

Aan de woordvoerders integratiebeleid van de vaste  
commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid

**Landelijk Bureau**

Postbus 2894  
1000 CW Amsterdam  
Telefoon (020) 346 72 00  
Helpdesk (020) 346 72 50  
Fax (020) 617 81 55  
www.vluchtelingenwerk.nl  
info@vluchtelingenwerk.nl

betreft AO Inburgering en integratie op 4 juli a.s.

datum 28 juni 2018

ons kenmerk O.2.2.18-137.EL

Geachte woordvoerder,

Voor het Algemeen Overleg 'Inburgering en integratie' op 4 juli a.s. wil VluchtelingenWerk Nederland u graag de volgende input meegeven. Onze input heeft betrekking op de volgende onderwerpen die zijn geagendeerd of nog worden verwacht.

- De evaluatie Wet inburgering 2013 'Systeemwereld versus leefwereld' van 27 juni jl..
- De brief met de hoofdlijnen van een nieuw inburgeringstelsel als uitwerking van de integratieparagraaf in het regeerakkoord (nog verwacht).
- De brief 'Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt' (VIA 29544-821) van 30 maart jl.

**Evaluatie Wet inburgering 2013**

Nergens is het inburgeringsbeleid zo vaak gewijzigd als in Nederland, maar desondanks blijven de resultaten teleurstellend. De vele beleidswijzigingen geven ons inziens veeleer blijk van politiek wensdenken dan van realistische doelstellingen die zijn gebaseerd op feiten en onderzoek. De respondenten in de Beleidsdoorlichting<sup>1</sup> onderschrijven deze mening: *“De vele wijzigingen waren vaak niet empirisch onderbouwd, maar vooral ingegeven door ideologische argumenten onder andere met betrekking tot marktwerking en eigen verantwoordelijkheid. Als gevolg van ‘politiek ongeduld en experimenteerdrift’ heeft het beleid in feite geen tijd gekregen om zijn werking te laten zien. Op het moment dat het systeem goed liep (voor 2013), werd het stelsel weer gewijzigd.”*

Vanaf nu kan men zich mede door het evaluatierapport echter baseren op feiten en hopelijk vormen deze de basis voor de politieke discussie over het nieuwe inburgeringsstelsel.

<sup>1</sup> Beleidsdoorlichting artikel 13, Integratie en Maatschappelijke Samenhang (30982-31), Bijlage “Synthesestudie beleidsdoorlichting integratiebeleid” (pag.91), Regioplan (2016).

VluchtelingenWerk vindt het onverantwoord dat er destijds zo'n groot risico is genomen met de inburgering van nieuwkomers in ons land en dat er veel te laat, te traag en te voorzichtig is ingegrepen<sup>2</sup>. Daarnaast is er onvoldoende geanticipeerd op de toename van het aantal asielzoekers/vluchtelingen in 2015/2016, waardoor lange wachttijden rond de inburgeringsexamens konden ontstaan.

Het gevolg van dit 'politieke experiment' is een grote verspilling van geld en expertise en een gebrekkige start van nieuwkomers in onze samenleving. Het laatste heeft ongetwijfeld consequenties voor hun verdere integratie en participatie. Het zou daarom niemand moeten verbazen dat vluchtelingen mede hierdoor moeilijker aan het werk komen.

### **Huidige inburgeringsstelsel**

Inburgeringsplichtige vluchtelingen willen graag de taal leren. Dit blijkt ook uit de VluchtelingenWerk Integratie Barometer 2018<sup>3</sup>. Zij zouden hierbij echter meer steun willen ontvangen van de overheid. De overheid heeft dit in 2013 echter bewust achterwege gelaten en de gevolgen hiervan eenzijdig bij de nieuwkomers neergelegd. Zij worden persoonlijk geconfronteerd met de consequenties van het feit dat zij (vooral de eerste jaren) volledig aan hun lot zijn overgelaten en als kwetsbare prooi met een groot bedrag (lening van 10.000,- euro) de vrije markt op zijn gestuurd.

Door een gebrek aan goede voorlichting of zelfs soms misleiding zijn sommige vluchtelingen op een verkeerde cursus terecht gekomen en hierdoor hebben ze veel kostbare tijd en geld verspild. Dit wordt hen door DUO aangerekend en als verwijtbaar geacht. Deze mensen komen nu in de knel met hun inburgeringstermijn, krijgen boetes opgelegd, moeten hun lening terugbetalen en komen niet in aanmerking voor een permanent verblijfsrecht of het Nederlanderschap. Ook zijn de inspanningseisen die gelden voor ontheffing buitenproportioneel en vormen deze een onnodige verspilling van geld, tijd, motivatie en examencapaciteit.

- *Verbeter zoveel mogelijk aan de huidige inburgering, want dat kan nog verschil maken voor de vluchtelingen uit 2015 en 2016.*
- *Ga coulant om met diegenen die (buiten hun schuld) een verkeerd traject hebben gekozen en nu in de knel komen.*
- *Maak een eind aan de vele verplichte, onnodige examenpogingen bij ontheffing.*

<sup>2</sup> Pas in de loop van 2017 is de informatie voor de nieuwkomers (deels) vertaald en pas op 1 juli a.s wordt de toegezegde beleidswijziging (brief van 11 oktober 2016) ingevoerd voor het stimuleren van het behalen van een hoger taalniveau (staatsexamen).

<sup>3</sup> Zie: <https://www.vluchtelingenwerk.nl/persbericht/vluchtelingenwerk-integratiebarometer-2018-inburgeringsbeleid-meer-obstakel-dan>

## **Toekomstige inburgeringsstelsel: naar een realistisch en effectief inburgeringsbeleid**

Het belang van inburgering voor de nieuwkomers en de samenleving en de bijdrage die het kan leveren aan de integratie is evident. De aandacht lijkt de afgelopen jaren echter vooral te zijn uitgegaan naar de sancties en niet naar verbetering van de inburgering. Wezenlijk is de vraag welke nieuwkomer het kabinet en uw commissie zelf voor ogen heeft als uitgangspunt voor het toekomstige beleid: de goedwillende overgrote meerderheid of de onwillige kleine minderheid, die weigert om mee te doen?

Voor een realistische en effectieve inburgering is het van groot belang dat bij het nieuwe stelsel gebruik wordt gemaakt van relevante onderzoeken, feiten en ervaringen. VluchtelingenWerk is daarom erg te spreken over de voorbereiding van de 'Veranderopgave inburgering'. Het ministerie van SZW heeft hier wetenschappers en vele stakeholders bij betrokken en zo de nieuwste wetenschappelijke inzichten gecombineerd met de kennis en ervaringen uit de praktijk. Van begin af aan was iedereen zeer gemotiveerd om input te leveren voor een beter inburgeringsstelsel. Dat willen zeggen een realistisch en effectief stelsel dat veel langer stand kan houden dan een enkele kabinetsperiode.

- *Maak gebruik van deze betrokkenheid en zet bovengenoemde werkwijze voort bij de verdere uitwerking en voorbereiding van het nieuwe inburgeringstelsel.*
- *Maak hierbij gebruik van de lessen uit de diverse inburgeringstelsels: evaluatie, onderzoeken en praktijkervaring.*

### Regierol gemeenten

Zolang er geen inburgering heeft plaats gevonden, mag van vluchtelingen niet worden verwacht dat ze daarvoor de volledige verantwoordelijkheid dragen. VluchtelingenWerk vindt het daarom verstandig om de regie voor inburgering weer bij gemeenten te leggen. Volgens ons kunnen alleen gemeenten:

- ervoor zorgen dat intensieve en persoonlijke begeleiding wordt geboden, die noodzakelijk is bij het volgen van een inburgeringstraject;
- verantwoordelijkheid nemen voor een uitgebreide intake op basis waarvan individueel maatwerk wordt geboden met passende duale en geïntegreerde trajecten<sup>4</sup>; inburgering samen met werk en/of opleiding;
- afspraken maken met aanbieders over (de kwaliteit van) de trajecten/cursussen en deze bewaken;
- de uitvoering van verschillende wetten, regelingen en budgetten combineren.

### Landelijke kaders

Voor 2013 werd de gemeentelijke regie bij inburgering echter vaak niet goed ingevuld en de (lage) prijs van trajecten was vaak doorslaggevend. Ook de huidige betrokkenheid van

<sup>4</sup> 'Geïntegreerd' wil zeggen inburgering in combinatie met het volgen van een beroepsopleiding. 'Duaal' betekent een traject met naast inburgering een (taal) stage, vrijwilligerswerk of betaald werk.

gemeenten bij inburgering, laat zien dat een goed lokaal inburgeringsbeleid niet vanzelfsprekend is. De kansen voor een succesvolle integratie mogen naar onze mening echter niet afhangen van de gemeente waarin men toevallig wordt gehuisvest. Uit het oogpunt van rechtsgelijkheid vindt VluchtelingenWerk dit onwenselijk, temeer daar vluchtelingen hun woonplaats niet zelf kunnen kiezen.

In haar recente Signalering 'Vuchtelingen en werk' (pag. 8)<sup>5</sup> zegt de SER: *"Een risico dat zich in de praktijk manifesteert, is het grote verschil in aanpak tussen gemeenten. Er bestaat niet alleen onderscheid in beleidsaanpak -wat een logisch gevolg is van het decentralisatiebeleid- maar ook in de kwaliteit van de geboden ondersteuning aan statushouders. Naar het oordeel van de raad bieden de plannen van het kabinet voor een andere invulling van het inburgeringsbeleid mogelijkheden om landelijke kwaliteitseisen aan de invulling van duale en geïntegreerde trajecten te stellen."*

Het SCP<sup>6</sup> constateert het volgende: *"Voor veel statushouders betekent een snelle toeleiding tot de arbeidsmarkt dat ze blijvend zijn aangewezen op minder aantrekkelijke banen. Voor veel statushouders is het beter om eerst te focussen op het Nederlandse onderwijs."* Gemeenten zouden ons inziens meer moeten focussen op duurzame uitstroom uit de uitkering door te investeren in trajecten voor vluchtelingen, die zich op langere termijn terugverdienen.

- *Zorg voor duidelijke landelijke (kwaliteits-) kaders voor de invulling van de gemeentelijke regie bij inburgering en voor hun inzet op duurzame arbeids-participatie.*

#### Institutionele markt

In het nieuwe stelsel moet wat ons betreft de verantwoordelijkheid voor inburgering worden gedeeld: nieuwkomers hebben de plicht om een zo hoog mogelijk taalniveau te behalen en de overheid heeft de plicht om dit te faciliteren.

De verantwoordelijkheid voor de inkoop van trajecten/cursussen maakt wat ons betreft deel uit van de gemeentelijke regie. Gemeenten kunnen immers voorwaarden stellen aan het aanbod en de kwaliteit ervan bewaken. Ingrijpen in de huidige vrije markt lijkt ons dan onnodig, want het kaf zal hierdoor van het koren worden gescheiden. Met een institutionele markt kan een passend en veelzijdig aanbod blijven bestaan, maar dat is dan wel van goede kwaliteit. De monopolie-postie van ROC's bij inburgering is in 2007 juist beëindigd, omdat er onvoldoende maatwerk mogelijk was.

- *Zorg voor individueel maatwerk met duale of gecombineerde trajecten.*
- *Laat gemeenten inkopen op de vrije markt op basis van kwaliteit en een selectie van preferente aanbieders.*

<sup>5</sup> 'Vuchtelingen en werk - een nieuwe tussenbalans' - SER Signalering 18/05, mei 2018.

Zie: [https://www.ser.nl/~media/db\\_adviezen/2010\\_2019/2018/vluchtelingen-en-werk.ashx](https://www.ser.nl/~media/db_adviezen/2010_2019/2018/vluchtelingen-en-werk.ashx)

<sup>6</sup> In een artikel in de Volkskrant van 23 juni jl.. Zie: <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/meer-actie-nodig-voor-integratie-van-syriers-vijf-aandachtspunten-voor-beleid~b3895599/>

### Een realistisch en haalbaar taal- of opleidingsniveau

Laat vluchtelingen de taal op een zo hoog mogelijk individueel haalbaar niveau leren. Het voorstel van het kabinet om generiek niveau B1 verplicht te stellen, past ons inziens niet bij de noodzaak van individueel maatwerk en is bovendien niet realistisch. Wat wel werkt is om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de achtergrond, omstandigheden, capaciteiten en ambities van de vluchteling; de een is gebaat bij veel leren in de praktijk en een ander bij een intensief fulltime onderwijstraject. Combineer de inburgering met activiteiten die gericht zijn op arbeidsparticipatie, dus duale of geïntegreerde trajecten. Daarmee snijdt het mes aan twee kanten: de beheersing van de taal wordt aantoonbaar verbeterd en men kan sneller aan de slag.

Verder zou het aantal ontheffingen omlaag kunnen door moeilijk of langzaam lerende cursisten een traject aan te bieden dat aansluit bij hun leefwereld en waarmee zij zoveel mogelijk vorderingen kunnen maken. Dat wil zeggen een traject met gebruik van de dagelijkse woordenschat en praktijkactiviteiten, maar zonder al te veel theorie en grammatica. Met dergelijke trajecten kan de kans op het leveren van een zinvolle bijdrage aan onze samenleving worden vergroot. In de brief van minister Koolmees van 22 juni jl. 'De kans om scheidslijnen te overbruggen' lezen we "*dat werk bij inburgering centraal komt te staan en voor wie betaald werk nu nog een brug te ver is, zorgen we ervoor dat inburgering gericht is op zelfredzaamheid in het maatschappelijke verkeer.*" Gemeenten bepalen individueel welke termijn geldt, waarbij de afronding van het inburgeringstraject afhangt van het gekozen traject en de persoonlijke capaciteiten en omstandigheden van de nieuwkomer/vluchteling.

- *Maak individueel maatwerk mogelijk: trajecten en termijnen kunnen verschillen en combineer trajecten zoveel mogelijk met een opleiding of toeleiding naar de arbeidsmarkt.*

### Voorzieningen in natura of 'ontzorgen'

De Participatiewet (ex art. 57) kent weliswaar de mogelijkheid om bijstand in natura uit te keren, maar alleen na een individuele toets waaruit blijkt dat de bijstandsgerechtigde zonder hulp niet in staat is tot een verantwoorde besteding van zijn of haar bestaansmiddelen. Een generieke maatregel voor alle vluchtelingen is ons inziens niet toegestaan, ook niet als de wet zou worden gewijzigd. Dit zou namelijk in strijd zijn met de gelijke behandeling waar vluchtelingen recht op hebben.

Dat neemt niet weg dat VluchtelingenWerk voor een zeer beperkt aantal vluchtelingen wel voordelen ziet in het 'ontzorgen'. Namelijk voor degenen die hun weg (nog) niet weten te vinden in onze bureaucratie en het Nederlandse betalingsverkeer en die een grote kans hebben om in financiële problemen te komen.

Ons inziens zou het daarbij moeten gaan om een vrijwillig aanbod, niet alleen voor vluchtelingen en alleen na een individuele beoordeling. Een voorziening in natura betekent verder geen financiële achteruitgang ten opzichte van de dan geldende

uitkeringsnorm en de voorziening wordt voor een zo kort mogelijke periode aangeboden. Deze periode wordt gebruikt voor intensieve begeleiding/training om z.s.m. financiële redzaamheid te bereiken.

- *Biedt voorzieningen in natura alleen aan op individuele en vrijwillige basis en voor een zo kort mogelijke periode.*

### **Verdere integratie op de arbeidsmarkt**

VluchtelingenWerk onderschrijft het belang dat de minister in de Kamerbrief 'Verdere integratie op de arbeidsmarkt' (VIA) toekent aan het hebben van werk: *“werk krijgt bij mij een centrale plek in het integratie- en inburgeringsbeleid”*.

Vluchtelingenwerk plaatst de VIA-brief in het verlengde van de WRR policybrief over statushouders<sup>7</sup> met belangrijke adviezen om te voorkomen dat de werkloosheid onder de huidige statushouders op een zelfde hoog niveau komt als onder voorgaande groepen. Dat die extra inzet noodzakelijk is, laten recente CBS-cijfers<sup>8</sup> zien waaruit blijkt dat de arbeidsparticipatie van statushouders die na 2014 zijn toegelaten tot Nederland nog gering is, namelijk 11%. En ook de SER-signalering (zie noot 5) waarin de SER constateert dat er veel activiteiten zijn ontplooid maar dat er onvoldoende regie en coördinatie is waardoor versnippering is ontstaan.

Op uitnodiging van de minister participeert VluchtelingenWerk in de 'Taskforce Werk en Integratie' en in zijn werkgroepen. Hiermee geeft VluchtelingenWerk invulling aan de door de minister gevraagde “stevige bijdrage” van alle betrokken stakeholders aan de integratie op de arbeidsmarkt en aan de hiervoor genoemde veranderopgave inburgering.

VluchtelingenWerk waardeert de inzet waarvan de minister blijk geeft in zijn VIA-brief. Wij geven hierna aan welke elementen wij bijzonder waarderen, stellen een aantal kritische vragen en bepleiten tot slot meer aandacht voor ondernemerschap

### **Positieve elementen van de aanpak**

De minister streeft zoveel mogelijk naar vernieuwende, evidence based aanpakken waarvan de meest kansrijke vervolgens ‘breed worden uitgerold’. Wij zien een heel aantal positieve elementen in deze aanpak. Bijvoorbeeld het expliciet opnemen van statushouders als doelgroep en het realisme dat het bevorderen van de arbeidsparticipatie van de VIA-doelgroepen een kwestie van lange adem is. Ook zijn wij blij met de combinatie van werken en leren en de bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen met een complexe multiproblematiek.

7 'Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten', WRR, 2014

8 'Uit de startblokken', Cohortstudie naar recente asielmigratie, CBS, 2018.

## Vraagtekens

VluchtelingenWerk heeft ook vraagtekens bij een aantal onderdelen van de VIA-aanpak:

### a. samenhang en coördinatie

De SER constateert in zijn signalering dat de vele initiatieven die zijn ontwikkeld nog te veel op zich staan. De SER bepleit dan ook versterking van de coördinatie en regie op regionaal niveau en dat een "drietal elementen in aanmerking komen voor vastlegging in een landelijk kwaliteitskader voor het ondersteuningsaanbod van gemeenten, te weten: een aanpak die vroegtijdig, gecombineerd en doorlopend is".

*VluchtelingenWerk onderschrijft deze adviezen mits zij onbureaucratisch worden georganiseerd. Dat zou kunnen via monitoring en onderzoek, een goede organisatie van het uitwisselen van good practices en streven naar eenduidig beleid per arbeidsmarkt-regio. Dat laatste is ons inziens het antwoord op een coördinatievraagstuk dat met VIA is verbonden; namelijk dat gemeenten beleidsvrijheid hebben en houden om het beleid vorm te geven op basis van de Participatiewet, waardoor te veel versnippering ontstaat.*

### b. middelenvraagstuk

De minister maakt € 10 miljoen vrij voor het ontwikkelen van eerdergenoemde aanpakken, die de "samenleving aantoonbaar meer opleveren dan kosten".

De VIA-aanpak is ons inziens een inhoudelijk wenselijke langetermijnaanpak waaraan we graag meewerken, maar is het reëel te denken dat het werkt zonder uitzicht op meer financiële middelen voor de praktische uitvoering door hoofduitvoerders, met name gemeenten?

*VluchtelingenWerk bepleit derhalve het vrijmaken van extra financiële middelen om de vernieuwende aanpakken niet alleen te ontwikkelen maar ook uit te voeren. Zoals de minister aangeeft: de arbeidsintegratie van statushouders is een kwestie van lange adem.*

### c. Is de VIA-aanpak voldoende toegespitst?

De minister verbindt in zijn brief de VIA-aanpak terecht met de krapte op de arbeidsmarkt. Kansen benutten waar mogelijk. Ook VluchtelingenWerk wordt dagelijks benaderd door werkgevers die op zoek zijn naar vluchtelingen/werknemers. Wij ondersteunen zowel werkgevers als vluchtelingen met raad en daad, participeren in sectorale- en gemeentelijke projecten, voeren voor het vierde jaar op rij het programma 'Vluchtelingen investeren in participeren' uit en organiseren samen met werkgevers meet & greet bijeenkomsten, onlangs nog met de Hiltongroep.

We merken dat werkgevers langzamerhand beseffen dat het in dienst nemen van vluchtelingen niet een-twee-drie het personeelstekort oplost, maar in de regel extra werk betekent vanwege inwerken, communicatie en begeleiding.

We ervaren in onze contacten met zowel werkgevers als werknemers dat de kanalen

waarlangs zij met elkaar in contact moeten komen niet optimaal functioneren. Er is sprake van een mismatch.

*In VIA wordt een uitgebreider programma opgenomen voor evidence based aanpakken die naast de publieke arbeidsbemiddeling kunnen functioneren, zowel van marktpartijen, initiatieven van het maatschappelijk middenveld als initiatieven van statushouders.*

### **Ondernemerschap**

Ondernemerschap is geen onderwerp in de VIA-brief. VluchtelingenWerk heeft onlangs onderzoek laten verrichten naar ondernemerschap onder statushouders<sup>9</sup>

Ondernemerschap is en blijft een populaire en aantrekkelijke integratieroute zo blijkt, zowel voor de statushouder als voor de Nederlandse samenleving, maar er zijn de nodige barrières te overwinnen. Die zijn alleszins te overwinnen zo blijkt, de aanbevelingen in het rapport zijn concreet en praktisch uitvoerbaar zonder dat dat veel extra middelen vereist.

*Ondernemerschap verdient als integratieroute net zoveel aandacht als de onderwerpen in de VIA-brief. Het ondernemerschap wordt daarom alsnog opgenomen als onderwerp in de VIA-brief of het wordt zelfstandig onderwerp van beleid dat van Rijkswege de nodige aandacht krijgt en wordt gestimuleerd.*

Wij hopen dat u onze inbreng wilt betrekken bij uw overleg met de minister.

Met vriendelijke groet,



Dorine Manson,  
Bestuursvoorzitter

<sup>9</sup>Onderzoek naar ondernemerschap onder statushouders', Lysias consulting group in opdracht van VluchtelingenWerk Nederland, april 2018 (zie bijlage bij deze brief).