

Van aankomst naar toekomst

Naar volwaardige
arbeidsdeelname
van nieuwkomers



Van aankomst naar toekomst

Naar volwaardige arbeidsdeelname van nieuwkomers

Aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Deze publicatie betreft de 'ministersversie' van het advies, vooruitlopend op de officiële SER-uitgave.

Inhoud

Voorwoord	3
Samenvatting	5
Proloog	9

1. Inleiding: laat geen talent onbenut	11
1.1 Aanleiding en urgentie	11
1.2 Adviesvraag (SZW)	12
1.3 SER-visie	13
2. NU: onderbenutting van talent	15
2.1 Arbeidsparticipatie van nieuwkomers: feiten en cijfers.....	15
2.1.1 Arbeidsparticipatie: structureel achterlopend.....	15
2.1.2 Talentbenutting, doorgroei en gevaar van lock-in	16
2.1.3 Arbeidsmarktpositie: meer onzekerheid, extra kwetsbaar	18
2.2 Initiatieven	20
2.3 Internationale voorbeelden, wat kunnen we ervan leren?	22
3. STRAKS: Naar een doorgaande lijn	24
3.1 Streefbeeld	24
3.2 De vier elementen nader beschouwd.....	25
3.3 Rolverdeling	29
4. VAN NU NAAR STRAKS: adviezen en afspraken.....	32
4.1 Landelijk beleid: wat moet de Rijksoverheid doen?	32
4.2 Uitvoering: wat spreken partijen onderling af?	37
4.3 Vliegwielen: hoe organiseren (en versterken) we beweging?.....	39

Bijlagen

1. Adviesaanvraag	41
2. Lijst van gesprekspartners.....	43
3. Inzichten uit gesprekken met statushouders en Oekraïense ontheemden	45
4. Geraadpleegde literatuur	48
5. Samenstelling SER-commissie	51

Voorwoord

Werk is voor veel mensen meer dan een bron van inkomen. Het geeft structuur, sociale contacten, erkenning en de mogelijkheid om bij te dragen aan de samenleving. Dat geldt ook voor de mensen over wie dit advies gaat.

Het debat over migratie en asiel is politiek en maatschappelijk beladen, vanwege vragen en zorgen over de deelname van nieuwkomers aan onze samenleving. Het is belangrijk om scherp te blijven kijken naar die mensen die al in Nederland zijn en mogen werken. Er is bij werkgevers en werknemers veel bereidheid om deze nieuwkomers kansen te bieden. Maar hoe zorgen we dat zij zo snel mogelijk kunnen beginnen? Hoe voorkomen we dat kennis en vaardigheden verloren gaan? En hoe maken we het voor werkgevers mogelijk om voor langere tijd in mensen te investeren?

Tijdens de voorbereiding van deze voorstellen sprak de adviescommissie met nieuwkomers die hun ervaringen deelden. Zij vertelden over hun wens om aan het werk te gaan en mee te doen, maar ook over diploma's die niet worden erkend, herhaalde verhuizingen en taalonderwijs dat te laat begint of moeilijk met werk te combineren is. Achter een dossier gaat altijd een mens schuil: een arts, ingenieur, leraar of loodgieter, met kennis, ervaring en ambities. Deze verhalen geven het advies urgentie, zeker tegen de achtergrond van de personeelskrapte die veel bedrijven en instellingen ervaren.

De commissie van werkgevers, werknemers, onafhankelijke kroonleden en deskundigen is tot een breed gedragen advies gekomen. De kern daarvan is helder: snel beginnen is belangrijk, maar de kortste route naar werk is niet altijd de beste. Een eerste baan hoeft niet meteen volledig passend te zijn, zolang die maar een opstap vormt naar duurzaam en waardig werk. Dat vraagt vanaf het begin om zicht op wat iemand kan en wil, en om een goede combinatie van werk, taal, opleiding en begeleiding.

Dat is in het belang van nieuwkomers én van Nederland. Als mensen hun talenten kunnen benutten, draagt dat bij aan zelfstandigheid, talentontwikkeling, sociale samenhang en onze economie. Tegelijk kunnen werkgevers nieuwe vakmensen vinden en behouden. Dat vraagt wel om een overheid die volwaardige arbeidsdeelname leidend maakt en zorgt voor duidelijke regels, structurele financiering en uitvoerbare randvoorwaarden. Het vraagt om werkgevers en werknemers die investeren in instroom, begeleiding en doorgroei. En het vraagt om samenwerking tussen gemeenten, sectoren en onderwijs, zodat werk, taal en opleiding niet naast elkaar, maar in samenhang worden georganiseerd.

Dit advies is daarom geen eindpunt. Het is een vertrekpunt voor gezamenlijke actie. Een 'call to action' met heel concrete stappen die vandaag nog gezet zouden moeten (en kunnen) worden.

Kim Putters
Voorzitter Sociaal-Economische Raad

Samenvatting

Aanleiding en urgentie

Het is hard nodig de arbeidsdeelname van nieuwkomers te verbeteren. Voor de nieuwkomer is werk dé weg naar zelfstandigheid, sociale contacten en een bijdrage aan de maatschappij. Bovendien zijn nieuwkomers één van de weinige groepen, die het arbeidsaanbod op onze structureel krappe arbeidsmarkt kunnen verhogen. Dat draagt ook bij aan het draagvlak voor asielopvang en het verlagen van maatschappelijke kosten.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft de SER gevraagd daarover te adviseren. Het ministerie wil weten hoe de arbeidsparticipatie van asielzoekers, statushouders en Oekraïense ontheemden - in dit advies aangeduid als nieuwkomers - is te verbeteren, en welke rol sociale partners, gemeenten, Rijk en anderen daarin hebben. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is bij de totstandkoming van dit advies betrokken geweest.

Meer en volwaardiger arbeidsdeelname is volgens de SER goed mogelijk, maar dan moet de arbeidstoeleiding wel verbeteren. De SER ziet een positieve beweging: steeds meer werkgevers zien de meerwaarde van professionals met een vluchtachtergrond. Decentraal zijn er inmiddels veel goede voorbeelden en ook de landelijke aandacht en ondersteuning nemen toe. Toch blijft de arbeidsparticipatie achter en werken veel nieuwkomers onder het niveau van hun opleiding en (werk)ervaring. Dat heeft te maken met de individuele kenmerken van de nieuwkomer, met de manier waarop asielopvang (wachten, verhuizen) en inburgering (vaak moeilijk combineerbaar met werk) zijn georganiseerd, en met het ontbreken van een goede basisinfrastructuur voor arbeidstoeleiding van nieuwkomers. De huidige ondersteuning en financiering zijn versnipperd, tijdelijk en kleinschalig.

Er is een 'doorgaande lijn' nodig van aankomst tot aan duurzaam werk op niveau; werk waarin de talenten van de nieuwkomer tot hun recht komen. In de 'doorgaande lijn' moeten zowel de nieuwkomer als de werkgever ondersteuning worden geboden. Hoofddoel is werk dat talenten en ambities optimaal benut. Snelheid van plaatsing is geen doel op zich, wel snelheid van beginnen: elke vertraging leidt tot kosten en motivatieverlies. De exacte invulling van de doorgaande lijn is aan uitvoerende partijen zelf en moet passen bij wat zij decentraal al hebben opgetuigd. Landelijke sociale partners en gemeenten willen met dit advies faciliteren dat vier vaste onderdelen van de doorgaande lijn steeds terugkeren:

- **Scan en diagnose** om snel zicht te krijgen op ambities en talenten.
- **Geïntegreerd aanbod** van werk/onderwijs, taal en inburgering.
- **Voorschakeltrajecten** en andere voorbereiding gericht op volwaardig werk.
- **Dóórontwikkeling** naar werk met optimale talentbenutting.

Hoofdaanbevelingen

De SER doet in dit advies drie hoofdaanbevelingen om te stimuleren dat méér nieuwkomers aan het werk komen (kwantitatieve talentbenutting), dat het werk beter aansluit op hun ambities en niveau (kwalitatieve talentbenutting) én dat het werk plaatsvindt onder goede omstandigheden met perspectief op doorontwikkeling (waardig werk). Dat vraagt om actie van zowel beleidsmakers als uitvoerende partijen. De hoofdaanbevelingen zijn:

1. **Beleid:** maak van (de doorgaande lijn naar) volwaardige arbeidsparticipatie het leidende principe in het beleid voor nieuwkomers.
2. **Praktijk:** werk met tekortsectoren afspraken uit om het potentieel van nieuwkomers gericht aan te wenden en daaraan ook financieel bij te dragen.

- 3. Vliegwiël:** bevorder dat decentrale partijen actiegericht aan de slag gaan, van elkaar leren en knelpunten centraal adresseren.

Hierna lichten we de hoofdaanbevelingen toe. Een volledige lijst van hoofd- en subaanbevelingen volgt onderaan de samenvatting.

Aanbeveling 1. Maak van (de doorgaande lijn naar) volwaardige arbeidsparticipatie het leidende principe in het beleid voor nieuwkomers.

In de wetgeving voor asielzoekers, statushouders en Oekraïense ontheemden is volwaardig werk op dit moment geen leidend principe. Voor Oekraïense ontheemden is überhaupt geen verantwoordelijkheid belegd gericht op taalontwikkeling, inburgering en arbeidstoeileiding. Zij vinden weliswaar relatief snel werk, maar de stap naar volledige talentbenutting komt onvoldoende van de grond. Voor asielzoekers ontstaat die doelstelling na statusverlening: de Wet Inburgering 2021 stelt dat statushouders 'snel en volwaardig meedoen, liefst betaald, aan de Nederlandse maatschappij'. In de uitwerking is daarbij onduidelijk wat voorgaat: voldoen aan inburgerings- en taaleisen, snelle uitstroom uit de bijstand of inzetten op tekortsectoren. In combinatie met de Participatiewet is in de praktijk een stapeling van doelen ontstaan, die zowel voor statushouder als gemeente vrijwel onmogelijk tegelijk zijn uit te voeren.

Volwaardige participatie moet het leidende principe zijn om wetgeving en de bijbehorende verantwoordelijkheden beter in evenwicht te brengen, vindt de SER. Een geïntegreerd aanbod van werk of opleiding met taal en inburgering moet daarin de norm zijn. Gemeenten moeten de wettelijke taak krijgen voor de arbeidstoeileiding en participatie van asielzoekers. Voor de nieuwkomer is het belangrijk dat ze voldoende regie hebben, dat werken financieel aantrekkelijk is – bijvoorbeeld via een spaarregeling – en dat stakeholders zorgen voor veilig en eerlijk werk. Bij dat laatste gaat het onder meer om voldoende capaciteit bij de Nederlandse Arbeidsinspectie voor handhaving van relevante wetgeving, het oppikken van signalen van misstanden door uitvoerende partijen, en het goed informeren van nieuwkomers over hun rechten. Voor werkgevers is investeren in nieuwkomers vooral gebaat bij voldoende zekerheid, met name over huisvesting. Vooral in het midden- en kleinbedrijf is daarnaast behoefte aan meer kennis en begeleiding.

De introductie van een expliciete werkroute is behulpzaam voor inburgeraars die graag aan het werk willen – of al aan het werk *zijn*. Zo'n arbeidsmarktroute is er nu niet. In aanvulling daarop is het zinvol te verkennen welke specifieke ondersteuning behulpzaam is voor kansrijke asielzoekers, die naar verwachting goed bemiddelbaar (kunnen en willen) zijn naar werk. Ook is het wenselijk om in de vestigingsbeslissing vanuit het aanmeldcentrum zwaarder dan nu mee te laten wegen of iemand al een baan(aanbod) heeft. Ook valt te verkennen of taal op de werkvloer kan meetellen voor het inburgeringsdiploma, en of stages en werkervaring kunnen leiden tot vrijstelling van de arbeidsmarktmodule.

Oekraïense ontheemden moeten volgens de SER toegang krijgen tot dezelfde ondersteuning als asielzoekers en statushouders. Meer in het algemeen is het wenselijk – ook richting werkgevers – om toe te werken naar één coherente aanpak voor alle nieuwkomers. Als niet-uitkeringsgerechtigden hebben Oekraïense ontheemden weliswaar toegang tot de reguliere arbeidsmarktinfrastructuur, maar daarvoor is geen extra budget beschikbaar. In de praktijk vindt die ondersteuning weinig plaats, terwijl taalbeheersing vaak het belangrijkste struikelblok is voor doorgroei. Meer aandacht voor taal en ondersteuning bij inburgering is nodig om vanuit een eerste baan ('a job') naar meer volledige talentbenutting ('better job' en 'career') te komen.

De SER benadrukt dat de voorgestelde aanpak alleen uitvoerbaar is als daarvoor ook de middelen beschikbaar zijn, met name voor gemeenten. Publieke financiering is vooral nodig voor de basisinfrastructuur, terwijl sectoren via cofinanciering kunnen bijdragen aan leer-werkpaden en ontwikkelpaden. Daarnaast is

hogere arbeidsparticipatie onmogelijk zonder een voortvarende besluitvorming in de asielpcedure (Justitie&Veiligheid (J&V)) en over huisvesting (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ontwikkeling (VRO)): onzekerheid vormt voor werkgevers en nieuwkomers één van de grootste belemmeringen om in elkaar te investeren. Om de eigen ambities te verwezenlijken, moet het ministerie van SZW daarom afstemming zoeken met de ministeries die voor die randvoorwaarden verantwoordelijk zijn.

Aanbeveling 2: Werk met tekortsectoren afspraken uit om het potentieel van nieuwkomers gericht aan te wenden en daaraan ook financieel bij te dragen.

Aanbeveling 3: Bevorder dat decentrale partijen actiegericht aan de slag gaan, van elkaar leren en knelpunten centraal adresseren.

Landelijke sociale partners nemen het initiatief om met tekortsectoren afspraken te maken over het aantrekken van nieuwkomers. Dat kunnen ze doen door cofinanciering van voorschakeltrajecten door branches en het Rijk te bevorderen. Tekortsectoren vormen een goed vertrekpunt, omdat ze groot belang hebben bij de instroom van gemotiveerd en kundig personeel, en bovendien vaak al ervaring hebben opgedaan met sectorale ontwikkelpaden en andere initiatieven om nieuwkomers te binden en te ontwikkelen. Landelijke sociale partners willen daar beginnen. Lerend van sectoren die al ervaring hebben met ontwikkelpaden en het aantrekken van nieuwkomers zoals in het Aanvalsplan Techniek, kunnen sociale partners vervolgens ook met andere tekortsectoren in dialoog treden.

Een sectoraal programma bevat een skillsprofiel, een voorschakeltraject met taalmodule, beschikbaarheid van leer-werkroutes en een doorstroompad.

Landelijke sociale partners stimuleren bovendien dat sectorale sociale partners in cao's afspraken maken over scholing, taal en loopbaanontwikkeling. Bij al deze zaken hoeft het overigens *niet* te gaan om een afzonderlijke aanpak voor nieuwkomers. Het kan ook gaan om bestaande faciliteiten en afspraken (beter) bij nieuwkomers onder de aandacht te brengen.

Een actiegerichte samenwerking van kernpartners heeft als doel om die aanpak in beweging te krijgen. De SER is niet uit op nieuwe structuren; het gaat om het uitwerken van de afspraken en het (daarmee) versterken van bestaande beweging. De samenwerking kijkt onder meer naar het uitwerken van goede scan- en diagnose-instrumenten, voldoende beschikbaarheid van (voorschakel)trajecten, en geïntegreerde dienstverlening in de werkgeversservicepunten. De samenwerking verzamelt en deelt ook informatie over hoe structurele bekostiging eruit kan zien. Die uitwerking kan landen in een Meerjarige Nationale Agenda Arbeidsparticipatie Nieuwkomers.

Complete lijst van hoofd- en subaanbevelingen

Aanbeveling 1. Maak van (de doorgaande lijn naar) volwaardige arbeidsparticipatie het leidende principe in het beleid voor nieuwkomers.

- a) Werk aan een integraal en realistisch inburgeringsbeleid, met volwaardige arbeidsparticipatie als leidend principe.
- b) Beleg de wettelijke verantwoordelijkheid voor arbeidstoeleiding bij gemeenten – ook voor asielzoekers en Oekraïense ontheemden – en zorg voor bijbehorende structurele financiering en instrumenten.
- c) Zorg dat de ministeries van SZW, JenV en VRO voldoende samenwerken rond de verbetering van cruciale randvoorwaarden als huisvesting en stabiele opvangcapaciteit.
- d) Neem belemmeringen weg voor nieuwkomer en werkgever: vereenvoudig procedures en maak het eenvoudiger om met een uitkering deel te nemen aan opleidingen.
- e) Zorg voor veilig en eerlijk werken, onder meer door goede informatie over rechten en plichten, een toegankelijk meldpunt voor misstanden en een evenwichtig toezicht- en handavingsklimaat met voldoende capaciteit van de Nederlandse Arbeidsinspectie.

Aanbeveling 2. Werk met tekortsectoren afspraken uit om het potentieel van nieuwkomers gericht aan te wenden en daaraan ook financieel bij te dragen.

- a) Landelijke sociale partners stimuleren in een aantal tekortsectoren (verdere) afspraken te maken over het aantrekken van nieuwkomers.
- b) Landelijke sociale partners stimuleren dat sectorale sociale partners in cao's afspraken maken over scholing, taal en loopbaanontwikkeling.

Aanbeveling 3. Bevorder dat decentrale partijen actiegericht aan de slag gaan, van elkaar leren en knelpunten centraal adresseren.

- a) Een actiegerichte samenwerking van kernpartners neemt het in gang te zetten en monitoren van de bovenstaande afspraken op zich.

Proloog

Een nieuwe start in Nederland

Er zijn 264.000 mensen met een vluchtachtergrond in Nederland: mensen die huis en haard hebben verlaten en een nieuw bestaan willen opbouwen in een land waar alles nieuw is voor ze. Zij hebben veel meegemaakt en tegelijk kijken zij vooruit. In hun verhalen over vooruitkijken speelt werk vaak een belangrijke rol. Veel nieuwkomers zijn gemotiveerd om aan de slag te gaan. Dat gebeurt vaak ook, maar het gaat niet vanzelf. Op weg naar werk ondervinden zij veel hindernissen, helemaal op weg naar werk dat recht doet aan hun ervaringen, talenten en ambities. Datzelfde geldt voor hun werkgevers en opdrachtgevers.

De SER heeft voor dit advies uitvoerig gesproken met nieuwkomers, werkgevers en publieke, private en maatschappelijke partijen die een rol spelen in de bemiddeling van nieuwkomers. Daaruit ontstaat het beeld dat we talent laten liggen, maar óók dat het wel mogelijk is om talent beter te benutten. Die verhalen over hoe het beter kan vormen de basis voor dit advies.

Yana

Yana stelt zichzelf niet eerst voor met haar herkomst, maar met haar vak. Ze is arts, gespecialiseerd als chirurg, met vijftien jaar werkervaring. In Oekraïne werkte zij "op hoog niveau, met allemaal hoog niveau collega's". Haar motivatie is helder: "Ik wil heel graag verzorgen en helpen."

De oorlog maakte daar abrupt een einde aan. Ziekenhuizen werden bezet, leeggehaald en gebombardeerd. Samen met haar man en drie kinderen, onder wie een baby van vijf maanden, vluchtte zij richting veiligheid. Haar kinderen "hebben bommen zien vallen". In Amsterdam vond het gezin voor het eerst rust. "De eerste dag heb ik alleen maar geslapen. Geen stress."

Maar veiligheid betekende nog niet dat Yana haar leven en werk weer kon oppakken. Zij wilde zo snel mogelijk meedoen. Ze zocht taallessen, werk, begeleiding en erkenning van haar diploma. Toch liep zij telkens vast op onduidelijkheid, versnipperde ondersteuning en regels die niet goed aansloten bij haar situatie. "Ik wist niet dat er taallessen waren. Pas na een jaar." Later zegt ze: "2 jaar verloren door onduidelijkheid taal."

Voor Yana is taal geen bijzaak. Het is de sleutel om weer in de zorg te kunnen werken. Voor werk op haar niveau zijn hoge taaleisen nodig, maar passende en erkende taallessen waren moeilijk bereikbaar. Yana werkt inmiddels, maar niet op het niveau waarvoor zij is opgeleid. Ze studeert daarnaast in de avonduren: "Ik leer wanneer iedereen slaapt." Ze blijft zoeken, schrijven, bellen en netwerken.

Haar wens is niet veranderd. "Ik wil heel graag iets betekenen." Het liefst wil zij werken in een brandwondencentrum. In het gesprek vertelt zij hoe vaak haar vak nog door haar hoofd gaat: "Ik droom vaak dat ik weer in het ziekenhuis werk. Een witte jas aan. Dan word ik wakker en besef ik waar ik ben." Tegelijkertijd zegt zij ook: "Ik wil niet dat ik mijn tijd verspil."

Wat haar verhaal laat zien, is niet in de eerste plaats een verhaal over regelingen of indicatoren. Het is het verhaal van een vrouw die wil bijdragen, maar keer op keer botst op routes die niet passen bij wie zij is, wat zij kan en wat zij nodig heeft. Een vrouw die

niet vraagt om een uitzondering, maar om een eerlijke kans om haar kennis, ervaring en motivatie in te zetten.

Dit advies gaat over Yana. En over de vele nieuwkomers die haar verhaal herkennen: mensen die veiligheid zoeken, maar ook perspectief; mensen die willen werken, leren en meedoen, maar onderweg vastlopen op onduidelijkheid, versnipperde ondersteuning, taaleisen, diploma-erkenning of de combinatie van werk en zorg.

Het gaat over wat er nodig is om talent niet te verspillen, mensen niet te reduceren tot een dossier, en beter te zien wat Nederland in huis heeft wanneer iemand met kennis, ervaring en motivatie hier een nieuw bestaan probeert op te bouwen.

Deze proloog is gebaseerd op een gesprek met Yana Shcherbak, gevoerd ter voorbereiding op dit advies. Yana Shcherbak is haar echte naam; haar verhaal is met haar toestemming opgetekend.

Dit ene verhaal staat niet op zichzelf. Ook in andere verhalen gaat het niet in de eerste plaats over regelingen en indicatoren. Het gaat om mensen die alles gegeven hebben om een nieuwe plek te vinden, maar daarbij botsen op een systeem dat hen meer ziet als categorie dan als mens. Het is een systeem dat bescheidenheid beloont en ambitie afremt, dat doet alsof vijftien jaar werkervaring niet bestaat.

Dit advies gaat over Yana en over de duizenden mensen die haar verhaal kennen van binnenuit. Het gaat over wat er nodig is om talent niet te verspillen, om mensen niet te reduceren tot een dossier, om een samenleving te bouwen die weet wat ze heeft als ze iemand als Natasha in huis haalt. En het gaat uiteindelijk óók over de vraag wie wij willen zijn voor mensen die al het andere zijn kwijtgeraakt.

1. Inleiding: laat geen talent onbenut

1.1 Aanleiding en urgentie

Het is hard nodig om de arbeidsdeelname van asielzoekers, statushouders en Oekraïense ontheemden te verbeteren: voor nieuwkomers, de economie en de samenleving. Voor nieuwkomers zelf is werk dé manier om zelfstandigheid te bereiken, sociale contacten op te doen en bij te dragen aan de maatschappij. Ook werkgevers hebben er groot belang bij dat onze structureel krappe arbeidsmarkt al het beschikbare talent uitnodigt én optimaal benut. Op het niveau van de samenleving helpt snelle en volwaardige arbeidsparticipatie het maatschappelijk draagvlak te vergroten en de maatschappelijke kosten te reduceren van onder meer opvang, uitkering en zorg.

Dat is ook echt goed mogelijk, denkt de SER. De SER ziet nieuwkomers (naast deeltijders) als één van de weinige groepen die het arbeidsaanbod op de huidige arbeidsmarkt nog kunnen vergroten.¹ Op allerlei vlakken ontstaat beweging. Steeds meer werkgevers zien het belang van professionals met een vluchtachtergrond, er is steeds meer ondersteunend beleid en decentraal ontstaan steeds meer goede voorbeelden om talenten van nieuwkomers eerder en optimaal te benutten.

Met de term nieuwkomers bedoelen we in dit advies asielzoekers, statushouders en Oekraïense ontheemden. Officieel vallen onder die term ook arbeids-, kennis- en gezinsmigranten – groepen die buiten de scope van dit advies vallen. Dat we in dit advies toch spreken van 'nieuwkomers' in plaats van 'vluchtelingen', doen we om aan te sluiten op het politieke en maatschappelijke discours, waarin de term nieuwkomers gebruikelijk is geworden.² Over arbeidsmigratie heeft de SER in 2025 een afzonderlijk advies uitgebracht.³

Toch blijft die arbeidsparticipatie op dit moment achter. Acht jaar na het ontvangen van hun status is de arbeidsparticipatie van statushouders (57%) aanmerkelijk lager dan die van de totale beroepsbevolking (73%).⁴ Wie wel werkt, doet dat veelal via tijdelijke (uitzend)contracten en in deeltijd. Het percentage statushouders dat via uitzendcontracten aan het werk komt, is in tien jaar tijd verdubbeld.⁵ Vaak gaat het om werk dat geen recht doet aan talenten en opleiding.⁶ De arbeidsparticipatie van Oekraïense ontheemden ligt veel dichterbij het Nederlands gemiddelde, maar ook voor hen geldt dat zij vaak onder hun opleidingsniveau werken, veelal via uitzendcontracten.

Dat heeft verschillende oorzaken. Die zijn maar deels terug te voeren op factoren als opleidingsniveau en taalbeheersing. Voor statushouders bemoeilijkt de wijze waarop asielopvang is georganiseerd (o.a. wachttijd, verhuizingen) een snelle start met taal en werk, terwijl de combinatie van werk of opleiding met inburgering en taal vaak niet haalbaar is. Bij een keuze voor werk of inburgering is dat laatste vaak dominant. Voor Oekraïense ontheemden is het belemmerend dat zij geen ondersteuning krijgen op het gebied van taal en bij- en omscholing, waardoor de stap naar tekortberoepen en volledige talentbenutting niet goed van de grond komt. Op uitvoerend niveau ontbreekt bovendien een 'basisinfrastructuur': een doorgaande lijn van aankomst naar volwaardige

¹ SER (2023) *Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk*. Oplossingsrichtingen voor arbeidsmarktkrapte.

² Brief van de regering 5 juni 2026 (nr 511) *Aanpak werk en meedoen nieuwkomers*.

³ SER (2025) *Arbeidsmigratie naar waarde. Minder waar het kan, beter waar het moet*.

⁴ De SER gaat uit van de gangbare definitie van beroepsbevolking (15-75 jaar) die CBS hanteert.

⁵ CBS, nieuwsbericht 7 mei 2026: *Nieuwe statushouders vaker aan het werk dan tien jaar geleden*.

⁶ Adviesraad Migratie (2025) *Talenten benutten: het onbenutte arbeidspotentieel van migranten*. Een cijfermatige analyse.

arbeidsdeelname, met bijhorende ondersteuning en verantwoordelijkheden. De huidige ondersteuning naar werk is versnipperd, tijdelijk en kleinschalig.⁷ Structurele financiering en organisatie ontbreken.

De SER constateert dat de huidige situatie veel beter kan en moet. Nieuwkomers kunnen onvoldoende meedoen en hun talenten blijven on(der)benut. Zowel de individuele als de maatschappelijke kosten van inactiviteit en onderbenutting zijn aanzienlijk.⁸ De wijze waarop op dit moment asielopvang en inburgering zijn georganiseerd draagt daaraan helaas bij. In de praktijk is het niet altijd duidelijk welke partij waarvoor aan de lat staat, waardoor de ondersteuning onvoldoende schaal en continuïteit heeft. Veel werkgevers nemen initiatief, maar onzekerheid over verblijfsduur en juridische status leidt onvermijdelijk tot terughoudendheid en een gebrek aan duurzaam loopbaanperspectief. Met name in het midden- en kleinbedrijf (mkb) missen werkgevers bovendien toegankelijke informatie en begeleiding bij het aannemen en opleiden van nieuwkomers. Ook lopen nieuwkomers relatief vaak aan tegen discriminatie.

Een nieuwe blik is nodig om tot een doorgaande lijn te komen van aankomst tot duurzaam werk met volledige talentbenutting. Het is nodig dat nieuwkomers meer, eerder en met een duurzamer perspectief aan de slag gaan, in werk dat past bij hun talenten en ambities. Dat moet gebeuren onder goede arbeidsvoorwaarden, die een basis bieden om een nieuw leven op te bouwen en optimaal bij te dragen aan onze economie en samenleving. Tekortsectoren als zorg, techniek, bouw, duurzame energie en onderwijs, die voor onze brede welvaart van groot belang zijn, kunnen hiervan als eerste profiteren.

In dit advies doet de SER aanbevelingen om tot meer succesvolle arbeidsinschakeling van nieuwkomers te komen. Daarbij gaat de SER ook in op wat dat vraagt van beleid, betrokken partijen en nieuwkomers. Uit eerdere adviezen en onderzoeken (van de SER en anderen) is al veel bekend over wat werkt en nog nodig is. In dit advies heeft de SER die inzichten verbonden, geactualiseerd en aangescherpt tot actiegerichte afspraken en aanbevelingen. Met als vertrekpunt de vraag: wat kunnen SER-geledingen en anderen doen om samen concrete, haalbare stappen vooruit te zetten?

1.2 Adviesvraag (SZW)

Dit advies is opgesteld op verzoek van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de staatssecretaris voor Participatie en Integratie.

De adviesaanvraag (13 mei 2025) is als bijlage toegevoegd. De centrale vraagstelling daarin is:

Hoe is de arbeidsparticipatie van statushouders en Oekraïense ontheemden te verbeteren? En wat is daarvoor nodig van sociale partners, gemeenten, Rijk en anderen?

In de geest van de adviesaanvraag (en in samenspraak met het ministerie van SZW) heeft de SER de scope van dit advies verbreed tot alle nieuwkomers die een traject naar werk doorlopen: asielzoekers (asielaanvraag nog in behandeling), statushouders

⁷ SER (2021) *Leerwerktrajecten voor personen met een migratieachtergrond in de praktijk: een inventarisatie van opschalingsmogelijkheden*.

⁸ SEO (2024) *Ruimere werkmogelijkheden asielzoekers. Maatschappelijke kosten-batenanalyse op hoofdlijnen*. Eindrapport.

(asielaanvraag afgerond) en Oekraïense ontheemden onder de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB).

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft als adviserend lid deelgenomen aan dit adviestraject. In de VNG-resolutie 'Van wachtstand naar werkstand' bieden gemeenten een inhoudelijk en politiek fundament voor het gemeentelijk handelen op het terrein van opvang, integratie en arbeidstoeleiding van nieuwkomers.⁹ De VNG pleit daarin onder andere voor participatie van nieuwkomers vanaf dag één, structurele en stabiele opvangcapaciteit, regionale koppeling van nieuwkomers aan arbeidsmarktregio's direct na aankomst, een wettelijke taak voor gemeenten in de arbeidsmarkttoeleiding en participatie van asielzoekers, en een spaarregeling die werken financieel aantrekkelijk maakt. De SER onderschrijft deze randvoorwaarden en vat de resolutie op als signaal van bestuurlijk commitment van gemeenten.

1.3 SER-visie

De SER vindt dat iedere nieuwkomer volwaardig moet kunnen meedoen in de samenleving, hetzij door werk, ondernemerschap, onderwijs of vrijwilligerswerk. Die participatie moet geen sluitpost zijn van integratiebeleid, maar een maatschappelijke én economische prioriteit van de eerste orde. De SER beschouwt een nieuwkomer daarbij niet als passieve ontvanger van hulp, maar als iemand met potentie en eigen kracht. Het vraagt wederkerigheid om die kracht optimaal te benutten: de samenleving biedt perspectief en randvoorwaarden, de nieuwkomer draagt naar vermogen bij.

Voor wie dat mogelijk is, gebeurt meedoen naar vermogen (al dan niet met tussenstappen) via betaald werk, dat past bij talenten en ambities en dat plaatsvindt onder goede arbeidsvoorwaarden. Verdringende vormen van langdurig vrijwilligerswerk en elke vorm van dwangmatig vrijwilligerswerk moeten worden voorkomen. Werk, en zeker passend werk dat aansluit bij het niveau en de behoeften van nieuwkomers, is de meest directe route naar maatschappelijke integratie, zelfstandigheid en sociale inbedding. Voor de nieuwkomer die niet in Nederland blijft, is het van belang dat bij terugkeer naar land van herkomst de hier opgedane kennis en ervaring waarde heeft voor de nieuwkomer en het terugkeerland.

Tegelijk zijn arbeidsparticipatie, talentontwikkeling en een betere arbeidsmarktpositie op een krappe arbeidsmarkt van strategisch belang voor de Nederlandse economie en brede welvaart. Dat belang geldt voor alle sectoren. In de recent gepubliceerde Talentstrategie¹⁰ richt de Rijksoverheid zich op innovatie en scholing met een focus op een specifiek aantal sectoren. De SER benadrukt echter dat innovatie, talentontwikkeling en scholing in elke sector essentieel zijn.

In dit advies heeft de SER voor deze ambitie drie doelen geformuleerd:

1. Meer aan het werk — kwantitatieve benutting van talent. Hogere arbeidsparticipatie, ook voor vrouwen en kwetsbare groepen.
2. Beter passend aan het werk — kwalitatieve benutting van talent. Werk dat aansluit bij opleiding, ervaring en ambities en lock-in voorkomt.
3. Waardig en goed geregeld aan het werk: een goede arbeidsmarktpositie, op weg naar een duurzame arbeidsrelatie, met eerlijke beloning, veilige arbeidsomstandigheden en perspectief op groei.

⁹ <https://vng.nl/sites/default/files/2025-10/20251031-06b-resolutie-asiel-bijlage-alternatief-plan-opvang-tm-integratie.pdf>

¹⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2026, 10 juli). Kamerbrief over Talentstrategie. Rijksoverheid.

Over hoe arbeidsparticipatie van statushouders en Oekraïense ontheemden kan worden bevorderd, is veel bekend.

Er zijn veel rapporten en analyses, en ook de SER heeft eerder geadviseerd over arbeidsdeelname van mensen met een vluchtachtergrond (zie bijlage). Dit advies bouwt voort op die kennis. De SER onderschrijft ook de boodschap van de Algemene Rekenkamer dat elke vertraging in de route van aankomst naar werk kostbaar is: maatschappelijk, financieel en qua motivatie van de nieuwkomer.¹¹ In pilots blijkt voortvarende start in combinatie met een werkcomponent vaak een succesfactor.¹²

Voorbeeld waar het werkt: Meierijstad

Meierijstad (Noord-Brabant) kent een aanpak, waarbij Oekraïners binnen een halfjaar naar werk worden begeleid. Meierijstad kiest niet voor één groot asielzoekerscentrum, maar voor kleinschalig opvang in gemeentelijk beheer. Daarbij stuurt de gemeente actief op Nederlands leren, schoolgang, participatie en betaald werk. Die aanpak is succesvol: 70% tot 80% is aan het werk. Door kleinschalige opvang te combineren met een vroege inzet op taalverwerving, participatie en betaald werk, en daarbij intensief samen te werken met allerlei stakeholders¹³ is een groot deel van de nieuwkomers die mag werken ook daadwerkelijk aan het werk. Deze aanpak leidt volgens de betrokkenen tot snellere economische zelfstandigheid en maatschappelijke participatie van nieuwkomers, verkort de afstand tussen nieuwkomer en werkgever, vermindert de afhankelijkheid van uitkeringen en draagt bovendien bij aan het maatschappelijke draagvlak voor opvang en integratie. De deelnemers onderstrepen het belang van een aanpak, waarbij gemeenten voldoende ruimte en middelen krijgen om vanaf de eerste opvang samen te werken met werkgevers, publieke uitvoeringsorganisaties en maatschappelijke partners. Vroege activering, een sluitende regionale samenwerking en bestuurlijke regie zijn volgens hen cruciale succesfactoren voor duurzame arbeidsparticipatie en effectieve integratie.

¹¹ Algemene Rekenkamer (2026) Onbenut potentieel. Gebrek aan resultaten taalverwerving en arbeidsparticipatie bij inburgering. Gepubliceerd 28 januari 2026. Beschikbaar via: <https://www.rekenkamer.nl/documenten/2026/01/28/onbenut-potentieel---gebrek-aan-resultaten-taalverwerving-en-arbeidsparticipatie-bij-inburgering>

¹² KIS (2020) Wat werkt bij arbeidsparticipatie statushouders? Verwey-Jonker Instituut/Kennisplatform Inclusief Samenleven. Zie ook: Gemeente Meierijstad (2024) Aanpak arbeidsparticipatie Oekraïners. Zie tevens: CBS/Algemene Rekenkamer (2026) Onbenut potentieel, a.w.@Bron invoegen

¹³ O.a. COA, PIM Werkt, UWV, Werkcentrum Noordoost-Brabant, IBN, WSD, onderwijsinstellingen, maatschappelijke organisaties en lokale werkgevers.

2. NU: onderbenutting van talent

2.1 Arbeidsparticipatie van nieuwkomers: feiten en cijfers

Figuur 3.1 Arbeidsparticipatie van statushouders en Oekraïense ontheemden

Arbeidsparticipatie statushouders na 8 jaar (18-65 jaar)	57% (vs. 71% totale beroepsbevolking)
Tijdelijke contracten statushouders	75% (vs. 25% totale beroepsbevolking)
Arbeidsparticipatie Oekraïense ontheemden (15-65 jaar)	Bijna 62% (veelal onder opleidingsniveau)

Bron: CBS (Asiel en Integratie 2026)

Bovenstaande tabel bevat een aantal gegevens over de arbeidsdeelname van statushouders en Oekraïense ontheemden. Van de Oekraïners werkt ongeveer zes op de tien, zij het vaak onder het eigen opleidingsniveau. Statushouders bereiken die mate van arbeidsdeelname na ongeveer acht jaar. Omdat informeel werk en werk als zelfstandige beperkt zijn meegenomen, zit in deze cijfers een onderschatting. Daarbij moet worden aangetekend dat de cijfers over de situatie gaan onder de Wet Inburgering 2013. In de laatste jaren is een versnelling waarneembaar in de arbeidsparticipatie. Het percentage statushouders dat drie jaar na vergunningverlening werkt, is gestegen van 19 procent (vergunning in 2014) naar 27 procent (vergunning in 2016) en 31 procent (vergunning 2020). Ook Oekraïners zijn in de loop der tijd sneller werk gaan vinden: in de eerste helft van 2022 had 43 procent na één jaar werk, in 2023 was dat 53 procent.

2.1.1 Arbeidsparticipatie: structureel achterlopend

De groep statushouders en Oekraïense ontheemden in Nederland bestaat uit 180 duizend statushouders in de leeftijd van 18 tot 65 jaar, en 134 duizend Oekraïense ontheemden, die vanaf de Russische invasie in 2022 hun land ontvlucht zijn.¹⁴ De arbeidsdeelname van statushouders loopt na het verkrijgen van een verblijfsstatus op, maar het tempo blijft achter bij wat wenselijk is vanuit het perspectief van statushouder en maatschappij. Acht jaar na het verkrijgen van de verblijfsvergunning is 57 procent aan het werk — terwijl het gemiddelde van de totale beroepsbevolking 73 procent bedraagt.¹⁵ Iets meer dan de helft van de statushouders (53 procent) werkt in deeltijd, vaak in uitzendconstructies. Ook zijn statushouders relatief vaak afhankelijk van een bijstandsuitkering. Zij leven vaker in armoede – óók als ze werk hebben.

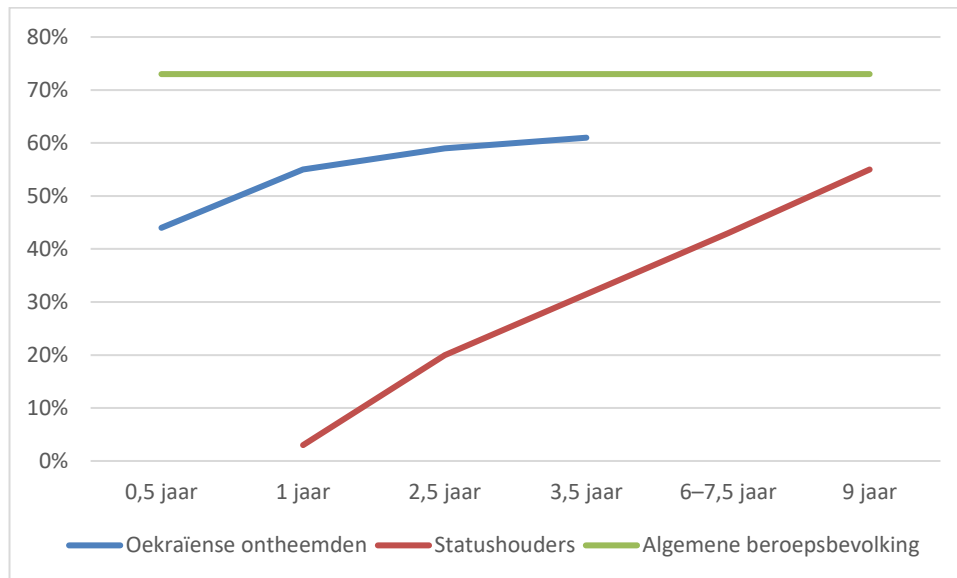
Oekraïense ontheemden vinden relatief snel werk. Zes maanden na het verkrijgen van de tijdelijke bescherming heeft 45 procent van hen werk gevonden. De totale arbeidsparticipatie stijgt bovendien snel: in drie jaar tijd is 61 procent van de Oekraïense ontheemdentussen 15 en 65 jaar aan het werk. Iets meer dan de helft (52

¹⁴ UNHCR, stand 1 januari 2025.

¹⁵ Bron: CBS (2026) Asiel en integratie 2026. Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders. Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen. Beschikbaar via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/16/werk-steeds-vaker-belangrijkste-inkomstenbron-voor-statushouders>. Let wel dat de gepresenteerde cijfers waarschijnlijk een onderschatting van de daadwerkelijke arbeidsparticipatie van statushouders en Oekraïense ontheemden laten zien: informeel werk of werk als zelfstandige is beperkt meegenomen. Daarnaast worden er verschillende leeftijdsgrenzen gehanteerd om het aandeel werkenden van de beroepsbevolking vast te stellen. De SER gaat bij de genoemde 73% uit van de gangbare definitie van beroepsbevolking (15-75 jaar) die CBS hanteert (<https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-beroepsbevolking/werkzame-beroepsbevolking>).

procent) doet dat voltijds.¹⁶ Dit is vergelijkbaar met de reguliere beroepsbevolking in Nederland. Bij hun snelle arbeidsinschakeling speelt mee dat zij geen wachttermijn hebben, geen inburgeringstraject hoeven doorlopen en dat voor hun werkgever (bij arbeid in loondienst) een vrijstelling van de tewerkstellingsvergunningplicht geldt.

Figuur 3.2 Percentage statushouders en Oekraïense ontheemden dat na verloop van tijd werk heeft gevonden. Bij statushouders vanaf de statusverlening, bij Oekraïners na aankomst in Nederland. De algemene beroepsbevolking is toegevoegd ter vergelijking.



Bron: CBS (eigen bewerking SER)

2.1.2 Talentbenutting, doorgroei en gevaar van lock-in

De SER constateert twee vormen van onderbenutting. Allereerst blijft de arbeidsparticipatie in kwantitatieve zin achter: het percentage nieuwkomers dat werkt. Daarnaast is er een *kwalitatieve* mismatch: een discrepantie tussen de talenten en ambities van nieuwkomers en het werk dat zij doen. Veel nieuwkomers betreden – net als een aanzienlijk deel van de beroepsbevolking – de arbeidsmarkt door in eerste instantie eenvoudig werk te gaan doen op flexibele basis, bijvoorbeeld via uitzendwerk. Eenvoudig werk kan een zinvol begin zijn om in te groeien op de arbeidsmarkt en (financiële) autonomie te verwerven. Voor statushouders en Oekraïense ontheemden geldt echter, dat zij ook na langere tijd vaak actief blijven in eenvoudig (uitzend)werk, dat geen recht doet aan hun opleiding, ervaring en ambities. Voor hen is eenvoudig werk vaak geen opstap naar een betere vervolgbaan.¹⁷

Wanneer gerichte begeleiding, ontwikkelmogelijkheden en een talige omgeving ontbreken, ontstaat het gevaar van een 'lock-in': het niet doorgroeien naar werk dat past bij hun opleidingsniveau, talenten en ervaringen. Dit speelt bij statushouders met een opleiding en zeer nadrukkelijk bij Oekraïense ontheemden. Zij werken vaak onder

¹⁶ CBS (2025) Oekraïense vluchtelingen, 1 mei 2025. Centraal Bureau voor de Statistiek, maatwerktabellen SZW. Beschikbaar via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2025/39/oekraïense-vluchtelingen-1-mei-2025>,

¹⁷ Evaluatie Wet Inburgering 2021. Algemene Rekenkamer (2026) Onbenut potentieel, a.w. Zie ook: Divosa/KIS (2024) Benchmark Statushouders & Inburgering. Jaarrapportage statushouders 2024. Beschikbaar via: <https://www.divosa.nl/publicaties/benchmark-statushouders-inburgering-jaarrapportage-statushouders-2024/samenvatting>

hun gemiddeld hoge opleidingsniveau, vaak in tijdelijke (uitzend)banen.¹⁸ De onzekerheid die bij een tijdelijke rechtspositie hoort, belemmert op dit moment werkgevers om te investeren in doorontwikkeling. Dat is individueel en maatschappelijk onwenselijk.¹⁹

De val van het eerste baantje

Uit gesprekken met statushouders en Oekraïense ontheemden komt telkens hetzelfde patroon naar voren: wie eenmaal werk heeft gevonden, raakt de ondersteuning kwijt. De financiering voor taalonderwijs stopt, de begeleiding neemt af en zeker als een uitkering eindigt raakt iemand uiteindelijk uit beeld. De vrouw uit de proloog werkt ondanks vijftien jaar ervaring als chirurg als psychiatrisch assistent, studeert 's nachts en zoekt zelf contact met ziekenhuizen. Een man met een academische achtergrond in journalistiek en beleid ontving van de gemeente de tip om in een supermarkt te gaan werken. Een man uit Syrië die als docent engineering aan een universiteit werkte, ging in Nederland aan de slag als pakketbezorger. In al deze gevallen is de kans op doorgroei beperkt. Niet door een gebrek aan motivatie, maar omdat arbeidstoeleiding in de praktijk meer gericht is op werk vinden dan op talent ontwikkelen en benutten.

Vrouwelijke nieuwkomers: extra achterstand

De arbeidsparticipatie van vrouwelijke nieuwkomers ligt (aanzienlijk) lager dan die van mannelijke.²⁰ Mannen zijn kansrijker op de arbeidsmarkt vanwege werkervaring en een langere verblijfsduur, maar ook vanwege genderrollen en -normen. Zorgtaken spelen daarbij mee: voor alleenstaande moeders is de combinatie van werk en zorg moeilijk. Veel vrouwen doorlopen bovendien een langer voortraject gericht op talentverkenning, zelfvertrouwen en basisvaardigheden. Wel stijgt de arbeidsparticipatie van vrouwen sneller dan die van mannen.²¹ Ook werken vrouwelijke nieuwkomers vaker dan in hun herkomstlanden het geval was. Relatief veel Oekraïense vrouwen hebben werk: zij werken (59 procent) bijna even vaak als mannen (62 procent). Relatief veel vrouwen met recente werkervaring kwamen naar Nederland, waar velen direct toegang kregen tot banen in horeca, schoonmaak en logistiek. Deze banen gaan vaak gepaard met (bestaans-)onzekerheid en beperkte ontwikkelmogelijkheden.

Om de arbeidsparticipatie van vrouwelijke nieuwkomers verder te vergroten is een op vrouwen gerichte, gendersensitieve aanpak nodig. Onderzoek van het SCP laat zien dat vrouwen vaker achterblijven door de combinatie van zorgtaken, een latere arbeidsmarktoriëntatie, gezondheidsproblemen en een lager taalniveau, terwijl juist een korte en actieve opvangperiode, vroege taalverwerving, succesvolle inburgering en een snelle toeleiding naar werk de kans op duurzame arbeidsparticipatie vergroten. Uit recent praktijkonderzoek blijkt ook dat vrouwen minder profiteren van het reguliere

¹⁸ SEO (2025) Economische bijdrage van ontheemden uit Oekraïne in Nederland. Impact, invloedsfactoren en toekomstscenario's. En: Regioplan (2023), Oekraïense vluchtelingen op de arbeidsmarkt.

¹⁹ Rusinovic, K. & Ham, M. (2023) Statushouders met onzeker werk: kwetsbaar maar veerkrachtig. Sociale Vraagstukken, 2023. Zie ook: Regioplan (2023) Oekraïense vluchtelingen op de arbeidsmarkt – succesfactoren bij arbeidsmarktintegratie. Regioplan/Instituut Gak, Amsterdam. Beschikbaar via: <https://www.openembassy.nl/wp-content/uploads/2024/05/22131-Eindrapport-Oekraïense-vluchtelingen-op-de-arbeidsmarkt-Regioplan-21dec23-1-1.pdf>

²⁰ Tussen 2014 en 2024 kregen ongeveer 70.000 vrouwen een verblijfsstatus. Van hen is 22% aan het werk. Beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2026/05/29/kabinet-gaat-meer-vrouwelijke-statushouders-aan-het-werk-helpen>. Oekraïense vrouwen in Nederland werken ongeveer net zo veel als Oekraïense mannen.

²¹ Zie ook <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2026/05/29/kabinet-gaat-meer-vrouwelijke-statushouders-aan-het-werk-helpen>

inburgeringstraject dan mannen, waardoor een aanvullend arrangement nodig is.²² Het onderzoek laat zien dat begeleiding het meest effectief is als gemeenten bij elke vrouw kijken naar talenten, ambities en persoonlijke omstandigheden, in plaats van een standaard re-integratietraject. Daarbij zijn intensieve persoonlijke begeleiding, groepsgerichte ondersteuning, aandacht voor gezondheid en empowerment, toegankelijke kinderopvang, samenwerking met werkgevers en duurzame matching naar passend werk cruciale succesfactoren.²³

Vooral in sectoren waar de arbeidsmarktkrapte groot is én doorgroeimogelijkheden bestaan – zoals zorg en welzijn, kinderopvang, onderwijs, techniek, ICT, logistiek en het midden- en kleinbedrijf – kunnen duale leerwerktrajecten, praktijkleren, taal op de werkvloer en gerichte begeleiding ervoor zorgen dat vrouwelijke asielzoekers, statushouders en Oekraïense ontheemden niet alleen sneller, maar ook duurzaam en op een bij hun opleiding en ervaring passend niveau aan het werk komen. Daarmee wordt niet alleen hun economische zelfstandigheid versterkt, maar wordt ook talent beter benut voor maatschappelijke opgaven en personeelstekorten.

Belemmeringen voor jongeren bij onderwijs

Oekraïense jongeren gelden formeel niet als EU-studenten in het hoger onderwijs en komen daarom niet in aanmerking voor het wettelijk collegegeld (2.694 euro) en de hoger onderwijsinstellingen krijgen ook geen rijksbekostiging voor deze studenten. Oekraïense studenten betalen daarom het instellingscollegegeld, dat door instellingen zelf wordt vastgesteld om de opleidingskosten te kunnen dekken (10.000 tot 30.000 euro per jaar). Hoger onderwijsinstellingen kunnen ervoor kiezen om Oekraïense studenten het wettelijk collegegeld te laten betalen (in de huidige situatie zou dat betekenen dat deze instellingen het verschil in kosten zelf moeten dragen).

Een aantal onderwijsinstellingen werkt samen met de Stichting voor Vluchteling-Studenten (UAF). Het UAF beheert een fonds waarmee een beperkt aantal studenten (250 studenten in 2025) toegelaten kan worden tegen het wettelijk collegegeld, door het resterende bedrag bij te leggen. Het kabinet is voornemens om vanaf augustus 2027 de Oekraïense studenten onder de regeling van het wettelijk collegegeld te laten vallen. Wat dat betekent voor de bekostiging van de instellingen is nog niet duidelijk, maar het is ongewenst dat instellingen dan het verschil in kosten zelf moeten dragen.

Het mbo wordt wel bekostigd voor studenten uit de Oekraïne. In het mbo wordt gewerkt aan een voorstel voor een mbo-leerroute voor jonge nieuwkomers, waarin het verder leren van taal met beroepsvaardigheden en andere basisvaardigheden zoals burgerschap wordt geïntegreerd.

2.1.3 Arbeidsmarktpositie: meer onzekerheid, extra kwetsbaar

Asielzoekers en Oekraïense ontheemden hebben een relatief kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Dat heeft te maken met onzekerheid rondom hun verblijfsstatus, de vele verhuizingen (als gevolg van beperkte opvangcapaciteit) en het verharde maatschappelijke debat over asielopvang. Dit maakt het moeilijk om een bestaan op te bouwen en vergroot de kwetsbaarheid rondom mentale gezondheid, terwijl het risico op mentale problemen vanwege hun verleden hoe dan ook al relatief groot is. Naar schatting 13% tot 25% van de Nederlandse statushouders ontwikkelt een

²² SCP (2021), *Met beleid van start. Over de rol van beleid voor ontwikkelingen in de positie en leefsituatie van Syrische statushouders*.

²³ Zie: <https://www.han.nl/nieuws/2026/01/begeleiding-voor-vrouwelijke-statushouders-naar-werk>

posttraumatische stressstoornis (PTSS) of een depressie.²⁴ Meta-onderzoek naar de impact van de asielketen toont aan dat iedere extra maand wachten in onzekerheid gepaard gaat met een 15% hoger risico op het ontstaan van een depressieve stoornis.²⁵

Ook lopen nieuwkomers – net als anderen met een migratieachtergrond – relatief vaak aan tegen discriminatie, zowel vanuit de samenleving, in het sollicitatieproces als op de werkvloer.^{26 27} Discriminatie werkt stigmatiserend en verlaagt ook iemands motivatie en arbeidsmarktkansen, zowel bij het vinden van werk als het doorgroeien naar volwaardig werk. Daarom is de aanpak van arbeidsdiscriminatie juist voor de volwaardige arbeidsparticipatie van nieuwkomers van groot belang.

Veel asielzoekers zijn vanwege het ontbreken van een verblijfsstatus ook op financieel vlak relatief kwetsbaar.²⁸ Zij hebben geen recht op een bijstandsuitkering en moeten, als ze eenmaal inkomen uit werk genereren, als gevolg van Regeling Eigen Bijdrage Asielzoekers (REBA) bijdragen aan hun verblijfskosten. Zeker met deeltijdcontracten op flexibele basis kan dit tot financiële problemen leiden. Deze combinatie van onzekerheid, (mentale)gezondheidsrisico's, financiële kwetsbaarheid, maatschappelijke verharding en onbekendheid met de eigen rechten, maakt asielzoekers relatief kwetsbaar op de arbeidsmarkt.

De arbeidsmarktpositie van nieuwkomers is ook na plaatsing kwetsbaar. De werkzekerheid is beperkt; bij laagconjunctuur of reorganisatie zijn nieuwkomers als eerste kwetsbaar. Specifieke cijfers over risico's voor statushouders en Oekraïners zijn er niet. In algemene zin geldt dat werkenden met een migratieachtergrond vaker een lager inkomen hebben, vaker in deeltijd en zonder vast contract werken, minder regie, sociale steun en ontwikkelmogelijkheden ervaren, en een grotere kans hebben op discriminatie en een hoge fysieke en sociale belasting.²⁹ De armoedecijfers zijn relatief hoog. Nieuwkomers werken relatief vaak in flexconstructies.³⁰ Constructies die volgens de Arbeidsinspectie gepaard gaan met een hoger risico op misstanden. Nieuwkomers zijn daardoor ook op deze wijze extra kwetsbaar voor misstanden. Daarnaast is de drempel om het eigen recht te kunnen halen vaak groot. Het verbeteren van de toegang tot de arbeidsmarkt voor nieuwkomers moet daarom ook voorzien in de bescherming tegen misbruik en het informeren over de rechten.

²⁴ Pharos (2016) Kennissynthese gezondheid van nieuwkomende vluchtelingen en indicaties voor zorg, preventie en ondersteuning.

²⁵ Atmar, K, R.S. Boerma (2024) Wachten in onzekerheid: de psychische tol van langdurige asielprocedures.

²⁶ SCP (2021) Open armen en dichte deuren. Percepties van Syrische en Eritrese statushouders over hun sociaal-culturele positie in Nederland.

²⁷ Kennisplatform Inclusief Samenleven (2024) Barrières op de werkvloer. Ervaringen van werknemers met en zonder migratieachtergrond vergeleken.

²⁸ Verwey-Jonker Instituut (2025), Drs. M. de Gruijter et al, De ondersteuning van asielzoekers en statushouders richting financiële (zelf)redzaamheid.

²⁹ De Winter-Koçak, S., Yassine, D. & Stobbe, E. (2023) De arbeidsmarktpositie van werkenden met een migratieachtergrond: wat is er tot nu toe bekend? Kennisplatform Inclusief Samenleven (KIS)/Verwey-Jonker Instituut, januari 2023. Beschikbaar via: <https://www.kis.nl/publicatie/de-arbeidsmarktpositie-van-werkenden-met-een-migratieachtergrond-wat-er-tot-nu-toe-bekend>

³⁰ In SER MLT is aangegeven dat flex- en tijdelijke constructie minder de norm moeten worden. Zie: SER (2021) Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving. Sociaal-economisch beleid 2021-2025 (MLT-advies). Sociaal-Economische Raad, Den Haag. Beschikbaar via: <https://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/10-00/2021/zekerheid-voor-mensen>

Als eerste weg bij reorganisatie

Een digitaal marketeer uit Oekraïne vertelt hoe hij bij een reorganisatie als eerste zijn baan verloor. Een tandarts verloor na drie jaar zijn functie, waarbij zijn contract simpelweg niet werd verlengd – zonder helder opgegeven reden. Een softwareontwikkelaarster doorloopt steeds dezelfde cyclus: twee tijdelijke contracten, dan weer werkloos, opnieuw solliciteren zonder reacties. De juridische onzekerheid rond verblijfsstatus speelt hierin een rol, maar ook het ontbreken van opgebouwd netwerk en informele bescherming die vaste werknemers wél hebben. Sommige werkgevers die in woord investeren in nieuwkomers, trekken zich in de praktijk terug zodra de conjunctuur tegenzit of een vaste aanstelling in zicht komt. De kwetsbaarheid zit niet alleen in het vinden van werk, maar in het houden ervan.

De komst van de Wet Toelating Terbeschikkingstelling van Arbeidskrachten (Wtta) per 1 januari 2027 kan helpen om misbruik met uitzendwerk te voorkomen. De wet biedt mogelijkheden om bonafide en malafide uitzendorganisaties te onderscheiden. De SER onderschreef eerder al de noodzaak van de WTTA en meent dat de wet zal helpen om misbruik van nieuwkomers in uitzendbanen tegen te gaan.³¹

Aandacht voor cultuurverschillen

Het is goed even stil te staan bij de impact van cultuurverschillen op arbeidsparticipatie. Het voert te ver om hier in dit advies uitgebreid op in te gaan maar twee aspecten willen we, naar aanleiding van gesprekken met statushouders, hier aanstippen. Arbeidsparticipaties van vrouwen is niet in alle culturen vanzelfsprekend. Als wij sturen op arbeidsparticipatie is het goed om ons daarvan bewust te zijn. Zeker voor vrouwen uit een oudere generatie liggen hier drempels. Of voor vrouwen waarvan verwacht wordt dat ze de zorg voor een groot gezin op zich nemen. Jonge vrouwen kunnen in arbeidsparticipatie juist een kans zien. Dat kan voor spanning in hun eigen gemeenschap of gezin zorgen. Wat ook voor spanning of onbegrip kan zorgen is dat mannen in Nederland niet automatisch meer in aanzien staan dan vrouwen, ook niet op de werkvloer. De gelijkwaardige behandeling van mannen en vrouwen op de werkvloer is niet voor alle mannen uit niet-Nederlandse culturen vanzelfsprekend. Dat kan tot onbegrip leiden tussen collega's of tussen medewerkers en leidinggevendenden.

2.2 Initiatieven

Steeds meer bedrijven zien het belang van professionals met een vluchtachtergrond.³² Dat leidt tot steeds meer initiatieven op het gebied van werk, opleiding en taal.³³ Steeds meer werkgevers zetten – zowel vanuit maatschappelijke betrokkenheid als arbeidsmarktkrapte – programma's op om statushouders en Oekraïners naar werk te begeleiden. In (tekort)sectoren als bouw, techniek, logistiek, land- en tuinbouw en zorg zijn sectorale instroomprogramma's ontwikkeld voor nieuwkomers. Het Aanvalsplan Techniek biedt een concrete manier voor collectieve afspraken, waarvan anderen kunnen leren. Ook zijn ondernemingen en organisaties in toenemende mate betrokken bij het aanbieden van (vak)taaltrajecten en regionale en sectorale matching en toeleiding naar werk.³⁴

³¹ SER (2025) Arbeidsmigratie naar waarde. Minder waar het kan, beter waar het moet.

³² SER Diversiteit in bedrijf (2022) Statushouders en werk. Een praktische gids voor werkgevers. Charterdocument.

³³ Een overzicht van projecten op het gebied van werk, opleiding en taal is te vinden op: www.ser.nl/nl/thema/werkwijzer-vluchtelingen/initiatieven-werken.

³⁴ Voorbeelden zijn: NewBees, RefugeeHub, OpenEmbassy, VluchtelingenWerk Nederland, Refugee Talent Hub. Zie voor een uitgebreid overzicht de SER-werkwijzer: <https://www.ser.nl/nl/thema/werkwijzer-vluchtelingen/initiatieven-werken>.

Praktijkvoorbeeld: Aanvalsplan bouw, energie en techniek (2025)

Sociale partners in bouw, energie en techniek hebben zich verbonden aan een concrete instroomdoelstelling voor statushouders. Bedrijfsvakscholen bieden versnelde leer-werkroutes, vaak in samenwerking met ROC's. O&O-fondsen co-financieren voor. Gemeenten ondersteunen met resultaatfinanciering (waarmee O&O fondsen bij succes weer opnieuw kunnen investeren). Dit type afspraken kan — breed ingezet — de instroom in tekortsectoren structureel versnellen.

Ook is er steeds meer ondersteunend beleid voor inburgering en

arbeidsparticipatie. De Wet inburgering 2021 markeert een stap vooruit: gemeenten zijn verantwoordelijk geworden voor de inburgering en het persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP) biedt een basis voor de menselijke maat. De oprichting van regionale werkcentra biedt kansen voor betere samenwerking tussen gemeenten, UWV, onderwijs en werkgevers.

Beleidshistorie inburgering en werk statushouders

Vanaf 2015 verschoof het beleid rond arbeidsparticipatie van statushouders van experimenten naar structurele sturing. Aanvankelijk werden lokale pilots opgestart, die taalverwerving met werk combineerden.³⁵ Die markeerden de omslag van 'eerst inburgeren, dan werk' naar een benadering waarbij taalverwerving, participatie en werk parallel werden opgezet. Met de Nieuwe Wet Inburgering (2021) werd arbeidsparticipatie formeel onderdeel van het inburgeringsstelsel, onder regie van gemeenten. Ook startte in die periode het landelijk programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA), gericht op werkgeversgedrag, inclusief HR-beleid en het behoud van mensen met een migratieachtergrond. In 2023 volgde het Plan van Aanpak Statushouders aan het Werk, gericht op het wegnemen van belemmeringen rond o.a. regionale matching, diplomawaardering en kinderopvang.

Toch blijft versnelling en opschaling uit. Goede voorbeelden verschillen sterk naar focus, ambitieniveau en doelgroep.³⁶ Initiatieven zijn vaak afhankelijk van tijdelijke projectgelden en individueel enthousiasme van trekkers. Er is geen basisinfrastructuur die altijd en overal beschikbaar is.

Versnippering als dagelijkse werkelijkheid

Versnippering is geen abstract beleidsprobleem – het is wat mensen dagelijks ervaren. Een statushouder in Leiden ontdekte via vrienden dat er professioneel taalonderwijs bestond; niet via de gemeente of een officiële instantie, maar via een toevallig gesprek. Een vrouw die via een inburgeringstraject werkte aan haar taalvaardigheid verloor de financiering zodra zij een eerste baan vond – terwijl zij nog ver verwijderd was van het taalniveau dat zij voor haar beroep nodig had. Deelnemers aan groepsgesprekken geven unisono aan: "Wij moeten alles zelf uitzoeken." De goede initiatieven bestaan, maar ze zijn niet overal, niet altijd en niet voor iedereen bereikbaar.

³⁵ Tinnemans, K., Van Gent, E., Avrić, B. & De Groot, N. (2020) Wat werkt bij arbeidsparticipatie statushouders? Kennisplatform Inclusief Samenleven (KIS)/Verwey-Jonker Instituut, Utrecht. Beschikbaar via: <https://www.verwey-jonker.nl/publicatie/wat-werkt-bij-arbeidsparticipatie-statushouders-2/>

³⁶ SER (2021) Leerwerktrajecten voor personen met een migratieachtergrond in de praktijk: een inventarisatie van opschalingsmogelijkheden.

2.3 Internationale voorbeelden, wat kunnen we ervan leren?

Nederland is niet het eerste land dat zoekt naar effectieve manieren om nieuwkomers snel en duurzaam naar werk te begeleiden. Vier Europese landen en de Vlaamse regio hebben relevante programma's ontwikkeld met concrete lessen voor de Nederlandse situatie. Twee thema's lopen als een rode draad door alle aanpakken: de waarde van parallelle in plaats van volgtijdelijke trajecten van werk, taal en scholing tegelijk en de noodzaak van actieve werkgeversbetrokkenheid van meet af aan.

Zweden — Fast Tracks (Snabbspår)

Zweden ontwikkelde vanaf 2015 sectorspecifieke 'snelwegen' naar werk voor statushouders in beroepen met personeelstekorten: zorg, onderwijs, techniek en transport. De kern is dat diplomawaardering, sectorspecifieke taaltraining en werkplekleren niet achtereenvolgens maar gelijktijdig worden georganiseerd, direct gekoppeld aan een werkgever. De publieke arbeidsvoorziening (Arbetsförmedlingen) coördineert de uitvoering; werkgeversorganisaties en vakbonden maken gezamenlijk afspraken over de inhoud en erkenning van de trajecten. Beroepsorganisaties beoordelen buitenlandse diploma's en definiëren aanvullende eisen voor gereguleerde beroepen. Evaluaties laten zien dat de sectorspecifieke aanpak leidt tot snellere uitstroom naar werk dan reguliere inburgering, met name voor hoger opgeleide deelnemers. Een deel start aanvankelijk onder niveau, maar stroomt door naar passende functies. Het programma is minder effectief voor lager opgeleiden en sterk gereguleerde beroepen.³⁷ De les voor Nederland: een sectorgerichte parallelle aanpak met werkgevers als actieve partner en niet als eindafnemer, werkt aantoonbaar beter dan volgtijdelijke trajecten. Juist voor tekortsectoren liggen hier directe kansen.

Duitsland — Job-Turbo

In 2023 introduceerde Duitsland de Job-Turbo: een programma waarbij vluchtelingen en Oekraïense ontheemden al bij een taalniveau van A2/B1 aan het werk worden geholpen, terwijl taalverwerving op de werkvloer doorgaat. Lokale Jobcenter zijn de spil van de uitvoering: zij stellen bindende integratieplannen op, verzorgen intensief casemanagement en organiseren directe matching via 'Job Turbo Action Days' met werkgevers in tekortsectoren als zorg, ambachten en IT. De federale overheid stelt het wettelijk kader en de financiering; taalaanbieders verzorgen beroepsgericht onderwijs parallel aan het werk. In de eerste uitvoeringsperiode (2023–2024) vonden circa 200.000 vluchtelingen werk via het programma.³⁸ De les voor Nederland: wachten op een volledig taalniveau is niet nodig en kostbaar. Het drie-fasen model (oriëntatie > plaatsing > doorontwikkeling) en het bindend integratieplan van het Jobcenter bieden een concreet uitvoeringsmodel dat aansluit op de regierol die de SER voor gemeenten en werkcentra bepleit.

Denemarken — IGU-programma en regionale plaatsing

Denemarken — IGU-programma en regionale plaatsing
Denemarken koppelt de huisvesting van nieuwkomers actief aan regionale arbeidsmarktkansen: vluchtelingen worden geplaatst in gemeenten waar hun profiel aansluit bij de lokale vraag. Gemeenten zijn wettelijk verantwoordelijk voor een introductieprogramma waarin taalonderwijs, coaching en banen met loonsubsidie nauw zijn verweven. Het IGU-programma (Integrationsgrunduddannelse) biedt vluchtelingen een twee jaar durend leer-werktraject in samenwerking met werkgevers en onderwijsinstellingen, die samen het formele opleidingsdeel verzorgen. Evaluaties laten

³⁷ UNESCO Lifelong Learning Toolkit; Tandfonline (2023), doi:10.1080/14767724.2023.2242279.

³⁸ BMAS Duitsland, Job-Turbo informatieblad (Engels); EMN (2025) Asylum and Migration Overview 2024, p. 64; OESO International Migration Outlook 2025.

zien dat IGU-deelnemers sneller arbeidsmarktrijp worden en gemakkelijker werk vinden dan deelnemers in reguliere trajecten. Kanttekening: overkwalificatie blijft een structureel probleem. Hoogopgeleide vluchtelingen werken relatief vaak onder hun niveau.³⁹ De les voor Nederland: de koppeling van huisvesting aan regionale arbeidsmarktkansen zoals de snelle regionale koppeling die in dit advies wordt bepleit, heeft in Denemarken aantoonbaar effect. Het IGU-model biedt een concreet sjabloon voor leer-werktrajecten in samenwerking met werkgevers en het mbo.

Oostenrijk — Competence Check

Oostenrijk zet als eerste stap in op een uitgebreide vroegtijdige Competence Check: kennis, vaardigheden en werkervaring van nieuwkomers worden systematisch in kaart gebracht nog vóór enige route naar werk of opleiding wordt ingezet. De publieke arbeidsbemiddelingsdienst (AMS) voert de check uit, stelt individuele trajecten op en benadert werkgevers actief op basis van het opgestelde profiel. Mentoringprogramma's ondersteunen nieuwkomers bij het opbouwen van professionele netwerken en het leren kennen van de informele arbeidsmarktcultuur. Vroege competentiecheck leidt aantoonbaar tot snellere en beter passende plaatsing. Beperkend blijven taalachterstanden en trage diplomaprocedures, die ook in Oostenrijk de uitstroom vertragen.⁴⁰ De les voor Nederland: het systematisch en gestandaardiseerd in kaart brengen van competenties bij aankomst in het persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP) zoals dit advies bepleit, werkt, mits de publieke arbeidsbemiddeling voldoende capaciteit heeft om het profiel ook daadwerkelijk te benutten.

Vlaanderen — Turboplan Integratie en Werk

De Vlaamse overheid introduceerde in 2023 een Turboplan met tien concrete acties voor snellere arbeidsmarktintegratie van nieuwkomers. Twee elementen zijn bijzonder relevant: een verplicht leertraject voor laagopgeleide nieuwkomers, uitgevoerd door de Vlaamse openbare dienst voor arbeidsbemiddeling (VDAB) in proeftuinen in Antwerpen, Gent en Brussel, en ondersteuning van werkgevers bij de invoering van Nederlands op de werkvloer. Het leertraject combineert basisvaardigheden, taalverwerving en beroepsgerichte opleiding met intensieve begeleiding. Effectiviteitsdata zijn nog niet beschikbaar; de proeftuinen lopen vanaf 2024. De Vlaamse Sociaal-Economische Raad (SERV) onderschrijft de ambitie maar waarschuwt dat de nadruk te sterk ligt op verplichtingen voor nieuwkomers en te weinig op de verantwoordelijkheid van overheid en werkgevers.⁴¹ De les voor Nederland: het Vlaamse leertraject biedt een bruikbaar kader voor de laagopgeleide doelgroep, voor wie reguliere instrumenten onvoldoende aansluiten. De SERV-kritiek is ook voor Nederland relevant: zonder voldoende capaciteit bij gemeenten en werkcentra is een verplichtend systeem niet uitvoerbaar. Eerst de basisinfrastructuur op orde, dan aanvullende verplichtingen.

Vier inzichten keren terug in alle beschreven landen. Ten eerste werkt parallel beter dan volgtijdelijk: werk, taal en scholing hoeven niet na elkaar te worden georganiseerd: wie op A2/B1-niveau communiceert, kan beginnen, mits goed begeleid. Ten tweede: werkgevers hebben een hoofdrol. In alle succesvolle programma's zijn zij actief betrokken bij de inrichting van trajecten, niet alleen als afnemer aan het einde. Vervolgens is vroege competentiemeting de sleutel: een gestandaardiseerde scan bij aankomst maakt snellere en beter passende matching mogelijk. En tot slot vragen laagopgeleiden een eigen aanpak: fast-track programma's werken primair voor hoger opgeleiden; zonder specifiek aanbod voor wie ver van de arbeidsmarkt staat, valt deze groep structureel buiten de boot.

³⁹ Regioplan (2020) Arbeidsparticipatie hoogopgeleide vluchtelingen, eindrapport.

⁴⁰ Regioplan (2020) Arbeidsparticipatie hoogopgeleide vluchtelingen, eindrapport.

⁴¹ SERV-advies 27 november 2023: Conceptnota Turboplan beter inburgeren en sneller aan het werk (kenniswest.be); Vlaamse overheid, publicatie 62333.

3. STRAKS: Naar een doorgaande lijn

3.1 Streefbeeld

De SER wil bevorderen dat nieuwkomers volwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving, het liefst via werk of onderwijs. Dat doen we in het besef dat een ambitieuze baan- of opleidingswens niet voor iedereen is weggelegd: door een vluchtgeschiedenis kan (fysieke of psychologische) zorg, of werk met lage belasting meer passend zijn. Maar nieuwkomers voor wie dat haalbaar is, moeten op basis van vrijwilligheid kunnen doorstromen naar perspectiefrijk werk onder goede arbeidsvoorwaarden, dat recht doet aan hun talenten en ambities. Het is in een ieders belang om de ambitie op dat vlak op te schroeven. Veel nieuwkomers zijn bij aankomst gemotiveerd om die stap te zetten. Snelheid van plaatsing is daarbij geen doel op zich, wél snelheid van beginnen: elke vertraging leidt tot kosten en motivatieverlies.

De ambitie van dit advies is om bij te dragen aan het ontstaan van een doorgaande lijn van aanmelding tot (vol)waardige arbeidsparticipatie. We stellen meteen voorop dat regionale en sectorale samenwerking en initiatief leidend moet blijven: dáár moet de match tussen organisatie en nieuwkomer ontstaan, en dáár is ook de cruciale kennis en ervaring beschikbaar over de regionale arbeidsmarkt, opgaven en nieuwkomerspopulatie.⁴² Landelijke sociale partners en gemeenten willen stimuleren en faciliteren dat over samenwerkingen heen overal een structurele, toegankelijke en voorspelbare aanpak kan ontstaan. Ook moet lerend vermogen ontstaan om aanpakken te (blijven) vernieuwen, versnellen en verbeteren, en om door actoren aangedragen knelpunten landelijk te adresseren.

Die doorgaande lijn bestaat uit vier in samenhang georganiseerde elementen:

- 1. Scan en diagnose:** beeldvorming om in een zo vroeg mogelijk stadium zicht te krijgen op persoonlijke ambities, affiniteit en mogelijkheden van nieuwkomers. Die informatie biedt een basis voor een participatiedoel en stappen daarnaartoe.
- 2. Geïntegreerd aanbod:** een realistische combinatie van werk/onderwijs, taal en inburgering. Werk kan overigens ook zijn: ondernemerschap (zie kader: Faciliteren van ondernemerschap).
- 3. Voorbereiding:** inzet van eventuele voorbereidende arrangementen (**voorschakeltrajecten**) om – voor wie dat gewenst en haalbaar is – de stap naar werk op niveau te kunnen zetten.
- 4. Dóórontwikkeling: verdere ontwikkeling** en doorstroom nadat eenmaal de stap naar werk gezet is.

Deze elementen vormen samen een 'basisinfrastructuur', waarvan decentrale partijen gebruik kunnen maken. Hoe de route naar participatie er vervolgens uit ziet en welke actor welke rol vervult, is maatwerk dat per regio en sector verschilt. Bestaande samenwerking en organisatie moet leidend zijn. Dat past ook bij de (beleids)vrijheid van gemeenten, sociale partners en anderen. Het idee van de doorgaande lijn is om te stimuleren, dat deze vier elementen op een structurele wijze decentraal beschikbaar zijn – en op die manier bestaande samenwerkingen te faciliteren. Per saldo moet dat ertoe leiden dat in die decentrale ondersteuning van nieuwkomer én werkgever meer regie, slagkracht en samenhang ontstaat.

Als het lukt om arbeidstoeleiding van nieuwkomers soepeler, aantrekkelijker en vanzelfsprekender te maken, biedt dat volop kansen. Allereerst voor het

⁴² SER Noord Nederland (2025) Bouwen aan bestaanszekerheid. Werk voor asielzoekers en statushouders op de Noordelijke arbeidsmarkt.

perspectief en de zelfredzaamheid van nieuwkomers, die op zoek zijn naar een plek in de samenleving. Maar ook voor een inclusieve economie die al het beschikbare talent goed kan gebruiken, en voor een maatschappelijke benadering die maatschappelijk draagvlak vergroot, en overlast en maatschappelijke kosten voorkomt.

3.2 De vier elementen nader beschouwd

Element 1. Scan en diagnose.

Van iedere nieuwkomer die mag werken, moet in een zo vroeg mogelijk stadium een persoonlijk profiel worden opgesteld met talenten en ambities. Dit moet een sluitende aanpak worden, bedoeld voor *alle* statushouders, Oekraïense ontheemden en kansrijke asielzoekers die toegang krijgen tot de arbeidsmarkt. Het profiel bestaat uit vaardigheden, opleiding, werkervaring, taalvaardigheid, arbeidsperspectief en persoonlijke ambities.

Die scan (beeld van de persoon) en diagnose (beeld van geschikte route/activiteiten) moet worden uitgevoerd onder regie van gemeenten. Het afnemen ervan moet zo dicht mogelijk plaatsvinden bij de nieuwkomer zoals nu gebeurt in de Meedoen balies op een aantal COA-locaties. Voor Oekraïners is dat dicht bij hun huisvesting in de gemeentelijke opvang, bij asielzoekers bij voorkeur in het aanmeldcentrum en in elk geval niet later dan bij (eerste) plaatsing in een AZC. Het profiel vormt de basis voor het persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP). Ook Oekraïense ontheemden zou een persoonlijk plan moeten worden opgesteld.

Bij het inburgeringsplan past een skillspaspoort.⁴³ Vaardigheden van nieuwkomers komen niet altijd tot uitdrukking in diploma's en het verzamelen en waarderen van die diploma's is bovendien niet altijd mogelijk. Daarom moet in het PIP meer dan nu ruimte ontstaan voor vaardigheden en informele (anders of niet gekwalificeerde) werkervaring van de nieuwkomer. Al veel langer maakt de SER zich hard voor een meer skills gerichte toeleiding naar werk, maar juist ook voor deze doelgroep biedt dat kansen. Een basisvoorwaarde voor een valide skillspaspoort is een erkend, dekkend en kwalitatief goed systeem om vaardigheden te erkennen. Daarvoor is het van belang dat de (publieke en private) betrokken partijen voortvarend afspraken maken over standaarden en werkwijze.

Om te voorkomen dat bij iedere overgang in de asielketen een nieuwe intake moet plaatsvinden, is het zaak een PIP overdraagbaar te maken tussen IND, COA en gemeenten. De samenwerking Verbetering Uitwisseling Matchingsgegevens (VUM) kan daarbij behulpzaam zijn.⁴⁴ Tot deze VUM gerealiseerd is, zijn nieuwkomers en hun persoonlijke begeleiders de (over)drager van deze informatie. Het PIP wordt dan uitsluitend gebruikt voor de koppeling met passend werk. Nieuwkomers worden geïnformeerd over hun privacy rechten, moeten toestemming geven voor het delen van hun gegevens en kunnen daarvoor geen druk ervaren.

Element 2. Geïntegreerd aanbod van werk/onderwijs, taal en inburgering.

De SER wil dat geïntegreerde duale trajecten de norm worden voor nieuwkomers, die in staat zijn een traject richting werk te volgen. Op dit

⁴³ Een skillspaspoort is een overzicht van iemands vaardigheden, competenties, werkervaring, opleidingen en leerervaringen. Het maakt zichtbaar wat iemand daadwerkelijk kan, ook buiten formele diploma's om.

⁴⁴ VUM is een samenwerking tussen VNG, UWV en het Ministerie van SZW om soepele gegevensuitwisseling over bemiddeling naar werk te bevorderen. Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI) beheert de afspraken (inclusief privacyaspecten) en gegevensstandaard hierover.

moment zijn werk/onderwijs, taal en inburgering vaak gescheiden werelden met conflicterende doelen en planningen, ondanks dat de invoering van de Wet Inburgering 2021 tot verbeteringen leidt. Met het combineren van de trajecten moet voortdurend gestuurd worden op kwaliteit van begeleiding, taal en werk/opleiding. Een door overheid en gemeenten gedeeld beeld van wat onder goede kwaliteit wordt verstaan (kwaliteitscriteria), beperkt de verschillen (in kwaliteit) tussen gemeenten. De SER adviseert om vanuit de overheid en in samenwerking met de VNG verder te verkennen welke aanvullende maatregelen mogelijk zijn om de grote kwaliteitsverschillen tussen gemeenten te beperken en gemeenten ertoe prikkelen om kwaliteit genoeg mee te wegen.

De SER vindt ook dat werk in de vestigingsbeslissing vanuit het aanmeldcentrum zwaarder moet meewegen. In de koppeling van statushouders aan een gemeente speelt het arbeidsmarktprofiel al mee (al blijkt in de praktijk de gemeentelijke taakstelling vaak leidend). Mocht het hebben van een baan of een concreet baanaanbod zwaarder meewegen, dan zou dat de onzekerheid voor werkgevers verlagen om daarop voor te sorteren.

Inburgering en werk zijn alleen combineerbaar als werkgever en inburgeringsinstantie flexibiliteit bieden en oog hebben voor de belastbaarheid van de nieuwkomer. Goede afstemming tussen trajecten maakt dat nieuwkomers niet hoeven kiezen tussen werk/onderwijs en inburgering. Waar mogelijk zou de inburgering pragmatisch moeten aansluiten op het werk, liever dan andersom. Taalonderwijs op de werkvloer zou bijvoorbeeld moeten kunnen meetellen voor het inburgeringsdiploma. Om tot de best passende route te komen moet de regie van statushouders op hun taal- en participatietraject worden versterkt: zij weten zelf vaak goed wat nodig is op weg naar werk. Datzelfde geldt voor Oekraïense ontheemden, die dezelfde mogelijkheden zouden moeten krijgen. Ook voor hen geldt dat er flexibiliteit geboden moet worden om het parallel werken en leren van de taal werkbaar te maken.

Randvoorwaarden moeten meer gericht zijn op het kunnen zetten van de stap naar volwaardige arbeidsparticipatie. Dat begint met administratieve belemmeringen. Voor asielzoekers is een meer duale werkwijze alleen haalbaar onder de conditie van soepele en eenvoudige administratieve ketens: vooral de Tewerkstellingsvergunning en tijdige beschikking over een burgerservicenummer (en dus een bankrekening) blijken struikelblokken. Voor alle groepen nieuwkomers is – net als bij andere niet-werkenden – ook toegankelijke kinderopvang vaak een belemmering. Ook is vaker dan in de rest van de beroepsbevolking ondersteuning nodig bij mentale problematiek of lichamelijke beperkingen gericht op participatie. Verder is taalonderwijs nu vaak gericht op het minimale inburgeringsniveau, maar niet op het (hogere) niveau dat voor volwaardige arbeidsparticipatie vereist is.

Onderwijsinstellingen (mbo, hbo, wo) kunnen een grotere rol spelen om nieuwkomers op te leiden in geïntegreerde routes. In het (publieke en private) onderwijs ontstaan steeds meer projecten die taal en inburgering, (vak)opleiding en toeleiding naar een stage of werk combineren. In het beroepsonderwijs en projecten in het hoger onderwijs bestaan mooie voorbeelden om nieuwkomers op te leiden in geïntegreerde routes met taal en inburgering, vakopleiding en toeleiding naar stage of werk.⁴⁵ Enerzijds kan dat via de publieke onderwijsinfrastructuur, maar dan is het wel nodig dat alle nieuwkomers tegen het wettelijk collegegeld kunnen studeren en de instellingen daarvoor ook bekostiging ontvangen. In dat geval kan zo'n route inclusief

⁴⁵ Een mooi voorbeeld is U-Match: <https://www.hu.nl/onderzoek/projecten/u-match>.

begeleiding en mentoring via reguliere financiering plaatsvinden. Anderzijds kan dit via bedrijfsopleidingen binnen specifieke sectoren (zoals de metaalsector), die met taalaanbieders of regionale ROC's zorgen voor leren en inburgeren op de werkvloer.⁴⁶ Sectorale programma's voor vaktaal (zoals 'bouw-Nederlands' en 'zorg-Nederlands') zijn een effectief instrument. Extra financiering voor ondersteuning van vaktaal gedurende leerwerktrajecten is wenselijk.

Faciliteren van ondernemerschap

Bijna vijf procent van de werkende statushouders is als zelfstandige actief.

Internationaal onderzoek laat zien dat gerichte ondersteuning van ondernemerschap tot goede resultaten kan leiden, met name bij vrouwen. In verschillende pilots is de voorbereiding op ondernemerschap steeds ingebed in een bredere ondersteuning van empowerment.⁴⁷ Die inbedding lijkt een belangrijke succesfactor te zijn. Dat er aantoonbaar risico's bestaan op schijnzelfstandigheid en uitbuiting,⁴⁸ neemt niet weg dat zelfstandig ondernemerschap voor bepaalde groepen óók een waardevolle weg naar arbeidsparticipatie kan zijn, mits ingebed in een breder traject van begeleiding en inburgering/integratie.

De SER vindt het daarom zinvol te verkennen, onder welke condities en waarborgen ondernemerschap kansen biedt voor nieuwkomers. Uit bestaande evaluaties en onderzoeken en uit het gericht volgen van bestaande en nieuwe (nationale en internationale) aanpakken valt veel te leren. Op basis van die ervaring en onderzoeken kan inzicht ontstaan in werkzame elementen en opschaalbaarheid van die aanpakken, en hoe misstanden en schijnzelfstandigheid voorkomen kan worden.

Die aandacht voor risico's is belangrijk. Die zijn namelijk reëel en vragen om actieve begeleiding, goede voorlichting en handhaving. Dat vraagt ook om maatregelen ter preventie daarvan, zoals toegang tot rechtsbescherming. Een ander risico is faillissement: nieuwkomers hebben vaak geen buffer en komen in dat geval snel in financiële problemen. Meer in het algemeen is het van belang te onderkennen dat zelfstandig ondernemerschap niet voor iedere (ondernemende) nieuwkomer is weggelegd, zeker als ook andere barrières (rond o.a. taal, trauma, gezondheid of kennis van de Nederlandse samenleving) geslecht moeten worden, maar voor sommigen een kansrijk pad kan vormen.

Voor Oekraïense ontheemden is ondernemen (of werken als zelfstandige) op dit moment doorgaans **geen reëel perspectief**, omdat hun opdrachtgevers in dat geval geen vrijstelling hebben van de Tewerkstellingsvergunning. Bij loondienst zijn werkgevers daarvan wel vrijgesteld. Dit blijkt in de praktijk een belangrijk obstakel te zijn voor Oekraïners die het zelfstandig ondernemerschap ambiëren.

Element 3. Voorschakeltraject

Voorschakeltrajecten zijn essentieel voor wie de stap naar regulier werk niet direct kan zetten. Veel nieuwkomers hebben te maken met ontbrekende of niet-erkende diploma's en kwalificaties, of met het ontbreken van specifieke

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld ook Nieuwkomers helpen integreren arbeidsmarkt? Gom en Buitengewoon doen het!

⁴⁷ <https://theses.ubn.ru.nl/server/api/core/bitstreams/2a204189-38e9-4901-80e1-316eb197be64/content> en https://vb.nweurope.eu/media/14320/final_version_enter-to-transform_comparative-report.pdf

⁴⁸ <https://open.overheid.nl/documenten/c0ddb117-90b7-4077-824b-6154fa791472/file> en Onderzoek naar ondernemerschap onder statushouders, https://www.vluchtelingenwerk.nl/uploads/u640/VWN%20rapport_Definitief.pdf

(vak)competenties, werkervaring of taalvaardigheid. In die gevallen is eerst een tussenstap nodig in de vorm van een voorschakeltraject.⁴⁹ Andere (aanvullende) tussenstappen zijn waardering van diploma's en vaardigheden, sectorale 'fast-track programma's'⁵⁰ en leer-werktrajecten bij werkontwikkelbedrijven, of (voltijds)opleidingen voor jonge nieuwkomers om omscholing voor nieuwkomers die zich richting een andere sector willen ontwikkelen.

Vaak vindt dit plaats in bedrijven. Ook werkontwikkelbedrijven, bedrijfsvakscholen en onderwijspartijen kunnen een rol spelen om dit voorwerk te organiseren. In het bedrijfsleven zijn er allerlei proeftuinen, die kennis en netwerk bieden om op voort te bouwen.⁵¹ Nagenoeg alle gemeenten beschikken over of zijn verbonden aan een werkontwikkelbedrijf. Sociale ontwikkelbedrijven hebben vaak een rol in de uitvoering van voorschakeltrajecten, naast sectorale bedrijfsvakscholen, al dan niet in samenwerking met het regionale mbo. In het hoger onderwijs zijn bijvoorbeeld trajecten van het University Assistance Fund (UAF) effectief. In die trajecten worden (vak)taal, studiekeuze, vakinhoudelijke scholing en studiebegeleiding gecombineerd.⁵²

Diplomawaardering moet ook voor asielzoekers en Oekraïense ontheemden kosteloos beschikbaar komen. Alleen voor statushouders is diplomawaardering gratis, voor Oekraïense ontheemden niet. Diplomawaardering via IDW (een samenwerkingsverband van Nuffic en SBB) duurt in de huidige praktijk ongeveer zes weken. Hoewel die termijn in de afgelopen jaren is afgenomen, laten nog altijd weinig statushouders hun diploma internationaal waarderen. Voor wie dit nodig is zou dit direct na aankomst moeten worden georganiseerd. Dit moet ook beschikbaar zijn voor Oekraïense ontheemden, zoals tot 2025 het geval was.

Element 4. Doorontwikkeling

Voor wie verder kan en wil groeien, eindigt de doorgaande lijn niet bij de stap naar werk. De stap naar (al dan niet betaald) werk is niet voor iedereen haalbaar, en niet iedereen voor wie dat wel lukt is doorgroei mogelijk of gewenst. Voor anderen is actieve en persoonlijke begeleiding vereist om te zorgen dat een eerste baan niet een eindstation maar een betekenisvolle tussenstap is naar arbeidsparticipatie op niveau. Het gaat dan om jobcoaching, loopbaanbegeleiding, scholingsrechten en aansluiting op sectorale ontwikkelpaden.

Doorontwikkeling vraagt iets van zowel gemeenten als sociale partners. Voor gemeenten is de uitdaging om ook na statusverlening en (al dan niet gedeeltelijke) uitstroom uit de uitkering oog te houden voor doorontwikkeling. Redenerend vanuit bekostigingsprikkel is dat niet vanzelfsprekend, maar inspanningen uit de opvangfase gericht op doorontwikkeling (zoals bv de voorschakeltrajecten en werkervaring) mogen

⁴⁹ Bijvoorbeeld: een elektricien uit een ander land wordt vertrouwd gemaakt met standaarden en de codering van elektrische systemen in Nederland.

⁵⁰ Fast-track programma's zijn versnelde scholings- en omscholingstrajecten die zijn gericht op het snel toerusten van nieuwkomers voor specifieke beroepen, waarbij reguliere diploma-eisen worden overbrugd door erkenning van eerder verworven competenties. Zie o.a.: Regioplan/Instituut Gak (2023) Oekraïense vluchtelingen op de arbeidsmarkt, a.w., en UAF (2024) Jaarverslag. Beschikbaar via: <https://www.uaf.nl>

⁵¹ Zie o.a.: VluchtelingenWerk Nederland (2024) Leerwerktrajecten voor nieuwkomers in de bouw, techniek en energietransitie. Beschikbaar via: <https://www.vluchtelingenwerk.nl>. Zie ook SER (2025) Arbeidsmigratie naar waarde, a.w., voor een overzicht van sectorale voorbeelden.

⁵² UAF (Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF). Zie voor trajectbeschrijving en effectiviteit: <https://www.uaf.nl>. Zie ook: Regioplan/Instituut Gak (2023) Oekraïense vluchtelingen op de arbeidsmarkt, a.w.

niet verloren gaan. Dit is niet alleen een publieke taak, maar ook een wens van de werkgevers, die immers talent willen behouden en optimaal willen aanspreken. Ook sociale partners spelen een belangrijke rol: alleen al door te benadrukken dat nieuwkomers dezelfde rechten hebben als andere werknemers. Cao-afspraken en aansluiting op sectorale ontwikkelpaden kunnen helpen om die verdere ontwikkeling te verankeren. Werkgevers kunnen het verschil maken door werkplekken te leveren en begeleiding op de werkvloer – via taalbuddies, ruimte voor taaltrajecten op de werkvloer en cultuursensitief leidinggeven en mentoring.

Energietransitie

Mooie voorbeelden van samenwerking van overheden, werkgevers, brancheorganisaties en nieuwkomers vinden we in de energietransitie. Wat goed werkt zijn de trajecten waarin O&O fondsen en branches het opleidingstraject voorfinancieren en vanuit gemeenten resultaatfinanciering wordt geboden als de voorschakeltrajecten succesvol zijn.⁵³ Dit vraagt investering; de overheid en O&O-fondsen dragen bij aan de financiering daarvan.

3.3 Rolverdeling

Een doorgaande lijn vraagt om samenwerking van alle betrokken partijen die een rol hebben bij inburgering en arbeidsmarkt, waaronder gemeenten, Rijk en sociale partners.

Rol van gemeenten

In de toekomstige situatie voert de gemeente de regie, met (de partners in) het regionale werkcentrum als uitvoeringsorgaan voor arbeidstoeleiding. Ook Oekraïense ontheemden moeten toegang krijgen tot structurele begeleiding via het werkcentrum. Op dit moment beschikken gemeenten niet over een wettelijk mandaat, de capaciteit en instrumenten om ten aanzien van asielzoekers en Oekraïners die rol daadwerkelijk te vervullen. In de toekomstige situatie is dat wel het geval. Er is een formeel mandaat voor gemeenten om met regionale beraden⁵⁴ nieuwkomers al voor statusverlening te kunnen begeleiden, en daarnaast vaste capaciteit en rechtstreekse verbinding (via het werkcentrum) met IND, COA, UWV, werkgevers, onderwijsinstellingen en taalaanbieders. Zowel nieuwkomers als werkgevers hebben een centraal aanspreekpunt. Ook Social Return on Investment (SROI) is – mits effectief uitgevoerd – een interessante optie om de arbeidsdeelname van nieuwkomers te bevorderen.

De begeleiding van nieuwkomers moet vorm krijgen samen met de partners uit het regionale beraad. Kwaliteitsindicatoren voor kwaliteit van werk en begeleiding kunnen voorkomen dat alleen de 'snelste match' doorslaggevend is. We stellen voor een vaste nameting te doen bij de nieuwkomers, om hun tevredenheid over hun gevonden werk en ontwikkeling in beeld te krijgen.

⁵³ VluchtelingenWerk Nederland (2024) Leerwerktrajecten voor nieuwkomers in de bouw, techniek en energietransitie. Zie ook SER-advies Arbeidsmigratie naar waarde (2025) voor de rol van O&O-fondsen en resultaatfinanciering. Beschikbaar via: <https://www.vluchtelingenwerk.nl>

⁵⁴ Regionale beraden van de Regionale Werkcentra zijn de bestuurlijke overleggen van gemeenten, UWV, werkgevers- en werknemersorganisaties, onderwijsinstellingen en andere maatschappelijke partners richting geven aan de regionale arbeidsmarkt- en ontwikkelagenda. Zij bevorderen een samenhangende en adequate dienstverlening aan werkzoekenden, werkenden en werkgevers.

Concrete taken van gemeenten

- De gemeente waar de nieuwkomer wordt geplaatst voert regie en heeft de wettelijke verantwoordelijkheid voor arbeidstoeleiding.
- Regionale koppeling: al bij aankomst wordt de nieuwkomer aan een arbeidsmarktregio gekoppeld op basis van profiel en regionale vraag.
- PIP opstellen en bewaken: onder regie van de gemeente (bijv. via het werkcentrum) wordt samen met de nieuwkomer de participatieambitie voor het PIP opgesteld. De gemeente bewaakt de voortgang door de hele keten. Bij iedere ketenovergang is het PIP het startpunt.
- Matching op skills en sectorkansen: de gemeente matcht het profiel van de nieuwkomer op concrete vacatures, leerwerkplekken en stages, ondersteund door digitale matchingsinstrumenten en directe contacten met regionale werkgevers en (publieke en private) onderwijsinstellingen.
- Werkgeversdienstverlening: het werkgeversservicepunt in het werkcentrum is het eerste aanspreekpunt voor werkgevers in de regio die nieuwkomers willen aannemen.
- Persoonlijk regisseur: iedere nieuwkomer heeft één vaste begeleider vanuit de gemeente die de continuïteit bewaakt over alle fasen. Deze regisseur heeft mandaat om bij knelpunten te escaleren naar ketenpartners in het werkcentrum.
- Resultaatverantwoording: de gemeente verzamelt informatie over aantallen plaatsingen, contracttype en de duurzaamheid van contracten.

Rol van het Rijk

Het Rijk zorgt voor vier cruciale randvoorwaarden om die regionale regierol en samenwerking te laten ontstaan:

- ❖ **Het beleggen van de verantwoordelijkheid voor arbeidstoeleiding van asielzoekers bij gemeenten.** Ook Oekraïense ontheemden moeten van die dienstverlening gebruik kunnen maken.
- ❖ **Voldoende middelen, capaciteit en instrumenten voor gemeenten om werkgevers en nieuwkomer te kunnen ondersteunen:** zonder intensieve ondersteuning zal het niet lukken om het onbenutte (kwantitatieve en kwalitatieve) potentieel van nieuwkomers beter te benutten. Op dit moment zijn middelen te beperkt om zowel nieuwkomers als werkgevers op een intensieve manier te kunnen ondersteunen.
- ❖ **Eenduidigheid en stabiliteit van doelen:** de relevante wet- en regelgeving (o.a. Wet Inburgering, Participatiewet) moet goed op elkaar aansluiten, waarbij volwaardige (arbeids)participatie het leidende principe is. Binnen duidelijke landelijke kaders kan vervolgens decentraal een aanpak ontstaan die aansluit op regionale uitdagingen en infrastructuur.
- ❖ **Een voortvarende asielprocedure:** succesvolle arbeidsinschakeling vraagt om afstemming met ministeries die voor die cruciale randvoorwaarden verantwoordelijk zijn: VRO (huisvesting) en J&V (asielprocedure). Stabiele opvangcapaciteit na statusverlening is noodzakelijk. Het kabinetsvoornemen om kansrijke asielzoekers al na drie maanden te mogen laten werken, is een goede ontwikkeling in deze richting.

Rol van sociale partners en bedrijven

Landelijke sociale partners willen hun leden aansporen om actief bij te dragen aan de beschreven elementen van de doorgaande lijn. Zij willen bevorderen, dat hun leden leerwerk- en stageplekken beschikbaar stellen en daarover afspraken maken met werkcentra, bij voorkeur met meetbare plaatsingsambities. Ook willen branches

stimuleren dat hun leden investeren in begeleiding op de werkvloer. Dat kan door taalbuddy's of werkplekmentoren aan te stellen, door het stimuleren van cultuursensitief leidinggeven en begeleidingstijd te reserveren in de eerste twaalf maanden. Sociale partners kunnen daarnaast specifieke cao-afspraken maken, of bestaande afspraken aangrijpen om te zorgen dat nieuwkomers (in theorie en praktijk) in gelijke mate toegang hebben tot scholing, loopbaanbegeleiding en vaste contracten.

In een aantal tekortsectoren willen landelijke sociale partners een intensieve aanpak bevorderen, waarbij het bedrijfsleven voorschakeltrajecten co-financiert. Op plekken waar O&O-fondsen bestaan en over de benodigde middelen beschikken, ligt die route voor de hand. Een goed vertrekpunt zijn de (tekort)sectoren waar op dit moment al een ontwikkelpad bestaat. Zij kunnen een belangrijk vliegwiel zijn, omdat daar een harde noodzaak wordt gevoeld om talent aan te trekken én vaak al mooie samenwerkingen en initiatieven zijn ontstaan waarop valt voort te bouwen. Lerend van aanpakken zoals het Aanvalsplan Techniek willen sociale partners in die tekortsectoren afspraken bevorderen over het ontwikkelen en via O&O-fondsen financieren van sectorale instroomprogramma's. Het kan gaan om bestaande sectorale ontwikkelpaden, met een bijhorend programma om nieuwkomers te bereiken en binden. Werkgevers die een nieuwkomer aannemen in een start- of leerfunctie, doen dat aan de hand van een concreet doorstroompad naar een duurzame functie op niveau. Het periodiek spreken over ontwikkeling en doorstroom hoort daarbij.

Voldoende ondersteuning is gewenst. De SER constateert dat investeren in nieuwkomers voor werkgevers kosten en risico's met zich meebrengt. Juist daarom is het wenselijk dat instrumenten als jobcoaching en taalondersteuning kunnen worden ingezet ter ondersteuning. Die steun moet dan wel tijdelijk (bijvoorbeeld maximaal zes maanden) zijn, en niet ter vervanging van de eigen investeringsbereidheid. Werkgevers hebben goede ervaringen met de Subsidieregeling Ondersteuning Werkgevers Inzet Statushouders (SOWIS), die hen in de gelegenheid stelt via extra begeleiding op en van de werkvloer statushouders duurzaam in dienst te nemen.

4. VAN NU NAAR STRAKS: adviezen en afspraken

Wat adviseert de SER op weg naar die doorgaande lijn? In de voorgaande twee paragrafen zijn achtereenvolgens de stand van zaken en een streefbeeld geschetst. De vraag is welke partij wat moet doen om dat streefbeeld dichterbij te brengen. De SER onderscheidt drie niveaus waarop actie nodig is: (1) het systeemniveau van landelijk beleid, (2) het uitvoerende niveau van decentrale stakeholders en (3) een 'vliegwiel' om te bevorderen dat partijen van start gaan, van elkaar leren en knelpunten centraal adresseren. Op elk van die niveaus doet de SER één hoofdaanbeveling.

De SER formuleert drie hoofdaanbevelingen om tot die doorgaande lijn te komen. In de volgende paragrafen zijn die uitgewerkt en geconcretiseerd. De drie aanbevelingen zijn:

1. **BELEID:** Maak van (de doorgaande lijn naar) volwaardige arbeidsparticipatie het leidende principe in het beleid voor nieuwkomers.
2. **PRAKTIJK:** Werk met tekortsectoren afspraken uit om het potentieel van nieuwkomers gericht aan te wenden en daaraan ook financieel bij te dragen.
3. **VLIEGWIEL:** Bevorder (als sociale partners, rijk en VNG) dat decentrale partijen samen actiegericht aan de slag gaan, van elkaar leren en knelpunten centraal geadresseerd krijgen.

De stap naar werk is de beste route naar volwaardig meedoen, maar die stap is niet gratis. De SER benadrukt dat de voorgestelde aanpak alleen uitvoerbaar als ook de middelen beschikbaar zijn om de hierna beschreven verantwoordelijkheden te dragen. Dat geldt met name voor middelen om gemeenten een (nu niet belegde) regiefunctie te laten vervullen bij de arbeidstoeleiding van asielzoekers. Die toeleiding zou ook toegankelijk moeten zijn voor Oekraïense ontheemden.

4.1 Landelijk beleid: wat moet de Rijksoverheid doen?

Hoofdaanbeveling 1: maak van (de doorgaande lijn naar) volwaardige arbeidsparticipatie het leidende principe in het beleid voor nieuwkomers.

Aanbeveling 1a. Werk aan een integraal, realistisch inburgeringsbeleid met (een doorgaande lijn naar) volwaardige arbeidsparticipatie als leidend principe.

- ❖ Verbeter de **aansluiting van Inburgeringswet en Participatiewet**. Waarborg daarbij dat eigen regie en motivatie van nieuwkomers voorop staat, en dat talentontwikkeling en -benutting boven snelle uittreding uit de bijstand gaat. Volwaardig en duurzaam meedoen van de nieuwkomer moet voorop staan en dwang of (financiële) activerende prikkels via de participatiewet moeten worden voorkomen. Houd in de aanpak en begeleiding rekening met de specifieke kwetsbaarheden en drempels waarmee vrouwen en jongeren te maken hebben.
- ❖ Maak van **geïntegreerde inburgering (met werk/opleiding en taal)** de norm. Kijk gericht naar mogelijkheden om werk of opleiding beter combineerbaar te maken met taal en inburgering, zoals het meetellen van (kwalitatief goed) taalonderwijs op de werkvloer voor het inburgeringsdiploma. Weeg bij de vestigingsbeslissing vanuit het aanmeldcentrum zwaarder mee of iemand al een baan(aanbod) heeft in een bepaalde regio.

- ❖ Geef **Oekraïense ontheemden dezelfde toegang** tot taal- en participatieactiviteiten als statushouders. Een doorgaande lijn is gebaat bij één duidelijke aanpak voor alle nieuwkomers.
- ❖ Overweeg de **introdactie van een Werkroute** voor statushouders, met een sterke focus op arbeidsparticipatie. Verken daarnaast of een specifieke route of ondersteuning (ook) behulpzaam is voor asielzoekers, die naar verwachting goed bemiddelbaar naar werk kunnen en willen zijn. Ontwikkel kennis over succesfactoren bij ondernemerschap.

Met de Wet Inburgering 2021 wil het kabinet dat statushouders 'snel en volwaardig meedoen, liefst betaald, aan de Nederlandse maatschappij'. Volwaardig houdt in 'participeren naar vermogen vanaf de start en een zo hoog mogelijk taalniveau behalen'. De SER onderschrijft dat doel. Dit houdt ook in dat duurzame arbeidsparticipatie op niveau boven de snelheid van uittreding uit de bijstand gaat – waarbij het begrip 'duurzaam' wel rekening houdt met sectorspecifieke kenmerken van het werk. Beleid en instrumentarium dienen daarop te worden beoordeeld.

Tegelijk deelt de SER de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de Inburgeringswet en Participatiewet in de praktijk heeft geleid tot een stapeling van doelen, die voor gemeenten én statushouders vrijwel onmogelijk tegelijk zijn uit te voeren. Het is nu onduidelijk wat voorgaat: voldoen aan inburgerings- en taaleisen, snelle uitstroom uit de bijstand of inzet op tekortsectoren. De SER pleit ervoor om vanuit de blik van volwaardige participatie te kijken naar hoe aan de eisen van inburgering en taal is te voldoen. Werk en inburgering moeten elkaar versterken, niet beconcurreren. Zo valt te verkennen of taal op de werkvloer – mits met voldoende kwaliteitswaarborgen – kan meetellen voor het inburgeringsdiploma, en stages en werkervaring kunnen leiden tot vrijstelling van de arbeidsmarktmodule.

Ook de introductie van een expliciete Werkroute kan behulpzaam zijn voor inburgeraars die graag aan het werk willen – of dat al doen. Zo'n route is er nu niet. Het huidige inburgeringsstelsel kent drie routes: niet of praktisch geschoolden stromen overwegend in de Zelfredzaamheidsroute (Z-route), jongeren in de Onderwijsroute en hoger opgeleiden in de route die afsluit met een B1-taalexamen (B1-route). De huidige 30% deelname aan de Z-route is veel hoger dan bij de ontwikkeling van de WI2021 werd verwacht. Een sterker op werk gerichte route kan helpen om te sturen op minder deelname aan de Z-route (of die uiteindelijk zelfs vervangen). Zo'n route kan ook aantrekkelijk zijn voor inburgeraars uit de B1-route die al werken of dat willen. In aanvulling daarop valt te verkennen of een specifieke route of ondersteuning ook behulpzaam is voor kansrijke asielzoekers, die naar verwachting goed bemiddelbaar naar werk (kunnen en willen) zijn.

De SER vindt ook dat werk in de vestigingsbeslissing vanuit het aanmeldcentrum zwaarder moet meewegen dan nu gebeurt. In de koppeling van statushouders aan een gemeente speelt het arbeidsmarktprofiel al mee (al blijkt in de praktijk de gemeentelijke taakstelling vaak leidend). Mocht het hebben van een baan of een concreet baanaanbod zwaarder meewegen, dan zou dat de onzekerheid voor werkgevers verlagen om daarop voor te sorteren – en eerder in nieuwkomers te investeren.

Oekraïense ontheemden hebben *in loondienst* werktoegang zonder een Tewerkstellingsvergunning (TWV) voor de werkgever. Als niet-uitkeringsgerechtigde hebben zij weliswaar toegang tot de reguliere arbeidstoeleidingsinfrastructuur, maar hiervoor is bij gemeenten geen budget beschikbaar. Bied hen – zonder extra financiële drempels – toegang tot dezelfde voorzieningen als statushouders: taalprogramma's,

werkcentra, jobcoaches, waardering van diploma's en vaardigheden. Werk toe naar één coherente aanpak voor alle nieuwkomers, ook vanuit werkgeversperspectief. Zorg voor betere en tijdige voorlichting aan werkgevers over wanneer iemand mag werken.

Aanbeveling 1b. Beleg de verantwoordelijkheid voor arbeidstoeleiding bij gemeenten.

Geef gemeenten een wettelijke taak in de arbeidsmarkttoeleiding en participatie van asielzoekers, zoals bepleit in de VNG-resolutie.⁵⁵ Bij die wettelijke taak hoort ook het toewijzen van verplichtende verantwoordelijkheden voor de gemeente. Voor statushouders bestaat dit al. Die begeleiding van nieuwkomers moet vervolgens vorm krijgen in samenwerking met de partners uit het regionale beraad. Ook Oekraïense ontheemden moeten (aanbeveling 1) toegang krijgen tot die dienstverlening. Zorg voor de bijbehorende structurele financiering en instrumenten om arbeidstoeleiding te faciliteren. Zonder duidelijke prikkels bestaat een reëel risico dat de groep alsnog buiten beeld blijft.⁵⁶

Social Return on Investment (SROI), mits effectief uitgevoerd, kan helpen om de arbeidsdeelname van nieuwkomers verder te bevorderen. Dan is het wel nodig dat SROI-beleid meer uniform te maken en belemmeringen weg te nemen. In een het SER-advies over arbeidsmigratie is uitgewerkt hoe dit zou kunnen.⁵⁷ Op die manier kan het instrument een vastere en meer effectieve plek krijgen in de regionale samenwerking.

Aanbeveling 1c. Verbeter cruciale randvoorwaarden voor een doorgaande lijn.

- ❖ Zoek als SZW samenwerking met de ministeries van Justitie en Veiligheid (J&V) en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) over cruciale randvoorwaarden (m.n. voortvarende asielprocedure en huisvesting).
- ❖ Zorg voor snelle, toegankelijke en kosteloze diplomawaardering, ook na een eventuele afschaffing (bij statushouders) van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.
- ❖ Verken een spaarregeling die werken voor nieuwkomers aantrekkelijk maakt. Stimuleer adequate toegang tot kinder- en buitenschoolse opvang en goede toegang tot mentale gezondheidszorg.
- ❖ Pas de Regeling Eigen Bijdrage Asielzoekers (REBA) aan zodat een spaarreserve mogelijk wordt, en zorg dat werken financieel aantrekkelijk blijft voor asielzoekers.
- ❖ Continueer de Subsidieregeling Ondersteuning Werkgevers Inzet Statushouders (SOWIS).
- ❖ Scherp landelijke kwaliteitsborgen aan voor de begeleiding en taal en schakeltrajecten (werken en leren) voor deze doelgroep en betrek regionale beraden bij de uitvoering daarvan.

Op verschillende plekken in dit advies is gesteld dat de voorgestelde aanpak alleen uitvoerbaar is, als voor de bijdragende partijen ook de middelen beschikbaar zijn om de

⁵⁵ VNG (2025) Resolutie Van wachtstand naar werkstand: gemeentelijk handelen op het terrein van opvang, integratie en arbeidstoeleiding van nieuwkomers. Vastgesteld op de Buitengewone Algemene Ledenvergadering, 31 oktober 2025. Beschikbaar via: <https://vng.nl/sites/default/files/2025-10/20251031-06b-resolutie-asiel-bijlage-alternatief-plan-opvang-tm-integratie.pdf>

⁵⁶ Dat leert de ervaring bij niet-uitkeringsgerechtigden, die weliswaar toegang hebben tot dezelfde ondersteuning als bijstandsgerechtigden, maar in de praktijk minder ondersteuning krijgen omdat re-integratie geen besparing oplevert. Zie: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2019) Eindevaluatie van de Participatiewet. SCP-publicatie 2019-26. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

⁵⁷ SER (2025) Arbeidsmigratie naar waarde. Minder waar het kan, beter waar het moet. Briefadvies.

beschreven verantwoordelijkheid te dragen. Dat geldt met name voor gemeenten. Er moet een heldere en gedragen verdeling zijn van investeringsverantwoordelijkheden tussen publieke en private partijen. Publieke financiering is primair aan de orde voor de basisinfrastructuur (intake, begeleiding, taal en randvoorwaarden), terwijl sectoren via cofinanciering bijdragen aan leerwerk- en ontwikkelpaden.

Verken daarnaast een spaarregeling die werken voor nieuwkomers financieel aantrekkelijk maakt. De stap naar werk en (door)ontwikkeling zal veel effectiever en duurzamer plaatsvinden als dat werk ook lonend is. Momenteel verplicht de Regeling eigen bijdrage voor asielzoekers (REBA) asielzoekers uit inkomen en vermogen een bijdrage te leveren aan het COA voor de opvang. De opvang is kosteloos voordat er inkomen genoten wordt en moet worden betaald als de asielzoeker aan het werk gaat. Niet zelden vraagt de REBA dan een groot deel van het genoten salaris. Dat wordt veelal als niet stimulerend beleefd. Voor de SER is belangrijk dat de REBA de prikkel naar werk niet ondermijnt. We stellen daarom voor om een automatische reservering voor sparen in te voeren als onderdeel van de REBA.

Werken mag niet tegen je werken

Een asielzoeker die via een uitzendbureau drie dagen per week werkt in de logistiek, levert door de REBA een aanzienlijk deel van zijn inkomen in aan het COA. Per saldo houdt hij nauwelijks meer over dan een niet-werkende bewoner. "Werken loont niet", vat een van de gesprekspartners het samen. Maar de kosten zijn niet alleen financieel. Een vrouw uit Oekraïne verloor haar taalfinanciering nadat zij werk had gevonden – terwijl juist de combinatie van werk en taal nodig was om door te groeien naar haar niveau. Het systeem trekt de steun terug op het moment dat iemand de eerste stap zet. Dat ondermijnt niet alleen de individuele motivatie, maar onderschrijft de logica om te doorbreken dat niet snelheid van plaatsing het einddoel is, maar kwaliteit van de arbeidsloopbaan en optimale bijdrage aan de economie.

De Subsidieregeling Ondersteuning Werkgevers Inzet Statushouders (SOWIS) is behulpzaam om werkgevers te ondersteunen bij het duurzaam in dienst nemen van statushouders, via extra begeleiding op de werkvloer. Het is wenselijk om de regeling voort te zetten (nu einddatum 30 september), in omvang (nu 2 miljoen euro) uit te bereiden en voor een bredere groep nieuwkomers (nu statushouders) beschikbaar te stellen.

Daarnaast is het zo, dat een doorgaande lijn onmogelijk is zonder een voortvarende asielprocedure en huisvesting. Veel werkgevers zijn van goede wil, maar vinden het lastig om in nieuwkomers te investeren zolang over die factoren onzekerheid bestaat. Met die blik op arbeidsparticipatie is het daarom nodig afstemming te zoeken met ministeries die voor die cruciale randvoorwaarden verantwoordelijk zijn: VRO (huisvesting) en J&V (asielprocedure). Stabiele opvangcapaciteit is noodzakelijk. Geef gemeenten ruimte voor kleinschalige opvang en eigen exploitatie, mede in relatie tot regionale inbedding en snellere toeleiding naar werk. Versterk de toegang van nieuwkomers tot mentale gezondheidszorg en andere vormen van ondersteuning.

Tot slot is het in de doorgaande lijn belangrijk scherp(er) uit te werken hoe is te waarborgen dat begeleiding, scholing en werk van goede kwaliteit zijn. Het is nodig om gezamenlijke afspraken te maken om te voorkomen dat die kwaliteit per gemeente wisselt. Het is daarbij verstandig om hetzelfde beeld te hebben over wat goede kwaliteit precies is met heldere kwaliteitscriteria. Regionale beraden in de arbeidsmarktregio's kunnen daarin een rol spelen. Daarmee willen we de kwaliteit van de doorgaande lijn verbeteren, en voorkomen dat nieuwkomers in een kwetsbare positie komen.

Het bewaken van kwaliteit geldt zeker ook voor taalonderwijs. Door gebrek aan NT2-docenten en taalscholen kunnen gemeenten nu beperkt (bij)sturen op kwaliteit, vooral buiten de grote steden.⁵⁸ Er is op dit moment geen cao voor taalaanbieders en prijs is vaak bepalend bij de inkoop door gemeenten. Sociale partners gaan met stakeholders (taalaanbieders, beroepsgroep en gemeenten) overleggen hoe arbeidsvoorwaarden kunnen bijdragen om de kwaliteit van taalonderwijs te versterken en beter te laten meewegen, en het vak aantrekkelijker te maken. In aanvulling kan een kwaliteitskeurmerk voor NT2-docenten (zoals het BVNT-keurmerk) een rol krijgen als kwaliteitswaarborg voor taal op de werkvloer, mogelijk ook als voorwaarde voor SOWIS-subsidie.

Aanbeveling 1d. Neem gericht belemmeringen weg voor nieuwkomer en werkgever.

- ❖ Behoud de Tewerkstellingsvergunning, maar verken mogelijkheden om de bijhorende procedures te vereenvoudigen.
- ❖ Benut de mogelijkheden in de Onderwijswet om nieuwkomers direct op te nemen in de onderwijsinfrastructuur, met structurele bekostiging voor onderwijs. Verruim de mogelijkheden waar nodig om alle jonge nieuwkomers een reële kans te geven om een opleiding te volgen.
- ❖ Maak het gemakkelijker om met behoud van uitkering deel te nemen aan werkgeversopleidingen in tekortsectoren.

Zowel nieuwkomers als werkgevers ervaren veel praktische belemmeringen op weg naar werk of een opleiding. Het snel kunnen beschikken over een Burgerservicenummer is daar een voorbeeld van. Een andere, door werkgevers zeer vaak genoemde belemmering is de Tewerkstellingsvergunning (TWV). De SER vindt de TWV ook een belangrijk instrument om nieuwkomers te beschermen, maar ziet ook dat de procedure belastend is voor werkgevers en de uitvoering tot onduidelijkheid kan leiden. Het gaat dan bijvoorbeeld om het steeds opnieuw moeten aanvragen en verandering van status. De SER wil de bescherming die de TWV de asielzoeker biedt daarom behouden, waaronder het houden aan arbeidsvoorwaarden en het niet hebben overtreden van arbeidswetten als vergunningsvoorwaarden voor tewerkstelling, maar roept op om met het UWV de mogelijkheden te verkennen om de hoeveelheid tijd en werk voor werkgevers te verminderen.

Aanbeveling 1e. Zorg voor veilig en eerlijk werken.

- ❖ Borg dat elke nieuwkomer in de arbeidstoeleiding goede informatie krijgt over rechten en plichten.
- ❖ Zorg voor een toegankelijk meldpunt, waar nieuwkomers met misstanden aan de bel kunnen trekken.
- ❖ Organiseer een evenwichtig toezicht- en handavingsklimaat met adequate capaciteit van de arbeidsinspectie. Bied de arbeidsinspectie substantiële handavingsinstrumenten met boetes en sancties bij overtredingen van de Arbowet, Arbeidstijdenwet, WAV en WML om naleving te bevorderen.
- ❖ Voer het SER-advies "Zekerheid voor mensen" (MLT) onverkort uit, door ook bij nieuwkomers van vast werk de norm te maken. Dat is de beste maatregel om kwetsbaarheid voor misstanden af te laten nemen.

Zorg voor de handhaving van de Arbowet, Arbeidstijdenwet, de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV) en de Wet Minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML).

⁵⁸ Algemene Rekenkamer (2026) Onbenut potentieel.

Vergroot de capaciteit van de Arbeidsinspectie. Wanneer er signalen zijn van overtreding, zou dit aanleiding moeten zijn om ook andere risico's – zoals onveilige en ongezonde arbeidsomstandigheden – actief te onderzoeken. Ook moeten vormen van werk worden voorkomen, die volgens de Arbeidsinspectie gepaard gaan met meer risico's op overtredingen van arbeidswetten.

Sociale partners voorzien de Arbeidsinspectie daarom van casuïstiek over misstanden.

Zorg daarnaast dat nieuwkomers hun rechten kennen daar ook zonder terughoudendheid gebruik van kunnen maken. Nieuwkomers vormen geen groep die snel aan de bel trekt, goede waarborgen zijn daarom noodzakelijk. Dat betekent dat elke nieuwkomer in het proces naar arbeidstoeleiding standaard goede informatie krijgt aangereikt over hun arbeidsrechten en -plichten, bijvoorbeeld op het moment dat een participatie en inburgeringsplan (PIP) wordt opgesteld. Ook moet er een toegankelijk (meld)punt zijn, waar nieuwkomers met misstanden terecht kunnen. Een aantal locaties van Work in the Netherlands (WIN) doet daarmee al ervaring op. Aansluiten op bestaande infrastructuur heeft de voorkeur boven een nieuw meldpunt.

Voer tot slot het SER-advies "Zekerheid voor mensen" (MLT) onverkort uit, door ook bij nieuwkomers vast werk de norm te maken.⁵⁹ Dat is de beste maatregel om kwetsbaarheid voor misstanden af te laten nemen.

4.2 Uitvoering: wat spreken partijen onderling af?

Hoofdaanbeveling 2: werk aan afspraken met (tekort)sectoren om het potentieel van nieuwkomers gericht aan te wenden en daaraan ook financieel bij te dragen.

Aanbeveling 2a. Landelijke sociale partners nemen het initiatief om in een aantal tekortsectoren te stimuleren (verdere) afspraken te maken over het aantrekken van nieuwkomers door:

- ❖ Mogelijke co-financiering van voorschakeltrajecten door branches (O&O-fondsen) en het Rijk (bijvoorbeeld een opvolger van de SLIM-regeling te verkennen).
- ❖ Het formuleren van doorstroompaden (en -garanties) van start- of leerfuncties naar een duurzame functies op niveau.
- ❖ Het (door betrokken sectoren zelf) formuleren van ambities over aantallen leerwerkplekken voor nieuwkomers.

Landelijke sociale partners gaan de dialoog aan met *alle* sectoren die op dit moment een ontwikkelpad hebben. Zo'n ontwikkelpad biedt een concreet aangrijpingspunt voor een doorgaande lijn voor nieuwkomers, en is daarnaast een signaal dat deze sectoren startersbanen in de aanbieding hebben en daarin willen investeren. Die gedrevenheid en kennis biedt een goed startpunt. Uiteraard kunnen ook andere branches zich aansluiten, of kunnen landelijke sociale partners vanuit de ervaring in die groep zelf de verbreding naar andere (tekort)sectoren zoeken.

Doel van de dialoog is te bespreken en bevorderen om (verdere) afspraken te maken over arbeidstoeleiding van nieuwkomers, inclusief de (co)financiering daarvan. Het primaat ligt daarbij altijd in de sectoren zelf: zij gaan over hun eigen aanpak en middelen. De rol van landelijke sociale partners is –naast stimuleren– om partijen, kennis en aanpakken bij elkaar brengen en te bevorderen dat sectorale initiatieven

⁵⁹ SER (2021) Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving. Sociaal-economisch beleid 2021-2025.

daadwerkelijk beschikbaar komen bij nieuwkomers en hun (regionale) begeleiding naar werk. Lerend van andere sectorale praktijken (zoals de ervaringen van het Aanvalsplan Techniek) kunnen vervolgens ook andere (tekort)sectoren sectorale ontwikkelpaden ontwikkelen voor nieuwkomers.

Voor de goede orde: daarbij hoeft het *niet* zo te zijn dat dergelijke trajecten specifiek voor nieuwkomers worden ontwikkeld. Het kan ook zo zijn dat branches bestaande arrangementen óók ter beschikking stellen en actief aanbieden aan nieuwkomers. Het gaat erom dat de SER nieuwkomers als één van de weinig groepen ziet om het arbeidsaanbod op de huidige arbeidsmarkt verder te verhogen.⁶⁰ Dat wil niet zeggen dat er specifiek voor die groep nieuwe regelingen en structuren moet komen, wel dat landelijke sociale partners zich er via dit advies voor zullen inspannen om dat potentieel optimaal aan te spreken, zeker in tekortsectoren die sterk bijdragen aan onze brede welvaart.

Een sectoraal programma omvat idealiter een skills-profiel, een voorschakeltraject met taalmodule, (perspectief op) een leer-werkroute, en een doorstroompad. O&O-fondsen co-financieren structureel. Aan de sectorale ontwikkelpaden die in tekortsectoren vaak al bestaan, kunnen deze voorschakeltrajecten worden gekoppeld. Bij instroom van een nieuwkomer in een start- of leerfunctie wordt een concreet doorstroompad naar een duurzame functie op niveau besproken met de werkgever. Brancheorganisaties bewaken in hoeverre er op brancheniveau doorstroming ontstaat. Werkgevers bieden ruimte voor gefaseerde opbouw van taken binnen een functie. Er zijn periodieke gesprekken over ontwikkeling en ambities.

Landelijke sociale partners stimuleren dat branches zelf afspraken maken over de exacte invulling. Publieke en private opleiders leveren in samenwerking de uitvoering (zoals de bedrijfsvakscholen en opleidingsbedrijven in de technische sectoren). Dit kan samen met het beroepsonderwijs. Om het doelbereik te kunnen bijsturen, is het zinvol dat sectoren daarbij informatie verzamelen over bereik, kwaliteit en doorstroom.

Werkgevers organiseren zich zo dat ze structurele begeleiding aan nieuwkomers kunnen leveren: een aangewezen taalbuddy of werkplekmentor, ruimte voor een taaltraject op de werkvloer, cultuursensitief leidinggeven en gereserveerde begeleidingstijd in de eerste twaalf maanden (2 uur/week).

Netwerk en maatwerk als doorbraak

In vrijwel elk gesprek met statushouders en Oekraïense ontheemden komt hetzelfde terug: "Het netwerk is alles. Zonder iemand die je kent, krijg je geen kans." Een man uit Syrië volgde een opleiding tot data-engineer via een programma dat hem koppelde aan een werkgever. Vier jaar later werkt hij nog steeds in zijn vak. Een vrouw uit Jemen vond via het NewBees-programma haar weg naar vrijwilligerswerk dat aansloot bij haar ervaring en bouwde van daaruit aan nieuwe perspectieven. Wat in al die gevallen het verschil maakte, was niet een regeling of een procedure, maar een persoon die meedacht en actief hielp. De afspraken die dit advies bepleit over taalbuddies, werkplekmentoren en structurele begeleidingstijd zijn waardevol – maar ze werken alleen als ze ook daadwerkelijk met betrokkenheid worden ingevuld. Een opgelegde buddy die er niet echt voor iemand is, heeft weinig meerwaarde. De intentie moet oprecht zijn.

⁶⁰ SER (2023) Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk. Oplossingsrichtingen voor arbeidsmarktkrapte.

Aanbeveling 2b. Landelijke sociale partners stimuleren dat sectorale sociale partners in cao's afspraken maken over scholing, taal en loopbaanontwikkeling.

Cao's bevatten expliciete bepalingen over: taalonderwijs (ook) onder werktijd, scholingsrechten, loopbaanbegeleiding en gelijke toegang tot vaste contracten. Het helpt om expliciet op te nemen dat nieuwkomers van dezelfde rechten gebruik kunnen maken, of de bestaande afspraken aan te grijpen om te zorgen dat nieuwkomers in theorie en praktijk in gelijke mate toegang hebben tot scholing, loopbaanbegeleiding en vaste contracten. Voor nieuwkomers die een loopbaan met zorg voor kinderen moeten combineren wordt op dezelfde manier voldoende flexibiliteit geboden. Sociale partners treden hiertoe in overleg in de Stichting van de Arbeid.

4.3 Vliegwiel: hoe organiseren (en versterken) we beweging?

Hoofdaanbeveling 3: laat een actiegerichte samenwerking van kernpartners (sociale partners, VNG, SZW, onderwijs) afspraken uitwerken en aanjagen.

Aanbeveling 3a. Een actiegerichte samenwerking van kernpartners (met een verbinding naar het Landelijk Beraad van de Werkcentra) neemt op zich om de bovenstaande afspraken in gang te zetten en te monitoren, door:

- ❖ Een meerjarige agenda op te stellen met concrete ambities en streefcijfers.
- ❖ Scan- en matchingsinstrumenten te verzamelen/ontwikkelen en te delen.
- ❖ Knelpunten ophalen en adresseren op de juiste tafel.
- ❖ Een ambassadeur aan te wijzen die de uitwerking gezicht geeft en stimuleert.

Met een adviestekst ontstaat niet automatisch ook beweging. Er is 'iets' nodig om te zorgen dat tekortsectoren en arbeidsmarktregio's in actie komen, dat niet iedere samenwerking daarbij zelf het wiel uitvindt en om knelpunten centraal te adresseren. Een actiegerichte samenwerking van ketenpartners moet die taak op zich nemen.

De SER is daarbij niet uit op nieuwe structuren. Bestaande centrale en decentrale structuren en samenwerkingen zijn leidend. Tegelijk is er op dit moment (nog) geen gremium om de gewenste actiegerichte beweging te laten ontstaan. Het Landelijk Beraad of de Taskforce VIA, waar die partijen al samenwerken, kan op termijn mogelijk een rol spelen bij de vertaling en landing van landelijke ambities naar regionale werkcentra. Op dit moment richt dat Beraad zich met name op de samenwerking tussen partijen, en minder op het opstellen en aanjagen van inhoudelijke ambities. Een governance voor het plan 'Werk en meedoen nieuwkomers' van SZW wordt de komende maanden uitgewerkt. In overleg met relevante stakeholders bekijkt de SER de komende maanden hoe een actiegerichte samenwerking het beste vorm kan krijgen. De SER stelt voor daarbij ook de expertise van de zogeheten 'regionaal verbinders' te benutten.⁶¹ Datzelfde geldt voor de kennis en (leer)ervaringen uit bestaande goede praktijkvoorbeelden in regio's en sectoren: de echte aansluiting tussen de nieuwkomerspopulatie en de regionale arbeidsmarkt moet immers daar tot stand komen.⁶²

⁶¹ Regionaal verbinders zijn functionarissen (veelal gefinancierd door SZW of via arbeidsmarktregio's) die als verbindende schakel fungeren tussen gemeenten, werkgevers, onderwijs en (semi)publieke organisaties om regionale samenwerking bij arbeidsmarkttoeleiding te bevorderen. Zij opereren vanuit de werkcentra en regionale beraden. Zie ook: Ministerie van SZW (2025) Werkagenda Voor een Inclusieve Arbeidsmarkt (VIA) 2025-2028.

⁶² SER Noord Nederland (2025) Bouwen aan bestaanszekerheid: werk voor asielzoekers en statushouders op de noordelijke arbeidsmarkt.

Sociale partners en VNG nemen landelijk het voortouw om een slimme aanpak uit te werken en op te starten – waar mogelijk met de genoemde structuren en in samenwerking met UWV en onderwijsinstellingen. Het gaat dan om de uitwerking van drie vaste elementen, die in elke regio op structurele wijze beschikbaar zouden moeten zijn: (a) een arbeidsmarktscan, diagnose en matchingsinstrument; (b) beschikbaarheid van (sectorale) voorschakeltrajecten en duale trajecten; (c) geïntegreerde werkgeversdienstverlening via werkgeversservicepunten. Dit kernteam verzamelt en deelt ook informatie over hoe structurele bekostiging eruit kan zien.

Die uitwerking kan landen in een Meerjarige Nationale Agenda Arbeidsparticipatie Nieuwkomers, inclusief indicatoren voor de arbeidsparticipatie naar gender. Voor mannen moet een ambitie van 65% arbeidsparticipatie na 5 jaar in 2035 haalbaar zijn. Gegeven de huidige verschillen en belemmeringen ligt het voor de hand voor vrouwen een lager (maar eveneens ambitieus) percentage te formuleren. De SER monitort beschikbaarheid van relevant instrumentarium bij gemeenten en de partners van werkcentra, aantallen afgeronde voorschakeltrajecten en duale trajecten, en ontwikkeling van duurzame plaatsingen op niveau. Samen met SZW bouwt de SER een lerende evaluatiecyclus: pilots worden systematisch getoetst en opgeschaald.

Bijlagen

1. Adviesaanvraag



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres

Sociaal-Economische Raad
De heer prof. dr. K. Putters, voorzitter,
Postbus 90405
2509 LK 's-Gravenhage

Directie Samenleving en
Integratie

Contactpersoon

Onze referentie

Datum

Betreft Adviesaanvraag verbetering arbeidsmarktpositie van
statushouders & Oekraïense ontheemden

Geachte heer Putters,

Het is belangrijk dat nieuwkomers (statushouders, en Oekraïense ontheemden) deelnemen aan de arbeidsmarkt. Dit is van belang voor zowel voor de nieuwkomers zelf als voor de maatschappij als geheel. Werk is de plek waar je je eigen geld kan verdienen, waar je anderen ontmoet en snel de taal en omgangsvormen kan leren. Werk geeft ook de mogelijkheid zelfstandig je leven te vormen en een bijdrage te leveren aan de samenleving.

Nieuwkomers - die al in Nederland zijn - kunnen met betaald werk een concrete bijdrage leveren aan de Nederlandse economie. Daarnaast kan met een hogere arbeidsdeelname de arbeidsmarktkrapte worden verminderd en daarmee ook de behoefte worden verkleind om arbeidsmigranten aan te trekken. Vermindering van de krappe arbeidsmarkt komt de economische stabiliteit ten goede en vergroot de economische waarde (toegevoegde waarde). Een hogere arbeidsparticipatie van nieuwkomers leidt tot besparingen op de uitkeringen, verhoging van de inkomstenbelasting en verlaging van de zorgkosten; meer arbeidsparticipatie leidt vaak tot een betere gezondheid. Kortom; een hogere arbeidsdeelname van nieuwkomers levert langs verschillende wegen economische waarde op.

We zien dat de arbeidsdeelname van statushouders achterblijft bij de rest van de beroepsbevolking. Pas 8 jaar na het ontvangen van hun status is 57% aan het werk. Dat is nog altijd 16%-punt lager dan de participatiegraad van de totale beroepsbevolking (73,1%). Als statushouders aan het werk zijn, is dat vaak met een tijdelijk arbeidscontract (75% tegenover 25% bij de totale bevolking) of in deeltijd (65% tegenover 48% bij de totale bevolking). De participatiegraad van Oekraïense ontheemden is met bijna 60% hoger dan die van statushouders, maar door onvoldoende kennis van de Nederlandse taal werken zij vaak onder hun (opleidings-)niveau.

In de afgelopen jaren zijn er vanuit gemeenten/arbeidsmarktregio's initiatieven ontwikkeld om nieuwkomers toe te leiden naar betaald werk. Ook is vanuit de Rijksoverheid geïnvesteerd om de voorwaarden voor een goede arbeidsdeelname van nieuwkomers te versterken. Ook hebben meerdere sectoren een actieve aanpak ontwikkeld om nieuwkomers duurzaam te laten instromen in hun sector (zie de bijlage). Daarnaast hebben steeds meer werkgevers initiatieven opgezet om nieuwkomers duurzaam in dienst te nemen (zie bijlage). Deels doen werkgevers dit vanuit normatieve overwegingen (iedereen verdient een kans) en

Directie Samenleving en
Integratie

Datum
13 mei 2025

Onze referentie

deels vanuit economische overwegingen (bestrijding personeelstekorten). Werkgevers zijn doorgaans terughoudend in het aannemen van inburgeraars. De taalbarrière, cultuurverschillen en ook psychische problemen van inburgeraars spelen hierin een rol. Deze knelpunten kunnen voor werkgevers kostenverhogend werken, in die zin dat investeringen in scholing en taal, extra begeleiding op de werkvloer, e.d. nodig zijn. Hierdoor staan werkgevers niet altijd open voor het aanbieden van werkplekken voor statushouders.¹ Statushouders hebben niet altijd een diploma of het diploma uit het land van herkomst is niet erkend of hun diploma is na erkenning in Nederland veel minder waard. Bovendien maakt de beperkte (en soms wisselende) beschikbaarheid van inburgeraars, door de andere verplichtingen binnen de Wet inburgering, het ook minder aantrekkelijk voor werkgevers om inburgeraars in dienst te nemen.

Tegen deze achtergrond rijst de vraag:

Hoe kijkt de SER aan tegen de (on)mogelijkheden voor meer arbeidsparticipatie van statushouders en Oekraïense ontheemden? En wat is daarvoor nodig van de Rijksoverheid (wegnemen knelpunten., bieden van ondersteuning en bieden van goede informatievoorziening), van sociale partners (cao en O&O-fondsen), van gemeenten (ondersteuning arbeidstoeleiding) en anderen (maatschappelijke organisaties, taalscholen)?

Aan deze hoofdvraag liggen diverse deelvragen ten grondslag. In de bijlage zijn deze deelvragen opgenomen.

Meerwaarde en Impact

Om te komen tot een hogere arbeidsparticipatie van statushouders en Oekraïense ontheemden is extra inzet van de Rijksoverheid, sociale partners, maatschappelijke organisaties, gemeenten en de nieuwkomers zelf nodig. Door de knelpunten en oplossingen goed in beeld te krijgen, geeft dit SER-advies ons richting wat voor aanvullende beleidsinzet nodig is.

Met vriendelijke groet,

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

De Staatssecretaris voor Participatie en
Integratie,

Y.J. van Hijum

J.N.J. Nobel

¹ KIS Monitor Gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten 2024.

2. Lijst van gesprekspartners

Naam			Organisatie
Marleen		Abbes	ROC van Twente
Paula		Adelaar	Stichting Lezen en Schrijven
Andrea		Agterberg	UWV
Nicole		Bach-Peeters	Thuis in Oss
Mia		Badjak	Participatiecoach Oekraïense vluchtelingen Senzer
Fleur		Bakker	Refugee Company
Bram		Bastmeijer	Student Universiteit Utrecht
Adam	van	Bergeijk	Vrijwilligerswerk.nl
Karin		Boelens	FNV, aanvalsplan techniek
Wendy	de	Boer	Het Werkwoord
Siniša		Bokšić	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Miriam		Bosman	Lezen en schrijven Taal werkt
Marcelle		Breemans	Divosa
Eva	van	Burg	UWV
Jacco		Dagevos	Erasmus universiteit
Rinse		Derksen	UAF
Cleo		Dieteren	MBO Raad
Marlene	te	Dorsthorst	SBB / IDW
Peter		Edelaar	Regionaal verbinder Holland-Rijnland
Aart	van der	Gaag	Boegbeeld Op naar 100.000 banen (banenafspraken)
Amber		Gemmeke	Algemene Rekenkamer, projectleider onbenut potentieel
Thomas		Gesink	Bureau Raakt
Laurens	de	Graaf	Haagse Hogeschool
Marjan	de	Gruijter	Verweij Jonker instituut
Annelies		Hermens	Capgemini
Mir		Huisman	UAF
Patrick	van der	Hijden	Conversation Culture
Munira		Ibrahim	Gemeente Meierijstad
Desiree		Immerzeel	COA
Arjan	de	Jager	BTO Barneveld
Marjolijn		Kaak	Hogeschool van Amsterdam
Stan		Koedam	U-match Utrecht
Simone		Koot	MensKracht Advies
Nataliya		Korniyenko	Gemeente Rotterdam
Monique		Kremer	Adviesraad Migratie
Sandrine		Lafay	Open Embassy
Sabir		Lakhlioui	Thuis in Oss
Hanna	de	Lange	Untapped Talents
Jurjen	van	Ligten	Metaalunie
Charita		Maikoe	Regionale verbinder Amersfoort
Sheetal		Manna	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Maaïke		Marisse	Vluchtelingenwerk
Yin	ter	Meer	Student Universiteit Utrecht
Hélène	van	Melle	TENT Nederland
Wim		Mol	Werkcentrum Amersfoort
Brechtje		Molenaar	UWV

Sander		Pulles	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Eva		Reekers	Gemeente Rotterdam
Radboud		Reijn	Pairity
Anouk	van	Rooijen	Regionaalverbinder Utrecht
Wilma		Roozenboom	Refugeehub
Rob		Schippers	VHG-groenvoorziening
Rogier		Schweitzer	Randstad
Christine		Simonian	Gemeente leiden
Plonie		Smit	CBL
Laura		Spangenberg	ABU
Anita		Strockmeijer	Adviesraad Migratie
Adnan		Tekin	MBO Raad
Renata	van	Tilborgh	Gemeente Hoeksche Waard
Jan Peter	van den	Toren	Birch
Vincent	van	Veen	Werkcentrum Utrecht
Francisca	van der	Velde	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Rick		Verheijen	Het Werkwoord
Rob		Verhofstad	Vereniging Hogescholen
Robert		Vonk	Raad voor Volksgezondheid en Samenleving
Annemiek		Vos	Gemeente Meierijstad
Gert	de	Vries	Tommy Tomato
Ester	van der	Wiel	Stichting Lezen en Schrijven
Hanna		Wieten	Delitelabs
Inge		Wijdogen-Borst	Newbees
Monique	van der	Zijde	UAF

3. Inzichten uit gesprekken met statushouders en Oekraïense ontheemden

Ervaringen en aandachtspunten rond arbeidsparticipatie van statushouders en Oekraïense ontheemden.

A. Aanpak en reikwijdte

Ter voorbereiding van het advies is met ruim 70 mensen gesproken: statushouders, Oekraïense ontheemden, experts en vertegenwoordigers van betrokken organisaties. De gesprekken vonden deels individueel en deels in groepen plaats. De inzichten uit deze brede consultatie zijn gebruikt bij het opstellen en toetsen van het SER advies 'Van aankomst naar toekomst'.

Deze bijlage richt zich specifiek op de ervaringen van statushouders en Oekraïense ontheemden. Van deze gesprekken zijn verslagen gemaakt en geanalyseerd. Van de gesprekken met experts is geen afzonderlijke bundeling gemaakt. Hun inbreng is daarom niet als zelfstandig onderdeel in deze bijlage opgenomen, maar is wel betrokken bij het advies.

De gesprekken hadden een kwalitatief karakter. De beschreven ervaringen zijn niet representatief voor alle statushouders en Oekraïense ontheemden. Zij geven wel inzicht in de knelpunten, verschillen en mogelijke oplossingsrichtingen die in de gesprekken naar voren kwamen en in het advies een rol spelen.

B. Sterke wens om te werken en bij te dragen

In veel gesprekken viel de motivatie op om actief te zijn, zelfstandig te worden en kennis en ervaring in Nederland in te zetten. De gesproken statushouders en Oekraïense ontheemden hebben zeer verschillende achtergronden, ook wat werkervaring betreft. Er waren mensen met ervaringen in de zorg, het onderwijs, de journalistiek, ICT, accountancy, overheid en ngo's. Een deel vond enige tijd na aankomst in Nederland werk of een leer-werkplek; anderen bleven ondanks veel sollicitaties zonder passende baan. Vrijwilligerswerk, stages en tijdelijke functies werden regelmatig gebruikt om taal te oefenen, een netwerk op te bouwen en Nederlandse werkervaring op te doen. Tegelijkertijd is niet voor iedereen hetzelfde einddoel passend. Sommige Oekraïense deelnemers willen terugkeren zodra dat mogelijk is en kiezen vooral voor snel beschikbaar werk. Anderen bouwen, mede vanwege schoolgaande kinderen of het ontbreken van een terugkeerperspectief, aan een toekomst in Nederland. Die onzekerheid beïnvloedt de bereidheid om tijd te investeren in de Nederlandse taal, een opleiding of een langdurig loopbaantraject.

C. Vroeg beginnen en wachttijd benutten

Meerdere statushouders beschreven de periode in het asielzoekerscentrum als verloren tijd. Zij wilden leren of werken, maar hadden lange tijd weinig toegang tot taalonderwijs, opleiding, vrijwilligerswerk of arbeidsmarktorientatie. Ook Oekraïense deelnemers vertelden dat passend taalaanbod soms pas laat beschikbaar kwam. Een late start werkt lang door: mensen missen taalontwikkeling, raken het contact met hun vak kwijt en moeten later meer stappen inhalen.

De gesprekken ondersteunen daarom het belang van snel beginnen, maar laten ook zien dat snelheid niet hetzelfde is als zo snel mogelijk in iedere beschikbare baan stappen. Een vroege brede intake kan zicht geven op opleiding, werkervaring, vaardigheden, taalniveau, leervermogen, ambitie, voorkeuren en persoonlijke omstandigheden. Op basis daarvan kan vanaf het begin een haalbare route worden gekozen, met activiteiten die hierop aansluiten en elkaar versterken.

D. Taal, werk en opleiding moeten samen oplopen

Het beheersen van de Nederlandse taal kwam in vrijwel alle gesprekken terug als belangrijke toegang tot werk en ontwikkeling. Voor functies op hoger niveau of in

gereguleerde beroepen is B1 vaak niet genoeg; deelnemers noemden de noodzaak van B2, C1 of specifieke vaktaal. Tegelijk verschilt wat nodig en haalbaar is per persoon en sector. Leeftijd, opleidingsachtergrond, zorgtaken en de taal die op de werkvloer wordt gesproken, bepalen mede welk traject werkt.

Werk leidt bovendien niet vanzelf tot betere beheersing van het Nederlands. Wie vooral met internationale of Oekraïense collega's werkt, oefent weinig Nederlands. Fysiek zwaar werk en lange of gebroken diensten kunnen de energie wegnemen om daarnaast lessen te volgen. Andersom kan taalonderwijs dat losstaat van werk te weinig praktisch zijn. De gesprekken wijzen daarom op het belang van combinaties: taalonderwijs naast werk en/of opleiding, vaktaal, taalcoaching op de werkvloer en ruimte in werktijd om te leren.

E. De eerste baan als opstap

Snel werk vinden blijkt voor sommige deelnemers mogelijk, vooral in tijdelijke banen in logistiek, schoonmaak, landbouw of ander fysiek werk. Dat kan inkomen, structuur, ervaring en contacten bieden. Maar deelnemers ervaren ook het risico dat tijdelijk of laaggeschoold werk een eindstation wordt. Werk op een lager niveau is vooral behulpzaam wanneer vooraf duidelijk is welke vaardigheden iemand opdoet, welke scholing mogelijk is en wat de volgende stap kan zijn.

Eerdere diploma's en werkervaring worden niet altijd herkend of direct benut. Diploma-erkenning kost tijd en geld en voor sommige beroepen gelden aanvullende taal- of registratie-eisen. Verschillende deelnemers kozen daarom voor omscholing naar een sector met betere kansen op een baan. Stages, schakeltrajecten en leer-werkplekken kunnen een brug vormen, mits zij toegankelijk zijn en uitzicht bieden op betaald en duurzaam werk. Dat vraagt om een realistische balans: aansluiten bij iemands talenten en ambities, zonder de mogelijkheden op de Nederlandse arbeidsmarkt uit het oog te verliezen.

F. Persoonlijke en langdurige begeleiding

De ervaringen met begeleiding lopen uiteen. Een betrokken contactpersoon, mentor of organisatie kon doorslaggevend zijn door mee te denken, een werkgever te benaderen, een passende opleiding te vinden of op een andere wijze een extra duwtje te geven.

Andere deelnemers kregen generieke trainingen die niet aansloten bij hun ervaring, of adviezen om werk ver onder hun niveau te zoeken. Ook werd aangegeven dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten en tussen voorzieningen voor statushouders en Oekraïense ontheemden.

De behoefte is een herkenbaar plan en een vast aanspreekpunt dat langere tijd betrokken blijft. Begeleiding is ook na plaatsing nodig, bijvoorbeeld wanneer taalonderwijs stopt zodra iemand werk vindt, een tijdelijk contract afloopt of problemen op de werkvloer ontstaan. Juist in zulke overgangsmomenten bestaat het risico dat voortgang stilvalt.

G. Werkgevers, netwerken en ruimte om zich te bewijzen

Een netwerk opent volgens verschillende deelnemers deuren die via gewone sollicitaties gesloten blijven. Werkgevers kunnen terughoudend zijn door onzekerheid over taal, begeleiding, verblijfsregels of de duur van het verblijf. Deelnemers noemden ook ervaringen met vooroordelen, niet serieus worden genomen en discriminatie. Dit vergroot het gevoel dat zij zich extra moeten bewijzen, terwijl hun eerdere ervaring en competenties weinig gewicht krijgen.

Werkgevers hoeven dit niet alleen op te lossen. Zij hebben behoefte aan duidelijke informatie, praktische ondersteuning en partners die helpen bij matching, vaktaal, begeleiding en opleiding. Een proefplaatsing, stage of leer-werktraject kan een goede eerste stap zijn, zolang kwaliteit, begeleiding en perspectief zijn geborgd en onbetaald werk geen structurele vervanging wordt voor een reguliere baan.

H. Randvoorwaarden bepalen wat haalbaar is

De route naar werk wordt mede bepaald door omstandigheden buiten werk en scholing. In de gesprekken werden onder meer kinderopvang, zorgtaken, reiskosten, studiefinanciering, kosten van diploma-erkenning, tijdelijke contracten, woonplaats en psychische belasting genoemd. Vooral voor mensen zonder sociaal netwerk kan de combinatie van werk, taal, opleiding en gezin te zwaar worden. Een passend traject houdt daarom rekening met het dagelijks leven en biedt waar nodig praktische steun.

I. Wat in de praktijk helpt

Naast knelpunten bevatten de gesprekken ook voorbeelden van stappen die wél verschil maakten. Intensief taalonderwijs, een schakeljaar, een sectorgerichte opleiding en een leer-werktraject hielpen deelnemers om dichterbij werk op niveau te komen. Ook een stage, vrijwilligersplek of eerste functie was waardevol wanneer iemand daar vaktaal leerde, relevante ervaring opdeed en nieuwe contacten kreeg. Succesvolle routes hadden meestal geen enkelvoudige oplossing, maar combineerden leren, werken en persoonlijke begeleiding over een langere periode.

Ook individuele inzet en doorzettingsvermogen speelden een grote rol. Deelnemers zochten zelf opleidingen, benaderden werkgevers en bouwden stap voor stap een netwerk op. Dat eigen initiatief kwam beter tot zijn recht wanneer een docent, begeleider, werkgever of contactpersoon de weg kende en daadwerkelijk een deur kon openen. De voorbeelden laten daarmee zien dat ondersteuning niet de regie hoeft over te nemen, maar mensen juist in staat kan stellen zelf gerichte keuzes te maken.

J. Verschillen vragen om maatwerk

De gesprekken laten geen standaardroute zien. Voor iemand met een gereguleerd beroep kan diploma-erkenning en taalniveau C1 de kern zijn; voor een ander is snel inkomen belangrijker of past praktijkgericht leren beter. Ook de wens om in Nederland te blijven, leeftijd, gezondheid, gezinssituatie en eerdere werkervaring beïnvloeden de route. Maatwerk betekent daarom niet dat voor iedereen een volledig apart stelsel nodig is, maar wel dat binnen een duidelijke basisroute verschillende tempo's, leerwegen en vormen van ondersteuning mogelijk zijn.

K. Betekenis voor het SER advies

De gesprekken maken concreet waar mensen op weg naar werk kunnen vastlopen. Niet een gebrek aan motivatie, maar lange wachttijd, onduidelijke routes en ondersteuning die niet aansluit, vertragen de stap naar duurzaam en passend werk. Ook blijkt dat werk niet vanzelf leidt tot taalontwikkeling en dat een eerste baan zonder scholing of perspectief gemakkelijk een eindstation kan worden. Generieke trajecten missen bovendien soms wat iemand al kan, welke taal voor het gewenste beroep nodig is en welke praktische omstandigheden deelname mogelijk of juist moeilijk maken. Tegelijk laten de ervaringen zien wat beweging kan brengen: vroeg een haalbaar plan maken, taal, werk en opleiding combineren, een vast aanspreekpunt bieden en een werkplek organiseren waar iemand relevante ervaring kan opdoen en verder kan groeien. Daarmee hebben de gesprekken bijgedragen aan het praktijkgericht maken van de analyse en aanbevelingen van het advies. De inzichten laten zien welke knelpunten kunnen opstapelen en aan welke voorwaarden een effectieve route naar werk moet voldoen.

4. Geraadpleegde literatuur

Statistische bronnen en monitoring

Adviesraad Migratie (2025) Verkenning 'Talenten benutten: het onbenutte arbeidspotentieel van migranten. Een cijfermatige analyse'

CBS (2026) Asiel en integratie 2026. Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen (gepubliceerd 7 mei 2026). Beschikbaar via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2026/19/nieuwe-statushouders-vaker-aan-het-werk-dan-10-jaar-geleden>

CBS (2025) Asiel en integratie 2025. Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders. Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen. Beschikbaar via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/16/werk-steeds-vaker-belangrijkste-inkomstenbron-voor-statushouders>

CBS (2025) Oekraïense vluchtelingen, 1 mei 2025. Maatwerktabellen, opgesteld in opdracht van het Ministerie van SZW. Beschikbaar via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2025/39/oekraïense-vluchtelingen-1-mei-2025>

CBS (2024) Statistiek Wet inburgering (SWI) 2024. Centraal Bureau voor de Statistiek. Beschikbaar via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2025/statistiek-wet-inburgering--swi---2024>

Divosa/KIS (2024) Benchmark Statushouders & Inburgering. Jaarrapportage statushouders 2024. Beschikbaar via: <https://www.divosa.nl/publicaties/benchmark-statushouders-inburgering-jaarrapportage-statushouders-2024>

Kennisplatform Inclusief Samenleven (2024) Barrières op de werkvloer. Ervaringen van werknemers met en zonder migratieachtergrond vergeleken.

SCP (2021) Open armen en dichte deuren. Percepties van Syrische en Eritrese statushouders over hun sociaal-culturele positie in Nederland.

UNHCR (2025) Global Trends Report 2024. United Nations High Commissioner for Refugees, Genève. Stand per 1 januari 2025: 263.411 vluchtelingen in Nederland. Beschikbaar via: <https://www.unhcr.org/nl/over-unhcr/cijfers-en-rapporten/cijfers-0>

Overheidsrapporten en beleidsevaluaties

Algemene Rekenkamer (2026) Onbenut potentieel. Gebrek aan resultaten taalverwerving en arbeidsparticipatie bij inburgering. Gepubliceerd 28 januari 2026. Beschikbaar via: <https://www.rekenkamer.nl/documenten/2026/01/28/onbenut-potentieel---gebrek-aan-resultaten-taalverwerving-en-arbeidsparticipatie-bij-inburgering>

Ministerie van SZW (2025) Werkagenda Voor een Inclusieve Arbeidsmarkt (VIA) 2025-2028. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag. [Voetnoot 37]
Ministerie van SZW (2023) Plan van aanpak Statushouders aan het werk. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2026, 10 juli). *Kamerbrief over Talentstrategie*. Rijksoverheid.

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2019) Eindevaluatie van de Participatiewet. SCP-publicatie 2019-26. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag. Beschikbaar via: <https://www.scp.nl/documenten/2019/11/19/eindevaluatie-van-de-participatiewet>

VNG (2025) Resolutie Van wachtstand naar werkstand. Vastgesteld op de Buitengewone Algemene Ledenvergadering, 31 oktober 2025. Beschikbaar via: <https://vng.nl/sites/default/files/2025-10/20251031-06b-resolutie-asiel-bijlage-alternatief-plan-opvang-tm-integratie.pdf>

SER-adviezen

SER (2025) Arbeidsmigratie naar waarde. Minder waar het kan, beter waar het moet. Briefadvies. Sociaal-Economische Raad, Den Haag.

SER (2023) Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk. Oplossingsrichtingen voor arbeidsmarktkrapte. Sociaal-Economische Raad, Den Haag.

SER Diversiteit in bedrijf (2022) Statushouders en werk. Een praktische gids voor werkgevers. Charterdocument. Sociaal-Economische Raad, Den Haag.

SER (2021) Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving. Sociaal-economisch beleid 2021-2025 (MLT-advies). Sociaal-Economische Raad, Den Haag.

SER (2019) Vluchtelingen en werk. Een nieuwe tussenbalans. Sociaal-Economische Raad, Den Haag.

Wetenschappelijk onderzoek

Atmar, K, R.S. Boerma (2024) Wachten in onzekerheid: de psychische tol van langdurige asielprocedures.

De Winter-Koçak, S., Yassine, D. & Stobbe, E. (2023) De arbeidsmarktpositie van werkenden met een migratieachtergrond: wat is er tot nu toe bekend? Kennisplatform Inclusief Samenleven (KIS)/Verwey-Jonker Instituut, Utrecht. Beschikbaar via: <https://www.kis.nl/publicatie/de-arbeidsmarktpositie-van-werkenden-met-een-migratieachtergrond-wat-er-tot-nu-toe-bekend>

Eurostat (2023) European Neighbourhood Policy – East – education statistics. Eurostat – Statistics Explained, maart 2023. Europese Commissie, Luxemburg. Beschikbaar via: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/>

KIS/Divosa (2024) Monitor Gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten 2024. Kennisplatform Inclusief Samenleven, Utrecht. Beschikbaar via: <https://www.kis.nl/publicatie/monitor-gemeentelijk-beleid-arbeidstoeleiding-en-inburgering-statushouders-en-gezinsmigranten-2024>

Pharos (2016) Kennissynthese gezondheid van nieuwkomende vluchtelingen en indicaties voor zorg, preventie en ondersteuning.

Regioplan/Instituut Gak (2023) Oekraïense vluchtelingen op de arbeidsmarkt – succesfactoren bij arbeidsmarktintegratie. Regioplan, Amsterdam (in samenwerking met OpenEmbassy). Beschikbaar via: <https://www.openembassy.nl/wp-content/uploads/2024/05/22131-Eindrapport-Oekraïense-vluchtelingen-op-de-arbeidsmarkt-Regioplan-21dec23-1-1.pdf>

SEO Economisch Onderzoek (2024) Ruimere werkmogelijkheden asielzoekers. Maatschappelijke kosten-batenanalyse op hoofdlijnen. Eindrapport. SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam. Beschikbaar via: <https://www.seo.nl/publicaties/ruimere-werkmogelijkheden-asielzoekers/>

Tinnemans, K., Van Gent, E., Avrić, B. & De Groot, N. (2020) Wat werkt bij arbeidsparticipatie statushouders? Kennisplatform Inclusief Samenleven (KIS)/Verwey-Jonker Instituut, Utrecht. Beschikbaar via: <https://www.verwey-jonker.nl/publicatie/wat-werkt-bij-arbeidsparticipatie-statushouders-2/>

WODC (2024) Memorandum 2024-1: Tijdelijk thuis? De positie van Oekraïense vluchtelingen in Nederland. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Den Haag. Beschikbaar via: <https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/3416/Memorandum-2024-1-volledige-tekst.pdf>

Praktijkinitiatieven en sectorale bronnen

SER werkwijzer vluchtelingen – overzicht van initiatieven op het gebied van werk, opleiding en taal: <https://www.ser.nl/nl/thema/werkwijzer-vluchtelingen/initiatieven-werken>

UAF (Stichting voor Vluchteling-Studenten) (2024) Jaarverslag en trajectbeschrijving. Beschikbaar via: <https://www.uaf.nl>

VluchtelingenWerk Nederland (2024) Leerwerktrajecten voor nieuwkomers in de bouw, techniek en energietransitie. Beschikbaar via: <https://www.vluchtelingenwerk.nl>

5. Samenstelling SER-commissie

Leden

Onafhankelijke leden

Désirée Majoor (duovoorzitter)
Saniye Çelik (duovoorzitter)
Fabian Dekker
Jorien Wuite

Werkgeversleden

Antoine Reijnders (VNO-NCW/MKB-Nederland)
Mohamed Nabih (VNO-NCW/MKB-Nederland)
Robert Veenstra (LTO)

Plaatsvervangende leden

Alie Dijkstra

Werknemersleden

Vincent Thepass (FNV)
Daphne De Wild (CNV)
Amerik Klapwijk (VCP)

Olga Avdieieva

Adviserende leden

Eefje Brul (AWVN)
Thomas Zwiers (VNG)
Nora Kasmi (VNG)
Casper Cornelisse (SER Jongerenplatform, CNV)
Maaïke Krom (SER Jongerenplatform, LSVB)

Ministeriële vertegenwoordiging

Devon Dekkers (SZW)
Coen Bouricius (SZW)
Els Vogels (SZW)

Secretariaat SER

Riemer Kemper
Jos de Groen
Lisette van Marrewijk
Robbert van de Waerdt
Tim van der Valk



Contactgegevens

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

T 070 3499 525
E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

Foto: Hans Vissers

© 2026, Sociaal-Economische Raad