



DE INTEGRATIE VAN STATUSHOUDERS OP LOKAAL NIVEAU: BELEMMERINGEN EN OPLOSSINGEN



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

DE INTEGRATIE VAN
STATUSHOUDERS OP LOKAAL
NIVEAU: BELEMMERINGEN EN
OPLOSSINGEN

- eindrapport -

dr. J. Klaver
drs. L. Mallee
dr. A. Odé
mr. drs. W. Smit

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15

Amsterdam, december 2015
Publicatienr. 15161

© 2015 Regioplan, in opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan.
Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
1.1	Doel van deze studie	1
1.2	De centrale doelgroep.....	2
1.3	Dataverzameling.....	2
1.4	Leeswijzer	2
2	Huisvesting statushouders.....	5
2.1	Inleiding.....	5
2.2	Taakstelling statushouders	6
2.3	Toewijzingsprocedure huisvesting statushouders.....	7
2.4	Belemmeringen en oplossingen	9
2.5	Samenvattend	13
3	Toeleiding naar de arbeidsmarkt.....	15
3.1	Probleemverkenning.....	15
3.2	Wettelijk kader en beleidskader.....	19
3.3	Huidige beleidspraktijk en belemmeringen	20
3.4	Oplossingen en goede voorbeelden.....	22
3.5	Bundeling van maatschappelijke initiatieven.....	28
3.6	Samenvattend	28
4	Tot slot	31
4.1	Aanbevelingen.....	33
Literatuur		37
Bijlage 1	Interviews in 11 gemeenten en bij landelijke organisaties	39

1 INLEIDING

Gedurende vele jaren is de instroom van statushouders in gemeenten substantieel gedaald.¹ Hiermee is ook de aandacht voor het integratievraagstuk van deze nieuwkomers verminderd. Met de sterk toenemende aantallen vanaf medio 2014 zien gemeenten zich echter voor een geheel nieuwe situatie gesteld: vele duizenden vluchtelingen dienen binnen korte tijd gehuisvest te worden. Bovendien houdt het integratievraagstuk hier niet op: voor deze nieuwe bewoners is immers ook een goede aansluiting bij de buurt, het leren van de Nederlandse taal en het krijgen van werk van vitaal belang.

Gemeenten spelen slechts gedeeltelijk in op al deze behoeften van statushouders. Zowel bezuinigen als beleidshervormingen hebben ertoe geleid dat de armslag van gemeenten beperkt is. Bovendien vragen ook andere bijzondere doelgroepen om ondersteuning vanuit de lokale overheid, waarmee specifieke aandacht voor statushouders allerm minst vanzelfsprekend is. Niettemin kiezen sommige gemeenten voor creatieve of zelfs innovatieve oplossingen om aan de integratieproblematiek van statushouders tegemoet te komen. Dergelijke oplossingen hebben onze nadrukkelijke aandacht.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft aan RegioPlan gevraagd om de lokale beleidspraktijk ten behoeve van statushouders in kaart te brengen. Het onderzoek moet bouwstenen aanleveren voor de Policy Brief die de WRR samen met het SCP en het WODC opstelt. Dit advies is bedoeld om op basis van lessen uit zowel het verleden als het heden gerichte aanbevelingen te doen ten gunste van een hogere participatie van statushouders.

1.1 Doel van deze studie

Het doel van deze studie is de lokale knelpunten en oplossingen voor de integratie van statushouders te inventariseren. Hierbij zijn we met name ingegaan op drie domeinen van integratie, te weten huisvesting, werk, en taal- en beroepskwalificerend onderwijs. Zijdelings is ook het thema veiligheid en openbare orde besproken. De informatie is verkregen uit een rondgang langs elf gemeenten. Bovendien is met een aantal vertegenwoordigers van landelijke organisaties en initiatieven gesproken. Het onderzoek is uitgevoerd tussen medio oktober en eind november 2015.

¹ In deze studie gebruiken wij de term statushouders voor degenen die met een beroep op asiel een (tijdelijke) verblijfsvergunning hebben gekregen. Andere termen die in dit verband gebruikt worden, zijn: vergunninghouders, vluchtelingen en asielzoekers met een vergunning.

1.2 De centrale doelgroep

Deze studie gaat primair in op de positie van statushouders. Dit zijn personen van wie het beroep op asiel is gehonoreerd. De meeste van deze statushouders zijn reeds in gemeenten gehuisvest.² Tegelijkertijd verblijven momenteel nog vele duizenden statushouders in de centrale opvang (azc's). Deze vluchtelingen zijn nog niet uitgeplaatst. Ook deze groep maakt deel uit van deze studie. Asielmigranten die nog wachten op een beslissing, vormen geen doelgroep binnen deze studie. De positie van deze groep komt slechts zijdelings ter sprake.

1.3 Dataverzameling

De informatie in deze studie is verkregen op basis van een groot aantal interviews. Deze hadden een semigestructureerd karakter. De gesprekken hebben voornamelijk plaatsgevonden in elf gemeenten. Deze gemeenten zijn gekozen op basis van een drietal criteria:

- ligging en grootteklasse, met als streven enige spreiding over het land en aantal inwoners;
- de politieke kleur van het college van b en w, met als streven om voldoende diversiteit in de samenstelling van deze colleges te bereiken;
- het bestaan van innovatieve gemeentelijke beleidspraktijken ten behoeve van de integratie van vluchtelingen.

Uiteindelijk is met respondenten in de volgende elf gemeenten gesproken: Alkmaar, Amersfoort, Amsterdam, Den Haag, Deventer, Eindhoven, Goes, Heerenveen, Nijmegen, Rotterdam en Zwolle. In deze gemeenten is gesproken met beleidsmedewerkers, gemeentelijke uitvoerders van beleid (klantmanagers) en externe uitvoeringsorganisaties (waaronder lokale vluchtelingenorganisaties, re-integratiebedrijven en woningcorporaties).

Daarnaast is in dit onderzoek met een beperkt aantal bovenlokale partijen gesproken, te weten: Platform Opnieuw Thuis/VNG, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Randstad Uitzendbureau, UAF en VluchtelingenWerk Nederland. In bijlage 1 staat een overzicht van alle benaderde functionarissen en bijbehorende organisaties.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee inhoudelijke hoofdstukken en een conclusiehoofdstuk. De inhoudelijke hoofdstukken gaan in op respectievelijk

² De wettelijke grondslag hiervoor is de Huisvestingswet, op grond waarvan gemeenten een taakstelling krijgen opgedragen. Het aantal inwoners van een gemeente is daarbij het belangrijkste criterium.

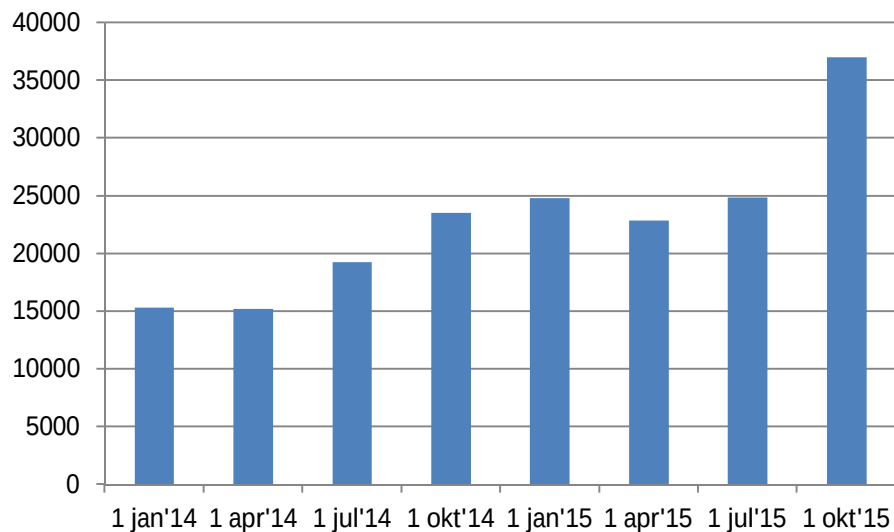
de huisvestings-, opleidings- en arbeidsmarktproblematiek. Achtereenvolgens wordt een korte probleemschets gegeven, wordt de beleidspraktijk beschreven, worden knelpunten geïdentificeerd en worden verbetervoorstellen gedaan. In aparte kaders hebben we een aantal *good practices* opgenomen, waarvan wij menen dat het innovatieve voorbeelden zijn die binnen de huidige wet- en regelgeving bijdragen aan effectieve oplossingen ten aanzien van de integratie van statushouders in Nederland.

2 HUISVESTING STATUSHOUDERS

2.1 Inleiding

De hoge instroom van asielzoekers legt een grote druk op de capaciteit van het COA. In de onderstaande tabel is de ontwikkeling van de bezetting in de COA-opvang gepresenteerd. In met name de periode juli – oktober 2015 is de bezetting fors gestegen (met 48,9%). In december 2015 wordt rekening gehouden met een bezetting van bijna 50.000 asielzoekers in de opvang.

Tabel 2.1 Ontwikkeling bezetting COA-opvang 2014 – oktober 2015



Niet alleen de hoge instroom legt een grote druk op de capaciteit van het COA. In de opvang verblijft ook een groot aantal statushouders. Op peildatum 30 november 2015 verbleven 16.027 statushouders in de opvang. De uitplaatsing van statushouders verloopt niet zonder problemen en gemeenten hebben een achterstand op de realisatie van de taakstelling. Ondanks de huidige achterstand op de taakstelling voorzien de meeste van de benaderde gemeenten in 2015 geen grote problemen in de realisatie ervan. Bovendien kan het aantal statushouders in 2015 in het merendeel van de gemeenten opgevangen worden in een reguliere huurwoning van een woningcorporatie. Van grote wooncomplexen en concentratie is nog geen sprake.

In 2016 wordt door gemeenten echter voorzien dat reguliere huisvesting niet langer mogelijk is en dat naar alternatieve vormen van huisvesting moet worden gezocht. Het groeiend aantal statushouders legt namelijk een groot beslag op de sociale woningmarkt. In de afgelopen jaren stelden woningcorporaties circa 6 procent van de vrijkomende sociale huurwoningen

beschikbaar aan bijzondere doelgroepen (waaronder statushouders), maar dit percentage is in enkele gemeenten al opgeschoven naar 11 à 12 procent. Daarbij dient het vraagstuk van verdringing op de woningmarkt zich aan; de wachttijd voor andere mensen loopt immers op. Door gemeenten wordt kortom grote urgentie gevoeld om op zoek te gaan naar alternatieve vormen van huisvesting, omdat de huidige werkwijze rondom huisvesting van statushouders niet langer volstaat.

2.2 Taakstelling statushouders

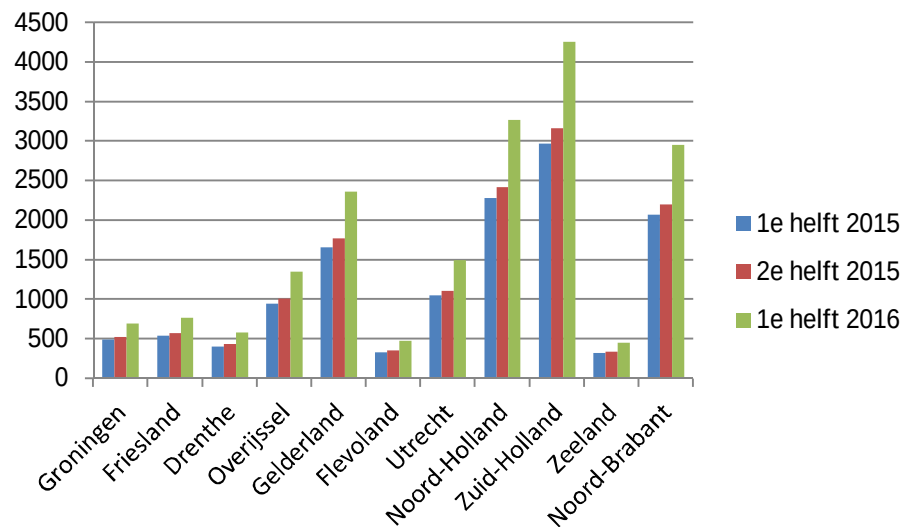
De integratie van statushouders begint met het huisvesten van deze doelgroep in gemeenten. De minister van Veiligheid en Justitie maakt elk half jaar bekend hoeveel statushouders in Nederland moeten worden gehuisvest. Dat aantal wordt verdeeld over de gemeenten in Nederland naar rato van het aantal inwoners. De gemeenten zijn op grond van de Huisvestingswet 2014 verplicht deze taakstelling te realiseren.¹

De taakstelling wordt uitgerekend op basis van de volgende formule: het totaal aantal verwachte statushouders in het komende kalenderhalfjaar, vermenigvuldigd met het aantal inwoners van de gemeente en gedeeld door het aantal inwoners van Nederland (artikel 29 lid 1 Huisvestingswet). Bij de berekening van de taakstelling wordt geen rekening gehouden met andere factoren, bijvoorbeeld de situatie op de woning- en arbeidsmarkt.² Gemeenten kunnen hun taakstelling met elkaar herverdelen, zolang de totale taakstelling van alle betrokken gemeenten niet wijzigt (artikel 29 lid 2 Huisvestingswet). Het toezicht op de huisvesting van statushouders door gemeenten is belegd bij de provincies (Wet revitalisering generiek toezicht). De achterstand op de taakstelling in enig jaar wordt opgeteld bij de taakstelling in het daaropvolgende jaar.

In tabel 2.2 is de huisvestingstaakstelling per provincie gepresenteerd voor 2015 en de eerste helft van 2016. In 2015 is de taakstelling in de tweede helft van het jaar toegenomen met 6,4 procent ten opzichte van de eerste helft van 2015. In 2016 neemt de taakstelling met 34 procent toe ten opzichte van de tweede helft van 2015.

¹ Burgemeester en wethouders dragen zorg voor de voorziening in de huisvesting van statushouders in de gemeente overeenkomstig de voor de gemeente geldende taakstelling (artikel 28 Huisvestingswet).

² In zijn brief van 2 oktober 2015 aan de Tweede Kamer schrijft minister Blok dat in het verleden al enige malen, samen met gemeenten en provincies, onderzoek is gedaan naar alternatieven voor de huidige verdeelsleutel: *“Het is moeilijk om een andere (eerlijker en logischer) verdeelsleutel te bedenken die niet op weerstand zal stuiten. Bovendien is deze wijze van verdeling eenvoudig en transparant en is het benodigde cijfermateriaal onomstreden.”* Wel wordt nagedacht over een vrijwillig uniform herverdelingsstelsel.

Tabel 2.2 Huisvestingstaakstelling periode 2015 – eerste helft 2016


De Huisvestingswet bepaalt eveneens dat gemeenten regels kunnen stellen voor de woonruimteverdeling van sociale huurwoningen in de eigen gemeente. Deze regels worden vastgelegd in een huisvestingsverordening. In de huisvestingsverordening kan de gemeente een urgentieregeling opnemen, waarin staat welke groepen woningzoekenden voorrang krijgen. Naast mantelzorgers en -ontvangers en personen die in blijf-van-mijn-lijfhuizen verblijven, worden statushouders in ieder geval als urgente woningzoekenden aangewezen (artikel 12 Huisvestingswet).

2.3 Toewijzingsprocedure huisvesting statushouders

De toewijzingsprocedure van de huisvesting van statushouders bestaat uit drie fasen met elk een eigen doorlooptijd, zie onderstaande tabel.

Tabel 2.1 Toewijzingsprocedure

Fase	Activiteit	Doorlooptijd
Fase 1	Koppeling aan gemeente	2 weken
Fase 2	Op zoek naar passende woonruimte	10 weken
Fase 3	Uitstroom naar woning: verhuizing en afmelding COA	2 weken

Fase 1

De eerste fase bestaat uit de koppeling van de statushouder aan een gemeente. Als een asielzoeker een verblijfsvergunning krijgt, voert het COA zo snel mogelijk een gesprek met de statushouder. In dit gesprek wordt informatie verzameld die relevant is voor de huisvesting in een gemeente, zoals gezinsgrootte en -samenstelling, opleiding, werkervaring en eventuele medische indicaties. Vervolgens wordt een informatieprofiel over de

statushouder opgesteld. Het asielzoekerscentrum stuurt het informatieprofiel over de statushouder naar de COA-regievoerder.

De gemeenten in Nederland zijn opgedeeld in vijf regio's met elk enkele toeleverende asielzoekerscentra. Binnen de vijf regio's zijn COA-regievoerders werkzaam. De regievoerders dragen zorg voor de feitelijke koppeling van de statushouders aan de gemeente. Bij de koppeling beoogt een regievoerder zo veel mogelijk rekening te houden met:

- gemeentelijke taakstelling en eventuele voor- en achterstanden op de realisatie van de taakstelling;
- de lokale woningmarkt;
- informatie over de statushouder, bijvoorbeeld gezinsgrootte en -samenstelling, en mogelijke gezinshereniging.

Fase 2

In de tweede fase ligt de regie voor het realiseren van huisvesting bij de gemeenten. Gemeenten nemen de huisvesting van vergunningenhouders ter hand zodra zij voldoende informatie hebben over de betreffende statushouder (na afronding van fase 1). Voorafgaand aan de uitplaatsing van statushouders is er in meer of mindere mate contact tussen de gemeente en het betreffende asielzoekerscentrum. Dit contact betreft allereerst de uitwisseling van gegevens over de betreffende statushouder, waarbij vooral de vraag speelt of gezinsleden zullen nareizen. In dat geval kunnen gemeenten hier bij het toewijzen rekening mee houden. Daarnaast blijken gemeenten ook de benodigde registratiegegevens op te vragen. Veel statushouders zijn namelijk zonder inschrijving in de basisregistratie doorgereisd naar asielcentra in het land. Daarmee hebben zij ook geen Burgerservicenummer.

Per 1 september 2015 is het COA gestart met een pilot 'BRP-straat'. Het doel van deze pilot is het versnellen van de uitstroom van statushouders naar een reguliere woning binnen gemeenten. Een BRP-straat betekent dat het proces rond de registratie in de BRP, het toekennen van een BSN-nummer en (op termijn) de uitgifte van verblijfsdocumenten eerder in de asielprocedure plaatsvindt, waardoor vreemdelingen met een verblijfsvergunning vanaf de aanmeldlocatie naar een azc gaan met de juiste documenten op zak.

Het huisvesten van statushouders ligt in de regel bij woningcorporaties. Gemeenten maken met woningcorporaties prestatieafspraken over het huisvesten van bijzondere doelgroepen, waaronder statushouders. Vaak zijn binnen één gemeente meerdere woningcorporaties actief. In de ene gemeente beschouwen de woningcorporaties de taakstelling als een gezamenlijke verantwoordelijkheid en in de andere gemeente wordt de taakstelling verdeeld over de verschillende woningcorporaties. Ook het aandeel vrijkomende woonruimte dat woningcorporaties beschikbaar moeten stellen aan statushouders verschilt per gemeente. Dit hangt af van zowel het aantal

statushouders dat een woning moet krijgen als van de voorraad sociale huurwoningen in een gemeente. In sommige gemeenten moeten woningcorporaties tien procent voor deze groep reserveren. In andere gemeenten kan dit verhoudingsgetal lager of hoger liggen. Als een woonruimte is gevonden, wordt het huurcontract ondertekend en laat de statushouder zich overschrijven in de Basisadministratie van de betreffende gemeente.

Fase 3

In de twee weken die volgen, bereidt de statushouder zich voor op zijn verhuizing. De feitelijke huisvesting gebeurt in nauw overleg met een lokale maatschappelijke organisatie, veelal een lokale vluchtelingenwerkorganisatie. Deze organisatie neemt – in het kader van de maatschappelijke begeleiding – een deel van de taken op zich dat verband houdt met het huisvesten van de statushouder en het inrichten van de woning. Gemeenten besteden daarbij ook aandacht aan contact met de burens. Soms doet een gemeente dit zelf, soms laat men dit over aan de organisatie die de maatschappelijke begeleiding voor zijn rekening neemt.

2.4 Belemmeringen en oplossingen

De meeste van de benaderde gemeenten geven aan dat het huisvesten van vergunninghouders tot dusverre zonder noemenswaardige problemen verloopt. De omvang van de sociale huursector blijkt in deze gemeenten groot genoeg om de afspraken over het aantal te huisvesten statushouders te kunnen realiseren. Bovendien verloopt de sociale integratie van deze nieuwkomers in gemeenten redelijk geruisloos. De tot dusverre beperkte aantallen, kleinschalige huisvesting (geen grote wooncomplexen) en voldoende spreiding over buurten komen steevast terug als onderliggende succesfactoren. Processen van ruimtelijke segregatie van deze statushouders worden nergens genoemd.

Ook wordt de persoonlijke begeleiding als wezenlijke succesfactor aangegeven. Deze begint al bij de sleuteloverdracht en strekt zich uit tot hulp bij de woninginrichting en kennis over de wijk.³ Gemeenten geven aan dat statushouders hun leven zonder deze ondersteuning niet op orde zullen krijgen. Sommige gemeenten investeren bovendien in het contact met de buurt. Door bewoners en andere partijen te betrekken bij de komst van deze nieuwkomers, wordt de kans op mogelijke problemen verkleind (zie kader 1). Een aandachtspunt is echter dat de bestaande vergoeding per inburgeringsplichtige ontoereikend is gebleken (zie ook paragraaf 3.3).

³ Deze begeleiding wordt vormgegeven in het kader van de gemeentelijke taak ten behoeve van de maatschappelijke begeleiding aan inburgeringsplichtige asielgerechtigden. Gemeenten ontvangen hiervoor van het Rijk een vast bedrag per inburgeringsplichtige statushouder.

Kader 1: het project Welkom in de wijk

In Zwolle zijn verschillende locaties, verspreid over de stad, bestemd voor de huisvesting van bijzondere doelgroepen, waaronder statushouders. Deze aanpak van maatschappelijke opvang komt tot stand met instemming van alle betrokken partijen en met actieve participatie van bewoners. Partijen hebben resultaatafspraken gemaakt die betrekking hebben op onder meer het aanbod van vastgoed voor maatschappelijke opvang, concentratie en spreiding van voorzieningen in de gemeente, bevorderen van leefbaarheid en het creëren van draagvlak. Betrokkenen spreken van een succesvolle aanpak.

Daarnaast treffen we lokale voorbeelden aan waarbij de sociale integratie een handje wordt geholpen door de vrijwillige inzet van vluchtelingen die al langer woonachtig in de gemeente zijn (kader 2).

Kader 2: het project Vluchtelingen voor Vluchtelingen

In Rotterdam bestaat het project 'Vluchtelingen voor vluchtelingen'. Het idee is dat vluchtelingen die langer in Rotterdam verblijven recent woonachtige statushouders als 'maatje' helpen. De gemeente heeft hiervoor € 200.000 gereserveerd. Dit idee van persoonlijke begeleiding vindt plaats tijdens het inburgeringstraject. Het gaat om hulp in het dagelijkse leven (taal oefenen, wegwijs maken, etc.). Dit betekent dat er extra begeleiding is voor de groep van inburgeraars. De gemeente spreekt van een peer-to-peerbenadering. Het is de bedoeling dat er op jaarbasis uiteindelijk 80 trajecten worden gesubsidieerd. De vrijwilligers die hieraan meedoen, worden door de gemeente getraind.

Zoals in de inleiding reeds genoemd, geven gemeenten aan dat het reguliere aanbod van sociale huurwoningen bij de sterk toenemende aantallen in de nabije toekomst niet langer volstaat. De druk op de sociale woningvoorraad neemt fors toe. Jaarlijks komen ruim 200.000 huurwoningen vrij door verhuizing. In voorgaande jaren werd ongeveer zes procent van alle vrijkomende woningen beschikbaar gesteld aan statushouders, maar dit percentage loopt in verschillende gemeenten al op tot tien procent of hoger. Hierbij dient het vraagstuk van verdringing op de markt zich aan: de wachttijd voor andere mensen loopt immers op. De druk op de sociale woningvoorraad wordt overigens niet enkel veroorzaakt door het toenemend aantal statushouders. De bijzondere doelgroep met voorrangspositie neemt in zijn totaliteit toe. Behalve statushouders zijn dit o.a. dak- en thuislozen en personen die in een blijf-van-mijn-lijfhuis verblijven.

Naast de beperkte beschikbaarheid van voldoende huurwoningen zijn er belemmeringen rondom de samenstelling van de woningvoorraad. Veel woningcorporaties hebben een tekort aan goedkope huurwoningen. Voor het vinden van passende huisvesting voor met name jonge statushouders vormt

dit een knelpunt. De gemiddelde huur van een corporatiewoning is 470 euro per maand. Voor jongeren onder de 23 jaar mag de maandhuur in 2015 echter maximaal 403,06 euro bedragen om recht te hebben op huurtoeslag. Daar komt bij dat huurtoeslag door statushouders niet tijdig (binnen enkele weken na huisvesting) wordt ontvangen. Intussen zijn de schulden veelal opgelopen. De uitvoering van de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit uit 2014 zorgt voor een vertraging van de verwerking van de toeslagen. De Belastingdienst doet een zogenoemde 100%-controle voor 'onbekende aanvragers' op basis van deze wet. Alle statushouders zijn 'onbekende aanvragers' waardoor de wachttijd voor besluitvorming en toekenning voor hun toeslagen nu soms zes maanden bedraagt en zelfs verder kan oplopen.

Per 1 november 2015 is het COA een pilot Toeslagenservicepunt gestart waarin medewerkers voor een periode van acht maanden de aanvragen van huur- en zorgtoeslag van de Belastingdienst verzorgen voor statushouders. Daarnaast zijn de meeste corporatiewoningen niet berekend op acht of meer gezinsleden. Dat vormt een knelpunt voor het huisvesten van grote gezinnen. Daarbij zijn ook Jeugd & Opvoedhulpinstellingen op zoek naar grote huurwoningen voor de huisvesting van minderjarige alleenstaande asielzoekers, die samen met een begeleider worden gehuisvest.

Om gemeenten te ondersteunen bij hun taakstelling heeft het Rijk verschillende initiatieven ontplooid. Zo wordt naar verwachting op 1 januari 2016 de Leegstandswet gewijzigd. In het kader van de huisvesting is een tweetal wijzigingen van belang, namelijk de uitbreiding van de mogelijkheid van tijdelijke verhuur met de categorie te koop staande huurwoningen en de introductie van een nieuwe vorm van tijdelijk huren, namelijk de huurovereenkomst voor (bepaalde) korte tijd, met een maximumduur van één jaar.

Daarnaast heeft het COA het Gemeentelijk Zelfzorg Arrangement (GZZA) opengesteld, zodat gemeenten in de gelegenheid worden gesteld om op korte termijn statushouders tijdelijk in de gemeente op te nemen, in afwachting van definitieve huisvesting in de gemeente waar de vergunninghouder aan gekoppeld is. Bij deze regeling gaat de gemeente op zoek naar woonruimte voor de statushouder en neemt de gemeente de verantwoordelijkheid voor de inrichting en het beheer van de woonruimte over. Het COA betaalt de gemeente een tegemoetkoming in de kosten van deze wooncomponent. De andere componenten (eet- en zakgeld) worden rechtstreeks aan de statushouder verstrekt. De GZZA-regeling wordt beëindigd per 31 december 2015. Per 1 januari 2016 kunnen gemeenten het Gemeentelijk Versnellings Arrangement (GVA) inzetten om 10.000 vergunninghouders in tijdelijke woonvoorzieningen te bekostigen. De GVA vervangt de GZZA-regeling.

Voorts heeft minister Blok in zijn brief van 2 oktober aan de Tweede Kamer de zogenoemde huisvestingsvoorziening geïntroduceerd. De huisvestingsvoorziening is een tijdelijke woonvorm, anders dan een zelfstandige woning. Hierbij

kan gedacht worden aan huisvesting in leegstaande kantoren en ander vastgoed. Het Rijksvastgoedbedrijf stelde hiertoe een lijst met leegstaande gebouwen ter beschikking. Het Rijk stimuleert de realisatie en verhuur aan vergunninghouders van deze huisvestingsvoorzieningen met een financiële bijdrage aan de verhuurder van € 6.250,- per gehuisveste vergunninghouder. Daarvoor zal een subsidieregeling worden opgesteld.

Na verbouwing mogen woningcorporaties het beheer ter hand nemen. Onder de huidige Woningwet mogen woningcorporaties geen gebouwen in beheer nemen die niet in eigendom van de corporatie zijn, maar minister Blok heeft experimenteerruimte mogelijk gemaakt door middel van een experimenteerbepaling in het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting.

Met deze en andere maatregelen wil de Rijksoverheid de huidige voorrangspositie van statushouders in het kader van de Huisvestingswet laten vervallen. Veel van de benaderde gemeenten kunnen zich hier – mede met het oog op toekomstig draagvlak onder de bevolking – wel in vinden. Verdringing door statushouders in de sociale huursector wordt als onwenselijk beschouwd. Overigens zijn veel gemeenten al bezig met dergelijke tijdelijke oplossingen (zie kader 3).

Kader 3: voorbeelden van nieuwe huisvestingsvormen

Amsterdam

Woningcorporatie De Key ontwikkelt in samenwerking met de gemeente Amsterdam 500 jongerenwoningen, met gemengd gebruik door statushouders en werkende jongeren uit de buurt, studenten en net afgestudeerden. De jongeren die in het zogenoemde Startblok Riekerhaven gaan wonen, tekenen een tijdelijk huurcontract.

Nijmegen

Begin oktober 2015 zijn in Nijmegen Lent geclusterde woningen gecreëerd voor 100 jonge Eritrese mannen met een verblijfsvergunning en 20 studenten. Zij delen met zijn drieën een woonunit, maar beschikken allemaal over een eigen huurcontract. Het voormalig studentencomplex is functioneel gerenoveerd en wordt door een Nijmeegse woningcorporatie beheerd. Vanuit de buurt is eveneens een maatjesproject opgezet.

Den Haag

In de gemeente Den Haag worden tot het eind van het jaar ongeveer 600 asielzoekers opgevangen in het voormalige ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Vanaf januari 2016 wordt het ministerie omgebouwd tot een wooncomplex voor statushouders. In het rijksgebouw zullen ook werkgelegenheid en opleidingsmogelijkheden worden gecreëerd. De gemeente wil samen met het COA beslissen over de keuze van personen die vanuit de centrale opvang voor deze huisvesting in aanmerking komen. De wens is om alleen statushouders voor te dragen die goed passen binnen de ambitie van het project.

Het creëren van extra (tijdelijke) huisvesting is geen eenvoudige opgave. Om de druk op de sociale woningvoorraad te verlagen beogen gemeenten en

woningcorporaties het aantal sociale huurwoningen uit te breiden. Zo heeft bijvoorbeeld de gemeente Zwolle met de corporaties een samenwerkings-overeenkomst getekend voor de versnellingsactie sociale huur, zodat op korte termijn 250 à 300 sociale huurwoningen aan de huurmarkt kunnen worden toegevoegd. De uitbreiding van het aantal sociale huurwoningen staat echter haaks op het kabinetsbeleid en de gemaakte afspraken met de provincie over de toegestane uitbreiding van de bestaande woningvoorraad. In de afspraken over het maximum aantal te bouwen nieuwe woningen is geen rekening gehouden met de groei van het aantal statushouders.

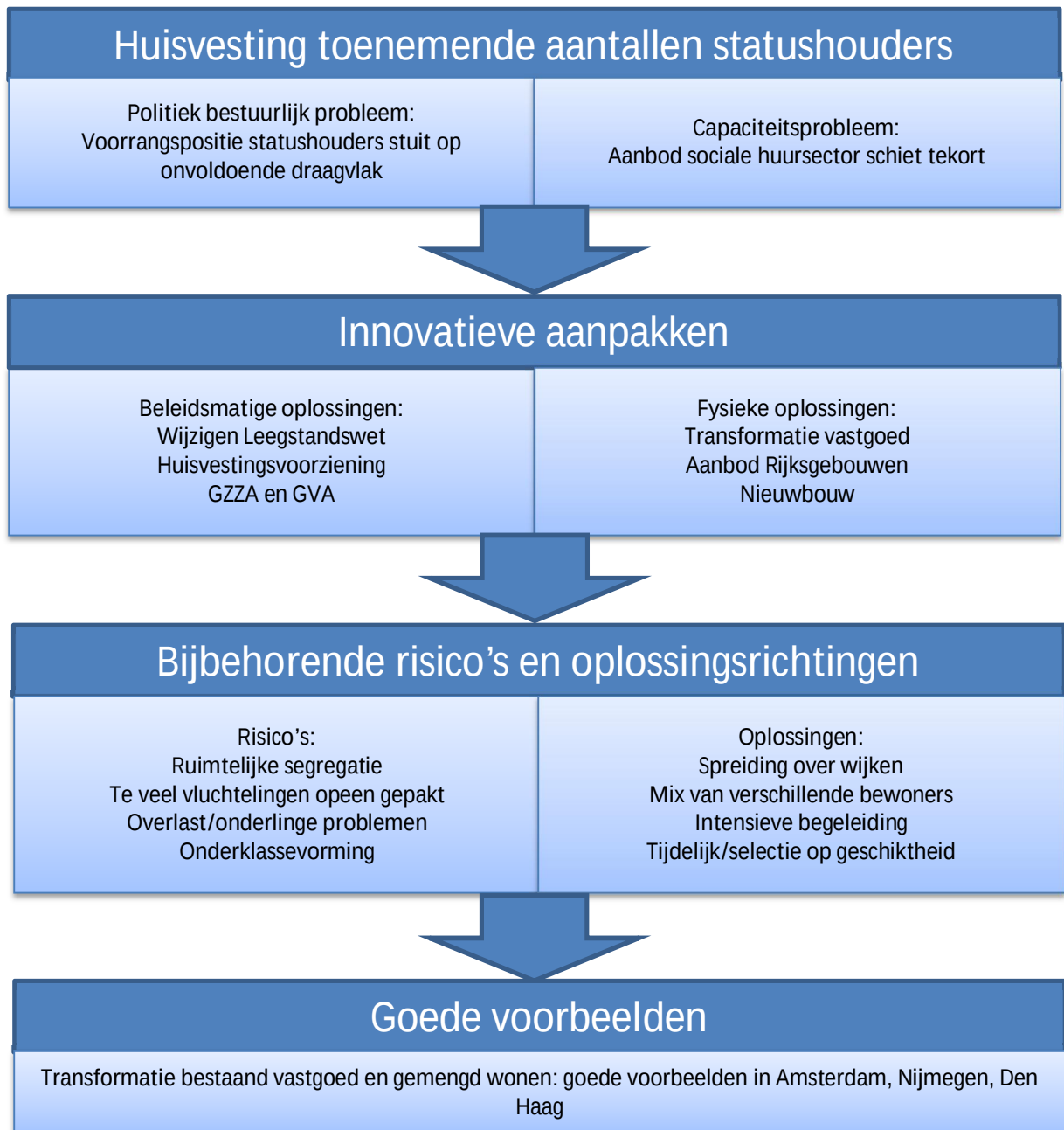
Daarnaast benadrukken gemeenten dat het transformeren van kantoren of zorgcomplexen naar huisvesting zowel een kostbaar als een tijdsintensief proces is. Daarbij wordt door gemeenten en woningcorporaties een korset aan regels ervaren in initiatieven om gebouwen zonder woonbestemming in gebruik te nemen voor huisvesting van statushouders, bijvoorbeeld zorg-, kantoor- of schoolgebouwen. Hiervoor is een wijziging van het bestemmingsplan nodig en moet een verbouwing worden uitgevoerd om aan alle eisen van het Bouwbesluit te voldoen, waaronder eisen op het gebied van brandveiligheid, gezondheid, duurzaamheid en milieu. Daarbij is een goede integratie van deze nieuwkomers gebaat bij:

- voldoende spreiding over diverse wijken (geen concentratie);
- een 'slimme' mix met andere groepen (geen aparte voorzieningen);
- een intensieve begeleiding (zeker bij onzelfstandige huisvesting).

Grootschalige en opzichtige locaties zonder (fysieke) inbedding in een wijk of buurt worden stevast afgewezen. Volgens gemeenten moet voorkomen worden dat statushouders te zeer 'op een kluitje' bijeen wonen. Ook wordt aangegeven dat een sober regime van tijdelijke huisvesting kan leiden tot het buiten de maatschappij plaatsen van deze groep, zelfs tot de vorming van een onderklasse. In het bijzonder wordt langdurig sobere huisvesting van gezinnen afgeraden. Sobere voorzieningen moeten beslist tijdelijk zijn. Gemeenten kunnen zich echter voorstellen dat – gezien de grote opgave – zij concessies moeten doen aan voornoemde uitgangspunten.

2.5 Samenvattend

In figuur 1.2 worden de belangrijkste belemmeringen voor huisvesting van statushouders door gemeenten op een rij gezet en verbonden met oplossingsrichtingen en goede praktijkvoorbeelden.



3 TOELEIDING NAAR DE ARBEIDSMARKT

3.1 Probleemverkenning

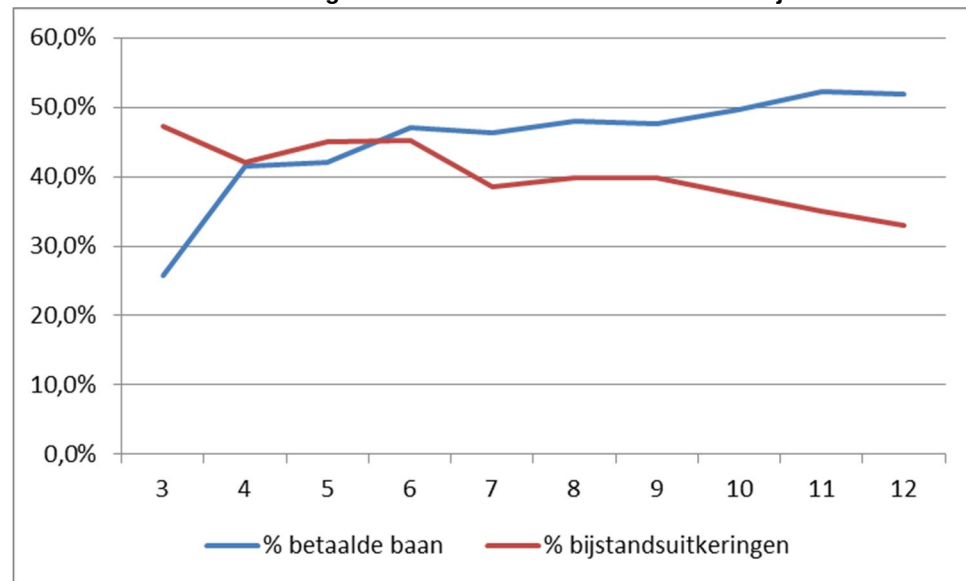
In de huidige discussie rondom de opvang van statushouders is veel aandacht voor de huisvestingsproblematiek. Deze focus op huisvesting is gezien de grote uitdagingen waar gemeenten voor staan zeer begrijpelijk. Toch wordt er ook steeds meer aandacht gevraagd voor de arbeidsmarktintegratie van deze nieuwe groep statushouders. Werk is een belangrijke voorwaarde voor integratie in de samenleving, maar ervaringen van eerdere groepen vluchtelingen in Nederland laten zien dat de arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen moeizaam verloopt.

Verschillende studies maken keer op keer melding van een relatief lage participatiegraad van vluchtelingen en een hoge mate van uitkeringsafhankelijkheid.¹ De arbeidsmarktsituatie van vluchtelingen die wel werk vinden, wordt gekenmerkt door veel deeltijdwerk, veel tijdelijke contracten en veel werkenden in de lagere beroepsniveaus. Het blijkt in de praktijk voor vluchtelingen niet alleen bijzonder lastig te zijn om betaald werk te vinden, maar ook om werk te vinden dat aansluit bij het beroeps- en opleidingsniveau.

Recente cijfers uit de VluchtelingenWerk IntegratieBarometer laten zien dat van de groep vluchtelingen die tussen 2000 en 2010 asiel heeft aangevraagd in Nederland en een verblijfsvergunning heeft gekregen, per 1 januari 2013 46 procent een betaalde baan heeft. Het aandeel werkenden stijgt snel in de eerste jaren na vestiging in Nederland, maar stabiliseert na een aantal jaren rond de 50 procent. Per 1 januari 2013 heeft 39 procent van de vluchtelingen die zich in het eerste decennium van deze eeuw vestigden in Nederland een bijstandsuitkering. Ook hier zien we een (beperkte) verbetering naarmate men langer in Nederland is, maar ook onder degenen die al lang in Nederland zijn, is de bijstandsafhankelijk groot. Figuur 3.1 geeft een overzicht van de ontwikkelingen in de arbeidsmarktparticipatie en uitkeringsafhankelijkheid naar verblijfsduur. Het beeld dat daaruit naar voren komt, is een moeizame gang naar betaald werk.

¹ Zie onder andere: Doureljijn, E. & J. Dagevos (2011). *Vluchtelingengroepen in Nederland*. SCP: Den Haag; Klaver, J. e.a. (2014). *VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2014*; Klaver, J. & I. van der Welle (2009). *VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2009*.

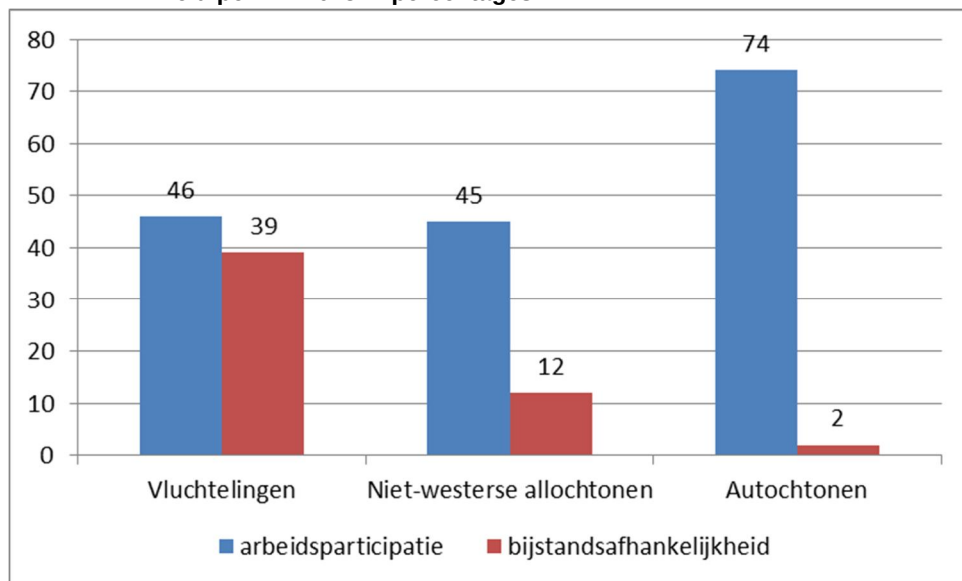
Figuur 3.1 Arbeidsparticipatie en bijstandsafhankelijkheid per 1 januari 2013 van vluchtelingen uit het cohort 2000-2010 naar verblijfsduur



Bron: CBS, geciteerd in Klaver e.a. 2014

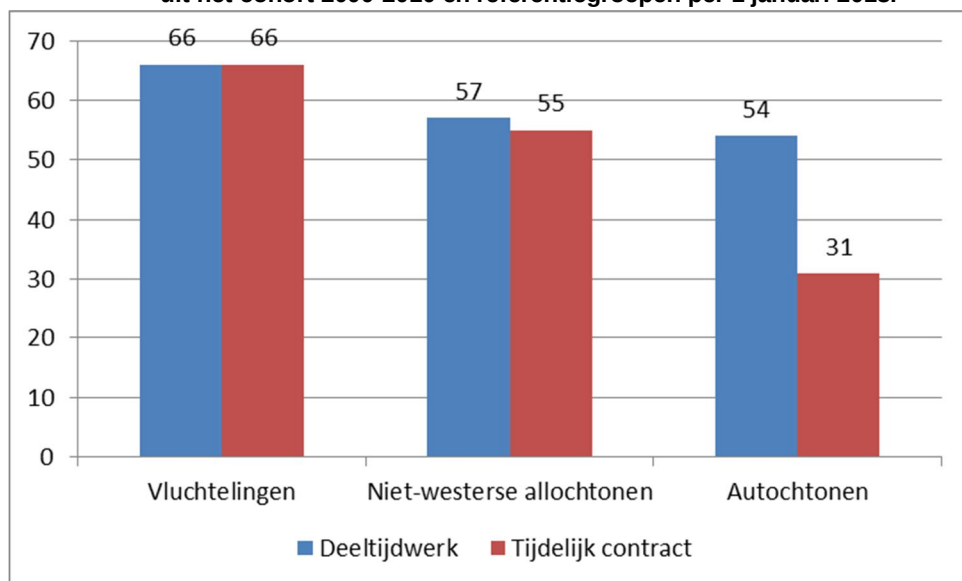
Vergeleken met de autochtone bevolking, maar ook met een vergelijkingsgroep niet-westerse allochtone migranten die in dezelfde periode naar Nederland zijn gekomen (dus dezelfde verblijfsduur hebben als de vluchtelingen uit het cohort), doen vluchtelingen het slecht op de Nederlandse arbeidsmarkt. De arbeidsparticipatie van vluchtelingen ligt weliswaar ongeveer even hoog als de vergelijkingsgroep niet-westerse allochtonen met eenzelfde verblijfsduur, maar de bijstandsafhankelijkheid is veel groter onder de groep vluchtelingen. Ook voor de werkenden geldt dat vluchtelingen vaker in deeltijd en met een tijdelijk contract werken dan de twee vergelijkingsgroepen. Zij beginnen op achterstand en weten deze achterstand niet goed in te lopen (zie figuur 3.2 en 3.3 voor een vergelijking tussen de verschillende groepen).

Figuur 3.2 Netto arbeidsparticipatie van vluchtelingen uit het cohort 2000-2010 en referentiegroepen tussen 15 en 64 jaar en bijstandsafhankelijkheid per 1-1-2013 in percentages



Bron: CBS, geciteerd in Klaver e.a. 2014

Figuur 3.3 Percentage deeltijdwerk en tijdelijke contracten voor vluchtelingen uit het cohort 2000-2010 en referentiegroepen per 1 januari 2013.



Bron: CBS, geciteerd in Klaver e.a. 2014

3.1.1 Belemmeringen voor arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen

Naar de oorzaken van deze moeizame arbeidsmarktintegratie zijn verschillende studies gedaan. Deze studies laten zien dat er een complex aan

factoren speelt dat belemmerend kan werken bij het vinden van een betaalde baan. Deze factoren laten zich indelen in vijf categorieën², te weten:

- individuele achtergrondkenmerken;
- kenmerken verbonden aan de vluchtachtergrond;
- de arbeidsmarktoriëntatie van vluchtelingen;
- de beoordeling van opgedane kennis en vaardigheden;
- de aansluiting op de arbeidsmarkt.

Hieronder lichten we deze factoren kort toe.

Individuele achtergrondkenmerken

Een veel genoemd knelpunt is de onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal. Andere knelpunten zijn gelegen in de vaak gemiddeld hogere leeftijd bij intrede op de Nederlandse arbeidsmarkt en het in sommige gevallen ontbreken van een relevante opleiding of werkervaring.

Kenmerken verbonden aan de vluchtachtergrond

Zeker wanneer vluchtelingen lang onderweg zijn voordat zij in Nederland aankomen en vervolgens ook nog lang in de asielprocedure zitten, hebben zij te maken met een langdurige loopbaanonderbreking. Deze loopbaanonderbreking is ongunstig voor een intrede op de Nederlandse arbeidsmarkt. Andere specifieke factoren die een ongunstige invloed hebben op de arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen zijn geweldservaringen en mogelijke trauma's als gevolg van de vlucht.

Oriëntatie op de arbeidsmarkt

Binnen de vluchtelingengroep zijn er grote verschillen in de mate van arbeidsmarktoriëntatie. Enerzijds is er een groep met een sterke gerichtheid op werk, zij willen zo snel mogelijk aan de slag in Nederland om bijvoorbeeld de kosten van gezinshereniging en de vlucht te kunnen betalen. Deze sterke gerichtheid op werk leidt er niet zelden toe dat men laaggekwalificeerd werk accepteert waaraan zij zich vervolgens moeilijk kunnen onttrekken. Anderzijds zijn sommige groepen juist minder gericht op werk als gevolg van onzekerheid en psychische klachten. Tot slot kan sprake zijn van een discrepantie tussen verwachtingen en mogelijkheden op de Nederlandse arbeidsmarkt (statusval). Een deel van de vluchtelingen is hoger opgeleid en had een goede baan in het land van herkomst, hetgeen het soms lastig maakt om een baan onder dat niveau te accepteren.

Beoordeling opgedane kennis en vaardigheden

Het ontbreekt soms aan informatie om eerder gevolgde opleidingen en opgedane werkervaring goed te kunnen beoordelen op hun relevantie voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Diploma's ontbreken omdat zij niet meegenomen konden worden op de vlucht of het is lastig om de waarde van het diploma en

² Zie: Klaver, J. & A. Odé (2003). *De arbeidsintegratie van vluchtelingen. Een verkenning van problemen en oplossingen*. Raad voor Werk en Inkomen: Den Haag.

de opgedane werkervaring goed in te schatten. Vaak wordt de waarde van een buitenlands diploma lager ingeschat.

De aansluiting op de arbeidsmarkt

De laatste categorie betreft factoren die maken dat vraag en aanbod onvoldoende bij elkaar komen. Zo ontbreekt het vluchtelingen vaak aan een sociaal netwerk dat zij kunnen benutten in hun zoektocht naar werk. Ook zijn zij vaak onvoldoende bekend met de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit belemmert effectief zoekgedrag, maar maakt ook dat zij zich als gevolg van onbekendheid met geldende omgangsvormen op de werkvloer niet goed weten te presenteren tijdens sollicitatiegesprekken. Aan de andere kant geldt ook dat koudwatervrees en discriminatie bij werkgevers een succesvolle zoektocht naar een betaalde baan belemmeren.

Er is dus sprake van een complex aan factoren dat de arbeidsmarktintrede van vluchtelingen belemmert. Het is aan gemeenten, om rekening houdend met deze factoren, re-integratie voor statushouders vorm te geven. In dit hoofdstuk gaan we eerst in op het relevante wettelijke en beleidskader (paragraaf 3.2). Vervolgens bespreken we de huidige beleidspraktijk en ervaren belemmeringen voor effectieve re-integratie van statushouders (paragraaf 3.3). Daarna komen in paragraaf 3.4 voorstellen voor verbetering van het beleid, inclusief goede praktijkvoorbeelden aan bod.

3.2 Wettelijk kader en beleidskader

Inburgering

Er is geen specifiek beleid ten behoeve van de integratie van vluchtelingen. Statushouders vallen onder het reguliere integratiebeleid en moeten net als alle andere vreemdelingen van buiten de EU/EER verplicht inburgeren om voor een permanente verblijfsvergunning in aanmerking te kunnen komen. Sinds 1 januari 2013 is de inburgering de eigen verantwoordelijkheid geworden van de inburgeringsplichtige. Gemeenten hebben geen formele taak meer op dit gebied en hebben daarmee ook het zicht op de inburgering verloren.

De enige specifieke ondersteuning die voor vluchtelingen beschikbaar is, is de maatschappelijke begeleiding. Iedere gemeente krijgt middelen van het Rijk voor iedere nieuwe inburgeringsplichtige statushouder om maatschappelijke begeleiding aan te bieden. Deze maatschappelijke begeleiding is erop gericht om statushouders in de eerste periode na vestiging in een gemeente te ondersteunen met allerlei praktische zaken en wegwijs te maken in de Nederlandse samenleving.

Participatiewet

Het belangrijkste wettelijke kader voor de re-integratie van statushouders voor gemeenten vormt de Participatiewet. Deze wet is per 1 januari 2015 van kracht geworden en is bedoeld voor mensen die kunnen werken, maar daarbij

ondersteuning nodig hebben. De Participatiewet vervangt de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong). De wet is erop gericht om de bijstandsafhankelijkheid zo kort mogelijk te houden en mensen zo snel mogelijk naar werk te begeleiden. Met de invoering van de Participatiewet hebben de gemeenten de verantwoordelijkheid gekregen voor meer doelgroepen, maar tegelijkertijd is het re-integratiebudget gehalveerd. Dit maakt dat gemeenten prioriteiten moeten aanbrengen in hun re-integratiebeleid. Het risico bestaat dat vluchtelingen als getalsmatig kleine groep in verhouding tot andere doelgroepen geen (extra) aandacht krijgen. Per 1 januari 2016 wordt de Wet Taaleis van kracht en geïntegreerd in de Participatiewet. Dit biedt gemeenten meer mogelijkheden om richting statushouders met een bijstandsuitkering aan te dringen op inspanningen gericht op snelle taalverwerving en inburgering.

Educatie

Vanuit educatiemiddelen hebben gemeenten de mogelijkheid om taalcursussen en alfabetiseringscursussen aan te bieden. Tot voor kort moest dit budget bij de roc's besteed worden, waardoor gemeenten nauwelijks regie voerden. De komende jaren wordt deze verplichte winkelnering echter geleidelijk afgeschaft en kunnen ook andere vormen van taalondersteuning (bijvoorbeeld met behulp van vrijwilligers) worden betaald uit de educatiemiddelen. Dit biedt nieuwe mogelijkheden voor gemeenten om gericht taalbeleid te voeren (voor niet-inburgeringsplichtigen), maar ook hier geldt dat op het educatiebudget, waaruit taalcursussen en alfabetiseringscursussen gefinancierd worden, is bezuinigd.

3.3 Huidige beleidspraktijk en belemmeringen

Het belang van werk om als statushouder snel te kunnen integreren, wordt door gemeenten onderkend. Tegelijkertijd is er een breed gedragen besef dat een substantiële groep er (voorlopig) niet in zal slagen om (zonder ondersteuning) aan het werk te komen. Voor deze vluchtelingen is de afstand tot de Nederlandse arbeidsmarkt te groot. De huidige lokale beleidspraktijk laat echter zien dat er in de regel, enkele uitzonderingen daargelaten, geen apart beleid voor deze groep wordt gevoerd. Gemeenten volstaan in de praktijk met de inzet van reguliere instrumenten.

Omdat vluchtelingen vanwege hun onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal vaak als niet-bemiddelbaar voor de arbeidsmarkt worden geacht, laten gemeenten in de regel statushouders eerst inburgeren alvorens zij zich richten op re-integratie van deze groep. Het gevolg van deze 'stapeling' is echter dat er veel tijd voorbij gaat voordat actieve ondersteuning richting de arbeidsmarkt in beeld komt. Bovendien maken activiteiten gericht op het vergroten van duurzame kansen op de arbeidsmarkt niet of nauwelijks deel van hun inburgering uit. Deze taaltrajecten staan vaak geheel los van het lokale arbeidsmarktbeleid.

Overigens is per 1 januari 2015 een module 'oriëntatie Nederlandse arbeidsmarkt' (ONA) toegevoegd aan het inburgeringsexamen. In de module is onder andere aandacht voor beroepenoriëntatie, beroepskansen, het verwerven van beroepscompetenties, zoekstrategieën en de Nederlandse werkcultuur. Het doel van de module is om de inburgeraar in een vroegtijdig stadium te laten kennismaken met de Nederlandse arbeidsmarkt en hem of haar stappen te laten zetten die leiden tot het vinden van een duurzame plek op de arbeidsmarkt.³

Vaak stukt het integratieproces echter al voordat statushouders in de gemeenten worden gehuisvest. De procedure duurt lang en bij toekenning van een status is snelle uitplaatsing allerm minst gegarandeerd. Ook hierin wordt een knelpunt ervaren door gemeenten. Daarnaast speelt mee dat statushouders verspreid over het hele land worden gehuisvest waarbij weinig tot geen rekening gehouden wordt met de arbeidsmarktperspectieven voor deze statushouders. Er wordt bij de uitplaatsing, met andere woorden, geen rekening gehouden met het koppelen van vraag en aanbod naar werk.

De huidige beleidspraktijk wordt in feite dus gekenmerkt door een aantal aspecten die een effectieve arbeidsmarktintegratie van statushouders belemmeren:

1. Verloren tijd als gevolg van de lange asielprocedure en wachttijden voor uitplaatsing naar de gemeente (langdurige periode van gedwongen inactiviteit).
2. Een suboptimale afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt als gevolg van het spreidingsbeleid.
3. De volgtijdelijke inrichting van het gemeentelijk re-integratiebeleid (eerst inburgeren, dan re-integratie).
4. Het ontbreken van een link tussen inburgering en re-integratie (nauwelijks duale trajecten).
5. Onvoldoende massa in kleine en middelgrote gemeenten voor specifiek beleid gericht op statushouders (statushouders onvoldoende op de radar).

Vanuit alle gemeenten die in het kader van dit onderzoek benaderd zijn, wordt tevens aandacht gevraagd voor het wegvallen van de gemeentelijke regie bij inburgering. Door het wegvallen van die regie vervalt niet alleen de mogelijkheid om gecombineerde instrumenten in te zetten, waarbij taal aan werk (-ervaring) wordt gekoppeld, maar doet zich ook een aantal ongunstige neveneffecten voor:

- Veel statushouders beginnen laat met hun inburgering (zij hebben namelijk drie jaar de tijd om aan de verplichtingen te voldoen).

³ De ervaring tot nu toe was dat deze module laat in het inburgeringstraject wordt ingezet. Er zijn nu plannen aangekondigd om eerder te starten met de ONA-module. Zo zijn afspraken gemaakt met het COA om in de eerste gesprekken met de vergunninghouders aan de hand van de ONA-methode plannen en te ondernemen stappen te bespreken. Zie: Brief van de minister van Sociale Zaken aan de Tweede Kamer, betreffende de integratie en participatie van vergunninghouders, 2015-0000298184, d.d. 27 november 2015.

- Statushouders kiezen niet altijd voor het beste of het effectiefste taaltraject dat hun de meeste kansen biedt op verdere integratie.
- Incidenteel bestaan er wachtlijsten bij taalaanbieders (waardoor het lang duurt voordat statushouders kunnen deelnemen).
- In sommige regio's is onvoldoende gedifferentieerd taalaanbod voor hoger opgeleide statushouders beschikbaar. Voor geschikt taalonderwijs moeten zij reizen naar andere gemeenten.⁴

Tot slot is aandacht nodig voor de maatschappelijke begeleiding. Veel gemeenten ervaren dat de bestaande vergoeding van €1000,- per inburgeringsplichtige statushouder ontoereikend is om de begeleiding van vluchtelingen goed vorm te geven. Overigens is onlangs in het bestuursakkoord tussen het Rijk en gemeenten afgesproken dat het beschikbare bedrag voor maatschappelijke begeleiding zal worden verhoogd.⁵

3.4 Oplossingen en goede voorbeelden

Er worden inmiddels op verschillende plekken in het land nieuwe initiatieven ontplooid om vluchtelingen al tijdens de wachtperiode voor uitplaatsing naar de gemeente of zo snel mogelijk na vestiging in de gemeente te begeleiden naar een baan. Voor vluchtelingen waarbij een directe matching met een baan niet voor de hand ligt, zijn andere routes mogelijk om hun kansen op de arbeidsmarkt te versterken. Hieronder lichten we vier verschillende routes richting de arbeidsmarkt toe met goede voorbeelden of denkrichtingen over hoe deze routes effectief vorm te geven. Daarbij merken we op dat voor een deel van de vluchtelingen intrede op de Nederlandse arbeidsmarkt niet aannemelijk is vanwege een te grote afstand tot de Nederlandse arbeidsmarkt en bijkomende sociaal-medische problematiek. Ook voor deze groep geldt dat een perspectief op maatschappelijke participatie belangrijk is om sociale uitsluiting te voorkomen.

Route 1: directe arbeidsbemiddeling

Er is een (beperkte) groep vluchtelingen die gezien hun kwalificaties, werkervaring en beheersing van het Engels direct kan instromen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Toch lukt het in deze gevallen lang niet altijd om de weg naar werk snel te vinden. Gemeenten wijzen er in dit verband op dat er winst geboekt kan worden in de informatieoverdracht vanuit de centrale opvang aan gemeenten. In het bijzonder kan het systematisch optekenen en vroegtijdig

⁴ De lening van DUO voor de inburgering voorziet echter niet in het vergoeden van reiskosten, waardoor sommige hoger opgeleiden afzien van het volgen van een taalcursus die aansluit bij hun niveau en hun toegang biedt tot het Nederlandse hoger onderwijsstelsel.

⁵ In 2016 en 2017 stijgen de middelen voor maatschappelijke begeleiding van €1000,- naar €2370,- per vergunninghouder. Daarnaast wordt de uitvoering van de activiteiten van maatschappelijke begeleiding gekoppeld aan de participatieverklaring. Zie: Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom, 27 november 2015
https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2015/20151127-bestuursakkoord-asiel.pdf

overdragen van gegevens over de opleidingsachtergrond en werkervaring ertoe leiden dat gemeenten eerder met werkgevers uit de regio in contact kunnen treden over het mogelijk plaatsen van statushouders (zie kader 4). Het goed screenen van kandidaten, maar ook van beschikbare vacatures (met zo specifiek mogelijke functie-eisen) is een belangrijke voorwaarde om tot een succesvolle match te komen.

Kader 4: het matchen van statushouders en werkgevers

In Eindhoven hebben de gemeente, het COA, VluchtelingenWerk en het UWV het initiatief genomen om bij het verkrijgen van een verblijfsvergunning in de centrale opvang gerichte informatie te verzamelen over de opleiding, de werkervaring en de talenkennis van de statushouder. Bij interessante profielen wordt er getracht om de statushouder zo snel mogelijk in contact te brengen met geïnteresseerde bedrijven. Zo nodig wordt de procedure gestart om het diploma te verifiëren. Er hebben zich inmiddels al vrij veel geïnteresseerde bedrijven gemeld. Zij hebben zich bereid verklaard statushouders werk te bieden. Dit gaat overigens niet altijd om betaalde banen, maar ook om werkervaringsplaatsen en stages.

In Amsterdam gaat op zeer korte termijn een kleinschalige pilot (met circa 30 deelnemers) van start met statushouders die aan deze gemeente gekoppeld zijn, maar nog in de centrale opvang verblijven. Deze pilot heeft (onder andere) als doel om deze statushouders te matchen met werkgevers in de regio. De pilot richt zich op het bemiddelen van kandidaten naar onvervulbare/moeilijk vervulbare vacatures in de regio. Maatwerk is daarbij een belangrijk uitgangspunt, dat wil zeggen dat per kandidaat wordt gekeken wat iemand nodig heeft om een vacature te kunnen vervullen. Dat kan diplomawaardering zijn, maar ook bijvoorbeeld een zeer intensieve taalcursus.

Beide voorbeelden kenmerken zich door een proactieve benadering waarbij de vraag vanuit de werkgevers centraal staat bij het actief screenen en bemiddelen van statushouders in de centrale opvang. Overigens is deze aanpak niet alleen voorbehouden aan de groep statushouders die nog in de centrale opvang verblijft. Ook recente gehuisveste statushouders die voldoen aan het 'profiel' kunnen baat bij hebben bij zo'n proactieve aanpak. In Amsterdam gaat ook een vergelijkbare pilot starten met een groep statushouders die al in de gemeente woont. Daarbij wordt afstemming/aansluiting gezocht bij het reeds bestaande vluchtelingenbeleid in de gemeente (zie kader 5).

Route 2: ondersteuning bij hoger en middelbaar beroepsonderwijs

Er is een groep vluchtelingen waarbij een gerichte investering in een

Nederlandse (hogere of middelbare beroeps)opleiding het perspectief op duurzame intrede op de Nederlandse arbeidsmarkt aanzienlijk vergroot.⁶ Daarvoor is een goede begeleiding bij de studiekeuze, tijdens de studie en bij de overstap naar de arbeidsmarkt belangrijk. Daarnaast geldt uiteraard dat aandacht nodig is voor taalbeheersing, zodat taal geen struikelblok wordt voor het volgen van een opleiding. Er zijn verschillende initiatieven op dit vlak:

- Stichting voor vluchtelingenstudenten UAF biedt al vele jaren ondersteuning aan hoger opgeleide vluchtelingstudenten in de vorm van taal- en schakeltrajecten, begeleiding bij de studie en het vinden van werk en financiële ondersteuning.
- Vanuit het hbo-/wo-onderwijs zelf zijn er initiatieven gericht op het verbeteren van de aansluiting van de opleiding bij de achtergrond van de vluchtelingenstudenten, bijvoorbeeld door de vorming van een voorbereidend jaar in het hbo/wo voor anderstaligen en het opzetten van buddytrajecten. Overigens is het voor onderwijsinstellingen belangrijk om bijtijds zicht te hebben op de mogelijke nieuwe instroom van statushouders, zodat zij daar goed op kunnen anticiperen voor het nieuwe studiejaar. Ook hier geldt dat relevante informatie tijdens de wachtperiode door het COA moet worden verzameld en tijdig wordt overgedragen aan de gemeente.
- Voor het mbo wordt onder meer ingezet op combinatietrajecten waarbij taaltraining wordt gekoppeld aan een beroepsopleiding. De MBO Raad verzamelt en verspreidt goede voorbeelden.

Kader 5: begeleiding afgestudeerde hoger opgeleide vluchtelingen naar werk

De afdeling Jobsupport van de Stichting voor vluchtelingstudenten UAF ondersteunt afgestudeerden bij het vinden van werk. Deze begeleiding kan bestaan uit het helpen bij het opstellen van een cv, het aanbieden van een sollicitatietraining, voorbereiding op een arbeidsvoorwaardengesprek en bemiddeling naar banen, stages en vrijwilligersfuncties. Het UAF begeleidt niet alleen vluchtelingen, maar adviseert ook bedrijven en organisaties over de instroom en doorstroom van deze doelgroep.

In september 2015 hebben hogescholen, universiteiten, de vereniging van Universiteiten (VSNU), de Vereniging Hogescholen, het UAF, expertisecentrum diversiteit in het hoger onderwijs (ECHO), het COA, EP-Nuffic en het ministerie van OCW afgesproken dat taaltrajecten voor vluchtelingen en de instroom van vluchtelingen in het hoger onderwijs beter moeten worden gefaciliteerd. Een van de aandachtspunten is het oplossen van de knelpunten rondom diplomawaardering. Volgens het UAF is in de praktijk de status van

⁶ Cijfers over het opleidingsniveau van vluchtelingen laten een grote variatie in het aandeel hoger opgeleiden naar herkomstland zien. Onder Somaliërs is het aandeel met een hbo-/wo-opleiding slechts 5 procent. Daarentegen is het aandeel hoger opgeleiden onder Iraanse vluchtelingen zeer hoog, namelijk 41 procent. Voor de Afghaanse en Iraakse vluchtelingen ligt het aandeel op respectievelijk 26 en 28 procent (Dourleijn en Dagevos, 2011). Exacte gegevens over het aandeel hoger opgeleiden onder de nieuwe instroom uit Syrië ontbreken, maar er zijn indicaties dat deze groep relatief hoogopgeleid is.

het advies van EP-Nuffic niet altijd duidelijk, waardoor adviezen niet worden opgevolgd en vluchtelingen op een lager niveau moeten instromen.

Vluchtelingen die willen studeren, kunnen tot hun dertigste een beroep doen op studiefinanciering. Oudere vluchtelingen die willen studeren, zijn echter vaak afhankelijk van de mogelijkheden die de gemeente biedt om te studeren met behoud van uitkering. In de praktijk blijkt dat gemeenten heel verschillend omgaan met het aanbieden van deze mogelijkheid. Gemeenten kunnen echter nadrukkelijk voor deze mogelijkheid kiezen (zie kader 6).

Kader 6: specifiek beleidskader voor statushouders

De gemeente Amsterdam heeft al een aantal jaren een specifiek vluchtelingenbeleid. Alle nieuwe statushouders volgen gedurende drie maanden een taal- en oriëntatie-traject (TOV). Daarnaast bestaat voor hoger opgeleiden de mogelijkheid om via het UAF een opleiding te volgen. De gemeente financiert de begeleiding door het UAF en biedt daarnaast de mogelijkheid om met behoud van uitkering te studeren indien er geen recht op studiefinanciering is. Het plan is om ook voor mbo2-3 niveau een gecombineerd traject inburgering en beroepsopleiding op te zetten. Het gaat om het inzetten van een doorlopende leerlijn, direct na vestiging in de gemeente, gekoppeld aan het TOV-traject. Na drie jaar haalt vluchteling zijn inburgering en beroepsopleiding, er wordt alleen opgeleid in arbeidsmarktrelevante beroepen. Dit initiatief kan potentieel een grote groep nieuwe vluchtelingen bedienen.

Route 3: arbeidsmarktactivering

Er is een grote groep vluchtelingen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt waarvoor directe matching naar werk om uiteenlopende redenen niet tot de mogelijkheden behoort. Voor hen geldt dat verschillende activerings- en toeleidingsactiviteiten nodig zijn om de kans op betaald werk in zicht te krijgen. Voor sommige vluchtelingen is in dat kader ook aandacht voor hun sociaal-psychische problematiek noodzakelijk, omdat dit de weg naar werk belemmert.

Er bestaan verschillende denkrichtingen om de arbeidstoeleiding van deze groep door gemeenten te verbeteren, namelijk:

- een vorm van regie bij inburgering door gemeenten in de vorm van advisering over trajecten en monitoring van voortgang, zodat inburgering beter verbonden kan worden met activering en arbeidstoeleiding;
- experimenteren met de inzet van duale trajecten waarbij de vluchteling zelf het taaldeel van een traject financiert vanuit het sociale leenstelsel van inburgering;
- de inzet van gespecialiseerde klantmanagers met een kleinere caseload die tevens in staat zijn om met welwillende werkgevers een netwerk op te bouwen en die een intermediaire rol tussen de statushouder en de werkgever kunnen vervullen;
- meer begeleiding op de werkvloer, bijvoorbeeld in de vorm van een job-coach die kan helpen bij bepaalde problemen of spanningen;

- regionale samenwerking, eventueel in samenwerking met specialisten, bijvoorbeeld met VluchtelingenWerk.

Sommige gemeenten zetten nu reeds extra middelen in voor deze groep. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in Amsterdam met het taal- en oriëntatieprogramma voor alle nieuwe statushouders (zie ook kader 6) en de gemeente Amersfoort (kader 7). Met de inzet van deze extra middelen hoopt men de re-integratie van vluchtelingen te bespoedigen en daarmee het risico op bijstandsafhankelijkheid te verkleinen.

Kader 7: inburgering en trajectbegeleiding in één hand

De gemeente Amersfoort heeft zowel de maatschappelijke begeleiding als de inburgering en trajectbegeleiding belegd bij NVA, een regionaal centrum voor duurzame inburgering. Dit betekent dat het onderdeel arbeidsintegratie van de gemeente voor de groep van statushouders aan NVA is uitbesteed. Er zijn zeven professionele trajectbegeleiders bij NVA in dienst. De begeleiding door NVA vindt plaats naast de inburgering (activiteiten worden tegelijkertijd, maar afgestemd op het taalonderwijs aangeboden). Werkervaring opdoen is daarmee goed mogelijk tijdens het inburgeringstraject. Op jaarbasis worden ongeveer 100 trajecten door NVA georganiseerd.

Kader 8: praktijkcasussen van gerichte ondersteuning van vluchtelingenjongeren in het kader van de aanpak van jeugdwerkloosheid, voorbeelden uit Amsterdam

Project Up2you2:

Het project Up2You2 koppelt jonge vluchtelingen zonder startkwalificatie gedurende negen maanden aan jonge vrijwilligers. Deze jonge vrijwilligers treden op als arbeidsmarktcoach met als opdracht het vinden van stage- of werkervaringsplaatsen, betaald werk en/of een opleiding. Zowel de jongere als de vrijwilligers worden getraind in werknemersvaardigheden en werkgeversbenadering en tijdens het hele traject intensief begeleid via een helpdesk en social media. Theaterstudenten bereiden de jonge vluchtelingen voor op hun presentatie via YouTube aan potentiële werkgevers.

Praktijkcasus 1:

Deelnemer Y. is gekoppeld aan een zeer actieve arbeidsmarktcoach. Zij spreken elkaar wekelijks en hebben diverse beroepswensen van de deelnemer doorgenomen. De eerste tijd is voornamelijk aandacht besteed aan beroepskeuze. De deelnemer wil graag de opleiding Laboratoriummedewerker volgen op het roc. De arbeidsmarktcoach heeft contact gelegd met een laboratorium waar de deelnemer stage kan gaan lopen parallel aan de entreeopleiding. Wanneer de stage bevalt, wordt gekeken of de deelnemer kan instromen in een BBL-opleiding bij dit laboratorium.

Praktijkcasus 2:

Deelnemer is afkomstig uit Syrië en heeft in het verleden fysiotherapie gestudeerd in Cuba en is ook drie jaar werkzaam geweest als fysiotherapeut aldaar. Deelnemer wil in Nederland zijn master behalen. Tot hij kan starten, wil hij Nederlands leren, maar ook graag een stage lopen om zich voor te bereiden op de praktijk in Nederland. Hij heeft weinig idee van het niveau van fysiotherapie in Nederland. De arbeidsmarktcoach

begeleidt de deelnemer heel actief. Zij geeft hem conversatieles, werkt aan zijn zelfvertrouwen, oefent sollicitatiegesprekken en schrijft samen met hem een cv en sollicitatiebrieven voor een leerwerkplek. Deelnemer heeft inmiddels een leerwerkplek gevonden als fysiotherapeut voor twee maanden.

Project New Kid in Town:

New Kid in Town is een concept om stageplaatsen te verschaffen en te matchen met nieuwe, jonge Amsterdammers die nog maar net in Amsterdam zijn komen wonen. Jonge vluchtelingen met een verblijfstatus die nu bij re-integratiebedrijf Implacment het TOV-traject volgen, gaan drie maanden stagelopen bij Implacment (of bij organisaties uit het netwerk) om de Nederlandse arbeidsmarkt te leren kennen, mee te blijven doen in de samenleving, samen te werken met anderen en keuzes te maken voor de toekomst.

Praktijkcasus 3:

Deelnemer (19 jaar) wil in september 2016 een opleiding richting gezondheidszorg volgen. Tot die tijd wil hij iets doen. Deelnemer is gestimuleerd om te experimenteren met het vinden van een baan en is ondersteund bij het maken van een cv en sollicitatiebrief. Inmiddels heeft de deelnemer een baan gevonden. Volgens de deelnemer heeft het traject ertoe bijgedragen dat hij zich zeker voelde van zijn handelen. Hij weet nu wat er voor nodig is om een baan te krijgen en dat hij dit in zijn eigen situatie kan verwoorden. Hij werd geprikkeld om na te denken over zijn wensen. Het project leverde maatwerk doordat de begeleiders zagen dat hij zelf kon experimenteren en hij alleen wat ondersteuning nodig had.

Kader 9: Startbaan en VIP: twee specifieke projecten gericht op de re-integratie van vluchtelingen

Startbaan is een landelijk project van VluchtelingenWerk en UAF dat heeft gelopen in de periode 2013-2015. Het project is gericht op het opbouwen van netwerken van werkgevers die openstaan voor vluchtelingen en op het plaatsen van vluchtelingen bij die werkgevers. De vluchtelingen worden bij de arbeidstoeleiding intensief begeleid door vrijwilligers van VluchtelingenWerk. Zij bieden ook nazorg nadat de vluchtelingen aan het werk zijn gegaan. De vluchtelingen krijgen zo nodig extra ondersteuning, zoals taalcursussen of sollicitatietrainingen. De vrijwilligers worden door VluchtelingenWerk uitgebreid getraind in onder meer coaching, het ondersteunen bij arbeidsmarkt-oriëntatie en in het benaderen van werkgevers. Inmiddels hebben meer dan 600 vluchtelingen een opleiding, stageplaats, betaalde baan of werkervaringsplek gevonden met hulp van Startbaan. Het project is gefinancierd door de Nationale Postcodeloterij.

In het nieuwe project Vluchtelingen Investeren in Participeren (VIP) werkt VluchtelingenWerk samen met werkgevers, opleiders en gemeenten. Het doel is om 1500 vluchtelingen voor te bereiden op werk. Vluchtelingen worden begeleid door werkcoaches (vrijwilligers) van VluchtelingenWerk om hun te ondersteunen bij het vinden van de weg naar de arbeidsmarkt. Het programma richt zich onder meer op arbeidsmarktkennis, de Nederlandse gebruiken op de werkvloer, vaktaal en beroepsbeelden. De deelnemers maken in het kader van dit project kennis met werkgevers via stages en werkervaringsplaatsen. Het resultaat van de trajecten is dat vluchtelingen goed voorbereid worden overgedragen aan uitzendbureaus.

Route 4: maatschappelijke participatie

Niet alle statushouders zullen uiteindelijk een plek op de arbeidsmarkt verwerven. Een deel van deze groep zal hierin niet slagen, een ander deel richt zich om uiteenlopende redenen niet op betaald werk. Veel gemeenten maken zich juist om deze groep grote zorgen: het risico van een gebrekkige integratie is bij het ontbreken van een betaalde baan namelijk groot. Deze statushouders zijn in belangrijke mate aangewezen op het lokale sociaal beleid. Daarnaast zijn er middelen in het kader van de wettelijke taak ten behoeve van de maatschappelijke begeleiding. De uitvoering hiervan is veelal belegd bij lokale Vluchtelingenwerkorganisaties.

Gemeenten geven in meerderheid aan dat zij onvoldoende middelen hebben om de sociale integratie van deze groep voldoende vooruit te helpen. Daarbij wordt tevens benadrukt dat men deze groep niet goed in het vizier heeft. Deze groep wordt overwegend bereikt met algemene maatregelen. Verschillende respondenten vragen zich echter af of deze specifiek genoeg zijn om een antwoord op de noden van deze groep te kunnen bieden. Wel bestaan er extra middelen in het kader van de maatschappelijke begeleiding. Deze worden echter, zoals al eerder genoemd, als ontoereikend beschouwd. Veel gemeenten vullen dit budget dan ook met eigen middelen aan. De aangekondigde verhoging van de vergoeding voor maatschappelijke begeleiding biedt mogelijkheden om de initiatieven ten behoeve van deze groep te intensiveren.

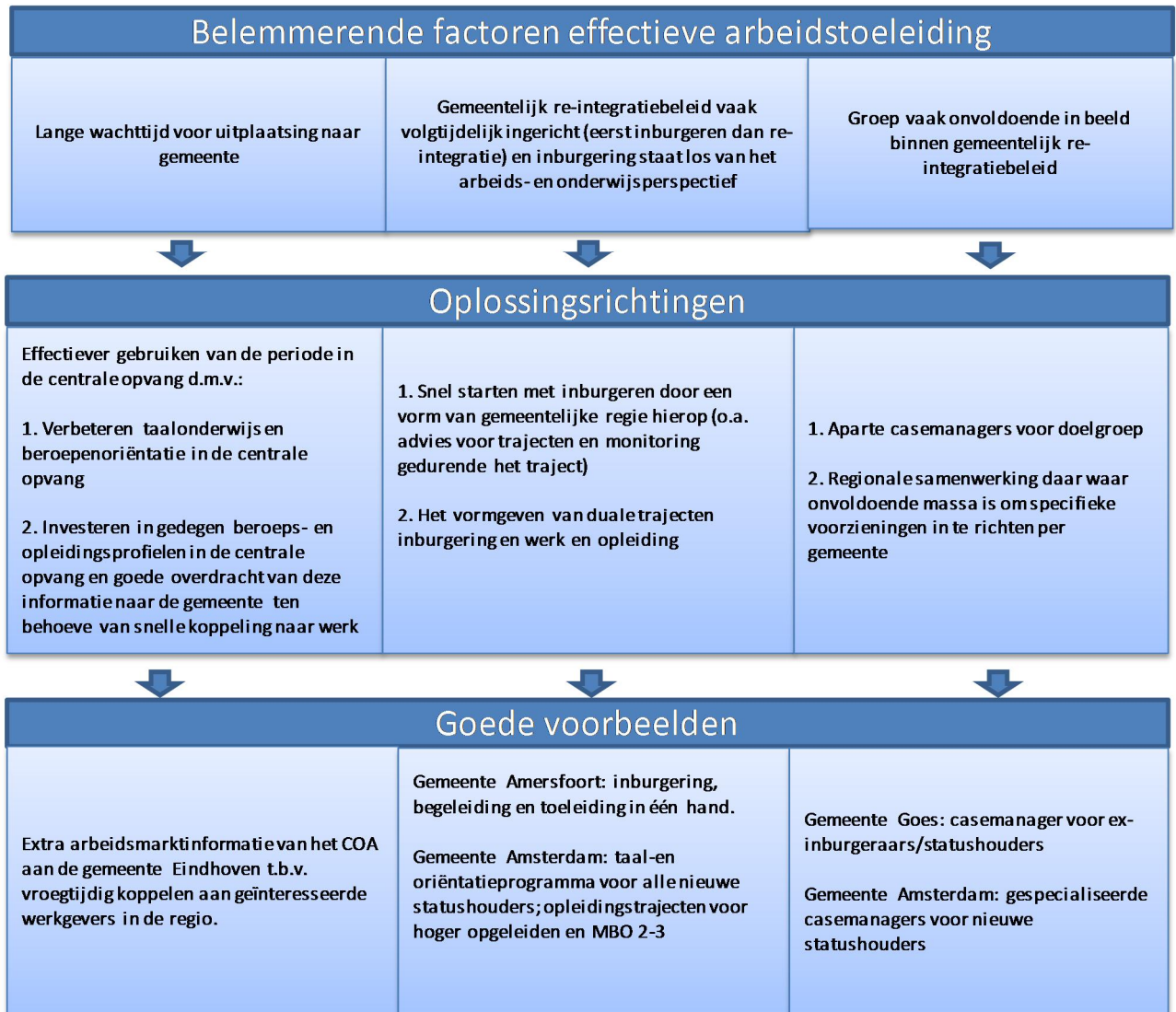
3.5 Bundeling van maatschappelijke initiatieven

De integratie van statushouders is uiteraard niet alleen de verantwoordelijkheid van gemeenten. Ook statushouders zelf, werkgevers en civil society zijn belangrijke partijen. Al deze actoren kunnen een bijdrage leveren aan de voorspoedige integratie van vluchtelingen. Op dit moment krijgen gemeenten veel vragen binnen van werkgevers, burgerinitiatieven en maatschappelijke organisaties die een bijdrage willen leveren aan het vluchtelingenvraagstuk. Gemeenten kunnen een belangrijke regierol spelen in het bundelen van deze initiatieven zodat deze op de juiste plek terechtkomen en eventueel aangehaakt worden bij bestaande initiatieven. 3

3.6 Samenvattend

In figuur 3.4 worden de belangrijkste belemmeringen voor een effectieve re-integratie van statushouders door gemeenten op een rij gezet en verbonden met oplossingsrichtingen en goede praktijkvoorbeelden.

Figuur 3.4 Arbeidsmarktintegratie statushouders: belemmeringen en oplossingen



4 TOT SLOT

De regering geeft aan dat "... de kern van het asielbeleid is om vergunninghouders zo snel mogelijk uit de COA-opvang te geleiden naar een plek in de Nederlandse samenleving, en zo snel mogelijk toegang tot integratie en werk te bieden".¹ Een rondgang langs meerdere en uiteenlopende gemeenten leert echter dat deze opgave verre van eenvoudig is.

Feitelijk stakt het integratieproces al voordat statushouders in de gemeenten worden gehuisvest. Als gevolg van de sterk toegenomen instroom van asielmigranten duurt de periode tussen aankomst in Nederland en status-toekenning vaak lang en is bij toekenning van een status snelle uitplaatsing allerminst gegarandeerd. Bovendien wordt duidelijk dat de wachttijd in de centrale opvang lang niet altijd even zinvol wordt ingevuld. Er zou in dit verband meer aandacht aan taalonderwijs en arbeidsmarktorientatie kunnen worden gegeven. Daarnaast dringen gemeenten aan op een uitgebreidere screening van statushouders, zodat al vroegtijdig met eventuele toeleiding naar de arbeidsmarkt begonnen kan worden.

Ook de huisvesting van statushouders in gemeenten verloopt niet zonder problemen. Momenteel verblijven er nog ruim 16.000 statushouders in de centrale opvang. Problemen die een snelle uitplaatsing van deze groep in de weg staan, hebben niet alleen betrekking op de beperkte mogelijkheden van gemeenten om snel huisvesting voor deze groep te bieden. Ook is de soms haperende uitwisseling van gegevens tussen het COA en gemeenten hier debet aan. Overigens lopen er in dit laatste verband verschillende verbetertrajecten.

In het geval de aantallen te huisvesten statushouders verder toenemen, is de belangrijkste uitdaging gelegen in het vergroten van het aanbod van geschikte woningen voor statushouders. Het is duidelijk dat de reguliere woningvoorraad niet volstaat en er aanvullende voorzieningen gecreëerd moeten worden. Er bestaan nog altijd wettelijke belemmeringen om in snel tempo nieuwe woningen aan de voorraad toe te voegen. Wel is het zo dat de wetgeving hier aangaande volop in beweging is. Voor gemeenten is het van belang dat het succesvol creëren van additionele huisvesting voor deze groep afhankelijk is van een aantal randvoorwaarden, in het bijzonder het selecteren van kandidaten op geschiktheid in het geval van onzelfstandige huisvesting, het zorgdragen voor een 'goede mix' met andere bewoners en de waarborg van een goede spreiding over verschillende wijken.

Eenmaal in de gemeente gehuisvest, blijkt dat de feitelijke aanwezigheid van statushouders tot dusverre niet op noemenswaardige problemen stuit. De

¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 2015-2016. Brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst. Vreemdelingenbeleid. 19 637. Nr. 2053.

sociale integratie van deze groep verloopt over het algemeen zonder grote problemen. Wel wijzen gemeenten op de gebrekkige middelen ten behoeve van een goede begeleiding. Deze zijn beslist ontoereikend. Aangegeven wordt dat wanneer er nieuwe vormen van sobere en tijdelijke huisvesting worden gecreëerd, een goede ondersteuning van statushouders nog belangrijker wordt. Overigens heeft het kabinet aangekondigd de middelen in het kader van de maatschappelijke begeleiding aanzienlijk te verhogen.

De weg naar de arbeidsmarkt blijkt eveneens vol hindernissen. Uiteenlopende factoren spelen vluchtelingen in dit verband parten, in het bijzonder hun gebrekkige kennis van het Nederlands, het gebrek aan geschikte werkervaring en onvoldoende functionele netwerken. Ook zijn statushouders – verband houdend met hun vlucht naar Nederland – lang niet altijd in het bezit van diploma's, of is het lastig de precieze waarde ervan vast te stellen. Daarnaast blijkt de 'culturele kloof' tussen dit arbeidsaanbod enerzijds en werkgevers anderzijds meer dan eens een snelle gang naar werk in de weg te staan. Veel respondenten spreken in dit laatste verband van 'koudwatervrees' onder Nederlandse werkgevers.

Gemeenten blijken onvoldoende in staat om in hun re-integratiebeleid een adequaat antwoord op deze problematiek te bieden. Deels heeft dit te maken met beperkte financiële middelen. Ook wordt aangegeven dat statushouders lang niet altijd een getalsmatig prominente groep vormen, met als gevolg dat de beleidsmatige aandacht voor deze groep beperkt blijft. Het gevolg van dit alles is dat slechts weinig gemeenten er bovenop zitten daar waar het gaat om een voortvarende aanpak om het integratieperspectief van statushouders te vergroten.

Gemeenten zelf wijzen met name op het probleem van gebrekkige regie sinds de inburgering niet langer onderdeel van het lokale beleid is. Het gevolg hiervan is dat statushouders zelf hun inburgering organiseren, hier vaak laat mee beginnen en dat de inburgering niet of nauwelijks in verbinding staat met het lokale re-integratiebeleid. Dit vangt in veel gevallen pas aan als statushouders aan hun inburgeringsplicht hebben voldaan. Veel gemeenten onderkennen dat de weg naar de arbeidsmarkt voor statushouders op weinig efficiënt is, maar achten het politiek niet haalbaar hier verandering in aan te brengen.

Toch zijn er ook gemeenten waar men wel nadrukkelijk in deze groep investeert. Juist deze gemeenten laten zien dat de wettelijke en financiële beperkingen slechts één kant van het verhaal zijn; er kan ook voor gekozen worden om met creatieve oplossingen het integratieprobleem van statushouders vlot te trekken. De essentie van deze *good practices* is dat gemeenten bereid zijn voor deze groep een extra inspanning te leveren, in het bijzonder door het voor statushouders mogelijk te maken om inburgering, onderwijs en re-integratie zonder tijdverlies en gelijktijdig op te pakken.

4.1 Aanbevelingen

De probleemanalyse en geboden oplossingsrichtingen in deze studie geven aanleiding voor het doen van de volgende aanbevelingen.

(1) Beter benutten van periode in de opvang na statusverlening

Het effectiever gebruikmaken van de periode dat statushouders nog in de centrale opvang verblijven, draagt ertoe bij dat eerder met de integratie van deze groep kan worden begonnen. In het bijzonder gaat het daarbij om het vroegtijdig in kaart brengen van het opleidingsniveau, de werkervaring en de verwachte route naar betaald werk. Daarnaast zou een betere regionale koppeling tussen centrale opvang en gemeente van uitplaatsing uitkomst kunnen bieden. Verschillende activiteiten vanuit de gemeente en ten behoeve van de integratie van statushouders kunnen zodoende eerder aanvangen.

(2) Houd bij uitplaatsing rekening met het arbeidsmarktperspectief

Het huidige spreidingsbeleid voor statushouders leidt tot een suboptimale afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Statushouders worden in principe over Nederland gespreid, zonder rekening te houden met de mate waarin er lokaal werk beschikbaar is voor deze groep. Gegeven het feit dat bij de toewijzing aan een azc nog niet duidelijk is of de asielzoeker voor een status in aanmerking komt, is dit een logische uitkomst. Wel zou binnen de vijf regio's waartoe de toeleverende opvangcentra en gemeenten van uitplaatsing behoren, meer rekening gehouden kunnen worden met de mogelijkheden op de lokale arbeidsmarkt.

(3) Streef naar voldoende spreiding en een mix met andere bewoners

Integratie begint met een goede huisvesting. Pas dan kunnen statushouders zich concentreren op onderwijs en werk. Voor een goede integratie in de buurt zijn daarbij de beginselen van spreiding en kleinschaligheid van essentieel belang. Zeker ook ten aanzien van de extra huisvestingscapaciteit, die bovenop de bestaande woningvoorraad gerealiseerd zal worden, geldt dat sociale isolatie van statushouders in elk geval vermeden moet worden. Aansprekende woonvoorzieningen waarin statushouders samen met andere groepen gehuisvest worden, treffen we aan in Amsterdam, Den Haag en Nijmegen.

(4) Betrek bewoners uit de wijk bij grootschalige uitplaatsingen

Betrek ook de bewoners en andere partijen bij de komst van deze nieuwe bewoners door hen hierover vroegtijdig te informeren en een rol te geven bij de plannen van gemeenten met de buurt. Gedacht kan daarbij worden aan een model van maatschappelijke opvang, waarbij resultaatafspraken met partijen en bewoners in de wijk worden gemaakt over onder andere het aanbod van vastgoed voor maatschappelijke opvang, de aanwezigheid van voorzieningen en het bevorderen van de leefbaarheid in de wijk. In Zwolle gebeurt dit al.

(5) Investeer in een goede begeleiding van statushouders

Statushouders vinden niet zonder meer hun weg in de gemeente. Persoonlijke begeleiding is hierbij erg belangrijk. Momenteel wordt het budget ten behoeve van maatschappelijke begeleiding aan vluchtelingen drastisch verhoogd. Dit geeft gemeenten meer armslag. Tegelijkertijd zijn de toegenomen middelen niet alleen bestemd voor persoonlijke ondersteuning. Ook andere activiteiten (gericht op het overbrengen van Nederlandse normen en waarden) maken hiervan deel uit. Gemeenten dienen er daarom op toe te zien dat het toegenomen budget vooral ook ten gunste van ondersteuning wordt besteed.

(6) Breng relevante partijen bij elkaar

De opgave is om slagvaardige en functionele netwerken te ontwikkelen waarin expertise wordt gebundeld om statushouders op een efficiënte manier aan het werk te helpen of toe te rusten voor de arbeidsmarkt. Het is daarom aan te bevelen dat de gemeente actief investeert in de mogelijkheden om statushouders met werkgevers in de regio in contact met elkaar te brengen. Dit kan ook al ten tijde van de centrale opvang, zoals de gemeentelijke aanpak in Eindhoven laat zien.

(7) Stimuleer het behalen van een Nederlands diploma

Een Nederlands diploma heeft een grote toegevoegde waarde voor een succesvolle intrede op de arbeidsmarkt. Het is belangrijk om studiemogelijkheden voor statushouders die kunnen en willen studeren om daarmee hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten, zo vroeg mogelijk te identificeren en om te ondersteunen bij een studiekeuze. Het is belangrijk dat praktische en financiële belemmeringen voor deelname aan onderwijs zo veel als mogelijk worden weggenomen. In dit verband kan gewezen worden op het belang van taal- en schakeltrajecten, een verbetering van de huidige praktijk rondom diplomawaardering en de mogelijkheid om met behoud van uitkering te studeren indien er geen recht op studiefinanciering is.

(8) Vermijd een volgtijdelijke aanpak

Een andere manier om het integratieproces niet onnodig te vertragen, is het combineren van inburgering en arbeidsmarkttoeleiding. Gemeenten beroepen zich hierbij op het gebrek aan regie en middelen: inburgering is namelijk geen zaak van gemeentelijk beleid meer en de middelen in het kader van arbeidsmarkttoeleiding zijn uiterst beperkt. Toch kiezen sommige gemeenten wel voor een actief beleid, in het bijzonder door inburgering en re-integratie beter op elkaar af te stemmen. De gemeente Amersfoort combineert bijvoorbeeld het aanbod van maatschappelijke begeleiding, trajectbegeleiding en inburgering. De gemeente Amsterdam maakt het mogelijk om tegelijkertijd te studeren en in te burgeren. Het mes snijdt hier aan twee kanten: de taal wordt sneller geleerd en het integratieproces wordt versneld.

(9) Gebruik de participatieverklaring voor een actiever integratiebeleid

De landelijke uitrol van de participatieverklaring, zoals recentelijk door het kabinet aangekondigd, biedt een mogelijkheid voor gemeenten om opnieuw te

sturen op de integratie van statushouders. De regierol die gemeenten in dit kader krijgen toebedeeld, kunnen zij namelijk gebruiken om – in aanvulling op de verplichte landelijke onderdelen van de participatieverklaring – te investeren in allerlei lokale activiteiten ten behoeve van de integratie van deze groep. De evaluatie van de pilot participatieverklaring biedt in dit verband vele kansrijke praktijkvoorbeelden. Deze hebben in het bijzonder betrekking op activiteiten die migranten wegwijs maken in de gemeente en hen in contact brengen met allerlei lokale initiatieven, bijvoorbeeld ten aanzien van vrijwilligerswerk en taalonderwijs.

De aanbevelingen laten zien dat zowel een intensivering van beleid als gerichte veranderingen hierin noodzakelijk zijn om de integratie van statushouders in de toekomst te kunnen verbeteren. Gemeenten kunnen hier op creatieve wijze op inspelen. Tegelijkertijd zal ook de Rijksoverheid hierin een faciliterende rol moeten spelen. Zonder gerichte investeringen komt het met de integratie van statushouders niet vanzelf goed. In dit verband bieden de huidige plannen om de beschikbare middelen voor de maatschappelijke begeleiding te verhogen een eerste stap in de goede richting.

LITERATUUR

Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom, 27 november 2015.

Brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst aan de Tweede Kamer, d.d. 2 oktober 2015 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 19 637, nr. 2053).

Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, d.d. 13 oktober 2015.

Dourelijn, E. & J. Dagevos (2011). *Vluchtelingengroepen in Nederland*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

Factsheet asielzoekers en vergunninghouders. Praktische informatie voor gemeenten. VNG. September 2015.

Het Platform Opnieuw Thuis: <https://www.opnieuwthuis.nl/>

Klaver, J. e.a. (2014). *VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2014*. VluchtelingenWerk Nederland, Amsterdam.

Klaver, J. & I. van der Welle (2009). *VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2009*. VluchtelingenWerk Nederland, Amsterdam.

Klaver, J. & A. Odé (2003). *De arbeidsintegratie van vluchtelingen. Een verkenning van problemen en oplossingen*. Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 19 637, nr. 2085.

BIJLAGE 1

Interviews in 11 gemeenten en bij landelijke organisaties

Plaats	Respondent	Functie
Amersfoort	Mw. A. van Egmond	Directeur NVA
Alkmaar	Mw. A. Hartnack	Beleidsmedewerker gemeente Alkmaar
Amsterdam	Mw. T. Overbeek	Beleidsadviseur Werk en Inkomen
	Mw. L. Wiener	Beleidsadviseur Werk en Inkomen
	Dhr. P. Hoornweg	Beleidsadviseur Werk en Inkomen
	Mw. S. Schut	Beleidsadviseur Onderwijs
	Mw. A. Grummel	Projectmanager gemeente Amsterdam
	Mw. M. Vernooij	Projectleider De Stadsregio
Den Haag	Mw. A. Bertram	Gemeentesecretaris gemeente Den Haag
	Dhr. R. Steenbeek	Programmamanager huisvesting statushouders
Deventer	Dhr. Z. Oydogdu	Coördinator Integratiebeleid gemeente Deventer
	Mw. J. Reijntjens	Beleidsmedewerker VluchtelingenWerk Oost-Nederland
	Mw. E. Derks	Teammanager Deventer Werktalent
	Mw. M. van der Graaff	Beleidsmedewerker VluchtelingenWerk Oost-Nederland
Eindhoven	Mw. S. Besic	Strategisch adviseur gemeente Eindhoven
	Mw. B. Tunaydin	Beleidsmedewerker gemeente Eindhoven
Goes	Dhr. F. Tierie	Beleidsmedewerkers Activering GR De Bevelanden
	Dhr. L. Willem	Beleidsmedewerker VluchtelingenWerk Midden-Zeeland
	Mw. A. de Baar	Klantmanager GR De Bevelanden
Heerenveen	Mw. S. van der Sluis	Beleidsadviseur Werk en Inkomen gemeente Heerenveen
	Dhr. J. Sloothaak	Beleidsadviseur WMO gemeente Heerenveen
	Mw. J. Slood	Beleidsmedewerker Onderwijs gemeente Heerenveen
	Dhr. H. Kingma	Beleidsmedewerker VluchtelingenWerk
Nijmegen	Dhr. P. van Roosmalen	Voorzitter Platform Nijmeegse Woningcorporaties
	Mw. D. Wilson	Beleidsadviseur gemeente Nijmegen
	Mw. C. ten Dun	Beleidsadviseur gemeente Nijmegen
Rotterdam	Mw. A.M. Westdijk	Coördinator Maatschappelijke Ontwikkeling
	Mw. I de Bont	Beleidsadviseur Wonen
	Dhr. R. Derks	Beleidsmedewerker Maatschappelijke Ontwikkeling
Zwolle	Dhr. M. Bleijenburg	Senior-programmamanager Delta Wonen
	Dhr. M. Stevens	Beleidsadviseur gemeente Zwolle
VNG/ Platform Opnieuw Thuis	Mw. J. Maasland	Beleidsmedewerker Bestuurlijke Trajecten en Integratie
Randstad	Mw. M. ten Hoonte	Directeur Arbeidsmarkt
Ministerie van SZW	Dhr. A. Broeze	Beleidsmedewerker SZW
UAF	Mw. M. Seighali	Directeur UAF
VluchtelingenWerk Nederland	Mw. E. Lensink	Beleidsmedewerker
VluchtelingenWerk Nederland	Mw. I. van den Elsen	Senior Projectontwikkelaar

Regioplan Beleidsonderzoek

Jollemanhof 18 (6^e etage)

1019 GW Amsterdam

T 020 531 531 5

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl