

dr. J. Klaver, dr. A. Odé

De arbeidsintegratie van vluchtelingen

Een verkenning van problemen en oplossingen

**Onderzoek uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek
in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen**

De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) is het overleg- en adviesorgaan van werkgevers, werknemers en gemeenten. De RWI adviseert de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over arbeidsmarktbeleid. Doel van deze adviezen is een goed functionerende arbeidsmarkt te bevorderen. Een andere taak is het vergroten van transparantie en kwaliteit op de reïntegratiemarkt. Ook heeft de RWI een eigen subsidieregeling om werkgelegenheidsprojecten te stimuleren.

Oktober 2003

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Afbakening onderzoek	5
1.2	Onderzoeksvragen en -methodiek	6
1.3	Leeswijzer	8
2	Arbeidsintegratie van vluchtelingen	10
2.1	Vluchtelingen in Nederland: aantallen en achtergrondkenmerken	11
2.2	De arbeidsmarktpositie van vluchtelingen in Nederland	13
2.3	De problematiek van de arbeidsintegratie van vluchtelingen	14
2.4	Hoe uniek zijn vluchtelingen?	18
2.5	Conclusie	20
3	Beleid gericht op verbetering arbeidsmarktpositie vluchtelingen	22
3.1	Beleidsinspanningen gericht op de fase van asiel en statusverlening	23
3.2	Beleidsinspanningen gericht op de fase van inburgering	24
3.3	Beleidsinspanningen gericht op de fase van opleiding, toeleiding en instroom	26
3.3.1	Fase van opleiding: beleidsinspanningen	26
3.3.2	Fase van arbeidsmarkttoeleiding	27
3.4	Conclusie	36
4	Mogelijkheden ter verbetering arbeidsintegratie vluchtelingen	38
4.1	Verbeteringsvoorstellen van het beleid en good practices tijdens de fase van asiel en statusverlening	39
4.2	Verbeteringsvoorstellen van het beleid en good practices van het inburgeringsbeleid ten behoeve van vluchtelingen	41
4.3	Verbeteringsvoorstellen en good practices van beleid gericht op de opleiding en arbeidsmarkttoeleiding van vluchtelingen	44
4.4	Verbeteringsvoorstellen en good practices van het beleid gericht op de instroom van vluchtelingen op de arbeidsmarkt	47
4.5	Samenvatting en conclusies	50
5	Samenvatting en conclusies	52
5.1	Een samenvatting van het onderzoek	53
5.1.1	De arbeidsintegratie van vluchtelingen: specifieke problemen	53
5.1.2	Overzicht van wet- en regelgeving gericht op integratie van vluchtelingen	55
5.1.3	Slaagfactoren ten aanzien van het beleid gericht op integratie	58
5.1.4	Faalfactoren ten aanzien van het beleid gericht op integratie	59
5.1.5	Zijn er binnen de groep vluchtelingen specifieke categorieën aan te wijzen waarvoor bovenstaande problematiek in het bijzonder geldt?	61
5.1.6	Oplossingen ten behoeve van een betere arbeidsintegratie	62
5.2	Een apart vluchtelingenbeleid?	65

Literatuur	68
Bijlagen	74
Bijlage 1 Overzicht van respondenten	75
Bijlage 2 Een overzicht van de wet- en regelgeving van belang voor de arbeidsintegratie van vluchtelingen	77

INLEIDING

De integratie van vluchtelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt verloopt tot op heden problematisch. De arbeidsparticipatie ligt op een laag niveau en de werkloosheid is hoog onder vluchtelingen, terwijl slechts een minderheid in staat is gebleken om werk op het eigen niveau (dat wil zeggen aansluitend bij werkervaring en opleidingsniveau) te vinden.

De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) heeft Regioplan gevraagd de factoren in kaart brengen die een succesvolle arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen belemmeren dan wel bevorderen. Naast een inventarisatie van de knelpunten moet het onderzoek tevens oplossingsrichtingen aandragen voor de gesignaleerde knelpunten. Deze verkenning dient uit te monden in de vraag of aanvullend beleid voor deze doelgroep wenselijk wordt geacht of dat volstaan kan worden met een verbetering van de uitvoeringspraktijk van bestaand beleid.

1.1 Afbakening van het onderzoek

In dit onderzoek staat de integratie van vluchtelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt centraal. De doelgroep van het onderzoek zijn alle vluchtelingen die na het doorlopen van een asielprocedure een verblijfsvergunning hebben gekregen. Met andere woorden: de grond van toelating tot Nederland is dus bepalend en niet de huidige verblijfstitel. Het proces van integratie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt loopt vanaf het moment waarop de vluchtelingen een verblijfsstatus krijgen tot en met het verwerven van een baan. In het kader van dit onderzoek is hieraan de volgende ideaaltypische fasering gekoppeld:

Inburgering ————— Toeleiding/opleiding ————— Instroom arbeidsmarkt

Vluchtelingen worden na statusverwerving allereerst geacht via het inburgeringsprogramma de Nederlandse taal te leren. Vervolgens worden zij doorgeleid naar een instantie ten behoeve van toeleiding naar de arbeidsmarkt of het volgen van (beroeps-)onderwijs. Ten slotte is er dan de instroom op de arbeidsmarkt. Deze fasering is overigens in belangrijke mate ingegeven vanuit een beleidsmatige insteek. In de praktijk is lang niet altijd sprake van een dergelijke volgtijdelijke relatie. Afhankelijk van de achtergrond, vaardigheden en preferenties van de vluchteling kan een ander traject worden ingeslagen.

Dit neemt niet weg dat de onderscheiden fasen alle relevante aspecten van het integratieproces bevatten. In elk van de fasen zijn specifieke condities en omstandigheden waarvoor vluchtelingen zich gesteld zien en die van grote invloed zijn op het succes van het integratieproces. Hoewel de fase voorafgaande aan statusverlening (de asieffase) strikt genomen buiten de reikwijdte van deze studie valt, is gebleken dat deze fase ook consequenties heeft voor de problematiek van arbeidsintegratie. Daar waar relevant zal daarom tevens op de asieffase worden ingegaan.

Analysekader

Teneinde een kader te bieden voor de oplossingen is het van belang om een aantal domeinen te onderscheiden waar zich de problemen in het bijzonder voordoen. Op hetzelfde niveau kan dan ook op gerichte wijze naar oplossingen worden gezocht. In het bijzonder onderscheiden we dan problemen met betrekking tot:

- het integratieproces van vluchtelingen, verbandhoudend met uiteenlopende individuele factoren en omstandigheden (psychische problemen, asielprocedure, kennis van de Nederlandse taal, binding met het land van herkomst, et cetera);
- de wet- en regelgeving: in het bijzonder de inhoud en doelstellingen van afzonderlijke wetten en regels, evenals het bestaan van mogelijke fricties tussen de inhoud en doelstellingen van deze wetten en regels;
- de uitvoering van wet- en regelgeving: in het bijzonder de kwaliteit van de uitvoeringspraktijk, de samenwerking tussen diverse uitvoerende organisaties en de wijze waarop de regierol wordt vervuld;
- de financiering van wet- en regelgeving: in het bijzonder de toereikendheid van financiën, de mogelijkheid financiële middelen te bundelen en de financieringsmogelijkheden ten behoeve van specifieke groepen.

1.2 Onderzoeksvragen en -methodiek

De leidende onderzoeksvragen die zijn geformuleerd voor dit onderzoek luiden als volgt:

- 1 Wat zijn de specifieke problemen van vluchtelingen op de arbeidsmarkt en welke onderliggende factoren en oorzaken maken deel uit van een verklaringskader voor deze problemen?
- 2 Welke wet- en regelgeving, maatregelen en beleidsinitiatieven bestaan er op het gebied van de arbeidsintegratie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt?
- 3 Welke slaagfactoren kunnen we ontleen aan de inhoud, de uitvoering en financiering van bovenstaande wetten en regels?
- 4 Doen zich faalfactoren voor met betrekking tot de inhoud, de uitvoering en financiering van het beleid gericht op de integratie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt?
- 5 Zijn er binnen de groep vluchtelingen specifieke categorieën aan te merken waarvoor zich bovenstaande ontwikkelingen - de knelpunten en successen in het bijzonder - voordoen?
- 6 Welke oplossingen kunnen bijdragen tot een betere werking van de wet- en regelgeving ten aanzien van de integratie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt?

Het onderzoek bestond uit de volgende vier fasen en methoden:

Fase 1: Analyse bestaande bronnen

Fase 2: Groepsgesprekken met sleutelfiguren

Fase 3: Telefonische interviews met uitvoerende organisaties

Fase 4: Werkconferentie

Elk van deze fasen wordt hieronder nader toegelicht.

Fase 1: Analyse bestaande bronnen

De eerste fase van het onderzoek bestond uit een grondige analyse van bestaande bronnen. Het ging daarbij voornamelijk om wetenschappelijke literatuur, onderzoeksrapporten en beleidsnotities. Op basis van deze bronnen is een aantal factoren aan te geven waarmee de specifieke problematiek van vluchtelingen op de arbeidsmarkt begrepen kan worden.

Fase 2: Groepsgesprekken met sleutelfiguren

Op basis van de analyse van bestaande bronnen in fase 1 is een itemlijst opgesteld voor groepsgesprekken met een aantal sleutelfiguren werkzaam bij organisaties die zich vooral op beleidsniveau bezighouden met de arbeidsintegratie van vluchtelingen.

Er zijn vier groepsgesprekken gevoerd, met vertegenwoordigers uit verschillende 'sectoren':

- 1 Onderwijs (waaronder BVE-Raad, Nuffic, Colo, UAF, ITTA, HBO-Raad en kenniscentrum EVC/CINOP),
- 2 Arbeid (waaronder CWI, Randstad Rentree, Stichting SAMEN WERKEN en UAF-Job Support),
- 3 Beleid (waaronder de ministeries van SZW en Justitie, VNG en ex-Taskforce Inburgering),
- 4 Doelgroep (waaronder VluchtelingenWerk Nederland, Stichting Vluchtelingenwerk Amsterdam, Zwaluw en UAF-Job Support).

Het doel van deze groepsgesprekken was tweeledig. Ten eerste zijn de bevindingen uit de literatuurstudie aan de deelnemers gepresenteerd en zijn aanvullende knelpunten geïnventariseerd. In de tweede plaats is gericht naar oplossingen voor de problematiek gezocht.

Fase 3: Telefonische interviews met uitvoerende organisaties

In fase 3 zijn 32 telefonische interviews gehouden met vertegenwoordigers van zowel beleidsinstanties als uitvoerende organisaties. Onder de eerste categorie vielen beleidsmedewerkers van ministeries, gemeenten en diverse adviesinstellingen. Bij de tweede categorie ging de aandacht vooral uit naar woordvoerders van uitvoeringsorganisaties zoals de Centra voor Werk en Inkomen, specifieke arbeidsbemiddelingsorganisaties, ROC's en HBO-instellingen. Het doel van fase 3 was een verdere verdieping van de resultaten uit fase 1 en 2, voornamelijk wat betreft knelpunten en oplossingen en een inventarisatie van 'best practices' op het gebied van de uitvoering. Daarnaast diende fase 3 als een studie naar de haalbaarheid van de in fase 2 voorgestelde oplossingen.

Fase 4: Werkconferentie

De laatste onderzoeksfase omvatte een werkconferentie waarin de tot dan toe geformuleerde conclusies en aanbevelingen werden bediscussieerd. Het doel van de werkconferentie was om zo concreet mogelijke oplossingsrichtingen te formuleren ter bevordering van de arbeidsintegratie van vluchtelingen. De resultaten van de werkconferentie zijn verwerkt in dit eindrapport (zie bijlage 1 voor een overzicht van respondenten).

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat enkele statistische gegevens over vluchtelingen in Nederland. Daarnaast worden de belangrijkste knelpunten beschreven die zich voordoen in het proces van arbeidsintegratie van vluchtelingen.

Hoofdstuk 3 beschrijft vervolgens het (algemene en specifieke) beleid dat ingezet wordt ter verbetering van de arbeidsmarktpositie van vluchtelingen, alsmede een analyse van de werking van dit beleid.

In hoofdstuk 4 worden verbetervoorstellen voor het bestaande beleid die door respondenten zijn genoemd gepresenteerd, alsmede enkele zogenaamde good practices waarvan het positieve effect voor de arbeidsintegratie van vluchtelingen gebleken is.

Hoofdstuk 5 bevat een samenvatting en de belangrijkste conclusies. De conclusies hebben met name betrekking op de vraag of een specifiek beleid ten behoeve van vluchtelingen wenselijk is.

In dit hoofdstuk schetsen we een algemeen beeld van de ontwikkelingen zoals deze zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan op de weg naar een vrije reïntegratiemarkt. Dit is van belang om goed zicht te krijgen op de wijze waarop gemeenten en het UWV nu omgaan met hun reïntegratietaken en daarmee samenhangend de inkoop van trajecten en scholing binnen die trajecten.

ARBEIDSINTEGRATIE VAN VLUCHTELINGEN

2

Dit hoofdstuk schetst de achtergrond van de arbeidsmarktproblematiek van vluchtelingen. Hierbij wordt tevens de vraag beantwoord in hoeverre de gevonden knelpunten specifiek van toepassing zijn op vluchtelingen en of er binnen de groep vluchtelingen specifieke risicogroepen zijn aan te wijzen. Alvorens hierop in te gaan, wordt een korte schets van de vluchtelingenpopulatie in Nederland gegeven.

2.1 Vluchtelingen in Nederland: aantallen en achtergrond-kenmerken

Het aantal vluchtelingen

Het totale aantal vluchtelingen of statushouders in Nederland is niet precies vast te stellen. De belangrijkste reden hiervoor is het feit dat deze groep niet als zodanig in de bevolkingsstatistieken wordt geregistreerd.

Voor gegevens over absolute aantallen vluchtelingen in Nederland volstaan we met schattingen, veelal gebaseerd op het aantal erkende asielverzoeken of op de nationaliteit van buitenlands ingezetenen in Nederland. Deze schattingen lopen enorm uiteen. Zo komt Mattheijer (2000) op basis van UNHCR-gegevens op een aantal van bijna 120.000 in 1997. In het Plan van Aanpak Hoger Opgeleide Vluchtelingen wordt voor 1998 echter uitgegaan van een aantal van ongeveer 185.000.

Recentelijk wordt alom melding gemaakt van een afnemende instroom van asielzoekers. Zo bedroeg het aantal aanvragen in het jaar 2000 bijna 44.000, terwijl dit in 2001 op ruim 32.000 lag. In 2002 zijn ongeveer 18.000 asielverzoeken gedaan. Hiertegenover is het aantal asielgerekende verwijderingen toegenomen in 2002 tot een aantal van meer dan 20.000 personen (Ministerie van Justitie, 2003). De geschetste ontwikkelingen worden alom in verband gebracht met de restrictievere werking van de Nieuwe Vreemdelingenwet. Deze wet regelt dat toegelaten asielzoekers een tijdelijke verblijfsvergunning van vijf jaar krijgen. Afgewezen asielzoekers moeten zo snel als mogelijk naar het land van herkomst terugkeren. De opvang wordt voor deze groep beëindigd. Door teruggang in het aantal asielzoekers zal ook het aantal vluchtelingen verminderen. Dit neemt overigens niet weg dat zich nog altijd enige duizenden vluchtelingen jaarlijks in Nederland vestigen.

Leeftijd en geslacht van vluchtelingen

Over de samenstelling naar herkomst van de vluchtelingenpopulatie zijn evenmin betrouwbare statistieken beschikbaar. We krijgen een indruk van de samenstelling van de vluchtelingenpopulatie als we de allochtone bevolking naar land van herkomst in Nederland onderscheiden. In tabel 2.1 is een aantal groepen onderscheiden uit landen van waaruit de afgelopen jaren relatief veel asielverzoeken zijn gedaan. Vooral Centraal Azië en de landen van voormalig Joegoslavië blijken vooraanstaande herkomstgebieden van vluchtelingen. Van de Tillaart e.a. (2000) spreken in dit verband van de grote 'nieuwe etnische groepen' in Nederland.

Tabel 2.1 Relatieve omvang bevolking naar etnische minderheidsgroep, per 1 januari 2002

Land van herkomst	Absoluut	Percentage
Voormalig Joegoslavië	74.640	31,7
Irak	41.323	17,5
Afghanistan	31.167	13,2
Somalië	28.979	12,3
Iran	26.789	11,4
Vietnam	16.012	6,8
Ethiopië/Eritrea	9.783	4,1
Sri Lanka (1999)	7.045	3
Totaal	235.738	100

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2002.

Wat betreft de leeftijdsverdeling kunnen we vaststellen dat onder vluchtelingen de categorieën 0-14 jaar en 25-44 jaar relatief sterk vertegenwoordigd zijn. Circa 30 procent is jonger dan 14 jaar (dit zijn met name kinderen van vluchtelingen) en ruim 40 procent is tussen de 25 en 44 jaar oud. Jongeren (15-24) en ouderen (65+) maken een relatief klein deel uit van de populatie vluchtelingen (Martens en Weijers, 2000). Deze bevindingen wijken enigszins af van die van Mattheijer (2000). Laatstgenoemde auteur concludeert voor de periode 1990-1995 dat ruim 85 procent van de vluchtelingen in Nederland tot de leeftijdscohort van 18-50 jaar behoort.

De asielinstroom in de periode 1995-2000 bestond voor twee derde uit mannen (Warmerdam en Van den Tillaart, 2002). Volgens Mattheijer (2000) werd over de periode 1983-1992 ongeveer 60 procent van de asielaanvragen door een man alleen gedaan, 16 procent door een vrouw alleen en 24 procent door een man en vrouw samen.

Het opleidingsniveau in het land van herkomst

Van de vluchtelingen (16 jaar en ouder) die in de periode 1995-2000 naar Nederland zijn gekomen en een status hebben gekregen, heeft 11 procent geen onderwijs gevolgd (Warmerdam en Van den Tillaart, 2002). Bijna een vijfde (18%) heeft slechts basisonderwijs genoten. Daar staat tegenover dat een kwart van deze groep hoger beroeps- of wetenschappelijk onderwijs heeft gevolgd in het land van herkomst (19% heeft een afgeronde HBO/WO-opleiding, 6% heeft enkele jaren HBO/WO-onderwijs gevolgd).¹ Voor afgewezen asielzoekers ouder dan 16 jaar komen Warmerdam en Van den Tillaart (2002) op een iets lager percentage hoger opgeleiden (16%). Uit een onderzoek van Mattheijer (2000) blijkt overigens dat er grote verschillen in deze uitkomsten bestaan, afhankelijk van de omvang van de steekproef of de gekozen methodiek. Ruwweg kunnen we op basis van het vergeleken onderzoek vaststellen dat tussen de 20 en 30 procent van de asielzoekers of vluchtelingen hoger opgeleid is. De aanname dat vluchtelingen overwegend hoog geschoold zouden zijn, is dan ook niet terecht.² De populatie kent eveneens een aanzienlijke groep niet- of laagopgeleiden en middelbaar opgeleiden.

1 De auteurs wijzen er overigens op dat van 43 procent van de asielinstroom in de periode 1995-2000 geen adequate informatie beschikbaar is over opleiding in het land van herkomst.

2 Bronnen voor deze vergelijking vormen Kabdan e.a. (1991), Hulshof e.a. (1992), Doornhein en Dijkhof (1995) en Brink e.a. (1996).

Vluchtelingen vormen daarmee wel een relatief hoog opgeleide groep - het gemiddelde opleidingsniveau ligt ver boven dat van Turken en Marokkanen en op of iets boven dat van Antillianen en Surinamers (Van den Tillaart e.a., 2000). Wel zijn er in dit verband grote verschillen tussen groepen vluchtelingen aan te wijzen. Zo heeft 50 procent van de Afghanen in het land van herkomst hoger onderwijs gevolgd. Onder Somaliërs en Ethiopiërs/Eritreërs ligt dit percentage net boven de 10 procent.

2.2 De arbeidsmarktpositie van vluchtelingen in Nederland

Beschikbare gegevens over de arbeidsmarktpositie van vluchtelingen zijn beperkt. De belangrijkste oorzaak hiervan is het feit dat in de meeste registraties niet staat vermeld of iemand vluchteling is.

Uit de beperkte literatuur die beschikbaar is, blijkt dat de netto arbeidsparticipatie (dat wil zeggen degenen die werken) van vluchtelingen laag is. Slechts 35 procent van de vluchtelingen die kan en wil werken heeft betaald werk. In het bijzonder onder vrouwen ligt de participatie op de arbeidsmarkt op een erg laag niveau (Ministerie van SZW, 2003). Het beschikbare onderzoek geeft tevens aan dat er verschillen bestaan tussen de arbeidsmarktparticipatie van vluchtelingen naar etnische herkomst (onder andere Brink e.a., 1996; Martens en Weijers, 2000; Van den Tillaart e.a., 2000). Zo blijkt dat de (zelfgerapporteerde) arbeidsparticipatie van Ethiopiërs/Eritreërs veel hoger is dan van Afghanen. Iraniërs en Somaliërs nemen een tussenpositie in. Uit onderzoek blijkt overigens dat de arbeidsparticipatie van vluchtelingen toeneemt naar mate de verblijfsduur in Nederland toeneemt (Brink, e.a., 1996).

Over werkloosheid en bijstandsafhankelijkheid zijn evenmin 'harde' gegevens naar de etnische herkomst van vluchtelingen beschikbaar. Uit onderzoek komt niettemin naar voren dat de werkloosheid onder vluchtelingen erg hoog is (Martens en Weijers, 2000; Van den Tillaart e.a., 2000). Vooral onder Iraniërs en Somaliërs is de werkloosheid hoog (zo'n 40%). Onder vluchtelingen uit Afghanistan en voormalig Joegoslavië is de werkloosheid ongeveer een derde van de beroepsbevolking, terwijl voor Ethiopiërs/Eritreërs de werkloosheid op een kwart wordt geschat. Deze gegevens hebben betrekking op het einde van de jaren negentig; recentere informatie is niet voorhanden. De vier grootste traditionele migrantengroepen laten in dezelfde periode (1998) een geregistreerde werkloosheid zien die varieert van 20 procent voor de Marokkanen tot 10 procent voor de Surinamers (Martens, 1999). De werkloosheid onder vluchtelingen is naar verhouding dus hoger dan onder andere etnische minderheden in Nederland.

Ook de werkloosheidsduur van vluchtelingen is langer dan bij andere werkzoekenden: 47 procent van de werkzoekende vluchtelingen is langer dan drie jaar werkloos, tegenover 32 procent van alle bij de CWI ingeschreven werkzoekenden (Van den Tillaart e.a., 2000). Overigens komt Veenman (1998) voor de Mediterrane groeperingen in Nederland eveneens tot een substantiële omvang van langdurige werkloosheid. Meer dan de helft van Turkse en Marokkaanse werklozen is (gemeten halverwege de jaren negentig) reeds meer dan twee jaar werkloos.

Behalve een lage arbeidsparticipatie en een hoge werkloosheid, blijkt de helft van de werkende vluchtelingen - beoordeeld op basis van het door hen gevolgde onderwijs in het land van

herkomst - in banen onder hun niveau te werken (Van den Tillaart e.a., 2000). Brink e.a. (1996) komen tot soortgelijke conclusies. Van de vluchtelingen die werk hebben gevonden, hebben er evenveel een baan op het eigen niveau als werk onder het eigen niveau aanvaard. Kabdan e.a. (1991) concluderen dat zo'n veertig procent van de onderzochte vluchtelingen aangeeft dat hun maatschappelijke positie er in vergelijking met het land van herkomst op achteruit is gegaan. In de praktijk blijken vluchtelingen voor een belangrijk gedeelte werkzaam in laaggekwalificeerde, veelal tijdelijke werkgelegenheid.

Relatie onderwijs en arbeidsparticipatie in Nederland

Van den Tillaart e.a. (2000) tonen aan dat er geen verband bestaat tussen het onderwijsniveau dat vluchtelingen in hun geboorteland bereikt hebben en het al dan niet vinden van (aansluitend) werk in Nederland. Wel wijzen de auteurs op een duidelijke samenhang tussen de onderwijsinspanningen die vluchtelingen in Nederland verricht hebben en het al dan niet hebben van werk. Volgens de auteurs leiden in Nederland gevolgde opleidingen vaker tot werk dat aansluit bij de kennis en vaardigheden van vluchtelingen.

Uit voornoemd onderzoek blijkt tevens dat de vluchtelingen die niet werken, gemiddeld slechter Nederlands spreken dan de werkende vluchtelingen.³ Nog meer van invloed echter is de leeftijd waarop vluchtelingen naar Nederland zijn gekomen. Naarmate men op latere leeftijd in Nederland aangekomen is, spreekt men minder goed Nederlands. Ten opzichte van 'reguliere' migranten komen vluchtelingen gemiddeld op relatief hogere leeftijd naar Nederland (Mattheijer, 2002). Uit cijfers van het COA blijkt dat rond de 50 procent van de asielzoekers in de centrale opvang tussen 20 en 40 jaar is.

2.3 De problematiek van de arbeidsintegratie van vluchtelingen

Voor de problemen waar vluchtelingen tegenaan lopen bij het vinden van een baan, zijn diverse verklaringen te vinden. Deze verklaringen zijn in vijf factoren samen te vatten, namelijk:

- factoren samenhangend met het vluchtverhaal;
- individuele achtergrondkenmerken;
- de specifieke oriëntatie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt;
- de moeilijkheid om de kennis en vaardigheden van vluchtelingen te beoordelen;
- aansluitingsproblemen op de arbeidsmarkt.

Factoren die samenhangen met het vluchtverhaal

- *Migratie gedwongen en voor onbepaalde duur.* Vluchtelingen zijn migranten, maar hun migratie is van bijzondere aard. In tegenstelling tot arbeids- en gezinsmigratie is de migratie van vluchtelingen gedwongen en van onbepaalde duur (Berry, 1988). Dit bemoeilijkt het integratieproces. Door de gedwongen aard van de migratie heeft men weinig tot geen tijd en gelegenheid gehad zich te oriënteren op het land van bestemming, i.c. Nederland. Ook heeft men soms geen gelegenheid gehad eventuele diploma's mee te nemen, wat later problemen oplevert bij de erkenning van de gevolgde opleidingen. De onbepaalde duur van de migratie bemoeilijkt de oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt eveneens. Vluchtelingen blijven in veel gevallen namelijk gericht op terugkeer naar het land van herkomst zodra de situatie daar veilig is.

3 Overigens mag hieruit niet geconcludeerd worden dat vluchtelingen die werken, sneller Nederlands leren. Men zou evengoed kunnen concluderen dat vluchtelingen die beter Nederlands spreken, sneller een baan vinden.

- *Langdurige loopbaanonderbreking*. Zowel de periode voorafgaande aan de vlucht als de periode na aankomst in Nederland zorgt vaak voor een langdurige onderbreking van de loopbaan (Brink e.a., 1996; Mattheijer, 2000). Voorafgaand aan de vlucht hebben vluchtelingen vaak lange tijd hun beroep niet uit kunnen oefenen doordat zij bijvoorbeeld waren ondergedoken of in de gevangenis zaten. Na aankomst in Nederland moet vaak nog een lange asielprocedure worden afgewacht, voordat onderwijs kan worden gevolgd of arbeid is toegestaan.
- *Geweldservaringen/‘trauma’*. Niet onbelangrijk is dat veel vluchtelingen geweldservaringen hebben meegemaakt, waardoor zij in meer of mindere mate met (zowel psychische als lichamelijke) gezondheidsklachten kampen. De zorg over de veiligheid van vrienden en familie die zij achter hebben moeten laten, kan deze klachten verder versterken. Volgens Brink e.a. (1996) heeft een voortdurende zorg over de situatie in het land van herkomst directe gevolgen voor de geestelijke gezondheid van vluchtelingen.

Individuele achtergrondkenmerken

Bovenstaande aspecten zijn nauw verbonden met het vluchtverhaal. Daarenboven spelen diverse individuele achtergrondkenmerken een rol in de arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen. Relevante achtergrondkenmerken in dit verband zijn geslacht, leeftijd en opleidingsniveau. Daarnaast wordt ingegaan op de kennis van de Nederlandse taal.

Uit de *Inventarisatie van het kabinetsbeleid voor allochtone vrouwen in Nederland* (Ministerie van SZW, 2003) blijkt dat tussen 2000 en 2002 de arbeidsparticipatie van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen fors achterblijft bij die van autochtone vrouwen. Vluchtelingenvrouwen hebben binnen de populatie allochtone vrouwen een relatief lage arbeidsparticipatie. De genoemde inventarisatie vermeldt van drie herkomstlanden van vluchtelingen ook het percentage onder vrouwen, te weten Somalië (29%), Afghanistan (10%) en Iran (34%). Deze statistieken wijzen op de bijzonder kwetsbare positie van deze categorie vluchtelingen. Volgens Zwaluw (2002) hebben vluchtelingenvrouwen te maken met een cumulatie van risicofactoren doordat zij én vrouw én lid van een etnische minderheidsgroep én vluchteling zijn.

Ook leeftijd speelt een rol in de arbeidsmarktkansen van vluchtelingen. In het bijzonder gaat het om de relatief hogere leeftijd van deze groep bij aankomst in Nederland (het grootste deel is ouder dan 19 jaar bij aankomst). Volgens Esveldt e.a. (1995) zijn politieke migranten bij toelating in Nederland ouder dan arbeidsmigranten. Deze vluchtelingen moeten eerst de asielprocedure doorlopen en daarna een inburgeringscursus volgen (en in veel gevallen aanvullende scholing) alvorens tot de arbeidsmarkt toe te kunnen treden. In verschillende studies wordt een verband gelegd tussen de relatief hoge leeftijd van vluchtelingen en de problematische instroom op de arbeidsmarkt (Brink, e.a. 1996; Kalsbeek, 1997; Mattheijer, 2000).

Zoals eerder in dit hoofdstuk werd aangegeven, zijn er grote verschillen in het gemiddelde opleidingsniveau van vluchtelingen. Zowel voor hoog opgeleide als laag opgeleide vluchtelingen doen zich echter specifieke problemen voor. Voor de eerste groep geldt vooral het probleem dat lang niet alle opgedane vaardigheden (direct) inzetbaar zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt. Ook speelt voor deze groep het fenomeen van de statusval; hoog opgeleide vluchtelingen kunnen de professionele status die zij in het land van herkomst verworven hebben, lang niet altijd vasthouden in het bestemmingsland. Voor laag opgeleide vluchtelingen spelen problemen die vergelijkbaar zijn met die van vele andere categorieën immigranten. In het bijzonder betreft het de hoge mate van afhankelijkheid van laagwaardige, slecht betaalde arbeid (Brink e.a. 1996; Mattheijer, 2000).

In aanvulling hierop heeft de gebrekkige kennis van de Nederlandse taal een negatieve invloed op de instroomkansen op de arbeidsmarkt. Het beheersen van het Nederlands vormt namelijk een scherp selectie criterium bij sollicitaties. Ditzelfde geldt voor de kansen op bemiddeling door arbeids- en uitzendbureaus (Odé en Dagevos, 1999). Bezien we dit aspect voor de groep vluchtelingen, dan dient op basis van diverse studies vastgesteld te worden dat deze over het algemeen de Nederlandse taal onvoldoende machtig is - ook na afronding van het inburgeringsprogramma - om probleemloos tot de arbeidsmarkt toe te kunnen treden (onder andere Brink e.a. 1996; Mattheijer, 2000).

De oriëntatie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt

De groep vluchtelingen laat een grote variatie in hun oriëntatie op de arbeidsmarkt zien. Deze diverse oriëntaties brengen ieder voor zich weer verschillende problemen met zich mee.

Onder vluchtelingen is een aanzienlijke groep zeer gericht op de arbeidsmarkt, dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld gezinsherenigers en gezinsvormers. De sterke gerichtheid van vluchtelingen op de arbeidsmarkt hangt samen met diverse aspecten, met name:

- het feit dat veel vluchtelingen mannen zijn in de arbeidsproductieve leeftijd;
- de financiële problematiek waar veel vluchtelingen mee kampen, verband houdend met de veelal hoge kosten gemaakt voorafgaande aan en ten tijde van de vlucht;
- de hoge kosten verbonden aan de wettelijke voorwaarden voor gezinshereniging;
- het gegeven dat veel vluchtelingen alleen naar Nederland komen en niet kunnen terugvallen op een werkende partner.

De sterke oriëntatie op de arbeidsmarkt heeft als gevolg dat men veelal weinig eisen stelt aan het type werk. Vaak zijn vluchtelingen werkzaam in laaggekwalificeerde en tijdelijke arbeid zonder enig perspectief. Odé en Brink (2002) wijzen erop dat veel nieuwkomers, waaronder vluchtelingen, het inburgeringstraject voortijdig beëindigen ten gunste van routinematige en slecht betaalde werkzaamheden. Deze groep slaagt er in een later stadium niet of nauwelijks in om door middel van gerichte scholingsprogramma's werk op een gepaster competentie-niveau te vinden.

Een andere groep vluchtelingen is in het geheel niet gericht op de arbeidsmarkt. De onzekerheden als gevolg van de tijdelijkheid van de verblijfsstatus en de oriëntatie op het land van herkomst zijn hier onder meer debet aan. Daarnaast is er een groep vluchtelingen die zodanig met psychische en psychosomatische klachten kampt, dat zij niet of nauwelijks in staat zijn om te werken. Gebleken is dat juist deze laatste groep het inburgeringstraject nogal eens uitstelt, soms met afstel tot gevolg (Brink e.a., 2002). Deze vluchtelingen dreigen uit het beeld te geraken van de belangrijke instituties in Nederland.

De beoordeling van kennis en vaardigheden van vluchtelingen

De wijze waarop de kennis en vaardigheden van vluchtelingen beoordeeld worden, is van groot belang voor hun arbeidsintegratie. Zoals aangegeven, zijn vluchtelingen lang niet altijd in het bezit van diploma's en als zij deze wel hebben meegenomen, is een goede en zorgvuldige waardering ervan vaak een problematisch gegeven (o.a. Odé en Dagevos, 1999; Van den Tillaart e.a., 2000). In aansluiting hierop ervaren vluchtelingen het vaak als frustrerend dat hun buitenlandse diploma's in Nederland lager gewaardeerd worden dan zij verwacht hadden. In het bijzonder de hoger opgeleide vluchtelingen krijgen dan te maken met een zogenoemde statusval. De methodiek van EVC (Erkenning van elders Verworven Competenties) wordt alom gezien als een methode om de kansen en mogelijkheden van

anderstalige groepen, waaronder vluchtelingen, op een zorgvuldiger wijze vorm te geven. Vluchtelingen worden dan niet alleen op hun diploma beoordeeld, maar ook op andere voor het onderwijs of arbeidsmarkt relevante kenmerken (zoals talenkennis, werkervaring, specifieke vaardigheden, en dergelijke). De methodiek van EVC in combinatie met een goede diplomawaardering (IDW) bevindt zich echter nog in een experimentele fase en biedt daarmee voor veruit de meeste vluchtelingen tot op heden geen uitkomst (zie ook hoofdstuk 3 en 4).

Aansluiting op de arbeidsmarkt

De moeizame arbeidsintegratie van vluchtelingen staat allerm minst los van de problematische aansluiting op de arbeidsmarkt. Het gebrek aan aansluiting wordt enerzijds veroorzaakt door een aantal kenmerken van het zoekgedrag van vluchtelingen. Anderzijds werkt ook de beeldvorming van werkgevers over vluchtelingen in relatie tot het ideale arbeidsaanbod niet in het voordeel van eerstgenoemde groep.

Pen en Tissing (2000) vermelden een aantal factoren dat het zoekgedrag van vluchtelingen op een negatieve wijze beïnvloedt:

- *Presentatiestijl.* Veel vluchtelingen stellen zich zeer bescheiden op in sollicitatiegesprekken; zij zijn niet gewend zichzelf te 'verkop en'. Dit heeft onder meer met de culturele achtergrond van vluchtelingen te maken (met name als het gaat om de houding ten opzichte van een meerdere, zijnde de Nederlandse werkgever), maar kan ook versterkt worden door een negatief zelfbeeld en een lage zelfwaardering als gevolg van het vluchtverleden en eerdere negatieve ervaringen op de Nederlandse arbeidsmarkt (vgl. Odé en Dagevos, 1999; Veenman, 2000). Ook op de werkvloer kunnen dergelijke sociaalculturele verschillen een belemmering vormen, vaak met voortijdige uitstroom tot gevolg.
- *Kennis van de arbeidsmarkt.* Veel vluchtelingen hebben onvoldoende kennis over hoe de Nederlandse arbeidsmarkt in elkaar zit en wat precies de rol is van de betrokken instanties. Vaak is hen niet duidelijk wat de taakverdeling tussen organisaties als de Sociale Dienst, CWI en VluchtelingenWerk is, evenmin als de mogelijkheden die deze instanties hen kunnen bieden (Brink e.a. 1996). Uitzendbureaus blijken voor vluchtelingen een belangrijker kanaal naar betaald werk, zelfs belangrijker dan het CWI (Warmerdam en Van den Tillaart, 2000). Een gevolg hiervan is dat vluchtelingen veelal op kortstondige banen zijn aangewezen.

In aanvulling hierop kunnen de volgende kenmerken van het zoekgedrag van vluchtelingen worden genoemd:

- Vluchtelingen hebben vaak (te) hoge verwachtingen van hun mogelijkheden op de Nederlandse arbeidsmarkt. Deze verwachtingen hangen samen met een optimistische inschatting van de waarde van behaalde diploma's en verrichte werkervaring. De praktijk leert dat vluchtelingen hun inschatting van kansen vaak al na korte tijd naar beneden bijstellen, waarmee ook een ander arbeidsmarktsegment in het vizier komt (Brink e.a., 1996; Mattheijer, 2000).
- In tegenstelling tot andere categorieën migranten, ontbreekt het vluchtelingen vaak aan een sociaal (familie)netwerk in Nederland (Mattheijer, 2000). Zij staan er vaak letterlijk alleen voor. Voor de arbeidsmarktintegratie is dit van belang omdat een aanzienlijk gedeelte van de banen via informele kanalen wordt verkregen (CWI, 2001).

Ook de verwachtingen die werkgevers hebben van etnische minderheden en vluchtelingen spelen een rol in de aansluitingsproblematiek. Verwachtingspatronen omtrent de ideale werknemer en de invloed hiervan op de selectie zijn in diverse onderzoeken beschreven, onder meer als 'arbeidsprestatiebeelden' (Veenman, 1995) en als 'normbeelden'

(Gowricharn, 1995; Meerman, 1999). Het overheersende beeld dat uit deze studies naar voren komt, is dat de voorstelling van de ideale werknemer en van de allochtone werknemer nogal van elkaar verschilt. Veel werkgevers beschouwen allochtonen of vluchtelingen als laag opgeleide, slecht Nederlands sprekende werknemers, die bovendien moeilijk met andere collega's overweg kunnen en niet altijd goed in de bedrijfscultuur passen (Van Tilborg, 2002).

2.4 Hoe uniek zijn vluchtelingen?

Een vraag die opkomt bij bovenstaande opsomming van knelpunten is in welke mate de gesignaleerde problemen uniek zijn voor vluchtelingen en in welke mate zij voor alle migranten (of zelfs voor alle Nederlanders) gelden. In schema 2.1 volgt een opsomming van relevante factoren, waarbij wordt aangegeven in welke mate het gaat om algemeen geldende factoren voor allochtonen of factoren die exclusief van toepassing op de groep vluchtelingen zijn.

Schema 2.1 Problematiek van arbeidsintegratie van vluchtelingen

Specifieke probleem categorie	Elementen	Geldt voor zowel vluchtelingen als andere allochtonen	Geldt sterker voor vluchtelingen	Geldt alleen voor vluchtelingen
Individuele achtergrond kenmerken	Kwetsbare positie vrouwen	X		
	Problematiek laagopgeleiden	X		
	Gemiddeld hogere leeftijd bij intrede op de arbeidsmarkt		X	
	Slechte beheersing van het Nederlands	X		
Het vlucht-verhaal	Migratie gedwongen en van onbepaalde duur			X
	Langdurige loopbaan onderbreking			X
	Geweldservaringen/Trauma			X
Oriëntatie op de arbeidsmarkt	Sterke gerichtheid op werk door financiële problemen waardoor acceptatie laag gekwalificeerd werk		X	
	Geringe gerichtheid op werk onder sommige groepen door: • onzekerheid verblijfsstatus/ oriëntatie op land van herkomst • psychische klachten		X	
	Discrepantie verwachtingen en mogelijkheden (statusval)		X	
Beoordeling kennis en vaardigheden	Gebreken IDW en EVC		X	
	Diploma vaak niet aanwezig			X
Aansluiting op de arbeidsmarkt	Ongeschikte presentatiestijl door cultuurverschillen en negatief zelfbeeld	X		
	Beeldvorming en verwachtingen werkgevers	X		
	Onbekendheid werking arbeidsmarkt		X	
	Ontbreken sociaal netwerk		X	

2.5 Conclusie

Er is weinig betrouwbaar cijfermateriaal over vluchtelingen beschikbaar. Uit de aanwezige informatie komt naar voren dat de groep vluchtelingen voor een belangrijk gedeelte uit mannen bestaat en dat zij gemiddeld gesproken iets ouder zijn bij aankomst in Nederland dan economisch gemotiveerde migranten. Tevens blijken vluchtelingen relatief hoger opgeleid dan andere groepen etnische minderheden in Nederland. Uit een aantal dieptestudies komt naar voren dat ruwweg een kwart van alle vluchtelingen hoger beroeps- of universitair onderwijs heeft genoten.

De integratie van vluchtelingen verloopt uiterst problematisch. De werkloosheid is relatief hoog; berekeningen voor een aantal vluchtelingenpopulaties komen uit op een gemiddelde van ongeveer dertig procent. De arbeidsparticipatie van vluchtelingenvrouwen is nog lager dan die van de mannen. Daarenboven wordt er onder vluchtelingen veelvuldig op een laag kwalificatieniveau gewerkt. Zo'n vijftig procent van alle vluchtelingen werkt onder het eigen competentieniveau. Wel dienen we ons bij dit gegeven te realiseren dat veel van de aangeboden kwaliteiten eenvoudigweg niet gevraagd worden op de Nederlandse arbeidsmarkt. De verklaring voor de bovenstaande problematiek is allermint eenduidig. Verschillende oorzaken, te identificeren op zowel individueel niveau als op het niveau van de Nederlandse samenleving, dragen hieraan bij. In deze studie hebben we de belangrijkste factoren gegroepeerd onder vijf categorieën, te weten het vluchtverhaal, individuele achtergrondvariabelen, de problematiek van een goede beoordeling van de competenties van vluchtelingen, de specifieke oriëntatie op werk en de aansluitingsproblematiek op de arbeidsmarkt.

Al deze factoren zijn van invloed op het moeizame integratieproces onder vluchtelingen in Nederland. Bovendien lijken ze elkaar - zo blijkt uit dit hoofdstuk - onderling te versterken. Vraag hierbij is in hoeverre we met een verklaringskader te maken hebben dat exclusief van toepassing is op de groep van vluchtelingen. Deze vraag kan voor een deel bevestigend beantwoord worden. Een aantal van de onderscheiden factoren geldt niet alleen voor vluchtelingen, maar ook voor overige migranten in Nederland. Voorbeelden hiervan zijn de beheersing van het Nederlands en de invloed van cultuurverschillen. Sommige factoren gelden echter in versterkte mate voor vluchtelingen, zoals de grote gerichtheid op werk als gevolg van financiële problemen. Ten slotte zijn er ook factoren die hun negatieve invloed exclusief voor vluchtelingen doen gelden. Deze factoren houden vooral verband met het vluchtverhaal en de onbestendige toekomst in Nederland.

BELEID GERICHT
OP VERBETERING
ARBEIDSMARKTPOSITIE
VLUCHTELINGEN

3

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van het beleid in Nederland ten behoeve van de arbeidsintegratie van vluchtelingen. Vanzelfsprekend zijn er vele maatregelen waarvan niet alleen vluchtelingen maar ook andere groepen profiteren (zie ook bijlage 2). Dit geldt bijvoorbeeld voor het inburgeringsbeleid en het gemeentelijk activeringsbeleid. In dit hoofdstuk zal dan ook onderscheid worden gemaakt tussen algemene maatregelen, het minderhedenbeleid en maatregelen specifiek bedoeld voor vluchtelingen. Bovendien zullen de maatregelen per fase van integratie worden onderscheiden. Binnen deze fasen zal een opsomming van de belangrijkste wettelijke initiatieven worden gegeven en zal in het kort worden aangegeven hoe deze voor de groep vluchtelingen uitwerken. Achterliggende vraag daarbij is in hoeverre het huidige beleidskader tegemoet komt aan de knelpunten van vluchtelingen, zoals geschetst in het voorgaande hoofdstuk.

3.1 Beleidsinspanningen gericht op de fase van asiel en statusverlening

Zoals in het voorgaande hoofdstuk is besproken, is de vaak langdurige loopbaanonderbreking één van de knelpunten van vluchtelingen voor een succesvolle integratie op de arbeidsmarkt. De veelal lange asielprocedure en niet altijd soepele aansluiting tussen de fase van statusverlening en inburgering zijn hier in belangrijke mate debet aan.

Beleidsinspanningen

De mogelijkheden van asielzoekers om gedurende hun asielprocedure te werken of een opleiding te kunnen volgen zijn beperkt. Wel bestaat er sinds 1998 voor asielzoekers de wettelijke mogelijkheid om gedurende twaalf weken per jaar werkzaamheden te kunnen uitvoeren die “naar hun aard kortdurend zijn”. Per juni 2002 is deze mogelijkheid enigszins uitgebreid. Binnen de nieuwe regeling mogen asielzoekers alle werkzaamheden verrichten. Het gaat dus niet langer om seizoensgebonden arbeid. Deze wettelijke mogelijkheden zijn vooral ingegeven om meer afwisseling aan te brengen in het dagelijkse leven van asielzoekers.

Overigens maakt de vereiste van een tewerkstellingsvergunning de zoektocht van asielzoekers naar een baan niet eenvoudig. De administratieve handelingen die gepaard gaan met de aanvraag van een tewerkstellingsvergunning kunnen voor werkgevers een reden zijn om niet van dit arbeidsaanbod gebruik te maken. Deze wettelijke mogelijkheden om betaald werk te verrichten dragen dan ook nauwelijks bij aan het verkorten van de loopbaanonderbreking van vluchtelingen. Bovendien betreft het vaak laaggekwalificeerd werk dat niet op het competentieniveau ligt van de asielzoeker.

Met betrekking tot het probleem dat niet-uitgeplaatste statushouders nog niet met hun inburgering kunnen beginnen in verband met de bekostigingsstructuur van de WIN - en daardoor hun loopbaan onnodig lang moeten onderbreken - is momenteel nog geen algemene oplossing gevonden. Overigens lost het probleem van de niet-uitgeplaatste statushouders zich ten dele zelf op: gemeenten zijn een inhaalslag aan het maken bij de uitplaatsing van statushouders. Voor de groep die desondanks nog lang in het AZC moet wachten op een woning en dus een mogelijkheid aan een inburgeringscursus deel te nemen, gaat in de noordelijke provincies per september 2003 een pilot van start. Via deze pilot kunnen niet-uitgeplaatste statushouders in de gemeente van vestiging van het AZC beginnen met de inburgeringscursus. Vindt daarna uitplaatsing naar een andere gemeente plaats, dan wordt de bekostiging van het WIN-traject geregeld tussen de gemeenten onderling.

Een andere maatregel, uitgewerkt in het Plan van Aanpak hoger opgeleide vluchtelingen (Ministerie van SZW, 2002), om de overgang van de asielfase naar vervolgfases soepeler te laten verlopen, is de vorming van een trajectdossier gedurende de asielfase. Hierin worden relevante gegevens over de opleidings- en arbeidsachtergrond verzameld. Ook de activiteiten die zijn ondernomen in de centrale opvang worden in dit dossier vastgelegd. Bij statusverlening en uitplaatsing naar een gemeente wordt dit dossier meegegeven aan de vluchteling zodat de gegevens beschikbaar zijn voor het vervolgtraject. In principe is afgesproken dat per 1 januari 2003 elke volwassen statushouder die de centrale opvang verlaat, zijn trajectdossier mee krijgt van het COA. Tevens wordt gewerkt aan het ontwikkelen van een gelijkvormig format voor de dossiers en de mogelijkheid voor een geautomatiseerde overdracht van gegevens naar betrokken instanties.

Werking van het beleid tijdens de asielfase: een korte reflectie

In het algemeen kan gesteld worden dat er in deze fase sprake is van een beperkend wettelijk kader. Er zijn beperkte mogelijkheden om gedurende de asielfase betaalde arbeid te verrichten. Naar mate de procedure van asielzoekers langer duurt, wordt dus ook de periode van loopbaanonderbreking verlengd. Daarnaast bemoeilijkt de bekostigingsstructuur van de WIN de mogelijkheid om vanaf het moment van statusverlening meteen te beginnen met de inburgering. Met betrekking tot de ervaringen met de dossiervorming gedurende de asielfase en de overdracht hiervan zijn nog geen gegevens bekend.

3.2 Beleidsinspanningen gericht op de fase van inburgering

Onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal en onvoldoende kennis van de Nederlandse arbeidsmarkt staan een goede integratie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt vaak in de weg. Ten einde deze knelpunten op te heffen, worden in het kader van de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) en de diverse Regelingen Inburgering Oudkomers verschillende inburgeringsprogramma's aangeboden. Vluchtelingen vormen één van de doelgroepen binnen deze regelingen.

- Sinds september 1998 moeten vluchtelingen na toekenning van de verblijfsvergunning verplicht deelnemen aan een inburgeringsprogramma in het kader van de WIN. Dit programma bestaat uit een inburgeringsonderzoek, een educatief programma bestaande uit NT2 (maximaal 600 uur), beroepenoriëntatie, maatschappij oriëntatie en een doorgeleidingsfase. Dit hele traject duurt maximaal 22 maanden. De gemeenten zijn als regisseur verantwoordelijk voor de inrichting van het inburgeringsprogramma in het kader van de WIN.
- Voor vluchtelingen die al langere tijd in Nederland verblijven (zij die vóór 1998 een verblijfsvergunning hebben gekregen) maar de Nederlandse taal onvoldoende beheersen en in een achterstandspositie verkeren, zijn er mogelijkheden om taal- en inburgeringstrajecten te volgen in het kader van de verschillende Oudkomersregelingen (lopend tot eind 2006). Taalonderwijs wordt dan gegeven in combinatie met andere activiteiten zoals opvoedingsondersteuning, sociale activering of arbeidsmarktgerichte activiteiten. De invulling van de trajecten verschilt per gemeente, maar is in principe altijd dual ingericht.

Het functioneren van het inburgeringsbeleid ten behoeve van vluchtelingen

Ten aanzien van de effectiviteit van de WIN zijn verschillende studies verschenen (zie Algemene Rekenkamer, 2000; Brink et al. 2002; Cornelis et al. 1997; Dagevos 2000; Pen en Tissing 2000). Uit deze studies kunnen we de volgende conclusies trekken over de werking van het inburgeringsbeleid:

- Het rendement (in termen van taalverbetering) van de inburgeringsprogramma's is beperkt. Bijna twee derde van de nieuwkomers is niet in staat om na 600 uur een zodanig taalniveau te behalen om te kunnen worden doorgeleid naar werk of vervolgscholing. Over de voortgang onder vluchtelingen zijn geen afzonderlijke gegevens beschikbaar. Belangrijke oorzaken voor het beperkte rendement zijn een gebrek aan maatwerk in het aanbod van cursussen (zie ook hieronder). Bovendien wordt het aangeboden taalonderwijs nauwelijks gericht op het doel-perspectief van de nieuwkomers. Hierdoor beklijft het genoten taalonderwijs te weinig.
- Bij het inburgeringsonderzoek spelen problemen rondom het bepalen van het competentie-niveau van vluchtelingen. Er wordt te beperkt gebruik gemaakt van ECV en IDW. Overigens wordt de aanvraag voor een diplomawaardering inmiddels door het CWI ter hand genomen.
- Het cursusaanbod is naar niveau en intensiteit vaak onvoldoende gedifferentieerd om tot goede resultaten te komen. Zo is het aanbod van intensieve cursussen voor hoger opgeleide vluchtelingen in veel gemeenten beperkt.⁴ Aan de andere kant zijn er voor vluchtelingen met psychosociale problemen vaak onvoldoende extensieve cursussen op hoger niveau.
- De invulling van de beroeporiëntatie schiet vaak te kort (te algemeen en te laat in het traject aangeboden). Vluchtelingen hebben hierdoor onvoldoende zicht op hun mogelijkheden (en beperkingen) op de Nederlandse arbeidsmarkt.
- De mate waarin vluchtelingen instromen in trajecten voor oudkomers en het rendement van deze trajecten is niet bekend. De verwachtingen wijzen niettemin in de richting van dezelfde conclusies als bij de inburgeringstrajecten voor nieuwkomers.

Ten einde de inburgeringstrajecten meer op maat in te richten en de effectiviteit van inburgering te vergroten, krijgen steeds meer trajecten die in het kader van de WIN of van de Oudkomersregelingen worden aangeboden een duaal karakter. Deze duale trajecten bestaan altijd uit een combinatie van taal met werk, opleiding, opvoedingsondersteuning of sociale activering. De gedachte hierachter is dat taal op een betere manier geleerd wordt, als de inhoud ervan direct in verbinding staat met een andere activiteit. De eerste resultaten laten zien dat de belangrijkste meerwaarde van duale trajecten vooral is gelegen in de combinatie van het leren van taal en een beroep waardoor trajecten korter duren. Deelnemers aan duale trajecten scoren bovendien beter op beroepstoetsen en vallen minder vaak uit dan deelnemers aan het reguliere beroepsonderwijs. Daarmee lijken duale trajecten een goed instrument te zijn voor lager opgeleiden om een startkwalificatie te behalen (Tweede Kamer, nr. 27083). Het tot stand brengen van deze trajecten is echter niet in alle gevallen eenvoudig gebleken. Belangrijke knelpunten zijn gelegen in de samenwerking tussen betrokken organisaties, de financiering van trajecten en de werving en selectie. Voor de financiering van duale trajecten moeten vaak verschillende middelen met elkaar gecombineerd worden (vgl. Taskforce Inburgering, 2002). Dit maakt financiering onoverzichtelijk, tijdrovend en administratief belastend. Voor de leerwerktrajecten geldt bovendien dat de voorgenomen bezuinigingen op gesubsidieerde arbeid een bedreiging vormen voor het bestaan en opzetten van dit type duale trajecten, daar deze financieringsstroom (voornamelijk WIW-gelden) vaak wordt ingezet voor het bekostigen ervan.

4 De Nuffic (2003) wijst er in dit kader op dat nog te weinig gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid tot doorcontracteren van het ROC naar andere onderwijsinstellingen zoals universitaire taleninstituten of schakeljaren voor hoger onderwijs.

3.3 Beleidsinspanningen gericht op de fase van opleiding, toeleiding en instroom

In het voorgaande is beschreven dat veel vluchtelingen na afloop van het inburgeringsprogramma onvoldoende Nederlands spreken om een gewenste vervolgstap te kunnen maken. Als gevolg hiervan is de instroom in vervolgonderwijs of uitstroom naar de arbeidsmarkt vaak problematisch. Met betrekking tot de mogelijkheid een vervolgopleiding te volgen spelen tevens problemen van wettelijke aard. Inmiddels is er een aantal initiatieven genomen om deze beperkingen zoveel als mogelijk weg te nemen.

Deze zullen in het onderstaande worden genoemd. In aanvulling hierop zal worden ingegaan op het arbeidsmarktbeleid. Hierbinnen kan een groot assortiment aan initiatieven worden onderscheiden dat, direct of indirect, de instroom op de arbeidsmarkt van vluchtelingen tracht te verbeteren.

3.3.1 Fase van opleiding: beleidsinspanningen

Voor vluchtelingen die aanvullend taalonderwijs nodig hebben of een middelbare beroepsopleiding willen volgen is de WEB (Wet Educatie en Beroepsonderwijs) een belangrijk instrument. Via de WEB-middelen wordt zowel de educatie van volwassenen (onder andere NT2-onderwijs) als het middelbaar beroepsonderwijs gefinancierd.⁵

Deze middelen moeten verplicht worden besteed bij het ROC. De WEB geeft onderwijsinstellingen de mogelijkheid om leerroutes te ontwerpen die speciaal zijn toegesneden op leerlingen met onderwijsachterstanden, bijvoorbeeld voor mensen met een taalachterstand. Zo kunnen duale trajecten worden opgezet waarin zowel een taal- als een beroepsopleidingscomponent zit. Met name voor middelbaar opgeleide vluchtelingen bieden deze trajecten goede mogelijkheden om te komen tot een in Nederland erkend beroepsdiploma.

Teneinde de stap richting (hoger) vervolgonderwijs voor vluchtelingen te vergemakkelijken is tevens een aantal initiatieven genomen die de wettelijke beperkingen voor het volgen van vervolgonderwijs zo veel mogelijk trachten weg te nemen. De volgende elementen zijn hierbij van belang.

- Vluchtelingenstudenten die uitkeringsgerechtigd zijn, hebben toestemming van de Sociale Dienst nodig om een opleiding of cursus te volgen. Voorheen was volgens de Algemene Bijstandswet (ABW) studeren met behoud van een uitkering alleen mogelijk tot en met MBO-niveau. Deze beperking is per januari 2003 losgelaten met het intrekken van de Regeling Noodzakelijke Scholing. Uitkeringsgerechtigden kunnen met behoud van uitkering eventueel ook een opleiding op HBO- of universitair niveau volgen.
- De leeftijdsgrens in het kader van de Wet studiefinanciering (WSF) is in 2000 verhoogd van 27 naar 30 jaar. Dit is met name voor vluchtelingen belangrijk omdat zij vaak al wat ouder zijn bij hun komst naar Nederland.

5 Het middelbaar beroepsonderwijs bestaat uit vier opleidingsniveaus en twee verschillende leerwegen (BOL en BBL). Een BOL-traject is een beroepsopleidende leerweg vergelijkbaar met de oude MBO-opleidingen. Een BBL-traject is een beroepsbegeleidende leerweg vergelijkbaar met het voormalig leerlingwezen.

- Voor vluchtelingen ouder dan 30 jaar zijn er bovendien de zogenaamde SUS-gelden. Deze groep kan - onder voorwaarden - een beroep doen op de Tegemoetkoming Studiekostenregelingen die door Stichting UAF Steunpunt (SUS) worden uitgevoerd.⁶ Ook voor schakelonderwijs is een tegemoetkoming mogelijk.

Het functioneren van het beleid gericht op meer scholingsmogelijkheden voor vluchtelingen

Ervaringen op twee in het kader van dit onderzoek geïnterviewde ROC's laten zien dat geïntegreerde (duale) trajecten goede mogelijkheden bieden om mensen met een laag taalniveau (NT2-niveau 1 en 2) in te laten stromen in beroepsopleidingen; de deelnemers behalen ondanks het lage instapniveau goede resultaten op de beroepstoetsen. Grootste knelpunt vormt momenteel echter de onduidelijkheid omtrent de financiering (zowel binnen de WEB als de combinatie van WEB-middelen met WIN- of oudkomersmiddelen). Deze onduidelijkheid vormt voor ROC's soms een belemmering voor het (verder) duaal inrichten van het beroepsonderwijs.

Met betrekking tot de genoemde initiatieven om de stap richting vervolgonderwijs te vergemakkelijken, blijkt dat ondanks de uitbreiding van de mogelijkheden om met behoud van uitkering te studeren of om beroep te kunnen doen op studiefinanciering, sommige vluchtelingen toch tegen (financiële) beperkingen aan lopen om te gaan studeren. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de grote verschillen tussen gemeenten in de uitvoering van de bijstandswet. Hierdoor kan het voorkomen dat in de ene gemeente wel met behoud van uitkering een HBO-studie gevolgd kan worden en in de andere gemeente niet.

Andere belemmeringen die de instroom in (hoger) onderwijs bemoeilijken, hebben te maken met een gebrekkige inschatting van de competenties en diploma's van vluchtelingen en de niet altijd even doorzichtige toelatingseisen voor instroom in het hoger onderwijs. De toelatingseisen voor het hoger onderwijs zijn weliswaar landelijk vastgelegd, maar opleidingsinstituten kunnen nog altijd aanvullende eisen (bijvoorbeeld met betrekking tot het taalniveau) stellen. Om de instroom van in het buitenland opgeleide anderstaligen te bevorderen, wordt geëxperimenteerd met EVC-procedures (zie hoofdstuk 4). De reikwijdte hiervan is tot dusverre echter nog zeer beperkt.

3.3.2 Fase van arbeidsmarkttoeleiding

Om de moeizame aansluiting van vluchtelingen op de arbeidsmarkt te verbeteren, zijn verschillende beleidsmaatregelen relevant. De maatregelen die in het onderstaande worden besproken hebben achtereenvolgens betrekking op het algemene arbeidsmarktbeleid, het minderhedenbeleid en maatregelen ten behoeve van (hoger opgeleide) vluchtelingen.

Algemene wet- en regelgeving

In deze paragraaf wordt kort stilgestaan bij de algemene regelgeving gericht op de toeleiding naar en instroom op de arbeidsmarkt waar ook vluchtelingen gebruik van kunnen maken. Hierbij is een onderverdeling gemaakt tussen maatregelen ter beschikking van gemeenten en maatregelen ter beschikking van werkgevers.

⁶ De SUS-gelden geven een vergoeding voor het collegegeld, boeken en leermiddelen (gemaximeerd) en reiskosten (gemaximeerd). De vergoeding is voor 100 procent een gift.

Regelingen ten behoeve van gemeenten

De middelen ten behoeve van het algemene arbeidsmarktbeleid zijn met de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) voor een belangrijk deel ter beschikking van gemeenten gekomen. Gemeenten hebben een eigen verantwoordelijkheid en grotere handelingsruimte gekregen bij de inzet van instrumenten gericht op de duurzame plaatsing van werkzoekenden en sociale activering. Sleutelwoord hierbij is de sluitende aanpak, waarmee wordt bedoeld dat aan alle werklozen binnen een jaar een traject wordt aangeboden om de kans naar werk of een sociale activiteit te vergroten. Binnen de middelen die de gemeenten ten dienste staan, kan allereerst verwezen worden naar Scholings- en Activeringsbudget WIW. Dit budget kan worden aangewend om (op een vrije markt van concurrerende bedrijven) reïntegratietrajecten in te kopen. Alle werkloze oud- en nieuwkomers komen in aanmerking voor deze middelen, op voorwaarde dat zij ingeschreven staan bij het CWI. De gemeenten zijn zowel beleidsmatig als financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van het Scholings- en Activeringsbudget. Overigens wordt dit budget net als de budgetten voor gesubsidieerde arbeid (zie hieronder bij WIW-dienst-betrekkings, WIW-werkervaringsplaatsen en I/D-banen) met de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) per 1 januari 2004 ondergebracht in één integraal Fonds voor Werk en Inkomen (FWI). Uit het werkdeel van dit fonds moeten gemeenten de reïntegratie van hun werkloze inwoners financieren.

In aanvulling hierop heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bestuurlijke afspraken met de VNG en de grootste gemeenten gemaakt over extra inspanningen om mensen uit de bijstand, de loaz en de loaz te laten uitstromen. Deze afspraken staan bekend onder de naam Agenda van de Toekomst (2001-2004). Hierbij zijn aanvullende middelen aan gemeenten beschikbaar gesteld voor onder andere de introductie van casemanagement en het realiseren van specifieke projecten. Bij deze afspraken geldt als uitgangspunt dat etnische minderheden naar evenredigheid uitstromen.

Daarnaast beschikken gemeenten over diverse regelingen om gesubsidieerde arbeidsplaatsen te realiseren. De Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW), waarin verschillende reïntegratieregelingen sinds 1998 zijn samengebracht, heeft tot doel om de langdurige werkloosheid onder het nationale arbeidsaanbod te verminderen.⁷ Bijzondere aandacht verdienen in dit verband:

- De WIW-dienstbetrekkings. De werkzoekende komt binnen deze regeling in dienst bij een gemeente die de deelnemer detachert bij een werkgever. Het Rijk verstrekt aan de gemeente subsidie voor de WIW-dienstbetrekking. De dienstbetrekkings kunnen ook worden gebruikt ten behoeve van duale trajecten; de gemeente kan deelnemers aan duale trajecten voor een bepaalde tijd vanuit een WIW-dienstverband detacheren bij een werkgever.
- De WIW-werkervaringsplaatsen. Hierbij verstrekt de gemeente een loonkostensubsidie aan de werkgever die een arbeidsovereenkomst aangaat met de werkzoekende. De gemeente ontvangt per gerealiseerde ervaringsplaats een basisbedrag.

Ten slotte zijn er de In- en Doorstroombanen voor langdurig werklozen (ID-banen). Deze regeling biedt werkgelegenheid voor langdurig werklozen en kent een beloningsgrens van 100 tot 130 procent van het wettelijk minimumloon.

7 De WIW vervangt sinds 1 juli 1998 de Banenpoolregeling, de Jeugdwerkgarantiewet, de Kaderregeling arbeidsinpassing en de Melkert II-regeling. Per 1 januari 2004 worden deze middelen ondergebracht in het fonds voor Werk en Inkomen in het kader van de nieuwe Wet Werk en Bijstand.

Daarbij gaat het om functies bij de gemeente en in de zorgsector, waaraan over het algemeen weinig scholingseisen worden gesteld. De regeling kent geen specifieke doelstelling voor etnische minderheden of vluchtelingen.

Aanvullend op bovengenoemde middelen kunnen gemeenten een beroep doen op het Europees Sociaal Fonds (ESF3) voor de reïntegratie van werklozen. Het Nederlandse ESF-programma kent drie inhoudelijke prioriteiten, te weten:

- een sluitende aanpak voor volwassen werkzoekenden;
- behoud van een inzetbare beroepsbevolking;
- een leven lang leren (beroepsonderwijs).

Zo kunnen gemeenten bijvoorbeeld subsidie aanvragen voor projecten voor werklozen of mensen met een gesubsidieerde baan of voor cursussen Nederlands. Het ESF3-programma loopt van juni 2001 tot december 2006.

Regelingen ten behoeve van werkgevers

In aanvulling op dit instrumentarium kan het Rijk middelen direct aan werkgevers beschikbaar stellen. Het gaat hierbij om fiscale voorzieningen en loonkostensubsidies bij het aannemen van minder kansrijke segmenten van het arbeidsaanbod. Relevante regels vorm(d)en in dit verband de in januari 2003 afgeschafte Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekering (WVA) en de Stimuleringsregeling Vacaturevervulling door Werklozen en met Werkloosheid bedreigde werknemers (SVWW).

- De WVA bood de werkgever de mogelijkheid om bij het aannemen van langdurig werklozen in aanmerking te komen voor vermindering van de loonheffing.⁸ Dit geschiedde via een vermindering van de loonheffing die de werkgever verschuldigd is aan de Belastingdienst. De werkgever kwam hiervoor in aanmerking als hij een langdurige werkloze aannam op een dienstverband van tenminste twaalf weken (voor minimaal 15 uur per week). De verantwoording geschiedde door middel van de salarisadministratie. Bij de jaarlijkse belastingaangifte werd de afdrachtvermindering verrekend.
- De SVWW is een subsidieregeling van SZW die wordt uitgevoerd door de Raad voor Werk en Inkomen. De regeling is bedoeld voor werkgevers met moeilijk vervulbare vacatures; hiervoor kan bij plaatsing van fase 2, 3 of 4 werklozen een tegemoetkoming in de kosten worden verkregen. Voorwaarde voor toekenning is dat minimaal veertig vacatures worden vervuld. Indien werkgever(-s) en gemeente samenwerken, voorziet de regeling in een hogere dekking van de kosten. Naast deze tegemoetkoming is er een bonus voor werkgevers die een duurzame plaatsing weten te realiseren. De regeling die in januari 2001 is ingegaan, wordt momenteel afgebouwd.

Het functioneren van het algemene arbeidsmarktbeleid ten behoeve van vluchtelingen

De eerste resultaten geven aan dat de sluitende aanpak voor een grote meerderheid van werkzoekenden gerealiseerd is. Gemeenten en uitvoeringsinstellingen hebben in 2001 aan 85 % van alle bij het CWI ingeschreven nieuwe werklozen binnen een jaar een aanbod gedaan voor werk, scholing of werkervaring (SZW, Persbericht 02/166). De vraag hoe de sluitende aanpak voor minderheden en vluchtelingen heeft uitgewerkt, is met minder precisie aan te geven. De verplichte registratie van de monitor Scholing en Activering (MOSA) geeft op landelijk niveau namelijk geen inzicht in het effect voor deze aanbodscategorie. Op basis van gepubliceerde statistieken en gesprekken met sleutelinformanten kan voor vluchtelingen het volgende worden aangegeven:

8 Voorwaarde hiervoor was het aangaan van een dienstverband van tenminste twaalf weken en tenminste vijftien uren per week. De werkgever dient hiertoe een aanvraag Verklaring Langdurig Werklozen bij het CWI.

- Uit een recente publicatie van het CBS (2003) blijkt dat de verschillende gemeentelijke maatregelen ook voor de niet-Westerse allochtonen uiterst belangrijk zijn geweest. Per medio 2002 bleek van alle personen met een ID-baan een kwart van niet-Westerse herkomst. Ten aanzien van de WIW-banen (zowel de ervaringsplaatsen als de dienstbetrekkingen) lagen de uitkomsten zelfs boven de dertig procent. Hiermee is overigens niet gezegd dat deze groepen ook evenredig participeren in het algemene beleid. Hiervoor is een andere registratiemethodiek door het CBS noodzakelijk.⁹
- Hier staat tegenover dat de uitstroom onder etnische minderheden naar regulier werk beperkt blijft. Uit de Rapportage minderheden van het SCP (Tesser en Ledesma, 2001) blijkt namelijk dat de uitstroom naar een reguliere baan onder etnische minderheden met een WIW-dienstbetrekking sterk achterblijft bij autochtonen. Het beeld voor vluchtelingen kan in dit verband niet gegeven worden.
- Evenmin zijn met betrekking tot de voorzieningen die direct aan werkgevers ten goede komen (in het bijzonder de WVA en de SVWW) gegevens op het niveau van doelgroepen voorhanden die het mogelijk maken om de participatie van vluchtelingen vast te stellen. Ten aanzien van de SVWW wordt niettemin door verschillende respondenten aangegeven dat ook vluchtelingen hiervan de vruchten (kunnen) plukken.

Ten aanzien van het activeringsbeleid dient ten slotte te worden opgemerkt dat verschillende respondenten aangeven dat reeds ingezette bezuinigingen op het gemeentelijke reïntegratiebudget voor vluchtelingen nadelig kunnen uitpakken. De gemeenten hebben in de toekomst met de nieuwe Wet Werk en Bijstand weliswaar meer vrijheid om zelfstandig het activeringsbeleid vorm te geven, maar dit alles dient wel binnen een kleiner budget te gebeuren.

Gegeven het grote aantal niet-Westerse allochtonen in een gesubsidieerde arbeidsplaats, kan een verdere vermindering van beschikbare gelden een extra hindernis op weg naar een reguliere arbeidsplaats vormen. Diverse grote gemeenten geven aan dat de WIW-constructies ten behoeve van gesubsidieerde arbeid en duale leerwerk trajecten direct onder druk komen te staan. Daar staat tegenover dat de grotere vrijheid van gemeenten om het reïntegratiebudget te besteden meer maatwerk in het activeringsbeleid mogelijk zal maken. Ook hebben gemeenten meer mogelijkheden gekregen om ESF-middelen in te zetten voor de reïntegratie van werklozen of andere kwetsbare doelgroepen.

Naast een kleiner budget voor gemeenten voor het activeringsbeleid wordt tevens bezuinigd op de middelen die direct ter beschikking van werkgevers komen. De WVA is reeds afgeschaft en de SVWW wordt afgebouwd.

Het minderhedenbeleid

In aanvulling op het algemene arbeidsmarkt- en activeringsbeleid, vormen specifieke maatregelen ten behoeve van etnische minderheden onderdeel van het overheidsbeleid. Hoewel officiële statistieken ontbreken over het profijt ervan voor vluchtelingen, mag worden aangenomen dat deze maatregelen voor deze groep belangrijk zijn. Zij zijn namelijk direct gericht op de vraagzijde, met als doel het allochtone arbeidsaanbod onder de aandacht van werkgevers te brengen.

9 Deelname door een specifieke categorie (zoals etnische minderheden) aan genoemde beleidsinitiatieven worden door het CBS gerelateerd aan de beroepsbevolking en niet aan dat deel van de beroepsbevolking dat als de doelgroep voor de betreffende maatregel aangemerkt kan worden.

Het gaat hierbij om een veelheid aan (wettelijke) initiatieven, waarbij we onderscheid willen maken in maatregelen gericht op een multiculturele bedrijfsvoering, initiatieven direct gericht op bemiddeling en instroom, initiatieven en projecten ondernomen door de sociale partners, en ten slotte een aantal aanbodsversterkende maatregelen.

Specifieke maatregelen ten behoeve van een multiculturele bedrijfsvoering

Hierbinnen vallen drie initiatieven op, te weten de Wet SAMEN, het Raamconvenant Grote Ondernemingen en de Bedrijfsadviseurs minderheden.

- De Wet SAMEN verplicht bedrijven met meer dan 35 werknemers jaarlijks te rapporteren over het aantal allochtone werknemers dat zij in dienst hebben en de maatregelen die zijn genomen om dit aantal in de toekomst te verhogen. Ter ondersteuning van de werkgevers is door het CWI een landelijke helpdesk minderheden/Wet SAMEN opgezet. Via deze helpdesk kunnen bedrijven advies krijgen over het opstellen van een jaarverslag. De Wet SAMEN is nog verlengd tot 2004.
- In het kader van het Raamconvenant Grote Ondernemingen (RGO) zijn in totaal met 110 grote ondernemingen afspraken gemaakt over het voeren van een multicultureel personeelsbeleid.¹⁰ De bedrijven worden bij de uitvoering van het convenant ondersteund door het Projectbureau Ruim Baan voor Minderheden. Een groot deel van de bedrijven heeft het convenant verlengd tot eind 2004.
- De Bedrijfsadviseurs minderheden waren tot voor kort ondergebracht bij de CWI's en richtten zich met name op de ondersteuning van bedrijven op het terrein van intercultureel personeelsmanagement. Inmiddels is het landelijke netwerk van deze functionarissen opgeheven; de adviseurs hebben nu als senior-adviseur bij het CWI een enigszins gewijzigde taakstelling gekregen.

Beleidsinitiatieven gericht op de instroom van etnische minderheden op de arbeidsmarkt

Initiatieven die hiertoe gerekend kunnen worden, vallen voor een belangrijk gedeelte onder de verantwoordelijkheid van de CWI. Het gaat hierbij om vooral om specifieke diensten ten behoeve van allochtonen, evenals de bemiddelingsactiviteiten in het kader van het MKB-minderhedenconvenant.

- In aanvulling op de taken die in het kader van de basisdienstverlening worden verricht, is de dienstverlening ten behoeve van allochtonen geïntensiveerd. Het gaat hierbij onder meer om het adviesgesprek voor de inburgeraar op grond waarvan een zogenoemd 'Advies Inburgering' naar de gemeenten uitgaat, het 'Reïntegratieadvies Inburgering' aan het einde van het inburgeringsprogramma en het in gang zetten van een aanvraagprocedure voor Internationale Diploma Waardering (IDW).
- Vanaf 2000 hebben de CWI's het MKB-minderhedenconvenant ter hand genomen. Dit convenant biedt een gemakkelijke entree voor werkgevers die op zoek zijn naar (allochtone) werknemers en verschaft extra dienstverlening ten aanzien van direct bemiddelbare allochtone cliënten. Het convenant is twee maal verlengd en heeft uiteindelijk bestaan tot eind 2002; de aanpak is inmiddels ingebed in het reguliere beleid.

¹⁰ Het Raamconvenant Grote Ondernemingen is een direct uitvloeisel van de aanbevelingen van de Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt om grote bedrijven individueel aan te spreken op hun verantwoordelijkheid voor de positie van etnische minderheden in de organisatie.

Initiatieven vanuit sociale partners en sectoren

Er zijn diverse initiatieven gericht op een verhoogde instroom van etnische minderheden ondernomen door de sociale partners of afzonderlijke sectoren. In het bijzonder spelen hierbij het akkoord van de Stichting van de Arbeid en velerlei projecten geïnitieerd door werkgevers en brancheorganisaties.

- Het Stichtingsakkoord dient als referentiekader voor de sociale partners en krijgt veelal een concreet vervolg in de CAO's. In het laatste Stichtingsakkoord van 2001 wordt ten aanzien van etnische minderheden gewezen op de noodzaak van specifieke scholingstrajecten, waaronder duale leer- en werktrajecten. Tevens wordt in het akkoord het belang van een snelle erkenning van elders verworven competenties van nieuwkomers (EVC) onderstreept.
- Er zijn diverse projecten georganiseerd vanuit werkgevers of brancheorganisaties gericht op het verhogen van de instroom onder het allochtone arbeidsaanbod. Voorbeelden hiervan vinden we onder andere terug in de Brug- en Instroomprojecten, de KOM-projecten, de Project Samen Werken en initiatieven in de zorg en welzijnssector (TOPAZ, PIT.NL en JEWEL). Bijna al deze projecten zijn recentelijk beëindigd.

Aanbodversterkende maatregelen

Hoewel aanbodversterking het primaat is geworden van het algemeen arbeidsmarktbeleid, kan een tweetal (ook voor vluchtelingen) relevante maatregelen worden genoemd in het kader van het minderhedenbeleid. Het gaat hierbij om de stimuleringsprojecten voor allochtone groepen en het zogenoemde EQUAL-programma 2000-2006.

- Sinds 1994 (co-)financiert het Ministerie van SZW stimuleringsprojecten voor werkloze allochtone groepen (de SPAG-projecten). Doel van deze projecten is allochtonen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt naar werk of beroepsgerichte scholing toe te leiden. Sinds 2001 is de mogelijkheid opgenomen om deze projecten ook voor de zogenaamde 'nieuwe doelgroepen' open te stellen. Als gevolg hiervan lopen er nu (tot mei 2004) stimuleringsprojecten voor Somaliërs en jonge vluchtelingen. De ontwikkelde werkwijzen dienen na afloop van de regeling ingebed te worden in reguliere instellingen en algemeen beleid.
- Onder het Europese EQUAL-programma 2000-2006 is een aantal projecten van start gegaan die zich richten op een verbetering van de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden. In een aantal gevallen zijn deze projecten specifiek voor vluchtelingen bedoeld. Daarnaast is er een aantal projecten dat een verbetering beoogt van de mogelijkheden op het terrein van onderwijs en arbeid voor asielzoekers. EQUAL-projecten gaan uit van co-financiering vanuit andere (publieke of private) middelen.

Het functioneren van het minderhedenbeleid: een korte reflectie

Een korte beoordeling van de effectiviteit van het minderhedenbeleid wijst op een aantal bescheiden resultaten, waarvan mag worden aangenomen dat ook vluchtelingen hiervan hebben geprofiteerd.

- Het effect van de maatregelen gericht op interculturalisatie van arbeidsorganisaties dient vooral afgelezen te worden uit de bereidheid van bedrijven om zich te verbinden aan de verplichtingen in het kader van de Wet SAMEN. Wat blijkt is dat de resultaten in termen van registratie bemoedigend zijn (ruim 70 procent van de bedrijven registreert haar personeel naar etnische herkomst).¹¹

¹¹ Overigens overweegt het Ministerie van SZW om, in het kader van de administratieve lastenverlichting voor het bedrijfsleven, de Wet SAMEN in te trekken (zie het actieplan vereenvoudiging SZW-regelgeving).

Niettemin laten de cijfers tevens zien dat van evenredigheid van allochtone werknemers geen sprake is (Zandvliet e.a., 2000). Met name in de hogere functieniveaus blijft evenredige vertegenwoordiging ver achter, hetgeen voor de groep van hoger opgeleide vluchtelingen geen hoopvolle conclusie is. Met betrekking tot het RGO blijkt uit onderzoek van SEOR (2002) dat een groot deel van de deelnemende bedrijven van mening is dat het convenant vooral bijdraagt aan de bewustwording van de positie van etnische minderheden en de daarachter liggende processen. Daarnaast heeft een breder inzicht in de positie van minderheden geleid tot een afname van vooroordelen. Opvallend is dat een groot deel van de deelnemende bedrijven (ruim twee vijfde) het raamconvenant een geschikter instrument acht dan de Wet SAMEN. Hieruit blijkt nog eens hoe belangrijk het is voldoende commitment te bereiken bij de uitvoering van een maatregel. Tenslotte beoordelen bedrijven de invloed van de Bedrijfsadviseurs Minderheden als overwegend positief. Wel is het moeilijk om aan deze functionarissen concrete resultaten toe te schrijven; de werkzaamheden waren vooral gericht op de fase voorafgaande aan de feitelijke instroom (Berkhout e.a., 2001).

- Daarnaast is er het minderhedenbeleid gericht op de instroom van etnische minderheden op de arbeidsmarkt. In dit verband past de conclusie dat de CWI's een prominente rol spelen in de arbeidsbemiddeling van etnische minderheden; jaarlijks worden meer dan 20.000 allochtonen naar de arbeidsmarkt bemiddeld. Deze resultaten zijn gedurende de afgelopen jaren in belangrijke mate gerealiseerd dankzij het MKB-minderhedenconvenant. Bovendien stromen etnische minderheden ook steeds meer in evenredige mate uit naar de arbeidsmarkt. De verschillen in uitplaatsing met autochtone werkzoekenden zijn gedurende de afgelopen jaren steeds kleiner geworden (Dagevos, 2000). Hiertegenover heeft de evaluatie van het MKB-minderhedenconvenant geleerd dat de bemiddeling van allochtonen vooral opgaat voor personen met een relatieve korte werkloosheidsduur. Ruim de helft van de bemiddelde kandidaten had een half jaar daarvoor nog een betaalde baan.¹² Evenmin is gebleken dat de bijzondere dienstverlening heeft geleid tot langdurige arbeidscontracten. Slechts een derde van de in het kader van dit convenant bemiddelde allochtonen bleek een half jaar na bemiddeling bij dezelfde werkgever werkzaam te zijn. Wel was meer dan twee derde van de geplaatste allochtonen nog aan het werk (Berkhout, e.a. 2002).
- De veelheid aan initiatieven en projecten geïnitieerd door de sociale partners en sectoren is niet gemakkelijk onder één noemer te brengen. De meeste van deze projecten zijn succesvol gebleken in het vergroten van de instroom van allochtonen. Ook zijn methodieken ontwikkeld om instroom, doorstroom en behoud van etnische minderheden in specifieke sectoren te bevorderen. Het aflopen van (de meeste van) deze projecten valt samen met de huidige periode van laagconjunctuur. Volgens sommige respondenten is met de verruiming van de arbeidsmarkt de bereidheid om in anderstalig arbeidsaanbod te investeren in sommige sectoren navenant verminderd.
- Het effect van aanbodsversterkende initiatieven is niet eenvoudig weer te geven. In veel gevallen bevinden de kandidaten zich nog in een traject, zodat gegevens over uitstroom naar de arbeidsmarkt niet voorhanden zijn. Uit een evaluatie van de stimuleringsprojecten door Regioplan (Klaver, 2001) blijkt niettemin dat hiermee een groep bereikt is die zonder dergelijke inspanningen waarschijnlijk buiten elke vorm van ondersteuning zou zijn gebleven.

¹² Deze bevinding strookt overigens met het feit dat het convenant zich richtte op de doelgroep fase-1 werkzoekenden, dat wil zeggen direct bemiddelbare kandidaten.

Inmiddels is een kwart van alle kandidaten uitgestroomd; van deze groep heeft de grote meerderheid een vervolg gekregen in werk of een opleiding. Ook de EQUAL-projecten zijn in staat gebleken groepen te bereiken die anders naar alle waarschijnlijkheid buiten het vizier van opleiding en instroom zouden zijn gebleven.

Het vluchtelingenbeleid

Vluchtelingen vormen binnen de bovenstaande beleidsinitiatieven meestal geen aparte doelgroep. Er is slechts één specifieke beleidsmaatregel ten aanzien van arbeidsdeelname van deze groep, namelijk het Plan van aanpak hoger opgeleide vluchtelingen. Doel van dit plan is om vluchtelingen sneller te laten instromen in een baan die beter aansluit bij hun kennis en vaardigheden. Hiertoe worden verschillende initiatieven genomen, waarbij met diverse partijen (gemeenten, bedrijven, CWI) afspraken zijn gemaakt. Het plan is in april 2002 aan de Tweede Kamer aangeboden. In december van dat jaar is een eerste overzicht verschenen van de voortgang in de verschillende deelprojecten. Het Ministerie van SZW treedt hierbij op als coördinator. Eind 2003 zal de kamer worden geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van het plan van aanpak. Hierop vooruitlopend kunnen reeds de volgende maatregelen worden toegelicht.

- Afsgesproken is om tijdens de fase van asiel een dossier aan te leggen, waarin de competenties van vluchtelingen zo goed als mogelijk worden vastgelegd. Een dergelijke dossiervorming tijdens de asiefase krijgt inmiddels zijn beslag. Vanaf 1 januari 2003 krijgt elke volwassen statushouder die de centrale opvang verlaat een trajectdossier mee van het COA.
- Per 2003 neemt de IDW-procedure een plaats in binnen het inburgeringsonderzoek. De CWI's zijn belast met het ter hand nemen van deze procedure. De aanvraag van IDW vindt inmiddels door veruit de meeste CWI's plaats. Hiermee wordt in elk geval bereikt dat de diploma's van vluchtelingen op een meer zorgvuldige wijze worden beoordeeld.
- Aangaande de erkenning van elders verworven competenties heeft het plan om een kenniscentrum EVC te realiseren inmiddels gestalte gekregen in het Empowerment Centre EVC. Via het empowerment centrum EVC is er een aantal pilots gestart waarin bestaande instrumenten voor EVC worden getoetst, nieuwe instrumenten worden ontwikkeld en de sectorale en regionale inbedding van EVC wordt vormgegeven. In de pilots is specifieke aandacht voor vluchtelingen.

EVC en IDW

EVC

Het waarden van Eerder Verworven Competenties (EVC) is een procedure die er op gericht is om competenties van een persoon in kaart te brengen, te meten en waar mogelijk formeel te erkennen in de vorm van (landelijke) kwalificaties. Competenties zijn de individuele kwaliteiten (kennis, vaardigheden en attitudes) waarover iemand beschikt (Nuffic, 2003). De deelnemer aan de EVC-procedure verzamelt bewijzen voor zijn competenties in een zogenaamd portfolio. Het portfolio geeft een overzicht van de levensloop van een persoon. Naast werkervaring en behaalde diploma's wordt in het portfolio ook bewijsmateriaal van verworven competenties toegevoegd (bijvoorbeeld werkgeversverklaringen, getuigschriften, werkstukken, foto's van geleverd werk, resultaten van eerder uitgevoerd werk). De bewijzen zijn specifiek gericht op het beroep of de functie waarvoor de EVC-procedure is ontwikkeld. Indien de portfolio onvoldoende is om tot een beoordeling van competenties te komen, kan een assessment volgen (Smit & Andriessen, 2003).

IDW

Internationale diploma waardering (IDW) is een procedure om buitenlandse diploma's te vertalen naar het Nederlandse equivalent. Het doel van IDW is om mensen die in het bezit zijn van een buitenlands diploma te helpen bij het betreden van de Nederlandse arbeidsmarkt of bij het aanvangen van een (vervolg)opleiding. De Nuffic is verantwoordelijk voor het waarderen van opleidingen en diploma's op het niveau van algemeen voortgezet onderwijs, voorbereidend wetenschappelijk onderwijs en hoger onderwijs. Colo waardeert buitenlandse opleidingen en diploma's op het niveau van voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs, secundair beroepsonderwijs en volwasseneneducatie.

- Met betrekking tot het stimuleren van maatwerk tijdens de inburgering heeft vooral de Taskforce Inburgering de gemeenten van allerlei informatie en adviezen voorzien om een meer vraaggericht inburgeringsprogramma in te richten. Ten behoeve van vluchtelingen gaat het hierbij vooral om het toepassen van IDW/EVC bij het inburgeringonderzoek, het opzetten en financieren van duale trajecten (de digitale wegwijzer) en de mogelijkheden om (eerder) door te contracteren. Deze adviezen vormen een eerste stap in het realiseren van een meer gedifferentieerd aanbod van het inburgeringsprogramma.
- Er staan maatregelen op stapel om de instroom in het vervolgonderwijs onder vluchtelingen te bevorderen. De aandacht richt zich hierbij op korte scholings- en begeleidingstrajecten. Een wetwijziging noodzakelijke scholing (per januari 2003) biedt hiertoe een oplossing: voor Abw-gerechtigden is aanvullende scholing mogelijk als hierdoor de kansen op werk vergroot worden. Daarnaast worden inspanningen verricht om maatwerktrajecten aan het hoger onderwijs te ontwikkelen. Door het Ministerie van VWS is een verwijspunt voor buitenlands gediplomeerden in de gezondheidszorg opgericht. Ook is er een experiment bij de Medische Faculteit te Utrecht van start gegaan, op basis waarvan adviezen over instroom van vluchtelingen zijn gedaan (zie ook hoofdstuk 4).
- Met 24 van de G-26 gemeenten zijn er (in het kader van de Agenda voor de Toekomst) afspraken gemaakt over het opzetten van duale trajecten en een evenredige deelname van vluchtelingen aan de sluitende keten van reïntegratie. Bekend is dat inmiddels twee gemeenten concrete projecten hebben afgekondigd die zich specifiek richten op een hogere uitstroom van vluchtelingen naar de arbeidsmarkt. Nog een gemeente heeft aangekondigd aandacht aan de problematiek van vluchtelingen te willen besteden.
- In het kader van het Raamconvenant Grote Ondernemingen (RGO) zijn er afspraken gemaakt met werkgevers om tot een verhoogde instroom van vluchtelingen te komen. Inmiddels hebben 18 bedrijven die een convenant met het Ministerie van SZW hebben gesloten in het kader van het RGO aangegeven dat zij hoger opgeleid minderheden zouden willen laten instromen in hun organisatie. De afspraken worden door Ruim Baan voor Minderheden uitgewerkt.

Het functioneren van specifieke maatregelen gericht op vluchtelingen

Voor het beantwoorden van de vraag in hoeverre deze initiatieven speciaal gericht op vluchtelingen reeds hun vruchten hebben afgeworpen, is het nog te vroeg. De meeste van de aangekondigde maatregelen zijn namelijk nog maar recentelijk van start gegaan, waarmee een evaluatie van de werking van het voornoemde onmogelijk is. We kunnen niettemin vaststellen dat deze gerichte maatregelen direct aansluiten bij de geconstateerde knelpunten die in het bijzonder voor vluchtelingen van toepassing zijn. Aan het einde van dit jaar volgt een eerste rapportage aan de Tweede Kamer over de voortgang en het resultaat ervan.

Overigens kan welopgemerkt worden dat genoemde maatregelen slechts op een beperkt segment van de vluchtelingenpopulatie zijn gericht, namelijk de hoger opgeleiden, terwijl een aanzienlijk deel van de vluchtelingen bestaat uit middelbaar en lager opgeleiden.

3.4 Conclusie

Dit hoofdstuk heeft duidelijk gemaakt dat vluchtelingen in hun integratieproces op weg naar arbeid vele wetten en regels tegenkomen. Deels zijn deze maatregelen beperkend van karakter, deels zijn deze juist bedoeld ter ondersteuning van vluchtelingen in hun zoektocht op de arbeidsmarkt. Als we het geheel van maatregelen beoordelen tegen de achtergrond van de knelpunten die we in hoofdstuk 2 hebben besproken, dan kan kort het volgende worden geconcludeerd.

Van een langdurige onderbreking van loopbanen onder vluchtelingen is nog altijd sprake. Deels is dit gezien de lange asielprocedure onvermijdelijk, maar deels wordt dit ook in de hand gewerkt door het gestapelde karakter van het inburgeringsprogramma. Initiatieven om de duur van de inactiviteit te verminderen hebben zowel betrekking op de asieffase als op de fase van inburgering. Dergelijke initiatieven zijn echter nog kleinschalig of zelfs experimenteel van aard (zie ook hoofdstuk 4), waarmee het algemene probleem van een langdurige loopbaanonderbreking niet wordt weggenomen.

De moeilijkheid om de competenties van vluchtelingen op een juiste manier te beoordelen is in de dagelijkse praktijk nog altijd niet opgelost. Niettemin zijn er positieve ontwikkelingen te bespeuren. Dit betreft in het bijzonder het aanleggen van een dossier door het COA en het regelen van de IDW-aanvraag door het CWI. In algemene termen kan echter nog niet gesproken worden van een goede beoordeling van de competenties van vluchtelingen. In het bijzonder met betrekking tot de EVC voor anderstaligen staat deze ontwikkeling nog in de kinderschoenen.

Het geringe rendement van de inburgering voor vluchtelingen wordt weliswaar in brede kring onderkend, de voorgestelde maatregelen om dit te verbeteren - onder andere door de Taskforce Inburgering - worden nog geenszins algemeen geïmplementeerd. Dit geldt zowel voor de inrichting van meer maatwerk (de verdere ontwikkeling van duale trajecten kunnen hier overigens een belangrijke impuls aan geven), het toepassen van IDW/EVC bij het inburgering-onderzoek als de mogelijkheden om (eerder) door te contracteren. Het gevolg is dat veel vluchtelingen na de fase van inburgering nog onvoldoende in staat zijn om probleemloos in te stromen in het vervolgonderwijs of op de arbeidsmarkt. De gebrekkige kennis van het Nederlands speelt hierbij een cruciale rol.

De resultaten van het arbeidsmarktbeleid voor vluchtelingen is niet eenvoudig vast te stellen. De gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd, leiden alle tot de conclusie dat de aansluiting van vluchtelingen op de arbeidsmarkt nog altijd problematisch is. Zowel de beheersing van de Nederlandse taal, de mogelijkheden de competenties te beoordelen als sociale en culturele problemen spelen hierbij een rol. Zeker met het afbouwen van zowel vraaggericht arbeidsmarktbeleid (zoals de WVA, SVWW) als bezuinigingen ten aanzien van het beleid gericht op aanbodsversterking, lijken de mogelijkheden voor een betere aansluiting tussen vraag en aanbod voor vluchtelingen af te nemen.

Dit neemt niet weg dat zowel het algemene activeringsbeleid als het meer specifieke minderhedenbeleid van betekenis voor de integratie van vluchtelingen is geweest. De grote vertegenwoordiging van niet-Westerse allochtonen in additionele arbeidsplaatsen vormt hiervoor een belangrijke indicatie. Daarnaast hebben ook de maatregelen in het kader van het minderhedenbeleid geleid tot enige resultaten, zowel met betrekking tot een verhoogde instroom op de arbeidsmarkt als tot veranderingen in het personeelsbeleid van ondernemingen.

Niet in de laatste plaats richten de maatregelen uit het Plan voor hoger opgeleide vluchtelingen zich specifiek op de knelpunten waar deze groep mee kampt. Centraal in dit plan staat het streven om de competenties van vluchtelingen beter te beoordelen, meer maatwerk in het inburgeringsprogramma te bereiken en ook om partijen (in het bijzonder gemeenten, sectoren en werkgevers) te verleiden tot het aangaan van specifieke projecten voor vluchtelingen. De reikwijdte van de meeste van de aangekondigde plannen is echter beperkt (het plan richt zich op hoger opgeleide vluchtelingen en bovendien zijn er geen kwantitatieve doelstellingen geformuleerd), waarmee van een meer algemene oplossing van de integratieproblematiek nog geen sprake is.

MOGELIJKHEDEN
TER VERBETERING
ARBEIDSINTEGRATIE
VLUCHTELINGEN

4

Zoals in de voorgaande hoofdstukken is besproken, doen zich in de verschillende fasen die een vluchteling doorloopt diverse knelpunten voor die de uiteindelijke succesvolle arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen belemmeren. In dit hoofdstuk wordt daarom per fase ingegaan op de belangrijkste oplossingsrichtingen die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen voor de gesignaleerde knelpunten. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen oplossingsrichtingen die betrekking hebben op de inhoud van het beleid en oplossingsrichtingen die vooral consequenties hebben voor de organisatie van het gevoerde beleid. Aan het eind van dit hoofdstuk worden de voorgestelde oplossingsrichting in een schema samengevat.

4.1 Verbeteringsvoorstellen van het beleid en good practices tijdens de fase van asiel en statusverlening

Als gevolg van een soms lange asielprocedure en de beperkte mogelijkheden om gedurende deze procedure te werken of een opleiding te volgen en het niet altijd goed aansluiten van de fase van statusverlening en inburgering, zijn vluchtelingen veelal gedwongen tot een lange periode van inactiviteit. Deze langdurige loopbaanonderbreking heeft uiteindelijk negatieve gevolgen voor de integratie op de arbeidsmarkt van vluchtelingen.

Een mogelijke oplossingsrichting die genoemd werd door verschillende respondenten heeft betrekking op een andere invulling van de asielfase, namelijk:

- De periode van gedwongen inactiviteit zo kort als mogelijk houden. Dit is te bewerkstelligen door mensen gedurende hun asielprocedure actief te houden, bijvoorbeeld door het volgen van een opleiding en stages, zodat zij beter in staat geacht worden om hun toekomst vorm te kunnen geven op het moment dat duidelijk is of zij al dan niet in Nederland mogen blijven (zie good practices Stichting Wereldwijd en zes EQUAL-projecten).
Andere genoemde oplossingsrichtingen grijpen meer in op de organisatie van het gevoerde beleid:
- De periode van inactiviteit kan bekort worden door onderdelen van het inburgeringsprogramma al gedurende de asielfase te laten beginnen indien uitsluitel over de procedure te lang op zich laat wachten. Een periode van zes maanden na ingang van de procedure wordt hierbij door verschillende respondenten genoemd.
- Het landelijk invoeren van de mogelijkheid om niet-uitgeplaatste statushouders alvast in het AZC te laten beginnen met hun inburgering is een andere oplossing om de periode van loopbaanonderbreking zoveel mogelijk te bekorten. Op het moment dat duidelijk is dat een vluchteling daadwerkelijk mag blijven, kan meteen van start gegaan worden met het integratietraject.

Stichting Wereldwijd: opleidingscentrum voor asielzoekers

De stichting biedt sinds 1990 met behulp van vrijwilligers opleidingstrajecten aan voor asielzoekers in een aantal beroepsrichtingen zoals plaatbewerking, elektrotechniek, lassen en naaien. Jaarlijks volgen zo'n 150 mensen een cursus via de stichting. De methode van Wereldwijd gaat uit van een laag instroomniveau (in principe is instroom mogelijk vanaf NT2-niveau 0) zodat vrijwel iedereen kan instromen. Het traject bestaat altijd uit een beroepsopleiding in combinatie met een cursus Nederlandse taal. Daarnaast vormen stages onderdeel van de cursus. Het cursusaanbod is door de stichting zelf ontwikkeld.

Een aantal van de trajecten leidt op tot een deelkwalificatie. De deelnemer ontvangt na afronding een erkend certificaat of diploma. De cursussen vinden plaats buiten het asielzoekerscentrum. Dit bevordert de sociale contacten en zorgt voor afleiding. Het doel van het project is in feite tweeledig: het opleiden voor een vak of het leggen van een basis voor een vervolgopleiding en het actief houden van de asielzoeker gedurende de procedure. De stichting is voor de financiering afhankelijk van projectsubsidies en fondsen.

Zes EQUAL-projecten gericht op asielzoekers

In februari 2003 is het thematisch netwerk asiel van start gegaan waarin zes EQUAL-projecten verenigd zijn die zich allen richten op het verbeteren van de beschikbaarheid, toegang en kwaliteit van scholing van asielzoekers in het kader van dagstructurering. De projecten zijn allemaal gericht op het ontwikkelen van een onderwijsmethodiek voor asielzoekers. Individuele leerwerktrajecten die zoveel mogelijk aansluiten bij internationale standaarden en waarmee de sociale en professionele zelfredzaamheid van de asielzoeker wordt vergroot, vormen de kern van de te ontwikkelen methodiek. De projecten streven ernaar om op een 'neutrale wijze' de startpositie van asielzoekers te verbeteren, ongeacht of de asielzoeker in Nederland wordt toegelaten of terug moet naar het land van herkomst of eventueel verder gaat naar een ander land. De meeste projecten worden in de tweede helft van 2004 afgerond. Over de resultaten van deze projecten is op dit moment daarom nog weinig bekend. Wel bevatten de projecten een aantal onderdelen dat als potentiële succesfactoren kan worden aangemerkt. Zo wordt gedurende de aselfase de voortgang van de asielzoeker goed bijgehouden en wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een portfolio waarin naast de voortgang van de individuele trajecten ook de elders verworven competenties, stages, opdrachten en het curriculum vitae worden bijgehouden. Daarmee kan de deelnemende asielzoeker over een persoonlijk portfolio beschikken waarmee hij of zij naar een andere opleiding of andere werkgever kan gaan, zowel in Nederland als elders in de wereld.

4.2 Verbeteringsvoorstellen van het beleid en good practices van het inburgeringsbeleid ten behoeve van vluchtelingen

Uit de knelpunten die in hoofdstuk 3 ten aanzien van het inburgeringsbeleid geschetst zijn, blijkt het moeilijk om vluchtelingen bij de aanvang van de inburgering op een goede manier te beoordelen en, in navolging hiervan, een geschikt traject aan te bieden. Dit heeft te maken met het inschatten van competenties, de discrepantie tussen verwachtingen en mogelijkheden, de slechte kennis van het Nederlands, maar ook met het gebrek aan maatwerk dat tijdens de cursus geboden wordt. Als wij bezien waar de door de respondenten genoemde oplossingsrichtingen zich bevinden, komen we uit op mogelijkheden voor verbetering in zowel de inhoud van de inburgering als de organisatie ervan.

Met betrekking tot de inhoud kan op basis van het onderzoek een verbetering in drie elementen gevonden worden, te weten:

- Brede implementatie van EVC tijdens het inburgeringsonderzoek. Zoals eerder aangegeven, bevindt deze zich nog in overwegend experimentele fase. Door een uitgebreide EVC-procedure, met daaraan gekoppeld specifieke scholing en stages, lijken de kansen op duurzame instroom in bepaalde sectoren (zoals de zorg en de medische sector) sterk toe te nemen. Het NUFFIC (2003) pleit voor anderstaligen in het bijzonder voor een koppeling van IDW en EVC; op deze wijze kan een goede beoordeling van opleidingskwaliteiten en andere relevante ervaringen gezamenlijk resulteren in een goed inzicht in de competenties van een nieuwkomer. Hiervoor wordt een portfoliosystematiek voorgesteld. Wel benadrukt het NUFFIC dat de EVC-procedure geen eenmalige exercitie dient te zijn; gedurende het gehele traject zal nieuwe informatie aan de kennis over de cliënt moeten worden toegevoegd. Zodoende kunnen we de IDW/EVC-procedure als een integraal onderdeel van het inburgeringstraject beschouwen, waarvan zowel herkenning, erkenning als advisering deel uitmaken.
- De beroepenoriëntatie krijgt nog onvoldoende gestalte. Ten einde dit aspect van het inburgeringsprogramma te verbeteren, verdient het volgens verschillende respondenten de voorkeur om bij de uitvoering ervan een specialist op het gebied van de arbeidsmarkt te betrekken. Zodoende kan ook op meer gedetailleerde wijze informatie over algemene trends en de (regionale en sectorale) behoefte aan arbeid aan de nieuwkomer c.q. vluchteling worden overgedragen. In aanvulling hierop blijkt uit het onderzoek dat het de voorkeur verdient om de beroepenoriëntatie in een zo vroeg mogelijk stadium aan te bieden. Het blijkt dat in veel gemeenten deze informatie pas in een laat stadium (aan het einde van het taaltraject) wordt aangeboden. Het gevolg is dat veel vluchtelingen vaak te lang niet-realistische verwachtingen van hun perspectief op de arbeidsmarkt hebben. Bovendien kan door een meer gerichte invulling van de beroepenoriëntatie een betere aansluiting met de IDW/EVC-procedure bereikt worden; individuele mogelijkheden en kansen vanuit de vraagzijde worden zo dichterbij elkaar gebracht.
- Niet in de laatste plaats zijn er verbeteringen mogelijk om het inburgeringstraject met betrekking tot het leren van de Nederlandse taal beter op de behoeften van vluchtelingen aan te sluiten. In overeenstemming met het SER-advies (2000) en het advies van de Taskforce Inburgering (2002) blijkt uit dit onderzoek eveneens dat het realiseren van meer maatwerk van groot belang is voor het verhogen van de effectiviteit van inburgering. Dit kan enerzijds door meer gebruik te maken van doorcontractering door ROC's naar hoger onderwijs waar door hoger opgeleide vluchtelingen van begin af aan met een intensief taaltraject kunnen aanvangen.

In het bijzonder voor de hoger opgeleide vluchtelingen biedt deze constructie veel voordelen; zij kunnen dan veel sneller en gericht doorstromen naar het hoger onderwijs in Nederland. Mogelijk dat het ontwikkelen van een (regionale) wegwijzer waarin voor zowel de uitvoerende partijen aan het inburgeringstraject als de vluchtelingen zelf een overzicht wordt geboden van scholingsmogelijkheden in het kader van het inburgeringsprogramma, een eerste oplossing biedt op weg naar een meer gedifferentieerd aanbod. Anderzijds verdient ook het concept van duale trajecten een bredere implementatie. Juist omdat veel vluchtelingen uit vooral financiële motieven vaak snel uit het inburgeringstraject stappen ten gunste van werk, kan een leerwerktraject hiervoor een oplossing bieden. De ervaring leert evenwel dat in veel gemeenten de ontwikkeling van duale trajecten inburgering zich nog in een beginstadium bevindt.

In aanvulling op bovenstaande meer inhoudelijke oplossingsrichtingen, zijn ook op organisatorisch niveau verbeteringen genoemd:

- Van belang is om de aansluiting van het inburgeringstraject met de fase van arbeidsmarkttoeleiding beter te laten verlopen. Vanwege het veelal gestapelde karakter van het inburgeringsprogramma (eerst taal, dan zoeken naar mogelijkheden om te werken) duurt een traject vaak onnodig lang, hetgeen zeker voor vluchtelingen met een sterke oriëntatie op de arbeidsmarkt vaak nadelig uitpakt. Bovendien betekenen de vele overdrachtsmomenten dat dezelfde handelingen (intake, opslaan gegevens) opnieuw dienen te worden verricht. Zoals in het bovenstaande reeds werd aangegeven, vormt een duaal traject een belangrijke mogelijkheid om tot integratie van fasen over te gaan (zie ook good practices SIBIO artsenproject en het duale traject belastingdienst).
- Het onder één en dezelfde verantwoordelijke trajectbegeleider laten uitvoeren van de inburgering en de arbeidstoeleiding kan een andere oplossing vormen voor de organisatorische 'knip'. Hierdoor wordt de continuïteit van het integratieproces sterk bevorderd en kan bovendien in een vroeg stadium met een integrale aanpak worden begonnen. De trajectbegeleider is op deze wijze namelijk veel meer betrokken bij de voortgang van de vluchteling als het taalprogramma is afgerond (zie good practice gemeente Amsterdam).
- Een nog verdergaande vorm van integratie vormt de bundeling van financiële middelen. Zowel de VNG als de Taskforce Inburgering stellen voor om te komen tot een betere aansluiting tussen de fase van inburgering en het vervoltraject door de middelen ten behoeve van inburgering, scholing en arbeidsmarkttoeleiding te bundelen in een fonds, het zogenoemde 'participatiefonds'. Uit dit integrale fonds kan dan het gehele traject (van taal tot en met reïntegratie) gefinancierd worden. Bovendien, zo is de gedachte, zal hierdoor ook meer maatwerk worden bereikt. Het bestaan van gescheiden financieringsstromen betekent namelijk dat lang niet altijd voldoende (aanvullende) middelen voor een op maat gesneden traject gevonden kunnen worden.

Gemeente Amsterdam: trajectbegeleiding en reïntegratie via VluchtelingenWerk

In Amsterdam is de trajectbegeleiding van vluchtelingen in het kader van de WIN ondergebracht bij VluchtelingenWerk Amsterdam (SVA). Daarnaast voert de 'afdeling trajecten' van SVA voor (een deel van) de doelgroep reïntegratietrajecten uit. Kracht van de SVA-aanpak is dat er een goede overdracht is tussen de WIN en het vervolgtraject. Al in een vroegtijdig stadium worden belemmeringen en kwaliteiten van de vluchteling in kaart gebracht. Bovendien wordt zowel gedurende de WIN als de periode daarna gewerkt vanuit een integrale aanpak. De ervaringen in Amsterdam laten zien dat aparte begeleidingstrajecten voor vluchtelingen hun vruchten kunnen afwerpen. Wanneer de begeleiding gedurende de WIN en de periode daarna in dezelfde hand wordt gehouden, kunnen te veel knippen en overdrachtsmomenten in het traject voorkomen worden.

Het SIBIO Artsenproject

SIBIO richt zich op de reïntegratie op de Nederlandse arbeidsmarkt van buitenlandse medici en paramedici. Het programma van SIBIO is opgedeeld in vijf modules, allemaal dual ingericht. In elke module is een stage met oplopende moeilijkheid en intensiteit. SIBIO zorgt dat de mensen opleidbaar en plaatsbaar worden. Bij opleidbaarheid gaat het naast taalonderwijs (een taalprogramma dat opleidt tot het staatsexamen Nederlands en vaktaal) ook om zaken als 'hoe je in Nederland moet leren'. Bij plaatsbaarheid gaat het vooral om aspecten als omgang op de werkvloer en omgang met patiënten. De duur van het traject is gemiddeld tussen één en anderhalf jaar en kan parallel verlopen aan de inburgering. Na afronding van het traject kunnen de deelnemers instromen aan de universiteit. Per jaar nemen zo'n 90 mensen deel aan het traject. De trajecten worden gefinancierd door gemeenten. Belangrijke succesfactor van het artsenproject is de hoge mate van maatwerk dat wordt bereikt voor een specifieke groep inburgeraars en de tijdswinst die wordt geboekt doordat het traject gelijktijdig met de inburgering kan verlopen.

Belastingdienst: dual traject voor hoogopgeleide vluchtelingen

Sinds 1999 verzorgt de Belastingdienst een dual traject aan voor hoogopgeleide vluchtelingen. Het betreft een voortraject. Bij aanvang van het traject krijgen deelnemers een contract voor bepaalde tijd aangeboden. Bij succesvolle afronding kunnen deelnemers instromen in de reguliere bedrijfsopleiding van de Belastingdienst. In een jaar tijd wordt gesleuteld aan de taalvaardigheid, fiscale taalkennis en de zogenoemde 'contributiecriteriën' (onder andere klantgerichtheid, stressbestendigheid, *corporate identity* van de Belastingdienst). Het merendeel van de cursus vindt plaats bij de Belastingdienst zelf. Een ander gedeelte vindt plaats bij VluchtelingenWerk. In de loop van het jaar wordt het aandeel werken ten opzichte van het aandeel leren opgevoerd. Potentiële deelnemers worden geworven via Emplooi, dat de C.V.'s van deze deelnemers aanlevert. Vervolgens worden deelnemers geselecteerd door middel van een taal- en schrijfvaardigheidstoets, een cross-culturele intelligentietest en een sociale quotiënttoets. Een taalbeheersing van NT2, niveau Cito 5 is een vereiste voor deelname.

4.3 Verbeteringsvoorstellen en good practices van beleid gericht op de opleiding en arbeidsmarkttoeleiding van vluchtelingen

Na de fase van inburgering is een deel van de vluchtelingen gericht op toeleiding naar de arbeidsmarkt (eventueel met aanvullende scholing) en een ander deel van de groep is meer gericht op instroom in het hoger onderwijs alvorens in te stromen in de arbeidsmarkt. In feite doen zich in beide gevallen knelpunten voor die om oplossingen vragen. Met betrekking tot de instroom in het hoger onderwijs vormen vooral de vaak onvoldoende beheersing van het Nederlands na afronding van het inburgeringsprogramma, de gebrekkige inschatting van competenties en vaardigheden van vluchtelingen en de soms ondoorzichtige instroom-eisen in het hoger onderwijs een belemmering. Met betrekking tot een succesvolle toeleiding zijn vooral het gebrek aan kennis bij gemeenten en CWI's aangaande de doelgroep en een ontoereikende aansluiting van vluchtelingen bij het reguliere instrumentarium een belangrijk knelpunt.

Instroom in het hoger onderwijs

Met betrekking tot de instroom in het hoger onderwijs worden oplossingsrichtingen aangedragen die vooral betrekking hebben op de inhoud van het gevoerde beleid.

- Een verdere ontwikkeling van schakelklassen voor hoger opgeleiden wordt beschouwd als een belangrijk instrument om de instroom van hoger opgeleide vluchtelingen in het hoger onderwijs te bevorderen (zie good practice schakelklassen Amsterdam). Het toekennen van een wettelijke status aan schakelklassen is daarbij ook van belang zodat deelname van een ieder die daar voor in aanmerking komt mogelijk is, ongeacht de gemeente waar de cursist woont.
- Daarnaast dient meer gebruik gemaakt te worden van EVC-procedures bij de toelating tot hoger onderwijs. Op deze wijze wordt voorkomen dat vluchtelingen een integrale opleiding moeten volgen, terwijl zij op deelgebieden voldoende geschoold zijn. Door middel van een uitgebreide EVC voor anderstaligen kan uitsluitel worden verkregen over de onderdelen waarvoor geen verdere scholing noodzakelijk is (zie good practice portfolio-ontwikkeling Medische Faculteit Utrecht).

Good practices

Schakeljaren Amsterdam

Vier Amsterdamse hoge scholen en het Joke Smit College organiseren samen een voorbereidend jaar - een Taal- en Schakelcursus - voor anderstalige studenten die een HBO-opleiding willen beginnen. Instroom is mogelijk vanaf de laagste NT2-niveau's.

De cursisten worden geschoold tot minimaal Staatsexamen NT2, het vereiste instroom-niveau voor een HBO-opleiding. Daarnaast worden voor de vervolgopleiding gewenste schoolvakken aangeboden en is er aandacht voor de in Nederland gebruikte onderwijsdidactieken. Uit onderzoek blijkt dat studenten die een Taal- en Schakelcursus hebben gevolgd, een grotere kans hebben de opleiding daadwerkelijk af te ronden. Cijfers van de Hogeschool Holland laten zien dat ongeveer 60 procent van de ex-cursisten van de Taal- en Schakelcursus een HBO-diploma haalt. Van de totale groep zij-instromers studeert slechts 25 procent succesvol af.

Portfolio-ontwikkeling Medische Faculteit Utrecht

Teneinde de mogelijkheden voor instroom van buitenlandse artsen in Nederlandse geneeskundige opleidingen te verbeteren, heeft het NUFFIC tezamen met de medische faculteit van de Universiteit Utrecht een pilot uitgevoerd met behulp van het stimuleringsfonds van het kenniscentrum EVC. Aanleiding voor dit project was dat er ieder jaar een aanzienlijke groep buitenlandse artsen naar Nederland komt, die hun beroep hier niet uit mogen oefenen vanwege een onvoldoende geachte vakbekwaamheid en de titelbescherming die op het beroep rust. Voor deze groep geldt dat zij zich in Nederland opnieuw moet kwalificeren tot basisarts. Doel van de pilot is om aan de hand van portfolio-ontwikkeling inzicht te krijgen in reeds verworven competenties, zodat deze beoordeeld en waar mogelijk erkend kunnen worden wat kan leiden tot een verkorting van het opleidingstraject geneeskunde. Om deze doelstelling van de pilot te bereiken zijn onder andere gesprekken met inhoudsdeskundigen binnen de geneeskunde faculteit gevoerd en groepsbijeenkomsten belegd met buitenlandse artsen. Uiteindelijk is een portfolio-instrument ontwikkeld, met zowel EVC als IDW als centrale elementen. Aan de hand van bovenstaande activiteiten is momenteel een aantal portfolio's beschikbaar. Op basis hiervan zal een discussie opgestart kunnen worden met medische experts over de bruikbaarheid van het portfolio-instrument om beter inzicht te krijgen in de leer- en werkervaringen van buitenlandse artsen, welk soort informatie een portfolio zal moeten bevatten en welke rol dit zou kunnen spelen in de inpassing van buitenlandse artsen in de geneeskundeopleiding.

Toeleiding naar de arbeidsmarkt

Met betrekking tot de inhoud van het huidige toeleidingsinstrumentarium wordt door respondenten gesignaleerd dat vooral geïnvesteerd moet worden in meer maatwerk ten behoeve van de groep vluchtelingen.

- De bekendheid ten aanzien van de doelgroep zal moeten worden vergroot. Dit betekent het bevorderen van de expertise van medewerkers van de Gemeentelijke Sociale Dienst en de Centra voor Werk en Inkomen aangaande de specifieke problematiek van vluchtelingen. Hierdoor kan bereikt worden dat het bepalen van de afstand tot de arbeidsmarkt en de voordracht voor een geschikt reïntegratietraject op een meer zorgvuldige wijze plaatsvindt. Vanzelfsprekend bieden ook hier IDW in combinatie met EVC-ontwikkeling uitkomst.
- Het vergroten van de bekendheid ten aanzien van de doelgroep betekent niet alleen het bevorderen van de kennis ten aanzien van de achtergrond van de doelgroep, maar ook het investeren in de kennis van het cliëntenbestand. In veel gemeenten is niet duidelijk om hoeveel vluchtelingen het daadwerkelijk gaat en wat hun kenmerken zijn. Het gevolg is dat het vaak onmogelijk is om snel en adequaat leden van de doelgroep, i.c. vluchtelingen, voor te dragen in geval van meer maatgerichte reïntegratietrajecten.
- Ook zorgt de onbekendheid met de doelgroep voor communicatiestoornissen waardoor de aansluiting bij het reguliere instrumentarium wordt bemoeilijkt. Dit laatste kan aanzienlijk verbeterd worden door het instellen van allochtone brugfunctionarissen die als casemanager voor deze groep functioneren (zie good practice allochtone brugfunctionarissen).

Ook blijkt uit de interviews dat er op organisatorisch gebied het een en ander verbeterd kan worden ten behoeve van de arbeidsbemiddeling van vluchtelingen:

- Gemeenten kunnen de aanbesteding van reïntegratietrajecten voor vluchtelingen bij gespecialiseerde bureaus onderbrengen die bekend zijn met de problematiek van deze groep (zie good practice gemeente Arnhem). Opnieuw kan in dit verband ook verwezen worden naar de good practice in Amsterdam, waar de gemeente Vluchtelingenwerk Amsterdam heeft ingeschakeld voor het toeleidingstraject. Vanzelfsprekend is een dergelijke oplossing vooral voor de grote gemeenten geschikt; in de kleinere gemeenten is het aantal vluchtelingen hiervoor te klein.
- Ook wordt ten aanzien van de organisatie van het toeleidingsbeleid gewezen op het belang van het aangaan van partnerships met sectoren bij de invulling van reïntegratietrajecten. Dergelijke partnerships lijken vooral geschikt voor het opzetten van vraaggerichte duale trajecten. Mogelijk dat de vrije bestedingsruimte van gemeenten om buiten de vrije markt van reïntegratiebedrijven hiervoor een goede mogelijkheid biedt. Wel is het van belang dat gemeenten zich verantwoordelijkheid weten voor de begeleiding van participanten. Vanuit werkgevers wordt veelvuldig gewezen op het feit dat hiervoor de tijd en kunde ontbreekt.

Good practices

Allochtone brugfunctionarissen

De gemeente Amersfoort voert met ESF-EQUAL-middelen een project uit gericht op vier groepen vluchtelingen. Doel van het project is om deze groepen in het kader van de Sluitende Aanpak een aanbod te doen richting sociale activering of toeleiding. Om dit te bereiken zijn vier brugfunctionarissen uit de verschillende doelgroepen aangesteld die gezamenlijk met de reguliere consulenten de uitkeringsgerechtigden benaderen. Zij leveren een belangrijke bijdrage aan het oplossen van communicatiestoornissen tussen cliënt en reguliere consulent en zijn betrokken bij het ontwikkelen van nieuw aanbod ten behoeve van de doelgroep.

Gemeente Arnhem: reïntegratie hoger opgeleide vluchtelingen

In het kader van de experimenten voor de Agenda voor de Toekomst is in de gemeente Arnhem onlangs het project 'Hoger opgeleide vluchtelingen reïntegreren op niveau' van start gegaan. Het project wordt uitgevoerd door UAF Job Support in samenwerking met Start-Kans. Doel van het project is om minimaal 30 hoger opgeleide vluchtelingen via een duaal traject op maat toe te leiden naar werk. Het traject bestaat in ieder geval uit modules gericht op het verbeteren van de taalvaardigheid en sociale vaardigheden gericht op de te vervullen functie, vakinhoudelijke modules en studie en werkbegeleiding. De deelnemer wordt in een zo vroeg mogelijk stadium geplaatst op een geschikte werkplek.

4.4 Verbeteringsvoorstellen en good practices van het beleid gericht op de instroom van vluchtelingen op de arbeidsmarkt

De hierboven genoemde oplossingsrichtingen betreffen allen de fase van inburgering en opleiding en toeleiding. Toch, zo hebben we gezien, vormt ook de feitelijke instroom van vluchtelingen op de arbeidsmarkt een vaak problematisch gegeven. Het beoordelen van vaardigheden valt, mede door de problematiek van diplomawaardering en afwezigheid van EVC, vaak in het nadeel van de vluchtelingen uit. Ook in het sollicitatiegesprek blijken sociale en culturele obstakels een arbeidscontract nogal eens in de weg te staan, terwijl uiteenlopende problemen op de werkvloer meer dan eens resulteren in een voortijdige uitstroom. Werkgevers geven op hun beurt aan dat de taal en kennis in veel gevallen tekortschiet. Ook vragen etnische minderheden (waaronder vluchtelingen) vaak om extra begeleiding en ondersteuning. Van een 'honderd procent productieve werknemer' is dan ook lang niet altijd sprake.

De volgende oplossingen die uit de gesprekken naar voren kwamen, kunnen bijdragen aan een oplossing van bovenstaande problemen:

- Nogmaals dient het belang van EVC in dit verband te worden onderstreept. Van werkgeverszijde wordt benadrukt dat men zich zeer wel in een bredere opvatting over kwalificaties en competenties kan vinden. Bovendien wordt het op deze wijze mogelijk om bij nog ontbrekende kwalificaties voor gerichte (bij-)scholing te kiezen (zie good practice sociale werkvoorziening). Ook het opnemen van EVC in de kwalificatiestructuur van beroepen kan in dit verband uitkomst bieden. Wel vormt een breed gedragen zorg onder werkgevers de vaak gebrekkige kennis van de Nederlandse taal; wat dit betreft heeft men vooral inspanningen in het voortraject voor ogen (inburgering en toeleiding).

- Ook de bekendheid met de doelgroep vormt een probleem voor gerichte werving. Momenteel zijn de inspanningen gericht op de bemiddeling van vluchtelingen nogal versnipperd, met als gevolg dat veel activiteiten ook onbekend blijven bij werkgevers. Het samenbrengen van deze bemiddeling onder een (koepel-)organisatie biedt zowel voordelen ten aanzien van de reikwijdte van de inspanningen als de faciliteiten om deze groep voor te kunnen dragen (zie ook de opmerkingen hierover in paragraaf 4.3). In aanvulling hierop kan gedacht worden aan een centrale registratie van werkzoekende vluchtelingen. Overigens blijkt het concept van Emplooi redelijk succesvol.
- Gebleken is dat vraagbeleid gericht op een verhoogde instroom van vluchtelingen en aanpassingen in het personeelsbeleid van ondernemingen als zeer belangrijk worden ervaren. In dit verband kan gewezen worden op de opbrengsten van het Raamconvenant Grote Ondernemingen (RGO), de plaatsingsresultaten van het MKB-minderhedenconvenant en de positieve effecten van middelen direct ter beschikking van werkgevers (WVA, SVWW). Zeker in tijden van neergaande conjunctuur, zo geven respondenten aan, is het belangrijk om de winst van vraaggericht beleid zoveel als mogelijk vast te houden; zonder enige ondersteuning blijken vluchtelingen op de arbeidsmarkt een zeer kwetsbare groep, terwijl dergelijke maatregelen ook voor werkgevers een noodzakelijke aanleiding vormen om (hier bovenop) ook zelf tot extra inspanningen over te gaan.
- Ten slotte blijken ook de voornemens en verklaringen in vele CAO's over een verhoogde instroom van minderheden lang niet altijd een vervolg te krijgen in concrete inspanningen van individuele werkgevers. Zeker onder het huidige economische gesternte lijkt het enthousiasme hiervoor sterk terug te lopen. Toch zijn er ook middelen zoals diverse sectorfondsen en O&O-fondsen om hier ook voor deze groep iets concreets aan te doen (zie ook good practice sectorfondsen). Juist vanwege het gegeven dat vluchtelingen vakkundig zijn in sectoren waarin nog altijd tekorten heersen, zoals de medische sector en het onderwijs, dient het reserveren van middelen voor deze groep zeker ook het bedrijfsbelang.

Sociale werkvoorziening: reïntegratietrajecten voor lager opgeleide vluchtelingen

In het kader van het EQUAL-project IMPACT is de NOSW in samenwerking met een viertal KBB's (kennis-centra beroepsopleidingen bedrijfsleven) bezig met het ontwikkelen van een methodiek waarbij de instrumenten van de sociale werkvoorziening kunnen worden ingezet ten behoeve van verschillende groepen laagopgeleiden. Het leer-werkconcept staat daarbij centraal. Vluchtelingen vormen één van de doelgroepen van het project. De vier kenniscentra zijn in het kader van het project bezig met het ontwikkelen van EVC-procedures vanaf het laagste instapniveau (het assistent-niveau). Specifieke aandacht in de procedures wordt besteed aan laagopgeleide anderstaligen. Het project moet in september 2003 resulteren in een handboek voor EVC-procedures in de vier betrokken sectoren. Daarna gaan pilots van start voor de daadwerkelijke instroom van deelnemers. Hoewel het nog te vroeg is om het succes van deze aanpak exact aan te kunnen geven, is de ontwikkeling van EVC-procedures voor anderstaligen op juist het laagste instapniveau veelbelovend. Veel procedures zijn namelijk gericht op instroom op KSB-niveau 2.

Initiatieven vanuit sectorfondsen en O&O-fondsen

Het sectorfonds METALECTRO is bezig met het ontwikkelen van een tweetal projecten gericht op de instroom van de vluchtelingen in de metaalsector. Uitgangspunt bij de twee projecten zijn de behoeften aan de vraagzijde. Het Trainee-project bevindt zich in de opstartfase. Dit project richt zich op de wat hoger opgeleide vluchtelingen. Orbis voert, samen met Delta-metaal (een opleidingsbedrijf voor de grootmetaal), het project uit. Via het opleidingsbedrijf worden leerlingen uitgeleend aan scheepswerven en scheepsreparatie-bedrijven. Verschillende bedrijven in Rotterdam en omstreken hebben zich inmiddels bereid verklaard trainees uit het project op te nemen. Via stages kunnen deelnemers kennismaken met verschillende facetten van het werk in de sector. Het betreffen in feite individuele leer-werktrajecten. Deelnemers worden geworven in samenwerking met de gemeente Rotterdam en Den Haag. Op dit moment onderzoeken de gemeenten hun bestanden op geschikte kandidaten voor het traject. In samenwerking tussen METALACTRO en het OOM is tevens een project in voorbereiding gericht op niet-uitgeplaatste statushouders in de omgeving Nijmegen. Het ligt in de bedoeling om voor dit project SVWW-middelen aan te vragen. Het project is nog niet operationeel.

O&O-fonds NAM

In samenwerking tussen het Drenthe College en enkele bedrijven uit Noord Nederland worden in het kader van een regionaal project Samen Werken mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (allochtonen, arbeidsgehandicapten en vrouwen) geplaatst in BBL-trajecten (onder andere met gebruik van WIW-middelen). De projectmanagers van het project Samen Werken worden betaald door de NAM. Tevens gaat via het scholingsfonds van de NAM geld naar het project. De NAM kon voor de eigen bedrijfsschool geen kandidaten meer vinden en heeft toen besloten de middelen uit het fonds als 'social investment' ter beschikking te stellen aan het project Samen Werken.

4.5 Samenvatting en conclusies

In het schema 4.1 worden de belangrijkste genoemde oplossingsrichtingen per fase kort samengevat. De vraag die overblijft, is in hoeverre de in hoofdstuk 3 gesignaleerde tekortkomingen in de wet- en regelgeving of uitvoeringspraktijk in de verschillende fasen door de genoemde oplossingsrichtingen kunnen worden weggenomen. Ook wordt kort ingegaan op enkele factoren – randvoorwaarden – die de effectiviteit van het gevoerde beleid in de verschillende fasen ondanks de voorgestelde verbeteringen negatief kunnen beïnvloeden. Het gaat hierbij vaak om wetgeving die zelf niet gericht is op integratie, maar die de uiteindelijke resultaten van het integratiebeleid wel kunnen beïnvloeden. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan sommige bepalingen uit de Vreemdelingenwet. Per fase komen we tot de volgende conclusies:

- Het beperkend wettelijk kader gedurende de asielfase wordt door de genoemde oplossingen grotendeels opgeheven, dat wil zeggen dat de lange periode van inactiviteit door de gesuggereerde maatregelen in belangrijke mate kan worden bekort en zinvol ingevuld.
- Ten aanzien het inburgeringsbeleid kan gesteld worden dat de voorgestelde oplossingen de gesignaleerde knelpunten rondom het gebrek aan maatwerk en daarmee het beperkte rendement van inburgering nagenoeg lijken op te heffen. Wel vormt de verplichte wijkwerking bij het ROC en de beperkte toepassing van doorcontractering vooral voor hoger opgeleide vluchtelingen niet altijd een even gunstige start van het inburgeringsprogramma. In de randvoorwaardelijke sfeer vormen de verhoging van de leges voor verblijfsdocumenten en de financiële voorwaarden die gesteld worden aan gezinshereniging van vluchtelingen een bedreiging voor voortijdige uitval uit het inburgeringstraject. Door deze financiële verplichtingen zullen vluchtelingen namelijk geneigd zijn snel uit te stromen naar werk, ongeacht het feit of dit werk hen ook perspectieven biedt voor de langere termijn.
- De voorstelde maatregelen voor de fase van opleiding en arbeidsmarkttoeleiding lijken een betere aansluiting van vluchtelingen bij het (hoger) onderwijs en het reguliere arbeidsmarkt-instrumentarium te bevorderen. Met name ten aanzien van dat laatste zijn de voorgestelde oplossingen er vooral opgericht om vluchtelingen meer te laten profiteren van het bestaande scholings- en activeringsbeleid. Ook in deze fase geldt echter dat er wel sprake is van beperkende randvoorwaarden die uiteindelijk de effectiviteit van het gevoerde beleid negatief kunnen beïnvloeden. Het gaat hier in het bijzonder om:
 - 1 De leeftijdsbeperkingen in het kader van de Wet studiefinanciering. Deze bovengrens levert vooral voor de oudere vluchtelingen problemen op om zich in Nederland (bij-) te scholen.
 - 2 De bepalingen uit de Wet arbeid vreemdelingen (WAV) met betrekking tot de vereiste van een tewerkstellingsvergunning voor asielzoekers en voor vluchtelingen met een status voor bepaalde tijd. Overigens is inmiddels een voorstel gedaan om de vereiste van een tewerkstellingsvergunning voor vluchtelingen met een status voor bepaalde tijd te laten vervallen.
 - 3 Ten aanzien van de Vreemdelingenwet vormt de tijdelijkheid van de status (dit was drie jaar en is inmiddels verlengd tot vijf jaar) een belemmering voor instroom op de arbeidsmarkt, in het bijzonder voor het aangaan van een langdurig arbeidscontract. Bovendien belemmert de tijdelijke status het investeren van vluchtelingen in een duurzaam verblijf in Nederland.

Schema 4.1 Totaal overzicht van de belangrijkste door respondenten genoemde verbeteringsvoorstellen naar fase (Gebaseerd op de groepsgesprekken en expertmeeting)

Fase 1: asiel en statusverlening	
<p>Inhoud</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aanbieden van opleidingstrajecten gedurende de asielfase 	<p>Organisatie</p> <ul style="list-style-type: none"> • (onderdelen van) inburgering na zes maanden procedure laten beginnen. • Niet uitgeplaatste statushouders laten inburgeren in de gemeente van vestiging van het AZC
Fase 2: inburgering	
<p>Inhoud</p> <ul style="list-style-type: none"> • ontwikkeling van EVC tijdens inburgeringsonderzoek • beroeporiëntatie in eerder stadium en uitgevoerd door specialist op arbeidsmarktterrein • vergroten maatwerk in inburgering door doorcontractering en duale trajecten • ontwikkeling van een (regionale) wegwijzer voor scholingsmogelijkheden in het kader van inburgering voor vluchtelingen 	<p>Organisatie</p> <ul style="list-style-type: none"> • verbetering aansluiting inburgeringstraject en fase van arbeidsmarkttoeleiding bijvoorbeeld door trajectbegeleiding in de WIN en de vervolgfase bij één partij neer te leggen. • bundeling middelen inburgering en vervolgtraject
Fase 3: opleiding, toeleiding, bemiddeling	
<p>Inhoud</p> <ul style="list-style-type: none"> • ontwikkeling van schakelklassen voor hoger opgeleiden • gebruik maken van EVC bij toelating tot hoger onderwijs • expertise ontwikkeling medewerkers GSD/CWI aangaande vluchtelingenproblematiek • aanstellen allochtone brugfunctionarissen • Investeren door gemeenten in kennis cliëntenbestand • Gebruik 20 procent vrij besteedbare ruimte in gemeentelijk reïntegratiebudget voor doelgroepenbeleid 	<p>Organisatie</p> <ul style="list-style-type: none"> • aanbesteding van reïntegratietrajecten voor vluchtelingen bij gespecialiseerde bureaus • bundeling specifiek arbeidsbemiddeling vluchtelingen • aangaan public-private partnerships bij invulling reïntegratietrajecten
Fase 4: instroom op de arbeidsmarkt	
<p>Inhoud</p> <ul style="list-style-type: none"> • vergroten bekendheid werkgevers met het vluchtelingenaanbod • inzetten sector- en O&O-fondsen ten behoeve van scholingstrajecten voor vluchtelingen 	<p>Organisatie</p> <ul style="list-style-type: none"> • opnemen EVC in de kwalificatiestructuur • incentives voor werkgevers om vanuit vraaggerichte optiek inspanningen ten behoeve van de doelgroep te verrichten

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

5

Aanleiding voor deze studie vormt de slechte arbeidsmarktpositie van vluchtelingen. In Nederland verblijven circa 185.000 vluchtelingen. Een groot deel van hen heeft te maken met een problematische aansluiting bij de Nederlandse arbeidsmarkt. De arbeidsmarktpositie is niet alleen ongunstig in vergelijking met die van de autochtone beroepsbevolking, ook in vergelijking met andere categorieën van allochtonen in Nederland steekt de positie van vluchtelingen erg onvoordelig af. In het bijzonder springen hierbij een hoge werkloosheid en een vergaande onderbenutting in het oog. Op basis van enkele dieptestudies komen we uit op een gemiddeld werkloosheidspercentage onder (enkele nationaliteiten van) vluchtelingen van ongeveer dertig procent. Deze uitkomst ligt ver boven die van de getalsmatig grootste groepen allochtonen in Nederland. Over de mate waarin vluchtelingen onder hun kwalificatieniveau werkzaam zijn, is slechts enige indicatieve informatie beschikbaar. Deze informatie wijst erop dat ongeveer de helft van de vluchtelingen met onderbenutting kampt.

De Raad voor Werk en Inkomen heeft met deze onderzoeksopdracht willen nagaan in hoeverre vluchtelingen zich voor specifieke problemen gesteld zien teneinde hun maatschappelijke positie in Nederland beter te begrijpen. Bovendien is de RWI geïnteresseerd in de vraag of het beleid dat direct en indirect met de arbeidsmarktpositie van deze groep samenhangt, voldoende is ingericht om aan deze problemen tegemoet te komen. Ten slotte dient het onderhavige onderzoek mogelijke oplossingsrichtingen aan te geven waardoor de huidige problemen van vluchtelingen in de toekomst kunnen worden opgelost. Deze thema's zullen in het onderstaande worden weergegeven. Allereerst zal een samenvatting van de belangrijkste bevindingen worden gepresenteerd. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag of een apart beleid ten behoeve van de arbeidsintegratie van vluchtelingen wenselijk is of dat volstaan kan worden met een verbetering van de uitvoeringspraktijk van bestaand beleid.

5.1 Een samenvatting van het onderzoek

In het onderstaande zullen de onderzoeksvragen zoals door de Raad voor Werk en Inkomen geformuleerd, worden beantwoord. Achtereenvolgens gaat het om het aangeven van een verklaring voor de ongunstige arbeidsmarktpositie van vluchtelingen, het geven van een overzicht van beleid ten behoeve van de arbeidsintegratie van vluchtelingen, een bespreking van de belangrijkste slaag- en faalfactoren van dit beleidskader, het onderscheiden van risicocategorieën binnen de groep vluchtelingen en het bieden van concrete oplossingen voor de ontstane knelpunten.

5.1.1 De arbeidsintegratie van vluchtelingen: specifieke problemen

Gebleken is dat de ongunstige positie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt in Nederland voortkomt uit diverse problemen. In sommige gevallen gaat het om aspecten waar ook andere allochtone bevolkingscategorieën mee te maken hebben, andere aspecten gelden exclusief voor vluchtelingen. De integratie in een vreemde samenleving is geen eenvoudig proces, waarbij investeringen worden gevraagd op tal van niveaus, zowel psychologisch, sociaal als economisch. Voor vluchtelingen komt daar nog eens bij dat de integratie wordt voorafgegaan door een veelal onverwachte en onvrijwillige migratie; van een gedegen voorbereiding is niet of nauwelijks sprake geweest.

Er zijn ten minste vijf factoren te onderscheiden die van belang zijn om de ongunstige arbeidsmarktpositie van vluchtelingen beter te begrijpen. Deze factoren houden verband met het

vluchtverhaal, een aantal individuele achtergrondkenmerken, de specifieke oriëntatie op de arbeidsmarkt, de moeilijkheid om de competenties van deze groep te beoordelen en ten slotte met de moeizame aansluiting op de Nederlandse arbeidsmarkt. In het onderstaande volgt een korte toelichting op elk van deze factoren.

Het vluchtverhaal

De problemen die samenhangen met een moeizaam proces van arbeidsintegratie, hebben allereerst te maken met het vluchtverhaal en, hiermee samenhangend, een langdurig proces van loopbaanonderbreking. Voorop staat dat de migratie van vluchtelingen een veelal gedwongen karakter heeft, waarbij niet of nauwelijks sprake is van enige voorbereiding en kennisopbouw over het (mogelijke) land van bestemming. Vervolgens betekent de aankomst in Nederland een langdurige periode van verplichte inactiviteit, waarbij de (wettelijke) mogelijkheden voor arbeidsmarktparticipatie uiterst beperkt zijn. Eenmaal statushouder wordt er van nieuwkomers echter een hoge mate van zelfwerkzaamheid verlangd, een omslag die veel vluchtelingen lang niet altijd kunnen maken. In het bijzonder blijkt het voor de groep met grote psychische en psychosomatische problemen vaak moeilijk zelfstandig invulling te geven aan het integratieproces.

Achtergrondkenmerken

Ook een aantal individuele kenmerken versterkt de integratieproblematiek van vluchtelingen. Hierbij speelt in de eerste plaats het opleidingsniveau. Hoewel vluchtelingen over het algemeen hoger zijn opgeleid dan andere allochtone groepen in Nederland, moeten we op basis van dieptestudies vaststellen dat de meerderheid van vluchtelingen laag of middelbaar is opgeleid of een opleiding heeft genoten waarvoor in Nederland weinig belangstelling bestaat. Het gevolg is veelal dat vluchtelingen zijn aangewezen op werkgelegenheid waarvoor ze strikt genomen niet zijn opgeleid of waarvoor slechts weinig scholing vereist is. Ook de kennis van de Nederlandse taal is een struikelblok dat de groep vluchtelingen hindert in een snelle integratie op de arbeidsmarkt. De resultaten van de inburgeringscursussen laten zien dat de geringe vorderingen met de Nederlandse taal niet alleen de groep vluchtelingen aangaat. Niettemin betekenen de verhoudingsgewijs hoge ambities van vluchtelingen (om naar het hoger beroepsonderwijs door te stromen of op een middelbaar of hoger niveau op de arbeidsmarkt in te stromen) dat deze groep in het bijzonder wordt geconfronteerd met een achterstand in taalkennis. Zowel onderwijsinstellingen als werkgevers wijzen erop dat het onvoldoende taalniveau een succesvolle instroom op hoger niveau in de weg staat. Ten slotte is de relatief hogere leeftijd waarop vluchtelingen voor het eerst de Nederlandse arbeidsmarkt betreden een belemmering voor succesvolle integratie op de arbeidsmarkt.

De specifieke oriëntatie op de arbeidsmarkt

De oriëntatie van vluchtelingen ten aanzien van de arbeidsmarkt wordt gekenmerkt door een grote diversiteit. Aan het ene uiterste is er een groep die nauwelijks gericht is op intrede in de arbeidsmarkt als gevolg van onzekerheid over hun verblijfstatus en oriëntatie op het land van herkomst en/of sociaal-psychische problemen. Aan het andere uiterste is er onder vluchtelingen een aanzienlijke groep die juist zeer sterk gericht is op de arbeidsmarkt; dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld gezinsherenigers en gezinsvormers. Deze sterke gerichtheid op de arbeidsmarkt hangt samen met diverse aspecten, waaronder het feit dat veel vluchtelingen mannen zijn in de arbeidsproductieve leeftijd, de financiële problematiek waar veel vluchtelingen mee kampen (verband houdend met de veelal hoge kosten gemaakt ten tijde van de vlucht) en de hoge kosten verbonden aan de wettelijke voorwaarden voor gezinshereniging.

De sterke oriëntatie op de arbeidsmarkt heeft echter als gevolg dat de inburgering of de opleiding wordt ingeruild voor arbeid, waaraan bovendien vaak weinig eisen worden gesteld. Vaak zijn vluchtelingen werkzaam in laaggekwalificeerde en tijdelijke arbeid zonder enig perspectief. Uitzendbureaus vormen dan ook een belangrijk bemiddelingskanaal voor deze groep. Bovendien draagt het ontbreken van een sociaal netwerk, van belang om informatie uit te wisselen over kansen op de arbeidsmarkt, er verder toe bij dat vluchtelingen verstoken blijven van mogelijkheden om werk te vinden dat beter aansluit bij hun competentieniveau.

Het beoordelen van competenties

In aanvulling hierop blijkt het geen eenvoudige opgave de specifieke vaardigheden en kennis van vluchtelingen vast te stellen. Dit probleem geldt met name voor vluchtelingen die zonder diploma's of (deel-)certificaten naar Nederland zijn gekomen. Het gevolg is dat vluchtelingen geen toegang tot scholingstrajecten hebben of, in het geval zij op de arbeidsmarkt instromen, onder hun niveau worden tewerkgesteld. Ook voor hen die deze documenten wel kunnen aantonen, is een goede inschatting van de kwaliteiten echter geen sinecure gebleken. Het vaststellen van de kansen op de Nederlandse arbeidsmarkt op basis van diplomavergelijking in combinatie met andere mogelijk relevante competenties is een proces dat zeker ten aanzien van anderstalige groepen nog in de kinderschoenen staat. Daar komt nog eens bij dat er onder veel vluchtelingen sprake is van een discrepantie tussen de vaak hoge verwachtingen en beperkte mogelijkheden in Nederland. De opgebouwde kennis en ervaring in het land van herkomst sluiten lang niet altijd aan bij hetgeen in Nederland gevraagd wordt. Veel vluchtelingen krijgen als gevolg daarvan te maken met een verlies aan status.

Aansluiting op de arbeidsmarkt

Ten slotte blijkt de aansluiting met Nederlandse bedrijven en instellingen vaak problematisch. Opnieuw spelen problemen als het inschatten van competenties en de gebrekkige kennis van het Nederlands hierbij een rol, maar ook sociale en culturele aspecten dienen hierin verdisconteerd te worden. Een breed gedragen opvatting is dat de communicatie tussen vluchtelingen en werkgevers lang niet altijd soepel verloopt. Factoren die hieraan bijdragen zijn de (soms onbegrepen) presentatiestijl van vluchtelingen en (soms ook) een negatieve beeldvorming onder werkgevers over het allochtone arbeidsaanbod. Deze factoren kunnen een succesvol sollicitatiegesprek in de weg staan of ertoe leiden dat vluchtelingen voortijdig uitstromen. Overigens is hier geen harde lijn te trekken tussen vluchtelingen en andere oud- en nieuwkomers; over het algemeen geldt dat hoe groter de verschillen in sociale en culturele (gedrags-) patronen, hoe moeilijker de aansluiting tussen de vluchteling enerzijds en de werkgever c.q. de directe werkomgeving anderzijds.

Vanzelfsprekend kunnen ook andere allochtone groeperingen of categorieën zich herkennen in het beeld dat hierboven geschetst is. Dit geldt vooral voor de genoemde individuele achtergrondkenmerken en de aansluitingsproblematiek op de arbeidsmarkt. Niettemin zien veel vluchtelingen zich gesteld voor het geheel aan factoren, waarvan sommige zelfs exclusief van toepassing op deze groep zijn. De uitkomst ervan is dat vluchtelingen met een zeer ongunstige arbeidsmarktpositie geconfronteerd worden, zowel in vergelijking met de autochtone als de (overige) allochtone beroepsbevolking in Nederland.

5.1.2 Overzicht van wet- en regelgeving gericht op integratie van vluchtelingen

In de verschillende fasen van het traject dat een vluchteling doorloopt (vanaf de asielaanvraag tot het uiteindelijk verkrijgen van werk) is wet- en regelgeving van kracht die de integratie van

vluchtelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt beïnvloedt. In een aantal gevallen gaat het om beleid dat specifiek gericht is op vluchtelingen, maar veelal betreft het algemeen arbeidsmarkt-beleid of beleid dat bedoeld is voor etnische minderheden in het algemeen. Deze maatregelen zijn vooral relevant vanaf het moment van statusverlening; dat wil zeggen vanaf het moment dat duidelijk is dat een vluchteling daadwerkelijk in Nederland mag blijven. Tijdens de asiel-fase is nog geen sprake van beleid gericht op arbeidsintegratie. In het onderstaande volgt per fase een kort overzicht van de relevante wet- en regelgeving gericht op het verbeteren van de positie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt.

Beleid in de asielfase

Sinds 1998 bestaat er voor asielzoekers de wettelijke mogelijkheid om gedurende twaalf weken per jaar seizoensgebonden arbeid te kunnen uitvoeren. Per juni 2002 is deze mogelijkheid enigszins uitgebreid. Binnen de nieuwe regeling mogen asielzoekers die ten minste een half jaar in procedure zijn alle soorten werkzaamheden verrichten, ook werk dat niet seizoens-gebonden is. De achtergrond van deze regelgeving houdt vooral verband met het bieden van een zinvolle tijdsbesteding voor asielzoekers. De maatregel moet niet als een arbeidsmarkt-instrument worden opgevat. In het geval asielzoekers van deze regeling gebruik wensen te maken, is een tewerkstellingsvergunning vereist.

Het inburgeringsbeleid

Na statusverlening worden vluchtelingen geacht actief aan de Nederlandse samenleving deel te nemen. Hiertoe dienen zij allereerst in te burgeren. Er zijn twee wettelijke regelingen die deze inburgering gestalte geven: de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) en de diverse Regelingen Inburgering Oudkomers. Vluchtelingen vormen één van de doelgroepen binnen deze regelingen. In het kader van de WIN wordt een programma aangeboden dat bestaat uit een inburgeringsonderzoek, een educatief programma (vooral taal) en een doorgeleidingsfase. Voor vluchtelingen die al langer in Nederland verblijven, maar de Nederlandse taal onvoldoende beheersen en in een achterstandspositie verkeren, zijn er mogelijkheden om taal- en inburgeringstrajecten te volgen in het kader van de verschillende Oudkomersregelingen. In zowel het nieuwkomers- als oudkomersbeleid gaat in toenemende mate de aandacht uit naar duale trajecten. Hierbij worden verschillende middelen ingezet om de cursisten reeds in een eerder stadium in het (reguliere) onderwijs of op de arbeidsmarkt te laten instromen. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het inburgeringsbeleid ligt bij de gemeente.

Beleid gericht op toeleiding en instroom op de arbeidsmarkt

Onder deze noemer valt een groot assortiment aan maatregelen. Deze maatregelen worden aan de hand van de volgende driedeling besproken: algemene maatregelen, beleid gericht op etnische minderheden en specifieke maatregelen ten behoeve van vluchtelingen.

Het *algemene arbeidsmarktbeleid* is gericht op het bereiken van een sluitende aanpak. Alle (nieuwe) werklozen wordt binnen één jaar een traject aangeboden. Als directe uitstroom naar werk niet mogelijk is, volgt een aanbod dat de kans op werk moet vergroten. Ten aanzien van etnische minderheden (waaronder vluchtelingen) is het streven erop gericht deze categorie op evenredige wijze te laten participeren in dit algemene beleid. De middelen ten behoeve van het algemene arbeidsmarktbeleid zijn met de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) voor een belangrijk deel ter beschikking van gemeenten gekomen. Binnen de middelen die de gemeenten ten dienste staan, kan allereerst verwezen worden naar het Scholings- en Activeringsbudget WIW. Dit budget kan worden aangewend om reïntegratietrajecten in te

kopen. Daarnaast beschikken gemeenten over diverse regelingen om gesubsidieerde arbeidsplaatsen te realiseren. Dergelijke instrumenten - met name de WIW-dienstbetrekkingen, de WIW-werkervaringsplaatsen en de zogenoemde I/D-banen - hebben ten doel om de langdurige werkloosheid onder het arbeidsaanbod te verminderen. Al deze middelen worden met de invoering van de Wet Werk en Bijstand per januari 2004 ondergebracht in één Fonds voor Werk en Inkomen. Ook kunnen gemeenten gebruik maken van ESF-middelen voor de reïntegratie van werklozen. In aanvulling op dit instrumentarium kan het Rijk middelen direct aan werkgevers beschikbaar stellen. Het gaat hierbij vooral om diverse vormen van fiscale regelingen en loonkostensubsidies bij het aannemen van minder kansrijke segmenten van het arbeidsaanbod. Relevante regels vormen in dit verband de WVA en de SVWW. Overigens is de eerste regeling recentelijk afgeschaft, terwijl de tweede regeling wordt afgebouwd.

In aanvulling op het algemene arbeidsmarkt- en activeringsbeleid, vormen *specifieke maatregelen ten behoeve van etnische minderheden* onderdeel van het kabinetsbeleid. Het gaat hierbij om een veelheid aan (wettelijke) initiatieven, waarbij het volgende onderscheid gemaakt kan worden:

- *Specifieke maatregelen ten behoeve van de multiculturele bedrijfsvoering.* De belangrijkste exponenten van dergelijke maatregelen vormen de Wet SAMEN, het Raam-convenant Grote Ondernemingen (RGO) en de Bedrijfsadviseurs minderheden. De specifieke taakstelling van laatstgenoemde adviseurs is recentelijk opgeheven. De Wet SAMEN en het RGO zijn verlengd tot respectievelijk 2004 en eind 2004.
- *Beleidsinitiatieven gericht op de instroom van etnische minderheden op de arbeidsmarkt.* Initiatieven die hiertoe gerekend worden, vallen voor een belangrijk gedeelte onder de verantwoordelijkheid van het CWI. Van belang in dit verband zijn de specifieke diensten ten behoeve van allochtonen (de intensivering van de basisdienstverlening) en de bemiddeling in het kader van het MKB-minderhedenconvenant. Het convenant is tot en met het einde van 2002 van kracht geweest.
- *Initiatieven vanuit sociale partners en sectoren.* Er zijn verschillende initiatieven gericht op een verhoogde instroom van etnische minderheden ondernomen door sociale partners of afzonderlijke sectoren. Noemenswaardig zijn in dit verband het akkoord van de Stichting van de Arbeid en velerlei projecten geïnitieerd door werkgevers of brancheorganisaties (bijvoorbeeld de Brug en Instroomprojecten, de .KOM-projecten, de Projecten Samen Werken en initiatieven in de zorg en welzijnssector). Laatstgenoemde projecten zijn de afgelopen jaren van kracht geweest en inmiddels nagenoeg allemaal beëindigd.
- *Aanbodversterkende maatregelen.* In het kader van het minderhedenbeleid kan een tweetal ook voor vluchtelingen relevante maatregelen worden genoemd die specifiek gericht zijn op aanbodversterking. Het gaat hierbij om de stimuleringsprojecten voor allochtone groepen (SPAG) en het EQUAL-programma 2000-2006.

Vluchtelingen vormen binnen de bovenstaande beleidsinitiatieven meestal geen aparte doelgroep. Er is maar één specifieke beleidsmaatregel ten aanzien van arbeidsdeelname van deze groep, namelijk het *Plan van aanpak hoger opgeleide vluchtelingen*. Doel van het plan is om hoger opgeleide vluchtelingen sneller te laten instromen in een baan die beter aansluit bij hun kennis en vaardigheden. Hiertoe worden verschillende initiatieven genomen, in het bijzonder: inbedding van internationale diplomawaardering in het inburgeringsonderzoek, ontwikkeling en inbedding van EVC-procedures voor hoger opgeleide vluchtelingen, stimulering van maatwerk in het aanbod van taalcursussen en afspraken met de grote gemeenten en werkgevers om aandacht te besteden aan een verhoogde instroom van vluchtelingen op de arbeidsmarkt. Ook voorziet het plan in ondersteuning door gespecialiseerde organisaties, zoals de Stichting voor

Vluchtelingen-studenten UAF, UAF Job Support en Emplooi. Momenteel worden de afspraken in het plan van aanpak ten uitvoer gebracht. Aan het einde van 2003 zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd over de voortgang en resultaten.

5.1.3 Slaagfactoren ten aanzien van het beleid gericht op integratie

De slaagfactoren hebben betrekking op de successen van het gevoerde beleid. Het gaat hierbij zowel om het algemene beleid als specifieke maatregelen gericht op minderheden en vluchtelingen. Hieronder wordt kort aangegeven wat de positieve elementen en resultaten van het gevoerde beleid zijn geweest.

Ten aanzien van de *asielfase* moeten we vaststellen dat de Vreemdelingenwet een primair beperkende functie heeft. Niettemin dragen enkele maatregelen ten behoeve van tijdelijke werkzaamheden ertoe bij dat de onderbreking van de loopbaan enigszins wordt teruggebracht. Asielzoekers kunnen immers op tijdelijke basis werkzaamheden verrichten. Overigens gaat het voornamelijk om een eerste kennismaking met de Nederlandse arbeidsmarkt; gezien het routinematige karakter van de werkzaamheden lijkt van een aansluiting bij de competenties van asielzoekers in deze fase vooralsnog geen sprake.

Ten aanzien van het *inburgeringsbeleid* is met de invoering van de WIN in 1998 een kader geschapen waarbinnen nieuwkomers, inclusief vluchtelingen, hun eerste stappen richting integratie in de Nederlandse samenleving kunnen zetten. Onderzoek naar de WIN toont aan dat bereik onder de doelgroep groot is. Bovendien blijkt de uitval uit het inburgeringstraject beperkt. Belangrijke bijdrage van de WIN – evenals de oudkomersregelingen – is dan ook dat alle inburgeraars, ongeacht hun woonplaats, in de gelegenheid worden gesteld om taalonderwijs te volgen en zich te oriënteren op de Nederlandse samenleving.

Verband houdend met het ‘gestapelde’ karakter van het inburgeringsprogramma, is er in toenemende mate belangstelling voor duale trajecten. Deze trajecten moeten ervoor zorgen dat vluchtelingen (en andere inburgeraars) eerder in aanraking met het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt komen. Het leren van de Nederlandse taal wordt dan namelijk gecombineerd met andere educatieve of werkmatige activiteiten. De verwachting is dat als nieuwkomers de Nederlandse taal in een context leren, ze zich het Nederlands sneller en beter eigen maken. Momenteel zijn duale trajecten in aantal en omvang nog beperkt. Dit geldt zeker voor dergelijke trajecten ten behoeve van (hoger opgeleide) vluchtelingen.

De resultaten van het beleid ten aanzien van *toeleiding en instroom op de arbeidsmarkt* zijn niet eenvoudig samen te vatten. De maatregelen die in dit kader zijn genomen, zijn daarvoor te divers. Bovendien zijn de uitkomsten voor vluchtelingen van veel van deze initiatieven niet apart geregistreerd, waardoor het specifieke effect voor deze groep onduidelijk blijft. Niettemin kunnen de volgende conclusies worden opgetekend:

- Ten aanzien van het algemene arbeidsmarktbeleid zijn de verschillende gemeentelijke maatregelen ook voor de niet-westerse allochtonen, waaronder vluchtelingen, van belang gebleken voor het verbeteren van de instroom op de arbeidsmarkt. Deze groep heeft met name gebruik gemaakt van de verschillende regelingen voor gesubsidieerde arbeid.
- In het minderhedenbeleid is eveneens een aantal bescheiden resultaten gerealiseerd. Het ontwikkelen van vraaggericht beleid heeft ertoe bijgedragen dat werkgevers zelf initiatieven hebben aangedragen om de instroom van allochtonen te vergroten. Ook is gebleken dat een intensieve bemiddeling van allochtonen ten behoeve van het direct

bemiddelbare arbeidsaanbod zijn vruchten afwerpt. Tot slot zijn er gedurende de afgelopen jaren diverse projecten geïnitieerd door sociale partners en sectoren. In grote lijnen zijn deze projecten redelijk succesvol gebleken.

- Voor het vaststellen van de resultaten van het Plan van aanpak voor hoger opgeleide vluchtelingen is het nog te vroeg. Veel van de aangekondigde initiatieven zijn pas onlangs van start gegaan. Niettemin zijn er inmiddels maatregelen getroffen die direct verband houden met de specifieke problematiek van vluchtelingen. Veel van deze maatregelen zijn ook relevant voor lager- en middelbaar opgeleiden. Bijzondere aandacht verdienen in dit verband de dossiervorming tijdens de asielfase door het COA, de aanvraag van een internationale diplomawaardering door het CWI en de EVC-pilots die ter hand zijn genomen ten gunste van anderstaligen.

Gegeven de diversiteit aan maatregelen is het niet eenvoudig om de slaagfactoren van het algemene en specifieke beleid ten aanzien van vluchtelingen vast te stellen. Toch zijn de volgende vier aspecten in het bijzonder van belang geweest.

- Maatwerk ten behoeve van het allochtone arbeidsaanbod heeft ook positieve gevolgen gehad voor de groep vluchtelingen. Dit maatwerk zien we vooral terug in de initiatieven met betrekking tot het beoordelen en honoreren van elders verworven competenties, het vraaggericht invullen van inburgeringstrajecten en een meer persoonsgebonden arbeidsbemiddeling. De praktijkvoorbeelden laten zien dat in het geval dit maatwerk ook bereikt wordt, vluchtelingen hier daadwerkelijk van profiteren.
- Gesubsidieerde arbeid is ook voor vluchtelingen een belangrijk middel om de kansen op instroom op de arbeidsmarkt te vergroten. Gegeven de moeizame toetreding tot het reguliere aanbod van banen, is juist deze groep sterk afhankelijk van de gemeentelijke middelen ten behoeve van gesubsidieerde arbeidsplaatsen. Overigens is wel gebleken dat de uitstroom naar reguliere arbeidsplaatsen van deze groep achter is gebleven.
- Het succes van een vergrote instroom van de allochtone beroepsbevolking hangt nauw samen met de gunstige economische ontwikkelingen van de afgelopen jaren. De krapte op de arbeidsmarkt is een belangrijke prikkel geweest voor sectoren en werkgevers om te investeren in de instroom van het allochtone arbeidsaanbod.
- Ten einde de specifieke problematiek van vluchtelingen tegemoet te komen zijn specifieke maatregelen en/of initiatieven van essentieel belang gebleken. In het bijzonder sluiten de maatregelen in het kader van het Plan van aanpak hoger opgeleide vluchtelingen direct aan bij de specifieke problemen zoals aangegeven in paragraaf 5.1.1.

5.1.4 Faalfactoren ten aanzien van het beleid gericht op integratie

Hoewel het gevoerde beleid gericht is op het verbeteren van de integratie van vluchtelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt, laat de huidige ongunstige positie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt zien dat dit beleid daar niet op alle fronten in slaagt. In het onderstaande zijn de belangrijkste knelpunten in (de uitvoering en financiering van) het beleid geïdentificeerd.

Overgang asielfase naar statusverlening

In dit onderzoek staat de integratieproblematiek van de erkende vluchteling centraal, maar ook tijdens de asielfase, zo is gebleken, zijn er mechanismen te onderscheiden die van invloed zijn op het latere integratieproces. In het bijzonder kan dan gewezen worden op de vaak langdurige periode waarin de asielzoeker in onzekerheid verkeert en waarin zijn mogelijkheden tot ontplooiing uiterst gering zijn. Alleen gedurende een beperkte periode (maximaal twaalf weken per jaar) is de asielzoeker gerechtigd om betaald werk te verrichten. Zeker als de

asielzoeker gedurende lange tijd in afwachting op een verblijfsstatus is, hetgeen in de praktijk veelvuldig voorkomt, is sprake van langdurige inactiviteit en neemt ook de onderbreking van de loopbaan evenredig toe.

Beperkt rendement inburgering

Het rendement van de inburgeringsprogramma's is nog altijd beperkt. Een belangrijke oorzaak voor de beperkte opbrengst is het gebrek aan maatwerk; het cursusaanbod is naar niveau en intensiteit vaak onvoldoende gedifferentieerd om tot goede resultaten te komen. Zo is het aanbod van zowel intensieve (voor bijvoorbeeld hoger opgeleiden) als extensieve cursussen (voor bijvoorbeeld vluchtelingen met psychische klachten) in veel gemeenten beperkt. Hetzelfde geldt voor het aanbod van duale trajecten. Ook wordt in de praktijk slechts op beperkte schaal gebruik gemaakt van de mogelijkheid in een vroeg stadium door te contracteren. Voor vluchtelingen betekent dit alles dat de (vakspecifieke) beheersing van het Nederlands na afloop van de WIN veelal onvoldoende is voor instroom in het (hoger) onderwijs of op een hoger niveau op de arbeidsmarkt.

Problematische inschatting van competenties en mogelijkheden van vluchtelingen

Problemen rondom het bepalen van het competentieniveau van vluchtelingen (beperkt gebruik van EVC in combinatie met IDW) doen zich tijdens verschillende momenten in het integratieproces voor. In het inburgeringsonderzoek wordt hierdoor de mogelijkheid voor het inrichten van een meer maatgericht traject bemoeilijkt. Na afloop van het inburgeringstraject speelt een gebrekkige beoordeling en waardering vluchtelingen parten in de instroommogelijkheden in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Initiatieven op dit gebied hebben nog een sterk experimenteel karakter. In aanvulling hierop schiet ook de beroepenoriëntatie tekort om vluchtelingen voldoende inzicht in hun mogelijkheden op de arbeidsmarkt te geven. Het gevolg is dat vluchtelingen vaak (langdurig) onrealistische verwachtingen koesteren van hun kansen op een gewenste baan. De kennis over vluchtelingen en van vluchtelingen schiet met andere woorden tekort. Bovendien worden beide facetten (dat wil zeggen de kennis van de doelgroep zelf ten aanzien van de arbeidsmarkt en de kennis van de instanties over de competenties van vluchtelingen) gedurende het inburgeringstraject nog te veel als gescheiden grootheden beschouwd.

Aansluiting fase inburgering en fase van arbeidsmarktoeleiding

Dit knelpunt heeft betrekking op de organisatorische breuk tussen de verschillende fasen in het traject dat een vluchteling (en ook andere inburgeraars) doorloopt van inburgering naar werk, hetgeen uiteindelijk de arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen bemoeilijkt. Door versnippering van regelgeving zijn niet alleen verschillende actoren (en verschillende gemeentelijke diensten) bij het traject betrokken, maar zijn ook verschillende financieringsstromen beschikbaar die lang niet altijd eenvoudig te bundelen zijn. Door de organisatorische breuk in het traject is er bovendien vaak sprake van een vacuüm in probleemeigendom. Dit alles heeft tot gevolg dat trajecten onnodig lang duren (vluchtelingen moeten eerst inburgeren en kunnen daarna pas een opleiding volgen of toegeleid worden naar de arbeidsmarkt) en dat er verschillende overdrachtsmomenten zijn die niet altijd soepel verlopen. Vluchtelingen moeten zich vaak meerdere malen inschrijven of aanmelden, zonder dat sprake is van kennisoverdracht vanuit de betrokken organisaties of ketenpartners.

Het algemene arbeidsmarktbeleid: meer vrijheid en minder middelen

Binnen het algemene arbeidsmarktbeleid kunnen de bezuinigingen op de gesubsidieerde arbeid een knelpunt vormen in de (toekomstige) kansen van vluchtelingen op de arbeidsmarkt.

In het bijzonder is de gesubsidieerde arbeid namelijk een belangrijk instrument voor de eerste instroom (de doorstroom naar regulier werk is minder goed van de grond gekomen) op de arbeidsmarkt voor deze doelgroep gebleken. Hier staat tegenover dat gemeenten in het kader van SUWI veel beleidsvrijheid hebben gekregen om zelfstandig een maatgericht activeringsbeleid te realiseren. Bovendien krijgen gemeenten binnen de nieuwe bijstandswet Werk en Bijstand (WWB) een vrij besteedbaar reïntegratiebudget. Binnen dit gemeentelijk beleid kan ook voor vluchtelingen een gericht aanbod van reïntegratietrajecten worden ingekocht. Voorwaarde hiervoor is de kennis en mogelijkheid deze groep in het uitkeringsbestand te kunnen identificeren. Wel wijzen gemeenten en bemiddelingsinstanties erop dat de grote nadruk op werk (boven inkomen) ertoe kan leiden dat de extra tijd die vluchtelingen voor opleiding c.q. reïntegratie nodig hebben in de toekomst onder druk kan komen te staan. Zeker in gemeenten waar vluchtelingen een getalsmatig kleine groep vormen, zullen zij mogelijk 'ondersneeuwen' in de wens van gemeenten tot een zo groot mogelijke uitstroom te geraken.

Afbouw van het minderhedenbeleid

In aanvulling hierop is ook het minderhedenbeleid aan veranderingen onderhevig, waarbij vooral de recente of toekomstige beëindiging van diverse maatregelen in het kader van het minderhedenbeleid (Wet SAMEN, WVA, MKB-Minderhedenconvenant en dergelijke) opvalt. De vraag in hoeverre hierdoor ook de kansen van de groep vluchtelingen nadelig zullen worden beïnvloed, is niet eenvoudig te beantwoorden. Het succes van deze instrumenten heeft zich namelijk niet onomstotelijk bewezen. Bovendien kunnen ondernemingen met behulp van convenanten tot afspraken komen die op een groter draagvlak kunnen rekenen. In het bijzonder biedt het Plan van aanpak hoger opgeleide vluchtelingen ondersteuning voor dergelijke specifieke afspraken. Een interessante vraag is evenwel in hoeverre de focus op individueel maatwerk en het maken van afspraken van werkgevers in convenanten om de arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen te bevorderen een geschikt alternatief zal blijken voor de af te schaffen middelen voor specifieke doelgroepen en het ontbreken van een algeheel wettelijk kader gericht op de vraagzijde van de arbeidsmarkt.

5.1.5 Zijn er binnen de groep vluchtelingen specifieke categorieën aan te wijzen waarvoor bovenstaande problematiek in het bijzonder geldt?

De vele gesprekken met deskundigen in zowel het beleid als de uitvoering hebben geleerd dat vluchtelingen een uiterst diverse groep vormen. Vier onderscheidende variabelen komen veelvuldig naar voren ten aanzien van de mogelijkheden op de arbeidsmarkt in te stromen.

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen groepen met een hoge mate van psychische of psychosomatische problematiek en groepen waarvoor dit minder duidelijk naar voren komt. Vooral voor de eerste categorie kenmerkt het integratieproces zich veelal als problematisch. Het inburgeringsprogramma wordt nogal eens uitgesteld, met als gevolg dat het integratieproces verder vertraagd wordt of zelfs in het geheel niet van de grond komt. Ook is de uitval tijdens de inburgering onder deze groep relatief hoog. De groep waarvoor de persoonlijke problematiek een minder grote rol blijkt te spelen, toont zich in menig opzicht beduidend meer zelfredzaam.

Voor lager opgeleide vluchtelingen spelen vooral de gebrekkige resultaten die met de inburgering worden bereikt en de grote afhankelijkheid van laagwaardig en veelal tijdelijke werk. Vluchtelingen met een gemiddeld hoog opleidingsniveau blijken evenmin probleemloos naar de arbeidsmarkt uit te stromen. De achtergrond van deze problematiek heeft vooral betrekking op de gebrekkige beoordeling van competenties, de geringe mogelijkheden om aan

maatgerichte trajecten deel te nemen en de onvoldoende kennis van het Nederlands. Ook speelt voor deze categorie de discrepantie tussen het eigen ambitieniveau (en inschatting van de mogelijkheden) en de feitelijke kansen die hen geboden worden.

Vluchtelingen die uit financiële motieven zo snel als mogelijk op de arbeidsmarkt wensen toe te treden, realiseren dit vaak zelfstandig (meestal via tussenkomst van een uitzendbureau) en in een vroeg stadium. Deze vluchtelingen ruilen de inburgering dan in voor veelal tijdelijke en laagwaardige werkzaamheden. De vraag in hoeverre het inburgeringsprogramma deze categorie beter kan vasthouden, wordt vaak beantwoord met een verwijzing naar duale trajecten. Deze zouden kunnen bijdragen aan het realiseren van langdurige werkverbanden. Vluchtelingen die zelfstandig op zoek gaan naar werk slagen hier namelijk niet of nauwelijks in, met uiteindelijk werkloosheid tot gevolg.

Vluchtelingen met grote verschillen in sociale omgang en opvattingen over werkgerelateerde thema's (vergeleken met de 'Westerse' standaarden), vaak samenhangend met het land van herkomst van de vluchteling, ondervinden extra hindernissen in hun zoektocht naar arbeid. Dergelijke sociaal-culturele problemen doen zich voor tijdens het sollicitatiegesprek, waardoor de communicatie tussen de werkgever en de vluchteling nogal eens belemmerd wordt. Ook op de werkvloer spelen dergelijke aspecten een negatieve rol, met vaak voortijdige uitstroom tot gevolg. Vanzelfsprekend kan hierbij geen eenduidig onderscheid gemaakt worden tussen vluchtelingen die zich hier wel en niet voor gesteld zien. Wel wordt alom onderkend dat grote verschillen ten opzichte van 'Westerse' standaarden vaak negatieve consequenties voor de arbeidsmarktkansen van vluchtelingen tot gevolg hebben.

Ten slotte moeten vluchtelingenvrouwen genoemd worden als een bijzonder kwetsbare groep. Zij hebben als vrouw, lid van een etnische minderheidsgroep én als vluchteling te maken met de driedubbele handicap. Bovendien profiteren zij vaak minder van gemeentelijke reïntegratie-inspanningen. Vluchtelingenvrouwen vallen, indien zij getrouwd zijn en hun man werkt, onder de categorie niet-uitkeringsgerechtigden. Deze categorie heeft geen prioriteit in het gemeentelijk activeringsbeleid. Indien het om een gezin gaat met een bijstandsuitkering is het vaak de man die de sollicitatieplicht heeft. Reïntegratieactiviteiten worden dan ook op de man gericht.

5.1.6 Oplossingen ten behoeve van een betere arbeidsintegratie

Binnen de huidige wettelijke randvoorwaarden kunnen er verschillende mogelijkheden worden aangewezen om de groep vluchtelingen beter te kunnen bedienen. Deze liggen in veruit de meeste gevallen in het verbeteren van de uitvoering van bestaande regelgeving. Aanscherping of betere benutting van het vigerende beleid is dan ook gewenst, daar waar dit de knelpunten van vluchtelingen (maar ook van andere groepen allochtonen) kan wegnemen.

In het navolgende staat een aantal concrete oplossingsrichtingen vermeld, zoals ter sprake gekomen tijdens de groepsbijeenkomsten en de afzonderlijke gesprekken met deskundigen. Deze oplossingen hebben betrekking op het verkorten van de loopbaanonderbreking, het vergroten van de kennis van deze groep, het verhogen van het rendement van de inburgeringsprogramma's, het integreren van de verschillende fasen van het integratieproces en het vergroten van de aantrekkelijkheid en zichtbaarheid van vluchtelingen bij werkgevers. In het onderstaande lichten wij deze oplossingen nader toe.

Verkorten loopbaanonderbreking

De langdurige loopbaanonderbreking van vluchtelingen is een groot probleem bij hun integratie in de Nederlandse samenleving. Om de periode van loopbaanonderbreking zo veel als mogelijk te bekorten is het volgens veel respondenten wenselijk dat op het moment van statusverlening meteen een begin gemaakt kan worden met inburgering. Dit is op dit moment niet mogelijk vanwege de bekostigingsstructuur van de WIN. Bij een langdurige asielpprocedure zouden delen van het inburgeringsprogramma zoals NT2, beroepenoriëntatie en EVC alvast ingezet kunnen worden. Ten einde de inburgering te laten aanvangen op het moment van statusverlening zijn verschillende suggesties gedaan om dit mogelijk te maken:

- Het maken van landelijke afspraken over de wijze van vergoeding van het WIN-traject voor niet-uitgeplaatste statushouders. In deze afspraken moet aandacht zijn voor de verdeling van de kosten die door verschillende gemeenten gemaakt worden voor het uitvoeren van onderdelen van het inburgeringstraject.
- Een andere mogelijkheid die door enkele respondenten is genoemd, is om (niet-uitgeplaatste) statushouders op het moment van statusverlening een persoonsgebonden budget te geven waarmee zij hun inburgering zelf kunnen vormgeven. Op deze wijze is de vluchteling niet afhankelijk van financiering door de gemeente waar naartoe hij wordt uitgeplaatst.

Vergroten kennis ten aanzien van de doelgroep

Bij de verschillende bij de inburgering en integratie van vluchtelingen betrokken instellingen (zoals GSD, CWI, onderwijsinstellingen) is vaak onvoldoende kennis aanwezig over de achtergrond, wensen en mogelijkheden van de doelgroep. Dit komt onder andere doordat in een te laat stadium en in onvoldoende mate een inventarisatie gemaakt wordt van de competenties van vluchtelingen. Om de kennis ten aanzien van de doelgroep te verbeteren zijn de volgende oplossingsrichtingen naar voren gebracht:

- Het opnemen van EVC-procedures in het inburgeringonderzoek en de intensivering van de ontwikkeling van portfolio-procedures.
- Het inzetten of intensiveren van de inzet van EVC-procedures bij instroom in reguliere opleidingen en arbeidsorganisaties.
- Het verbeteren van de dossieroverdracht tussen instanties. Het digitaliseren van dossiers waarin intakes en de opgebouwde portfolio worden vastgelegd, wordt hierbij als belangrijke oplossing aangewezen. Deze dossiers zouden door verschillende instellingen en de vluchteling zelf geraadpleegd moeten kunnen worden.

Verhogen rendement inburgering

Het rendement van inburgering kan in belangrijke mate verhoogd worden door het leveren van maatwerk. Dit betekent dat in mindere mate uitgegaan dient te worden van het vaak aanbodsgestuurde inburgeringsprogramma. De volgende oplossingsrichtingen voor het verbeteren van maatwerk zijn tijdens het onderzoek naar voren gekomen:

- Het bevorderen van de doorcontractering¹³ van het ROC naar andere onderwijsinstellingen. Al tijdens het inburgeringsonderzoek moet duidelijk worden of het aanbod via het ROC volstaat of dat een traject via een andere instelling beter voldoet voor de desbetreffende vluchtelingen. De gemeente, zijnde de regisseur, zou hierin meer sturend kunnen optreden.

¹³ In het kader van de WIN moeten gemeenten inburgeringstrajecten verplicht aanbesteden bij het ROC.

Het ROC heeft daarna echter de mogelijkheid om zelf trajecten, bijvoorbeeld voor specifieke doelgroepen, aan te besteden bij andere aanbieders.

- Het ontwikkelen van een wegwijzer waarin de regionale opleidingsinfrastructuur voor zowel de consulenten als de vluchtelingen zelf inzichtelijk wordt gemaakt.
- De afschaffing van de verplichte winkelnering van de WIN zoals ook bepleit door de Taskforce Inburgering. Hierdoor kan de diversiteit in het opleidingsaanbod mogelijk worden vergroot.
- Het inzetten van beroepenoriëntatie in een vroeg stadium van het inburgeringsprogramma en het betrekken van het CWI en/of branches en sectoren bij de invulling van de beroepenoriëntatie.
- Niet in de laatste plaats wordt aangegeven dat duale trajecten zowel voor lager- als middelbaar opgeleiden als hoger opgeleiden op bredere schaal moeten worden ingezet. Gemeenten zouden daartoe in een vroeg stadium toestemming moeten verlenen aan dergelijke geïntegreerde trajecten. Daarnaast moet het voor opleidingsinstanties duidelijker worden welke financiële mogelijkheden zij hebben om duale trajecten in te richten.

Integreren van de verschillende fasen van het integratieproces

Het traject dat een vluchteling doorloopt vanaf inburgering tot uiteindelijke instroom op de arbeidsmarkt, wordt gekenmerkt door verschillende breuken en verschillende probleem-eigenaren gedurende de verschillende fasen. Een soepele doorstroom en daarmee effectieve integratie op de arbeidsmarkt wordt daardoor belemmerd. Om de afstemming tussen de verschillende fasen te bevorderen, zijn verschillende oplossingen genoemd, waarbij de laatste het meest vergaand is daar de verschillende fasen als het ware geïntegreerd worden:

- Een goede overdracht tussen de betrokken instanties door de ontwikkeling van een digitaal dossier waarbij de portfolio-ontwikkeling goed wordt geregistreerd.
- Het uitvoeren van de trajectbegeleiding/casemanagement door één instantie vanaf de inburgering tot instroom op de arbeidsmarkt door een gemeentelijke dienst of door een instantie die goed bekend is met de doelgroep.
- Bundeling van middelen die in de verschillende fasen beschikbaar zijn (bijvoorbeeld WIN-, oudkomers-, WEB- en reïntegratiegelden).

Vergroten aantrekkelijkheid en zichtbaarheid vluchtelingen bij werkgevers

Aandacht voor de vraagzijde van de arbeidsmarkt blijft essentieel. Aanbodversterking alleen is niet voldoende om de groep te laten instromen op de arbeidsmarkt. Werkgevers moeten geprikkeld worden om ook in tijden van economische neergang in het allochtone aanbod, inclusief dat van vluchtelingen, te investeren. Werkgevers moeten daartoe gefaciliteerd en gestimuleerd worden. De volgende oplossingsrichtingen zijn hiervoor aangedragen:

- Het bundelen van expertise ten aanzien van de doelgroep, bijvoorbeeld via het integreren van bemiddelingsactiviteiten of het opzetten van een raadpleegbare databank.
- Het in stand houden door de overheid van enige mate van vraaggericht beleid waardoor het voor werkgevers aantrekkelijk wordt gemaakt om in deze aanbodscategorie te (blijven) investeren.
- Het ontwikkelen van een wegwijzer voor werkgevers waaruit duidelijk wordt van welke regelingen gebruik gemaakt kan worden en op welke wijze (hoger opgeleide) minderheden geworven kunnen worden.
- Ten slotte kunnen afspraken over de begeleiding van minderheden (waaronder vluchtelingen) in het kader van duale trajecten of andere publiek-private initiatieven de bereidheid onder werkgevers vergroten om in projectmatige werkgelegenheidsinitiatieven te participeren.

5.2 Een apart vluchtelingenbeleid?

Binnen de huidige wettelijke randvoorwaarden kunnen er verschillende mogelijkheden worden aangewezen om de groep vluchtelingen beter te kunnen bedienen. Zoals ook in hoofdstuk 4 naar voren kwam, liggen veruit de meeste oplossingen in het verbeteren van de uitvoering van bestaande regelgeving. Incidenteel stuiten we op wettelijke beperkingen ten aanzien van een betere arbeidsintegratie van vluchtelingen. Bovendien kan een aantal praktische bezwaren worden aangevoerd tegen de introductie van een afzonderlijk vluchtelingenbeleid.

- In eerste de plaats loopt de instroom van vluchtelingen in Nederland sterk terug, een ontwikkeling die niet los gezien kan worden van de werking van de nieuwe Vreemdelingenwet. Het gevolg is dat vluchtelingen een vaak kleine groep vormen binnen de andere categorieën oud- en nieuwkomers. Dit geldt des te meer in het geval van lokaal geïnitieerde maatregelen.
- In de tweede plaats vormen vluchtelingen voor veel uitvoeringsorganisaties (zowel op het gebied van scholing, reïntegratie als arbeidsbemiddeling) lang niet altijd een zichtbaar aparte groep. Men spreekt van nieuwkomers of oudkomers, met daarbinnen personen met specifieke wensen of behoeften. De diversiteit binnen de vluchtelingen maakt dat er op het uitvoerende niveau van deze groep lang niet altijd een onderscheidend karakter uitgaat.

Hieraan zou nog kunnen worden toegevoegd dat de meeste systemen (zoals van het CWI, de monitor Scholing en Activering en de registratie van bijstandsgerechtigden) de groep vluchtelingen niet als zodanig registreren. Het beoordelen van de effectiviteit van bepaalde maatregelen is voor deze groep tot dusverre ook niet mogelijk gebleken.

Dit alles betekent niet dat er geen aanscherping of betere benutting van het vigerende beleid gewenst is, daar waar dit de knelpunten van vluchtelingen (maar ook van andere groepen allochtonen) kan wegnemen. Teneinde de achterstandspositie van vluchtelingen op een meer effectieve wijze tegemoet te treden, zal allereerst meer dan tot dusverre het geval is geweest maatwerk gerealiseerd moeten worden. Deze constatering sluit aan bij de trend die zich in Nederland heeft voltrokken van doelgroepenbeleid naar het bieden van individueel maatwerk. Het concept van een maatgerichte aanpak staat zowel in het inburgeringsbeleid als het gemeentelijke activeringsbeleid centraal. In de praktijk komt deze meer vraaggerichte invulling van beleid echter onvoldoende tot uiting.

Daarnaast moet opgemerkt worden dat onlangs veel initiatieven gericht op de vraagzijde van de arbeidsmarkt zijn (of worden) afgesloten (zie bijvoorbeeld het MKB-convenant, de Bedrijfsadviseurs Minderheden, maar ook de WVA en SVWW). Van specifiek vraaggericht arbeidsmarktbeleid waarbij werkgevers (financieel) ondersteund worden is inmiddels dan ook weinig meer over (met uitzondering van het RGO). Bedacht moet worden dat er hiermee ook geen instrumenten meer zijn om werkgevers direct te kunnen ondersteunen bij een verhoogde instroom van nieuwkomers (waaronder vluchtelingen) of het voeren van een meer divers of multicultureel personeelsbeleid. In aanvulling hierop wordt momenteel op het beleid van aanbodversterking (in het bijzonder de gesubsidieerde arbeid) bezuinigd. Juist voor de meest kwetsbare groepen etnische minderheden (waartoe we zeker vluchtelingen moeten rekenen) zijn deze maatregelen van groot belang gebleken voor een eerste instroom op de arbeidsmarkt.

Ten slotte willen we wijzen op een verdere implementatie van elementen die een centrale plaats innemen in het Plan van aanpak ten behoeve van hoger opgeleide vluchtelingen. Hoewel dit plan zich primair richt op de categorie hoger opgeleiden, zijn de maatregelen ook in het voordeel van middelbaar en lager opgeleide vluchtelingen. In het bijzonder verdienen de activiteiten gericht op het beter kunnen inschatten van de competenties van vluchtelingen (en daarmee van hun mogelijkheden op de arbeidsmarkt) verdere implementatie. Ook liggen er kansen in de aangekondigde afspraken met gemeenten en werkgevers om de instroom van vluchtelingen op de arbeidsmarkt te vergroten. Niet in de laatste plaats kunnen de vruchten worden geplukt van de aanbevelingen die onlangs door de Taskforce Inburgering zijn gedaan. Deze hebben met name betrekking op een meer maatgerichte inburgering voorafgaande aan de instroom op de arbeidsmarkt. Opnieuw is hierbij geen apart programma voor vluchtelingen aan de orde; wel is het zaak om zo veel als mogelijk rekening te houden met de kenmerken of eigenschappen van vluchtelingen (zoals het opleidingsniveau, de behaalde diploma's en andere competenties), van belang voor een succesvolle integratie op de Nederlandse arbeidsmarkt.

LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (2000) *Inburgering en taalonderwijs allochtonen*. SDU: Den Haag.
- Berg, H. van den, L. Denolf & K. van der Veer (1997) *Het kleine verschil: slaag- en faalfactoren bij trajectbemiddeling van allochtonen*. Jan Mets: Amsterdam.
- Berkhout, A., A. Odé en H. Weening (2001) *Minderheden gevraagd. Evaluatie van het convenant Instroom etnische minderheden in het midden- en kleinbedrijf*. Regioplan: Amsterdam.
- Berry, J.W. (1988) Acculturation and psychological adaptation among refugees. In: D. Miserez (e.a.) *Refugees: the trauma of exile*. Martinus Nijhoff: Dordrecht.
- Brink, M., M. Pasariboe & M. Hollands (1996) *Integratie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt. Resultaten van een vervolgonderzoek onder statushouders afkomstig uit Iran, Somalië en voormalig Joegoslavië*. Amsterdamse Sociaal-Geografische Studies: Amsterdam.
- Brink, M. (1997) *Waar een wil is, is een weg? : de moeizame integratie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt*. Amsterdamse Sociaal-Geografische Studies: Amsterdam.
- Brink, M., B. Does, A. Odé & E. Tromp (2002) *Verscheidenheid in integratie. Evaluatie van de effectiviteit van WIN*. Regioplan: Amsterdam.
- Budding, P. (1998) *Integratie en inburgering vluchtelingen: de ervaringen en beleving van vluchtelingen en zorgverleners in de provincie*. Utrecht.
- CBS (2001) *Allochtonen in Nederland 2001*. CBS: Voorburg.
- CBS (2002) *Allochtonen in Nederland 2001*. CBS: Voorburg.
- Commissie AVEM (2002) *Aanbevelingen op maat*. Den Haag.
- Cornelis, B. e.a. (1997) *Inburgering aan den lijve : een onderzoek naar ervaringen van vluchtelingen met het inburgeringsbeleid*. VluchtelingenWerk Nederland: Amsterdam.
- CWI (2001) *Hoe zoeken werkzoekenden 2001*. Centrum voor Werk en Inkomen: Zoetermeer.
- Dagevos, J. e.a. (2000) *Quickscan arbeidstoeleiding en nieuwkomers*. IVA: Tilburg.
- Den Boer en Pot (1999) *Inventarisatie marktwaarde Internationale Diplomawaardering. Inventarisatie uitgevoerd door het GION in opdracht van het LDC*. Expertisecentrum loopbaanvraagstukken.
- Esveltdt, I., e.a. (1995) *Migratiemotieven, migratienetwerken en partnerkeuze van Turken en Marokkanen in Nederland*. NIDI: Den Haag.
- Gowricharn, R.S. (1995) Integratie in een verbeelde werkelijkheid. In: G. Engbersen en R. Gabriëls ed. *Sferen van integratie*. Boom: Amsterdam, pp. 204-222.
- Hofstee, W.K.B. e.a. (1990) *Toepasbaarheid van psychologische tests bij allochtonen*. Landelijk Bureau Racismebestrijding: Utrecht.

Kabdan, R. e.a. (1991) *Onderwijs aan vluchtelingen: een onderzoek naar groepen vluchtelingen in het Nederlandse onderwijs*. Stichting Centrum voor Onderwijsonderzoek van de Univeristeit van Amsterdam: Amsterdam.

Kalsbeek, W. (1997) *Arbeidsinpassing van hoog opgeleide vluchtelingen in Nederland*, in: 'We laten talent toch niet lopen'. Forum: Utrecht.

Kamerstuk 2002-2003: 28 612, nr. 1 *Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2002*.

Kamerstuk 2002-2003: 27 223 nr. 35 *Brief van de minister van SZW: (actualisatie brief IDW en EVC in verband met de positie van vluchtelingen)*.

Kamerstuk 2002-2003: 27083, nr. 33 *Vierde voortgangsrapportage in het kader van het Groot Project Inburgering Oudkomers*.

Kenniscentrum EVC (2002) *Diplomawaardering en EVC*. Kenniscentrum EVC: Utrecht.

Klaver, J. (2001) *Antillianen en Arubanen naar werk: evaluatie van de experimentele stimuleringsprojecten voor Antilliaanse en Arubaanse jongeren*. Ministerie van SZW: Den Haag.

Mattheijer, M. (2000) *De toelating van vluchtelingen in Nederland en hun integratie op de arbeidsmarkt*. AIAS research report nr.2.: Amsterdam.

Martens, E.P. (1999) *Minderheden in beeld, SPVA-98*. ISEO: Rotterdam.

Martens, E.P. en Y. Weijers (2000) *Minderhedenmonitor*. ISEO: Rotterdam.

McGreedy, J., (2001) *Verslag van expertmeeting hoger opgeleide vluchtelingen op de arbeidsmarkt*. Ministerie van SZW. Den Haag: 2001

Meerman (1999) *Gebroken wit. Over de acceptatie van allochtonen in arbeidsorganisaties*. Proefschrift Universiteit van Leiden.

Ministerie van Justitie (2003) *Aantal asielaanvragen in 2002 sterk gedaald*. Persbericht van het Ministerie van Justitie, 9 januari 2003.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002) *Plan van aanpak hoger opgeleide vluchtelingen*. Ministerie van SZW: Den Haag.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2003) *Inventarisatie van het kabinetsbeleid voor allochtone vrouwen in Nederland*. Ministerie van SZW: Den Haag.

Nuffic (2003) *IDW en EVC voor buitenlands opgeleiden: naar een structurele plaatsing in het inburgeringsproces*. Discussiestuk. Nuffic: Den Haag.

Odé, A.W.M. & J.M. Dagevos (1999) *Vreemd kapitaal: hoger opgeleide minderheden op de arbeidsmarkt*. Elsevier bedrijfsinformatie: Den Haag.

- Odé, A.W.M. en M. Brink. (2002) *Verscheidenheid in integratie. Evaluatie van de Wet inburgering nieuwkomers*. In: *Migrantenrecht*, 5/02.
- Olde Monnikhof, M. en Th. Buis (2001) *De werving en selectie van etnische minderheden : een onderzoek naar het zoekgedrag van werkzoekende etnische minderheden en het wervings- en selectiegedrag van werkgevers in zes sectoren*. Elsevier bedrijfsinformatie: Den Haag.
- Paardekoper, L. (2002) *Wachten, wachten, wachten. De Nederlandse arbeidsmarkt voor vluchtelingen*. In: *Sociaal Bestek*, vol 64, afl 11, p17-20.
- Pen, M. en H.A. Tissing (2000) *Vluchtelingen op de arbeidsmarkt in de sector Zorg en Welzijn: knelpunten en succesfactoren bij instroom van vluchtelingen*. OSA: Den Haag.
- Prins, J. en A. van der Linden (1999) *Buitengewoon talent. Vluchtelingen in het tertiair onderwijs*. Nijmegen.
- SEOR (2001) *Doorstroom van etnische minderheden op de werkvloer*. Rotterdam.
- Smit, A.A. & S. Andriessen (2003) *Handreiking duurzame arbeidsinpassing van langdurig werklozen*. TNO Arbeid.
- Sociaal-Economische Raad (2000) *Kansen geven, kansen nemen; bevordering arbeidsdeelname etnische minderheden*. Advies 00/03. SER, Den Haag.
- Tesser, P.T.M., J.G.F. Merens e.a.(1999) *Rapportage minderheden 1999 : positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt*. Elsevier bedrijfsinformatie: Den Haag.
- Tesser, P.T.M en J. Ledesma (2001) *Rapportage minderheden 2001*. Elsevier bedrijfsinformatie: Den Haag.
- Taskforce Inburgering (2002) *Duale trajecten werk*. Ministeries van Justitie, OC&W, VWS en SZW: Den Haag.
- Taskforce Inburgering (2002) *Meer dan een eerste stap. Eindadvies van de Taskforce Inburgering aan de rijksoverheid*. Ministeries van Justitie, OC&W, VWS en SZW: Den Haag.
- Tilborg, M. van (2002) *Hoogopgeleide vluchtelingenvrouwen op de Nederlandse arbeidsmarkt: verborgen bronnen van talent. Een onderzoek naar hoogopgeleide vluchtelingenvrouwen met een Nederlands diploma op de Nederlandse arbeidsmarkt*. Afstudeerscriptie VU: Amsterdam.
- Tillaart, van den H., M. Olde Monnikhof, S. van den Berg en J. Warmerdam (2000) *Nieuwe Etnische Groepen in Nederland. Een onderzoek onder vluchtelingen en statushouders uit Afghanistan, Ethiopië en Eritrea, Iran, Somalië en Vietnam*. ITS: Nijmegen.
- Veenman, J. (1995) *Onbekend maakt onbemind. Over selectie van allochtonen op de arbeidsmarkt*. Van Gorcum: Assen.

Veenman, J. (1998) *Buitenspel. Over langdurige werkloosheid onder etnische minderheden*. Van Gorcum: Assen.

Veenman, J. (2000) *Advies CWI en allochtonen op de arbeidsmarkt*. Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling Forum: Utrecht.

VluchtelingenWerk (2001) *Integratie van vluchtelingen: een wederzijds proces van participatie, communicatie en emancipatie*. VluchtelingenWerk Nederland: Amsterdam.

VluchtelingenWerk (2003) *Vluchtelingen in getallen 2002-2003*. VluchtelingenWerk Nederland: Amsterdam.

Warmerdam, J. & H. van den Tillaart (2002) *Arbeidspotentieel en arbeidsmarktloopbanen van vluchtelingen en asielgerechtigden; een verkennend onderzoek naar ervaringen van nieuwkomers op de Nederlandse arbeidsmarkt*. ITS: Nijmegen.

Zandvliet, C. Th. e.a. (2000) *Evaluatie wet SAMEN. Eindrapport*. Elsevier: Den Haag.

Zwaard, J. van der (2001) De fuik van een gesubsidieerde baan: hoe immigranten- en vluchtelingenvrouwen in Nederland in een armoedebestaan vastgehouden worden. In: TAP, 22 (2001) 3/4, p. 214-228

Zwaluw (2003) *Hoogopgeleide vluchtelingenvrouwen op de Nederlandse arbeidsmarkt: verborgen bronnen van talent. Verslag van de conferentie, dinsdag 29 oktober 2002*. Zwaluw/ Kontakt der Kontinenten, Soesterberg.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Overzicht van respondenten

Deelnemers groepsgesprekken en werkconferentie¹⁵

BVE-raad	Mieke de Haan
Colo	José Oudejans
CWI	Dik Stroband
FNV	Simon van de Pol
HBO-raad	Richard Slotman
ITTA	Simon Verhallen
ITTA	Femmy Witte
Kenniscentrum EVC/ CINOP	Marja van den Dungen
Ministerie van Justitie, DCIM	Mehmet Aközbek
Ministerie van Justitie, DCIM	Hanneke Klunder
Ministerie van OC&W, directie BVE	Maria Bronkhorst
Ministerie van SZW	Sabo Celik
Ministerie van VWS	Aleid Jolink
Nova uitzendbureau	Sepideh Datobar
NUFFIC	Annemarie Mak
NUFFIC	Renate Teuwsen
Randstad Rentree	Ton de Kok
Samen Werken	Jos Dings
Tempo Team Accent	Lies Paardekoper
SOLLT	Loud Mommersteeg
SOVOV	Belle van der Linden
UAF	Ingrid van der Elsen
UAF Job Support	Ndo Ntoane
UAF Job Support	Minja Pandurov
Van Naem & Partners	Henk-Jan Bierling
VluchtelingenWerk Amsterdam	Jacqueline van Loon
VluchtelingenWerk Nederland	Erna Lensink
VluchtelingenWerk Nederland	Henk Nijhuis
VluchtelingenWerk Nederland	Roswitha Weiler
VNG	Ineke Ketelaar
VNO-NCW	Sip Nieuwsma
Zwaluw	Zohre Etemad
(Telefonische) interviews	
Bestuursacademie Noord, Project Verander Samen	
CWI Groningen	
CWI Minderhedencoördinator	
CWI Weert	

¹⁵ Zeven van deze personen zijn daarnaast ook telefonisch benaderd voor een interview. Zij zijn in de lijst 'telefonische interviews' niet nogmaals als respondent opgenomen.

Emplooi Midden Limburg
Emplooi Noord Nederland
FNV Formaat
Gemeente Amersfoort
Gemeente Amsterdam
Gemeente Den Haag
Gemeente Rotterdam
Hogeschool Utrecht
METALEKTRO
NAM
NOSW
NUFFIC
Orbis
ROC Breda (Baronie College)
ROC Eindhoven
RPA Rijnmond
RWI (SVWW)
SIBIO
Stichting Wereldwijd
SVGB Onderwijscentrum
VluchtelingenWerk Amsterdam

BIJLAGE 2

Een overzicht van de wet- en regelgeving van belang voor de arbeidsintegratie van vluchtelingen

Maatregel	Beleidsfocus	Financiering	Beheer	Doelgroep	Looptijd
Wet inburgering	Inburgering	Justitie, OC&W en VWS	Gemeente	nieuwkomers	Sinds 1998
Regeling inburgering oudkomers	Inburgering	Justitie	Gemeente	Oudkomers	1999-2006
WIW-Scholing en Activering	Reïntegratie	SZW/FWI	Gemeente	Werklozen, jongerentot 23 jaar, uitkerings-gerechtigden	Sinds 1998. Wordt per januari 2004 ondergebracht in Fonds voor Werk en Inkomen
Agenda van de Toekomst	Reïntegratie	SZW	Gemeente	Langdurig werklozen	2001-2004
ESF3-gelden	Reïntegratie	EU	Gemeente	Langdurig werklozen	2001-2006
WIW-dienst-betrekkingen	Gesubsidieerde arbeid	SZW/FWI	Gemeente	Langdurig werklozen	Sinds 1998. Wordt per januari 2004 ondergebracht in Fonds voor Werk en Inkomen
WIW-werk-ervaring	Gesubsidieerde arbeid	SZW/FWI	Gemeente	Langdurig werklozen	Sinds 1998. Wordt per januari 2004 ondergebracht in Fonds voor Werk en Inkomen
I/D-banen	Gesubsidieerde arbeid		Gemeente	Langdurig werklozen	Sinds 1998. Wordt per januari 2004 in Fonds voor Werk en Inkomen

Maatregel	Beleidsfocus	Financiering	Beheer	Doelgroep	Looptijd
WVA	Werkgelegenheid	Belastingdienst	Werkgever	Langdurig werklozen	Afgeschaft per januari 2003
SVWW	Werkgelegenheid	RWI	Werkgevers, Branche-organisaties	Werklozen, met werkloosheid bedreigde werknemers	2001 – wordt afgebouwd
Sectorfondsen O&O	Scholing	Werkgevers en werknemers	Sectorfondsen	Zittende en nieuwe werknemers	

Colofon

De arbeidsintegratie van vluchtelingen. Een verkenning van problemen en oplossingen is een uitgave van de Raad voor Werk en Inkomen.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode januari 2003 t/m augustus 2003

Oranjestraat 4
2514 JB Den Haag
Postbus 16101
2500 BC Den Haag
www.rwi.nl

© Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag. Niets uit deze uitgave mag op enige manier worden verveelvoudigd zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Vormgeving:	Ontwerpbureau Smidswater BNO, Den Haag
Verkoop:	Reed Business Information b.v. Afdeling klantenadministratie Postbus 808 7000 AV Doetinchem Tel: 0314 358 358 Fax: 0314 349 048 klantenservice@reedbusiness.nl

ISBN 90 59 01 28 79
Oktober 2003