

# Vluchtelingen in Nederland: de moeizame weg naar werk

SER. (2018a) *Signalering Vluchtelingen en Werk: een nieuwe tussenbalans. Inventarisatie en analyse initiatieven gericht op vergroten maatschappelijke participatie statushouders*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

***Veel erkende vluchtelingen (statushouders) die gedurende de afgelopen jaren naar Nederland zijn gekomen, hebben grote moeite om betaald werk te vinden. De uitkeringsafhankelijkheid is onder deze groep dan ook zeer groot. Hiertegenover staat dat er gedurende de afgelopen jaren veel initiatieven zijn ontwikkeld door zowel overheden, burgers als het bedrijfsleven. Deze initiatieven zijn bedoeld om de maatschappelijke participatie van de statushouders in Nederland te vergroten. De Sociaal-Economische Raad (SER) heeft veertig van deze initiatieven nader bestudeerd.<sup>1</sup> In dit artikel doen wij hiervan verslag. We schetsen eerst kort de maatschappelijke problematiek waarvoor statushouders zich in Nederland gesteld zien. Daarna gaan we in op enkele tekortkomingen in het gevoerde beleid door de Nederlandse overheid. Vervolgens sommen we een aantal succesvolle elementen op en geven we aan op welke wijze het mogelijk is deze meer op maat gesneden ondersteuning van statushouders breder in te zetten.***

## **Statushouders in Nederland: enkele cijfers op een rij**

In 2017 werden 16 145 eerste asielverzoeken ingediend en arriveerden 14 490 nareizigers in Nederland. In totaal ontving dit land het afgelopen jaar twee procent minder asielzoekers en nareizigers dan in 2016 (CBS, 2018a). Hiermee daalde de instroom van vluchtelingen in Nederland voor het tweede jaar op rij. Het aantal asielzoekers was in 2016 minder dan de helft van het aantal mensen dat in 2015 een

eerste asielverzoek indiende. Ook neemt het aantal nareizigers vanaf het vierde kwartaal van 2016 zichtbaar af (SER, 2018). Van de mensen die gedurende de afgelopen jaren in Nederland asiel hebben aangevraagd, komt de grootste groep uit Syrië. Begin 2018 is ruim een kwart (27%) van alle personen in de opvang afkomstig uit dit land. Andere belangrijke asiellanden zijn Eritrea (9%), Irak (9%), Afghanistan (8%) en Iran (7%).

Het kost de volwassen statushouders in Nederland gemiddeld gesproken veel tijd om aansluiting bij de arbeidsmarkt te vinden. Hieraan liggen verschillende factoren ten grondslag, zowel met betrekking tot de migratiegeschiedenis van deze groep, hun arbeidsverleden, de beperkte beheersing van de Nederlandse taal

alsook het bestaan van uiteenlopende culturele aansluitingsproblemen. In aanvulling hierop blijkt eveneens dat het gevoerde beleid in Nederland – ten tijde van de opvang, maar ook later nadat statushouders zich in een gemeente hebben gevestigd – een snelle participatie op de arbeidsmarkt meer dan eens in de weg te staan (De Lange et al., 2017; Odé & Dagevos, 2017).

Een overgrote meerderheid heeft vele maanden na het verkrijgen van een verblijfsdocument nog

geen werk. Uit een recente studie van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, 2018b) blijkt dat niet meer dan elf procent van de volwassen asielzoekers die in 2014 een verblijfsvergunning kregen, tweeënhalf jaar later als werknemer of zelfstandige betaald werk heeft. Wel zijn er duidelijke verschillen naar herkomstland, uiteenlopend van zes procent werkenden bij de Eritreeërs, tot 29 procent bij de Afghanen. Ook voor de groep Syriërs is het beeld verre van gunstig: ruim tien procent van de 18- tot 65-jarigen heeft na tweeënhalf jaar werk in Nederland. Een groot gedeelte van deze statushouders met werk is actief in de horeca (30%) of de uitzendbranche (24%). Volgens het CBS gaat het meestal om een contract voor bepaalde tijd en om deeltijdwerk. Slechts één procent van de werkende statushouders is tweeënhalf jaar na het verkrijgen van een verblijfsvergunning actief als zelfstandige.

Ook blijkt uit deze cohortstudie dat volwassen statushouders tweeënhalf jaar na het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor het overgrote deel een uitkering genieten. Dit is het geval voor bijna 85 procent van deze groep nieuwkomers. In de meeste gevallen gaat het om een bijstandsuitkering. Voor sommige groepen, waaronder de Syriërs en Eritreeërs, ligt dit percentage zelfs op 90 procent. Overigens krijgen vluchtelingen in Nederland pas een bijstandsuitkering wanneer hun asielaanvraag is gehonoreerd en wanneer zij de centrale opvang hebben verlaten.

## **Tekorten in het gevoerde beleid**

Naar het oordeel van de SER is er gedurende de afgelopen jaren veel ten goede veranderd in het gevoerde beleid ten behoeve van asielzoekers en statushouders in Nederland. Aangegeven wordt dat er voor een deel versnelling is gekomen in de uitvoering van een actief beleid om deze groepen te ondersteunen bij het vinden van werk. Zo is er tegenwoordig meer inzet op een snelle en kansrijke uitplaatsing vanuit de opvang, hebben gemeenten veel meer aandacht voor statushouders in de toeleiding naar werk en zien we ook steeds meer voorbeelden waarbij partijen – zowel publiek als privaat – elkaar weten te vinden om gezamenlijk scholings- en werktrajecten te realiseren.

Tegelijkertijd stelt de SER vast dat de beoogde versnelling nog niet op alle onderdelen is gerealiseerd.

De urgentie om blijvend inspanningen te verrichten teneinde de participatie van statushouders te vergroten, is dan ook onverminderd groot. Volgens de SER zijn er echter verschillende belemmeringen – zowel van wetgevende, financiële als beleidsmatige aard – aan te geven die een bredere implementatie van een meer effectieve aanpak in de weg staan. Hieronder bespreken we de onderdelen waar dit betrekking op heeft.

### **Onvoldoende aansluiting tussen opvanglocaties en de gemeenten van uitplaatsing**

Veel statushouders moeten meerdere maanden wachten op huisvesting in een gemeente. Dit gebeurt in de regel in een centrale opvanglocatie (AZC). Het komt echter nog altijd vaak voor dat deze statushouders ver weg van een gemeente van uitplaatsing worden opgevangen, waardoor de start van een traject gericht op integratie vaak te lang op zich laat wachten. Het is voor gemeenten namelijk moeilijk om op grote afstand te starten met gerichte ondersteuning. Als gevolg hiervan komt de ondersteuning pas laat op gang.

### **Inburgering staat los van een breder traject gericht op participatie**

Inburgering in Nederland wordt gezien als een individuele verantwoordelijkheid. De nieuwkomer moet het traject zelf financieren en moet ook zelf op zoek naar een cursusaanbieder. Wel krijgen statushouders het geleende geld voor de financiering van een cursus terug als zij binnen drie jaar aan de inburgeringsplicht voldoen. Gemeenten geven zonder uitzondering aan dat zij momenteel geen mogelijkheden hebben om regie op de verplichte inburgering te kunnen voeren. Dit is nodig om gecombineerde trajecten gericht op taal en participatie aan statushouders te kunnen aanbieden. Benadrukt wordt dat passende bevoegdheden en ruimte voor lokaal maatwerk worden gemist om voldoende vanuit de gemeente te kunnen sturen.

### **Onvoldoende middelen in het kader van de Participatiewet<sup>2</sup>**

Daarnaast stellen de huidige budgetten in het kader van de Participatiewet een grens aan de

mogelijkheden om aanvullende initiatieven voor statushouders te kunnen ontwikkelen. Meer dan de helft van alle gemeenten in Nederland stelt dat de financiële middelen om de arbeidsmarkttoeleiding van statushouders in goede banen te leiden (ruim) onvoldoende zijn (Razenberg & De Gruijter, 2017). Een aanverwant probleem is het tekort dat verband houdt met het grote en stijgende aantal bijstandafhankelijke statushouders. Veruit de meeste gemeenten geven aan dat ze te weinig middelen van de nationale overheid krijgen om de uitkeringen aan deze groep uit te betalen. Zij moeten dan de eigen middelen aanspreken (Binnenlands bestuur, 2017).

### Problemen ten aanzien van de instroom in het onderwijs

Een aanzienlijk deel van de statushouders is niet in staat om direct te werken. Voor veel (jong-) volwassen statushouders is het beroeps- of hoger onderwijs dan ook een logische keuze. Zij kunnen dan een startkwalificatie halen of een diploma waar ze op de arbeidsmarkt iets aan hebben. Toch verloopt dit traject allerm minst zonder problemen, met als gevolg dat veel statushouders niet met een opleiding beginnen of hun onderwijs carrière voortijdig afbreken. Relevant in dit verband is dat er verschillende – zowel wettelijke, logistieke als inhoudelijke – aansluitingsproblemen bestaan tussen inburgering en het regulier onderwijs in Nederland. Noemenswaardig is ook dat de reguliere bekostiging van het beroepsonderwijs niet toereikend is voor het bieden van extra ondersteuning in de vorm van taalontwikkeling en andere studievaardigheden. Evenmin bestaat er landelijke financiering voor het opzetten van voor- of schakeltrajecten. Zonder deze trajecten is de instroom in het beroepsonderwijs voor veel statushouders niet mogelijk gebleken.

### Weinig samenhang en coördinatie op lokaal en regionaal niveau

Een goede samenwerking en afstemming tussen verschillende beleidsmatige en uitvoerende partijen op lokaal en regionaal niveau blijkt evenmin een gemakkelijke opgave. In dit verband wordt er gesproken van een onvoldoende sluitende infrastructuur, waarbinnen partijen elkaar gemakkelijk weten te vinden en van waaruit gezamenlijke initiatieven

worden ontwikkeld. Het is gebleken dat niet alle gemeenten en regio's even ver zijn in het initiëren van gezamenlijke trajecten om de instroom van statushouders op de arbeidsmarkt te ondersteunen. Deels is dit te wijten aan de wettelijke en financiële mogelijkheden die gemeenten hebben om deze gezamenlijke projecten mogelijk te maken. Deels zijn hier andere actoren aan zet. In de praktijk voelen gemeenten, arbeidsmarktintermediairs, onderwijsinstellingen en werkgevers een wisselende urgentie om statushouders te willen ondersteunen op weg naar werk.

## Succesvolle elementen in de ondersteuning van statushouders

---

De genoemde belemmeringen laten onverlet dat er volgens de SER veel initiatieven zijn aan te wijzen, waarbij sprake is van een aanpak die meer rekening houdt met de kansen en mogelijkheden van statushouders. Deze praktijkvoorbeelden verschillen sterk naar focus, ambitieniveau en doelgroep. Toch vinden zij allen plaats vanuit het idee dat statushouders het beste geholpen zijn bij een vroegtijdige en geïntegreerde aanpak. Dit betekent dat deze nieuwkomers zo snel als mogelijk (moeten) worden ondersteund op weg naar maatschappelijke participatie en dat hierbij sprake is van een gecombineerde aanpak, met aandacht voor zowel taal, onderwijs als werk(-ervaring). In wat volgt belichten we concrete elementen uit deze aanpak.

### Integratie vanaf dag één

Gerichte interventies ten behoeve van statushouders in de centrale opvang maken het mogelijk dat vroegtijdig gestart kan worden met een traject gericht op maatschappelijke participatie in de gemeente van uitplaatsing. Goede taalvoorzieningen en mogelijkheden om vrijwilligerswerk te doen, zijn hierin erg belangrijk gebleken. Ook wordt er in Nederland bij de koppeling aan een toekomstige woonplaats rekening gehouden met het arbeidsverleden en de opleiding van statushouders. Met name wanneer de afstand tussen de opvanglocatie en de uitplaatsingsgemeente beperkt is, zien we dat veel Nederlandse gemeenten hun arbeidsmarktbeleid al starten op het moment dat de statushouder nog in de opvang verblijft.

## Taalonderwijs als onderdeel van toeleiding en opleiding

Het starten van een toeleidingstraject naar onderwijs of werk tegelijk met de inburgering betekent veel tijdswinst en biedt de mogelijkheid om het taalonderwijs af te stemmen op het perspectief van de kandidaten. Steeds vaker wordt de periode van inburgering benut om de instroommogelijkheden richting school en de arbeidsmarkt te vergroten. Van daadwerkelijk geïntegreerde trajecten is helaas nog geen sprake. Hiervoor biedt het inburgeringsstelsel onvoldoende mogelijkheden. Wel zien we steeds vaker het ontstaan van parallelle trajecten waarbij tegelijkertijd aan taal en participatie wordt gewerkt.

### Aanvullende ondersteuning en maatwerk

Een succesvolle aanpak door gemeenten is onlosmakelijk verbonden met een aantal aanpassingen in het reguliere aanbod van voorzieningen en instrumenten. Het gaat daarbij vooral om het aanpassen of intensiveren van beschikbare (re-integratie of toeleidings-) instrumenten, het aanbieden van voortrajecten ten behoeve van deelname aan het beroeps- of hoger onderwijs, maatregelen gericht op het actief benaderen van werkgevers (onder andere via matchingevents) en het bieden van langdurige ondersteuning en begeleiding. Gebleken is dat maatwerktrajecten van vitaal belang zijn om statushouders aan scholing en duurzaam werk te helpen.

### Doorlopende ondersteuning

Een goede uitwisseling, afstemming en samenwerking tussen verschillende uitvoerende partijen zijn op lokaal en regionaal niveau geen gemakkelijke opgave gebleken. Toch stelt de SER vast dat er verschillende partijen nodig zijn om een effectieve ondersteuning van statushouders te realiseren. Van grote betekenis hierin is het organiseren van korte lijnen tussen de gemeente als eerste beleidsverantwoordelijke enerzijds en andere partijen in de regio anderzijds. In steeds meer regio's wordt de verbinding gezocht met zowel onderwijsinstellingen als het bedrijfsleven. Deze partijen blijken in toenemende mate bereid om (speciale) faciliteiten voor

statushouders te creëren, zij het dat steun vanuit gemeenten hiervoor vaak onontbeerlijk is.

Zodoende wordt duidelijk dat een vroegtijdig en geïntegreerd aanbod van instrumenten kan leiden tot een meer effectieve ondersteuning van statushouders. Tegelijk moeten we vaststellen dat het realiseren van snelle successen niet voor de hand ligt. Daarvoor is de afstand van veel statushouders tot de arbeidsmarkt te groot gebleken. Alleen door middel van op maat gesneden ondersteuning en langdurige begeleiding kan voorkomen worden dat grote groepen statushouders de aansluiting met de arbeidsmarkt mislopen.

## Perspectieven ten behoeve van een bredere ondersteuning op maat

---

De vele initiatieven in Nederland maken duidelijk welke bouwstenen kunnen bijdragen aan het realiseren van een vroegtijdige en geïntegreerde ondersteuning van statushouders en daarmee aan een meer duurzame arbeidsintegratie van deze groep. Een aantal punten van zorg worden zodoende in toenemende mate opgepakt. Toch moet de SER eveneens vaststellen dat het totaal van deze initiatieven een nogal versnipperd landschap oplevert. Veel initiatieven hebben een projectmatig dan wel tijdelijk karakter. Van een langlopend aanbod van voorzieningen is daarmee onvoldoende sprake. Ook zijn de regionale en lokale verschillen in gekozen aanpak nog altijd groot. Dit leidt ertoe dat statushouders niet overal voor een vergelijkbare ondersteuning en begeleiding in aanmerking komen. Niet in de laatste plaats moeten we vaststellen dat veel initiatieven zich op specifieke groepen statushouders richten dan wel kleinschalig van karakter zijn. Veel statushouders hebben dan ook nog niet kunnen profiteren van een meer effectieve ondersteuning. Het gevolg van dit alles is dat van een optimale benutting van nieuwe inzichten nog onvoldoende sprake is.

Tegelijkertijd wordt duidelijk dat een nog beperkte implementatie van meer effectieve ondersteuning samenhangt met uiteenlopende wettelijke en beleidsmatige factoren. In het onderstaande worden deze benoemd en worden een aantal perspectieven geboden voor het zetten van de benodigde stappen.

Ten behoeve van een vroegtijdige inzet van trajecten gericht op de maatschappelijke participatie van statushouders is het van belang dat gemeenten hiermee al tijdens de opvang van statushouders aanvangen. Gebleken is echter dat deze vroegtijdige start wordt belemmerd door de wijze waarop de opvang is georganiseerd. Gemeenten zien zich vaak gesteld voor statushouders uit verschillende opvangcentra die bovendien vaak op grote afstand van de gemeente van uitplaatsing zijn gevestigd. Een andere organisatie van de opvang, waarbij statushouders vanuit *dedicated* centra binnen de regio worden uitgeplaatst, betekent belangrijke tijds winst in het integratieproces van statushouders.

De wijze waarop de inburgering in Nederland is georganiseerd, betekent dat gemeenten geen invloed kunnen uitoefenen op het inburgeringstraject van de statushouders en de keuze voor een taalaanbieder. Dit leidt ertoe dat er in veel gevallen nog altijd sprake is van gescheiden en volgtijdelijke trajecten, waarbij eerst de taal wordt geleerd en pas daarna aansluiting bij het onderwijs en de arbeidsmarkt wordt gezocht. Aanpassing van de inburgeringswet is nodig om gecombineerde of geïntegreerde trajecten in zowel het onderwijs als de toeleiding naar de arbeidsmarkt mogelijk te maken. Inmiddels heeft de regering vanaf 2020 een verandering in de inburgeringswet aangekondigd. Hiermee wordt in belangrijke mate tegemoetgekomen aan bovenstaande kritiek.

In aanvulling hierop bestaan er zorgen over de beschikbare middelen ten behoeve van integratie- en participatietrajecten voor statushouders. Deze extra ondersteuning is van belang gebleken bij zowel gemeentelijke als regionale initiatieven. In het geval deze op re-integratie gerichte initiatieven hierdoor niet tot stand komen, is het belangrijk hiervoor een oplossing te vinden. Gebleken is namelijk dat alleen door het voeren van maatwerk en aanvullende maatregelen statushouders op effectieve wijze ondersteund kunnen worden. Hiervoor zijn additionele middelen onontbeerlijk.

Een goede samenwerking en afstemming tussen verschillende beleidsmatige en uitvoerende partijen op lokaal en regionaal niveau is evenmin een gemakkelijke opgave gebleken. Er wordt in dit verband gesproken van een onvoldoende sluitende infrastructuur, waarbinnen partijen elkaar

gemakkelijk weten te vinden en van waaruit gezamenlijke initiatieven worden ontwikkeld. Inmiddels zijn er maatregelen genomen ter bevordering van een grotere coördinatie op regionaal niveau. Dit is gebeurd met de komst van de zogenoemde regiocoördinator; een functionaris die in elke regio partijen aan elkaar verbindt om gezamenlijk initiatieven voor statushouders te ontwikkelen. Het versterken, verder uitbouwen en onderhouden van deze regionale verbindingen komt ten goede aan het realiseren van meer gezamenlijke activiteiten in de regio.

## Tot besluit

---

De genoemde perspectieven maken duidelijk dat voor een duurzame arbeidsintegratie van statushouders de inzet van verschillende partijen nodig is. Zowel het Rijk, gemeenten als private en maatschappelijke organisaties hebben hierin een rol te spelen.

Van de Rijksoverheid mag gevraagd worden de wettelijke kaders en regelgeving zodanig in te richten dat zij een meer samenhangend beleid ten aanzien van taal, onderwijs en werk bevorderen. Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor de feitelijke arbeidstoeliding van statushouders. Daarvoor is een doorlopende en op maat gesneden ondersteuning nodig. De verschillen in gekozen aanpak blijken erg groot, waarbij sommige gemeenten kiezen voor de snelste weg naar werk en andere gemeenten meer aandacht hebben voor een meer langdurige ondersteuning en toeleiding naar de arbeidsmarkt. Aanpassingen van bestaande instrumenten zijn in dit verband van belang gebleken om statushouders naar een meer duurzame arbeidsmarktpositie te kunnen begeleiden. Gemeenten kunnen in dit verband meer kennis en ervaringen uitwisselen en onderling samenwerken om de bewezen successen op grotere schaal te benutten.

Niet in de laatste plaats zijn ook werkgevers en werknemers aan zet. Met het toenemen van tekorten op de arbeidsmarkt komen statushouders namelijk steeds nadrukkelijker in beeld bij arbeidsorganisaties. Steeds meer bedrijven stellen zich open voor dit arbeidsaanbod en bieden werkervaringsplaatsen en taalstages aan. De bereidheid om statushouders een kans te bieden kan echter verder

worden vergroot. Van groot belang daarbij is het aangaan van coalities in de regio. Werkgevers kunnen dan samen met anderen instroomtrajecten voor statushouders realiseren. Daarvoor is ook draagvlak op de werkvloer onontbeerlijk. Hierin kunnen zowel vakbonden als personeelsvertegenwoordigers een belangrijke rol spelen.

Alleen wanneer de achterblijvende maatschappelijke participatie van statushouders als een gezamenlijke opgave wordt opgepakt, kan er sprake zijn van een meer sluitende en effectieve aanpak.

*Arend W.M. Odé*  
*Werkgroep Vluchtelingen, SER*

## Noten

1. De Sociaal-Economische Raad adviseert regering en parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociaal-economisch beleid. Ook biedt de SER een platform om sociaal-economische vraagstukken te bespreken. In de SER werken onafhankelijke kroonleden, werkgevers en werknemers samen.
2. Iedereen in Nederland die kan werken maar het op de arbeidsmarkt zonder ondersteuning niet redt, valt onder de Participatiewet. De wet moet ervoor zorgen dat meer mensen werk vinden, ook mensen met een arbeidsbeperking.

## Bibliografie

---

- Binnenlands bestuur. (2017). *Vangnetuitkering participatiewet voor 213 gemeenten*. Geraadpleegd via: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws>.
- CBS. (2018a). *Bijna net zoveel nareizigers als asielzoekers*. Geraadpleegd via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/03/bijna-net-zoveel-nareizigers-als-asielzoekers>.
- CBS. (2018b). *Uit de startblokken. Cohortstudie naar recente asielmigratie*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- De Lange, T., Besselsen, E., Rahouti, S., & Rijken, C. (2017). *Van azc naar een baan*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Odé, A., & Dagevos, J. (2017). Statushouders aan het werk. De moeizame positieverwerving op de arbeidsmarkt en de betekenis van beleidsfactoren. *Mens & Maatschappij*, 92(4), 447-468.
- Razenberg, I., & de Gruijter, M. (2017). *Vluchtelingen aan het werk. Enquête onder gemeenten over arbeidstoeleiding van statushouders*. Utrecht: Kennisplatform Integratie en Samenleving.
- SER. (2018). *Werkwijzer vluchtelingen: aantallen en herkomst*. Geraadpleegd via: <https://www.werkwijzer-vluchtelingen.nl>.