

# Position Paper

## "Werk voor asielzoekers en vergunninghouders"



*Vastpakken en perspectief bieden*

14 maart 2018

Mevr. F.T. de Jonge  
Voorzitter G40 Themagroep Vergunninghouders  
Wethouder Almere

## Voorwoord

Als het gaat om vluchtelingen dan **vindt** iedereen daar wat van. Maar G40 wethouders moeten vooral **doen**. Als gemeenten zijn wij de bestuurslaag die de vergunninghouders **opvangen** (woonruimte, zorg en inkomen bieden) en **begeleiden** (bij opleiden, integreren en participeren) zodat zij goed kunnen landen en een nieuw bestaan kunnen opbouwen in Nederland.

In 2016 en 2017 zijn veel vluchtelingen naar Nederland toegekomen. De vluchtelingen zijn in onze steden opgevangen in azc's en op noodopvang locaties en gehuisvest. Het realiseren van voldoende passende sociale huurwoningen was voor ons een flinke opgave, maar dat is goed gelukt. Daarnaast hebben wij veel geïnvesteerd in het organiseren van medezeggenschap voor onze inwoners en dat heeft goed uitgepakt.

**Maar nu?** Wat is de juiste aanpak om te zorgen dat deze mensen goed kunnen landen in onze samenleving en mee gaan doen. Als G40 steden zijn wij zeer betrokken bij dit onderwerp en doen wij veel voor de vergunninghouders. Aan de inzet van de maatschappelijke partners en de werkgevers ligt het ook niet. Maar het is niet genoeg, want na 5 jaar spreken een groot deel van de vergunninghouders de taal niet op het gewenste niveau, doen ze niet of onvoldoende mee in de wijk of stad, zijn ze niet economisch zelfredzaam en is hun geestelijke en lichamelijke gezondheid eerder slechter dan beter geworden.

Wij zijn het er over eens dat maatwerk en dus regelruimte nodig is, dat de regie op de inburgering naar de gemeente moet komen, dat de verschillende trajecten integraal en gelijktijdig moeten plaatsvinden en dat wij voldoende tijd, ruimte en middelen moeten krijgen om deze mensen minimaal 2 jaren intensief te kunnen begeleiden. Maar daarmee zijn wij er ook nog niet, want deze mensen zijn **ontheemd**. Zij kiezen niet bewust voor Nederland, maar voor de **veiligheid** en de **voorzieningen** in ons land. Dit ontheemd zijn verhoudt zich niet tot de **verwachtingen** die wij hier hebben dat je meteen vanaf dag 1 gemotiveerd en met volle kracht vooruit aan de slag gaat om zo snel mogelijk mee te kunnen doen. Aan de andere kant weten wij ook dat het niet werkt om mensen te lang de tijd te geven om te kunnen landen. Daarom is **wetenschappelijke kennis** hard nodig om te onderbouwen wat effectief is en waar nog verder onderzoek voor nodig is.

**Wat vinden wij dan?** Vinden en doen moeten gekoppeld worden aan de resultaten die wij met elkaar willen boeken. Als wij vinden dat wij duizenden nieuwe Nederlanders kunnen verwelkomen in Nederland dan moet je er ook van overtuigd zijn dat wij deze mensen perspectief kunnen bieden en accepteren dat dit een intensief, langdurig en kostbaar proces is. Daarnaast moeten wij investeren in wetenschappelijk en praktijkgericht onderzoek zodat wij inzicht krijgen in wat deze mensen nodig hebben om zich thuis te voelen in Nederland en mee te doen. Verder moeten wij blijven investeren in het behoud van het draagvlak in ons land en duidelijk zijn over voor wie de investeringen bedoeld zijn, want wij vragen vooral van de burgers in onze steden, die het ook niet gemakkelijk hebben, om ruimte te maken voor deze mensen. Deze groep ondervindt direct de concurrentie op de sociale huurwoning- en arbeidsmarkt en in de inkomens-, zorg- en welzijnvoorzieningen. Tenslotte hebben wij nodig dat er uiterlijk voor het zomerreces duidelijkheid komt over de middelen voor de korte en lange termijn.

Namens de bestuurders van de G40 themagroep Vergunninghouders  
Voorzitter Froukje de Jonge

Geachte heer Sjerp,

Dank voor uw uitnodiging voor het rondetafelgesprek op maandag 26 maart aanstaande. In aanloop naar dit gesprek willen wij graag uitgebreider ingaan op de vragen die u, namens de commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, aan het G40 Stedennetwerk heeft toegestuurd.

### **Inleiding**

De ervaringen van de G40 steden tonen aan dat de kansen op werk voor vergunninghouders vergroot worden wanneer zij vanaf dag 1 kunnen starten met trajecten gericht op integratie en participatie. Om succesvol te kunnen zijn is inzicht in de achtergronden en mogelijkheden van de vergunninghouder, maatwerk, intensieve begeleiding op basis van een realistisch plan en het aan de voorkant managen van de verwachtingen noodzakelijk. Dit vraagt om een langjarige inzet en voldoende middelen. Wij zijn daarom gestart met trajecten waarin taal, inburgering, oriëntatie op samenleving, onderwijs en arbeidsmarkt en netwerkontwikkeling worden gecombineerd. In dit paper nemen wij u mee in onze eerste ervaringen met deze zogenaamde '*parallele trajecten*'<sup>1</sup>

### **Zicht op de doelgroep**

De meeste inburgeringsplichtige vergunninghouders die in de afgelopen 2 jaren in onze steden zijn komen wonen hebben een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Zij spreken geen Nederlands en meestal ook geen Engels en zij hebben geen of een zeer beperkte opleiding (geen startkwalificatie). Is wel sprake van een opleiding of werkervaring in het herkomstland, dan voldoet het niveau niet aan de Nederlandse eisen, worden diploma's niet erkend of sluit het niet aan op wat werkgevers verwachten en vragen. Daarnaast hebben vergunninghouders in de meeste gevallen geen realistisch beeld over hun toekomstperspectief. Zij denken dat zij makkelijk een baan zullen vinden of snel kunnen instromen in een beroepsopleiding. Bovendien worden zij in ons gereguleerde land overstelpt met allerlei instanties en regels waardoor zij hulp nodig hebben bij het regelen van praktische zaken en tijd nodig hebben om Nederland te leren kennen en begrijpen<sup>2</sup>. Tot slot is het moeilijk voor hen om mee te doen in de wijk of buurt omdat zij de taal niet spreken, uit een andere cultuur komen, vooral contact hebben met andere vergunninghouders en niet bekend zijn met de wijk of buurt, verenigingen en vrijwilligerswerk. Ondanks dit zijn het over het algemeen ondernemende mensen die, met de juiste intensieve begeleiding op maat, gemotiveerd zijn om in Nederland een nieuw bestaan op te bouwen.

**Citaat Almelo:** *Struikelblok in de begeleiding van vergunninghouders is het feit dat door de vele regels en het grote cultuurverschil heel veel op deze mensen afkomt in ons gereguleerde land. Zij ervaren veel stress omdat zij veel zaken niet snappen maar wel besluiten moeten nemen en allerlei formulieren moeten tekenen. Het risico op verkeerde keuzes en het ontstaan van schulden is, als zij hierin niet begeleid en ondersteund worden, groot.*

<sup>1</sup> Brondocument voor deze paper is bijlage 1: '*Resultaten uitvraag inburgering G40 steden*'. Bijlage 2 '*Verkenning Parallele Aanpak*', Platform 31.

<sup>2</sup> De Wetenschappelijk Raad voor de Regering heeft in het rapport '*Weten is nog geen doen*'(2017) al aangegeven dat er een behoorlijk verschil bestaat tussen wat van burgers wordt verwacht en wat zij daadwerkelijk aan kunnen.

**Citaat Helmond:** *Vergunninghouders hebben geen reëel beeld van de (arbeidsmarkt) mogelijkheden in Nederland. Zij denken dat zij hun werkzaamheden uit het herkomstland in Nederland kunnen voortzetten terwijl de eisen hier heel anders liggen. Daarnaast onderschatten werkgevers regelmatig de mogelijkheden en capaciteiten van de vergunninghouder omdat zij door de taalbarrière niet of zeer gebrekkig met hem kunnen communiceren.*

### **Stand van zaken parallelle trajecten**

Op dit moment zitten wij middenin een ontwikkel- en leerproces. Als G40 steden zijn wij serieus aan de slag gegaan met het ontwikkelen van allerlei veelal parallelle trajecten voor vergunninghouders.

De eerste resultaten met de parallelle trajecten zijn positief, maar of wij op de goede weg zijn kunnen wij op dit moment nog niet zeggen omdat wij onze leerervaringen niet kunnen toetsen aan wetenschappelijke bevindingen. Bovendien duurt het - door het inburgeringstraject en de grote afstand tot de arbeidsmarkt - gemiddeld 3-4 jaren voordat een vergunninghouder volledig (economisch) zelfredzaam is of (naar vermogen) mee kan doen in de samenleving. Inmiddels hebben wij goed zicht op de vergunninghouders die vanaf 2016 in Nederland zijn komen wonen en weten wij steeds beter wat nodig is. Maatwerk op basis van een realistisch plan is noodzakelijk, omdat de mogelijkheden en het ontwikkelperspectief per vergunninghouder verschilt. Bovendien zijn er steden die extra intensieve trajecten hebben ontwikkeld voor de (potentiële) kostwinner zodat het gezin zo snel mogelijk financieel, economisch en sociaal zelfredzaam wordt. De potentiële kostwinner is de persoon in het gezin (man en/of vrouw) die het meest leerbaar en kansrijk is op de arbeidsmarkt.

**Citaat Leiden:** *Wat we moeten doen is helder (meteen aan de slag, verwachtingen managen, integrale aanpak en intensief en op maat begeleiden), de vraag is hoe we dat het beste kunnen doen.*

**Citaat Gouda:** *De beste manier om de taal te leren en te integreren is door zo snel mogelijk te starten met maatschappelijk en sociaal participeren door (vrijwilligers)werk, deelnemen aan buurt- en verenigingsactiviteiten en door het opbouwen van een divers sociaal netwerk.*

### **Knelpunten die wij signaleren zijn:**

#### **1. COA:**

- ✓ Gemeenten zijn in de huidige situatie teveel gebonden aan de regels, procedures en mogelijkheden van het COA, waardoor starten vanaf dag 1 met een intensief en parallel traject niet overal mogelijk is. Dit hangt af van of gemeenten afspraken kunnen maken met het COA of de locatiemanager van een azc. Gebleken is dat steden waar een azc in de buurt is makkelijker samenwerkingsafspraken kunnen maken dan steden die geen of niet meer een azc in de nabijheid hebben;
- ✓ Voorinburgering op het azc is onvoldoende van kwaliteit en intensiteit om als gemeente vanaf dag 1 te kunnen starten met het managen van verwachtingen, zicht krijgen op de vergunninghouder en het starten van een passend integratie en participatietraject. De voorinburgering omvat taal en oriëntatie op de samenleving en arbeidsmarkt voor een paar uur per week, de les wordt gegeven door vrijwilligers en het is niet verplicht.
- ✓ Diplomawaardering wordt door het COA nauwelijks aangevraagd, waardoor gemeenten vanaf het moment van huisvesting al starten met een achterstand op plaatsing naar werk of scholing.
- ✓ Vergunninghouders kunnen geen zorgindicatie bij het CIZ aanvragen in de COA opvang omdat ze nog geen zorgverzekering hebben. Indien nodig wordt er een zorgindicatie van Sciopeng aangevraagd door het COA.

Deze indicatie wordt echter vaak niet geaccepteerd door een zorgverlener. Dan gaat de hele indicatiestelling weer opnieuw van start of de hulpverlening komt pas op gang op het moment dat de vergunninghouder in de gemeente woont.

## 2. Inburgering:

- ✓ De Wet Inburgering is vooral passend voor middelbaar en hoger opgeleide vergunninghouders. Uit DUO gegevens blijkt dat maar 33% van de vergunninghouders binnen 3 jaar slaagt voor het examen en dat daarvan maar 2% slaagt op B1 niveau. De grootste groep voldoet in het huidige systeem vooral aan de inspanningsverplichting. Zij moeten aan kunnen tonen dat zij 600 lessen gevolgd hebben en 4 maal deelgenomen hebben aan (deel)examens. Dit is niet motiverend en zeker niet effectief;
- ✓ De huidige inburgering is teveel gericht op taal en het vereiste taalniveau is te laag (A2), want de arbeidsmarkt vraagt B1 niveau. Naast taal moeten ook activiteiten komen die gericht zijn op het bevorderen van zelfredzaamheid, werk en participatie;
- ✓ Door het enkel starten met inburgering van dag 1 zullen de meeste vergunninghouders niet het gewenste taalniveau van B1 behalen. Inzet van duale (praktijkgerichte) trajecten is noodzakelijk om het B1 niveau te behalen, want dan kan de vergunninghouder de taal in een bepaalde context toepassen;
- ✓ De groepen bestaan uit louter vergunninghouders en anderstaligen, zij komen daardoor tijdens hun inburgeringsproces niet in aanraking met Nederlanders;
- ✓ De taallessen worden vaak gegeven door cursusleiders die niet opgeleid zijn op NT2 niveau. Het komt zelfs voor dat zij zelf gebrekkig Nederlands spreken;
- ✓ De regie op de inburgering ligt bij de vergunninghouder en niet bij de gemeente:
  - De vergunninghouder moet een lening afsluiten bij DUO voor zijn inburgering. Grote kans op schulden omdat in de meeste gevallen de vergunninghouder niet binnen 3 jaar zijn examen haalt. De gift wordt dan een lening die aan DUO terugbetaald moet worden. Daarnaast heeft de gemeente door allerlei privacyregels geen zicht op de voortgang en resultaten van de vergunninghouder, waardoor de gemeente geen passende duale trajecten kan aanbieden,
  - Het is heel moeilijk voor een vergunninghouder om zelf een goede taalaanbieder te selecteren. Door de marktwerking is er een groot verschil in kwaliteit van taalaanbieders en intensiteit van taallessen. Marktwerking werkt alleen wanneer de klant op basis van kennis en informatie in staat is om weloverwogen een keuze te maken. De keuze van de vergunninghouder wordt vaak beïnvloed door lokkertjes van aanbieders (een laptop) of omdat zij iemand kennen die ook naar die taalaanbieder toegaat. De keuze is niet gebaseerd op het aangeboden curriculum en de kwaliteit van de aanbieder omdat hij deze onvoldoende op waarde kan inschatten en beoordelen;
  - De gemeente kan geen invloed uitoefenen op het inburgeringstraject van de vergunninghouder en de keuze voor een taalaanbieder. Het taalniveau is daarom vaak niet toereikend voor de arbeidsmarkt, maar ook worden hierdoor duale trajecten (inburgeren combineren met werk) bemoeilijkt, want de lessen vinden in de meeste gevallen alleen overdag plaats;
- ✓ De taaleis in de Participatiewet is als instrument te beperkt, want het richt zich alleen op het bereiken van een bepaald taalniveau, maar niet op het ontwikkelen van contextrijke taal. En dit laatste is nodig om Nederlandse werknemersvaardigheden te kunnen ontwikkelen en om te kunnen instromen op de arbeidsmarkt of in het beroepsonderwijs.

### 3. Aansluiting regulier onderwijs voor 18+ vergunninghouders:

Het huidige onderwijs is onvoldoende toegerust om de inburgerings- of kwalificatie plichtige vergunninghouder voor te bereiden op beroepsonderwijs of de arbeidsmarkt. Bovendien zijn er onvoldoende leer-werk-trajecten beschikbaar en is er geen financiering op entree niveau voor het MBO, waardoor het voor het ROC moeilijk is om gecombineerde trajecten te kunnen aanbieden.

**Citaat Tilburg:** Een klein aantal vergunninghouders heeft door de intensieve samenwerking in een Pilot tussen COA en gemeente direct vanuit het azc een baan gevonden en hoeft geen Bijstandsuitkering aan te vragen. Dit is wel een minderheid maar voorheen was dat aantal nihil.

#### Wat hebben wij nodig:

- ✓ Financiën: Zorg voor het zomerreces van 2018 voor voldoende participatiemiddelen voor gemeenten zodat zij hun parallelle trajecten voor huidige en nieuwe vergunninghouders kunnen continueren, want integratie en participatietrajecten zijn intensief, tijdrovend en kostbaar. VNG heeft voorgesteld (Brief aan de Tweede Kamer, december 2017) om de 30 miljoen Participatiemiddelen - die bij het aflopen van het Bestuursakkoord Asiel door de lagere instroom niet besteed zijn - beschikbaar te houden voor de integratie en participatie trajecten. Daarnaast moet er zo spoedig mogelijk duidelijkheid komen over de middelen voor het migratie en integratie dossier in het Inter Bestuurlijk Programma;
- ✓ Regelgeving moet aansluiten bij de dagelijkse praktijk. Geen nieuwe top-down verkokerde regelgeving, maar wij hebben kaders en flexibiliteit in het systeem nodig, zodat wij gezamenlijk op zoek kunnen gaan naar een nieuwe praktijk die gebaseerd is op intensieve integrale maatwerktrajecten;
- ✓ De regie op de inburgering moet terug naar de gemeenten. Participatie en integratie trajecten moeten gelijktijdig en op maat aangeboden kunnen worden. Daarvoor is het nodig dat de gemeenten passende bevoegdheden, ruimte voor lokaal maatwerk en middelen krijgen om te kunnen sturen en handhaven en om de voortgang en resultaten van de vergunninghouder op individueel niveau te kunnen monitoren;
- ✓ Het operationaliseren van inburgering en integratie is noodzakelijk omdat anders niet vast te stellen is of wij op de goede weg zijn met de integratie van vergunninghouders;
- ✓ Start regionale azc's en koppel deze aan de arbeidsmarkt regio's, zodat de overgang van azc naar gemeenten overal in Nederland vloeiend kan verlopen;
- ✓ Stop met de voorinburgering in azc's zoals deze nu is georganiseerd en maak het mogelijk dat het COA en alle gemeenten (ook zonder azc in de stad) kunnen starten met niet vrijblijvende fulltime duale trajecten vanaf dag 1;
- ✓ Onderzoek via pilots in steden (in Almere al een pilot gestart) de mogelijkheden voor een verplicht schakeljaar voor inburgeringsplichtige vergunninghouders (bijvoorbeeld starten met kwalificatie plichtige en potentiële kostwinnaars);
- ✓ Voorkom schulden door het opleggen van verplichte leningen zoals bij de inburgering;
- ✓ Neem passende maatregelen zodat de 3-jaren-termijn voor inburgering niet onnodig wordt overschreden door lange wachttijden voor inburgeringsexamens en uitslagen;

**Citaat Zaanstad:** Door de onzekerheid over de financiën kunnen wij geen plannen maken voor de langere termijn, geen nieuwe trajecten starten en geen duurzame afspraken maken met maatschappelijke partners. Bovendien is het risico groot dat trajecten moeten stoppen waardoor kennis weg lekt en de vergunninghouders niet meer de intensieve begeleiding krijgen die zo hard nodig is.



**Citaat Amersfoort:** *Regelgeving moet zodanig flexibel zijn dat wij veel meer kunnen gaan kijken naar de talenten van de mensen i.p.v. dat wij onze systeemeisen aan hun opdringen (startkwalificatie niveau). Deze mensen hebben veel meer in hun mars dan uit onze testen komen (hebben een barre tocht ondernomen). Wij moeten op zoek naar wat deze persoon motiveert en niet alleen gericht zijn op wat nodig is om te voldoen aan de eisen van onze wet- en regelgeving.*

**Citaat Alkmaar:** *De vergunninghouder moet verplicht kunnen worden om een intensief integraal traject te volgen gericht op integratie en participatie. Gedurende dat traject moet hij op maat begeleid worden en het traject moet al kunnen starten in de azc periode.*

**Citaat Lelystad:** *Het inburgeringstraject moet flexibeler en intensiever. Meer lesuren, docenten op NT2 niveau, meer niveaugelijkheid in de taalgroepen, naast les ook oefenen met taal in de praktijk, invloed op keuze taalaanbieder en zicht op voortgang en resultaten.*

### Welke wijzigingen zijn nodig in wet- en regelgeving

De Wet op de inburgering, de Wet Taaleis, de Wet Educatie en Beroepsonderwijs en de Participatiewet (inclusief de budgetten, aanbestedingsregels en de regio indeling onderwijs en arbeidsmarkt) moeten beter op elkaar afgestemd worden en ruimte laten voor flexibiliteit en vooral maatwerk.

**Citaat Groningen:** *Landelijke en lokale regelgeving moeten goed op elkaar aansluiten, daarvoor is flexibiliteit in regelgeving, maar ook in budgetten nodig. Bijvoorbeeld dat je het budget voor taal en inburgering ook kan inzetten voor een voorbereidend jaar voor het beroepsonderwijs, leer-werk-trajecten of specifiek voor laaggeletterden en/of analfabeten. Dan kunnen wij echt maatwerk leveren.*

**Citaat Haarlem:** *Als je van bovenaf niet realistische eisen stelt dan bouw je je eigen falen in. Iedereen weet dat het verhogen van het taalniveau van A2 naar B1 betekent dat een aantal vergunninghouders dit gewenste niveau nooit zullen halen. De inzet moet daarom gericht zijn op het zorgen dat iedereen op zijn niveau kan meedoen, dus wij hebben ruimte nodig om maatwerk te kunnen leveren.*

**Citaat Eindhoven:** *Als je ziet wat een intensief traject het is om deze mensen te kunnen laten landen in onze samenleving, dan gaat dat niet werken zonder de overheveling van de regie op de inburgering naar gemeenten.*

### Conclusie

Het is nog te vroeg om te concluderen of deze integrale en intensieve aanpak leidt tot de gewenste integratie en participatie van vergunninghouders. Wel is duidelijk dat wij als gemeenten weer grip moeten krijgen op het hele proces van integratie en participatie, dus niet alleen huisvesting, zorg en werk en inkomen, maar ook het inburgeringsproces hoort hierbij. De G40 steden delen met de VNG het uitgangspunt dat de vergunninghouder vanaf dag 1 moet kunnen starten met taal leren, integreren en participeren. Het succesvol begeleiden van het integratie en participatieproces van vergunninghouders vraagt om het leren kennen van de vergunninghouder, maatwerk, intensieve begeleiding, een lange adem en een onderzoek over wat werkt en niet. Maar vooral moeten we ook leren van (systeem)fouten uit het verleden. Wij moeten op zoek naar een nieuwe bewezen aanpak. Deze nieuwe aanpak moet samen met mede overheden, onderwijsinstellingen en maatschappelijke partners stapsgewijs verder vorm krijgen en gekoppeld worden aan wetenschappelijk onderzoek (fact-based-werken).

De ideeën en plannen van het nieuwe kabinet vinden wij positief, maar er zijn ook middelen nodig. De middelen voor Migratie en Integratie zijn voor de korte en langere termijn niet geregeld en hier moet wat ons betreft voor het zomerreces duidelijkheid over komen. Want de opvang en begeleiding van vergunninghouders is een veel intensievere taak dan wij op voorhand gedacht hadden en dit kost geld.

**Bijlagen:**

Resultaten uitvraag inburgering bij G40 steden: EenVandaag, januari 2018

Verkenning parallelle aanpak: Platform 31, oktober 2017