

Visie op arbeidsparticipatie



'... het zal duidelijk zijn dat integratie van vluchtelingen in de economie van het land waar zij nu verblijven steeds meer hét antwoord wordt op vluchtelingenproblemen. [Deze dingen] vormen de basisvoorwaarden voor assimilatie: een status, de mogelijkheid zich te hervestigen, een huis, de kans op een baan.'

Van Heuven Goedhart, Nobelprijs dankrede 1955

Visie op arbeidsparticipatie



Inhoud

Inleiding	5
1 Context	8
1.1 Juridisch kader	8
1.1.1 Vluchtelingen en toegang tot de arbeidsmarkt	8
1.1.2 Asielzoekers en toegang tot de arbeidsmarkt	10
1.1.3 Conclusie	11
1.2 Beleid en praktijk	12
1.2.1 Visie van de overheid	12
1.2.2 Uitvoering in de gemeente	14
1.2.3 Maatschappelijke initiatieven	15
1.3 Trends en ontwikkelingen	16
1.4 Onderzoek	28
2 Visie op arbeidsparticipatie	23
2.1 Onze principes	23
2.1.1 Duurzame bescherming	25
2.1.2 De vluchteling centraal	25
2.1.3 Emancipatie	26
2.1.4 Noodzaak maatschappelijk draagvlak	26
2.1.5 Sneller integratieproces door parallelle benadering	26
2.1.6 Ruimte voor verschillen	26
2.1.7 Aansluiting bij de vraag	27
2.2 Effectieve arbeidsparticipatie	28
2.2.1 Doorbreek beknellende regels tijdens asielprocedure	28
2.2.2 Laat gemeenten specifiek beleid voeren	29
2.2.3 Herontwerp gezamenlijk het proces van toeleiding naar werk	29
2.3 Onze inzet	30
2.3.1 Uitgangspunten	31
2.3.2 Werkwijze	30

Inleiding

De missie van VluchtelingenWerk Nederland luidt als volgt:

'VluchtelingenWerk Nederland is een onafhankelijke, breed samengestelde professionele organisatie die zich op basis van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en met vele vrijwilligers inzet voor de bescherming van asielzoekers en vluchtelingen door persoonlijke steun en belangenbehartiging bij hun toelating, opvang en maatschappelijke participatie, primair in Nederland.'

Uit deze missie volgt een aantal inhoudelijke uitgangspunten. Voor veel vluchtelingen in Nederland is integratie de enige duurzame oplossing. Voor het bieden van duurzame bescherming dienen beleid en praktijk gericht te zijn op het behoud van veerkracht van vluchtelingen en het bevorderen van hun kansen in de samenleving. Integratie van vluchtelingen komt tot stand via participatie, communicatie en emancipatie, en is volgens VluchtelingenWerk Nederland een tweezijdig proces: niet alleen de eigen inspanning van vluchtelingen is hierbij noodzakelijk, maar ook die van de samenleving. Wet- en regelgeving moeten de toegang tot scholing, arbeid en samenleving bevorderen. Instellingen moeten toegankelijk zijn voor vluchtelingen.



Onderdeel van de inzet ten behoeve van integratie van vluchtelingen is het bevorderen van sociaal-economische participatie, of anders gezegd: het vinden van geschikt onderwijs of opleiding en/of een passende plek op de arbeidsmarkt. Ook uit regelmatig onderzoek in opdracht van VluchtelingenWerk Nederland (VluchtelingenWerk IntegratieBarometers van 2005 tot 2014) blijkt dat de arbeidsmarktpositie van vluchtelingen kwetsbaar is en blijft. De uitdaging is dan ook om de arbeidsparticipatie van vluchtelingen aanzienlijk en duurzaam te vergroten zodat zij niet meer uitkeringsafhankelijk zijn, of blijvend genoeg moeten nemen met een positie aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

In dit document werken wij onze visie op de arbeidsparticipatie van vluchtelingen verder uit. Het maakt onderdeel uit van een serie visiedocumenten van VluchtelingenWerk Nederland.

De visie verbindt de missie met de uitvoering. In een werkveld dat gedomineerd wordt door incidenten en actualiteit biedt het visiedocument context, uitgangspunten en handvatten voor de vereniging en haar medewerkers bij het maken van (strategische en operationele) keuzes. In dit document leggen we die keuzes dus niet in concreto vast. De visie die in dit document is neergelegd geeft houvast en richting aan degenen die in de dagelijkse praktijk geconfronteerd worden met de vragen: Wat vinden we? En waarom? Wat doen we wel en niet?

Opbouw

Dit document is als volgt opgebouwd.

Hoofdstuk 1 gaat over de context die van invloed is op de arbeidsparticipatie van vluchtelingen. Hier komt de toepasselijke wet- en regelgeving aan de orde; de visie van de overheid en de wijze waarop het arbeidsmarktbeleid voor vluchtelingen in de praktijk wordt vormgegeven. Ook geven we een kort overzicht van trends, ontwikkelingen en onderzoek op het gebied van arbeidsparticipatie.

Na deze beschrijving van de omgevingsfactoren komen we in hoofdstuk 2 toe aan de visie van VluchtelingenWerk Nederland op arbeidsparticipatie van vluchtelingen, en aan onze inzet en werkwijze.

Overigens wordt in deze tekst met 'hij' ook 'zij' bedoeld, aangezien vluchtelingen zowel mannen als vrouwen zijn.

1 Context

1.1 Juridisch kader

In deze paragraaf schetsen wij kort het juridisch kader waarbinnen arbeidsparticipatie plaatsvindt, zowel op internationaal en Europees niveau als op nationaal niveau. In subparagraaf 1.1.1 wordt de juridische context voor vluchtelingen geschetst en komt de arbeidsrechtelijke positie van statushouders aan bod. Subparagraaf 1.1.2 gaat over de arbeidsrechtelijke positie van asielzoekers die nog in procedure zijn.

1.1.1 Vluchtelingen en toegang tot de arbeidsmarkt

Internationale verdragen

Vluchtelingenverdrag

Artikelen 17 tot en met 19 van het Vluchtelingenverdrag gaan over het recht om loonarbeid te verrichten en om als zelfstandige of in een vrij beroep te werken. Lidstaten hoeven vluchtelingen niet automatisch toegang tot de arbeidsmarkt te verlenen. Slechts in bepaalde gevallen of omstandigheden zijn de lidstaten hiertoe verplicht. Een lidstaat hoeft het recht op loonarbeid pas aan een vluchteling te verlenen indien hij bijvoorbeeld drie jaar rechtmatig verblijf heeft gehad in de betreffende lidstaat. Het recht op arbeid als zelfstandige en het recht op een vrij beroep zijn facultatieve bepalingen: lidstaten mógen deze rechten aan vluchtelingen toekennen.

Als toegang tot de arbeidsmarkt echter eenmaal is verleend, dienen vluchtelingen ingevolge artikel 24 onder dezelfde omstandigheden arbeid te kunnen verrichten als de onderdanen van het land.

Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten

Een ieder heeft het recht op arbeid, aldus artikel 6 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten. Ook statushouders vallen onder het begrip 'een ieder'. Statushouders kunnen het recht op arbeid uit dit Verdrag echter niet inroepen voor een rechter. De bepalingen fungeren als interpretatief instrument voor een rechter bij de uitleg van nationaal recht. Naast het recht op arbeid zijn er ook bepalingen terug te vinden in dit Verdrag die richting geven aan het werkgelegenheidsbeleid van lidstaten. Zo dient Nederland passende maatregelen te nemen om te waarborgen dat een ieder de mogelijkheid krijgt om in zijn of haar onderhoud te voorzien door middel van vrijelijk gekozen of aanvaarde werkzaamheden.

Europees recht

Definitierichtlijn

De Definitierichtlijn bevat gunstiger bepalingen dan het Vluchtelingenverdrag. In tegenstelling tot hetgeen het Vluchtelingenverdrag bepaalt hebben statushouders ingevolge artikel 26 lid 1 van de richtlijn onmiddellijk na vergunningverlening toegang tot de arbeidsmarkt en zijn de bepalingen over het recht op arbeid als



zelfstandige en vrije beroepen niet facultatief van aard. Bovendien kent de Definitierichtlijn een ruimere toepassing: de richtlijn spreekt van 'personen die internationale bescherming genieten' en niet alleen van vluchtelingen. De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat statushouders kunnen rekenen op vergelijkbare arbeidsvoorzieningen als die welke voor eigen onderdanen gelden.

Gezinsherenigingsrichtlijn

De gezinsleden mogen net als de statushouder werken. Het recht op arbeid voor gezinsleden is terug te vinden in artikel 14 van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Nederland maakt geen gebruik van de in dit artikel neergelegde bevoegdheid om het recht op arbeid van gezinsleden van statushouders tijdelijk (lees: maximaal twaalf maanden) te beperken.

Europees Sociaal Handvest

Andere bepalingen die gaan over sociaal-economisch beleid zijn te vinden in het Europees Sociaal Handvest. Volgens artikel 1 van dit Verdrag dient Nederland zijn sociaal en economisch beleid zo in te richten dat het volledige werkgelegenheid nastreeft. Op deze wijze waarborgt Nederland het recht op arbeid. Ook dit Verdrag kan niet worden ingeroepen in de Nederlandse rechtspraak.

Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie

Een laatste Europeesrechtelijke rechtsbron is het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Het recht om te werken is terug te vinden in artikel 15 lid 1 en de vrijheid van het ondernemerschap in artikel 16.

Gemeenschappelijke basisprincipes voor integratiebeleid

In 2005 stelde de Europese Unie het Kader voor de integratie van onderdanen van derde landen in de Europese Unie vast, onderdeel van een gemeenschappelijke agenda voor integratie. Principe nummer 3 luidt: 'Werkgelegenheid is een cruciaal onderdeel van het integratieproces en het is van essentieel belang voor de participatie van immigranten, voor de bijdrage van immigranten aan de samenleving in het gastland, en voor het zichtbaar maken van deze bijdragen'. De basisprincipes zijn niet bindend, maar vormen aanbevelingen voor het door de nationale overheden te bepalen beleid.

Nationaal recht

Een groot aantal van de hierboven genoemde internationale en Europese beginselen en regels is in nationale wetgeving nader uitgewerkt, namelijk in:

- de Wet arbeid vreemdelingen (hierna: Wav);
- het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (hierna: BuWav);
- de Regeling uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2014 (hierna: RuWav).

Een statushouder heeft vrije toegang tot de arbeidsmarkt, zo blijkt uit artikel 4 lid 2 sub c Wav in samenhang met artikel 1c BuWav. Een statushouder kan niet alleen een functie in loondienst vervullen, maar ook kiezen voor zelfstandig ondernemerschap. Ook kan hij werkervaring opdoen of stage lopen. Statushouders zijn tot slot vrij om in Nederland vrijwilligerswerk te verrichten; hiervoor is geen vrijwilligersverklaring nodig.



Ook de rechten en verplichtingen die volgen uit de Participatiewet zijn van belang voor de arbeidsparticipatie van vluchtelingen. Zie hierover meer in paragraaf 1.2.

Nederland maakt bij het recht op arbeid geen onderscheid tussen vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten.

1.1.2 Asielzoekers en toegang tot de arbeidsmarkt

Europees recht

Volgens artikel 15 lid 1 van de Opvangrichtlijn moeten de lidstaten asielzoekers toegang geven tot hun arbeidsmarkt nadat zij maximaal negen maanden in procedure hebben gezeten.

Op grond van artikel 15 lid 3 van de Opvangrichtlijn mag de toegang tot de arbeidsmarkt niet in tijd beperkt worden. Een asielzoeker heeft ook toegang tot kortdurend werk na een negatieve beslissing op het asielverzoek, zolang er een beroepsprocedure loopt en er sprake is van schorsende werking. Een eenmaal verleende toegang tot de arbeidsmarkt moet doorlopen tijdens de beroepsprocedure.

Nationaal recht

Volgens Nederlands recht mag een asielzoeker onder voorwaarden in Nederland gaan werken als hij zes maanden in procedure is. Hier is wel een tewerkstellingsvergunning voor nodig.

Nederland lijkt hiermee te voldoen aan de Europese regel dat na negen maanden toegang tot de arbeidsmarkt moet worden gegeven.¹ Asielzoekers mogen alleen kortdurend werk verrichten, namelijk maximaal vierentwintig weken binnen een periode van twaalf maanden. Voor deze korte arbeidsduur is gekozen om het opbouwen van WW-rechten te voorkomen. Bij de afgifte van de tewerkstellingsvergunning zal niet worden getoetst of sprake is van verdringing van nationaal arbeidsaanbod.

Een en ander is geregeld en uitgewerkt in artikel 2a BuWav en paragraaf 29 Uitvoeringsregels horende bij de RuWav.

Het is de vraag hoe de Nederlandse beperking van vierentwintig weken arbeid in een tijdsbestek van tweeënvijftig weken moet worden begrepen in het licht van de Europese regels. Die schrijven immers voor dat de arbeid niet in tijd beperkt mag worden.

Asielzoekers mogen op grond van artikel 1a BuWav ook vrijwilligerswerk doen. Hiervoor geldt niet de eis dat zij zes maanden in procedure moeten zijn. Er is ook geen tewerkstellingsvergunning vereist. Het UWV toetst of echt sprake is van vrijwilligerswerk. De criteria daarvoor zijn dat het werk gebruikelijk onbetaald is, dat de betreffende organisatie waarbij of voor wie het vrijwilligerswerk wordt verricht geen winstoogmerk heeft en dat deze organisatie een algemeen maatschappelijk belang dient.

Voor stages gelden in principe dezelfde regels als voor werk. Asielzoekers mogen dus pas nadat zij zes maanden in procedure zitten stage lopen, mits zij een tewerkstellingsvergunning hebben. Voor asielzoekers die gebruik maken van COA-opvang hoeft een werkgever gelet op artikel 1g sub a BuWav geen tewerkstellingsvergunning aan te vragen als zij tewerk worden gesteld in het kader van een beroepsopleiding of HBO/WO-opleiding. Er is ook een vrijstelling van de tewerkstellingsvergunningplicht voor werkgevers die jonge vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf in het kader van hun opleiding verplichte stage laten lopen (zie artikel 1f sub c BuWav). Voorwaarden zijn dat de stage essentieel is voor de opleiding, dat de leerling voor zijn of haar achttiende verjaardag aan de opleiding is begonnen en dat de stage onbezoldigd is. De opleidingen waarvoor dit geldt, zijn vermeld in artikel 1f BuWav.

1.1.3 Conclusie

Statushouders hebben vrije toegang tot de arbeidsmarkt, mogen vrijwilligerswerk verrichten en mogen stage lopen. Vanaf zes maanden nadat de asielprocedure is aangevangen mogen asielzoekers kortdurend werk doen of stage lopen. Beide zijn toegestaan voor de duur van maximaal vierentwintig weken binnen een periode van twaalf maanden. Asielzoekers mogen vrijwilligerswerk verrichten. Voor vrijwilligerswerk gelden geen beperkingen in tijd.

¹ In de praktijk echter kan het lang duren voordat een asielzoeker een asielaanvraag kan indienen. In april 2016 kon dat pas na ongeveer een jaar.

1.2 Beleid en praktijk

In deze paragraaf gaan we eerst in op de visie van de overheid op arbeidsparticipatie. Vervolgens beschrijven we de praktijk in de gemeenten, en ten slotte gaan we kort in op maatschappelijke initiatieven.

1.2.1 Visie van de overheid

Participatiesamenleving

Het begrip participatiesamenleving vormt een centraal uitgangspunt in het huidige overheidsbeleid. Dit houdt een samenleving in waar iedereen die dat kan zo veel mogelijk verantwoordelijkheid neemt voor zijn of haar eigen leven en omgeving, zonder hulp van de overheid. Het hebben van werk wordt gezien als de meest duurzame route naar een goed inkomen en economische zelfstandigheid. Van burgers wordt verwacht dat zij zich hier actief voor inzetten. Deze notie is ook terug te vinden in het integratiebeleid. In de visienota Integratie, binding en burgerschap (Kamerstukken II 2010/11, 32824, 1) wordt dit als volgt verwoord: 'Alle mensen hebben de verantwoordelijkheid een zelfstandig bestaan op te bouwen en deel te nemen aan de samenleving. Dit begint met het investeren in eigen kennis en vaardigheden die daarvoor nodig zijn. Beheersing van de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving ziet het kabinet als wezenlijke voorwaarden om actief deel te kunnen nemen aan de samenleving.'

Geen doelgroepenbeleid

Daar waar vluchtelingen ondersteuning nodig hebben om te kunnen participeren, gebeurt dat door middel van algemene maatregelen die uitgaan van de eigen verantwoordelijkheid van de burger. De nationale overheid heeft nadrukkelijk afstand genomen van het doelgroepenbeleid waarbij migrantengroepen op grond van groepskenmerken met specifieke maatregelen worden ondersteund.

Ook gemeenten zijn afgestapt van doelgroepenbeleid, hoewel zij in de praktijk voor specifieke problemen soms wel specifiek beleid inzetten. Gemeenten proberen dan het reguliere beleid zo in te richten dat er maatwerk geleverd kan worden voor diverse groepen burgers met verschillende ondersteuningsbehoeften.²

Discriminatie en diversiteit

In de praktijk komt het geregeld voor dat vluchtelingen ondanks hun individuele inspanningen op oneigenlijke gronden geen toegang tot de arbeidsmarkt krijgen. De overheid wil arbeidsmarktdiscriminatie bestrijden.³ Ook stimuleert zij arbeidsorganisaties om werk te maken van diversiteitsbeleid en een inclusieve werkcultuur die ruimte biedt aan werknemers met verschillende achtergronden, competenties en vaardigheden.⁴

2 J. Dagevos & M. Grundel, Biedt het concept integratie nog perspectief? Den Haag: SCP 2013.

3 Brief van de minister van SZW van 16 mei 2014 met Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie en kabinetsreactie op het SER-advies 'Discriminatie werkt niet!', Kamerstukken II 2013/14, 29544, 523.

4 Via het project Diversiteit in Bedrijf worden arbeidsorganisaties ondersteund en gestimuleerd om werk te maken van diversiteitsbeleid binnen hun organisatie.

In een brief aan de Tweede Kamer⁵ wees de minister in 2014 op de precare arbeidsmarkt deelname van vluchtelingen. Hij kondigde een aantal maatregelen af en wees VluchtelingenWerk Nederland en UAF aan als 'maatschappelijke partner' in de bevordering van een grotere arbeidsparticipatie van vluchtelingen.

Participatiewet

Het belangrijkste kader voor de arbeidsparticipatie van vluchtelingen vormt de Participatiewet. Deze wet is per 1 januari 2015 van kracht geworden en is bedoeld voor alle mensen die kunnen werken, maar daarbij ondersteuning nodig hebben. De wet is er op gericht om bijstandsafhankelijkheid zo kort mogelijk te houden en mensen zo snel mogelijk naar werk te begeleiden. De Participatiewet biedt een duidelijk kader van rechten en plichten. Sommige hiervan zijn scherp geformuleerd. Zo werd de 'taaleis in de bijstand' ingevoerd: om voor bijstand in aanmerking te komen moet men de Nederlandse taal voldoende beheersen of beter leren spreken. Bij onvoldoende inspanning kunnen gemeenten de uitkering korten met uiteindelijk 100 procent. Ook kunnen gemeenten van de uitkeringsgerechtigde een 'tegenprestatie in de bijstand' eisen: onbetaalde activiteiten voor enkele uren per dag of per week.

Gemeenten kunnen zelf keuzes maken over de inrichting van dit beleid, dat wil zeggen de groepen waarop ze zich willen richten en de instrumenten die zij daarbij willen inzetten. Met de invoering van de Participatiewet hebben de gemeenten de verantwoordelijkheid gekregen over meer groepen. Tegelijkertijd is het budget gehalveerd, wat betekent dat gemeenten met minder geld meer groepen moeten ondersteunen.

Inburgering⁶

Vluchtelingen hebben daarnaast te maken met de verplichte inburgering. Sinds januari 2013 zijn inburgeringsplichtigen zelf verantwoordelijk geworden voor hun inburgering. Gemeenten hebben geen formele taak meer op dit gebied en hebben daarmee ook het zicht op de inburgering verloren. Hierdoor is inburgering in veel gevallen los komen te staan van het re-integratiebeleid van gemeenten. Om de aandacht voor arbeidsmarktoriëntatie binnen inburgering te verstevigen is per januari 2015 een extra module 'Oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt' toegevoegd aan het inburgeringsexamen.⁷

6 Zie voor de standpunten van VluchtelingenWerk ten aanzien van inburgering onze Visie op inburgering.

7 Het in februari 2016 verschenen onderzoek 'Arbeidsmarktintegratie van personen die internationale of humanitaire bescherming genieten in Nederland: Beleid en goede werkwijzen' biedt een volledig overzicht van de huidige praktijk in Nederland. Het onderzoek is opgesteld door het Nederlands nationaal contactpunt voor het Europese Migratienetwerk (EMN). VluchtelingenWerk Nederland maakte deel uit van de begeleidingscommissie.

5 Ministerie van SZW, brief 11 november 2014, Kamerstukken II 2014/15, 32824, 77.

Recente ontwikkelingen

Vanwege de stijging van het aantal asielaanvragen en het aantal toegelaten vluchtelingen heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in oktober 2015 de Taskforce Werk en Integratie Vluchtelingen (TWIV) in het leven geroepen 'die aan de slag gaat met gezamenlijke acties op het vlak van verbeteren integratie en arbeidstoeleiding van vergunninghouders'. Diverse ministeries, gemeenten, sociale partners, uitzendorganisaties en maatschappelijke organisaties, waaronder VluchtelingenWerk Nederland, maken deel uit van de Taskforce. Vervolgens hebben Rijk en gemeenten eind november 2015 het bestuursakkoord 'Verhoogde Asielinstroom' afgesloten, waarin zij gezamenlijk afspraken maken op de terreinen opvang, huisvesting, participatie en maatschappelijke begeleiding. Het bestuursakkoord heeft in april 2016 een vervolg gekregen in het 'Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom', dat de maatregelen als gevolg van de extra toename van vergunninghouders in het gemeentelijk domein specificeert ten behoeve van integratie en participatie van vergunninghouders, onder andere op de arbeidsmarkt. Een financiële paragraaf maakt deel uit van dit Uitwerkingsakkoord.

1.2.2 Uitvoering in de gemeente

Verschillende doelgroepen

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het bevorderen van de arbeidsparticipatie van bijstandsgerechtigde vluchtelingen. Dit betreft nagenoeg alle vluchtelingen die zich nieuw vestigen in de gemeente. Vluchtelingen zijn echter niet de enige groep waar gemeenten zich op moeten richten in hun re-integratiebeleid. Bovendien zijn gemeenten als gevolg van de stevige bezuinigingen op het participatiebudget gedwongen om prioriteiten te stellen in hun beleid. Gemeenten richten zich op een samenhangende aanpak in het sociaal domein en zijn gestopt met doelgroepenbeleid, vanwege onvoldoende effectiviteit. In veel gemeenten vormen vluchtelingen in vergelijking met andere groepen een getalsmatig kleine groep. Hierdoor bestaat het risico dat zij onvoldoende zichtbaar zijn en niet de aandacht krijgen die zij nodig hebben.

Volgtijdelijk

Vluchtelingen worden vaak gezien als onbemiddelbaar voor de arbeidsmarkt omdat zij de Nederlandse taal onvoldoende beheersen en onbekend zijn met de Nederlandse arbeidsmarkt. Gemeenten laten hen in de meeste gevallen eerst inburgeren voordat zij zich richten op arbeidsparticipatie van deze groep. Vluchtelingen hebben drie jaar om te voldoen aan de inburgeringsplicht. Hierdoor blijven ze nog langer buiten het arbeidsproces staan, terwijl ze door de asielprocedure en de wachttijd toch al met een langdurige loopbaanonderbreking te maken hebben voordat ze als statushouder naar een gemeente worden uitgeplaatst.

Inburgering/arbeidsparticipatie

Met het wegvallen van de gemeentelijke rol bij inburgering in 2013 is de verbinding tussen het leren van de Nederlandse taal en de arbeidsmarktgerichte activiteiten komen te vervallen. Lange tijd waren er bijna geen duale of geïntegreerde trajecten meer waarbij inburgering en arbeidsparticipatie via stage of opleiding in samenhang aan bod komen. Taaltrajecten stonden vaak los van het lokale arbeidsmarktbeleid, wat een effectieve toegang tot de arbeidsmarkt in de weg staat.

Onderlinge verschillen

De gemeentelijke beleidsvrijheid betekent ook dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten in de aandacht die zij hebben voor het bevorderen van de arbeidsparticipatie van vluchtelingen. Sommige gemeenten gebruiken specifieke instrumenten om de arbeidsparticipatie van vluchtelingen te bevorderen. Dit kan zijn het inzetten van gespecialiseerde case-managers, het aanbieden van taal- en oriëntatietrajecten, het mogelijk maken van studeren met behoud van uitkering, et cetera. Gemeenten hebben tot nu toe volstaan met het inzetten van algemene re-integratie-instrumenten. Vanwege stijgende aantallen te huisvesten statushouders en vanwege het bestuursakkoord met het Rijk beseffen gemeenten dat deze aanpak geïntensiveerd moet worden. De kansen van een vluchteling op een succesvolle intrede op de Nederlandse arbeidsmarkt hangen mede af van de plek waar de woning staat die hem is toegewezen.

Recent onderzoek

Uit een representatief onderzoek onder alle gemeenten, uitgebracht in juni 2016,⁸ blijkt dat gemeenten veel obstakels zien en somber zijn over de eigen mogelijkheden om vluchtelingen snel te laten integreren op de arbeidsmarkt. Grootste knelpunten volgens de geïnterviewde gemeenten zijn: onvoldoende taalbeheersing, onbekendheid met de arbeidsmarkt, gezondheidsproblemen en/of trauma's en gebrek aan mogelijkheden om werkgevers 'over te halen' vluchtelingen in dienst te nemen. Gemeenten onderkennen de noodzaak tot integraal beleid. Elementen van die integrale aanpak zijn trajecten waarbij inburgering en arbeidsparticipatie worden gecombineerd, aanvullende opleiding en scholing, activering, een verbeterde werkgeversaankpak en samenwerking met bijvoorbeeld VluchtelingenWerk en UAF. Meer en meer gemeenten gaan over op specifiek beleid gericht op vluchtelingen: 18 procent heeft dat al, 54 procent is bezig dat te formuleren. Gemeenten melden dat zij weinig weten van de vluchtelingen die zij huisvesten en dringen aan op vroegtijdig inzicht in screenings- en matchingsgegevens als die worden verzameld in de centrale opvang. Ook willen zij meer regie over de inburgering.

8 Vluchtelingen aan het werk, enquête onder gemeenten over arbeidstoeleiding van statushouders, Kennisplatform Integratie & Samenleving (KIS) in samenwerking met DIVOSA, juni 2016.



1.2.3 Maatschappelijke initiatieven

Sinds het begin van de jaren negentig zijn door maatschappelijke organisaties, zoals VluchtelingenWerk en de Stichting voor Vluchteling-studenten UAF, initiatieven ontplooid om de arbeidsmarktpositie van vluchtelingen te verbeteren.⁹

⁹ Te noemen zijn: het project Emplooi (1989–2012) van VluchtelingenWerk (VWN); de projecten Banenoffensief vluchtelingen (2005–2008), Verankering Banenoffensief (2010–2011) en 'Van Pardon naar Werk' (2008–2011) die in partnerschap werden uitgevoerd door VWN, Emplooi, UAF en UWV Werkbedrijf; het project 'Vrouw en Werk' van VluchtelingenWerk (2013–2014) en het project Startbaan (2013–2016) van UAF en VluchtelingenWerk. Belangrijke financiële steun voor deze projecten kwam van de Nationale Postcode Loterij, Instituut Gak en het Ministerie van SZW.

Door middel van een intensieve en persoonlijke aanpak worden vluchtelingen en werkgevers bij elkaar gebracht. Deze initiatieven zijn ontstaan omdat de reguliere aanpak vanuit gemeenten veelal tekortschiet om de arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen te bevorderen.

In 2015 kwam een Nederlands 'diversiteits-charter' tot stand waarmee arbeidsorganisaties zich op vrijwillige basis verbinden tot initiatieven voor meer diversiteit op de werkvloer, waaronder etnisch-culturele diversiteit.¹⁰

¹⁰ diversiteitinbedrijf.nl/charter-diversiteit-wat-is-het/

1.3 Trends en ontwikkelingen

De arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen in Nederland verloopt moeizaam.¹¹ Kenmerkend zijn een lage participatiegraad en hoge bijstandsafhankelijkheid. Op 1 januari 2013 had 46 procent van de vluchtelingen een betaalde baan, tegenover 74 procent van de autochtone bevolking (volgens IntegratieBarometer 2014 van VluchtelingenWerk Nederland). Werkende vluchtelingen doen veelal deeltijdwerk, op basis van tijdelijke contracten en in de lagere beroepsniveaus.

De oorzaken hiervan liggen deels in de algemene ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in kenmerken van de vluchtelingen zelf.

Maar ook de opstelling van werkgevers speelt mee, en het functioneren van intermediaire organisaties zoals gemeenten en re-integratiebureaus.

In deze paragraaf bezien we arbeidsparticipatie van vluchtelingen vanuit diverse perspectieven.

Arbeidsmarkt

De arbeidsmarkt is de laatste jaren, mede onder invloed van de recente economische crisis, in snel tempo veranderd. Er is sprake van een grote mate van flexibilisering: steeds meer mensen werken als zzp'er of op basis van tijdelijke contracten.

¹¹ Zie E. Dourlijn & J. Dagevos, Vluchtelingengroepen in Nederland, Den Haag: SCP 2011; J. Klaver e.a., VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2014, Een onderzoek naar de integratie van vluchtelingen in Nederland, Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland 2014; G. Engbersen, J. Dagevos e.a., Geen tijd te verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten (WRR-Policy Brief 4), Den Haag: WRR 2015.

De beleidsmatige keuzes in het arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid maken de positie van werknemers minder zeker. Vluchtelingen nemen een bufferpositie in op de arbeidsmarkt: zij krijgen vaak pas werk als er geen ander aanbod is en verliezen als eersten hun baan als de vraag naar arbeid daalt.

Toegang en toetreding tot de arbeidsmarkt

Vluchtelingen hebben te maken met een complex van factoren die maken dat ze vanuit een ongunstige positie de Nederlandse arbeidsmarkt moeten betreden. Een aantal specifieke factoren die van belang zijn voor onze visie op de arbeidsparticipatie van vluchtelingen zijn:

- grote verschillen in individuele achtergrondkenmerken van vluchtelingen (variërend van vluchtelingen zonder relevante talenkennis, opleiding en werkervaring tot goed opgeleide en Engels sprekende vluchtelingen; van vluchtelingen die net gearriveerd zijn in Nederland en veeleer gefocust zijn op gezinshereniging of inburgering, tot vluchtelingen die al langer in Nederland verblijven);
- kenmerken verbonden aan de vluchtachtergrond, zoals een langdurige onderbreking van de loopbaan, geweldervaringen en trauma's;
- de arbeidsmarktoriëntatie van vluchtelingen, waaronder een eventuele discrepantie tussen verwachtingen en mogelijkheden;
- de aansluiting op de arbeidsmarkt, zoals het ontbreken van een functioneel sociaal netwerk en onbekendheid met de cultuur op de werkvloer.

Werkende vluchtelingen¹²

Vluchtelingen die een betaalde baan hebben gevonden, werken bovengemiddeld vaak in deeltijd: twee derde van de werkenden heeft een deeltijdbaai. Een aanzienlijke groep (een derde van alle werkende vluchtelingen) heeft bovendien een kleine deeltijdbaai van minder dan twaalf uur per week. Hierdoor blijven zij vaak afhankelijk van een bijstandsuitkering. De meeste vluchtelingen werken niet alleen in deeltijd, maar hebben ook een tijdelijk contract: twee derde van de werkenden heeft geen vast dienstverband. Dit maakt hen zeer kwetsbaar voor conjuncturele schommelingen op de arbeidsmarkt.

Vluchtelingen vinden vaak werk in de uitzendsector en in de horeca. Ze zijn ondervertegenwoordigd bij de overheid en in het onderwijs. Er is sprake van een aanzienlijke mismatch tussen de genoten opleiding en de functie die men uitoefent; tussen de 40 en 55 procent van de werkende vluchtelingen is overgekwalificeerd voor het werk dat ze doen. Voor autochtone Nederlanders ligt dat op 30 procent.¹³

Vluchtelingen die alleen een buitenlands diploma hebben, zijn verhoudingsgewijs het meest overgekwalificeerd voor het werk dat ze doen. Het blijkt in de praktijk moeilijk om de waarde van een buitenlands diploma te benutten op de Nederlandse arbeidsmarkt.¹⁴

Werkgevers

Bij werkgevers zijn onbekendheid met vluchtelingen, koudwatervrees en (indirecte) discriminatie belemmerend voor een succesvolle intrede op de Nederlandse arbeidsmarkt.

Werkgevers zijn vaak huiverig om vluchtelingen aan te nemen omdat zij hun kennis en competenties niet goed kunnen inschatten. Daarnaast leidt gevoelde sociale en culturele afstand tot werknemers met een niet-Nederlandse achtergrond ertoe dat werkgevers aan autochtone werknemers de voorkeur geven.¹⁵ Echter, een positief gevolg van de hogere aantallen vluchtelingen die naar Nederland komen en de aandacht voor hun positie, is dat veel werkgevers groeiende belangstelling en commitment laten zien om vluchtelingen een kans te geven via een werkervaringsplaats of stage aansluiting te vinden op de Nederlandse arbeidsmarkt.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Zie o.a.: I. Andriessen, B. van der Ent e.a., Op afkomst afgewezen. Onderzoek naar discriminatie op de Haagse arbeidsmarkt, Den Haag: SCP 2015; E. Nievers & I. Andriessen (red.), Discriminatie-monitor niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt 2010, Den Haag: SCP 2010.



Intermediairs

Tot slot geldt dat intermediaire organisaties tot nu toe vaak onvoldoende effectief zijn in het bij elkaar brengen van vraag en aanbod. Gemeenten hebben, zoals hierboven ook vermeld, vaak onvoldoende aandacht voor de specifieke ondersteuningsbehoeften van vluchtelingen bij het vinden van werk. Daarnaast blijkt er een belangrijk knelpunt te liggen in de beoordeling van kennis en vaardigheden van vluchtelingen. De diplomawaardering van buitenlandse diploma's en de erkenning van eerder of elders verworven competenties (EVC) verlopen gebrekkig (zie hieronder).¹⁶

¹⁶ EVC staat voor eerder/(elders) verworven competenties. Het gaat om het geheel van kennis, inzicht, vaardigheden en attitudes die zijn verworven door middel van werkervaringen.

1.4 Onderzoek

Onderzoek laat zien dat de achterstand van vluchtelingen op de arbeidsmarkt met name in de eerste jaren van verblijf in Nederland groot is. Uit een cohortstudie van vluchtelingen die in de tweede helft van de jaren negentig een verblijfsvergunning hebben gekregen, blijkt dat na twee jaar een kwart een betaalde baan had van meer dan acht uur per week.¹⁷ Cijfers over een recenter cohort laten vergelijkbare uitkomsten zien.¹⁸

¹⁷ G. Engbersen, J. Dagevos e.a., Geen tijd te verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten (WRR-Policy Brief 4), Den Haag: WRR 2015.

¹⁸ J. Klaver e.a., IntegratieBarometer 2014, Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland 2014.

¹² Dit onderdeel is, tenzij anders vermeld, gebaseerd op J. Klaver e.a., IntegratieBarometer 2014, Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland 2014.

¹³ L. Bakker, Seeking Sanctuary in the Netherlands. Opportunities and obstacles to refugee integration, diss. Rotterdam 2015.



Naarmate vluchtelingen langer in Nederland zijn, neemt de arbeidsparticipatie weliswaar toe, maar zij blijft achter bij andere migrantengroepen, zoals gezinsmigranten en arbeidsmigranten. Na vijftien jaar verblijf had 55 procent uit het cohort dat eind jaren negentig een verblijfsvergunning kreeg een betaalde baan. Dat aandeel was nog steeds lager dan van andere migrantengroepen. De WRR spreekt in dit verband daarom van een 'onvolledige inhaalrace'.

Op basis van wetenschappelijk en beleidsonderzoek is een aantal conclusies te trekken, die relevant zijn voor onze visie op arbeidsparticipatie. Het gaat om de volgende punten:

- *Verblijfszekerheid*
Onzekerheid over verblijfsrecht in Nederland heeft een ongunstig effect op de sociaal-economische integratie van vluchtelingen. Onderzoek laat zien dat vluchtelingen met een tijdelijke verblijfsstatus minder succesvol zijn op de arbeidsmarkt dan vluchtelingen die de Nederlandse

nationaliteit hebben verkregen.¹⁹ Onzekerheid over verblijf heeft nadelige effecten voor de oriëntatie van vluchtelingen op Nederland. Bovendien is het voor werkgevers vaak niet aantrekkelijk om iemand met een onzekere verblijfsstatus aan te nemen.

- *Inburgering*
Een goede beheersing van de Nederlandse taal geldt als een belangrijke voorwaarde voor integratie. Onderzoek laat zien dat inburgering een positief effect heeft op taalbeheersing. Vluchtelingen die de inburgering met succes hebben afgerond, beheersen het Nederlands beter dan personen die niet aan inburgering hebben

19 L. Bakker, J. Dagevos & G. Engbersen, 'The importance of resources and security in the socio-economic integration of refugees. A study on the impact of length of stay in asylum accommodation and residence status on socio-economic integration for the four largest refugee groups in the Netherlands', in: *Journal of International Migration and Integration* 2014, 15(3), p. 431-448; L. Bakker, *Seeking Sanctuary in the Netherlands. Opportunities and obstacles to refugee integration*, diss. Rotterdam 2015.

deelgenomen of die het traject nog niet hebben afgerond.²⁰ Daarnaast toont onderzoek naar participatie-effecten van inburgering (vóór de stelselwijziging in 2013) aan dat inburgering een (licht) positief effect heeft op arbeidsparticipatie. Vluchtelingen die hun inburgeringsexamen hebben gehaald, hebben vaker betaalde arbeid dan vluchtelingen die niet zijn ingeburgerd.²¹ Inburgering is voor vluchtelingen dus een belangrijk instrument om de taal te leren en daarmee een plek te vinden op de Nederlandse arbeidsmarkt.

- *Nederlandse opleiding en diplomawaardering*
Onderzoek laat zien dat de opleidingsachtergrond van vluchtelingen zeer divers is; de groep omvat zowel universitair geschoolden als personen die maximaal basisonderwijs hebben genoten. Daarnaast zijn er aanzienlijke verschillen in opleidingsniveau naar herkomstland.²² Niet alle vluchtelingen hebben onderwijs gevolgd op het niveau dat in Nederland geldt als startkwalificatie.

20 J. Dagevos & A. Odé (2011) 'Inburgering en taal', in: E. Dourleijn & J. Dagevos (red.), *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten*, Den Haag: SCP 2011, p. 58-80.

21 M. Witvliet, M. Paulussen-Hoogbeem & A. Odé, *Inburgering en participatie. De bijdrage van inburgering aan de participatie van migranten in de Nederlandse samenleving*. Amsterdam: Regioplan 2013.

22 R. Vogels 'Onderwijspositie', in: E. Dourleijn & J. Dagevos (red.), *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten*, Den Haag: SCP 2011, p. 81-107.

Dit bemoeilijkt het vinden van werk. Maar ook voor vluchtelingen die wel beschikken over een diploma op middelbaar of hoger niveau is het niet vanzelfsprekend dat zij aan de slag komen. Het blijkt dat een Nederlandse opleiding een belangrijke factor is voor een succesvolle intrede op de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit draagt niet alleen bij aan het vinden van werk, maar ook aan een betere aansluiting tussen het beroepsniveau en het opleidingsniveau.²³

Een andere relevante uitkomst uit onderzoek is het belang van diplomawaardering. Een goede diplomawaardering en -erkenning is essentieel om de kennis die de vluchteling heeft opgedaan in het land van herkomst in Nederland te gebruiken. Het probleem van overkwalificatie van vluchtelingen wordt hiermee grotendeels voorkomen.²⁴

Hoewel het belang van diplomawaardering evident is, blijkt tevens uit onderzoek dat (in het verleden) veel vluchtelingen hun diploma niet hebben laten waarderen.²⁵ Dit geldt met name voor lager en middelbaar opgeleiden. Vluchtelingen kunnen vaak ook niet de formele diploma's tonen, waardoor erkenning tot voor kort problematisch was.

23 L. Bakker, *Seeking Sanctuary in the Netherlands. Opportunities and obstacles to refugee integration*, diss. Rotterdam 2015.

24 Ibidem.

25 R. Vogels, 'Onderwijspositie', in: E. Dourleijn & J. Dagevos (red.), *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten*, Den Haag: SCP 2011, p. 81-107.



Tegenwoordig is in deze gevallen een onderwijsniveau-indicatie mogelijk. Daarnaast kunnen bijvoorbeeld vertaalkosten van diploma's vluchtelingen weerhouden van het aanvragen van diplomawaardering.

• *Gezondheid*

De lichamelijke en geestelijke gezondheid van vluchtelingen is in het algemeen slechter dan die van de autochtone bevolking. Oorzaken hiervoor zijn gelegen in migratie-specifieke factoren zoals het meemaken van schokkende gebeurtenissen, de duur van het verblijf in een opvangcentrum en de afwezigheid van partner en/of kinderen. Verschillende studies laten zien dat een langdurig verblijf in een opvangcentrum een negatieve invloed heeft op de

geestelijke gezondheid van vluchtelingen.²⁶ Ook is bekend dat een slechte geestelijke gezondheid een negatieve invloed heeft op de mogelijkheden om succesvol te zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt.²⁷

26 R. Schellingerhout 'Ervaren gezondheid, leefstijl en zorggebruik', in: E. Dourleijn & J. Dagevos (red.), *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten*, Den Haag: SCP 2011, p.142-164; C.J. Laban e.a., 'Invloed van de duur van de asielpprocedure op de prevalentie van psychiatrische stoornissen bij Iraakse asielzoekers in Nederland', in: *Tijdschrift voor psychiatrie* 2005, jrg. 47, nr. 11, p. 743-752.

27 L. Bakker, J. Dagevos & G. Engbersen, 'The importance of resources and security in the socio-economic integration of refugees. A study on the impact of length of stay in asylum accommodation and residence status on socio-economic integration for the four largest refugee groups in the Netherlands', in: *Journal of International Migration and Integration* 2014, 15(3) p. 431-448.

2. Visie op arbeidsparticipatie

2.1 Onze principes

VluchtelingenWerk beschouwt integratie als een proces waaraan van twee kanten moet worden gewerkt. Het is een kwestie van plaats veroveren en plaats bieden; van verandering van individu en samenleving; van inspanningen door de vluchteling en door de maatschappij. Het is vooral een samenlevingsvraagstuk: in wat voor land willen we leven? Integratie is een zaak van iedereen, individueel en collectief: het vraagt inzet, betrokkenheid en verantwoordelijkheid van individuele vluchtelingen en van Nederlandse burgers, instellingen, bedrijven en overheden.²⁸

Werk is een cruciaal onderdeel van het integratieproces. Dit volgt ook uit de genoemde Europese Gemeenschappelijke basisprincipes voor integratiebeleid: 'het is van essentieel belang voor de participatie van immigranten, voor de bijdrage van immigranten aan de samenleving in het gastland, en voor het zichtbaar maken van deze bijdragen.'²⁹

Vluchtelingen willen graag in veiligheid verder gaan met hun leven: zich verder ontwikkelen en nuttig maken. Zij willen een beroep kunnen uitoefenen dat past bij hun talenten en kwaliteiten. Door te werken kunnen zij financieel zelfredzaam zijn en een bijdrage leveren aan de samenleving. Werk is voor vluchtelingen kortom van doorslaggevend belang om een plek in de maatschappij te veroveren.

Helaas verkeren veel vluchtelingen in omstandigheden die deelname aan de arbeidsmarkt bemoeilijken (zie paragraaf 1.3). Hoe hardnekkig deze omstandigheden ook zijn, het is de visie van VluchtelingenWerk dat ze kunnen en moeten worden veranderd. Een integrale benadering van huisvesting, inburgering, opleiding en arbeidstoeleiding biedt vluchtelingen nieuwe perspectieven op arbeidsparticipatie. Zowel vluchtelingen als de Nederlandse samenleving hebben hier profijt van: het werk draagt bij aan de samenleving, en dat vergroot weer het draagvlak voor vluchtelingen in Nederland.

Daarnaast pleiten wij ervoor om te richten op wat vluchtelingen wél kunnen en niet op wat ze (nog) niet kunnen. Vluchtelingen brengen levenservaring mee en talenten als ondernemerschap, doorzettingsvermogen en meertaligheid: eigenschappen die zeer waardevol kunnen zijn voor een arbeidsorganisatie.



VluchtelingenWerk hanteert ten aanzien van arbeidsparticipatie van vluchtelingen de volgende principes:

2.1.1 Duurzame bescherming

Vluchtelingenbescherming omvat niet alleen het recht op asiel en het verbod op refoulement (het niet mogen terugsturen naar gevaarlijk gebied). Bescherming is ook gericht op het bieden van een duurzame oplossing voor vluchtelingen. VluchtelingenWerk staat pal voor duurzame bescherming; dat behoort tot de kern van ons werk.

Voor veel vluchtelingen in Nederland is integratie de enige duurzame oplossing. Zowel het VN Vluchtelingenverdrag als de Europese Definitierichtlijn schrijft voor dat vluchtelingen toegang tot rechten en voorzieningen hebben die maatschappelijke participatie mogelijk maken, zoals opleiding en werk, en dat zij daarnaast recht hebben op ondersteuning bij hun integratieproces.

Wij willen voorkomen dat het potentieel van vluchtelingen onbenut blijft, dat zij structureel buitenspel komen te staan en in een uitzichtloze positie terechtkomen. Duurzame bescherming van vluchtelingen vraagt om een positieve aanpak: beleid en praktijk moeten gericht zijn op het behoud van veerkracht van vluchtelingen en het bevorderen van hun kansen in de samenleving.

2.1.2 De vluchteling centraal

Een essentieel principe voor VluchtelingenWerk is dat de vluchteling en zijn belangen centraal staan. Dat is bepalend voor onze missie en werkwijze, dus ook voor onze visie op arbeidsparticipatie.

Doel is participatie van de vluchteling binnen de samenleving. De samenleving en de daarvan deel uitmakende instellingen en instituties dienen zich daarvoor open te stellen. De vluchteling kan aldus gebruik maken van zijn rechten om zich een eigen plaats te verwerven.

Van de vluchteling zelf mag worden verwacht dat hij zich naar beste kunnen inzet om dat doel van participatie te bereiken. Zijn inzet begint bij een actieve voorbereiding op de arbeidsmarkt. Hij moet tijd investeren in het ontwikkelen van competenties, zoals een studie. Hij zal ook ervaring moeten opdoen en moeten investeren in een netwerk, bijvoorbeeld door het doen van vrijwilligerswerk.

In veel gevallen moeten vluchtelingen ook de eigen verwachtingen bijstellen – ze zullen lang niet altijd hun oorspronkelijke beroep in Nederland kunnen gaan uitoefenen. De Nederlandse arbeidsmarkt verschilt immers van die in het land van herkomst en diploma's zijn niet vaak geldig. Ook factoren als leeftijd, taalachterstand, onbekendheid van werkgevers met de mogelijkheden van vluchtelingen en het bij hen ontbreken van diversiteitsbeleid kunnen ertoe leiden dat vluchtelingen hun ambities moeten aanpassen.

2.1.3 Emancipatie

VluchtelingenWerk benadert integratie als een proces dat van twee kanten moet komen en dat bestaat uit participatie, communicatie en emancipatie. Emancipatie gaat over de ruimte en de vrijheid krijgen om eigen keuzes te maken en zelfstandig een plaats te verwerven. Het hebben van werk geeft zelfvertrouwen en maakt dat vluchtelingen zich gewaardeerd weten omdat ze een zichtbare bijdrage leveren aan de samenleving. Werk of zicht op werk heeft ook een emancipatoire betekenis: mensen kunnen zich ontwikkelen en stappen vooruit zetten. Wij stimuleren deze ontwikkeling.

2.1.4 Noodzaak maatschappelijk draagvlak

Een verwelkomende samenleving om in alle veiligheid een nieuw bestaan te kunnen opbouwen en volwaardig te participeren is cruciaal voor vluchtelingen. Een positieve houding is echter niet vanzelfsprekend. Daarom stimuleert VluchtelingenWerk een positieve opvatting over, persoonlijke betrokkenheid bij en actieve steun aan de bescherming van vluchtelingen in de samenleving. Als vluchtelingen werken, geeft dit een signaal aan de samenleving dat zij zich inzetten. Dit draagt bij aan meer draagvlak voor de opvang van vluchtelingen.

2.1.5 Een sneller integratieproces door een parallelle benadering

Arbeidsparticipatie werd veelal door veel betrokkenen gezien als het einde van het integratieproces. Eerst de procedure, de huisvesting, het leren van de taal en de inburgering; pas aan het einde van dit 'stappenplan' kwam in veel gevallen aandacht voor werk. Barrières, zoals de vaste termijn waarbinnen de inburgering moet worden afgerond, maken het moeilijk inburgering en werk te combineren. Dit volgtijdelijke denken moet plaatsmaken voor een parallelle aanpak van integratie en arbeidsparticipatie. Belemmeringen hiervoor moeten worden weggenomen. Dat betekent dat de snelheid en prioriteit van de toeleiding tot arbeidsparticipatie hoger moet zijn en dat bijvoorbeeld termijnen voor inburgering ruimte moeten laten voor flexibiliteit.

2.1.6 Ruimte voor verschillen

Vluchtelingen verschillen van elkaar: herkomst, leeftijd en culturele oriëntatie leiden tot een grote verscheidenheid. Maar er zijn ook verschillen in de mate van taalbeheersing, opleidingsniveau en werkervaring (in het land van herkomst).

Vele vluchtelingen hebben een (studie) achtergrond waaraan veel behoefte is op de Nederlandse arbeidsmarkt zoals techniek, gezondheidszorg en ICT.



Daarmee kunnen zij een positieve bijdrage leveren aan de Nederlandse economie als gemotiveerde arbeidskrachten en ondernemers.

Onze ervaring is dat de positie van vrouwen, ouderen en getraumatiseerde vluchtelingen in de zoektocht naar (betaald) werk specifieke aandacht vraagt. Niet alle statushouders zullen uiteindelijk een plek op de arbeidsmarkt verwerven. Een deel van deze groep zal hierin niet slagen, een ander deel richt zich om uiteenlopende redenen niet op betaald werk maar kan door vrijwilligerswerk wel participeren.

Het stimuleren van arbeidsparticipatie heeft alleen zin als voldoende recht wordt gedaan aan deze diversiteit.

Wij pleiten voor persoonlijke ondersteuning waarbij gebruik gemaakt wordt van de vier routes die de WRR³⁰ benoemt:

- Route 1: directe arbeidsbemiddeling
- Route 2: ondersteuning bij hoger en middelbaar beroepsonderwijs
- Route 3: arbeidsmarktactivering
- Route 4: maatschappelijke participatie

2.1.7 Aansluiting bij de vraag

Succesvolle arbeidsparticipatie is alleen mogelijk als aansluiting wordt gezocht bij de behoeften van de arbeidsmarkt. Voor effectieve arbeidsparticipatie zijn werkgevers van grote betekenis. Uiteindelijk bepalen zij of vluchtelingen aan het werk komen.

³⁰ G. Engbersen, J. Dagevos e.a., Geen tijd te verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten (WRR-Policy Brief 4), Den Haag: WRR 2015, p. 32 e.v.



Het gaat dan over (aantallen) vacatures, het type, de omvang en de sectoren waarbinnen personeel gezocht wordt. Beroepsgerichte scholing en opleidingen dienen zo veel als mogelijk aan te sluiten op de arbeidsmarkt.

De vraag op de arbeidsmarkt is vaak regionaal bepaald. Het is wenselijk bij de uitplaatsing van statushouders een match te maken tussen arbeidsvraag in de omgeving en de competenties van de statushouder, temeer daar de reismogelijkheden van vluchtelingen vaak beperkt zijn.

2.2 Effectieve arbeidsparticipatie

In het licht van bovenstaande principes zien wij de volgende mogelijkheden voor de verbetering van de arbeidsparticipatie van vluchtelingen.

2.2.1 Doorbreek beknellende regels tijdens asielpcedure

De Nederlandse wetgeving staat de arbeidsparticipatie van vluchtelingen in de weg. Anno 2016 mag een asielzoeker pas zes maanden nadat hij in procedure is gegaan maximaal 24 weken per jaar werken zolang hij recht heeft op opvangvoorzieningen. In dat geval kan een tewerkstellingsvergunning worden aangevraagd en afgegeven.

In de praktijk leidt dit voor vluchtelingen tot hun eerste achterstand op de arbeidsmarkt. Met name wijziging van de termijn zou vluchtelingen de mogelijkheid bieden om direct werk te verrichten en zich nuttig te maken.

Vluchtelingen worden hierdoor van meet af aan gestimuleerd zelfredzaam te zijn,³¹ hetgeen niet alleen de integratie in Nederland maar ook een eventuele terugkeer naar het land van herkomst duurzamer en kansrijker maakt.

2.2.2 Laat gemeenten specifiek beleid voeren

Gemeenten spelen een doorslaggevende rol bij de (her)intreding van een grote groep werkzoekenden op de arbeidsmarkt, omdat ze verantwoordelijk zijn voor de toeleiding naar werk vanuit de bijstand. Daarom heeft de gemeente ook een belangrijke rol bij de toetreding van vluchtelingen tot de arbeidsmarkt. De complexe en unieke situatie van vluchtelingen vraagt om specifiek gemeentelijk beleid voor de arbeidsparticipatie van vluchtelingen.³² Het is noodzakelijk dat gemeenten hun rol en aanpak intensiveren en afstemmen op de behoeften en mogelijkheden van vluchtelingen. Andere partijen kunnen een belangrijke rol spelen in de uitvoering, onder regie van de gemeente.

2.2.3 Herontwerp gezamenlijk het proces van toeleiding naar werk

Naast de gemeenten is bij de vestiging van de vluchteling een scala aan instanties betrokken: welzijns- en taalorganisaties, COA, gemeente, vrijwilligers, IND, VluchtelingenWerk Nederland.

Voor de integratie van vluchtelingen en specifiek de arbeidsintegratie is de rol van werkgevers cruciaal. Samenwerking met en commitment van werkgevers is derhalve noodzakelijk. Hiermee kan de huidige vraag naar arbeidskrachten worden ingevuld, maar kan wellicht de vraag ook worden vergroot. Veel werkgevers tonen zich namelijk bereid tot het creëren van arbeidsplaatsen voor vluchtelingen, zeker als zij worden begeleid gedurende de tijd dat zij daar werkzaam zijn.

Alle betrokkenen kunnen een bijdrage leveren aan de toeleiding naar werk van de vluchteling en ieder heeft daarin zijn eigen rol en verantwoordelijkheid. Nog te veel is in dat proces sprake van volgtijdelijkheid en daarmee van traagheid. Dat leidt tot een leemte in de loopbaan van vluchtelingen. Dit beïnvloedt de arbeidsmarktpositie van werkloze vluchtelingen in negatieve zin: ze verliezen hun vaardigheden en werkgevers beschouwen langdurige werkloosheid als een signaal voor lage productiviteit.³³ Snelheid en prioriteit voorkomen dat een leemte ontstaat in de loopbaan van vluchtelingen, en dat voorkomt vervolgens langdurige werkloosheid.

31 Zie ook H. Ghorashi, 'Veerkrachtige samenleving investeert in individuele ontwikkeling', 2016.

32 Veel gemeenten onderschrijven dit, zie het onderzoek van I. Razenberg en M. de Gruijter, Vluchtelingen aan het werk, enquête onder gemeenten over arbeidstoeleiding van statushouders, Kennisplatform Integratie & Samenleving (KIS) in samenwerking met DIVOSA, juni 2016.

33 G. Engbersen, J. Dagevos e.a., Geen tijd te verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten (WRR-Policy Brief 4), Den Haag: WRR 2015, p. 15.

Prioriteit geven en snelheid maken kan alleen als alle betrokkenen vanuit deze nieuwe visie de toeleiding naar werk gezamenlijk inrichten: met ruimte voor maatwerk en passend bij de vluchteling en zijn omgeving. Bij de nieuwe manier van denken en werken behoudt ieder zijn eigen rol en verantwoordelijkheid, maar worden posities op elkaar afgestemd en acties met elkaar in lijn gebracht.

2.3 Onze inzet

Wat is nu onze langetermijn-agenda op dit terrein? Hieronder worden handvatten geboden voor keuzes die we in ons werk (moeten) maken. Of het nu gaat om standpuntbepaling en inzet ten aanzien van beleidsbeïnvloeding, om (juridische) advisering, om onze inzet in de uitvoering of om (strategische) samenwerking met andere (partner)organisaties.

2.3.1 Uitgangspunten

Wij hanteren de volgende uitgangspunten:

1. Gezamenlijke verantwoordelijkheid
Arbeidsparticipatie is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgever en werknemer. Van de werkgever verwachten wij – ook vanuit maatschappelijke verantwoordelijkheid – dat hij begrip heeft voor en rekening houdt met de positie van de vluchteling. De werknemer zal waar nodig verwachtingen moeten bijstellen of een baan moeten aanvaarden buiten de gewenste sector, of onder het eigen competentieniveau.

2. VluchtelingenWerk: rol als expert

Ons doel is dat vluchtelingen zo snel mogelijk zelfstandig en volwaardig participeren in de samenleving.

In het toewerken naar dit doel heeft VluchtelingenWerk op het gebied van arbeidsparticipatie een expertrol. We zijn gesprekspartner, op eigen initiatief of op uitnodiging van andere partijen. Meestal gaat het dan om de gemeente als regisseur of om intermediaire organisaties, maar wij zetten onze kennis ook in op verzoek van bedrijven of sectoren. We investeren in het ontwikkelen van kennis over effectieve begeleiding van vluchtelingen en brengen die kennis actief onder de aandacht van belanghebbenden. We dragen bij aan onderzoek en monitoren de effecten van de inspanningen voor arbeidsparticipatie en de situatie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt. Deze kennis brengen we als belangenbehartiger actief onder de aandacht van alle betrokkenen.

3. VluchtelingenWerk: persoonsgerichte integrale aanpak

We zorgen voor een integraal aanbod op het gebied van maatschappelijke begeleiding en inburgering om de kansen op (arbeids) participatie te vergroten. Gebruikmakend van de expertise die we in de loop der jaren hebben opgebouwd, bieden we begeleiding aan vluchtelingen tijdens de voorbereiding op de arbeidsmarkt, terwijl we bij een deel van de vluchtelingen als intermediair tussen werkgever en werknemer optreden en/of beiden ondersteunen als de vluchteling aan de slag gaat.



Er zijn voor VluchtelingenWerk twee belangrijke redenen om zelf uitvoering inclusief plaatsing ter hand te nemen. Allereerst hebben wij in de praktijk knelpunten gesignaleerd die met beleidsbeïnvloeding niet werden of konden worden opgelost.³⁴ Zo was er sprake van (kwetsbare) vluchtelingen die door reguliere instellingen en instanties onvoldoende werden geholpen en voor wie het aanbod onvoldoende toegankelijk was. Ook kan het voorkomen dat het aanbod niet voorziet in specifieke behoeften (bijvoorbeeld van vluchtelingen die willen starten als ondernemer of zzp'er). Op deze vlakken heeft of ontwikkelt VluchtelingenWerk specifieke expertise.

De tweede reden om actief deel te nemen aan de uitvoering ligt in het op peil houden van onze kennis.

Als we de uitvoering goed kennen, kunnen we niet alleen goede praktijken, maar ook knelpunten snel onderkennen en die als expert/belangenbehartiger onder de aandacht brengen.

4. Kansen

Onze kijk op de mogelijkheden van arbeidsparticipatie voor vluchtelingen is zowel reëel als optimistisch. We erkennen de lastige uitgangspositie van vluchtelingen en we zijn continu op zoek naar mogelijkheden om hun kansen te verzilveren. Daarbij richten we ons op werk op een passend niveau en van duurzame aard. We realiseren ons goed dat op de arbeidsmarkt de vraag leidend is. 'Verwachtingsmanagement' en zo nodig de bereidheid van de vluchteling op een lager niveau in te stappen kunnen noodzakelijke voorwaarden zijn om succesvol te gaan participeren.

³⁴ Zie De visie van VluchtelingenWerk Nederland, Amsterdam, januari 2013, p. 21.

5. Partnerschappen

We gaan partnerschappen aan met werkgevers, onderwijs, intermediairs, uitzendbureaus en gemeenten om de arbeidsparticipatie van vluchtelingen maximaal te faciliteren. We zoeken daarbij naar specifieke instap- en leermogelijkheden voor vluchtelingen. Niet alleen voor loonarbeid maar nadrukkelijk ook voor ondernemerschap.

6. Competenties in beeld

We werken samen met het COA, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en andere partners op de asielzoekerscentra om een juist en vakkundig beeld te krijgen van arbeidsverleden, onderwijsniveau en competenties van vluchtelingen. Deze kennis is nog onvoldoende of alleen in versnipperde vorm aanwezig bij COA, opleiders en vrijwilligers van VluchtelingenWerk. Deze screening is op 1 juli 2016 gestart en moet per individu leiden tot een profiel van opleiding, arbeidsverleden en potenties. In een tweede fase van de screening kan de vluchteling al beginnen met een trajectplan, dat in de gemeente van uitplaatsing een vervolg krijgt. We werken aan verbetering van de inzet van internationale diplomawaardering (IDW) en indicaties van onderwijsniveau. Daarnaast moet het voor vluchtelingen sneller mogelijk worden erkenning van verworven competenties (EVC) te krijgen.

7. Maatwerk

Voor effectieve toeleiding naar werk moeten we onze inspanningen afstemmen op de competenties van de vluchteling. Betrokken organisaties moeten erkennen dat de situatie

per individu verschilt, en daarmee ook de arbeidsmarktpositie. Gemeenten kunnen experimenteren met het aanbod van instrumenten. Te denken valt aan het volgen van een opleiding met behoud van bijstandsuitkering, studiebeurzen en het steunen van ondernemerschap. Ook is het van essentieel belang dat taalcursussen voldoende differentiatie kennen. Niet alleen omdat basisniveau en leertempo kunnen verschillen, maar ook omdat voor verdere studie een bepaalde (soort) taalkennis noodzakelijk kan zijn. Daarom zet VluchtelingenWerk in op individuele, persoonsgerichte ondersteuning.

8. Persoonlijk ontwikkelplan

De individuele ondersteuning moet uitgaan van een persoonlijk ontwikkelplan. Daarmee kan worden begonnen in de centrale opvang, als onderdeel van de screening. In het plan kan worden opgenomen welke instrumenten de vluchteling al in de centrale opvang of later in de gemeente van uitplaatsing gaat gebruiken. Te denken valt aan intensievere taallessen tijdens de inburgering, het aanbod van beroepsgerichte scholing of studie en kennismaking met de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld in een sollicitatiecursus. Voor het opstellen van een goed persoonlijk ontwikkelplan is samenwerking tussen vluchteling, gemeente en betrokken (welzijns)organisaties noodzakelijk.

Eén regisseur moet een leidende rol spelen in de totstandkoming en uitvoering. De gemeente is daarvoor de meest aangewezen instantie. VluchtelingenWerk kan desgewenst als mentor fungeren.

9. Collectieve belangenbehartiging

In onze collectieve belangenbehartiging proberen we te bereiken dat in het beleid de volgende elementen worden opgenomen:

- benoemen en bestrijden van belemmeringen in wet- en regelgeving die een spoedige integratie op de arbeidsmarkt bemoeilijken dan wel blokkeren, zowel internationaal, Europees als nationaal, en zowel afzonderlijk als in onderlinge samenhang;
- beter benutten van de periode in het AZC en een snellere toegang tot de arbeidsmarkt van asielzoekers door screening van de potentie en eventueel zelfs al matching naar werk;
- betrekken van arbeidsmarktcriteria bij de uitplaatsing vanuit het AZC naar gemeenten;
- bevorderen van de toegankelijkheid van algemene (opleidings)voorzieningen die voorbereiden op de arbeidsmarkt, zoals ROC's en projecten op arbeidsmarktregioniveau;
- mogelijk maken van werk en leren op niveau met behoud van uitkering, om zich te kunnen kwalificeren voor de arbeidsmarkt;
- aantrekkelijk maken voor een werkgever om vluchtelingen in dienst te nemen, bijvoorbeeld door toepassing van een no-risk-regeling;
- monitoren van de voortgang van de arbeidsparticipatie, zowel door gemeenten als door het Rijk;
- bevorderen van bewustwording, diversiteitsbeleid en/of MVO-beleid en draagvlak bij werkgevers, sociale partners en gemeenten;
- zorgen dat impliciete uitsluiting en discriminatie worden onderkend als factoren die fnuikend zijn voor eerlijke kansen op de arbeidsmarkt, en bewerkstelligen dat deze expliciet worden bestreden.

2.3.2 Werkwijze

VluchtelingenWerk Nederland gelooft in de kracht van de vluchteling, die zo veel mogelijk regisseur is van zijn eigen participatietraject, ook op de arbeidsmarkt.

Een integrale werkwijze biedt vluchtelingen de beste kansen om zo snel mogelijk volwaardig mee te doen in de samenleving. Dit vraagt om kennis van de achtergronden van vluchtelingen, de problemen waarmee zij kampen, hun juridische status en de kansen die er voor hen zijn. Onze vrijwilligers en professionals begeleiden en faciliteren vluchtelingen met zo'n integrale aanpak om hen in staat te stellen zelf hun toekomst in Nederland op te bouwen.

Dit betekent voor onze werkwijze het volgende:

- Als onderdeel van onze belangenbehartiging stimuleren we werkgevers tot het aannemen van vluchtelingen. Dat doen we op de volgende wijze:
 - *via collectieve belangenbehartiging*
We benutten de kracht van samenwerking en stellen onze kennis en expertise ter beschikking aan samenwerkingsverbanden met onze (keten)partners.³⁵
We leveren een deskundige bijdrage aan het herontwerp van het proces van toeleiding naar werk, waarbij we kennis en expertise leveren, ook op het vlak van financiering via bijvoorbeeld Europese fondsen.

³⁵ Bijvoorbeeld via de Taskforce Werk en Integratie Vluchtelingen.

- *via individuele belangenbehartiging*
We zorgen voor passende voor(schakel)trajecten, gebruikmakend van onze ervaring met het plaatsen van vluchtelingen op de arbeidsmarkt. Daarnaast laten we werkgevers en bedrijven meer mogelijkheden zien om vluchtelingen werk te bieden, en ook om hen te behouden als werknemer. Hierbij wijzen we erop dat diversiteit bewezen positief is: het draagt onder andere bij aan meer flexibiliteit en innovatie in organisaties. Dit om het noodzakelijke tegenwicht te bieden aan de benadering waarin 'diversiteit' impliciet gekoppeld wordt aan 'achterstand'. In samenspraak met de werkgever begeleiden we individuele vluchtelingen op de werkvloer.
- In de centrale opvang gaan we naast juridische begeleiding, gezinshereniging en integratie-activiteiten met de voorbereiding op arbeidsparticipatie aan de slag. Dit houdt in dat we:
 - in ons persoonlijk contact vluchtelingen stimuleren vanaf de aankomst actief deel te nemen aan voorzieningen zoals het volgen van een studie, taalcursussen en vrijwilligerswerk;
 - waar nodig trachten te zorgen voor de beschikbaarheid van inburgeringscursussen;
- binnen Vluchtelingenwerk Nederland zorgen voor een samenhangende aanpak van maatschappelijke begeleiding, inburgering, voorschakeltraject, onderwijstoeleiding en begeleiding naar werk aan de hand van een persoonlijk ontwikkelplan en/of portfolio. Onderdeel van deze aanpak is ook het geven van informatie en voorlichting over rechten en plichten (bijvoorbeeld rondom bijstand), om de gevolgen van wet- en regelgeving inzichtelijk te maken op persoonlijk niveau.
- Lokaal in de gemeenten en op regionaal niveau bejiveren we ons om kansen te creëren en te benutten, bijvoorbeeld om binnen de Participatiewet vrijwilligerswerk te combineren met het inburgeringstraject of inburgering met een vakopleiding. We leveren maatwerk in overleg en afstemming met vluchtelingen, gemeenten en bedrijven.
- In samenspraak met de werkgever begeleiden we individuele vluchtelingen bij hun entree op de werkvloer.

Colofon

Tekst	VluchtelingenWerk Nederland
Redactie	Trudeke Sillevius Smitt
Eindredactie	Onno Yska
Foto omslag	Goedele Monnens
Fotografie binnenwerk	Rikkert Harink, Goedele Monnens, Irina Raiu, Ton Zonneveld
Vormgeving	Studio Stennis
Druk	True Colours Nederland bv

© 2016

Visie op arbeidsparticipatie

Werk is een belangrijke voorwaarde voor integratie van vluchtelingen in de samenleving. Maar werk vinden valt niet altijd mee. VluchtelingenWerk streeft naar een parallelle benadering van integratie en arbeidsparticipatie. Ook willen we dat de vluchteling centraal staat, met ruimte voor verschillen in persoonlijke competenties en ambities. Daarvoor is een nieuwe vorm van samenwerking vereist met en tussen werkgevers, opleidingen en gemeenten.

In deze brochure beschrijft VluchtelingenWerk Nederland haar visie op arbeidsparticipatie: hoe is het huidige beleid en welke verbeteringen zijn nodig? En wat is de rol van VluchtelingenWerk daarbij?



VluchtelingenWerk Nederland

Postbus 2894

1000 CW Amsterdam

info@vluchtelingenwerk.nl

www.vluchtelingenwerk.nl

