kan worden met inspanningen gericht op het leren van de Nederlandse taal en het aanbieden van individuele ondersteuning en begeleiding van de vergunninghouder. Het voordragen en koppelen van deze groep aan werkgevers alléén wordt in dit verband niet toereikend geacht.

### **4.3 Knelpunten bij de toeleiding naar andere vormen van participatie**

Er is een breed palet van maatschappelijke participatie waarop een vergunninghouder gematcht kan worden. Doorgaans is het streven erop gericht te komen tot een reguliere arbeidsovereenkomst, maar in de praktijk blijkt dit voor veel vergunninghouders te hoog gegrepen. Al naar gelang de afstand tot de arbeidsmarkt en afhankelijk van specifieke wensen van de vergunninghouder, kan ook worden toegeleid naar andere vormen van participatie. Te denken valt bijvoorbeeld aan vrijwilligerswerk, werkervaringsplaatsen of ondernemerschap. Ook deze vormen van maatschappelijke participatie verlopen echter niet zonder problemen. We gaan hier in het onderstaande kort op in.

---

<sup>17</sup> Inspectie SZW (2016) Werk aan de ... uitvoering. Programmarapportage. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, oktober 2016.

### Vrijwilligerswerk

Zolang de asielzoeker geen status heeft, is hij vooral aangewezen op vrijwilligerswerk. Dit wordt ook actief door het kabinet aangemoedigd (zie ook hoofdstuk 5). Daarnaast wordt vrijwilligerswerk ook voor de groep van vergunninghouders zeer relevant geacht. De gedachte is dat door vrijwilligerswerk de integratie sneller en effectiever zal verlopen. Asielzoekers zonder status hebben hiervoor een vrijwilligersverklaring nodig. Voor vergunninghouders is dit niet het geval (zie ook paragraaf 3.1).

Gebleken is echter dat maar zeer weinig asielzoekers en vergunninghouders op deze wijze vrijwilligerswerk verrichten. Recent onderzoek geeft aan dat een ruime meerderheid van asielzoekers en vergunninghouders onbekend is met de mogelijkheid van vrijwilligerswerk buiten de opvanglocatie.<sup>18</sup> Ook wordt duidelijk dat velen niet weten welke stappen zij moeten zetten om dit mogelijk te maken. Overigens blijkt eveneens dat de Nederlandse invulling van het begrip vrijwilligerswerk nauwelijks voorkomt in de landen van herkomst van veel vluchtelingen. Het Nederlandse model van vrijwilligerswerk is voor veel vluchtelingen dan ook allerminst een vanzelfsprekend gegeven. Een extra complicatie hierin is de benodigde verklaring omtrent gedrag (VOG) van de vrijwilliger. Het is lang niet altijd eenvoudig om deze informatie voor asielzoekers en vergunninghouders rond te krijgen.

### Werkervaringsplaatsen

Nadat een vluchtelingen in een gemeente is gehuisvest, kan deze in het kader van de arbeidsmarkttoeleiding gebruik maken van diverse voorzieningen. Het instrumentarium van gemeenten omvat naast vrijwilligerswerk en het werken met behoud van een uitkering ook de inzet van werkervaringsplaatsen. Uit de enquête van het Kennisplatform Integratie en Samenleving (2016) valt op te maken dat gemeenten deze werkervaringsplaatsen – naast leerwerkplaatsen en duale trajecten – als de meest kansrijke instrumenten voor de groep van vergunninghouders beschouwen. Het vinden van voldoende werkervaringsplaatsen is echter geen sinecure gebleken. Veel gemeenten zien zich gesteld voor het feit dat werkgevers deze ervaringsplaatsen onder de huidige economische omstandigheden slechts zeer beperkt aanbieden. Bovendien vormen vergunninghouders hierbinnen lang niet altijd een gemakkelijk bemiddelbare groep. In dit verband speelt hetzelfde probleem als in het beroepsonderwijs met betrekking van het vinden van stages en werkervaringsplaatsen voor niet-westerse studenten. Daar komt voor vergunninghouders bij dat ze

---

18 Labyrinth Onderzoek & Advies (2016) Hoe kijken vluchtelingen aan tegen het verrichten van vrijwilligerswerk? Een verkennend kwalitatief onderzoek onder asielzoekers en vergunninghouders in de opvang in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, september 2016.



vaak iets ouder zijn, hetgeen een werkervaringsplaats voor werkgevers relatief duur maakt. Hoofdstuk 5 laat zien dat in dit verband extra inspanningen nodig zijn om werkgevers over de streep te trekken.

#### Ondernemerschap

Naast werknemerschap kan het starten van een bedrijf of ondernemerschap een manier zijn om vergunninghouders economische zelfstandigheid te laten realiseren. Het opzetten van een succesvol bedrijf is voor deze groep echter niet eenvoudig. Er zijn veel initiatieven die erop gericht zijn om vluchtelingen hierbij te ondersteunen. Regulier zijn er de voorzieningen in het kader van het Bijstand besluit zelfstandigen (BBZ) van de gemeenten. Het ondernemerschap van vluchtelingen vraagt echter om een intensief begeleidingstraject om de slagingskans te vergroten. Het gaat onder andere om persoonlijke coaching en het schrijven van een businessplan. Ook kan de gemeente de startende ondernemer in contact brengen met al bestaande lokale ondernemersnetwerken. De achterstand in kennis en het probleem om in contact met werkgevers te komen, zou in dit verband specifieke ondersteuning kunnen rechtvaardigen. Ook hier geldt echter dat er meestal geen sprake is van doelgroepenbeleid binnen gemeenten. Zonder kennis van de Nederlandse regels en bedrijfscultuur is het in de praktijk moeilijk om een bedrijf succesvol te maken en houden. De gebrekkige beheersing van het Nederlands vormt hierbij een extra obstakel. Eveneens geldt dat vanuit de Kamer van Koophandel (KvK) overwegend algemene informatie en hulp aan startende ondernemers wordt aangeboden. Voor zover bekend zijn vergunninghouders geen specifieke aandachtsgroep voor de KvK's/ondernemerspleinen. Het is zeer de vraag of de geboden informatie voor de groep vergunninghouders toereikend is.

## 4.4 Problematische instroom beroeps- en hoger onderwijs

Lang niet alle vergunninghouders zijn in staat om direct te werken. Velen zullen eerst een opleiding moeten volgen. Voor veel (jong)volwassen vergunninghouders is het beroeps- en hoger onderwijs hiervoor een logische keuze. Zij kunnen dan een diploma halen waar ze op de arbeidsmarkt iets aan hebben. Ook komen vergunninghouders op deze manier in contact met werkgevers. Dit geldt vooral voor het beroepsonderwijs, waar vergunninghouders stages kunnen lopen of werkervaring kunnen opdoen. De deelname aan het beroeps- en hoger onderwijs verloopt echter niet zonder problemen. Deze problematiek wordt in het onderstaande kort beschreven.

De toegang tot het beroeps- en hoger onderwijs als ook het succesvol deelnemen van vergunninghouders aan deze onderwijsvormen worden door uiteenlopende factoren belemmerd. Deze houden allereerst verband met de achtergrond en een aantal kenmerken van de vergunninghouders zelf. Uit zowel enkele studies als gesprekken met professionals in het onderwijs komen daarbij de volgende elementen naar voren:

- Het gemiddeld lage (voor)opleidingsniveau. Hoewel de verschillen tussen herkomstgroepen aanzienlijk zijn, geldt voor veel vergunninghouders dat zij slechts een beperkt aantal jaren onderwijs hebben gevolgd in het herkomstland.
- Veel vergunninghouders hebben geen diploma in hun bezit bij aankomst in Nederland. Dit belemmert een soepele instroom in het Nederlandse beroeps- en hoger onderwijs. Er bestaan weliswaar initiatieven ten behoeve van het geven van een indicatie van de genoten opleiding, maar deze voorziening bereikt tot op heden lang niet alle vergunninghouders.
- Diploma's in het buitenland hebben vaak een andere waarde dan in Nederland. Het gevolg hiervan is dat buitenlandse diploma's vaak op een lager niveau worden gewaardeerd dan het niveau waarop de vergunninghouder gerekend had.
- Grote problemen met de Nederlandse taal. Vergunninghouders hebben gemiddeld genomen weinig kennis van het Nederlands op het moment dat zij in dit land met een opleiding willen starten. Het benodigde taalniveau voor deelname aan het beroeps- en hoger onderwijs maakt het voor veel vergunninghouders onmogelijk om in te stromen. Ook blijkt de onvoldoende beheersing van het Nederlands voor degenen die wel instromen een aandachtspunt.
- Verschil in opleiding. Opleidingen in de herkomstlanden van vergunninghouders zijn in veel gevallen gebaseerd op andere uitgangspunten dan in Nederland. De nadruk in deze landen ligt vaak meer op reproductie dan op eigen initiatief. Vergunninghouders zijn over het algemeen niet bekend met competentiegericht onderwijs, zoals dat in Nederland gangbaar is.
- Psychische problemen. Een deel van de vergunninghouders kampt met psychische problemen. Dit maakt het volgen van een opleiding voor hen lastig. Deze psychische problemen hangen nauw samen met de ervaringen in het land van herkomst en het vluchtverleden. Ook het feit dat ze afgesneden zijn van hun familie en thuisland veroorzaakt stress en andere mentale gezondheidsklachten.

Bovenstaande problemen zijn dus primair gerelateerd aan een aantal achtergrondkenmerken en de migratiegeschiedenis van de vergunninghouders zelf. Dit neemt niet weg dat er ook verschillende wettelijke en institutionele belemmeringen ten aanzien van een soepele instroom in het Nederlandse beroeps- en hoger onderwijs zijn aan te geven. De volgende aspecten spelen hierin een prominente rol.

De kosten in verband met deelname aan het beroeps- en hoger onderwijs

De bekostiging van deelname aan het onderwijs levert voor veel vergunninghouders noemenswaardige problemen op. In de eerste plaats is het lang niet in elke gemeente mogelijk om met behoud van een bijstandsuitkering te studeren. Het zoeken naar werk staat hier voorop. Daarnaast is studiefinanciering alleen mogelijk voor degenen die voor hun dertigste jaar met een studie aanvangen. Gegeven het feit dat veel vergunninghouders op oudere leeftijd naar Nederland komen, kunnen zij niet van deze voorziening gebruik maken. Bij dit alles moet bedacht worden dat vergunninghouders bij aankomst in Nederland veelal schulden hebben, die mede verband houden met de hoge kosten van de vlucht naar Europa.

Een gebrekkige aansluiting tussen inburgering en beroeps- en hoger onderwijs

In grote lijnen komt dit probleem erop neer dat veel vergunninghouders eerst moeten inburgeren alvorens zij kunnen worden toegelaten tot het beroeps- of hoger onderwijs. Hiermee gaat veel tijd verloren. Bovendien is het eindniveau dat de meeste inburgeraars met het inburgeringsexamen behalen niet voldoende om in het beroeps- of hoger onderwijs in te stromen. Onderwijsinstellingen moeten dan specifieke maatregelen voor deze groep nemen om hen te laten instromen. Zeker bij instellingen ten behoeve van het middelbaar beroepsonderwijs is dit vaak niet het geval. In aanvulling op deze algemeen geformuleerde aansluitingsproblematiek worden in het kader op pagina 76 enkele specifieke problemen benoemd die verband houden met de gebrekkige aansluiting tussen inburgering enerzijds en het middelbaar beroepsonderwijs anderzijds.

Financiering voor specifieke trajecten ten behoeve van vergunninghouders

Ten behoeve van een succesvolle deelname van vergunninghouders aan het onderwijs moeten onderwijsinstellingen extra investeren. Deze investeringen hebben onder andere betrekking op het aanbod van taalonderwijs, de ontwikkeling van specifieke trajecten, het geven van extra voorlichting en specifieke begeleidingstrajecten. De financiering hiervan is in de praktijk echter verre van eenvoudig, vooral ook omdat de reguliere educatiemiddelen hier niet in voorzien en onderwijsinstellingen daarmee afhankelijk zijn van extra gemeentelijke middelen. Gemeenten geven op hun beurt aan dat het participatiebudget niet altijd toereikend is om deze extra investering in het beroepsonderwijs mogelijk te maken.

Het vinden van een stageplek en werkervaringsplaatsen

Studenten met een niet-westerse achtergrond krijgen vaker een afwijzing voor een stage dan autochtone Nederlandse studenten. Volgens de Nationale Stagemonitor (2016) heeft een op zes allochtone studenten last van discriminatie bij de sollicitatie

voor een stageplek. Ook wijzen onderwijsprofessionals in het veld op dit probleem. Daarnaast wordt door de onderwijsinstellingen in het beroepsonderwijs aangegeven dat de mogelijkheden voor vergunninghouders om aan een bbl-traject deel te nemen beperkt zijn. In de regel blijkt deze leerweg voor vergunninghouders dan ook niet altijd realistisch. Ook wordt in dit verband op een tekort aan bereidwillige werkgevers gewezen; het realiseren van een werkervaringsplaats blijkt lang niet altijd gemakkelijk. Extra probleem voor vergunninghouders is dat deze groep vaak al wat ouder is, waarmee de kosten van een werkervaringsplaats voor werkgevers ook hoger uitkomen.

#### Aansluitingsproblemen in het kader van de internationale schakelklassen

Internationale Schakelklassen (ISK) verzorgen onderwijs aan leerlingen van 12 tot 18 jaar die korter dan één jaar in Nederland zijn en geen of weinig Nederlands spreken. Deze klassen blijken van cruciaal belang om de aansluiting met het beroeps- en hoger onderwijs voor vergunninghouders te vergroten. Tegelijkertijd blijkt deze aansluiting in de praktijk niet altijd te worden gerealiseerd. Ook na het volgen van deze schakelklassen is het taalniveau van jongere vergunninghouders vaak nog onvoldoende om naar het reguliere onderwijs te kunnen doorstromen. Dit geldt in het bijzonder voor vergunninghouders die op wat oudere leeftijd naar Nederland zijn gekomen en daardoor slechts een korte periode van deze onderwijsvorm hebben kunnen profiteren. Daarnaast wijst Born (2016) op een aantal specifieke problemen waarmee ISK ten aanzien van de groep asielmigranten kampen, waaronder de sterk gedifferentieerde groep anderstaligen in het ISK-onderwijs, de moeilijkheid om in te spelen op veranderingen van asielmigranten met betrekking tot hun status en woonlocatie, en de moeilijkheid om zowel het startniveau als het eindniveau van deze leerlingen vast te kunnen stellen. Niet in de laatste plaats benoemt de auteur de vaak gebrekkige communicatie en afstemming tussen de schakelklassen en het reguliere onderwijs in Nederland.

## Specifieke aansluitingsproblemen tussen inburgering en het middelbaar beroepsonderwijs

Binnen deze algemene aansluitingsproblemen zijn er diverse specifieke problemen aan te geven die erop wijzen dat de aansluiting tussen inburgering en beroepsonderwijs niet zonder problemen is, in het bijzonder:

- a. Inburgering vormt een individuele verplichting, waarbij vluchtelingen geacht worden zelfstandig keuzes te maken, onder andere ten aanzien van de cursusaanbieder en het taalniveau. Veel vluchtelingen overzien bij het maken van dergelijke keuzen echter lang niet altijd op welke manier het gekozen traject aansluit zijn bij de wens om daarna een beroepsopleiding te kunnen volgen. Afronding van een inburgeringstraject garandeert dan ook beslist geen soepele aansluiting met het gewenste vervolgonderwijs.
- b. Aan de middelen in het kader van zowel het beroepsonderwijs als de inburgering zijn strikte voorwaarden verbonden, die vaak een praktische en voortvarende oplossing in de weg staan. Zo mogen de budgetten in het kader van de Wet educatie beroepsonderwijs niet voor inburgeringsplichten worden ingezet. Dit betekent een extra hindernis bij het aannemen van vluchtelingen in het beroepsonderwijs. Omgekeerd mogen inburgeringsgelden niet gebruikt worden voor de begeleiding van jongeren in het onderwijs. Dit betekent dat dit onderdeel weer uit een ander budget gefinancierd dient te worden, hetgeen aan onderwijsinstellingen een extra inspanning ten behoeve van aanvullende financiering vraagt.
- c. Voor inburgeringsverplichtingen die instromen in de entree-opleidingen is het in de praktijk erg lastig om beide opleidingen te kunnen combineren (tenzij een opleidingsinstelling ook een gecertificeerde aanbieder van inburgering is);
- d. Als niet binnen drie jaar aan de inburgeringsplicht is voldaan (via het inburgeringsexamen of het behalen van een mbo-diploma op niveau 2 of hoger), moet de statushouder de DUO-lening terugbetalen en kan een boete worden opgelegd. Het volgen van een mbo-opleiding is dus geen grond voor het verlengen van de inburgeringstermijn.
- e. Een nieuwkomer die aansluitend aan de leer- en kwalificatieplicht een vrijstellende opleiding volgt (mbo-niveau 2 of hoger), is tijdelijk vrijgesteld van de inburgeringsplicht. Deze groep ontvangt echter ook geen DUO-lening, waarmee financiering ten behoeve van extra taalonderwijs voor onderwijsinstellingen problematisch is.

- f. Het inburgeringsbudget werkt met maximale bedragen die per kwartaal mogen worden vergoed. Vluchtelingen die in versneld tempo Nederlands leren of in hetzelfde kwartaal ook elders cursussen hebben gevolgd, hebben aan deze kwartaalbedragen soms niet genoeg. Gewezen wordt in dit verband op een beperkte flexibiliteit in de financieringsystematiek binnen het inburgeringsstelsel.
- g. Door begrensde financiële mogelijkheden van gemeenten worden onderwijsinstellingen aangespoord om ten behoeve van een extra aanbod voor inburgeringsplichtige vluchtelingen ook van andere financieringsbronnen (waaronder de inburgeringsgelden) gebruik te maken. Dit leidt in de praktijk tot nogal complexe constructies met verschillende financierings- en inspectieregimes en daarmee tot een hoge administratieve belasting voor de onderwijsinstellingen. In de praktijk zien veel onderwijsinstellingen hier dan ook vanaf.

Bovenstaande knelpunten gelden in het bijzonder ten aanzien van een soepele instroom in het middelbaar beroepsonderwijs. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat het volgen van een traject in het kader van de inburgering of de internationale schakelklassen in de tijd voorafgaat aan deelname aan het hoger onderwijs. Instroom in het hoger onderwijs gebeurt in de regel op een latere leeftijd en bovendien zijn de toelatingseisen ten aanzien van taal veel hoger. Deelnemers moeten dan ook al minimaal ingeburgerd zijn, willen zij aan het hoger beroeps- of wetenschappelijk onderwijs kunnen deelnemen. Dit neemt niet weg dat ook de instroom in het hoger onderwijs niet probleemloos verloopt. Ook hier spelen specifieke knelpunten in de mogelijkheid om bepaalde activiteiten vanuit het reguliere onderwijsbudget te kunnen financieren. Ook vormt de leeftijdsgrens in het kader van de studiefinanciering voor veel vergunninghouders een prominent probleem. Oudere studenten zijn dan afhankelijk van de bereidheid van gemeenten om hen met behoud van een bijstandsuitkering te laten studeren. Hiervoor is in gemeenten lang niet altijd voldoende draagvlak te vinden.

## 4.5 Tot besluit

Het beeld dat uit dit hoofdstuk ontstaat is dat de instroom van vergunninghouders op de arbeidsmarkt en in het onderwijs met veel problemen gepaard gaat. Gebleken is dat de ondersteuningsinfrastructuur in Nederland onvoldoende is ingericht om deze groep goed van dienst te kunnen zijn. Hieraan liggen wettelijke bepalingen ten grondslag, maar zeker ook de wijze waarop het aanbod van deze voorzieningen is georganiseerd. Als gevolg hiervan zijn vergunninghouders lang niet altijd in staat

hier optimaal gebruik van te maken. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de oplossingen die momenteel worden gevonden om de beschreven problematiek tegemoet te treden.

## 5 Perspectiefrijke praktijkvoorbeelden

Uit het vorige hoofdstuk volgt dat de arbeidsmarktinfrastructuur in Nederland onvoldoende in staat is om een betekenisvolle bijdrage te leveren aan het verbeteren van de arbeidsintegratie van vergunninghouders in Nederland. Toch is het beeld volop in beweging. Het lijkt erop dat met de alarmerende WRR-Policy Brief *Geen tijd verliezen* nieuwe energie is vrijgekomen om de integratie van vergunninghouders op een meer voortvarende wijze te ondersteunen. Zowel vanuit het rijk, gemeenten als verschillende maatschappelijke en particuliere organisaties zijn gedurende het afgelopen jaar uiteenlopende initiatieven ontplooid. Deze initiatieven pogen alle een bijdrage te leveren aan het wegnemen van knelpunten rondom de problematische arbeidsparticipatie van vergunninghouders. In dit hoofdstuk wordt hierop nader ingegaan. Aandacht wordt daarbij besteed aan diverse initiatieven tijdens de periode van centrale opvang, nieuwe werkwijzen ten behoeve van een koppeling van vergunninghouders aan werknemers, alternatieve aanpakken op lokaal niveau, speciale maatregelen in het onderwijs en tot slot actieve werkgevers die zich met hulp van vluchtelingenorganisaties inzetten voor het in dienst nemen van vergunninghouders.

### 5.1 Meer aandacht voor zinvolle tijdsbesteding tijdens de opvang

Zinvolle tijdsbesteding tijdens de opvang is van belang om het vertrouwen in de toekomst te behouden. Voor asielzoekers geldt echter dat de mogelijkheden om onderwijs te volgen en te werken beperkt zijn. Wel zijn er maatregelen getroffen om de mogelijkheden voor het verrichten van vrijwilligerswerk voor deze groep te vergroten. Ten aanzien van de groep van vergunninghouders zijn met name de maatregelen in het kader van de voorinburgering relevant. Activiteiten gericht op het leren van de Nederlandse taal en het oriënteren op de Nederlandse arbeidsmarkt maken hier deel van uit.

Rijksoverheid stimuleert inzet van vrijwilligerswerk

Het kabinet is groot voorstander van het laten verrichten van vrijwilligerswerk door zowel asielzoekers als vergunninghouders. Het gaat hierom vrijwilligerswerk buiten de opvanglocatie van het COA. Kern van de aanpak van het kabinet is het versterken van de lokale infrastructuur van vrijwilligerswerk, verbeteren van processen, procedures en informatievoorziening en het bij elkaar brengen van betrokken partijen. Doel is om, door vrijwilligerswerk, actieve participatie van asielzoekers en vergunninghouders die op een COA-locatie verblijven te realiseren.



Door het ministerie van SZW is een digitale handreiking uitgebracht waarin tips en aandachtspunten staan die van belang zijn bij het inschakelen van asielzoekers en vergunninghouders als vrijwilliger.<sup>1</sup> Op deze wijze wordt getracht om maatschappelijke organisaties te ondersteunen die deze groepen een vrijwilligersfunctie willen aanbieden. Er wordt ingegaan op de geldende regels, maar ook op het belang van een goede samenwerking tussen de asielzoeker of vergunninghouder enerzijds en de maatschappelijke organisaties die hen in dienst nemen anderzijds.

Om de inzet van vrijwilligers te vergemakkelijken, zijn ook op het niveau van de uitvoering maatregelen genomen. Arbeidsorganisaties of instellingen hebben namelijk een vrijwilligersverklaring van het UWV nodig als zij een asielzoeker als vrijwilliger willen inschakelen. Het UWV toetst of de organisatie aan de voorwaarden voor vrijwilligerswerk voldoet. Voorheen kostte het aanvragen van een vrijwilligersverklaring vaak zo'n vijf weken. Sinds 1 april 2016 handelt het UWV een aanvraag voor vrijwilligerswerk door asielzoekers binnen twee weken af. Daarnaast wordt de procedure zo aangepast dat vanaf medio oktober een asielzoeker direct kan beginnen met het vrijwilligerswerk zodra de betreffende organisatie de vrijwilligersverklaring heeft aangevraagd.

Niet alleen op het niveau van het rijksoverheid wordt ingezet op vrijwilligerswerk door asielzoekers en vergunninghouders. Door de welzijnsorganisatie Pharos is het project Aan de slag opgezet.<sup>2</sup> De minister van SZW heeft een subsidie van 1 miljoen euro verstrekt om uitvoering te geven aan dit project. Kern van de aanpak is dat op de COA-locaties voor minimaal één dag in de week capaciteit georganiseerd wordt om asielzoekers en vergunninghouders in de opvang te werven en aan vrijwilligersklussen te koppelen. Op de COA-locaties krijgt een lokale organisatie de opdracht om deze capaciteit te verzorgen (zoals een vrijwilligerscentrale, welzijnsorganisatie of vrijwilligersorganisatie). Het project heeft een looptijd van 2,5 jaar en beoogt in totaal 14.000 koppelingen te realiseren vanuit 25 COA-locaties.<sup>3</sup>

Ondersteuning taallessen door vrijwilligers aan asielzoekers

Naar aanleiding van een drietal moties (van de Tweede Kamer) om zo snel mogelijk te starten met het geven van Nederlandse taallessen aan asielzoekers, is sinds juni gestart met het trainen van taalvrijwilligers, zodat asielzoekers Nederlandse taallessen kunnen krijgen in asielzoekerscentra.<sup>4</sup> Asielzoekers die nog in de asielprocedure

---

1 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2016/06/20/handreiking-vluchtelingen>

2 <http://www.pharos.nl/nl/kenniscentrum/projectenoverzicht/52/aan-de-slag-vrijwilligerswerk-voor-asielzoekers>

3 Minister van SZW (2016) Voortgang integratie en participatie verhoogde asielinstroom, 27 oktober 2016.

4 [http://www.cinopadvies.nl/89\\_3624\\_Asscher\\_Training\\_voor\\_taalvrijwilligers\\_asielzoekers.aspx](http://www.cinopadvies.nl/89_3624_Asscher_Training_voor_taalvrijwilligers_asielzoekers.aspx)

zitten krijgen namelijk geen Nederlandse les aangeboden van de overheid, omdat nog niet duidelijk is of de persoon ook echt in Nederland mag blijven. Daardoor kunnen asielzoekers alleen de taal leren als vrijwilligers hen dat aanbieden. Het Ministerie van SZW heeft daarom aan CINOP en *oefenen.nl* gevraagd om (taal)vrijwilligers in heel Nederland te trainen in (onder meer) het gebruik van de Taalkit DUTCH. De vrijwilligers krijgen didactische tips en informatie over hoe er met de verschillende taalonderwijsmethodes gewerkt kan worden en welke methodes voor welke taalniveaus geschikt zijn. Met deze aanpak wordt asielzoekers een vorm van dagbesteding gegeven en wordt tegelijkertijd gewerkt aan het leren van de taal. Het streven is erop gericht 450 vrijwilligers te trainen.

Naast bovengenoemde maatregel ondersteunt het kabinet de koepelorganisatie van taalvrijwilligers Het begint met Taal ten behoeve van de ontwikkeling en het geven van trainingen, de ontwikkeling van materiaal, begeleiding en advies op gebied van vrijwillige taalcoaching van anderstaligen. Ook worden in het kader van het programma Tel mee met Taal taalvrijwilligers geworven. Zij krijgen een basistraining via de Stichting Lezen & Schrijven. Vrijwilligers worden gericht gekoppeld aan cursisten, zodat de kwaliteiten van de vrijwilliger goed aansluiten op de leerwens van de cursist.<sup>5</sup>

#### Uitbreiding programma Voor-inburgering

Vergunninghouders die nog in een opvanglocatie van het COA verblijven, wordt de mogelijkheid geboden om hun tijd zinvol te besteden door deel te nemen aan het programma Voor-inburgering. Het COA biedt dit programma in opdracht van het Ministerie van SZW aan. De nadruk ligt op de eigen verantwoordelijkheid van de vergunninghouders. Deelname is namelijk geheel vrijwillig. Zoals reeds in hoofdstuk 3 is toegelicht, heeft het kabinet recentelijk aangekondigd om kansrijke asielzoekers vanaf het voorjaar van 2017 de mogelijkheid te bieden om aan deel te nemen aan NT2 taallessen op een AZC. Hiermee worden de taallessen die in het kader van de Voor-inburgering worden gegeven ten behoeve van de groep van kansrijke asielzoekers naar voren gehaald. Voor hen wordt het dan mogelijk om op een AZC deel te nemen aan de NT2 taallessen.

Als gevolg van de verhoogde asielinstroom in het najaar 2015, is het programma Voor-inburgering per 1 januari 2016 eveneens vernieuwd en uitgebreid. Het programma biedt kennis en handvatten voor het zelfstandig wonen en leven in Nederland. Het bestaat uit een taalprogramma, een training Kennis van de

---

5 Minister van SZW (2016) Voortgang integratie en participatie verhoogde asielinstroom, 27 oktober 2016.

Nederlandse Maatschappij (KNM) en individuele begeleiding. De taallessen zijn uitgebreid van ongeveer 81 uur naar ongeveer 121 uur taallessen. Ook de andere modules uit de voorinburgering, waaronder Kennis van de Nederlandse Maatschappij en de individuele begeleiding zijn vanaf 2016 uitgebreid.

Ook is in 2016 de verplichte module Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA) toegevoegd aan het programma Voor-inburgering. Het nadenken van de vergunninghouder over zijn eigen arbeidsproces heeft hiermee een centrale plaats gekregen in het programma. De vergunninghouder bouwt een eigen plan op met daarin zijn/haar competenties, diploma's en ambities met betrekking tot de arbeidsmarkt.<sup>6</sup> Eveneens kunnen binnen deze module buitenlandse diploma's worden gewaardeerd.<sup>7</sup> Er wordt in het kader van de oriëntatiecursus overigens weinig aandacht besteed aan het functioneren van de Nederlandse arbeidsmarkt met betrekking tot de belangrijkste instituties (waaronder ook het bestaan van werkgeversorganisaties en vakbonden), de verplichte arbeidsvoorwaarden en wettelijk geregelde arbeidsomstandigheden. Sinds juli 2016 wordt door het COA feitelijk uitvoering gegeven aan deze module. Casemanagers hebben hiervoor specifieke trainingen gevolgd.<sup>8</sup>

#### VOORwerk: gat tussen vergunninghouders en arbeidsmarkt dichten

Het COA heeft ook een project opgezet waarbij vergunninghouders worden ondersteund die een stap willen zetten richting de arbeidsmarkt. Het project VOORwerk vindt op tien COA-locaties plaats en biedt vergunninghouders informatie, training en individuele begeleiding aan.<sup>9</sup> Het doel van de begeleiding is om de afstand tussen de vergunninghouders en de arbeidsmarkt te verkleinen. Er wordt niet ingezet op het koppelen van vergunninghouders aan werkgevers. In het kader van VOORwerk zijn trainingsmodules ontwikkeld, die vergunninghouders helpen om zich met succes op de arbeidsmarkt te begeven. In de trainingen is onder meer aandacht voor culturele verschillen, maar bijvoorbeeld ook voor de manier waarop je in Nederland solliciteert. Als onderdeel van het project worden lokale netwerken opgezet van bedrijven en organisaties waar de vergunninghouders op basis van vrijwilligheid in de praktijk kunnen oefenen met wat in de trainingen wordt aangeboden.

---

6 <https://www.coa.nl/nl/voor-gemeenten/asielopvang-in-uw-gemeente/programma-voorbereiding-op-inburgering>

7 <https://www.idw.nl/Orientatie-arbeidsmarkt.html>

8 Minister van SZW (2016) Voortgang integratie en participatie verhoogde asielinstroom, 27 oktober 2016.

9 <https://www.coa.nl/nl/actueel/nieuws/hulp-op-weg-naar-werk>

## 5.2 Kansrijke koppeling van vergunninghouders met een werkgever of opleiding

De opvatting dat in een vroeg stadium de benodigde informatie over onder andere de competenties, diploma's, werkervaring en taalvaardigheid van vergunninghouders in kaart moet worden gebracht, krijgt steeds meer navolging. Zowel het Rijk als de gemeenten zien dit als een van de maatregelen om de integratie van vergunninghouders te bespoedigen.<sup>10</sup>

Een vroegtijdige koppeling door het COA van vergunninghouders met kansrijke arbeidsmarktregio's en met werkgevers heeft na een pilot in de procesopvanglocatie Doetinchem geleid tot een bredere uitrol naar andere locaties. Daarnaast zien we dat sommige gemeenten contact zoeken met opvanglocaties om reeds in een vroeg stadium de verbinding met de lokale arbeidsmarkt te leggen. Ook wordt samengewerkt tussen publieke en private partijen om matching tussen vergunninghouders en werkgevers te verbeteren. Noemenswaardig zijn eveneens de inspanningen van private partijen die programma's hebben ontwikkeld om vergunninghouders en werkgevers gemakkelijker aan elkaar te koppelen en ook om beter gebruik te maken van bestaande arbeidsmarktinstuties. We zullen een aantal van deze initiatieven in het onderstaande achtereenvolgens kort bespreken.

Inzicht in de mogelijkheden van vergunninghouders voor koppeling aan een gemeente Samen met het COA heeft de minister van SZW een meer gerichte koppeling van vergunninghouders aan gemeenten mogelijk gemaakt. Het doel hiervan is dat vergunninghouders sneller kunnen doorstromen naar werk en/of scholing. Hiervoor is een screeningsproces ontwikkeld waarin direct na vergunningverlening het profiel van elke vergunninghouder in beeld wordt gebracht op basis van informatie die verstrekt wordt door de vergunninghouder. Daarbij wordt door COA-medewerkers in kaart gebracht hoeveel jaar iemand onderwijs heeft gevolgd, welke opleidingen gevolgd en/of afgerond zijn, welk beroep en hoeveel jaren werkervaring de vergunninghouder heeft en welke ambities hij of zij heeft in Nederland. Het resultaat van die screening wordt gebruikt om de vergunninghouder te koppelen aan een arbeidsmarktregio waar de kans op werk of (vervolg)onderwijs zo optimaal mogelijk is. Binnen die betreffende regio zoekt het COA vervolgens een gemeente waar

---

10 Rapport Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom d.d. 28 april 2016, p. 3. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vluchtelingen-werk-en-integratie/documenten/rapporten/2016/04/28/rapport-uitwerkingsakkoord-verhoogde-asielinstroom>

de vergunninghouder gehuisvest wordt. Het streven is erop gericht dat de vergunninghouder zoveel als mogelijk verblijft in een AZC in de omgeving van deze koppeling.

Deze screeningsmethode wordt sinds 1 juli 2016 uitgevoerd op de procesopvanglocatie in Doetinchem.<sup>11</sup> Het streven is dat voornoemde aanpak begin 2017 is uitgerold in de overige procesopvanglocaties. Wanneer dit proces volledig is geïmplementeerd, krijgen alle nieuwe vergunninghouders aan het einde van de Algemene Asielprocedure een screening. Omdat de informatie voor de gemeente die de huisvesting moet verzorgen relevant is, wordt op dit moment ook het Taak Volg Systeem aangepast. Na instemming van de vergunninghouder, kan de gemeente inzicht krijgen in de gegevens die tijdens de periode in de opvang over vergunninghouder zijn verzameld. Naar verwachting is de aanpassing medio december gereed en kunnen gemeenten deze informatie in TVS inzien.

Nu er met de screening door het COA een meer gerichte koppeling plaatsvindt, kunnen gemeenten al in de COA-opvangfase stappen zetten. De rol van het Rijk hierbij is faciliterend. Sinds september werft Divosa regiocoördinatoren bij de 35 centrumgemeenten. De regiocoördinatoren vertegenwoordigen de arbeidsmarktregio's en gaan gemeenten binnen de arbeidsmarktregio stimuleren om vroeg trajecten te starten met vergunninghouders. Zij kunnen daarbij met name een rol spelen in het proces nadat de vergunninghouder gekoppeld is aan een gemeente, maar daar nog niet gehuisvest is. Voor het einde van 2016 zijn naar verwachting alle 35 regiocoördinatoren benoemd, zo heeft de minister van SZW aangegeven in zijn kamerbrief van 27 oktober 2016.<sup>12</sup>

Inzet van actieve gemeenten: screening door gemeenten in het AZC

Ook door gemeenten zelf wordt actie ondernomen om zo vroeg mogelijk inzicht te krijgen in de vergunninghouders die mogelijk aan de gemeente worden gekoppeld. Meerdere gemeenten zetten hierin al stappen door bijvoorbeeld een uitgebreider *assessment* af te nemen (als aanvulling op de screening door het COA) en op basis hiervan een vroege start te maken met het re-integratietraject.

---

<sup>11</sup> <http://divosaleden.cmail20.com/t/ViewEmail/t/62FE0812A56D0DD62540EF23F30FEDED>

<sup>12</sup> Minister van SZW (2016) Voortgang integratie en participatie verhoogde asielinstroom, 27 oktober 2016.

De gemeente Amsterdam neemt al tijdens de opvang een uitgebreid assessment af bij van vergunninghouders waarvan bekend is dat zij zich in Amsterdam zullen vestigen.<sup>13</sup> Met de uitkomsten van het uitgebreide assessment kunnen vergunninghouders, nog voordat ze in Amsterdam komen wonen, beter doorgeleid worden naar werk, opleiding, taalonderwijs of zorg. Vooralsnog wordt in 2016 bij 90 vergunninghouders een assessment afgenomen. Het doel is om deze aanpak in 2017 en 2018 grootschaliger uit te rollen. De gemeente heeft in dit kader ook allianties gesloten met een groot aantal publieke en private partijen. Een voorbeeld hiervan is het convenant ‘Amsterdam werkt voor iedereen’ dat in mei 2016 is getekend en waarin afspraken zijn gemaakt om vergunninghouders sneller aan het werk of onderwijs te helpen.

In de gemeente Eindhoven wordt ook ingezet op het snel in kaart krijgen van de talenten van vergunninghouders. Doordat de gemeente Eindhoven samenwerkt met het COA – door middel van een loket op locatie – komt steeds meer en betere informatie voorhanden over de kennis en kunde van de vergunninghouders. Des te vollediger het profiel van een vergunninghouder, des te sneller de gemeentelijke accountmanager een koppeling kan maken met een werkgever in de regio. In Tilburg is men eveneens aan de slag gegaan met vroegtijdige screening. Het arbeidsmarktinstuut ReflecT en de gemeente Tilburg zijn samen met het COA een proef gestart met een digitale kaart voor vluchtelingen, met daarop een uitgebreid curriculum vitae.<sup>14</sup> Deze *Competence Card* helpt vergunninghouders bij het ontdekken en benutten van hun talenten. Op de kaart komt een beschrijving van alle opleidingen, werkervaringen, persoonlijke competenties en talenten waarover de nieuwe inwoners van de stad en regio beschikken. Aan de hand van deze informatie kan gericht gezocht worden naar passende scholing of (vrijwilligers)werk. De Tilburgse aanpak is tot en met juni 2016 getest met zo'n 400 vergunninghouders op een opvanglocatie nabij Tilburg.

Screenings- en matchingsinstrumenten opgezet door private partijen

Diverse private partijen hebben software/online programma's ontwikkeld die behulpzaam kunnen zijn bij de screening en matching van vergunninghouders naar werk of een opleiding. Een voorbeeld dat hiervoor al besproken is, betreft de *Competence Card*. Er zijn echter meerdere initiatieven te noemen, zoals de Refugee

---

13 <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/college/individuele-paginas/kajsa-ollon-gren/persberichten/persberichten-2016/nieuwe-afspraken/>

14 <http://www.tilburg.nl/actueel/nieuws/item/competentiekaart-voor-vluchtelingen/>

Talent Hub, TalentScan, dit-WERKt en het project Werken zonder grenzen. We lichten deze achtereenvolgens kort toe:

- De Refugee Talent Hub is geïnitieerd door het bedrijf Accenture en kan worden aangeduid als een platform waarvan vluchtelingen, bedrijven, overheid en maatschappelijke organisaties deel uitmaken. Het doel van de Refugee Talent Hub is het koppelen van vergunninghouders aan een potentiële werkgever. Hiertoe worden allerlei onderdelen van de kennis en vaardigheden van de vluchtelingen in het systeem opgenomen. Vervolgens vindt koppeling plaats aan bedrijven en organisaties. Het platform richt zich op: matching en het faciliteren van trainingen, (vrijwilligers)werk, stages, werkervaringsplaatsen en de inzet van mentoren.<sup>15</sup> De gemeente Amsterdam maakt onder meer gebruik van deze tool om de integratie van vergunninghouders in de gemeente te bevorderen.
- De TalentScan is opgezet om snel duidelijkheid te bieden hoe iemand in elkaar zit qua persoonlijkheid en motivatie. Daarnaast worden specifieke competenties en het werk- en denkniveau van de betrokkene in kaart gebracht. De tool koppelt vervolgens het competentieprofiel van de vergunninghouder aan die van een opleiding of een beroep.
- Ook het project dit-WERKt zet in op de koppeling tussen vergunninghouders en werkgevers.<sup>16</sup> Het betreft een webapplicatie die gemeenten kunnen inzetten. De vergunninghouder neemt daarbij zelf het initiatief om werk te vinden op de Nederlandse arbeidsmarkt. Binnen dit-WERKt wordt een 'eigenkracht centrale' aangemaakt waarbij vrijwilligers en professionals praktische hulp geven bij het vinden van werk.
- De stichting Werken zonder grenzen brengt de talenten van vergunninghouders in beeld en koppelt hen aan werkgevers met interessante vacatures<sup>17</sup>. Ook wordt er in het kader van dit project begeleiding aan de werkgever aangeboden. De stichting werkt daartoe samen met onder meer Vluchtelingenwerk Noord-Nederland, het COA en de gemeenten waar de vergunninghouders wonen. Voorlopig concentreert de stichting haar activiteiten in Noord-Nederland, maar op termijn hoopt men het werkgebied te verbreden.

Matching met werkgevers door COA en Randstad vanuit AZC

Het COA en Randstad hebben een pilot uitgevoerd waarbij geprobeerd is om een geselecteerde kansrijke groep van 95 vergunninghouders naar werk te begeleiden.

---

<sup>15</sup> [https://www.matchcare.nl/media/1594/folder\\_rth.pdf](https://www.matchcare.nl/media/1594/folder_rth.pdf)

<sup>16</sup> <http://www.werkwijzervluchtelingen.nl/initiatieven/dit-werkt.aspx>

<sup>17</sup> <http://www.werkenzondergrenzen.nl/>

den.<sup>18</sup> Het ging daarbij om vergunninghouders in asielzoekerscentra die op korte termijn een woning in de provincie Utrecht zouden krijgen. De aanpak was erop gericht om direct bemiddelbare vergunninghouders al in het AZC te screenen om hen vervolgens te koppelen aan een werkgever.<sup>19</sup> De kandidaten hebben zich ingeschreven bij uitzendbureau Randstad in Utrecht, meer bepaald bij een speciaal voor de pilot aangestelde adviseur. Door deze adviseur is een intakegesprek gevoerd om kwaliteiten, opleiding, werkervaring en competenties te onderzoeken en om te bepalen in hoeverre het mogelijk is de kandidaat te bemiddelen naar regulier werk. Geschikte kandidaten konden in het ‘Jobcenter’ workshops volgen over solliciteren en de Nederlandse arbeidsmarkt. Daarnaast konden zij direct solliciteren op vacatures en zocht de adviseur mee naar geschikte vacatures in de regio. Volgens Randstad en het COA maakt de pilot duidelijk dat het bij elkaar brengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt voor deze doelgroep maatwerk vergt op lokaal niveau.

#### Gerichte matching vanuit de Werkgeversservicepunten

In een aantal arbeidsmarktregio’s hebben de Werkgeversservicepunten een projectleider vergunninghouders aangewezen om gerichte acties voor deze groep te ondernemen. Zo hebben de Werkgeversservicepunten van de regio’s Haaglanden en Groot-Amsterdam een specifieke inzet om vergunninghouders extra onder de aandacht van werkgevers te brengen en werkgevers te informeren over diverse onderwerpen rondom het werken met vergunninghouders. Het gaat daarbij vooral om het belang van een goede begeleiding en het feit dat veel vergunninghouders hun dienstverband moeten combineren met andere dagelijkse verplichtingen in het kader van de verplichte inburgering. Samen en in gesprek met de werkgever wordt aldus een passend traject voor de vergunninghouder ontwikkeld; van een snelle bemiddeling en plaatsing is in de meeste gevallen geen sprake. Ook vindt samenwerking plaats met uitzendbedrijven om zo het speelveld verder te vergroten. Daarnaast wordt nadrukkelijk inzet gepleegd op de mogelijkheden om vergunninghouders andere vormen van maatschappelijke participatie – zoals vrijwilligerswerk, een stage of een werkervaringsplaats – aan te bieden. De Werkgeversservicepunten geven aan dat slechts een kleine minderheid van de vergunninghouders direct aan het werk kan.

<sup>18</sup> <https://www.randstad.nl/over-randstad/pers/persberichten/2015/12/start-proeftuin-coa-en-randstad>  
<https://www.randstad.nl/over-randstad/pers/persberichten/2016/07/61-procent-vergunninghouders-in-pilot-coa-en-randstad-aan-het-werk>

<sup>19</sup> In de pilot waren in totaal 44% van de door het COA voorgeselecteerde vergunninghouders ‘arbeidsmarktfit’. Dit betekent dat ze de Nederlandse en/of Engelse taal machtig zijn, gemotiveerd zijn om te werken en flexibiliteit hebben ten aanzien van het soort werk. Van deze (jobready) groep is 61% aan werk geholpen. Voor 34% was dit betaald werk, 9% kreeg een betaalde werkervaringsplaats, 11 % een onbetaalde werkervaringsplaats en 7% deed vrijwilligerswerk.



### Actieve samenwerking regionale partijen

In een aantal arbeidsmarktregio's zetten samenwerkende partijen – waaronder gemeenten, UWV, werkgevers, werknemers en onderwijsinstellingen – in op maatwerk voor vergunninghouders en houdt men rekening met bijzondere knelpunten. Dit gebeurt bijvoorbeeld doordat specifiek aangestelde functionarissen de competenties van deze groep in beeld brengen of via het opzetten van trajecten die het mogelijk maken om taal en werk te combineren. Zo is de arbeidsmarktregio Food Valley bezig met het opzetten van een pilot om vergunninghouders te koppelen aan een opleiding in de koeltechniek. Hiermee beoogt men in te spelen op de personeelstekorten en de vraag vanuit werkgevers in deze sector. Werkgevers met interesse in het werven van vergunninghouders kunnen zich melden bij het regionale Werkgeversservicepunt. Ook worden werkgevers in de regio via dit Werkgeversservicepunt aangemoedigd om zich open te stellen voor deze groep. Eventuele onjuiste beelden over vergunninghouders kunnen zodoende worden weggenomen.

## 5.3 Nieuwe aanpakken op lokaal niveau

De beperkte mogelijkheden voor gemeenten om een vroegtijdig en geïntegreerd beleid te voeren laten onverlet dat sommige gemeenten voortvarend te werk gaan en vergunninghouders direct bij aankomst een specifiek aanbod doen. De aanbeveling uit de WRR-Policy Brief om een parallelle aanpak te bedenken waarin het leren van de taal, het volgen van een opleiding en (het vinden van) werk niet na elkaar plaatsvinden maar op hetzelfde moment, wordt inmiddels door een toenemend aantal gemeenten opgevolgd. Geconcludeerd mag worden dat gemeenten de afgelopen maanden niet hebben stilgezeten: integendeel. Veel gemeenten hebben elk op eigen wijze beleid ontwikkeld om de maatschappelijke positie van vergunninghouders te versterken. Hierbij wordt aandacht besteed aan taalverwerving, maatschappelijke begeleiding, het vinden van werk en het oplossen van uiteenlopende problemen die een succesvolle integratie in de weg staan. We lichten een aantal voorbeelden hiervan toe.<sup>20</sup>

### Maatwerk en integrale benadering

De gemeente Amsterdam heeft een beleidsaanpak speciaal voor vergunninghouders ontwikkeld waarin maatwerk en een integrale benadering centraal staan.<sup>21</sup> Alle vergunninghouders volgen direct na vestiging in de gemeente het Taal- en

---

<sup>20</sup> Zie voor een meer uitgebreide beschrijving, Dagevos, J. [et al.] (2016) Gemeenten volop aan de slag met integratie vergunninghouders, in: *Socialisme & Democratie*, Wiardi Beckmanstichting. De genoemde voorbeelden zijn grotendeels aan dit artikel ontleend.

<sup>21</sup> Gemeente Amsterdam (2015) *Beleidskader Vergunninghouders in Amsterdam 2015-2018*, 16 oktober 2015.

Oriëntatieprogramma (TOV) waarmee zij de eerste stappen zetten richting inburgering. In een periode van drie maanden oriënteren zij zich op de stad, wordt stilgestaan bij de persoonlijke ontwikkeling en wordt een start gemaakt met de inburgering. Aansluitend wordt gestimuleerd om op passend niveau een taal- en inburgeringscursus te volgen. Dit gebeurt zoveel als mogelijk in combinatie met leer- en werkervaringstrajecten. Direct na het volgen van het TOV starten alle vergunninghouders met een op zijn/haar opleiding en werkervaring afgestemd (educatief) traject. Ook heeft de gemeente in dit kader enkele jaren geleden een contract met het UAF gesloten over de verbetering van dienstverlening aan hoger opgeleide vergunninghouders. Met behoud van een uitkering en met een tijdelijke opschorting van de sollicitatieplicht kan deze groep in Amsterdam een opleiding volgen. Daarnaast ontwikkelt de gemeente voor middelbaar opgeleide vergunninghouders een traject beroepsopleiding en inburgering op mbo-niveau. Ook worden stageplaatsen op de werkvloer gestimuleerd. Zodoende ontstaan er voor verschillende opleidingscategorieën doorlopende en op elkaar aansluitende leer- en ontwikkellijnen.

Een snelle en parallelle start met de integratie van vergunninghouders

De integratie van vergunninghouders is niet gebaat bij uitstel. Dit gevoel voor urgentie zien we goed terug in verschillende gemeenten. Zo heeft de gemeente Den Haag een sociaal plan gemaakt ten behoeve van een voortvarende participatie van vergunninghouders.<sup>22</sup> Het plan betekent dat de gemeente meteen bij aankomst van de vergunninghouder start met goede en snelle begeleiding en ondersteuning. Dit begint met hulp bij het regelen van praktische zaken. Daarna krijgt iedere vergunninghouder een ‘brede intake’ waarbij diploma’s, taalniveau, kwaliteiten en kansen op de arbeidsmarkt in kaart worden gebracht. Ook wordt met de vergunninghouders een ‘integratieprogramma’ gemaakt waarbij aandacht is voor begeleiding bij het leren van de taal, kennismaken met de Nederlandse normen en waarden, het opstarten van een verplicht inburgeringstraject en het zoeken naar werk, een opleiding of andere manieren van dagbesteding.

Een ander voorbeeld vinden we in Rotterdam.<sup>23</sup> Deze aanpak richt zich gelijktijdig op huisvesting, maatschappelijke begeleiding, taal en integratie. Door direct te starten met taallessen, het bouwen van een netwerk en het vinden van (vrijwilligers)werk kunnen vergunninghouders hun leven in Rotterdam versneld opbouwen. Ook wordt geïnvesteerd in gezondheid en welzijn. Beide worden als belangrijke randvoorwaarden voor integratie gezien. De Rotterdamse aanpak doet overi-

22 Gemeente Den Haag (2016) Sociaal plan voor integratie vergunninghouders, 21 april 2016.

23 Gemeente Rotterdam (2016) Rotterdamse aanpak vergunninghouders 2016 – 2020.

gens een stevig beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de vluchteling. Alleen voor degenen die niet op eigen kracht de stap naar de arbeidsmarkt kunnen zetten, wordt ondersteuning geboden door een trajectbegeleider.

De gemeente Leiden kiest eveneens voor een integrale en parallelle aanpak, waarbij vergunninghouders een maatwerkprogramma krijgen aangeboden dat is gericht op (arbeids-)participatie.<sup>24</sup> Dit programma loopt gelijktijdig met de inburgering. De aanpak in Leiden is ingepast binnen het reguliere beleid om bijstandsgerechtigden aan het werk te krijgen. De werkwijze staat bekend als de zogeheten 24 x 24-aanpak. Vergunninghouders krijgen in vier periodes van 24 weken, gedurende twee jaar, naast de inburgering verschillende modules aangeboden. Deze modules zijn volledig gericht op participatie. De gemeente werkt hierbij nauw samen met re-integratiebedrijven, het UWV en individuele werkgevers. Daarnaast is er aandacht voor de vitaliteit van de deelnemers en krijgen alle deelnemers een mentor. Vanaf 1 februari 2016 heeft Leiden 75 mentoren, in de rol van leermeester, gekoppeld aan meer dan honderd vergunninghouders. Zij ondersteunen deze vergunninghouders bij het opbouwen van een netwerk in de lokale samenleving.

#### Beleid voor vergunninghouders én wijkbewoners

Utrecht investeert in zowel asielzoekers als buurtbewoners.<sup>25</sup> Vergunninghouders zonder verblijfsstatus die in de stad Utrecht worden opgevangen, kunnen vanaf hun eerste dag activiteiten doen die zinvol zijn voor hun toekomst, zoals taallessen Nederlands en Engels, trainingen ondernemerschap en hulp bij het zoeken naar stage, opleiding of dagbesteding. Deze activiteiten zijn ook toegankelijk voor de bewoners van de wijk waarin de opvanglocatie zich bevindt (in casu: Overvecht). Uitgangspunt is dat asielzoekers die in Utrecht worden opgevangen, in de stad kunnen blijven. Met het COA is afgesproken dat deze groep, waar mogelijk, na hun verblijf in de noodopvang kan doorstromen naar een opvanglocatie in Utrecht en uiteindelijk, na het verkrijgen van een verblijfsvergunning, naar een woning in de stad. De gemeente Utrecht heeft deze aanpak opgezet met verschillende partijen in de stad, waaronder de Utrecht Center for Entrepreneurship, de organisatie voor jongerenhuisvesting SOCIUS, de Social Impact Factory, de Volksuniversiteit en Vluchtelingenwerk. Ook koppelt men Utrechtse ondernemers en vergunninghouders aan elkaar, bijvoorbeeld door middel van coaching en meeloopstages. Met deze vroeg-

---

<sup>24</sup> VNG (2016) *Voorbeelden van integratie en participatie van vluchtelingen*. Zie meer uitgebreid: <https://vng.nl/onderwerpenindex/asiel/asielbeleid-en-integratie/nieuws/voorbeelden-van-integratie-en-participatie-van-vluchtelingen>

<sup>25</sup> Gemeente Utrecht (2016) *Opvang Einsteindreef: Utrecht investeert in toekomst van asielzoekers én wijkbewoners*, 26 april 2016.

tijdige aanpak hoopt de gemeente dat de integratie van vergunninghouders beter tot haar recht komt.

#### Studeren met behoud van uitkering

De vraag of een vergunninghouder mag studeren met behoud van uitkering wordt per gemeente verschillend beantwoord. Sommige gemeenten hebben een ruimhartig beleid en investeren in de toekomst van vergunninghouders. Andere gemeenten zijn hier echter zeer terughoudend in. De afgelopen jaren heeft het UAF convenanten ondertekend met verschillende gemeenten. De kern van de overeenkomsten is dat vluchtelingstudenten die geen recht hebben op studiefinanciering mogen studeren met een uitkering en tijdelijk van sollicitatieverplichtingen worden vrijgesteld. Het UAF betaalt de onderwijskosten van de vluchtelingstudenten en de gemeente draagt bij aan de begeleidingskosten van het UAF. De studietrajecten worden in goed overleg tussen de vluchtelingstudenten, klantmanagers van de gemeente en studentenbegeleiders van het UAF vastgesteld. De convenanten bieden ook mogelijkheden om afspraken te maken over vrijwilligerswerk, werkervaringsplaatsen en stages. Het UAF heeft in zo'n 25 grote en middelgrote gemeenten convenanten afgesloten.

De indruk dat vooral de grotere gemeenten meer dan voorheen een actief beleid ten behoeve van de integratie van vergunninghouders voeren is overigens onjuist. Ook middelgrote en kleine gemeenten zetten in op het vergroten van de participatie van vergunninghouders. Eerder is gewezen op de beleidsvoornemens van veel gemeenten (zie daarvoor de enquête van het Kennisplatform Integratie en Samenleving). In dit kader willen we bij wijze van voorbeeld kort stilstaan bij het project Meetellen en Meedoen van de gemeente Westland. Hier begeleidt men 75 vergunninghouders vanuit de Participatiewet naar betaald werk. Vergunninghouders ontvangen vanaf het moment dat zij een woning in deze gemeente krijgen toegewezen begeleiding bij het regelen van praktische zaken, bij het organiseren van hun inburgering en bij het zoeken naar werk. Alle vergunninghouders krijgen een werkleertraject aangeboden waarbij ze direct voor tenminste zestien uur per week aan het werk zijn. Hierdoor maken zij kennis met de Nederlandse arbeidsmarkt en de vereisten die deze aan hen stelt. Opnieuw vindt intensieve samenwerking plaats met het bedrijfsleven, Vluchtelingenwerk en andere maatschappelijke organisaties.

Uit de bovenbeschreven praktijk blijkt dat gemeenten zich veel meer dan in het verleden inspannen om de groep van vergunninghouders direct na uitplaatsing te ondersteunen bij het vormgeven van hun (arbeids)integratie. Van een specifiek doelgroepenbeleid is meestal geen sprake, wel wordt duidelijk dat er aandacht is

voor extra ondersteuning en begeleiding in de eerste fase na vestiging. De mate waarin gemeenten zich voor deze groep inspannen verschilt. Niettemin komt een aantal elementen in de beschreven voorbeelden steeds terug, namelijk: aandacht voor vroegtijdige interventie, het tegengaan van stapeling in het beleid en het bieden van maatwerk. Het is nog te vroeg om de resultaten van dit beleid te duiden.

## **5.4 Vergroten van de mogelijkheden om in het onderwijs in te stromen**

Ten behoeve van een verbeterde instroom van vergunninghouders in het beroeps- en hoger onderwijs zijn uiteenlopende initiatieven van betekenis gebleken. In het onderstaande bespreken we een aantal initiatieven. Het gaat hierbij in het bijzonder om een pilot die met medewerking van de Leerwerkloketten is gestart om vroegtijdig beter passende onderwijsroutes te kunnen realiseren, om verschillende initiatieven ten behoeve van de voorbereiding op het beroeps- en hoger onderwijs en om het bestaan van specifieke trajecten voor vergunninghouders nadat zij zijn ingestroomd in deze vormen van onderwijs.

Verbeterde instroom door inschakeling van het Leerwerkloket

Voor veel vergunninghouders is het overzicht in de eigen mogelijkheden op het volgen van onderwijs in Nederland verre van volledig. Bovendien blijken velen aan te vangen met inburgeren zonder daarbij rekening te houden met de kansen en mogelijkheden op het reguliere onderwijs daarna. Een vroegtijdig advies over het opleidingstraject is dus meer dan welkom. Probleem is echter dat het lang niet altijd duidelijk is welke partij hierin een rol heeft te spelen; het is vaak onduidelijk wat er in de keten op regionaal niveau gebeurt en welke partijen hierbij betrokken (kunnen) zijn. Om aan dit probleem tegemoet te komen en zodoende vergunninghouders van een vroegtijdig inburgerings- en opleidingsadvies te kunnen voorzien, is er eind 2014 in drie regio's (Groningen, Zeeland en Haaglanden) een pilot gestart, waarbij de leerwerkloketten als centraal informatiepunt dienen. Zowel de MBO Raad, het UAF als VluchtelingenWerk Nederland zijn betrokken geweest bij de opzet van deze pilots.

Op deze manier kunnen vergunninghouders al in een vroeg stadium – onder andere vanuit de centrale opvang door het COA – naar deze loketten worden verwezen en informatie krijgen over het onderwijssysteem in Nederland, over de mogelijkheden om in de betreffende regio een opleiding te volgen en over een voor hen geschikte onderwijsroute. Essentieel onderdeel van de gekozen opzet is dat alle relevante partijen in de regio (waaronder de ROC's en S-BB) allerhande informatie

– onder andere over aantallen en profielen van vluchtelingen, studiemogelijkheden in de regio en aanwezige voorbereidingstrajecten – aan de Leerwerkloketten verstrekken. Zodoende kunnen deze zo goed als mogelijk adviseren en doorverwijzen.

De pilots hebben aangetoond dat een centraal aanspreekpunt op regionaal niveau meerwaarde oplevert. De adviseurs van de Leerwerkloketten vormen een spin in het web van onderwijsaanbieders in de regio. Ook biedt deze opzet de mogelijkheid om vanuit de leerwerkloketten speciale ‘arrangementen’ (veelal vooropleidings- of schakeltrajecten) op te zetten, waarmee vergunninghouders na verloop van tijd gemakkelijker in het reguliere onderwijs kunnen instromen. Niet in de laatste plaats hebben de pilots duidelijk gemaakt dat het verstrekken van informatie en advies gepaard moet gaan met een warme overdracht naar de opleidingsinstituten en andere partijen in de regio. Alleen doorverwijzen is niet voldoende gebleken. Overigens is eveneens duidelijk geworden dat vergunninghouders nog onvoldoende zelfstandig de weg naar het leerwerkloket weten te vinden. Een nauwe relatie met lokale vluchtelingenwerkorganisaties en het UAF blijkt noodzakelijk om ervoor te zorgen dat vergunninghouders zich bij deze loketten melden voor advies.

#### Vorbereiding op het beroeps- en hoger onderwijs

Vanuit onderwijsinstellingen wordt in Nederland op uiteenlopende manieren geprobeerd om de aansluiting van vergunninghouders bij het beroeps- en hoger onderwijs te vergroten. Verschillende van deze initiatieven richten zich op de fase voorafgaande aan de instroom in het onderwijs. Zodoende worden vergunninghouders zo goed als mogelijk voorbereid op een vervolgopleiding.

De coachklas Anderstaligen 18+ is een intensief voltijds traject van het Scalda College in Zeeland voor vergunninghouders tussen de 18 en 23 jaar. De deelnemers krijgen zodoende een goede voorbereiding op wat er binnen het mbo aangeboden wordt en wat er van ze verwacht wordt als ze gaan studeren. In de coachklas wordt onder ander gewerkt aan Nederlands, beroeporiëntatie, sociale vaardigheden en computervaardigheden. Ook is er per week een dag stage bij een bedrijf of instelling. Het traject duurt gemiddeld twintig maanden. Samenwerkende partners zijn in dit verband gemeenten, internationale schakelklassen en VluchtelingenWerk. Een ander initiatief betreft het opzetten van schakelprogramma’s, zoals ontwikkeld door het Alfa-college.<sup>26</sup> Het doel hiervan is om inburgeraars met perspectief op werk of het volgen van een opleiding zo snel mogelijk ‘voor te schakelen’ richting

---

26 Het Alfa-college is gevestigd in Assen, Groningen, Hardenberg, Hoogeveen en Leek.

het beroepsonderwijs, waarbij het volgen van een opleiding, het verwerven van vaardigheden en kennis over de Nederlandse taal en samenleving hand in hand gaan. In het schakelprogramma worden inburgeraars opgeleid tot een bepaald vereist basisniveau. Ook krijgen zij allerhande informatie over de arbeidsmarkt en lopen zij waar mogelijk (taal)stage. Niet achtereenvolgens, maar waar mogelijk parallel en geïntegreerd, zo bepleit het Alfa-college. De schakelprogramma's bereiden voor op instroom in zowel het beroepsonderwijs als in een voorbereidend jaar richting hbo/wo.<sup>27</sup>

In het hoger onderwijs zijn dergelijke voorbereidende trajecten meer regel dan uitzondering. Vaak gaat het hierbij om het bijbrengen van specifieke kennis en vaardigheden om het toelatingsexamen met succes te kunnen afleggen. De eisen met betrekking tot het beheersen van de Nederlandse taal liggen overigens op een veel hoger niveau dan waarop de meeste vergunninghouders het inburgeringsexamen afleggen. Extra taalonderwijs is daarmee noodzakelijk. In het onderstaande gaan we, bij wijze van voorbeeld, kort in op de schakeltrajecten die vanuit de Haagse Hogeschool en de Vrije Universiteit worden aangeboden.

De Haagse Hogeschool biedt aan studenten met een buitenlandse vooropleiding een schakeljaar aan. Het doel van dit voortraject is om deze studenten voor te bereiden op een studie in het hoger onderwijs. Het schakeljaar richt zich onder andere op hoogopgeleide anderstaligen, vergunninghouders met een verblijfsstatus en de groep van Nederlandssprekenden die hun opleiding in een andere taal hebben gevolgd. Om aan het traject deel te kunnen nemen, hebben de kandidaten voor Nederlands minimaal B1-niveau en voor Engels A2-niveau nodig. In het programma wordt uitgebreid aandacht besteed aan taalvaardigheid, interculturele communicatie, (wereld)burgerschap en studievaardigheden. Ook krijgen de deelnemers individuele begeleiding aangeboden.

In 2016 studeren er aan de Vrije Universiteit 78 vluchtelingstudenten met steun van het UAF. Daar zijn de VASVU-studenten niet bij inbegrepen. Dit is het hoogste aantal van alle Nederlandse universiteiten. Naast het reguliere studieaanbod – waar ook vergunninghouders aan deel kunnen nemen – biedt de VU een schakelprogramma voor studenten met een buitenlands diploma (VASVU) en, in samenwerking met het UAF en Scholars at Risk, een plek voor bedreigde wetenschappers om colleges te geven en onderzoek te doen. Het VASVU is een cursus voor studenten die in het bui-

---

<sup>27</sup> Voor inburgeraars die niet in staat zijn een opleiding te volgen wordt een alternatief programma aangeboden gericht op vrijwilligerswerk of een participatieplek door middel van een combinatie van taal en activering.

tenland een vooropleiding tot een universiteit hebben gevolgd, maar daarmee niet direct toelaatbaar zijn tot een Nederlandse universitaire opleiding. Het vakkenpakket op het VASVU is afhankelijk van de opleiding die de vergunninghouder wenst te volgen en de bijbehorende toelatingsexamens. Naast voorbereiding op de examens nodigt het schakelprogramma uit tot een kennismaking met het studeren aan een Nederlandse universiteit. Er zijn bijeenkomsten met oud-studenten, educatieve excursies en universitaire voorlichtingsdagen.

#### Geïntegreerde trajecten voor vluchtelingen

Behalve een intensieve voorbereiding in de vorm van uiteenlopende schakeltrajecten blijkt ook na instroom in het beroeps- of hoger onderwijs in Nederland het leveren van maatwerk in de vorm van specifieke programma's, extra begeleiding en aandacht voor de Nederlandse taal onontbeerlijk voor vergunninghouders. Overigens zijn er ook door verschillende experts en expertisebureaus adviezen en handreikingen opgesteld ten behoeve van een goede begeleiding van vergunninghouders in het onderwijs en op de werkvloer.<sup>28</sup>

De gemeente Utrecht en ROC Midden Nederland werken intensief samen om vergunninghouders in de regio meer perspectief op werk te bieden. Hiervoor is een groot aantal arbeidsmarktrelevante mbo-voltijdsopleidingen geschikt gemaakt voor de instroom van vergunninghouders. Dat betekent dat deze studenten met een zeer laag taalniveau en een niet-passende vooropleiding toch kunnen instromen in een mbo-opleiding. Zij kunnen dan (vaak versneld) een diploma behalen dankzij een extra, door gemeenten bekostigd, geïntegreerd onderdeel waarin aandacht is voor onder andere beroepsgericht Nederlands en extra begeleiding. Het betreft hier alle bol-trajecten. Gebleken is dat meer dan tachtig procent slaagt voor het mbo dankzij deze geïntegreerde trajecten. Ook komt deze groep daarna even zo snel aan het werk als landelijk geldt voor mbo-ers in het algemeen. Sinds 2003 zijn ongeveer 3000 vergunninghouders met deze opleidingen gestart.

Een ander voorbeeld hiervan zien we bij het Zeeuwse Scalda-college. Deze instelling biedt specifieke opleidingen voor vergunninghouders aan op niveau 2. Op deze manier kunnen vergunninghouders het leren van de taal combineren met vakinhoudelijke kennis en is de kans groter dat hun taalniveau voldoende toereikend is om een mbo-opleiding af te ronden. Voorwaarde voor deelname is dat de vergunninghouders hun inburgering (bijna) hebben afgerond en dat zij het Nederlands in

<sup>28</sup> Zie, onder andere, 20 Tips voor de begeleiding van stagiaires op de werkvloer die ook nog veel taal (bij) leren, IITA, Amsterdam; J. van Woerden (2015) Vluchtelingen in het MBO: zijn we er klaar voor? Elf jaar beroepsgerichte trajecten bij ROC Midden Nederland, Les 196, december '15.



elk geval op niveau A1 beheersen. Voor de gekozen opleidingsrichtingen geldt bovendien dat er voldoende arbeidsmarktperspectief in de provincie moet zijn. Aan dit project werken verschillende ketenpartners mee, zowel gemeenten, werkgevers als diverse afdelingen binnen deze onderwijsinstelling. Ook het Alfa college in Groningen biedt geïntegreerde trajecten aan, bestaande uit een volledig mbo-programma aangevuld met taalondersteuning gericht op algemene taalverhoging, vaktaal en beroepentaal. Deze trajecten worden aangeboden op zowel Entree-niveau (mbo-niveau 1) als mbo-niveau 2 en hoger.

Tot slot kunnen specifieke trainings- en opleidingsinstituten eveneens een rol spelen bij het aanbod van leerwerktrajecten aan vergunninghouders. Een voorbeeld hiervan is STOC, dat als opleider en adviesbureau voor de zorgsector een duaal traject aanbiedt om vergunninghouders versneld inzetbaar te krijgen op niveau 3- en niveau 4-functies in de zorgsector. Het traject kent een integrale opzet. Naast taal en inburgering worden leren en werken door middel van een stage of een leerwerkplek gecombineerd. Na een gedegen selectie wordt ingezet op intensieve scholing van de Nederlandse taal en burgerschap en wordt vrijwel tegelijkertijd een duale opleiding op mbo-3 (Verzorgende IG) of mbo-4 (Verpleegkundige) bij een leerbedrijf doorlopen. Het onderdeel inburgering en taal van het traject kan worden bekostigd via het leenstelsel van DUO. Over de bekostiging van het opleidingstraject worden door gemeente, zorgorganisatie(s) en STOC afspraken gemaakt. Een mooi voorbeeld van een dergelijk initiatief vinden we in de gemeente Katwijk, waar tien vergunninghouders in samenwerking met de gemeente en zorgorganisatie DSV Verzorgd Leven door STOC worden opgeleid tot Verpleegkundige mbo-niveau 4. Dit traject is eind 2015 van start gegaan.

## **5.5 Actieve werkgevers in samenwerking met vluchtelingenorganisaties**

Werkgevers zijn onmisbaar voor het realiseren van een succesvolle arbeidstoeliding van vergunninghouders. In het algemeen blijkt echter dat werkgevers en de groep van vergunninghouders elkaar niet gemakkelijk weten te vinden. Beide groepen komen klaarblijkelijk niet gemakkelijk met elkaar in contact. Daarnaast blijkt dat het voor werkgevers lastig is om op basis van de beschikbare informatie een goede inschatting te maken van hetgeen de vergunninghouder in zijn mars heeft. Niettemin is er een aantal werkgevers dat hierin voortvarend te werk gaat en actief op zoek gaat naar dit arbeidsmarktaanbod. Overigens worden hierbij lang niet altijd reguliere banen in het vooruitzicht gesteld. Het gaat vaak ook om stages en werkervaringsplaatsen. In veel gevallen blijken deze werkgevers samen te werken met andere partijen, zoals het UAF, VluchtelingenWerk Nederland of gemeenten.

De samenwerking betreft onder meer de werving van kandidaten, de zorg voor begeleiding en mogelijke financiële ondersteuning.

Een goed voorbeeld hiervan zijn de Nederlandse Spoorwegen. Dit bedrijf stelt werkervaringsplaatsen voor mensen met een vluchtelingenachtergrond beschikbaar. Vergunninghouders krijgen zodoende de mogelijkheid relevante werkervaring op te doen, zich te ontwikkelen en door te stromen naar een baan binnen of buiten NS. De NS heeft in haar cao opgenomen dat jaarlijks vijf vluchteling(-student)en de mogelijkheid krijgen werkervaring op te doen in de vorm van een betaalde werkervaringsplaats. Een werkervaringsplaats duurt in de regel negen maanden. In 2015 zijn vier door het UAF gesteunde studenten aan de slag gegaan bij NS en in 2016 zijn tien nieuwe medewerkers gestart.

Het bouwbedrijf Dura Vermeer is eveneens zeer actief om vergunninghouders aan het werk te helpen. Dit bedrijf is in 2015 met het UAF een meerjarige samenwerking aangegaan voor het aannemen van hoogopgeleide vergunninghouders. De samenwerking bestaat uit het beschikbaar stellen van werkervaringsplaatsen, stages, sponsoring en de organisatie van 'in house-dagen'. Om ervoor te zorgen dat het initiatief ook op lange termijn succesvol is, wordt het intensief begeleid door middel van de inzet van een jobcoach van zowel het UAF als Dura Vermeer van groot belang geacht. Dura Vermeer maakt daarbij gebruik van buddy's die de vergunninghouder vakinhoudelijk begeleiden en ondersteunen bij het overbrengen van sociale normen en omgangsvormen in het bedrijf. Dura Vermeer stelt drie betaalde werkervaringsplaatsen beschikbaar en streeft ernaar deze capaciteit te verhogen naar enkele tientallen werkervaringsplaatsen per jaar.

Een ander voorbeeld is Van Ede & Partners uit Amsterdam. Zij werken samen met Vluchtelingenwerk Nederland en Stichting Vergunninghouder; gezamenlijk zijn zij een CSR-partnership (*Corporate Social Responsibility*) aangegaan. De krachtenbundeling maakt het mogelijk om het talent van hoog opgeleide vergunninghouders beter in beeld te krijgen en hen te helpen bij het vinden van werk. Van Ede & Partners begeleidt ruim zeventig hoogopgeleide vergunninghouders naar de arbeidsmarkt. Daartoe biedt dit bedrijf kosteloos ruim twintig volwaardige begeleidingstrajecten per jaar aan. Ook koppelt het bedrijf minimaal zestig hoger opgeleide Nederlandse cliënten als mentor aan eenzelfde aantal vergunninghouders. De mentoren zetten hun kennis en (regionaal) netwerk in om vergunninghouders naar een (taal)stage en/of vrijwilligerswerk te helpen.

## Inspiratie voor kansrijke oplossingen

Op 14 november 2016 organiseerde de SER in samenwerking met het ministerie van SZW de inspiratiesessie *Vluchtelingen aan het werk: kansrijke oplossingen*. Meer dan 100 vertegenwoordigers van het Rijk, gemeenten, werkgevers en maatschappelijke organisaties waren aanwezig. Zij hebben ervaringen uitgewisseld en oplossingsrichtingen aangedragen om de arbeidsparticipatie van vergunninghouders te vergroten. De SER heeft hiermee een bijdrage willen leveren aan meer kennisdeling tussen organisaties betrokken bij de (arbeids-)integratie van vergunninghouders.

Gesproken is over de volgende thema's:

1. Verkenning van de mogelijkheden om al in de opvang te starten met de integratie van asielzoekers en vergunninghouders;
2. Verkenning van de mogelijkheden voor gemeenten om meer gericht beleid voor vergunninghouders te voeren;
3. Verkenning hoe we meer werkgevers kunnen interesseren in het aanstellen van vergunninghouders.

De deelnemers is gevraagd aandachtspunten en kansen aan te dragen. Samenvattend weergegeven leverde dit het volgende op:

- Mogelijkheden om al in de opvang te starten met integratie;
- Kies voor kleinschalige opvang en stimuleer dat vluchtelingen voldoende participeren buiten de opvangcentra;
- Intensiveer taallessen, ook voor asielzoekers zonder status (zoveel mogelijk professioneel);
- Versterk de oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt (ONA) in de inburgering, zoals het opnemen van een module over vakbondswerk en juridisch advies;
- Geef de vluchteling zelf meer regie en investeer in de opbouw en inzet van netwerken;
- Creëer een platform voor vrijwilligerswerk in de omgeving;
- Stimuleer het zo vroeg mogelijk screenen via uitgebreid assessments in de opvang gericht op arbeidsbemiddeling;
- Deel zoveel mogelijk informatie over kwalificaties en competenties vanuit AZC's met gemeenten waar vluchtelingen gaan wonen.

Mogelijkheden voor meer gericht beleid van gemeenten:

- Bevorder een sterke regionale samenwerking tussen gemeenten, werkgevers, vakbeweging en andere maatschappelijke partijen;

- Stimuleer het actief kennis delen tussen gemeenten; maak het mogelijk dat gemeenten van elkaars ervaringen kunnen leren;
- Maak een basispakket met een lokaal en regionaal ondersteuningsaanbod (onder andere taalaanbieders, aanbod vrijwilligerswerk, etcetera);
- Maak duale werk-scholingstrajecten mogelijk, inclusief taallessen met maatwerk op het niveau van kandidaten;
- Laat gemeenten meer regie voeren over de keuze en inrichting van inburgerings-trajecten en hiermee sneller starten;
- Maak inburgering op de werkvloer mogelijk;
- Haal het bedrijfsleven de school in;
- Creëer op lokaal of regionaal niveau een centraal en vindbaar loket (helpdesk) voor werkgevers met vragen.

Mogelijkheden om werkgevers meer te interesseren in het aannemen van vergunninghouders:

- Organiseer directe communicatie en persoonlijke kennismaking tussen werkgevers en kandidaten;
- Stimuleer de inzet door cao-partijen en brancheorganisaties;
- Beperk het risico van de armoedeval: werk moet lonen;
- Draag bij aan eenvoudige regelgeving en overzichtelijke informatie;
- Zorg voor een database voor directe matching van werkgevers en werkzoekenden;
- Bevorder het 'ontzorgen' van werkgevers als extra begeleiding van vergunninghouders op de werkvoer nodig is.

VluchtelingenWerk Nederland en het UAF vormen een belangrijke partij in het mobiliseren van werkgevers in Nederland. In aanvulling op vele individuele trajecten, waarbij deze organisaties intensieve ondersteuning bieden, willen we tot slot kort stilstaan bij het Project VIP (Vergunninghouders Investeren in Participeren). Dit project is in 2015 door VluchtelingenWerk Nederland gestart met als doel om in twee jaar tijd 1500 vergunninghouders voor te bereiden op werk. Onderdeel van de aanpak is het aanbieden van een trainingsprogramma waarbij de deelnemers bepaalde kerncompetenties leren die nodig zijn om 'arbeidsmarktfit' te zijn, zodat zij kunnen toetreden tot de arbeidsmarkt óf kunnen instromen naar een opleiding. Ook wordt individueel maatwerk geboden: een persoonlijke coach (vrijwilliger) werkt samen met de deelnemer aan het realiseren van het individuele actieplan. De deelnemer maakt kennis met het bedrijfsleven en het opleidingsaanbod. Daarnaast is er een opleidingsbudget voor persoonlijke ontwikkeling. Daartoe

wordt samengewerkt met werkgevers, opleiders en lokale overheid. Het project vindt plaats in navolging van het project Startbaan. Hierin werd samengewerkt met bedrijven als Manpower, Jumbo, Accenture, maar ook publieke instellingen als de Belastingdienst en ROC's.

## 5.6 Tot besluit

In dit hoofdstuk is een groot aantal uiteenlopende en veelal recent ontwikkelde initiatieven en oplossingsrichtingen beschreven. Deze beogen alle een oplossing te bieden voor de problematische integratie van vergunninghouders in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Hoewel de initiatieven sterk van elkaar (kunnen) verschillen, is het mogelijk een aantal terugkerende elementen in al deze nieuwe werkwijzen aan te geven. Het gaat daarbij vooral om de aandacht voor op maat gerichte ondersteuning, het idee dat de maatregelen zo snel als mogelijk moeten worden genomen (liefst al voor of direct na uitplaatsing in een gemeente) en het belang dat aan samenwerking met andere partijen wordt gehecht.

De voorbeelden en initiatieven zijn echter overwegend kleinschalig van aard en veelal geografisch beperkt in reikwijdte doordat maar enkele regio's of gemeenten erbij betrokken zijn. Het gevolg hiervan is dat tot heden slechts kleine aantallen vergunninghouders hiervan hebben kunnen profiteren. Ook komen de meeste initiatieven nog maar net van papier af. Tot op heden zijn er nog maar weinig resultaten bekend en zal de effectiviteit van de besproken praktijkvoorbeelden nog moeten blijken. Daarnaast richten veel initiatieven zich op het creëren van leer-werkplekken, terwijl het aanbod van volwaardig betaald werk nog achterblijft voor deze groep. Van het scheppen van volwaardige werkgelegenheid voor vergunninghouders is dan ook lang niet altijd sprake. Niettemin bieden deze initiatieven nuttige handvatten voor de inrichting van toekomstig beleid voor deze groep. Deze hebben we samengevat in het eerste deel van deze signalering.

Den Haag, 16 december 2016

M.I. Hamer  
voorzitter

V.C.M. Timmerhuis  
algemeen secretaris

## Literatuurlijst

- ACVZ (2013) *Verloren tijd. Advies over dagbesteding in de opvang voor Vreemdelingen*. Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.
- ACVZ (2015) *Geef vreemdeling een woning in een regio waar werk is*. Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.
- Akerboom, M., e.a. (2016) *Arbeidsintegratie van personen die internationale of humanitaire bescherming genieten in Nederland: Beleid en goede werkwijzen*. Europees Migratie Netwerk.
- Bakker, L. (2016) *Seeking Sanctuary in the Netherlands: opportunities and obstacles to refugee integration*.
- Bakker, L., J. Dagevos en G. Engbersen (2013) *The importance of resources and security in the socio-economic integration of refugees*. In: *Journal of international migration and integration*.
- Berkhout E., A. Heyma en S. van der Werff (2011) *De economische impact van arbeidsmigratie: verdringingseffecten 1999-2008*. SEO.
- Born, A. (2016) *Leren Aansluiten na de Internationale Schakelklas (ISK). Een verkenning van de aansluiting van curriculum en leerlijnen Nederlands en rekenen tussen de ISK en MBO/Entree opleiding*. Master Onderwijswetenschappen. Open Universiteit Nederland.
- CBS (2016) *Jaarrapport Integratie 2016*. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS nieuwsbericht (2016) *Groeiend aantal Syriërs ingeschreven bij gemeenten*. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS nieuwsbericht (2016) *Bijstand groeit in eerste kwartaal 2016*. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2016) *Instroom naar geboorteland*. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS nieuwsbericht (2015) *Vooraf mannen vragen asiel aan, vrouwen en kinderen reizen na*. Centraal Bureau voor de Statistiek.

- CBS nieuwsbericht (2015) *Meeste immigranten binnen tien jaar weer weg*. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CINOP (2016) *Taalkit Dutch – Training voor taalvrijwilligers asielzoekers*.
- COA nieuwsbericht (2016) *Hulp op weg naar werk*.
- COA (2016) *Programma – voorbereiding op inburgering*.
- COA (2016) cijfers en jaarverslagen.
- Dagevos J. en A. Odé (2016) *Gemeenten volop aan de slag met integratie vergunninghouders*. In: *Socialisme & Democratie*, Wiardi Beckmanstichting.
- Divosa ledenbericht (2016) *Screening van vergunninghouders in een vroeg stadium*.
- DNB (2015) *Economische Ontwikkelingen en Vooruitzichten nr. 10*, De Nederlandsche Bank.
- Dourleijn, J. en J. Dagevos (2011) *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten*. Den Haag : Sociaal en Cultureel Planbureau.
- EIB (2015) *Effecten van toestroom asielzoekers op productie en werkgelegenheid in de bouwsector*.
- Engbersen, G. (WRR), J. Dagevos (SCP), R. Jennissen (WODC), L. Bakker (SCP/EUR) en A. Leerkes (WODC) m.m.v. J. Klaver en A. Odé (Regioplan) (2015) *Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten*. WRR Policy brief-4
- Europese Commissie (2015) *European Economic Forecast, Institutional Paper 011*.
- Eurostat (2016) *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex. Annual aggregated data*.
- Gemeente Amsterdam OIS (2016) *Vluchtelingenmonitor*.
- Gemeente Amsterdam (2016) *Convenant Amsterdam werkt voor iedereen*.

- Gemeente Amsterdam (2015) *Beleidskader Vluchtelingen in Amsterdam 2015-2018*.
- Gemeente Apeldoorn (2016) *Vergunninghouders opnieuw thuis. De Apeldoornse aanpak 2016-2019. Beleidskader en uitvoeringsprogramma*.
- Gemeente Den Haag (2016) *Sociaal plan voor integratie vergunninghouders*.
- Gemeente Rotterdam (2016) *Rotterdamse aanpak vergunninghouders 2016-2020*.
- Gemeente Tilburg en ReflecT (2016) *Competentiekaart voor vluchtelingen*.
- Gemeente Utrecht (2016) *Opvang Einsteindreef: Utrecht investeert in toekomst van asielzoekers én wijkbewoners*.
- Geurts, B., L. Bakker en I. Angeli (2016) Essay. Vergunninghouder verdient maatwerk. In: *Binnenlands Bestuur* week 26.
- Gijssberts, M. en J. Dagevos (2016) De integratie van vluchtelingengroepen in Nederland. In: *Economisch Statistische Berichten. ESB Vluchtelingenspecial*, 101, nr. 4730.
- Gezondheidsraad (2016) *Briefadvies Geestelijke gezondheid van vluchtelingen*.
- Hoeymans, N., J.M. Melse en C.G. Schoemaker (2010) *Gezondheid en determinanten*.
- IDW (2016) *Oriëntatie arbeidsmarkt*.
- IMF (2016) *The refugee surge in Europe: economic challenges*.
- Inspectie SZW (2016) *Werk aan de ... uitvoering. Programmarapportage*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, oktober 2016.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2015) *Flüchtlinge und andere Migranten im deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015*. IAB in: *Aktuelle Berichte* 14/2015.
- Kennisplatform Integratie & Samenleving (2016) *Vluchtelingen aan het werk. Enquête onder gemeenten over arbeidstoeleiding van vergunninghouders*.
- Klaver, J.F.I. e.a. (2014) *IntegratieBarometer 2014, VluchtelingenWerk Nederland*.



- Klaver, J.F.I. en I.C. van der Welle (2009) *IntegratieBarometer 2009*, Vluchtelingen-Werk Nederland.
- Leerkes, A. en P. Scholten (2016) *Landen in Nederland. De vluchtelingenstroom in integratieperspectief*. Erasmus University Rotterdam.
- Matchcare (2016) *Refugee talent hub*.
- Min. SZW (2016) *Brief voortgang ontwikkelingen doorstart naar werk*.
- Min. SZW (2016) *Kabinetsreactie Evaluatie wet SUWI en beleidsdoorlichting artikel 11*.
- Min. SZW (2016) *Brief arbeidsmarktbeleid*. Kenmerk: 29 544.
- Min SZW (2016) *Brief voortgang integratie en participatie verhoogde asielinstroom*.
- Min. SZW (2016) *Brief taalles aan asielzoekers*.
- Min. SZW (2016) *Brief integratie en participatie van vergunninghouders*.
- Nationale Stagemonitor (2016) *Trends en ontwikkelingen over stages en stagiairs*. StudentenBureau.
- Pharos (2016) *Aan de slag – vrijwilligerswerk voor asielzoekers*.
- Pharos (2015) *Factsheet Syrische vluchtelingen*.
- Pommer, E. en J. Boelhouwer (2016) *Overall rapportage sociaal domein 2015, rondom de transitie*. Sociaal Cultureel Planbureau.
- Randstad nieuwsbericht (2016) *61 procent vergunninghouders in pilot COA en Randstad aan het werk*.
- Rijksoverheid.nl (2016) *Meer vluchtelingen gaan vrijwilligerswerk doen*.
- Rijksoverheid.nl (2016) *Rapport uitwerkingsakkoord verhoogde asielinstroom*.
- Rijksoverheid.nl (2016) *Handreiking vluchtelingen*.

- Rozema, N., D. ten Velthuis, G. Zoetendaal en S. van Opdorp (2016) *Hoe kijken vluchtelingen aan tegen het verrichten van vrijwilligerswerk? Verkennend kwalitatief onderzoek onder asielzoekers en statushouders in de opvang*. In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Labyrinth onderzoek en advies.
- SCP (2016) *Overall rapportage sociaal domein 2015. Rondom de transitie*. Den Haag : Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schellingerhout, R. (2011) *Ervaren gezondheid, leefstijl en zorggebruik*. In: Dourleijn, E. en J. Dagevos (red.) *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten*, Den Haag : Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Verhallen, S. en L. Alons (2010) *20 tips voor de begeleiding van stagiaires op de werkvloer die ook nog veel taal (bij) leren*, ITTA-UvA Kennisinstituut voor taalontwikkeling.
- VluchtelingenWerk Nederland (2016) *Vluchtelingen in getallen 2016*, Amsterdam.
- VluchtelingenWerk Nederland (2016) *Visie op arbeidsparticipatie*, Amsterdam.
- VN (2015) *Human Development Report*.
- Website *deredactie.be* (2016) 'Asielzoekers lager geschoold dan verwacht', interview met woordvoerder van VDAB.
- Website *werkwijzervluchtelingen.nl* (2016) initiatieven – webapplicatie dit-WERKt.
- Woerden, J. van (2015) *Vluchtelingen in het MBO; zijn we er klaar voor? Elf jaar beroepsgerichte trajecten bij ROC Midden Nederland*. *Les* (2015) nr. 196.
- Zeilstra, A. (2016) *Arbeidsintegratie van vluchtelingen*. in: *Economisch Statistische Berichten ESB Vluchtelingenspecial*, 101 (2016), nr. 4730 (17 maart).



The image features a white background with a decorative arrangement of orange squares. On the left side, there is a large vertical orange bar. To its right, three squares are arranged in a staggered pattern: a small square at the top, a medium square below it to the left, and a large square at the bottom to the right. The word 'Bijlagen' is written in a dark blue font to the right of these squares.

Bijlagen



## Lijst met respondenten

- ACVZ
  - Arbeidsmarktregio Food Valley
  - CBS
  - CAOP
  - COA
  
  - Divosa
  - Gemeente Apeldoorn
  - Gemeente Rotterdam
  - ITTA
  - Kennisplatform Integratie & Samenleving
  - Leerwerkloket
  
  - MBO-Raad
  - Ministerie van OCW
  - Ministerie van SZW
  
  - Stichting Examenkamer - Nationaal Kenniscentrum EVC
  - ROC-Midden Nederland
  - Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven
  - SCP
  - Stichting van de Arbeid
  - VNG/OTAV
  
  - UAF
  
  - UWV
  
  - VluchtelingenWerk Nederland
  
  - Werkgeversservicepunt
- Dhr. W. Mannens  
Mw. E. van der Aa  
Mw. M. de Mooi; Dhr. J.W. Ooijevaar  
Dhr. Z. Arslan; Dhr. R. Monasso  
Mw. J. Slik; mw. L. Scholte;  
Mw. W. van der Tol  
Mw. G. Jongma; mw. K. Kruisdijk  
Mw. L. Schmitz  
Mw. K. Braadsma  
Mw. B. Kaars-Sijpesteijn; mw. I. van Meelis
- Mw. M. de Gruijter  
Dhr. E. Hartevelde (Den Haag);  
Dhr. S. Umar (Zeeland/West-Brabant);  
Dhr. G. van den Berg (Groningen)  
Mw. M. de Haan  
Mw. A. Waarts; dhr. J. van der Veen  
Mw. E.A. Colijn; dhr. A. Broeze;  
Dhr. L. Noorlander
- Mw. A. Kempers-Warmerdam  
Mw. J. van Woerden
- Mw. S. Plijnaar; mw. J. Roos  
Dhr. J. Dagevos  
Mw. J. Mooren; dhr. P. van den Boom  
Mw. K. Aaneengenbrug;  
Dhr. E.A. Damoiseaux;  
Mw. J. Maasland  
Mw. M. Redjopawiro;  
Dhr. E. van den Bergh  
Mw. B. Wijnberg; mw. I. Zenden;  
Mw. M. Zoetmulder; dhr. G. van der Veen  
Mw. K. de Bruin; mw. D. Manson;  
Mw. R. Weiler; mw. M. Van Zandvoort  
Mw. A. Eti (Groot-Amsterdam);  
Mw. C. Smit (Haaglanden)



## Samenstelling SER-werkgroep Vluchtelingen en Werk

### Leden

#### Onafhankelijke leden

drs. M.I. (Mariëtte) Hamer  
prof. dr. G.T.M. (Geert) ten Dam  
drs. E.H.T.M. (Ed) Nijpels

#### Ondernemersleden

R. (Rob) Slagmolen (VNO-NCW/MKB-Nederland)  
drs. G. (Guusje) Dolsma (VNO-NCW/MKB-Nederland)  
drs. J.H.F.C. (Jules) Sanders (LTO Nederland)

#### Werknemersleden

drs. A.P.C.M. (Nic) van Holstein (VCP)  
drs. C.J.M. (Caroline) Rietbergen (FNV)  
A.A. (Arend) van Wijngaarden (CNV)

#### Secretariaat

dr. A.W.M. (Arend) Odé  
mr. K. (Karima) Moaddine  
drs. P. (Peter) Koppe  
drs. J. (Jeroen) Visser





# Publicatieoverzicht

## Algemeen

Publicaties van de SER verschijnen digitaal. Alle publicaties zijn te downloaden op onze website. Sommige publicaties zijn in boekvorm te bestellen tegen vergoeding (€ 7,50). Kijk daarvoor onderaan de beginpagina van een publicatie.

Van de adviezen verschijnt eveneens een Engelstalige samenvatting. Deze is te vinden op de webpagina van het desbetreffende advies en de Engelstalige website van de SER.

## Adviezen en verkenningen

### *Signalering Nieuwe wegen naar een meer succesvolle arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen*

2016, 116 pp., ISBN 978-94-6134-092-4, verkrijgbaar via [www.ser.nl](http://www.ser.nl)

### *Grenswaarde van meelstof*

2016, 20 pp., ISBN 978-94-6134-091-7, bestelnummer 16/09

### *Verkenning Mens en technologie - Samen aan het werk*

2016, 164 pp., ISBN 978-94-6134-090-0, verkrijgbaar via [www.ser.nl](http://www.ser.nl)

### *Een werkende combinatie - Advies over het combineren van werken, leren en zorgen in de toekomst*

2016, Deel I Samenvatting & Visie, 110 pp., ISBN 978-94-6134-089-4, bestelnummer 16/08

2016, Deel II Analyse, 242 pp., ISBN 978-94-6134-089-4, bestelnummer 16/08

### *Toekomstgericht beroepsonderwijs - Deel 1 Voorstellen ter versterking van de beroepsbegeleidende leerweg*

2016, 66 pp., ISBN 978-94-6134-088-7, bestelnummer 16/07

### *Ver snelling van verduurzaming van de veehouderij*

2016, 48 pp., ISBN 978-94-6134-087-0, bestelnummer 16/06

### *Werken aan een circulaire economie: geen tijd te verliezen*

2016, 100 pp., ISBN 978-94-6134-085-6, bestelnummer 16/05

### *Verkenning sociale infrastructuur kwetsbare groepen binnen de Participatiewet*

2016, 42 pp., ISBN 978-94-6134-084-9, verkrijgbaar via [www.ser.nl](http://www.ser.nl)

### *Verkenning wettelijk minimumjeugdloon*

2016, 86 pp., ISBN 978-94-6134-083-2, verkrijgbaar via [www.ser.nl](http://www.ser.nl)

### *Verkenning persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling*

2016, 102 pp., ISBN 978-94-6134-082-5, verkrijgbaar via [www.ser.nl](http://www.ser.nl)

### *TTIP - Transatlantic Trade and Investment Partnership*

2016, 200 pp., ISBN 978-94-6134-080-1, bestelnummer 16/04

### *Snel en toegankelijk geschillen oplossen*

2016, 20 pp., ISBN 978-94-6134-079-5, bestelnummer 16/03

### *Werk: van belang voor iedereen - Een advies over werken met een chronische ziekte*

2016, 178 pp., ISBN 978-94-6134-078-8, bestelnummer 16/02

***Gelijk goed van start: Visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen***

2016, 186 pp., ISBN 978-94-6134-077-1, bestelnummer 16/01

***Verkenning Arbeidsmarkt Culturele Sector***

2016, 111 pp., verkrijgbaar via [www.ser.nl](http://www.ser.nl)

***Leren in het hoger onderwijs van de toekomst***

***(Advies over de Strategische Agenda Hoger Onderwijs 2015 - 2025)***

2015, 80 pp., ISBN: 978-94-6134-076-4, bestelnr: 15/06

***De SER-agenda voor de Stad***

2015, 124 pp., ISBN 978-94-6134-074-0, bestelnr: 15/05

***Het Nederlandse stedenlandschap: impressies en achtergronden***

Achtergronddocument bij het SER-advies Agenda Stad

2015, 84 pp., verkrijgbaar via [www.ser.nl](http://www.ser.nl)

***Leren in het funderend onderwijs van de toekomst***

2015, 28 pp., ISBN 978-94-6134-075-7, bestelnr: 15/04

***Sociale ondernemingen: een verkennend advies***

2015, 134 pp., ISBN 978-94-6134-073-3, bestelnr: 15/03

***Werkloosheid voorkomen, bewerken en goed verzekeren***

2015, 216 pp., ISBN 978-94-6134-070-2, bestelnr: 15/02

***Toekomst Pensioenstelsel***

2015, 178 pp., ISBN 978-94-6134-069-6, bestelnr: 15/01

***Arbeidsmigratie***

2014, 264 pp., ISBN 978-94-6134-068-9, bestelnr: 14/09

***Grenswaarde voor 1,3-Butadien***

2014, 20 pp., ISBN 978-94-6134-066-5, bestelnr: 14/08

***Betere zorg voor werkenden***

2014, 90 pp., ISBN 978-94-6134-065-8, bestelnr: 14/07

***Calamiteitenregeling WW***

2014, 22 pp., ISBN 978-94-6134-064-1, bestelnr: 14/06

***Instemmingsrecht OR over arbeidsvoorwaarde pensioenen***

2014, 74 pp., ISBN 978-94-6134-063-4, bestelnr: 14/05

***MVO-convenanten***

2014, 68 pp., ISBN 978-94-6134-062-7, bestelnr: 14/04

***Discriminatie werkt niet!***

2014, 130 pp., ISBN 978-94-6134-061-0, bestelnr: 14/03

***Grenswaarde voor arseen en anorganische arseenverbindingen***

2014, 22 pp., ISBN 978-94-6134-060-3, bestelnr: 14/02

***Benoemingsrecht voor de Sociaal-Economische Raad voor de zittingsperiode 1 april 2014 tot en met 31 maart 2016***

2014, 16 pp., bestelnr: 14/01

***Naar macrostabiele reële pensioenen***

2013, 30 pp., ISBN 978-94-6134-059-7, bestelnr: 13/06

## Rapporten

### *Verbreding en versterking financiering MKB*

2014, 80 pp., ISBN 978-94-6134-067-2

### *Energieakkoord voor duurzame groei*

2013, 146 pp., ISBN 978-94-6134-057-3

### *Nederlandse economie in stabiel vaarwater: een marco-economische verkenning*

2013, 64 pp., ISBN 978-94-6134-052-8

## Engelstalige publicaties

### *TTIP - Transatlantic Trade and Investment Partnership*

2016, 196 pp., ISBN 978-94-6134-081-8, ordeno. 16/04E

### *The power of consultation: The Dutch consultative economy explained*

General brochure, 2010, 34 pp., ISBN 978-94-6134-011-5

### *Europe 2020: The New Lisbon Strategy*

Abstract, 2009, 40 pp., ISBN 90-6587-991-9, ordeno. 2009/04E

### *Social and Economic Council's Statement on International Corporate Social Responsibility*

Statement, 2008, 91 pp., ISBN 90-6587-983-8

### *On sustainable globalisation: A world to be won*

Abridged version, 2008, 132 pp., ISBN 90-6587-979-X, ordeno. 2008/06E

## Overige publicaties

### *Leidraad personeelsvertegenwoordiging – met toelichting en bijlagen*

2010, 104 pp., ISBN 90-6587-998-6

### *Voorbeeldreglement Ondernemingsraden – met toelichting en bijlagen*

2010, 264 pp., ISBN 90-6587-997-8

#### **Alle uitgaven zijn te bestellen:**

- telefonisch bij de afdeling Verkoop (070 3499 671);
- via de website ([www.ser.nl](http://www.ser.nl));
- door overmaking van de vermelde prijs op banknummer NL17INGB0667165908 ten name van de SER te Den Haag, onder vermelding van het bestelnummer en de titel.

## Colofon

### Uitgave

Sociaal-Economische Raad  
Bezuidenhoutseweg 60  
Postbus 90405  
2509 LK Den Haag

T 070 3499 525

E [communicatie@ser.nl](mailto:communicatie@ser.nl)

[www.ser.nl](http://www.ser.nl)

### Tekst

SER-werkgroep Vluchtelingen en Werk

### Fotografie

Omslag: Shutterstock

### Vormgeving en druk

2D3D, Den Haag (basisontwerp); Huisdrukkerij SER

© 2016, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

ISBN: 978-94-6134-092-4



**SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD**

Bezuidenhoutseweg 60

Postbus 90405

2509 LK Den Haag

**T** 070 3499 525

**E** [communicatie@ser.nl](mailto:communicatie@ser.nl)

[www.ser.nl](http://www.ser.nl)

© 2016, Sociaal-Economische Raad

ISBN 978-94-6134-092-4