



Van azc naar een baan

De Nederlandse regelgeving over en
praktijk van arbeidsmarktintegratie
van vluchtelingen

Tesseltje de Lange
Elles Besselsen
Soumaya Rahouti
Conny Rijken

Van azc naar een baan

Van azc naar een baan

De Nederlandse regelgeving over en praktijk van
arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen

Dr. mr. Tesseltje de Lange

Mr. drs. Elles Besselsen

Soumaya Rahouti

Prof. dr. mr. Conny Rijken

Van azc naar een baan

De Nederlandse regelgeving over en praktijk van arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen

Tesseltje de Lange, Elles Besselsen, Soumaya Rahouti, Conny Rijken

Dit onderzoek werd uitgevoerd met een financiële bijdrage van Instituut Gak, www.instituutgak.nl

Contact: t.delange@uva.nl

Illustraties & lay-out: Paul van Elk

Lay-out: Marlies Woltjer



Dit is een uitgave van de Universiteit van Amsterdam

© 2017 T. de Lange, E. Besselsen, S. Rahouti en C. Rijken

ISBN 978-90-9030258-4

Inhoud

1 Inleiding	1
1.1 Een crisis met kansen	1
1.2 Van azc naar een baan: vier fases	2
1.3 Actoren	4
1.4 Begrippen en beleidstheorie	6
1.5 Aanpak	9
1.6 Leeswijzer	10
2 Werken tijdens de asielprocedure	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Wachten in de asielprocedure	11
2.3 Integratie en betaalde arbeid tijdens de asielprocedure	16
2.4 Vrijwilligerswerk	25
2.5 De Regeling eigen bijdrage asielzoekers	32
2.6 Samenvattend	36
3 Statushouder in het azc: een tussenfase	39
3.1 Inleiding	39
3.2 Wachten op woning en gezin	40
3.3 Recht op toegang tot de arbeidsmarkt	45
3.4 Voorinburgering	46
3.5 Begeleiding naar een baan	48
3.6 Obstakels bij het werken vanuit een azc	51
3.7 Samenvattend	54
4 Statushouder in de gemeente	57
4.1 Inleiding	57
4.2 Integratieverplichtingen	57
4.3 Participatiewet en statushouders	62
4.4 Gemeentelijke initiatieven	64
4.5 Ondernemerschap	68
4.6 Waardering van kwalificaties en vaardigheden	69
4.7 Een integrale aanpak van arbeidsmarktintegratie	77
4.8 Samenvattend	80

5 Toekomstperspectief	83
5.1 Inleiding	83
5.2 Wachten op verblijfszekerheid	83
5.3 De handhaving van de Wet inburgering	85
5.4 De permanente verblijfsvergunning	87
5.5. Werken in een andere EU-lidstaat	90
5.6 De intrekking van de asielstatus	92
5.7 Samenvattend	97
6 Slotbeschouwing	99
Samenvattend	99
Fase 1: werken tijdens de asielprocedure	101
Fase 2: statushouder in een azc, een tussenfase	103
Fase 3: Statushouders in de gemeente	104
Fase 4: Toekomstperspectief	107
Geraadpleegde literatuur	111
Bijlage 1: Deelvragen in het onderzoek	117
Bijlage 2: Geraadpleegde deskundigen	121
Bijlage 3: Geïnterviewde en bezochte organisaties	123

Gebruikte afkortingen

ABRVs	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Azc	Asielzoekerscentrum
BSN	Burgerservice nummer
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
EMN	Europees Migratienetwerk
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GEAS	Gemeenschappelijk Europees Asiel Systeem
GVA	Gemeentelijk Versnellingsarrangement
HBO	Hoger Beroepsonderwijs
IDW	Informatiecentrum Diplomawaardering
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
MBO	Middelbaar Beroepsonderwijs
Mvv	Machtiging tot voorlopig verblijf
Nuffic	Netherlands Universities Foundation for International Cooperation
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
ONA	Oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt
Reba	Regeling eigen bijdrage asielzoekers
Rva	Regeling verstrekkingen asielzoekers
SBB	Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven
SER	Sociaal-Economische Raad
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UAF	Universitair Asiel Fonds
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Vc	Vreemdelingencirculaire
VenJ	Veiligheid en Justitie
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Vw	Vreemdelingenwet
VWO	Voorbereidend Wetenschappelijk Onderwijs
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WW	Werkloosheidwet

1 Inleiding

1.1 Een crisis met kansen

Europa en dus ook Nederland ontvingen in 2015 en begin 2016 een groot aantal vluchtelingen.¹ In Nederland werden in twee jaar tijd 74.635 asielverzoeken ingediend. Vorig jaar werd 54% van de aanvragen ingewilligd. Begin 2016 werden ruim 44.000 asielzoekers in ons land opgevangen door het Centraal orgaan opvang asielzoekers (COA) in asielzoekerscentra (azc's), begin 2017 waren dit er 25.485.² De komst van nieuwe asielzoekers is afgenomen, op nareizende gezinsleden na.³ De asielzoekers die de afgelopen jaren een asielstatus hebben gekregen hebben hun plek wellicht gevonden, of zijn doende die te vinden, in Nederland.

Deze studie gaat over het traject dat vluchtelingen afleggen vanuit het azc naar een baan of ondernemerschap. Uit onderzoek naar de arbeidsmarktintegratie van eerdere vluchtelingen blijkt dat veel statushouders in de bijstand belandden.⁴ Al in 2014 luidde Vluchtelingenwerk Nederland de noodklok: de economische integratie van vluchtelingen, door het verrichten van betaald werk, verliep moeizaam.⁵ Het ACVZ-rapport *Verloren Tijd* 2013 en de WRR/CSP/WODC Policy Brief *Geen tijd te verliezen* uit december 2015 raadden de regering aan veel eerder, al in de asielprocedure, te beginnen met het activeren van vluchtelingen. Er ontstond een roep om meer maatwerk bij de (economische) integratie van vluchtelingen.⁶ Zonder versnellen en zonder maatwerk zou een baan een haast onbereikbaar doel zijn.

¹ Wanneer wij in deze studie spreken over 'vluchtelingen' bedoelen wij hiermee niet alleen vreemdelingen die door een staat erkend zijn als vluchteling in de zin van het een Vluchtelingenverdrag. Wij gebruiken de term vluchtelingen als verzamelbegrip voor asielzoekers (vreemdelingen die een asielverzoek hebben ingediend) en asielstatushouders (vreemdelingen die een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd op asielgronden hebben gekregen).

² <https://www.coa.nl/nl/over-coa/cijfers-en-jaarverslagen>, bezocht op 11 januari 2017.

³ <https://www.coa.nl/nl/over-coa/bezetting/personen-in-de-opvang-uitgesplitst-naar-leeftijd-en-land-van-herkomst>, bezocht op 29 november 2016.

⁴ Bakker, L. 'Seeking Sanctuary in the Netherlands; Opportunities and obstacles to refugee integration', Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam, 2015.

⁵ Vluchtelingenwerk, Integratiebarometer 2014.

⁶ Zie bijv. Hirsch Ballin, E. & T. de Waal, 'Individueel maatwerk kan inburgering versnelling', *A&MR* 2016 nr. 6/7 p. 307-308.

De 'vluchtelingencrisis' bood kansen voor deze veranderingen en vele initiatieven, gericht op versnellen en op maatwerk, werden ontwikkeld.⁷

Een belangrijke verandering in het traject van azc naar een baan is de omslag in het denken van (delen van) de Nederlandse overheid. De gedachte was dat arbeidsmarktintegratie tegengegaan moest worden, omdat integratie het restrictieve toelatingsbeleid zou doorkruisen. Asielzoekers en statushouders werden lang buiten de samenleving geplaatst en juist van de arbeidsmarkt afgehouden. Die benadering is in 2016 grotendeels verlaten. Het devies is nu dat hoe eerder kansrijke asielzoekers beginnen met taal en cultuurtrainingen en met vrijwilligerswerk als kennismaking met de Nederlandse samenleving, hoe beter. De asielprocedure is zo ingericht dat asielzoekers die weinig kans maken, snel worden afgewezen en, zo mogelijk, uit Nederland vertrekken. De kansrijke asielzoekers worden begin 2017 redelijk snel statushouder, moeten in een toegewezen gemeente gehuisvest worden, hebben de plicht een inburgeringsexamen af te leggen en worden door de gemeente zoveel mogelijk naar werk begeleid.

In het traject van het azc naar een baan komt de vluchteling heel wat belemmeringen en risico's tegen. Soms werken zij 'gratis', moeten zij verdiensten inleveren, ligt uitbuiting wellicht op de loer. Of vluchtelingen werken (ver) onder hun niveau. In de drukte rond het versnellen van de toeleiding naar (vrijwilligers)werk van vluchtelingen voelen de vluchtelingen zich lang niet altijd gezien. Ook blijkt dat de faciliteiten rond de toeleiding naar de arbeidsmarkt per gemeente verschillen. De zekerheid van een verblijfsvergunning komt soms met tegenstrijdige verplichtingen en de verblijfsvergunning kan ook worden ingetrokken. In deze studie worden deze en andere belemmeringen en risico's blootgelegd.

1.2 Van azc naar een baan: vier fases

Het traject van azc naar een baan is in deze studie onderverdeeld in vier fases: de asielprocedure, de statushouder in het azc, de statushouder in de gemeente, en de statushouder in Nederland op de langere termijn. Voor deze studie onderzochten wij de Europese en nationale wet- en regelgeving en de juridische en praktische belemmeringen die mogelijk aan het slagen van de economische integratie in de weg staan. Elke fase kent eigen wet- en regelgeving, specifieke risico's en belemmeringen. In elke fase kunnen verbeteringen worden aangebracht en kunnen obstakels op de weg van azc naar een baan worden weggenomen. De overgang naar een volgende fase

⁷ SER 2016, *Signalering "Nieuwe wegen naar een meer succesvolle arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen"*, 8 december 2016.

is in feite het 'oversteken' van een – vaak juridische – grens.⁸ In elke fase speelt tijdsverloop een prominente rol. Er moet telkens gewacht worden totdat de vluchteling door kan; dat wachten was in het verleden funest voor de economische integratie.

Voor oplossingsrichtingen zochten wij inspiratie in andere EU-landen (België, Duitsland en Zweden) en in Canada. In genoemde EU-landen worden min of meer dezelfde fases doorlopen als in Nederland en de verhoogde instroom heeft ook daar veranderingen in het systeem van opvang en integratie gebracht. Net als in Nederland zijn de veranderingen nog te pril om met zekerheid te kunnen zeggen wat daar 'werkt'. We stelden onszelf ook de vraag of er wat te leren valt van de re-integratie van andere groepen werkzoekenden in Nederland, bijvoorbeeld bijstandsgerechtigden. Door die instrumenten te onderzoeken brengen wij twee in de wetenschap vaak gescheiden werelden (migratie en integratie van vreemdelingen en re-integratie op de arbeidsmarkt) bij elkaar. Niet alleen de praktijk, maar ook de theorie over re-integratie heeft waarde voor het verbeteren van de economische integratie van vluchtelingen. Veel van de knelpunten die met re-integratie in algemene zin te maken hebben, doen zich ook voor bij vluchtelingen, hoewel vluchtelingen niet per se gelijk te schakelen zijn met anderen 'met een afstand tot de arbeidsmarkt'. Sommige belemmeringen om de arbeidsmarkt op te gaan gelden niet specifiek voor vluchtelingen. Deze studie houdt dan ook een spiegel voor van de knelpunten in wet- en regelgeving en praktijk waarmee andere mensen zonder werk en afhankelijk van een uitkering in Nederland te maken hebben. Verder hebben we aan de hand van onderzoek naar eerdere groepen vluchtelingen onderzocht welke juridische en praktische belemmeringen zich voordoen op de langere termijn en bij de verkrijging van een permanente verblijfsvergunning.

Samenvattend luidde onze onderzoeksvraag: Hoe is de economische integratie van vluchtelingen in Nederland geregeld en hoe kunnen belemmeringen voor economische integratie worden weggenomen? Deze hoofdvraag is geoperationaliseerd in een aantal deelvragen over het juridische kader, over de lessen te leren uit het verleden, uit andere landen en uit de re-integratie, over eventuele risico's en over de mogelijke oplossingsrichtingen voor elk van de vier bestudeerde fases (zie verder bijlage 1). Ter introductie van het onderzoek bespreken wij hierna de belangrijkste actoren, begrippen en de beleidstheorieën die wij gebruikt hebben om de onderzochte praktijken te duiden en oplossingsrichtingen te formuleren.

⁸ Houtum, H. van & L. Lucassen, 2016. 'Voorbij Fort Europa, een nieuwe visie op migratie,' Uitgeverij: *Atlas Contact*.

1.3 Actoren

Deze studie gaat over de bevoegdheden en het werkveld van een groot aantal actoren. Wij introduceren hier kort de meest prominente. De bevoegdheden en werkzaamheden van andere organisaties komen in de lopende tekst aan de orde.

Taskforce werk en integratie

De afgelopen jaren heeft Nederland op rijksniveau de participatieverplichtingen van zijn burgers, zo ook nieuwkomers, opgeschroefd terwijl de (rijks)-overheid zich heeft teruggetrokken uit de arbeidsmarktbemiddeling en het integratiebeleidsterrein.⁹ Dat neemt niet weg dat het beleidsterrein onder verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid valt; in de onderzoeksperiode is dat Minister Lodewijk Asscher (PvdA). Om invulling te geven aan deze verantwoordelijkheid is in mei 2016 door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de *Taskforce werk en integratie* ingesteld.¹⁰

Doel van deze Taskforce is de participatie van vluchtelingen te realiseren, waarbij actoren het beste kunnen samenwerken, kennis uitwisselen en onderling het netwerk versterken.¹¹ Deze Taskforce, die in de zomer van 2017 wordt opgeheven, is een platform van publieke en private organisaties betrokken bij de integratie en participatie van vluchtelingen, zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het COA, de sociale partners en vluchtelingenorganisaties, werkgevers- en werknemersorganisaties, de Sociaal Economische Raad (SER) en de Ministeries van Veiligheid en Justitie, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Buitenlandse Zaken.

De Taskforce heeft zelf geen bevoegdheden gekregen, maar stimuleerde de deelnemers om aandacht te besteden aan thema's zoals al in de opvang werken aan scholing, taal, participatie en integratie, het vroegtijdig in beeld krijgen van informatie over competenties, diploma's, taalvaardigheid, werkervaring van vluchtelingen en bijvoorbeeld betere matching van de statushouder vanuit de opvang aan een gemeente in een regio waar voor hem of haar kansen op werk of studie zijn.

Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)

De Staatssecretaris van Veiligheid & Justitie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Vreemdelingenwet en zo ook voor de asielprocedures, statusverlening en

⁹ Klaver, J.F.I., 'Een verblijfsvergunning, maar dan? De sociaaleconomische integratie van vluchtelingen in Nederland', in: *Vluchtelingen in Europa*, Justitiële Verkenningen nr. 3, 2015, p. 112.

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2016/05/20/taskforce-werk-en-integratie-vluchtelingen/taskforce-werk-en-integratie-vluchtelingen-31-mei-2016.pdf>, bezocht op 30 november 2016.

¹¹ *Kamerstukken II*, 2015-2016, 19 637, nr. 2085.

besluitvorming over intrekking of verlenging van de asielstatus en verlening van de asielstatus voor onbepaalde tijd. Deze bevoegdheden voert de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in mandaat namens de Staatssecretaris uit.

Centraal orgaan opvang asielzoekers (COA)

De Staatssecretaris van Veiligheid & Justitie is ook verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers en statushouders totdat zij in een gemeente gehuisvest zijn. Deze opvangtaak wordt uitgevoerd door het COA.

Gemeenten

In november 2015 sloten het kabinet en de VNG het bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom.¹² In dit akkoord zijn onder andere afspraken gemaakt over in de gemeente te nemen maatregelen op de terreinen participatie en maatschappelijke begeleiding onder het motto 'blijven is meedoen'. Met het bestuursakkoord wordt beoogd de maatschappelijke begeleiding van statushouders uit te breiden en daarmee een extra impuls te geven aan de integratie. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering. In dit akkoord is ook vastgesteld dat het Rijk aan gemeenten meer middelen ter beschikking stelt voor maatschappelijke begeleiding, namelijk een verhoging van 1.000 naar 2.370 euro per vergunninghouder. Op 28 april 2016 hebben het kabinet en de VNG een aanvullend akkoord Uitwerking Verhoogde Asielinstroom (uitwerkingsakkoord) gesloten.¹³ Het gaat in het uitwerkingsakkoord vooral over de financiële gevolgen van de extra toename van het aantal statushouders in de gemeenten. De afspraken in het uitwerkingsakkoord zijn gericht op het bevorderen van integratie en participatie van vergunninghouders, door in te zetten op onderwijs, werk en gezondheidsbevordering. Het is van cruciaal belang, aldus dit akkoord, dat statushouders zo snel mogelijk zelfstandig en volwaardig meedraaien in de samenleving, werken of een studie volgen.¹⁴ Gemeentelijke budgetten zijn (tijdelijk) aangevuld en gesplitst, zodat de aandacht voor de vluchtelingen niet ten koste gaat van anderen die aandacht vragen van de re-integratiedeskundigen.

Maatschappelijke organisaties

Er zijn op landelijk en op lokaal niveau veel maatschappelijke organisaties betrokken bij de opvang en integratie van vluchtelingen. De (vrijwilligers van de) landelijke

¹² Tweede Kamer. 2015, 'Integratie en participatie van vergunninghouders' kamerbrief van de Staatssecretaris en de Minister SZW van 27 november 2015

https://vng.nl/files/vng/brieven/2015/20151222_ledenbrief_definitief-vng-akkoord-op-bestuursakkoord-verhoogde-asielinstroom.pdf, laatst bezocht op 30 november 2016.

¹³ <https://vng.nl/files/vng/brieven/2016/20160429-ledenraadpleging-uitwerkingsakkoord-verhoogde-asielinstroom.pdf>, laatst bezocht op 30 november 2016.

¹⁴ Tweede Kamer, 2016. 'Aanbieding Uitwerkingsakkoord Verhoogde asielinstroom', kamerbrief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 28 april 2016.

organisatie Vluchtelingenwerk Nederland en de lokale afsplitsingen vervullen traditioneel een belangrijke taak bij de informatievoorziening aan en integratie van vluchtelingen. Ook bij hun economische integratie is VluchtelingenWerk sinds de jaren '90 van de vorige eeuw betrokken.

In diverse projecten en samenwerkingsverbanden is aandacht besteed aan de voorbereiding en begeleiding van vluchtelingen op de arbeidsmarkt.¹⁵ Gebrek aan structurele financiering laat echter geen langdurige begeleiding toe. VluchtelingenWerk wordt gesubsidieerd door de ministeries Veiligheid & Justitie en SZW, maar ook door de Nationale Postcodeloterij.¹⁶ Deze laatste organisatie blijkt een belangrijke financier van projecten op het gebied van economische integratie. Humanitas vervult in delen van het land eenzelfde rol als VluchtelingenWerk. Nieuwe organisaties, veelal gestart tijdens de verhoogde instroom om in te spelen op de behoefte aan bemiddelaars, zijn bijvoorbeeld de Refugee Talent Hub, Refugee Start Force, Refugee Company en Incubators for Immigrants. Sommige van dit soort initiatieven zijn ook al weer min of meer ter ziele. De Sociaal Economische Raad (SER) houdt een uitgebreid overzicht van organisaties en initiatieven bij op www.werkwijzervluchtelingen.nl.¹⁷

1.4 Begrippen en beleidstheorie

In deze studie verstaan wij onder economische integratie de situatie waarin de statushouder in overwegende mate (duurzaam) economisch zelfstandig is, dus niet financieel afhankelijk van de Nederlandse overheid. Dat kan door arbeid in loondienst te verrichten of door als zelfstandig ondernemer te werken. Het begrip integratie in algemene zin is een ruimer begrip: iemand kan sociaal en maatschappelijk bijzonder geïntegreerd zijn, maar niet economisch zelfstandig. Integratie is een twee-richtingen-proces. Het gaat ook om acceptatie van de nieuwkomer door de samenleving. Zoals rechtsfilosofe Nanda Oudejans begin 2016 zei: het moet op grond van het Vluchtelingenverdrag niet alleen gaan om het *opvangen* van asielzoekers, maar om het *ontvangen* van vluchtelingen.¹⁸ Om economische integratie mogelijk te maken moet

¹⁵ Voorbeelden van projecten zijn een mentorproject in de jaren '90 van de vorige eeuw, Baanoffensief met UAF in 2005-2009, projecten specifiek voor vrouwen in de zorg samen met GAK en voor Pardonners, Startbaan tot 2016 en ten tijde van dit onderzoek tot maart 2018 loopt het project VIP bestaande uit een combinatie van trainingen, persoonlijke begeleiding en stages voor statushouders in de gemeente, in samenwerking met Manpower, interview VluchtelingenWerk.

¹⁶ Jaarrapport Vluchtelingenwerk Nederland 2015.

¹⁷ In deze kortlopende studie is slechts een beperkt aantal maatschappelijke organisaties en projecten bezocht of beschreven.

¹⁸ Oudejans, N. 'We zien niet dat de catastrofe zich voor onze ogen afspeelt', Interview in Filosofie Magazine nr. 4, jaargang 24, p. 30-35, en op www.filosofie.nl

de arbeidsmarkt de *nieuwkomers* kunnen en willen ontvangen en zich eventueel aanpassen om die integratie mogelijk te maken.

Wij reserveren het begrip inburgeren voor de verplichting om een inburgeringsexamen te halen, zoals neergelegd in de Wet Inburgering. Iemand die is geslaagd voor het inburgeringsexamen, is ingeburgerd maar hoeft daarmee nog niet in algemene of economische zin geïntegreerd te zijn. Inburgeren is iets wat een nieuwkomer ook alleen zou kunnen bereiken zonder al te veel interactie met de samenleving. Aan de andere kant zien we dat mensen die goed geïntegreerd zijn in de zin dat ze werk hebben, maar niet slagen voor het inburgeringsexamen, dus misschien niet zijn ingeburgerd in juridische zin. We zullen verderop zelfs zien dat inburgering een belemmering kan vormen voor de economische integratie.

De hedendaagse (re-)integratie van mensen met een uitkering op grond van de Participatiewet is een ambivalent proces. De uitvoering van de Participatiewet is gedecentraliseerd en gemeenten hebben elk hun eigen benadering. Eén zo'n benadering die ook ten aanzien van statushouders wordt gehanteerd is *work first*, een uit de VS overgewaaid benadering voor (re-)integratie vanuit een uitkeringssituatie naar betaald werk. Doel is om betrokkenen zo snel mogelijk naar werk te begeleiden onafhankelijk van de ambities van de betrokkene of diens vaardigheden.¹⁹ Het zo snel mogelijk vinden van een baan, hoe onzeker die baan ook is, staat in deze benadering centraal. Het doel is niet zozeer dat betrokkene een langdurige carrière tegemoet gaat in die eerste baan. Het gaat erom betrokkene te 'activeren' zodat hij of zij daarna meer passend werk kan vinden. De *work first* benadering gaat meestal uit van verplichte deelname en gaat vaak gepaard met sancties, zoals een korting op de uitkering. Een zeer korte scholing kan deel uitmaken van een *work first* programma. Tot slot werkt zo'n programma het beste als er werkgelegenheid is. In regio's met weinig werkgelegenheid heeft dit niet zoveel zin.

Een achterliggende gedachte van *work first* is dat met financiële sancties betrokkene eerder ervoor kiest te gaan werken in plaats van vrije tijd te genieten met een uitkering. Dat is een wat eenzijdig beeld van wat mensen motiveert om te werken. Mensen werken niet alleen voor een inkomen, maar bijvoorbeeld ook met het oog op hun persoonlijke ontwikkeling en voor het opdoen van sociale contacten. Chris en Charles Tilly²⁰ ontwikkelden de trits *Compensation, Commitment* en *Coercion* als motiverende factoren. Arbeidsmotivatie is volgens hen terug te voeren op een mix van deze drie bestanddelen. De grens tussen de drie factoren is niet altijd even helder.

¹⁹ Bruttel, O. & Sol, E., 'Work First as a European Model? Evidence from Germany and the Netherlands', The Policy Press 2006, no. 1, p. 69-89.

²⁰ Tilly, Ch. en Ch. Tilly. 1998 *Work under capitalism* [New Perspectives in Sociology], International Review of Social History, p. 74.

Compensatie hoeft niet altijd alleen financieel te zijn, maar kan ook in natura plaatsvinden. Wij denken daarbij bijvoorbeeld aan het aanbieden van een taaltraining door een werkgever of het verstrekken van een permanent verblijfsrecht door de Staatssecretaris van VenJ aan een werkende statushouder. *Commitment* hoeft niet altijd een "roeping" te zijn, het kan ook gaan om het opdoen van ervaring teneinde in een verdere loopbaan daar profijt van te trekken. Stages of werkervaringsplaatsen zijn een goed voorbeeld daarvan. Goede secundaire arbeidsvoorwaarden die een werkgever biedt zorgen zowel voor *compensation* als voor *commitment*. Tot slot is er *coercion*, de dwang waar *work first* op drijft, welke kan bestaan uit het opleggen van boetes of het inhouden van een deel van loon of salaris (of uitkering) bij disciplinaire overtredingen.

Voor duurzame economische integratie is het nodig dat de ontvangende samenleving en de arbeidsmarkt voor de nieuwkomer open staan: er moeten wel banen worden aangeboden. Nederland heeft begin 2017 de economische crisis wel achter de rug, werkloosheid neemt af en het aantal vacatures dat langere tijd onvervuld blijft stijgt. Dat is een gunstige uitgangspositie voor de integratie van nieuwkomers op de arbeidsmarkt. Om aanbod en vraag bij elkaar te brengen zijn bemiddelaars nodig. Dit brengt ons bij de rol van 'kwartiermakers' bij het slagen van economische integratie. In deze studie zijn kwartiermakers mensen of organisaties die een maatschappelijk klimaat bevorderen waarin meer mogelijkheden ontstaan voor vluchtelingen om erbij te horen en mee te doen naar eigen wens en mogelijkheden.²¹ In tegenstelling tot de *work first* benadering gaat het bij kwartiermaken niet, althans niet alleen, om de nieuwkomer die aan werk moet worden geholpen, maar ook om ruimte maken in de ontvangende samenleving. Daarbij kan gedacht worden aan het toerusten van onderwijsinstellingen, medestudenten, werkgevers en collega's om de nieuwkomers te ontvangen. Kwartiermaken vraagt ook om een tussenruimte waarin de nieuwkomer kan uitrusten, zichzelf kan hernemen om daarna de stap naar de maatschappij te zetten en is dus minder gejaagd dan de *work first* benadering. Bij het analyseren van enkele initiatieven die zijn ontwikkeld, als mogelijke oplossingsrichtingen duiden we de initiatieven als *work first* of als *kwartiermaken*, combinaties van deze beleidstheoretische benaderingen zijn ook denkbaar. Het uitgangspunt van deze studie is dat wet- en regelgeving aangaande en de praktijk van arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen belemmerend is als er geen combinatie gemaakt wordt van beide benaderingen en als er geen mix van motiverende factoren in is verwerkt.

²¹ Kal, D. 2010, *Kwartiermaken*; werken aan ruimte voor mensen met een psychiatrisch achtergrond, Boom uitgeverij Den Haag, zie ook <http://www.kwartiermaken.nl/>.

1.5 Aanpak

Voor deze studie hebben wij uitgebreid juridisch desk research verricht naar relevante wet- en regelgeving en jurisprudentie.²² Gedurende vijf maanden, tussen september 2016 en februari 2017, hebben wij een tiental bijeenkomsten bijgewoond over dit thema; bijna wekelijks was er wel ergens in het land (of buitenland) een seminar, expertmeeting, brainstormsessie of presentatie over vluchtelingen en integratie. Aan de hand van de hier opgehaalde informatie en uit het eigen netwerk is vervolgens met 40 actoren (zie bijlage 2) gesproken over welke regels de economische integratie van vluchtelingen belemmeren, hoe integratie eventueel beter geregeld zou kunnen worden en welke risico's aan het huidige beleid kleven. Wij danken hier onze gesprekspartners voor hun tijd en informatie. Over Canada, Duitsland, Zweden en België is op congressen, via experts en door middel van literatuurstudie informatie verzameld. In gesprekken met collega-wetenschappers uit andere disciplines gespecialiseerd in re-integratie zijn suggesties opgehaald voor oplossingsrichtingen, ook hen zijn wij dank verschuldigd. Ook de input geleverd op de bijeenkomst in het Pakhuis de Zwijger over alternatieven om nieuwkomers te betrekken bij de arbeidsmarkt, hebben wij gebruikt om onze oplossingsrichtingen vorm te geven. Er is tot slot niet alleen over vluchtelingen gesproken, maar ook met vluchtelingen. Wij zijn hen dank verschuldigd voor het in ons en elkaar gestelde vertrouwen. Vijf Iraanse oud-vluchtelingen (4 vrouwen, 1 man) die inmiddels al 10-20 jaar in Nederland wonen, hebben ons elk iets over hun individuele arbeidsmarkt-integratie-ervaringen verteld en gezamenlijk hebben zij meegedacht over oplossingsrichtingen. Vervolgens zijn dezelfde vragen en oplossingen besproken met zes recente vluchtelingen (2 Syrische vrouwen en 4 mannen, 2 Syriërs en 2 Eritreeërs). Deze recente vluchtelingen zijn zelf naar ons toe gekomen na een oproep op de facebookpagina van Refugee start force.

Ons verzoek om mee te denken over oplossingsrichtingen voorzag bij respondenten in een behoefte:

“Today I came across your Facebook page and I have read the post which related to the newcomers' work opportunities, I was looking for such an event to express my feelings and share the difficulties I came through during the period I was looking for a job.”²³

²² Wij danken (oud-)studentes Melissa van den Berg (asielprocedures) en Sara al Wendi (historische debatten) voor hun bijdragen.

²³ Statushouder M.A.

Het gesprek met de statushouders werd grotendeels in het Nederlands gevoerd. Toepasselijk idioom dat één van hen kende, was dat in Nederland 'ledigheid des duivels oorkussen' is.²⁴

1.6 Leeswijzer

De volgende vier hoofdstukken beschrijven elk een fase in het traject van azc naar een baan. In hoofdstuk 2 komt de asielprocedure aan de orde: de asielzoeker valt onder de verantwoordelijkheid van het COA en wacht op een status. Welk werk of andere activiteiten, zoals vrijwilligerswerk, tijdens dat wachten wel en niet mag worden verricht komt in dat hoofdstuk aan de orde. In hoofdstuk 3 bespreken wij de fase waar de statushouder nog woont in een azc maar wel kan beginnen met inburgeren, juridisch gezien wel mag werken, maar praktisch gezien vaak nog niet zover is. In hoofdstuk 4 komt de fase aan de orde waarin de statushouder in een gemeente is gaan wonen en de gemeente, in het kader van de uitvoering van de Participatiewet, met de integratie van de statushouder bezig gaat. Ook de waardering van diploma's komt dan aan de orde. In hoofdstuk 5 kijken we vooruit naar de tijd dat de statushouder al drie of vijf jaar in Nederland woont, de verplichting om binnen drie jaar te slagen voor het inburgeringsexamen, de betekenis van de tijdelijkheid van de verblijfsstatus totdat na vijf jaar een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd wordt verkregen en de eventuele intrekking van de status indien het land van herkomst weer veilig is. In het laatste hoofdstuk 6 vatten wij onze bevindingen samen en koppelen wij aanbevelingen daaraan.

²⁴ Dit betekent 'met luie mensen loopt het niet goed af'. Ledigheid is een oud woord voor 'luiheid' en oorkussen is een verouderd woord voor 'hoofdkussen', aldus www.onzetaal.nl.



2 Werken tijdens de asielprocedure

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven wij de asielprocedure en de wet- en regelgeving met betrekking tot het verrichten van arbeid tijdens de asielprocedure en ook wat er in de praktijk gebeurt met het oog op economische integratie van (mogelijk) toekomstige statushouders. Vooropgesteld zij dat asielzoekers in procedure niet zozeer een afstand hebben tot de arbeidsmarkt, zij worden zowel fysiek, in het asielzoekerscentrum waar zij wonen, als juridisch op afstand van de arbeidsmarkt gehouden. De bestaande wet- en regelgeving draagt doelbewust bij aan het creëren van die afstand. Wel zijn er in het afgelopen jaar regelingen op het gebied van vrijwilligerswerk aangepast en diverse activiteiten ontplooid om de activering en daarmee ook de (economische) integratie van toekomstige statushouders te stimuleren.

We beginnen dit hoofdstuk met een korte uiteenzetting over het wachten in de asielprocedure (par. 2.2) gevolgd door regelgeving en praktijk van integratie en werk tijdens de asielprocedure (par. 2.3), met bijzondere aandacht voor vrijwilligerswerk (par. 2.4) en de verplichting om verdiend loon af te dragen aan het COA (par. 2.5). We sluiten het hoofdstuk af met een korte samenvatting (par. 2.6); de aanbevelingen die uit dit hoofdstuk voortvloeien, zijn opgenomen in hoofdstuk 6.

2.2 Wachten in de asielprocedure

Europeesrechtelijk kader

De voorwaarden waaraan asielprocedures in de Europese Unie moeten voldoen, zijn neergelegd in de Procedurerichtlijn.²⁵ Omdat het rechtsregels in een Europese richtlijn betreft, moeten deze in nationaal recht worden omgezet. Op de asielaanvraag moet volgens de Procedurerichtlijn zo spoedig mogelijk zijn beslist, in beginsel binnen zes maanden na de indiening van het asielverzoek.²⁶ Wanneer 'complexe feitelijke en/of juridische kwesties' spelen of bij een verhoogde asielinstroom is de termijn

²⁵ Richtlijn 2013/32/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking).

²⁶ Art. 31 Procedurerichtlijn.

verlengbaar met ten hoogste negen maanden. Extra verlenging met drie maanden is mogelijk indien nodig voor een 'behoorlijke en volledige behandeling' van de asielaanvraag. De beslistermijn kan ook worden verlengd als de situatie in het herkomstland onzeker is. Al met al mag de asielprocedure echter in geen geval langer duren dan 21 maanden. De Procedurerichtlijn biedt ook de mogelijkheid van versnelling van de behandeltermijn van een asielverzoek, maar alleen om versneld tot afwijzen over te gaan, bijvoorbeeld omdat de verzoeker afkomstig is uit een veilig land van herkomst.²⁷

De Nederlandse asielprocedure

Onder invloed van Europees recht en de recente verhoogde instroom is de asielprocedure in Nederland begin 2016 gewijzigd.²⁸ Nederland kent een aantal 'sporen' waarlangs de procedure kan verlopen. Het algemene spoor kan in principe binnen tien dagen zijn doorlopen.²⁹ Als het niet lukt binnen veertien dagen op de aanvraag te beslissen, komt de asielzoeker in de 'verlengde procedure' terecht, die in eerste instantie niet meer dan zes, maar in ieder geval maximaal 21, maanden mag duren. Verlenging tot 21 maanden is ook mogelijk als de situatie in het land van herkomst onzeker is en misschien op niet al te lange termijn verbetert, zodat statusverlening niet meer nodig is.³⁰

Versnelde asielprocedures zijn, als de procedure tot statusverlening leidt, gunstig voor het snel kunnen beginnen met integratie. Nederland kent mede daarom sinds kort een versnelde inwilligingsprocedure.³¹ Deze procedure kan worden gevolgd als de Ministerraad daartoe besluit. Een dergelijk besluit geldt dan voor één jaar welke periode steeds verlengbaar is met zes maanden bij het voortduren van de situatie die aanleiding geeft tot het versneld inwilligen van asielverzoeken. Sinds het invoeren van deze mogelijkheid is de versnelde procedure niet opengesteld, ook niet voor de over het algemeen kansrijke Syrische vluchtelingen. De daling in 2016 van de toestroom van Syrische asielzoekers zal daartoe hebben bijgedragen. In plaats van kansrijke aanvragen versneld af te doen besloot de Staatssecretaris van VenJ de beslistermijn te verlengen tot negen maanden.³² Eén van de constatering van de WRR e.a. in 2015 was dat asielprocedures in het verleden veel te lang, soms vele jaren, duurden. Mensen minder lang laten wachten zou uiteindelijk winst zijn voor hun integratie en de

²⁷ Art. 31 lid 8 onder a tot en met j van de Procedurerichtlijn.

²⁸ Reneman, M. 2016 'Spanning met het Europese recht', *A&MR* 2016, nr. 6/7, p. 265.

²⁹ Zwaan, K., e.a., *Nederlands migratierecht*, Nijmegen: Centrum voor Migratierecht 2016, p. 9-14.

³⁰ Art. 43 Vw, elke zes maanden wordt de situatie in het land van herkomst herbeoordeeld.

³¹ Art. 3.123a Vreemdelingenbesluit

³² WBV 2016/3 van 9 februari 2016, *Stcrt.*2016, 7573, zie ook Groenewegen F.T., 'Kroniek Procesrecht', *A&MR* 2016/9, p.426, die kritisch is over de mogelijkheid om de beslistermijn collectief te verlengen; de rechtspraak is hierover nog verdeeld.

uitkeringsafhankelijkheid verminderen. Wordt er nog steeds zo lang gewacht in procedures? Meestal niet. In dat opzicht is er al veel verbeterd ten opzichte van vijf tot tien jaar geleden. Hoewel de duur in 2015 opliep, duurt de asielprocedure in Nederland eind 2016 in de regel korter dan zes maanden. Vrijwel kansloze asielverzoeken van aanvragers uit veilige herkomstlanden (Albanië, Marokko) worden in principe binnen tien dagen afgedaan.³³ Hoe lang asielzoekers die kansrijk noch kansloos zijn, moeten wachten op een beslissing op hun asielverzoek is niet te zeggen.

Cijfers over de asielprocedure

In 2015 dienden 43.035 vreemdelingen een asielverzoek in, en in 2016 waren dit er 31.600.³⁴ Eind 2015 waren 605 asielzoekers al langer dan zes maanden in procedure.³⁵ Cijfers over de lengte van lopende asielprocedures per eind 2016 zijn niet beschikbaar. Het inwilligingspercentage van eerste asielaanvragen waarover in 2016 (januari t/m september) is beslist is 54%.

De inwilligingspercentages verschillen sterk per nationaliteit. De meeste asielaanvragen van asielzoekers uit Syrië en Eritrea worden ingewilligd (Syrië: 92% en Eritrea: 87%). Asielzoekers uit veilige landen zoals Albanië, Kosovo en Servië, krijgen in principe geen asielstatus.

Figuur 1. Aantal asielaanvragen in 2014 en 2015 naar 10 meest voorkomende nationaliteiten

	2015	2016
Syrian Arab Republic	18.677	2.158
Albania	1.005	1.664
Eritrea	7.359	1.497
Morocco	80	1.271
Afghanistan	2.550	1.026
Algeria	41	980
Serbia	436	938
Iraq	3.009	888
Iran (Islamic Republic of)	1.884	884
Georgia	256	578
Others	7.796	6.287
	43.093	18.171

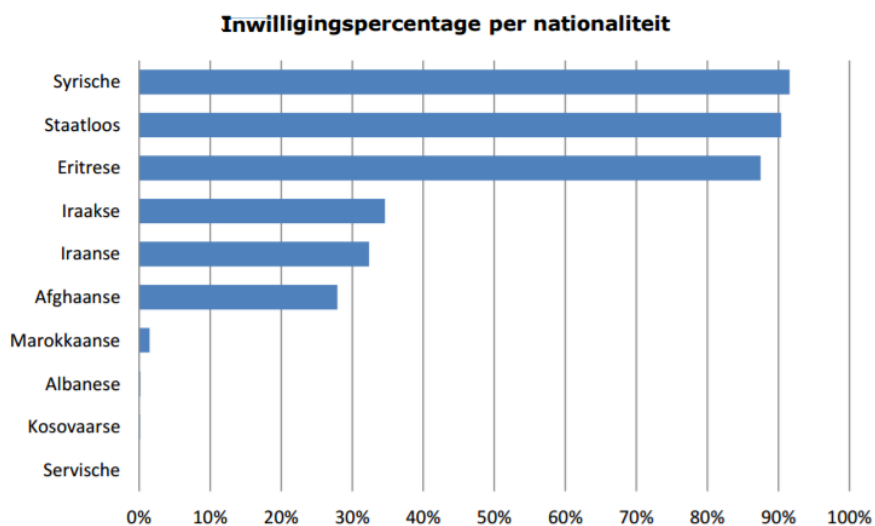
Bron: CBS

³³ Kamerstukken II, 2016-2017 19637 nr. 2262.

³⁴ Kerncijfers Asiel en Migratie 2016, IND.

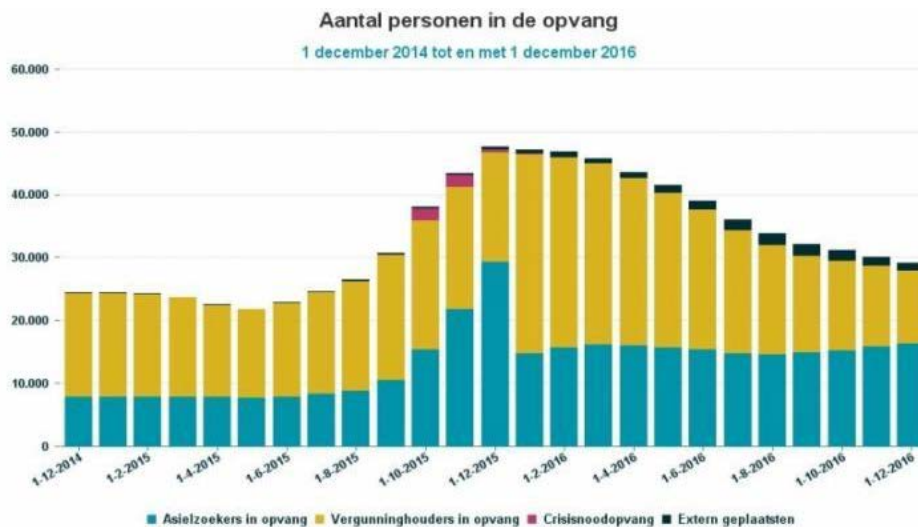
³⁵ Lange, T. de. 2016. 'Toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers, asielstatushouders en uitgeprocedeerde', *NJB* 2016 nr. 3, p. 177.

Figuur 2. Inwilligingspercentages per nationaliteit 2016 januari t/m september



Bron: Kerncijfers Asiel en Migratie, december 2016, Rijksoverheid.³⁶

Figuur 3. Aantal personen in de opvang



³⁶ Kerncijfers Asiel & Migratie december 2016, geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/01/23/kerncijfers-asiel-en-migratie-december-2016>.

Bron: COA.³⁷

Zolang nog niet op de aanvraag is beslist, maar ook na statusverlening, woont betrokkene in een azc. Begin februari 2017 wonen in totaal 25.485 vluchtelingen in een azc, waarvan 9.927 statushouders die wachten op uitstroom naar een gemeente.³⁸ Voorgaande jaren was veel meer opvang nodig: eind 2016 werden 27.028 vluchtelingen opgevangen en eind 2015 waren dit er 47.764.

Alternatieve vormen van selectie voor de huidige asielprocedure

Eerder onderzoek van De Lange naar de toelating van zelfstandige ondernemers van buiten de EU laat zien dat vreemdelingen uit 'asiellanden' legale routes naar Nederland zoeken, maar doorgaans niet voldoen aan de vereisten voor toelating via de legale route van arbeid als zelfstandige of gebruik te maken van de beperkte mogelijkheden om legaal als werknemer aan de slag te gaan.³⁹ Wellicht zijn zij alsnog illegaal naar Europa gereisd en zullen ze in een vluchtelingenopvang nog lang moeten wachten totdat ze hun beoogde onderneming kunnen starten, als zij nog middelen hebben om te investeren en die niet aan smokkelaars hebben afgestaan. Het creëren van legale migratieroutes voor vluchtelingen zou dit probleem kunnen verkleinen.

Een andere benadering wordt gesuggereerd in de *New York Declaration for Refugees en Migrants* van de Verenigde Naties van 13 september 2016. Daarin is afgesproken dat staten meer oog moeten hebben voor asielmotieven bij de beoordeling van toelatingsverzoeken van arbeidsmigranten en studenten. Behalve asielzoekers die zich spontaan hier melden of die hier in het kader van hervestiging komen, wordt binnen de Verenigde Naties gekeken naar alternatieve vormen van 'selectie' van vluchtelingen. In New York, op 19 september 2016, is door de VN in de High-Level Meeting on Large Movements of Refugees and Migrants afgesproken alternatieve humanitaire toelatings-programma's in overweging te gaan nemen. De VN noemt als methode van opvang ook private sponsors voor individuele vluchtelingen en meer arbeidsmobiliteit voor vluchtelingen voor studiedoeleinden met studiebeurzen en studievisa.⁴⁰ Canada heeft ervaring met een systeem van private sponsors (zie kader).

³⁷ https://www.coa.nl/nl/over-coa/bezetting_laatste bezocht op 27 december 2016.

³⁸ <https://www.coa.nl/nl/over-coa/bezetting/historisch-overzicht-bezetting>, laatste bezocht op 5 februari 2017.

³⁹ Lange, T. de, Wezenlijk Nederlands Belang. De toelating tot Nederland van ondernemers van buiten de EU. WLP 2016.

⁴⁰ New York Declaration for Refugees and Migrants van 19 september 2016, par. 79. Nederland was in New York vertegenwoordigd door Minister Ploumen voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

De Canadese regeling van vijf private sponsors van een vluchteling

Vijf private personen of organisaties kunnen ervoor kiezen een door de UNHCR erkende vluchteling of een Syriër of Irakees en diens eventuele gezin te sponsoren. Dit vijftal wordt – voor de duur van een jaar dan wel korter of langer afhankelijk van wat nodig is – verantwoordelijk voor de weg naar economische zelfstandigheid van de door hen uitgenodigde vluchteling. De vluchteling moet voldoen aan de Canadese regels voor toelating, zoals dat hij geen gevaar voor de openbare orde mag vormen. Voor de opvang van een echtpaar met twee kinderen moeten de Canadese sponsors in het eerste jaar, omgerekend in euro's, bijna 20.000 euro beschikbaar hebben. Dit bedrag kan worden verminderd met in natura verstrekte hulp, zoals bijvoorbeeld meubels.

In 2014 verleende Canada 4.500 statussen aan privaat gesponsorde vluchtelingen, in 2017 zijn dit er naar verwachting 16.000.⁴¹ Of deze vluchtelingen het (op termijn) beter doen op de Canadese arbeidsmarkt is, voor zover wij kunnen nagaan, nog niet onderzocht.

Hervestiging

Eind 2016 kwamen er ook vluchtelingen in het kader van de Europese afspraken over 'hervestiging' vanuit opvangkampen in Italië en Griekenland (742 tot november 2016).⁴² Deze vluchtelingen worden aldaar door het COA op hun toekomst in Nederland voorbereid. Dat voorbereidingsproces valt buiten het bestek van dit onderzoek, maar vraagt, als hervestiging toenemend van belang wordt, in de toekomst zeker meer aandacht.

2.3 Integratie en betaalde arbeid tijdens de asielprocedure

Internationaal- en Europeesrechtelijk kader

De opvang van asielzoekers is Europeesrechtelijk geregeld in de Opvangrichtlijn.⁴³ Een belangrijke opdracht aan de lidstaten is het bevorderen van de zelfstandigheid van de asielzoeker. Voor dit onderzoek zijn relevant artikel 15 (werkgelegenheid), artikel 16 (beroepsopleiding) en artikel 17 en 18 (materiële voorzieningen en gezondheid), waarover hierna meer.

⁴¹ <http://www.cic.gc.ca/english/department/laws-policy/protect-psr.asp>, laatst bezocht op 22 december 2016.

⁴² IND Asieltrends Oktober 2016, <https://ind.nl/over-ind/Cijfers-publicaties/Paginas/Asieltrends.aspx>, laatste bezocht op 27 december 2016.

⁴³ Richtlijn 2013/33/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking).

De Opvangrichtlijn verlangt van de lidstaten dat de nationale opvangregelingen doeltreffend werken. Naast het bevorderen van de zelfstandigheid moeten er duidelijke regels zijn over hun toegang tot de arbeidsmarkt. Er moet materiële steun aan asielzoekers worden verstrekt op een te verantwoorden niveau. De richtlijn staat wel toe dat de steun aan asielzoekers minder gunstig is dan steun geven aan onderdanen.⁴⁴

De bepalingen in de Europese richtlijn betreffende de integratie van en het verrichten van betaalde arbeid door asielzoekers kan niet los gezien worden van de in mensenrechten verdragen neergelegde rechten van asielzoekers en asielstatushouders. In de literatuur worden in dat kader het Vluchtelingenverdrag en het Europees Sociaal Handvest genoemd.⁴⁵ Over de reikwijdte van de verdragsbepalingen met relevantie voor de arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen bestaat enige discussie, maar maatregelen die de integratie van asielzoekers evident belemmeren zullen al snel indruisen tegen de bedoeling van deze mensenrechtenverdragen.⁴⁶ Het Vluchtelingenverdrag doet bijvoorbeeld de aanbeveling om vluchtelingen die zijn binnengekomen als arbeids- of studiemigrant (voor het uitbreken van een oorlog) gelijk als eigen onderdanen te behandelen, wat directe of snelle toegang tot de arbeidsmarkt zou betekenen.⁴⁷ Uit artikel 18 van het Europees Sociaal Handvest is af te leiden dat, in ieder geval na drie jaar in een asielprocedure, de arbeidsmarktpositie van een asielzoeker niet mag verslechteren.⁴⁸

De hierna te bespreken Nederlandse regelgeving en praktijk van integratie en werken tijdens de procedure bespreken wij in het licht van de internationale en Europese regelgeving en de opdracht tot bevordering van de zelfstandigheid van asielzoekers.

Taalonderwijs

“Een snelle integratie begint bij het leren van de Nederlandse taal. Het kabinet vindt het belangrijk dat kansrijke asielzoekers daar zo snel mogelijk mee aan de slag kunnen gaan.”⁴⁹ Met het in praktijk brengen van dit inzicht heeft het kabinet Rutte II ook gewerkt aan het bevorderen van de zelfstandigheid van asielzoekers. Vanaf 2017 kunnen kansrijke asielzoekers, dat zijn op dit moment Syriërs en Eritreeërs, deelnemen aan Nederlands taalonderwijs (NT2) in de zogenaamde ‘voorburening’ op een azc.

⁴⁴ Preambules 23-24 Opvangrichtlijn 2013/33/EU.

⁴⁵ Slingenberg, L. 2014. ‘Asylum seekers’ access to employment: Tensions with human rights obligations in the recast of the directive on reception conditions for asylum seekers’, in: The Common European Asylum System and human rights: enhancing protection in times of emergencies, Claudio Matera and Amanda Taylor (eds.), Clear Working papers 2014/7, p. 94.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Artikel 17, derde lid, Vluchtelingenverdrag.

⁴⁸ Slingenberg 2014, p. 103.

⁴⁹ *Kamerstukken II*, 2016-2017 34 334 nr. 23.

Tot nog toe mochten asielzoekers in procedure formeel geen Nederlands leren. Na enige strijd kregen ze wel taallessen van vrijwilligers; nu kunnen ze dus aansluiten bij de cursussen die in het azc aan statushouders worden gegeven. De tijd in procedure is, in ieder geval voor kansrijke asielzoekers, steeds minder verloren tijd. De Opvangrichtlijn maakt in de opdracht tot het bevorderen van zelfstandigheid overigens geen onderscheid tussen kansrijke of niet-kansrijke asielzoekers. Als de asielprocedure van niet-kansrijke asielzoekers langere tijd duurt, zal ook voor hen een ontwikkelingsprogramma ontwikkeld moeten worden.

Registratie, BSN en bankrekening

Om in Nederland betaalde arbeid te kunnen verrichten moet een werknemer een Burgerservicenummer (BSN) hebben, dat pas kan worden verkregen na registratie in de basisregistratie persoonsgegevens (BRP). In principe is registratie in de BRP pas na statusverlening mogelijk, maar asielzoekers die al langer dan zes maanden in procedure zijn, kunnen geregistreerd worden en een BSN krijgen.⁵⁰ Een BSN is ook een voorwaarde voor het openen van een bankrekening. Het hebben van een bankrekening is op zijn beurt een voorwaarde voor het sluiten van een huurovereenkomst én een arbeidsovereenkomst. De werkgever is immers verplicht, ter voorkoming van fraude, zwart werken, en onderbetaling, werknemers giraal uit te betalen.⁵¹ Niet alle asielzoekers die langer dan zes maanden in procedure zijn, zijn ingeschreven in de BRP. Die inschrijving wordt nog niet in alle azc's gefaciliteerd.⁵² Het ontbreken van het BSN kan werkgevers ervan weerhouden betrokkenen formeel in dienst te nemen. Op dit moment is er geen aanleiding te denken dat dit leidt tot informele tewerkstelling. De aanwezigheid van een BSN mag voor werkgevers echter geen aanleiding zijn om aan te nemen dat zij de asielzoeker zonder tewerkstellingsvergunning mogen laten werken. Het feit dat registratie in de BRP pas na zes maanden mogelijk is kan overigens wel een belemmering vormen voor het aannemen van vrijwilligerswerk of deelnamen aan onderwijs, indien een BSN wordt vereist.

Toegang tot de arbeidsmarkt

Ingevolge artikel 15 Opvangrichtlijn moeten de lidstaten asielzoekers uiterlijk na negen maanden na het indienen van hun asielverzoek toegang geven tot de arbeidsmarkt. Er moet gezorgd worden voor *daadwerkelijk toegang* tot de arbeidsmarkt, wat betekent dat het niet alleen gaat om juridische, maar ook om feitelijke toegang tot de

⁵⁰ Artikel 21 par. 1 sub f Besluit Basisregistratie Persoonsgegevens.

⁵¹ Artikel 7a Wet aanpak schijnconstructies. Dit geldt voor alle werknemers met minimumloon, behalve als minder dan vier uur per dag huishoudelijk schoonmaakwerk wordt verricht.

⁵² Het COA is wel van plan dit vanaf 1 januari 2017 te faciliteren in zogenaamde BRP-straten en wil op termijn asielzoekers direct bij aankomst registreren.

arbeidsmarkt. De lidstaten kunnen uit arbeidsmarktoverwegingen voorrang geven aan onderdanen en aan legaal verblijvende derdelanders; Nederland heeft ervoor gekozen dit laatste niet te doen. Als de betrokkene eenmaal toegang heeft verkregen tot de arbeidsmarkt, wordt dit niet ongedaan gemaakt tijdens een beroepsprocedure als betrokkene de uitkomst daarvan in het ontvangende land mag afwachten.

De lidstaten mogen zelf bepalen hoe ze de richtlijn in hun nationale recht uitwerken. Dat verklaart bijvoorbeeld waarom een asielzoeker in Zweden meteen na het indienen van een aanvraag mag gaan werken, maar dit in Duitsland pas na drie maanden, in België pas na vier en in Nederland pas na zes maanden mag.⁵³ De richtlijn verplicht de lidstaten ook ervoor te zorgen dat asielzoekers daadwerkelijk toegang tot de arbeidsmarkt hebben; hindernissen moeten dus worden weggenomen.

Wet arbeid vreemdelingen

De Wet arbeid vreemdelingen (Wav) regelt de toegang van vreemdelingen (dus niet alleen asielzoekers of statushouders) tot de Nederlandse arbeidsmarkt, ook als het verrichten van arbeid niet hun primaire verblijfsdoel is, zoals bij asielzoekers, statushouders, of gezinsmigranten. Daarnaast beoogt de Wav oneerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt als gevolg van illegale tewerkstelling van vreemdelingen tegen te gaan.⁵⁴ Het kernartikel 2 van de Wav voorziet in een verbod voor werkgevers om een vreemdeling arbeid te laten verrichten zonder de beschikking te hebben over een tewerkstellingsvergunning. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de uitvoering van de Wav gedelegeerd aan het bestuur van de het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Het UWV is dus verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wav en de eventuele afgifte van een tewerkstellingsvergunning. Die tewerkstellingsvergunning wordt verleend na een toets aan de aanwezigheid van zogenaamd prioriteitgenietend aanbod; getoetst wordt of er niet iemand anders op de Nederlandse arbeidsmarkt aanwezig is die het aangeboden werk zou kunnen doen. Als die er is, wordt de tewerkstellingsvergunning door het UWV geweigerd, omdat er dan sprake is van verdringing. Bij de uitvoering van de Wav hanteert het UWV een ruim werkgeversbegrip dat, anders dan elders in het arbeidsrecht, niet is gekoppeld aan het bestaan van een arbeidsovereenkomst.⁵⁵ Dit betekent dat het *niet* van belang is dat er een gezagsverhouding of loonbetaling, en dus een arbeidsovereenkomst, bestaat tussen de degene die arbeid verricht en de 'werkgever'; alleen het feit dat de werkgever de vreemdeling arbeid laat verrichten is genoeg voor het aannemen van

⁵³ Den Heijer, Rijpma, Spijkerboer. 2016. p. 609. Europese Commissie, Directorate – General for economic and financial affairs (2016), 'An economic Take on the refugee crisis', Institutional paper, 033, p. 21.

⁵⁴ Klap, A.P., Lange, T. de. 2008. 'Marktordening via het werkgeversbegrip van de Wet Arbeid Vreemdelingen', *SMA*, oktober 2008, p. 390. (<http://dare.uva.nl/document/2/66836>).

⁵⁵ Art. 1 sub b onder 1 Wav.

werkgeverschap in de zin van de Wav. Ook het begrip ‘arbeid’ wordt ruim uitgelegd. Allerhande activiteiten verricht door vreemdelingen vallen daarom onder het verbod op tewerkstelling, zo ook ondernemen en vrijwilligerswerk, tenzij een vergunning is verleend. De Wav kent wel een groot aantal uitzonderingen, onder andere voor Unieburgers, die vrije toegang hebben tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Ook kent de Wav een groot aantal bijzondere regelingen voor onder andere kennismigranten, wetenschappers, artiesten en Aziatische koks.⁵⁶

Werken tijdens de eerste zes maanden van de asielprocedure

De Nederlandse asielprocedure kan worden verdeeld in twee perioden: de eerste zes maanden en de tijd daarna. In de eerste zes maanden van verblijf in het azc mag de asielzoeker geen betaalde arbeid verrichten, ook niet als hij kwaliteiten heeft waaraan behoefte bestaat op de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit is het gevolg van een strikte categorisering in het vreemdelingenrecht zoals neergelegd in de Vreemdelingenwet en de Wav. Die categorisering houdt in dat de vreemdeling *of* asiel *of* een ‘reguliere’ verblijfsvergunning vraagt, bijvoorbeeld als studie- of arbeidsmigrant. Tijdens de asielprocedure switchen van asiel naar regulier is niet mogelijk omdat de asielzoeker niet beschikt over een voor het verrichten van dat andere verblijfsdoel afgegeven machtiging tot voorlopig verblijf (hierna: mvv).

In het verleden kon, in afwijking van de hoofdregel dat asielzoekers niet mochten werken, een tewerkstellingsvergunning worden verleend als er geen prioriteit genietend aanbod was of als humanitaire redenen daartoe aanleiding gaven.⁵⁷ De huidige regelgeving staat niet toe dat om humanitaire of andere redenen een uitzondering wordt gemaakt op het verbod om een asielzoeker te laten werken tijdens de eerste zes maanden van de procedure. Dit blijkt in de praktijk wel eens te knellen. Artsen zonder Grenzen heeft geprobeerd de grens tussen deze categorieën te doorkruisen door te vragen of zij hun eigen artsen die naar Nederland waren gevlucht als arbeidsmigrant mochten laten werken. De IND heeft dit geweigerd vanwege het mvv-vereiste waar de IND wel van kan afwijken.⁵⁸ Echter, zelfs als de IND van het mvv-vereiste afwijkt, is daarmee nog geen toegang tot de arbeidsmarkt gegeven. Daar beslist het UWV immers over. Een wijziging van de op de Wav gebaseerde regelgeving is nodig om het UWV discretionaire ruimte te geven om in zo’n situatie een tewerkstellingsvergunning te verlenen aan asielzoekers voordat de eerste zes

⁵⁶ Lange T. de, Oostrom H. & Krop. P.J., ‘Arbeidsmigratie’, in: *Nederlands Migratierecht* red. K. Zwaan, BJU 2016.

⁵⁷ Hoofdstuk B.11.1 onder 4.2.1.d Vreemdelingencirculaire 1982, geraadpleegd via <http://cmr.jur.ru.nl/cmr/>.

⁵⁸ Interview UWV. Zie ook Art. 16 eerste lid sub a Vw.

maanden in procedure om zijn.⁵⁹ Het gevolg van de huidige regelgeving is dat arbeids- of kennismigranten wel naar Nederland mogen komen voor sectoren die met arbeidstekorten te kampen hebben, maar dat hier al aanwezige (kansrijke) asielzoekers de vacatures niet mogen vervullen.

Werken na zes maanden in de asielprocedure

Als de asielzoeker langer dan zes maanden in procedure zit, mag hij wel werken, mits de werkgever (in ruime zin) van het UWV een tewerkstellingsvergunning heeft verkregen. Het tijdstip waarop deze termijn van zes maanden begint, is van belang om te kunnen bepalen wanneer gewerkt mag gaan worden.⁶⁰ Uit praktische overwegingen wordt in de praktijk de registratie gebruikt als begin van de termijn. Eind 2016 duurde de gemiddelde asielprocedure korter dan zes maanden, waardoor nieuwe asielzoekers niet toekomen aan het uitoefenen van dit recht. Het is dus vooral relevant voor asielzoekenden met oudere en al lang lopende aanvraagprocedures.

In Nederland kan een werkgever voor een asielzoeker een tewerkstellingsvergunning krijgen als de asielzoeker nog recht heeft op opvangvoorzieningen van het COA. De tewerkstellingsvergunning wordt verleend voor maximaal 24 weken.⁶¹ Nederland heeft voor een zo korte arbeidsduur gekozen om het opbouwen van WW-rechten te voorkomen en ook omdat ongeclausuleerd werken in Nederland een aanzuigende werking zou hebben op vluchtelingen. De Nederlandse beperking van 24 weken is mogelijk in strijd met artikel 15 lid 3 van de Opvangrichtlijn, waarin is opgenomen dat eenmaal verleende toegang tot de arbeidsmarkt niet mag worden beperkt tijdens de beroepsprocedure.⁶² Het Nederlandse systeem geeft aan asielzoekers mogelijk een (te) beperkte toegang tot de arbeidsmarkt.

Proefproces over de vraag of 24 weken werken in strijd is met Europees recht

Ahmad komt uit Irak. Hij wacht al langer dan zes maanden op een beslissing op zijn asielverzoek. Hij is nu 30 jaar. Hij is geschoold als lasser en bouwvakker. Via het netwerk van zijn advocaat heeft hij een baan gevonden voor 40 uur per week als algemeen medewerker bij een ervaren re-integratiebedrijf in de bouw. Er is een tewerkstellingsvergunning aangevraagd voor een jaar, subsidiair voor 24 weken. De vergunning is door het UWV verleend voor slechts 24 weken. Op het verzoek de vergunning voor een jaar te verlenen omdat het Europese recht een beperking tot 24

⁵⁹ Nu is art. 8, eerste lid onder e, Wav imperatief geformuleerd. De mogelijkheid om af te wijken zoals geformuleerd in artikel 9 Wav zou dan ook asielzoekers moeten kunnen betreffen.

⁶⁰ ABRvS 4 oktober 2011, AB 2012/145 m. nt. F. Larsson.

⁶¹ Art. 11 lid 2, art. 8 lid 2 Wav, en art. 11 lid 3 Wav.

⁶² Lange, T. de, & Rijken C. 2016 'Asielzoeker kan eerder aan de slag', *Opinie De Volkskrant* 12 januari 2016.

weken verbiedt antwoordt het UWV: “De regeling stelt uitdrukkelijk dat een asielzoeker maximaal 24 weken mag werken.” Met ‘De regeling’ bedoelt het UWV de Nederlandse regeling; naar de Europese regels is, zo lijkt het, niet gekeken. De advocaat heeft namens de werkgever en Ahmad bezwaar aangetekend. In de beslissing op bezwaar is wel naar de Opvangrichtlijn verwezen. In reactie op het betoog dat de beperking tot 24 weken in strijd is met de Opvangrichtlijn schrijft het UWV dat wel effectieve toegang tot de arbeidsmarkt wordt geboden. Maar ook schrijft het UWV dat het op basis van de huidige regeling geen discretionaire bevoegdheid heeft om van de regels af te wijken. In beroep bij de rechtbank wordt deze discussie voortgezet.

Beroepsopleiding en stages door asielzoekers

Ingevolge artikel 16 van de Opvangrichtlijn kunnen EU-lidstaten asielzoekers toegang verlenen tot een beroepsopleiding, ongeacht of zij toegang hebben tot de arbeidsmarkt. Asielzoekers jonger dan 18 jaar kunnen in Nederland een beroepsopleiding starten.⁶³ Als in het kader van die opleiding een stage wordt gevolgd, is dat toegestaan zonder dat de stagewerkgever over een tewerkstellingsvergunning moet beschikken.⁶⁴ De stage in het kader van de beroepsopleiding kan ook nog worden verricht als het asielverzoek inmiddels is afgewezen, mits met de opleiding is begonnen voordat de betrokkene 18 werd. De stage moet onbezoldigd zijn en een stagevergoeding mag dan ook niet betaald worden.⁶⁵

Versneld aan het werk tijdens de asielprocedure?

Bij herhaling is voorgesteld asielzoekers al eerder te laten werken. In 2015 deden de WRR, het WODC en het SCP de suggestie in de eerder genoemde Policy Brief, maar ook in 1989 stelde WRR in zijn rapport ‘Allochtonenbeleid’ voor om asielzoekers, ongeveer twee maanden na het indienen van hun aanvraag en onder bepaalde voorwaarden, toegang te geven tot de arbeidsmarkt.⁶⁶ Voor de WRR voerde het belang van de Nederlandse samenleving om nieuwkomers zo snel mogelijk te integreren de boventoon. Asielzoekers moesten dus kunnen werken, eventueel in speciale projecten. Door hen eerst twee maanden te laten wachten kon het geen verkapte arbeidsmigratie zijn. Met dat voorstel werd de vrees voor aanzuigende werking gepareerd. Verder zou volgens de WRR verveling worden tegengegaan en zouden

⁶³ Artikel 8.1.1, eerste lid onder b, Wet educatie en beroepsonderwijs. Zie hierover de Onderwijsraad, *Onderwijs en vluchtelingen*, 2017 (werkprogramma).

⁶⁴ Artikel 1g Besluit uitvoering Wav. Zie ook de Toelichting bij de invoering van dit artikel in *Stb.* 2007, nr. 171.

⁶⁵ Wijziging Buwav van 20 september 2013, *Stb.* 2013, 360. Zie over de discussie die leidde tot deze regeling Lange, T. de, ‘Kroniek Arbeidsmigratie’, *Asiel & Migrantenrecht* 2011/9, p.433 en Lange, T. de, ‘Kroniek Arbeidsmigratie’, *Asiel & Migrantenrecht* 2012/9, p. 508-509.

⁶⁶ WRR, 1989. ‘allochtonen beleid’, Den Haag, Rapport aan de regering.

asielzoekers in hun eigen onderhoud kunnen voorzien, wat mogelijk weer de kosten van opvang zou kunnen terugdringen. De toenmalige bewindslieden voelden hier niets voor.⁶⁷ Zij vonden het onwenselijk automatisch werkvergunningen te verstrekken aan asielzoekers en hielden vast aan het beleid dat alleen bij hoge uitzondering een tewerkstellingsvergunning kon worden verleend. Eén van de tegenargumenten van de bewindslieden was juist de vrees voor integratie en het bemoeilijken van de terugkeer als de vreemdeling toch geen verblijfsvergunning zou krijgen. Tien jaar later probeerde de Stichting van de Arbeid de bezwaren van het kabinet tegen een ruimere toegang tot de arbeidsmarkt van asielzoekers weg te nemen.⁶⁸ De Stichting overwoog: “Betaald werk draagt bij aan de dag-structurering van de asielzoeker, levert inkomen op, biedt de mogelijkheid om werkervaring te behouden en vergroot in beginsel de kansen om na afloop van de asielprocedure op eigen benen te staan in Nederland of elders. Nu is het algemene beeld dat de meerderheid van de toegelaten asielzoekers geen baan kan vinden.”⁶⁹

In het kader van de vrees voor aanzuigende werking is het interessant naar Zweden en België te kijken. In Zweden heeft een asielzoeker juridisch gezien direct toegang tot de arbeidsmarkt. Ondanks de aanscherping van het Zweedse opvang- en toelatingsbeleid medio 2016 is er niet voor gekozen dit element van hun opvangbeleid aan te passen. De Zweedse ervaring is dat weinig asielzoekers direct na aankomst al kunnen of willen werken.⁷⁰ In de asielprocedure, die zeker een jaar duurt, gebeurt niet veel ter voorbereiding op de (economische) integratie. Kansrijke asielzoekers worden niet versneld behandeld.⁷¹ Dat het wachten op een status ‘verloren tijd’ is wordt wel gesignaleerd, maar de overheid doet daar niet veel tegen. Vooral vrijwilligersorganisaties en kerken proberen tijdverdrijf te bieden. Zo wist het Rode Kruis in Forshaga (een plaats met 12.000 inwoners in het westen van Zweden) met 150 vrijwilligers activiteiten voor asielzoekers te organiseren. De asielzoekers kwamen naar de aangeboden taallessen totdat bekend werd dat zij enkel een tijdelijke verblijfsvergunning zouden krijgen en hun recht op gezinsmigratie werd uitgesteld; toen nam de animo voor de taallessen direct af.⁷² In Forshaga zijn wel, na veel inspanningen van het Rode Kruis, drie artsen uit Syrië tijdens hun asielprocedure al als arts aan het werk gegaan naast het doorlopen van een op maat ontwikkelde training.⁷³ De Zweden ervaren geen zogenaamde ‘aanzuigende werking’ van deze directe toegang tot hun arbeidsmarkt.

⁶⁷ *Kamerstukken II*, 1990/91, 19637, nr. 76.

⁶⁸ Adviesbrief Stichting van de Arbeid, kenmerk SA 0007896/HA, van 13 april 2000.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Interview Zweeds *Arbetsförmedlingen*.

⁷¹ Joseph, G. 2015. ‘Country report: Sweden’, AIDA: December 2015, p. 15.

⁷² Informatie Rode Kruis Gemeente Forshaga 25 januari 2017.

⁷³ *Ibid.*

België heeft na de verhoogde instroom de wachttijd voor toegang tot de arbeidsmarkt verkort van zes naar vier maanden. Anders dan in Nederland is de asielzoeker in België niet gebonden aan een maximale arbeidsperiode van 24 weken per jaar. Dat neemt niet weg dat medio 2016 van de 5.660 in opvang verblijvende asielzoekers ruim de helft formeel mocht werken, maar slechts 3,6 % van hen werkte.⁷⁴ België wijt dat lage percentage onder meer aan een gebrekkige registratie bij binnenkomst, waardoor het lastig is het arbeidsmarktprofiel van asielzoekers op te stellen en hen naar arbeid te bemiddelen. Maar ook noemen verschillende instanties het lage scholingsniveau en de ongeletterdheid van asielzoekers als oorzaak van hun lage arbeidsmarktparticipatie.⁷⁵ Een andere mogelijke oorzaak voor het beperkt betreden van de Belgische arbeidsmarkt is dat asielzoekers niet bekend zijn met relevante instanties zoals de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleidingen.⁷⁶ Zo beschouwd heeft de versnelde toegang tot de arbeidsmarkt *op zichzelf* geen betekenis, maar hangt het succes daarvan af van de juiste koppeling van de behoefte op de arbeidsmarkt en de kwaliteiten van asielzoekers. Er kan, aldus Belgische onderzoekers, pas versneld worden als de competenties van de asielzoeker bekend zijn.⁷⁷ Hoe reëel het risico van *aanzuigende werking* is en of dit een valide argument is om de toegang tot de arbeidsmarkt tijdens de asielprocedure niet te versoepelen, is voor zover wij weten in Nederland, Zweden en België nooit onderzocht.

Risico's

Een ander aspect om rekening mee te houden, dat minder vaak wordt genoemd in de discussie over verruiming of beperking van de arbeidsmarkttoegang van asielzoekers, is de kwetsbaarheid van sommige asielzoekers. Zij hebben nog geen kennis van de Nederlandse arbeidsvoorwaarden en hebben vaak tijdens hun reis schulden opgebouwd die afbetaald moeten worden.⁷⁸ Daardoor zijn ze wellicht bereid tegen lagere lonen en onder slechtere arbeidsomstandigheden dan in Nederland passend zijn arbeid te verrichten. Ook de Europese Commissie signaleerde dit risico in een voorstel aan de lidstaten om asielzoekers in ieder geval niet langer dan zes maanden te laten

⁷⁴ Lambrecht, N., Vos, de M., Cloot van de I. 2016. 'Arbeidsmarkt integratie van vluchtelingen: de klok tikt, Itinera, 2 november 2016.

⁷⁵ Commissie Diversiteit, Advies vluchtelingen, Brussel 25 mei 2016, p.12; [OECD (2016). Making integration work. Refugees and others in need of protection.; Wets, J. & Rea, A. (2015). The long and winding road to employment. An analysis of the labour market careers of asylum seekers and refugees in Belgium].

⁷⁶ Geraadpleegd via: http://www.standaard.be/cnt/dmf20160714_02385584, 15 juli 2016.

⁷⁷ Lambrecht e.a. 2016, p. 4.

⁷⁸ O'Connell Davidson. J. 2013. Troubling freedom: migration, debt, and modern slavery; *Migration Studies*, no. 2: 176-195. H. Lewis and L. Waite, 'Asylum, Immigration Restrictions and Exploitation: Hyper-precarity as a lens for understanding and tackling forced labour', *Anti-Trafficking Review*, issue 5, 2015, pp. 49-67.

wachten op toegang tot de arbeidsmarkt.⁷⁹ Als het COA signalen van uitbuiting opvang wordt dit gemeld aan het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel van de IND. Een enkel voorbeeld kwam onder onze aandacht: in november 2016 werd een wasserij in Zaandam gesloten op verdenking van uitbuiting van asielzoekers. Aanvankelijk verbleven de asielzoekers in een azc, maar bij de inval in de wasserij bleek dat voor hen slaapplekken en een keuken met gasfornuis waren ingericht in de wasserij. De asielzoekers was beloofd dat zij 10 euro per uur zouden krijgen, maar volgens de media kregen zij 4,50 euro per uur en soms helemaal niets.⁸⁰ Daarnaast komen er bijvoorbeeld bij het COA soms verzoeken binnen van bedrijven die behoefte hebben aan werknemers maar waarbij het de vraag is of de werkgevers bereid zijn zich aan de wet- en regelgeving te houden. COA gaat niet in op dergelijke verzoeken. De praktijken die sinds de hoge instroom in Nederland zijn gesignaleerd met betrekking tot misbruik en uitbuiting van asielzoekers, zijn fragmentarisch en anekdotisch zodat daaraan nauwelijks conclusies kunnen worden verbonden.

Het aantal asielzoekers dat langer dan zes maanden in procedure is, is momenteel beperkt. Eind 2015 waren dit 605 mensen. Cijfers per eind 2016 over de lengte van lopende asielprocedures zijn niet beschikbaar. Wel weten we dat, voor asielzoekers die al langer dan zes maanden in procedure waren, tussen 1 januari en eind november 2016 in totaal 51 tewerkstellingsvergunningen zijn verleend door het UWV en 33 geweigerd. De reden voor weigering was dat geen verklaring van COA en/of IND over de duur van de procedure was toegevoegd, dat het minimumloon niet werd aangeboden of dat al meer dan 24 weken gewerkt was.⁸¹ Dat het minimumloon niet werd aangeboden is een aanwijzing dat werkgevers de kwetsbaarheid van asielzoekers, die immers nog geen kennis hebben van de Nederlandse arbeidsvoorwaarden, misbruiken en dat situaties van uitbuiting zich zouden kunnen voordoen als het UWV hier niet op controleerde. Geconcludeerd kan dan ook worden dat op dit moment maar een beperkt aantal asielzoekers langer dan zes maanden in procedure is en een nog kleiner aantal betaald werk verricht met een tewerkstellingsvergunning.

2.4 Vrijwilligerswerk

Het Ministerie van SZW heeft er niet voor gekozen asielzoekers eerder betaald werk te laten verrichten, maar zette in 2016 in op het bevorderen van vrijwilligerswerk door

⁷⁹ Slingenberg 2014, p. 96.

⁸⁰ Aanhoudingen in onderzoek naar uitbuiting vluchtelingen, nieuwsbericht Inspectie SZW van 10 november 2016. Een ander voorval betrof de onbetaalde tewerkstelling van een asielzoeker een grillroom, <http://www.nhnieuws.nl/nieuws/196626/grillroom-en-steakhouse-dicht-na-ontdekking-syrische-asielzoekers>.

⁸¹ Correspondentie UWV van 1 november 2016.

asielzoekers én statushouders⁸². Primair is de nadruk op vrijwilligerswerk bedoeld om “asielzoekers de mogelijkheid [te bieden] om te participeren, bezig te zijn en mensen te ontmoeten en kan daarbij ook een uitlaatklep zijn tegen verveling en spanning. Dit draagt bij aan de verbetering van de kwaliteit van het verblijf.”⁸³ Deze verbetering van de kwaliteit van de opvang is een duidelijk antwoord op de kritiek die is geuit in rapporten, zoals door de ACVZ in haar rapport *Verloren Tijd* uit 2013 op de langdurige ledigheid waarin asielzoekers verkeerden.

Vrijwilligerswerk was al toegestaan tijdens de asielprocedure, hoewel niet onbegrensd. Om een asielzoeker vrijwilligerswerk te laten verrichten heeft de organisatie die het werk aanbiedt toestemming van het UWV nodig. Hieronder bespreken we eerst de relevante regelingen en wat onder vrijwilligerswerk wordt verstaan. De vraag is relevant omdat de organisatie die vrijwilligerswerk aanbiedt, daarvoor toestemming nodig heeft en er aanzienlijke financiële sancties dreigen als die toestemming ontbreekt. Vervolgens staan we stil bij de praktijkervaring van asielzoekers en statushouders met vrijwilligerswerk, op basis van secundaire bronnen en eigen interviews met overheid, maatschappelijke organisaties en (voormalige) asielzoekers en statushouders.

Wet arbeid vreemdelingen en vrijwilligerswerk

Een organisatie die vrijwilligerswerk aanbiedt aan asielzoekers (en andere vreemdelingen die geen vrije toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt hebben) heeft daarvoor toestemming nodig. Het UWV geeft die toestemming in de vorm van een *vrijwilligersverklaring*. Het UWV toetst of er sprake is van vrijwilligerswerk, dat wil zeggen of de aanvrager van de vrijwilligersverklaring een organisatie is die arbeid laat verrichten “die gebruikelijk onbetaald wordt verricht, geen winstoogmerk heeft en een algemeen maatschappelijk doel dient”.⁸⁴ Als de instelling en het geboden werk hieraan voldoen, wordt een vrijwilligersverklaring verstrekt. Wordt aan één van die voorwaarden niet voldaan, dan is geen sprake van vrijwilligerswerk, maar van illegale tewerkstelling van vreemdelingen. De grens tussen (legaal) goed doen en het risico bestraft te worden is dun.

Onder arbeid die *gebruikelijk onbetaald wordt verricht*, verstaat het UWV activiteiten voor kerkelijke en levensbeschouwelijke organisaties, activiteiten in gemeenschaps-huizen, club- en buurthuizen, activiteiten in de amateur- en recreatiesport of kunstbeoefening, activiteiten in de school van je kinderen, activiteiten in bejaarden- en verpleegcentra zoals begeleid wandelen, maaltijden rondbrengen in de wijken,

⁸² Brochure SZW, Vrijwilligerswerk door asielzoekers en statushouders in de opvang. Tips en aandachtspunten voor maatschappelijke organisaties, juni 2016.

⁸³ Toelichting bij de wijziging per 1 oktober 2016, *Stcrt.* 2016 Nr. 57116.

⁸⁴ 1a Besluit uitvoering Wav.

activiteiten op kinderboerderijen en het knotten van wilgen. Met het criterium 'gebruikelijk onbetaald' wordt beoogd te voorkomen dat vrijwilligerswerk betaald werk verdringt. In combinatie met de regels voor vrijwilligerswerk naast een WW-uitkering betekent dit dat het werk bij de vestiging van de organisatie waar de vrijwilliger gaat werken, al minimaal één jaar alleen door vrijwilligers wordt gedaan. Er mag het afgelopen jaar ook geen vacature voor het werk zijn geweest. Als de vestiging of het werk korter dan een jaar bestaat, kijkt het UWV naar werk bij een andere vestiging van deze organisatie of bij een vestiging van een vergelijkbare organisatie. Er zijn altijd grensgevallen. Het schilderen van een clubhuis is als groot onderhoud in principe uitgesloten, maar als schilderwerk eerder ook door vrijwilligers werd gedaan, kan de verklaring toch worden afgegeven, aldus het UWV.⁸⁵

Organisaties moeten *geen winstoogmerk* hebben en een *algemeen maatschappelijk doel* dienen. Dat zijn organisaties die door de Belastingdienst zijn aangewezen als een Algemeen Nut Beogende Instelling (ANBI) of organisaties die kwalificeren als een Sociaal Belang Behartigende Instelling (SBBI). Hoewel daar vanuit het veld wel om is gevraagd is het niet mogelijk vrijwilligerswerk toe te laten in *profit*-organisaties.⁸⁶ Dat zou indruisen tegen de eis dat deze organisaties geen winstoogmerk mogen hebben. Een asielzoeker mag dus formeel geen vrijwilligerswerk doen bij hybride organisaties, waarin activiteiten met en zonder winstoogmerk worden uitgevoerd en evenmin bij sociale ondernemingen, die een maatschappelijk doel nastreven en daarmee geld verdienen.

Stimulering van het doen van vrijwilligerswerk past binnen een bredere trend waarbij werkzaamheden die eerder gedaan werden door betaalde beroepskrachten worden overgenomen door onbetaalde en vaak niet geschoolde vrijwilligers. We zien dit bijvoorbeeld sterk in de gezondheidszorg en de thuiszorg. Hier ligt een risico van degradatie van arbeid. Wanneer dan ook de grens tussen arbeid en vrijwilligerswerk niet duidelijk is ontstaat het risico dat wat onder vrijwilligerswerk geschaard kan worden opgerekt wordt. Gevolg is dat het segment onbetaalde arbeid (vrijwilligerswerk) verder toeneemt, wat een risico inhoudt dat mensen, inclusief asielzoekers en statushouders, op grote schaal 'gratis arbeid' verrichten, arbeid die eerder wel een betaalde baan opleveren. Dit is een algemene ontwikkeling waar bij de stimulering van vrijwilligerswerk door asielzoekers en statushouders rekening mee gehouden moet worden.

Als een organisatie vrijwilligerswerk laat verrichten door asielzoekers *zonder* in het bezit te zijn van de vrijwilligersverklaring, kan een bestuurlijke boete van maximaal

⁸⁵ Interview UWV.

⁸⁶ Interview SZW.

4.000 euro worden opgelegd.⁸⁷ De beboeting van deze vorm van illegale tewerkstelling is een voorbeeld van “crimmigratie”, het criminaliseren van aan migratie gerelateerde activiteiten.⁸⁸ Als de verklaring al wel is aangevraagd, maar nog niet verleend, kan sinds 1 oktober 2016 van beboeting worden afgezien, mits de organisatie al wel een ontvangstbevestiging van de aanvraag kan tonen.⁸⁹

In 2015 werden slechts tien vrijwilligersverklaringen afgegeven. Begin oktober 2016 zijn dit er 71. Het aanbod van vrijwilligerswerk voor asielzoekers lijkt dus toe te nemen of instanties zijn zich bewust geworden van de verplichting zo'n verklaring aan te vragen. Het UWV beslist niet positief op alle aanvragen die het ontvangt; soms worden ze ingetrokken en soms gedeeltelijk toegewezen. De belangrijkste weigeringsgrond is dat de werkzaamheden onvoldoende omschreven zijn om te beoordelen of het wel om vrijwilligerswerk gaat. Aanvragers van de vrijwilligersverklaringen zijn sportclubs, festivalorganisaties (opbouw van stands) en verder vooral kerkelijke organisaties.⁹⁰

Vrijwilligerswerk in de praktijk

Het ministerie van SZW heeft in 2016 vanuit de Taskforce vrijwilligerswerk een impuls gegeven. Twee grote bijeenkomsten zijn georganiseerd door SZW en met financiële steun (1,3 miljoen euro) van SZW is welzijnsorganisatie Pharos het project *Aan de Slag* gestart. Dit project volgt op een pilot in Nijmegen en Utrecht in 2014, die op zijn beurt volgde op het ACVZ-advies *Verloren Tijd* uit 2013. Verder heeft SZW onderzoeksbureau Labyrinth⁹¹ de ervaring van asielzoekers en statushouders met vrijwilligerswerk laten onderzoeken en besteden de andere partners in de Taskforce, zoals COA, ook extra aandacht aan vrijwilligerswerk.

Aan de slag

Pharos is in het najaar van 2016 van start gegaan met het project '*Aan de slag*' in 25 gemeenten (van de 390). Het project loopt tot in 2018.⁹² Pharos is een expertisecentrum van gezondheidsverschillen; met het oog op het voorkomen van een ongezonde situatie is het een begrijpelijk voor de hand liggend voor dit project. Samen

⁸⁷ Beleidsregels boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen *Stcrt.* 2016 Nr. 37043.

⁸⁸ Zie over een vergelijkbare ontwikkeling in de sociale zekerheid Vonk G., 'Repressive Welfare States: The Spiral of Obligations and Sanctions in Social Security', in *European Journal of Social Security*, 16 (2014), no. 3.

⁸⁹ Wijziging per 1 oktober 2016, *Stcrt.* 2016 Nr. 57116.

⁹⁰ Interview UWV.

⁹¹ Rozema N., ten Veldhuis D. 2016. Zoetendaal G. & van Opdorp S., Hoe kijken vluchtelingen aan tegen het verrichten van vrijwilligerswerk? Een verkennend kwalitatief onderzoek onder asielzoekers en statushouders in de opvang, Labyrinth onderzoek en advies, September 2016.

⁹² <http://www.pharos.nl/nl/over-pharos/wat-wij-doen/overzicht-projecten/52/aan-de-slag-vrijwilligerswerk-voor-asielzoekers>.

met vrijwilligersorganisaties, COA, asielzoekers en statushouders in een azc wordt ondersteuning geboden bij vrijwilligerswerk buiten de opvang. Eind 2018 moet Pharos 14.000 koppelingen tot stand hebben gebracht tussen een asielzoeker of statushouder en vrijwilligerswerk. Onder een koppeling wordt verstaan iedere keer dat een asielzoeker of statushouder zich verbindt aan vrijwilligerswerk, dit kan ook een eenmalige activiteit zijn. Het soort activiteiten dat via 'Aan de slag' wordt gedaan, is divers. Het gaat vooral om werk in zorginstellingen zoals wandelen met ouderen, recreatie, werk in groenvoorziening (tuinen en bossen), op- en afbouwwerkzaamheden op festivals en samen koken en eten. Bij een aantal van deze werkzaamheden (groenvoorziening, op- en afbouw festivals) kan de vraag worden gesteld of dit werkzaamheden zijn die doorgaans niet tegen betaling worden uitgevoerd. Uit de pilot bleek dat statushouders en asielzoekers doorgaans het beste zijn te interesseren voor deze losse, eenmalige activiteiten; koppeling naar vrijwilligerswerk op een meer structurele basis lijkt lastiger te zijn, ook omdat dit 'werk' (nog) niet door vrijwilligersorganisaties wordt aangeboden.

De eerste ervaringen van Pharos met het stimuleren van vrijwilligerswerk bevestigen de behoefte van asielzoekers aan activiteit.⁹³ In september 2016 waren vier inwonsters van het azc Alkmaar vrijwilliger in "de week tegen de eenzaamheid" en hielpen zij mee met koken. "Hanan, uit Syrië, vertelt dat ze het fijn vindt om zinvol bezig te zijn, want in het asielzoekerscentrum is het vooral 'wachten, wachten en wachten'."⁹⁴ Het gaat, zo blijkt ook uit het onderzoek van Labyrinth, de asielzoekers er ook om iets terug te doen voor de Nederlandse samenleving.⁹⁵ Zelf gaven ze aan vrijwilligerswerk te willen doen om hun gedachten te verzetten, te wennen aan Nederland en de Nederlandse gewoonten en uit geestelijke voldoening. Deze laatste reden sluit aan bij in algemene literatuur over vrijwilligerswerk geformuleerde redenen waarom mensen vrijwilligerswerk doen, zoals de zogenaamde *warm glow* die het werk de vrijwilliger zelf oplevert.⁹⁶ Asielzoekers kennen het begrip vrijwilligerswerk overigens niet, het begrip 'werk' is ook verwarrend als het om éénmalige sociale activiteiten gaat. Pharos nodigt hen daarom uit om samen 'leuke activiteiten te verrichten' of 'anderen te helpen'. Als reden om géén vrijwilligerswerk te doen geven enkele respondenten in het onderzoek van Labyrinth aan dat zij geld verdienen belangrijker vinden (dan gratis werken), maar ook dat er financiële belemmeringen zijn, namelijk de reiskosten naar het

⁹³ Interview Pharos.

⁹⁴ Nieuwsbericht Pharos: Alkmaar is gestart met aan de slag, 30 september 2017, <http://www.pharos.nl/nl/kenniscentrum/algemeen/nieuws/895/alkmaar-is-gestart-met-aan-de-slag>, laatst bezocht op 15 november 2016.

⁹⁵ Rozema e.a. 2016, p. 14.

⁹⁶ Bijv. Carpenter J. & Myers C.K., 'Why volunteer? Evidence on the Role of Altruism, Reputation and Incentives', IZA Discussion paper 3021, 2007; K.S. Smith & C. Cordery, 'What works? A systemic review of research and evaluation literature on encouragement and support of volunteering', 2010, beschikbaar via ssrn.com/abstract=1761655.

vrijwilligerswerk. De financiële belemmeringen vormen een knelpunt dat oplossing behoeft. Het punt van (te hoge) reiskosten komt ook terug bij andere op arbeidsmarktintegratie gerichte activiteiten buiten het azc, met name als het azc afgelegen ligt.

Het Ministerie van SZW stelt dat vrijwilligerswerk mogelijk bijdraagt aan inburgering en integratie en een belangrijke opstap kan vormen naar betaald werk als de asielzoeker eenmaal als vluchteling is toegelaten.⁹⁷ De vraag of dat inderdaad ook zo is, is niet eenvoudig te beantwoorden. Duitsland heeft ervoor gekozen ter bespoediging van integratie 100.000 gesubsidieerde zogenaamde one euro jobs⁹⁸ voor asielzoekers te creëren.⁹⁹ Zo kunnen asielzoekers, in afwachting van hun procedure, maatschappelijk actief zijn tegen een kleine vergoeding van gemiddeld een euro per uur.¹⁰⁰ Het gaat daar om het soort werk dat ook door asielzoekers in Nederland wordt gedaan, zoals allerlei klussen in de opvangcentra, onderhoudswerkzaamheden of dienstverlening voor ouderen. Om verdringing te voorkomen mag het geen werk zijn dat op dat moment of in de aangeboden omvang door anderen zou worden uitgevoerd. *'De banen bieden aan de asielzoekers de kans om in afwachting van een beslissing over hun dossier – wat ongeveer zes maanden in beslag kan nemen – een nuttige activiteit te vinden,'* aldus Merkel.¹⁰¹ Uit die uitleg volgt dat dit instrument veel weg heeft van het Nederlandse vrijwilligerswerk. Het verschil is dat als er geen vrijwilligersvergoeding wordt gegeven er in Nederland niets mee wordt verdiend, terwijl er in Duitsland wel een euro per uur mee wordt verdiend, boven op de verstrekte uitkering. De Duitse regering ziet de *one euro jobs* als een opstapje naar beter werk in de toekomst, maar de eerdere ervaring met one euro jobs voor uitkeringsgerechtigden lijkt er niet op te wijzen dat de toegang tot de arbeidsmarkt daardoor makkelijker wordt.¹⁰² Overigens is ook hier weer het risico van misbruik van asielzoekers voor werkzaamheden die doorgaans door betaalde krachten wordt verricht maar op deze manier goedkoop door asielzoekers worden gedaan, aanwezig.

⁹⁷ Nieuwsbericht Rijksoverheid: Meer vluchtelingen gaan vrijwilligerswerk doen, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/08/13/meer-vluchtelingen-gaan-vrijwilligerswerk-doen>, laatst bezocht op 15 februari 2017.

⁹⁸ Als tegemoetkoming voor de verslechterde situatie voor langdurig werklozen en de lage uitkering van Arbeitslosengeld II, werd in 2008 de zogenaamde '1 euro(per uur) baan' (*Ein-Euro-Job*, officiële naam: *Zusatzjob*) ingevoerd. Deze speciaal voor langdurig werklozen gecreëerde banen moeten hen weer aan werkervaring helpen en levert hun minimaal 1 euro per uur op bovenop hun uitkering.

⁹⁹ <http://www.dw.com/en/merkel-presents-new-refugee-integration-law-as-milestone/a-19281722>

¹⁰⁰ Artikel 5 Asylbewerberleistungsgesetz.

¹⁰¹ Nieuwsbericht: Duitsland creëert honderdduizend 1 euro jobs, 10 mei 2016, geraadpleegd via: <http://www.jobat.be/nl/artikels/duitsland-creert-honderdduizend-1-euro-jobs/>.

¹⁰² <http://www.dw.com/en/merkel-presents-new-refugee-integration-law-as-milestone/a-19281722>.

Op de vraag of vrijwilligerswerk door asielzoekers of statushouders daadwerkelijk tot betaald werk leidt, kan hier geen antwoord worden gegeven. De in 2016 ingezette aandacht voor vrijwilligerswerk wordt in 2017 geëvalueerd. Mogelijk komt die evaluatie te vroeg om iets over causaliteit tussen vrijwilligerswerk en de weg naar betaald werk te kunnen zeggen, zodat dit later mogelijk nogmaals moet worden onderzocht. Kijken we naar vrijwilligerswerk verricht door ontvangers van een bijstandsuitkering, die – vaak verplicht – vrijwilligerswerk doen bij wijze van ‘tegenprestatie’ voor het ontvangen van een uitkering op grond van de Participatiewet¹⁰³, dan blijkt uit onderzoek dat die vorm van vrijwilligerswerk niet aantoonbaar tot betaald werk leidt.¹⁰⁴

Het effect van vrijwilligerswerk tijdens de asielprocedure ligt waarschijnlijk vooral op het gebied van sociale activering.¹⁰⁵ Langdurige inactiviteit kan leiden tot blijvende inactiviteit met hoge sociale lasten tot gevolg. De recent gekomen asielzoekers zitten nog in hun veerkracht en vrijwilligerswerk helpt hen actief te blijven, aldus Pharos. Ook de overheid erkent inmiddels dat het goed is voor het welzijn en de gezondheid van asielzoekers om buiten de muren van het asielzoekerscentrum te komen en nuttig bezig te zijn. Het helpt hen Nederlanders te ontmoeten en de samenleving te leren kennen.

Vanuit afgelegen azc’s waar asielzoekers en ook statushouders soms jarenlang wonen, is dat lastig te organiseren. De rol van het COA is hierin cruciaal en de ene vestiging slaagt beter in het propageren en eventueel organiseren van vrijwilligerswerk buiten het azc dan de andere.¹⁰⁶ Hierbij moet ook rekening gehouden worden met de gewijzigde opdracht aan het COA. Tot kort geleden mocht het COA activering en op integratie gerichte activiteiten niet stimuleren, omdat dit eventuele terugkeer zou belemmeren. COA moet zich nu ombuigen naar een op opvang *en* integratie gerichte organisatie. Pharos heeft een rol als kwartiermaker, omdat deze organisatie nieuwkomers en de ontvangende samenleving op elkaar voorbereidt. Na afloop van hun project ‘Aan de slag’ in 2018 zal het COA of een andere (opvang)organisatie deze rol van kwartiermaker wellicht kunnen overnemen.

¹⁰³ Artikel 9, aanhef en sub c Participatiewet bepaalt dat een ieder van 18 jaar of ouder doch jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd die een beroep op de bijstand doet verplicht is naar vermogen door het college van B&W opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt.

¹⁰⁴ Kampen T.G. 2014. Verplicht vrijwilligerswerk. De ervaringen van bijstandsccliënten met een tegenprestatie voor hun uitkering, proefschrift Universiteit van Amsterdam.

¹⁰⁵ interview Pharos.

¹⁰⁶ Labyrinth, 2016.

2.5 De Regeling eigen bijdrage asielzoekers

Op grond van artikel 17 Opvangrichtlijn moeten de lidstaten zorgen voor materiële opvangvoorzieningen die asielzoekers een levensstandaard bieden die hun bestaansmiddelen garandeert en hun fysieke en geestelijke gezondheid beschermt. De lidstaten kunnen van asielzoekers, indien zij over voldoende middelen beschikken, bijvoorbeeld wanneer zij gedurende een 'redelijke' tijd hebben gewerkt, een bijdrage verlangen voor het totaal of een deel van de kosten van de geboden materiële opvangvoorzieningen en gezondheidszorg. Nederland verstrekt bestaansmiddelen aan asielzoekers en verlangt, als zij geld verdienen, dat zij deze verstrekkingen terugbetalen. Dit volgt uit de voor asielzoekers in het azc geldende Regeling verstrekkingen asielzoekers 2005 (Rva) en de Regeling Eigen bijdrage Asielzoekers 2008 (hierna: Reba). Deze regeling is ook van toepassing op statushouders die nog in een azc wonen (zie verder par. 3.6). De Opvangrichtlijn is in die situatie echter niet meer van toepassing omdat deze richtlijn alleen geldt voor de rechtspositie van indieners van een asielverzoek.

*Rva als voorliggende voorziening in de zin van de Participatiewet*¹⁰⁷

Tussen 1984 -1985 vluchtten duizenden Tamils naar Nederland wegens de burgeroorlog in Sri Lanka. De regering deelde mede "dat zij de asielzoekende Tamils een menswaardig bestaan wil bieden, in afwachting van de beoordeling van de beslissing op de individuele asielverzoeken door de Staatssecretaris van Justitie".¹⁰⁸ De regering koos voor een instrument dat gold als een *voorliggende voorziening* ten opzichte van de Algemene Bijstandswet. Dit werd de Regeling verzorgd verblijf Tamils, later de Regeling verstrekkingen asielzoekers. Deze regeling voorzag in de noodzakelijke kosten van onderhoud voor Tamils die in verblijfscentra werden opgevangen.¹⁰⁹ Naast tijdelijk onderdak voorzag de regeling tijdens het verblijf in noodzakelijke kosten van de Tamils, net zoals de Rva-regeling dat nu doet.

Op grond van de Rva ontvangen asielzoekers opvang en leefgeld en een eventuele tegemoetkoming in reiskosten en dergelijke. Als een asielzoeker inkomen heeft, moet hij een eigen bijdrage betalen voor voeding (artikel 3a Reba) en huisvesting in het azc (artikel 3b Reba). De Nederlandse regeling houdt geen rekening met de duur van het verworven inkomen. Ingevolge artikel 20 van de Rva jo. artikel 5 van de Reba is de asielzoeker (of de statushouder) met inkomsten, van welke omvang dan ook, een vergoeding aan het COA verschuldigd. Het COA heeft formeel geen discretionaire ruimte ten aanzien van de invordering van alle verdiensten. Artikel 17, vierde lid, van de Opvangrichtlijn kan evenwel zo worden gelezen dat een bijdrage aan de kosten van

¹⁰⁷ In par. 4.3 gaan wij nader in op de Participatiewet.

¹⁰⁸ *Kamerstukken II*, 1984-1985, 18940, nr. 4, pag. 6; zie ook F. Alink, p. 88.

¹⁰⁹ *Kamerstukken II*, 1984-1985, 18940, nr. 4, pag. 6.

opvang pas kan worden gevraagd als een asielzoeker *redelijke* tijd heeft gewerkt.¹¹⁰ Sporadisch verdiend loon, voor werkzaamheden in het kader van activering, zou dan niet tot de verplichting van afdracht moeten leiden en aantrekkelijker worden voor de asielzoeker.

Hoeveel een asielzoeker overhoudt aan werken vanuit het azc hangt af van de gezinssamenstelling, zo blijkt uit onderstaande rekenvoorbeelden. Asielzoekers met een gezin houden weinig over en er zijn berichten dat zij daarom weigeren te werken.¹¹¹ De regeling zou een perverse prikkel zijn, omdat werkende asielzoekers aan het eind van de maand zo weinig geld overhouden dat zij net zo goed niet kunnen werken. Wij geven hieronder drie rekenvoorbeelden en nemen daarbij het maandinkomen van Ahmad als voorbeeld. Hierbij geldt een vrijstelling van 25 procent van het loon tot een maximum van 196 euro (artikel 5 lid 3 en 4 Reba).

Figuur 4. Rekenmodel inhouding loon alleenstaande asielzoeker die fulltime werkt

	Inkomen	Afdragen	Toelichting
Netto Salaris 40 uur werkweek	€ 1.463,48		25% salaris (max. € 196) te behouden
Voedingscomponent		- € 252,48	= 58,31 x 4,33
Huisvestingscomponent		- € 216,50	= 50 x 4,33
Totaal vergoeding aan COA		- € 468,98	
Verdiensten	€ 994,50		

Bij figuur 4: Ahmad houdt als alleenstaande netto 994,50 euro per maand over. In zijn geval loont werken. Hij betaalt 252,48 euro aan voeding en 216,50 euro aan wonen. De zorgverzekering wordt betaald door het COA. Ook als Ahmad een verblijfsvergunning krijgt en er geen beperkingen meer gelden voor zijn toegang tot de arbeidsmarkt, valt hij onder deze regelingen, zolang hij nog geen woning in de gemeente heeft en in de opvang of een tijdelijk woonarrangement in de gemeente leeft. Zijn reiskosten worden mogelijk niet vergoed en kunnen afhankelijk van het azc waar hij woont aanzienlijk oplopen.

¹¹⁰ Art. 17 lid 4 Opvangrichtlijn 2013/33.

¹¹¹ Nieuwsbericht Volkskrant 11 november 2016, 'Asielzoekers weigeren werk door eigen bijdrage opvang'.

Figuur 5. Rekenmodel inhouding loon asielzoeker die fulltime werkt met vrouw en twee kinderen

	Inkomen	Afdragen	Toelichting
Netto Salaris 40 uur werkweek	€ 1.463,48		25% salaris (max. € 196) te behouden.
Voedingscomponent		- € 710,12	44,70 x 4,33 x2 = 387,10 37,30 x 4,33 x2 = 323,02
Huisvestingscomponent		- € 433,00	50 x 4,33 25 x 4,33 12,5 x 4,33 12,5 x 4,33
Totaal vergoeding aan COA		- € 1143,12	
Verdiensten	€ 320, 36		

Bron: Eigen berekening op basis van rekenmodel COA

Figuur 5 laat zien dat als Ahmad een vrouw zou hebben en twee kinderen, hij netto 320,36 euro per maand overhoudt van zijn fulltime baan. De bijdrage voor de voedingscomponent bedraagt 710,12 euro voor vier personen, voor de wooncomponent is dat 433 euro. Het gezin krijgt geen kinderbijslag, maar wel een extra vergoeding voor kinderen. Als hij dan ook nog reiskosten maakt, wordt het voordeel van werken klein. Zou zijn vrouw ook werken, dan zou haar inkomen welgeheel aan het gezinsinkomen ten goede komen.

Het COA is lang niet altijd in staat tot innen van het te betalen geld.¹¹² Binnen zes weken nadat een loonstrookje aan het COA is overhandigd, neemt het COA een besluit over de hoogte van het te betalen bedrag. Tegen die tijd is het geld al vaak naar familie in het herkomstland gestuurd, bijvoorbeeld ter voorbereiding op nareis of als *remittance*, steun voor achtergebleven familieleden. Het COA ontving 178.000 euro in 2014 en 109.000 euro in 2015 retour van asielzoekers en statushouders woonachtig in het azc.¹¹³ De daling is mogelijk veroorzaakt door de grote uitstroom van

¹¹² Interview en correspondentie COA.

¹¹³ Financiële verantwoording COA 2015 te raadplegen via www.COA.nl

statushouders naar de gemeenten, maar kan ook zijn veroorzaakt doordat minder asielzoekers of statushouders werkten of doordat minder capaciteit beschikbaar was voor de terugvordering. Hierover is verder geen informatie beschikbaar.

Tijdens ons onderzoek bleek niet dat de verplichting om voor huisvesting te betalen op weerstand stuitte bij asielzoekers of statushouders. Ook was er wel begrip voor dat het leefgeld (deels) moest worden terugbetaald. Een klacht is echter dat, zeker als maar korte tijd gewerkt wordt, er (te) weinig geld overblijft om te investeren in eigen onderwijs of in materialen die nodig zijn om op termijn economisch zelfstandig te zijn (zoals de aanschaf van een laptop, gereedschap of vakkleding). De administratieve lasten voor werkgevers van het aanvragen van een tewerkstellingsvergunning voor misschien maar een paar dagen werk enerzijds en anderzijds de administratieve last voor de asielzoeker om de inkomsten bij het COA te melden en het beperkte financiële voordeel belemmeren de weg naar een baan vanuit het azc. Het risico bestaat dat het werk dan eerder zwart, voor minder dan het minimumloon en in strijd met de Wet arbeid vreemdelingen, wordt verricht. De hoogte van de aan het COA te betalen bedragen vormt dan een perverse prikkel – om niet te gaan werken – voor asielzoekers met grotere gezinnen.

Vergelijking met de Nibud-normen

De bedragen die het COA aan gezinnen betaalt, liggen boven de Nibud-normen. Dat is voor gezinnen in de opvang dus prettig. De keerzijde hiervan is dat als er gewerkt wordt de aan het COA te betalen bedragen, zeker bij gezinnen, ook boven de Nibud-normen liggen. Als Ahmad met zijn fictieve gezin in een woning met een kale huur van 600 euro gaat wonen, heeft hij recht op een huurtoeslag van 274 euro. Uitgaande van de berekeningen van Nibud komt daar 146,10 euro aan kosten voor gas, licht en water bij. Dit betekent dat het gezin 472,10 euro betaalt aan wonen. Dit is vergelijkbaar met de eigen bijdrage voor de wooncomponent aan het COA. Het gezin ontvangt daarnaast een zorgtoeslag van 145 euro per maand en betaalt nog 91 euro aan de zorgverzekering. Rekening houdend met deze vaste lasten en toeslagen, houdt het gezin aan het einde van de maand netto 528,08 euro over, aanzienlijk meer dan in het azc. Daarboven heeft het gezin recht op een kindgebonden budget van 148 euro per maand en 132 euro kinderbijslag voor hun jonge kinderen. Hiermee houdt het gezin uiteindelijk zelfs 808,08 euro per maand over.

Bovenstaande vergelijking met de Nibud-normen laat zien dat de werkende asielzoeker gebaat is bij een snelle beslissing en, als een status wordt verleend, snelle huisvesting buiten het azc. Als hij of zij tijdens de procedure werkt, zou het verdiende geld geheel of deels gereserveerd kunnen worden voor terugkeer of, in geval van statusverlening, voor investeringen in een eigen bedrijf, scholing of woninginrichting en dergelijke. Ook zouden werkende asielzoekers op andere manieren kunnen worden

beloond, bijvoorbeeld door rekening te houden met hun werkritme bij het aanbieden van taallessen of door bij de vaststelling van het te betalen bedrag rekening te houden met hun reiskosten. Zeker als men bedenkt hoe belangrijk het voor kinderen is hun ouders zelfstandig te zien zijn en te zien werken, zou men verwachten dat er meer wordt gedaan om werk te laten lonen.

Financiële compensatie is voor mensen niet de enige drijfveer om te gaan werken. *Commitment* van de asielzoeker *en* de ambtelijke omgeving om het verrichten van betaalde arbeid mogelijk te maken is een vereiste. Nu horen wij dat asielzoekers (en ook statushouders in een azc) afzien van een betaalde baan, omdat zij toch niet kunnen sparen of investeren wegens het invullen van formulieren, reiskosten die niet worden vergoed en de beperkte kans op overplaatsing naar een azc in de buurt van het aangeboden werk.

Tot slot verdient opmerking dat het geconstateerde probleem – dat werken soms nauwelijks loont – overigens niet eigen is aan asielzoekers of statushouders, maar aan een ieder die in Nederland tegen het minimumloon werkt en zijn inkomsten uit arbeid vergelijkt met zijn financiële positie met een uitkering en allerhande toeslagen.

2.6 Samenvattend

Samenvattend is de eerste fase, die in het azc, er één waarin de asielzoeker nog van de arbeidsmarkt wordt weggehouden. De asielprocedures in Nederland zijn versneld, kansrijke asielzoekers krijgen taallessen en activering door vrijwilligerswerk wordt gestimuleerd. In hoeverre deze maatregelen de belemmeringen op de weg van het azc naar een baan daadwerkelijk wegnemen is nog niet te zeggen, de evaluaties van de recent gestarte projecten moeten nog worden uitgevoerd.

Dat de asielzoeker zes maanden wordt weggehouden van de arbeidsmarkt lijkt, als we naar Zweden kijken, niet nodig om het risico van verdringing van nationaal arbeidsaanbod te voorkomen. Het UWV zou met meer discretionaire ruimte tijdens de asielprocedure al voor het verstrijken van de eerste zes maanden toegang tot de arbeidsmarkt kunnen geven. Het is waarschijnlijk in strijd met de Opvangrichtlijn om de asielzoeker nadat hij of zij 24 weken heeft gewerkt weer 24 weken inactief te laten zijn en van de arbeidsmarkt af te houden; dat draagt zeker niet bij aan zijn financiële zelfstandigheid en ook niet aan de integratie. Dat het verdiende loon in alle omstandigheden moet worden afgedragen is mogelijk ook in strijd met de Opvangrichtlijn omdat daarin staat dat een bijdrage aan de kosten van de opvang gevraagd kan worden bijvoorbeeld als betrokkene al een redelijke tijd werkt. De huidige verplichte bijdrage aan de opvangkosten verkleint de financiële zelfstandigheid en de prikkel om te gaan werken.

Praktische belemmeringen om te gaan werken gelden evenzeer voor vrijwilligerswerk. Zeker vanuit afgelegen azc's is het door de lange reistijd lastig betaald werk of vrijwilligerswerk te gaan doen. De tendens om azc's meer in stedelijke gebieden te plaatsen verkleint dit praktische probleem wel. De nadruk op het stimuleren van vrijwilligerswerk vormt evenwel ook een risico. Er is een fluïde grens tussen arbeid en vrijwilligerswerk en de praktijk om werkzaamheden die voorheen door betaalde en geschoolde werknemers werden verricht nu onbetaald door vrijwilligers te laten uitvoeren wordt met de afgifte van de vrijwilligersverklaring gecontroleerd. Met dit risico dient rekening te worden gehouden bij de stimulering van vrijwilligerswerk.

Tot slot kan nog naar alternatieve toelatingsroutes worden gekeken, zoals de genoemde toelating van zelfstandigen of de betrokkenheid van private sponsors. Dit soort alternatieven past bij de afspraken om het aantal legale migratieroutes naar Europa te vergroten, gemaakt op 19 september 2016 in het kader van de UN High-Level Meeting on Large Movements of Refugees and Migrants. Over het succes van de arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen die langs zo'n andere route aankomen, is weinig bekend. Dat zal in de toekomst nog moeten blijken.



3 Statushouder in het azc: een tussenfase

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bestuderen wij de tweede fase in het traject van azc naar een baan, de periode na statusverlening maar voordat de statushouder onder de verantwoordelijkheid van de toegewezen gemeente valt. De statushouder verblijft in deze periode nog in een asielzoekerscentrum of in een tijdelijke huisvesting in de gemeente. Het is in feite een ‘tussenfase’ waarin de statushouder nog niet profiteert van de voorzieningen van de Participatiewet, maar ook niet wordt belast met de eisen die een gemeente in dat kader zal stellen. Gemeenten hebben in 2016 in totaal 40.289 statushouders met voorrang gehuisvest.¹¹⁴ Begin februari 2017 wonen er nog 9.927 statushouders in een azc.¹¹⁵

Wachten op gezinshereniging en een eigen huis in de gemeente hoeft geen verloren tijd te zijn. Deze tussenfase is de afgelopen tijd heringericht en de begeleiding naar een baan is geïntensiveerd. We bespreken eerst het wachten op woning en gezin (par. 3.2) en daarna de mogelijkheid om te werken (par. 3.3.), gevolgd door de voorinburgering (par. 3.4) en praktijkvoorbeelden van begeleiding naar een baan en de belemmeringen specifiek voor de nog in een azc wonende statushouder (par. 3.5). Wij sluiten dit hoofdstuk af met een korte samenvatting; de aanbevelingen bij deze fase staan in hoofdstuk 6.

¹¹⁴ Factsheet Kerncijfers huisvesting vergunninghouders per 1 januari 2017, <https://www.opnieuwthuis.nl/documents/Cijfers/Factsheet%20december%202016%20def.pdf>, laatst bezocht op 2 februari 2017.

¹¹⁵ <https://www.coa.nl/nl/over-coa/bezetting>, laatst bezocht op 13 februari 2017.

3.2 Wachten op woning en gezin

Wachten op een woning

Nadat de status is verleend, volgt het wachten op een eigen woning. De wachttijd voor een huis varieert van enkele maanden tot ruim een jaar.¹¹⁶ In die periode verblijven statushouders in het azc. De bestaande procedure was dat statushouders op de volgorde van de wachtlijst werden geplaatst in de eerstvolgende gemeente waar een huis beschikbaar kwam. In 2015 werd herhaaldelijk opgeroepen bij de plaatsing in een gemeente rekening te houden met de achtergrond van de statushouder en de mogelijkheden in de regio.¹¹⁷ De gedachte was dat rekening kan worden gehouden met de woonplaats van familieleden en dat ook de werkervaring en de arbeidsmogelijkheden in de regio bij de plaatsing kunnen worden betrokken. Het veel gebruikte voorbeeld is dat vluchtelingen die in hun land van herkomst visser waren, niet in Maastricht moeten worden geplaatst, maar in Den Helder.¹¹⁸ Voor een dergelijke “matching” aan de lokale arbeidsmarkt is een vroege “screening” van de competenties van statushouders nodig. Er gaan echter ook stemmen op dat in ieder geval alle grotere gemeenten wel voldoende divers emploi kunnen bieden, dus dat juist niet alle ICT'ers naar Eindhoven moeten.

Screening door het COA

Vanaf juli 2016 is het COA in het azc Doetinchem een pilot “vroege arbeidsscreening” gestart. Het Ministerie van SZW heeft daarop DIVOSA, vereniging van leidinggevendenden in het sociaal domein, opgedragen het project “screening en matching vergunninghouders” verder uit te werken. Hiertoe heeft DIVOSA vanaf september 2016 een aantal regiocoördinatoren aangesteld die samen met COA en gemeenten zorg moeten gaan dragen voor een doorlopend integratietraject vanaf het azc tot in de gemeente.¹¹⁹ Het effect van vroegtijdige screening en matching op de toegang tot

¹¹⁶ Focusgroep statushouders, d.d. 17 januari 2017.

¹¹⁷ Zie bijv. Hans Sondaal, plv. voorzitter ACVZ, ‘Geef vreemdeling een woning in een regio waar werk is’, *Financieel Dagblad* 14 september 2016.

¹¹⁸ Dit voorbeeld werd gegeven door minister Asscher tijdens de presentatie van het Westlandse Aanpak ‘Meetellen en Meedoen. Integreren via Werk’ op 27 oktober 2016 in Monstter, door een medewerker van Randstad tijdens de State of the Art-conferentie van Directie Migratie en Diversiteit op 9 december 2016 en door een medewerkster van COA tijdens de bijeenkomst “Show me the money” in Pakhuis de Zwijger op 14 december 2016.

¹¹⁹ Verslag Startbijeenkomst Screening en matching vergunninghouders van 24 en 25 november 2016, <https://www.divosa.nl/startbijeenkomst-screening-en-matching-vergunninghouders>, laatst bezocht op 21 december 2016.

de arbeidsmarkt voor statushouders was ten tijde van dit onderzoek nog niet te meten.

Tijdens een arbeidsscreening vragen COA-medewerkers statushouders naar hun arbeidsverleden, opleidingen en eventueel netwerk in Nederland. Op basis van deze informatie moet de statushouder worden gekoppeld aan een arbeidsmarktregio¹²⁰ en vervolgens aan de gemeente die het beste aansluit bij zijn kans op werk en integratie.

Tijdens het wachten op een woning probeert het COA de statushouder al te plaatsen in een azc in de buurt van de toekomstige gemeente, zodat de wachttijd zinvol kan worden besteed, bijvoorbeeld door vrijwilligerswerk te doen en een netwerk op te bouwen.¹²¹ Een dergelijke plaatsing is echter lang niet altijd mogelijk, waardoor het voor gemeenten lastig blijft in een vroegtijdig stadium contact te leggen met en te investeren in hun toekomstige inwoners. Een aantal steden, waaronder Utrecht en Amsterdam, pleit ervoor dat asielzoekers in stedelijke azc's de toekomstige statushouders in die gemeente worden. Als echter de opleiding die de betrokkene wil volgen bijvoorbeeld in Bolsward wordt aangeboden, wordt toch Bolsward en niet Amsterdam de toegewezen gemeente. De recente veranderingen in het plaatsingsbeleid zijn nog in veel gemeenten niet uitgevoerd. Er waren tot voor kort weinig asielzoekerscentra in de grote steden. Bijvoorbeeld wel in Utrecht, azc "Oog in Al". Azc Bijlmer, in de voormalige Bijlmerbajes, opende bijvoorbeeld pas op 1 augustus 2016 zijn poorten. Tegelijkertijd worden ook centra gesloten wegens de verminderde instroom van asielzoekers, waarmee soms ook initiatieven van gemeenten om vroegtijdig contact te leggen met hun nieuwe inwoners moeten worden gestaakt. Zo sluit het azc in de gemeente Eindhoven in het voorjaar van 2017. De gemeente Eindhoven was in augustus 2016 juist een baanbalie begonnen in het azc om statushouders vroegtijdig naar werk in de gemeente te kunnen begeleiden. Deze opgebouwde ervaring gaat mogelijk verloren en het contact tussen de gemeente en de statushouders die verhuizen naar een andere azc wordt verbroken.¹²²

Wachten in de gemeente: gemeentelijk versnellingsarrangement

Het wachten op een eigen huis kan op grond van het tijdelijke 'Gemeentelijke versnellingsarrangement' (gva-regeling) ook vanuit tijdelijke huisvesting in de

¹²⁰ http://www.regioatlas.nl/indelingen/indelingen_indeling/t/arbeidsmarktregio_s.

¹²¹ Kamerbrief Minister SZW 27 oktober 2016. Zie ook de COA Factsheet 'Uitrol screening en matching' van december 2016, te raadplegen op, https://www.coa.nl/sites/www.coa.nl/files/paginas/media/bestanden/factsheet_uitrol_sreenin_g_en_matching_op_arbeid_en_opleiding_december_2016_0.pdf.

¹²² Interview Gemeente Eindhoven.

gemeente.¹²³ Door de verhoogde instroom van asielzoekers in 2015 en de beperkte uitstroom van statushouders uit het azc naar de gemeenten stond de beschikbare opvangcapaciteit van het COA onder druk. Statushouders bleven langer in een azc wonen, waardoor onvoldoende plaats was voor asielzoekers die nog in procedure zijn. Daardoor waren voor nieuwe asielzoekers noodopvanglocaties nodig. Hoewel gemeenten zich gezamenlijk hebben ingezet om de uitstroom te bevorderen, bleef er een achterstand in de huisvestingstaakstelling bestaan. De Rijksoverheid bepaalt elk half jaar het aantal vergunninghouders dat gemeenten moeten huisvesten. Dat betekent dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor het permanent huisvesten van statushouders binnen hun gemeente. Niet alle gemeenten halen die taakstelling wegens een gebrek aan (passende) sociale huurwoningen. Tussen 1 januari 2016 en 1 januari 2017 gold daarom de gva-regeling.¹²⁴ Op basis van deze regeling kunnen gemeenten statushouders in afwachting van reguliere huisvesting tijdelijk, voor een maximum van 24 maanden, woonruimte aanbieden.

De statushouder die in een gemeentelijk versnellingsarrangement is geplaatst, valt wel onder de gemeentelijke huisvestingstaakstelling, maar ook onder de verantwoordelijkheid van het COA. Het COA financiert gva-woningen en het onderhoud van de statushouders. In de periode dat de statushouder in een tijdelijke woning in de gemeente verblijft, ontvangt de gemeente een tegemoetkoming voor de woningen (wekelijks 75 euro per volwassene en eenmalig 2.370 euro per vergunninghouder) en ontvangt de statushouder wekelijks onderhoudsgeld en een mogelijke vergoeding voor buitengewone kosten (reiskosten). Na 24 maanden vanaf de datum van de asielvergunningverlening stoppen de verstrekkingen van het COA. De gemeente is vanaf dat moment geheel verantwoordelijk voor huisvesting en onderhoud van de statushouder.

¹²³ *Stcrt.* nr. 48827 van 24 december 2015, overeengekomen in het Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom van 27 november 2015. Op 12 juli 2016 is het besluit geactualiseerd (*Stcrt.* 15 juli 2016). De toelage aan gemeenten per gehuisveste vergunninghouder is met 50 procent verhoogd. Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 23 december 2015, nummer 718939, houdende intrekking van het Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 12 oktober 2015 (*Stcrt.* 2015, 35582), en tijdelijke uitbreiding van de bevoegdheid van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers om bepaalde categorieën vreemdelingen uit te sluiten van verstrekkingen op grond van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (Gemeentelijk Versnellingsarrangement)

¹²⁴ Gemeenten ontvangen tot 31 december 2018 een vergoeding voor gva-woningen en kunnen ook ná 31 december 2016 vergunninghouders plaatsen op gva-plekken als deze voor 31 december 2016 zijn aangemeld bij het COA. De nieuwe gva-plekken, aangemeld uiterlijk voor 31 december 2016, moeten voor 1 juli 2017 gerealiseerd zijn. De regeling wordt eerder stopgezet wanneer er 10.000 vergunninghouders in het gva zijn geplaatst. https://www.coa.nl/sites/www.coa.nl/files/paginas/media/bestanden/faq_gva_versie_30092016_definitief.pdf, laatst bezocht op 21 december 2016.

In deze tussenfase in de gemeente ontvangt de statushouder dus een 'voorliggende voorziening' in de zin van de Participatiewet en geen uitkering op grond van die wet, met alle verplichtingen van dien. De gva was alleen opgezet om de nood in de huisvesting te lenigen, niet om de integratie te bevorderen. Toch kan deze tussenfase ertoe bijdrage statushouders beter voor te bereiden op hun zelfstandig bestaan in de gemeente en op hun toegang tot de arbeidsmarkt. Een voorbeeld van potentieel zinvol wachten in de tussenfase is te vinden in de gemeente Nieuwegein.

Nieuwegein: gva in Luivelstede¹²⁵

De gemeente Nieuwegein is voornemens 150 statushouders, haar hele 'taakstelling' wat huisvesting in 2017 betreft, in één keer naar het omgebouwde kantoorpand Luivelstede over te plaatsen vanuit de azc 's waar zij een status hebben gekregen. De bewoners kunnen maximaal anderhalf jaar in Luivelstede wonen.

Vitras, de lokale vluchtelingenwerkorganisatie in Nieuwegein¹²⁶, heeft goede ervaringen met de opvang in de eerdere gva-locatie Zuilenstein, die nu is gesloten. In Zuilenstein had Vitras direct contact met de statushouders. Als informatie moest worden verstrekt, bijvoorbeeld over ziektekosten, was iedereen bij elkaar en als iemand niet kwam, kon de medewerker van Vitras hem of haar daarop aanspreken. Een ander voordeel van Zuilenstein was dat mensen die eenmaal vrijwilligerswerk deden (zoals in de bibliotheek en de kringloopwinkel) andere bewoners daarover vertelden en het enthousiasme overbrachten. Van de 50 bewoners deed uiteindelijk 20% (vrijwilligers)werk. Eén man heeft zelfstandig vanuit Zuilenstein een betaalde baan geregeld. Vitras organiseert diverse bijeenkomsten om statushouders en organisaties en werkgevers met elkaar in contact te brengen en om voorlichting te bieden over ondernemerschap. Om een positieve prikkel te bieden wil de gemeente Nieuwegein mogelijk maken dat statushouders met een startende onderneming de inkomsten uit hun onderneming in eerste instantie naast een bijstandsuitkering mogen behouden.

Wachten op gezinshereniging

Er is nog een heel ander wachten, namelijk op het nareizen van gezinsleden. Een spoedige hereniging met gezinsleden is van evident belang voor de integratie in de Nederlandse samenleving.¹²⁷ De bezorgdheid over gezinsleden¹²⁸ maakt dat menig

¹²⁵ Interview en correspondentie Vitras Nieuwegein.

¹²⁶ Niet alle vluchtelingenwerkorganisaties zijn aangesloten bij de Landelijke Vereniging Vluchtelingenwerk.

¹²⁷ ACVZ, Na de vlucht herenigd: Advies over de uitvoering van het beleid voor nareizende gezinsleden van vreemdelingen met een verblijfsvergunning Advies 2014/41, p. 68.

¹²⁸ Overigens ook meer algemeen over de situatie in het land van herkomst.

statushouder zich niet op zijn toekomst kan concentreren. Een spoedige hereniging kan deze onrust wegnemen. Het wachten op gezinshereniging heeft ook invloed op het wachten op een huis. Dat huis moet passend zijn voor de toekomstige gezinssamenstelling, maar het mag niet worden betrokken door – meestal – een man alleen in afwachting van het gezin.

Na het verkrijgen van een asielstatus kunnen vluchtelingen zich onder versoepelde voorwaarden met hun gezin herenigen. De Europese Gezins-herenigingsrichtlijn¹²⁹ biedt lidstaten de ruimte om binnen de gegeven kaders dit 'nareisbeleid' zelf in te vullen en te bepalen welke gezinsleden voor nareis in aanmerking komen. De nareisvergunning kan worden verleend aan gezinsleden die gelijktijdig met de hoofdpersoon of binnen drie maanden na diens statusverlening inreizen en aan gezinsleden voor wie de statushouder een (vormvrij) verzoek tot nareizen doet binnen drie maanden nadat aan hem of haar een status is verleend.¹³⁰ Er is een wetsvoorstel aanhangig om de termijn van drie maanden te verlengen naar zes maanden, onder andere omdat de statushouder niet altijd binnen die drie maanden alle vereiste documenten over het gezin kan tonen.¹³¹ Tijdens de hoge instroom in 2015 werden statushouders niet altijd correct geadviseerd over het nareisbeleid door een gebrek aan ervaring bij vrijwilligers en medewerkers van bijvoorbeeld VluchtelingenWerk, Nidos en andere begeleidende organisaties. Het is de eigen verantwoordelijkheid van de statushouder om tijdig om de overkomst van zijn gezinsleden te vragen, maar termijnoverschrijding kan verschoonbaar zijn.¹³² De nareisvergunning kan worden verleend aan familieleden in de eerste en tweede graad. Voorwaarde is dat het nareizende familielid voor de vlucht uit het herkomstland deel heeft uitgemaakt van het gezin van de statushouder.¹³³ Van de statushouder wordt in geval van nareis niet verlangd dat hij of zij voldoet aan de reguliere vereisten voor gezinshereniging, zoals het middelenvereiste.¹³⁴

Na de hoge instroom in 2015 heeft de Staatssecretaris van VenJ aangekondigd gebruik te maken van de door de Gezinsherenigingsrichtlijn geboden mogelijkheid om niet binnen drie maar binnen zes maanden over nareis te beslissen.¹³⁵ In genoemd wetsvoorstel wordt dus niet alleen de termijn voor het indienen van de aanvraag

¹²⁹ Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging.

¹³⁰ Artikel 29, tweede en vierde lid Vw.

¹³¹ *Kamerstukken II*, 2016-2017, 34544 nr. 3.

¹³² Zie bijv. Rechtbank Den Haag zp. Haarlem, 18 oktober 2016, AWB 16/12143, ECLI:NL:RBDHA:2016:13328.

¹³³ *Kamerstukken II*, 2016/2017, 34544 nr. 5.

¹³⁴ Zie verder ACVZ, Na de vlucht herenigd: Advies over de uitvoering van het beleid voor nareizende gezinsleden van vreemdelingen met een verblijfsvergunning Advies 2014/41.

¹³⁵ *Kamerstukken II*, 2015-2016, 19 637, nr. 2086.

verlengd, maar ook de beslistermijn van de overheid.¹³⁶ Daarmee ontstaat het risico dat de statushouder nog langer moet wachten voordat hij of zij in de toegewezen gemeente kan gaan wonen en kan gaan inburgeren en integreren.

3.3 Recht op toegang tot de arbeidsmarkt

Een essentieel verschil ten opzicht van asielzoekers is dat statushouders juridisch gezien vrije toegang hebben tot de Nederlandse arbeidsmarkt.

Op grond van artikel 26 van de Kwalificatierichtlijn¹³⁷ is Nederland verplicht deze toegang onmiddellijk na statusverlening mogelijk te maken voor asielstatushouders. Het beschermen van de arbeidsmarkt voor eigen burgers is geen grond voor het beperken van de rechten van statushouders.¹³⁸ In Nederland is deze vrije toegang tot de arbeidsmarkt geregeld in de Wav. De tewerkstellingsvergunningplicht neergelegd in de Wav is niet meer van toepassing op werkgevers van statushouders, waardoor een behoorlijke administratieve last ten aanzien van hun tewerkstelling wegvalt.¹³⁹ In het verleden, voordat de Kwalificatierichtlijn van kracht werd, gold die tewerkstellingsvergunningplicht wel voor statushouders. Dat veroorzaakte dan ook meteen weerstand bij werkgevers om statushouders een baan aan te bieden.¹⁴⁰ Een ander argument dat in het verleden wel gehanteerd is om statushouders direct toegang tot de arbeidsmarkt te geven is dat zij dan in hun eigen onderhoud konden voorzien en Nederland niet zo veel zouden kosten.

Ingevolge artikel 26, tweede lid, van de Kwalificatierichtlijn, is Nederland verplicht ervoor te zorgen dat statushouders “onder vergelijkbare voorwaarden als voor de eigen onderdanen gelden, toegang krijgen tot voorzieningen zoals het werk gebonden onderwijsaanbod voor volwassenen, beroepsopleiding, met inbegrip van bijscholing, praktische werk ervaring op de arbeidsplaats en begeleiding van arbeidsbemiddelings-

¹³⁶ *Kamerstukken II*, 2016-2017, 34544 nr. 3.

¹³⁷ Richtlijn 2011/95/EU van het Europees parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking).

¹³⁸ Ook ingevolge het Vluchtelingenverdrag moeten de verdragsluitende partijen verdragsvluchtelingen na erkenning toegang geven tot hun arbeidsmarkt, maar het Vluchtelingenverdrag staat enige beperking van dat recht tijdens de eerste drie verblijfsjaren toe. Artikelen 17 Vlv (loonarbeid), artikel 18 Vlv (zelfstandige beroepen) en artikel 19 Vlv (vrije beroepen).

¹³⁹ Art. 3 lid 1 sub c Wet arbeid vreemdelingen jo. Art. 1c Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen.

¹⁴⁰ Wendi, S. Al, en Lange. T. de, “De geschiedenis van de toegang tot de arbeidsmarkt voor vluchtelingen”, *A&MR (nog te verschijnen)*.

bureaus.” Ook rust op Nederland de inspanningsverplichting om de toegang tot genoemde voorzieningen en daarmee tot de arbeidsmarkt voor statushouders te vergemakkelijken. In het volgende hoofdstuk komen wij daar nog op terug. Voor statushouders gelden verder dezelfde rechten en plichten ten aanzien van beloning en arbeidsomstandigheden als voor Nederlanders.

3.4 Voorinburgering

Behalve dat op de Nederlandse overheid een inspanningsplicht rust om statushouders naar de Nederlandse arbeidsmarkt te begeleiden, verplicht artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn Nederland om statushouders toegang te bieden tot integratieprogramma's of ervoor te zorgen dat de toegang tot dergelijke programma's gewaarborgd is. Tot de recente 'versnelling' en extra aandacht voor integratie, lag de verantwoordelijkheid voor het slagen van economische integratie grotendeels bij de statushouder zelf. Zodra een asielzoeker een 'verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel', hierna kortweg de asielstatus, heeft gekregen, is hij of zij inburgeringsplichtig.¹⁴¹ De wettelijke termijn van drie jaar waarbinnen de statushouder het inburgeringsexamen moet behalen, begint meteen te lopen, ook al woont betrokkene nog niet in de buurt van de toegewezen gemeente en kan hij of zij nog niet in die gemeente met een cursus beginnen (zie over de inburgeringsplicht verder hoofdstuk 4).

Sinds 1 januari 2013 biedt het COA statushouders in het azc het programma Voorbereiding op de inburgering, de zogenaamde 'voorinburgering'.¹⁴² De statushouder kan het programma volgen tot aan zijn uitstroom naar de gemeente. Het programma is niet verplicht. De 'voorinburgering' bestaat uit een taalprogramma (op drie taalniveaus: analfabeten, lager opgeleiden en middelbaar en hoger opgeleiden), een training Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM) en individuele begeleiding. In het programma wordt extra aandacht besteed aan de toekomstige woongemeente en in Nederland geldende gewoonten, gebruiken, rechten en regels.¹⁴³ De taallessen duren tussen de 9 en 18 weken (totaal 121 uur). Per 1 januari 2016 is ook het onderdeel Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt toegevoegd; de training is bovendien uitgebreid van 6 naar 24 uur.¹⁴⁴ Het Ministerie van SZW wil ook in 2017 in de voorinburgering aandacht besteden aan

¹⁴¹ Art. 3 Wet Inburgering.

¹⁴² Wet Versterking eigen verantwoordelijkheid inburgeringsplichtige, *Kamerstukken* 33.086.

¹⁴³ Brief Minister SZW aan de Tweede Kamer van 13 december 2012, Toezegging informatie over vormgeving voorinburgering in de asielzoekerscentra.

¹⁴⁴ Informatie COA,

https://www.coa.nl/sites/www.coa.nl/files/paginas/media/bestanden/programma_voorbereiding_op_inburgering_mei2016.pdf; zie ook de brief 20 april 2016 *Kamerstukken II* 2015-2016, 32824, nr. 129.

arbeidsmarktintegratie.¹⁴⁵ De training wordt echter niet (nog) intensiever of verplicht, wat bijvoorbeeld in Duitsland wel het geval is. Eventuele verplichte deelname zou overigens niet in de weg moeten staan aan het verrichten van betaalde arbeid: als de statushouder al werkt, kunnen taallessen beter in combinatie met werk plaatsvinden. Of die situatie zich in deze fase veel voordoet is echter niet bekend.

Training

Teneinde de statushouder beter voor te bereiden op de arbeidsmarkt is het takenpakket van het COA recent steeds meer uitgebreid. Medewerkers worden meer en meer betrokken bij de integratie van statushouders. Het COA biedt al trainingen aan in het kader van de module Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt als onderdeel van de inburgering en geeft sinds november 2015 tot 2018 trainingen in het project VoorWerk.¹⁴⁶ Het doel van dit project is statushouders (niet asielzoekers) extra uit te rusten om de stap naar betaald werk te kunnen zetten. COA-programmaleiders worden opgeleid om statushouders “soft skills” voor de Nederlandse arbeidsmarkt bij te brengen. De training is specifiek voor deze doelgroep ontwikkeld. Deelname aan de cursus is vrijwillig. In vijf dagdelen wordt aandacht besteed aan feedback geven en ontvangen, time management en verschillen tussen werkculturen. De training vindt plaats in het asielzoekerscentrum. Het is mogelijk voor statushouders aansluitend op het programma in de praktijk aan de slag te gaan in de vorm van een stage, werk-leertraject of vrijwilligerswerk. Na de training speelt het COA geen rol meer. Statushouders moeten daarna zelf, bijvoorbeeld via een vrijwilligerscentrale, hun werk regelen. Hier vindt de aansluiting plaats bij het project ‘Aan de slag’ van Pharos (besproken in hoofdstuk 2).

Training van soft skills als voorbereiding op de Nederlandse arbeidsmarkt

Half november 2016 is de vijfde groep gestart met de training. Op 24 november 2016 hebben wij een training bijgewoond. De deelnemers zijn meestal voornamelijk mannen uit Syrië. De groep uit november bestond bij uitzondering voor de helft uit vrouwen. De meesten spreken nog geen Nederlands of Engels; de gehele training wordt dan ook in het Arabisch vertaald door een tolk. Het merendeel van de deelnemers heeft ook nog geen ervaring met de Nederlandse arbeidsmarkt. De indruk bestaat dat de informatie over soft skills hierdoor nog erg abstract blijft. Om dit te ondervangen zijn de trainingen geheel interactief. Er worden spelvormen gebruikt om de deelnemers te betrekken. Op basis van de voorgaande groepen zien de trainers dat statushouders *empowered* raken. De mensen zouden actiever worden, weer een

¹⁴⁵ Voortgangsrapportage Agenda Integratie per december 2016, bijlage bij *Kamerstukken II* 32824 nr. 176.

¹⁴⁶ Interview medewerkers COA-VoorWerk.

toekomst voor zichzelf zien, aldus een trainer van VoorWerk. Aan de andere kant bestaat er ook weerstand onder de deelnemers. Tijdens de training die wij bezochten, gaf de groep aan zich betutteld te voelen. Ze benadrukten dat Syrië een ontwikkeld land is, maar dat ze vinden dat ze in Nederland worden behandeld alsof ze uit een achtergebleven gebied komen. De cursisten geven aan dat zij vooral iemand nodig hebben die hun de weg kan wijzen.

3.5 Begeleiding naar een baan

De juridische drempels om vanuit het azc naar een baan te komen zijn dan wel weggenomen met de statusverlening, feitelijk zijn er nog veel belemmeringen. Dat blijkt uit de eerder aangehaalde recente onderzoeken die laten zien dat statushouders, zelfs na vijftien jaar verblijf in Nederland, een grote achterstand hebben op de arbeidsmarkt.¹⁴⁷ Om die belemmeringen weg te nemen is in het afgelopen jaar veel ondernomen in het kader van het versnellen en het bieden van maatwerk, maar wat daarbij een succesvolle benadering is valt nog niet goed te zeggen.

Nogmaals: screening

Hoewel het COA dus al een screening uitvoert met het oog op huisvesting, zijn er ook andere screenings ontwikkeld in een poging vluchtelingen naar een baan te begeleiden. In ieder geval twee daarvan richten zich specifiek ook op asielzoekers en statushouders in het azc. Deze screening kan als een alternatief voor diploma-waardering (waarover meer in hoofdstuk 4) worden gezien. Een voorbeeld van zo'n alternatief voor een diploma is de in Tilburg ontwikkelde Competence Card.¹⁴⁸ De Competence Card is een online (zelf-)assessment waarin onder meer de competenties, drijfveren en persoonlijkheid van vluchtelingen in kaart worden gebracht. Het instrument beoogt uitkomsten te leveren waarmee een vluchteling kan worden begeleid naar passende cursussen of betaald werk. Uit de evaluatie van een tweetal pilots met dit instrument blijkt dat bij de eerste pilot 40% van de deelnemers zijn uitgenodigd voor een sollicitatiegesprek bij verschillende bedrijven. Bij de tweede pilot werd 69% op gesprek uitgenodigd. De ontwikkelaars van de Competence Card concluderen dat hoog opgeleiden redelijk zelfstandig met het instrument uit de voeten kunnen, maar dat gemiddeld en laag opgeleiden meer hulp nodig hebben. Dat geldt waarschijnlijk ook voor vergelijkbare instrumenten zoals de assessment ontwikkeld door de Refugee Talent Hub. De Competence Card kan eigenlijk niet los van individuele begeleiding, bijvoorbeeld van de gemeentelijke job coach, gebruikt worden, zo blijkt

¹⁴⁷ Bakker 2015, WRR 2015, SER 2016, "Signalering Nieuwe wegen naar een meer succesvolle arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen", 16 december.

¹⁴⁸ Informatie Gemeente Tilburg en de evaluatie Competence Card door Ronald Lievens, HR Innovations 2017.

uit de evaluatie. Ook de Refugee Talent Hub biedt naast matching een buddy. Statushouders geven zelf aan vooral behoefte te hebben aan individuele begeleiding en een netwerk om toegang te krijgen tot de Nederlandse arbeidsmarkt.¹⁴⁹

The Refugee Company in Amsterdam ontwikkelt weer een andere benadering.¹⁵⁰ Deze organisatie, gehuisvest in de voormalige Bijlmerbajes naast een azc, screent capaciteiten en ambities juist niet via een online tool, maar door persoonlijke assessments af te nemen waarbij asielzoekers en statushouders hun (ambachtelijke) vaardigheden ter plekke kunnen laten zien of onder begeleiding kunnen ontwikkelen, om zo te voldoen aan de Nederlandse standaard. Vervolgens benadert deze organisatie via het eigen netwerk directeuren van grotere bedrijven om een vacature te laten vervullen door de statushouder of om een traineeship of stage mogelijk te maken. Screening en bemiddeling vallen daar dus samen en deze organisatie fungeert duidelijk als kwartiermaker. Ook hier bestaat weer het risico dat onder het mom van een stage ‘onbetaalde arbeid’ wordt verricht, bijvoorbeeld omdat de stage langer duurt dan voor het opleidingsdoel strikt genomen nodig is. De beperkte financiële prikkel voor de statushouder om betaald werk te willen doen (het geld moet toch afgedragen worden) vergroot dit risico.

Bemiddelen

Nederland moet ervoor zorgen dat statushouders kunnen profiteren van begeleiding van arbeidsbemiddelingsbureaus. Deze verplichting volgt uit de Kwalificatierichtlijn.¹⁵¹ De organisatie van de publieke arbeidsbemiddeling is in Nederland echter nogal versoberd en gedecentraliseerd: voorheen was dit een taak van het UWV en nu is het een taak van gemeenten in hun rol als uitvoerder van de Participatiewet. In de praktijk is de gemeente in deze fase nog niet altijd in beeld en is bemiddeling een taak die bij het COA is komen liggen. Met enige regelmaat wordt het management van een azc gebeld door werkgevers met behoefte aan arbeidskrachten. Het COA noemt het voorbeeld van een verzoek van een werkgever om 20 tijdelijke medewerkers voor productiewerk te leveren.¹⁵² Op dit soort verzoeken wordt niet ingegaan; de statushouders worden in bescherming genomen tegen dit soort tijdelijk en laagbetaald werk, waarvan niet duidelijk is of dit met inachtneming van geldende regelgeving plaatsvindt, aldus het COA. Opmerkelijk is dat als statushouders eenmaal in hun gemeente wonen, zij in het kader van de uitvoering van de Participatiewet wel verplicht worden dit soort productiewerk te doen. Het is verder niet uitgesloten dat

¹⁴⁹ Focusgroep 17 januari 2017.

¹⁵⁰ Interview Refugee Company.

¹⁵¹ Art. 26, tweede lid, Kwalificatierichtlijn

¹⁵² Bijdrage COA-medewerker Pakhuis de Zwijger 14 december 2016.

statushouders dit soort werk wel vanuit het azc verrichten, maar dan zwart, buiten het zicht van – of oogluikend aanvaard door – het COA.

Het COA startte in december 2015 samen met uitzendorganisatie Randstad een proefproject van zes maanden om statushouders naar werk te begeleiden.¹⁵³ Uit de statushouders die zich vrijwillig voor het project hadden aangemeld, maakten COA en Randstad een selectie op drie criteria: ze moesten gemotiveerd zijn, psychisch en fysiek fit zijn en zonder tolk kunnen communiceren, dus enigszins Nederlands of Engels spreken. Uiteindelijk werden 41 statushouders “job ready” bevonden. De statushouders werden persoonlijk begeleid door één medewerker van Randstad. Het bleek niet eenvoudig statushouders aan werk te helpen, de Randstad-medewerker moest niet alleen de statushouder, maar ook de werkgever ‘coachen’.¹⁵⁴

Niet alleen het COA, al dan niet samen met ervaren bemiddelaars zoals uitzendbureaus, is of zou in deze fase bemiddelaar kunnen zijn. Ook de toekomstige gemeente waarin iemand gaat wonen, of de gemeente waarin het azc staat, kan bemiddelen. Er zijn werkgevers die uit het oogpunt van maatschappelijk verantwoord ondernemen of louter omdat ze een onvervulde vraag om personeel hebben met statushouders willen werken en daarom in overleg gaan met het COA en de gemeente. Dit was bijvoorbeeld het geval in de gemeente Eindhoven.¹⁵⁵ In de regio is veel vraag technisch hooggeschoolden die Engels kennen. De gemeente Eindhoven startte in november 2015 met een pilot speciaal voor statushouders die nog in een azc wonen en aan dit profiel voldoen. Deze groep statushouders werd door één ambtenaar intensief begeleid. Toch was zelfs met deze veelgevraagde groep plaatsing slechts in uitzonderlijke gevallen direct mogelijk.¹⁵⁶

In beide pilots, en zo zijn er nog meer voorbeeldprojecten, speelt de begeleider een belangrijke rol als kwartiermaker. Bemiddelaars van gemeenten en Randstad geven aan dat zij per persoon bekijken wat nodig is en wat de mogelijkheden zijn. Het eigen netwerk wordt aangesproken om werk te vinden, de bemiddeling gaat soms via de directie van een bedrijf en de begeleiding stopt niet als er werk is gevonden. Bemiddelaars brengen iemand persoonlijk naar de sollicitatie of eerste werkdag en houden ook tijdens het werken nog langere tijd contact met de vluchteling en werkgever.

¹⁵³ Interview Randstad. Andere uitzendbureaus zijn ook actief voor vluchtelingen, zoals Uitzendorganisatie Manpower met een social development programma.

¹⁵⁴ Van deze groep, slechts 7 van de 91 statushouders in dit project zijn vrouw, konden 14 personen aan betaald werk worden geholpen, kregen er vier een betaalde werkervaringsplaats, vijf personen een onbetaalde werkervaringsplaats en zijn drie personen vrijwilligerswerk gaan doen.

¹⁵⁵ Informatie gebaseerd op interview gemeente Eindhoven.

¹⁵⁶ Van ongeveer 50 statushouders konden in een half jaar tijd drie statushouders naar betaald werk worden begeleid en acht naar een stageplaats.

Werkgevers en vluchtelingen moeten vaak aan elkaar en de andere manier van werken wennen. Soms is het nodig dat een bemiddelaar langskomt om misverstanden weg te werken. Randstad gaf het voorbeeld van een Syrische man die op weg naar zijn werk pech kreeg met zijn auto. In plaats van de werkgever te bellen om uit te leggen waarom hij er niet was, concentreerde hij zich op het repareren van de auto, zodat hij de volgende dag weer zou kunnen komen. Het was aan de bemiddelaar om de verschillende perspectieven uit te leggen. Werkgevers moeten ook bereid zijn extra begeleiding te bieden en het betekent soms dat het werk anders georganiseerd moet worden om mensen een kans te geven¹⁵⁷ of dat de productienormen moeten worden bijgesteld. Een Syrische man gaf tijdens de training van COA aan dat hij vooral behoefte heeft aan iemand die hem de weg wijst en persoonlijk bijstaat in zijn eerste maanden in Nederland. We constateren dat sommige bemiddelaars, zoals bij Randstad, deze functie van kwartiermaker, op zich nemen.

De ervaring van Randstad is dat bemiddeling in het eerste half jaar van het verblijf in Nederland de meeste kans van slagen heeft. De statushouders zijn dan nog actief en gemotiveerd, kunnen en willen nog veel tegelijk. Als ze langer in Nederland zijn, krijgen ze het voor hun gevoel te druk met hun woning, gezinshereniging en inburgering. Het is dan, net als bij mensen die langer in de bijstand zitten, moeilijker ze te activeren, aldus Randstad. Daarbij komt volgens Randstad ook dat werkgevers – in reactie op de actualiteit – nu nog betrokken en bereid zijn zich voor vluchtelingen in te zetten. Te verwachten valt dat deze bereidheid in de loop der tijd (nog) minder wordt.

Enkele van onze respondenten geven juist aan dat, door de nadruk op integratie door werk en zo vroeg mogelijk beginnen met werken, statushouders onvoldoende tijd krijgen om te wennen aan hun nieuwe situatie en hun (nare) ervaringen te verwerken. Bovendien zouden zij door zo'n snelle start veelal onder hun niveau komen te werken (zie daarover hoofdstuk 5). Tegelijkertijd wordt algemeen aangenomen dat een snelle activering een positieve invloed op de gezondheid, en daarmee op het hele integratieproces, heeft.

3.6 Obstakels bij het werken vanuit een azc

Ondanks het intensieve werk en de persoonlijke begeleiding van de kwartiermakers en de fitheid van de statushouders die deelnamen aan bovengenoemde pilots, was het moeilijk de statushouders naar betaald werk te begeleiden. Een van de bevindingen van pilots was dat het voor hoogopgeleide statushouders lastiger is een baan – op hun niveau – te vinden dan voor lager opgeleiden. Opleiding en kennisniveau van

¹⁵⁷ Randstad gaf het voorbeeld van een bank die al het Engelstalige werk had samengebracht tot een functie voor een Engels sprekende statushouder met een opleiding en ervaring in de financiële sector.

hooggeschoolde statushouders blijken niet direct aan te sluiten bij de Nederlandse arbeidsmarkt en de beheersing van het Nederlands is vaker een knelpunt bij werk op een hoger niveau, zelfs als er in een bedrijf veel Engels wordt gesproken. Voor hoogopgeleiden zijn stages of werkervaringsplekken vaak een noodzakelijke tussenstop.

Naast algemene moeilijkheden met betrekking tot de taal en het kennisniveau gelden voor statushouders in deze tussenfase nog specifieke praktische belemmeringen. De statushouder moet over veel doorzettingsvermogen en motivatie beschikken om vanuit een veelal geïsoleerd gelegen azc te werken. Ten eerste maken de slechte bereikbaarheid van azc's en de daardoor lange reistijd en hoge reiskosten het voor statushouders lastig werk te vinden en naar het werk te gaan. Een statushouder in een azc heeft bovendien in veel gevallen nog geen zekerheid over de gemeente waar hij zal komen te wonen. Het is dan moeilijk een netwerk op te bouwen en in de gemeente te participeren. Dit maakt het voor potentiële werkgevers minder aantrekkelijk om asielzoekers, al dan niet tijdelijk, aan te nemen. Maar ook als de statushouder wel in een azc in de regio van de toegewezen gemeente verblijft, is het moeilijk vanuit een azc te werken doordat, wanneer de statushouder uit zijn werk komt, het in een azc aan privacy en rust ontbreekt. Diverse statushouders hebben om die reden hun werkzaamheden niet kunnen voortzetten.¹⁵⁸ Snelle huisvesting in de gemeente of een verblijf in een gva, dus in een (tijdelijke) opvanglocatie in de toegewezen gemeente, is ook om deze reden te prefereren.

Eigen bijdrage aan opvang en onderhoud

In het vorige hoofdstuk is uitgebreid stilgestaan bij de verplichting van asielzoekers om hun inkomsten aan het COA af te dragen ter vergoeding van de geboden opvang. Die verplichting geldt ook voor statushouders wonend in het azc of een gva.¹⁵⁹ Statushouders wonend in het azc of een gva vallen dus nog niet onder het bereik van de Participatiewet. Ingevolge artikel 29 van de Kwalificatierichtlijn dienen statushouders ten aanzien van sociale bijstand een gelijke behandeling als eigen onderdanen te krijgen. Over betaling door de statushouder voor de kosten van de geboden opvang zegt de Kwalificatierichtlijn niets. Bij tijdelijk werk door statushouders geldt de Opvangrichtlijn en de daarin opgenomen beperking dat alleen als de werkzaamheden een 'redelijke' tijd duren een bijdrage aan de opvang kan worden verlangd niet.

In de praktijk is er veel onduidelijkheid over de verplichting om verdiensten af te dragen, zeker als het om kleine, tijdelijke werkzaamheden gaat. Dan geven

¹⁵⁸ Interview Randstad.

¹⁵⁹ Regeling verstrekkingen asielzoekers 2005 en Regeling eigen bijdrage asielzoekers 2008.

statushouders, net als asielzoekers, er soms de voorkeur aan helemaal niet te werken, of niet te worden betaald.

*Favela Painting*¹⁶⁰

Het kunstenaarsduo Haas&Hahn werkt met hun project Favela Painting over de hele wereld. Zij schilderen samen met buurtbewoners gebouwen in onder meer de sloppenwijken van Zuid-Amerika. In Nederland schilderen zij met bewoners van het azc de Bijlmerbajes in vrolijke kleuren. De idee is dat samen schilderen mensen dichterbij elkaar brengt. Maar het is ook hard werken en de kunstenaars willen de statushouders voor hun werk betalen. Dit leverde in de praktijk een probleem op. Statushouders gaven aan niet betaald te willen worden, omdat zij dan direct hun geld zouden moeten inleveren bij het COA. Volgens Haas&Hahn hebben mensen er geen bezwaar tegen om een bijdrage te leveren aan hun onderdak en levensonderhoud, maar bestaat er vooral onduidelijkheid over die bijdrage. Door geen geld aan te nemen, voorkomen ze “gedoe” met het COA.

Zoals de rekenvoorbeelden in het vorige hoofdstuk illustreren, is de bijdrage die statushouders aan hun opvang en onderhoud moeten betalen, soms geen stimulans om te gaan werken of zelfs een reden om te stoppen met werken. De moeite die het statushouders kost om te werken vanuit het azc loont dan onvoldoende, zeker als hij of zij maar tijdelijk werk heeft. In dit opzicht verschillen statushouders overigens niet van Nederlanders met een bijstandsuitkering. Bijverdienen naast een bijstandsuitkering is niet of maar zeer beperkt toegestaan en komt met de nodige administratieve verplichtingen en ook Nederlanders hebben niet altijd veel financieel profijt van hun arbeid, in vergelijking met een uitkering. Het minimum(jeugd)loon is in bredere context een onderwerp van discussie. Ook in dit verband blijkt dat met een dergelijk loon voor veel jonge mensen de prikkel ontbreekt om te gaan werken.

Wat wel specifiek is voor statushouders in deze fase is dat de verplichte bijdrage aan het COA achteraf wordt geïnd, de werkende statushouder daardoor mogelijk een schuld opbouwt als hij het verdiende geld al heeft uitgegeven of overgemaakt naar familie. De werkende statushouder wordt dan aan het eind van deze tussenfase misschien wel met een schuld aan het COA aan de gemeente overgedragen. Het opbouwen van schulden brengt de statushouder in een kwetsbare positie. Personen met een schuld zijn eerder bereid tegen minder gunstige voorwaarden arbeid te verrichten waarbij het risico van misbruik en uitbuiting reëel zijn.¹⁶¹ Omdat de statushouder werkt krijgt hij van de gemeente straks geen uitkering en dus ook geen

¹⁶⁰ Presentatie Haas&Hahn Pakhuis de Zwijger van 14 december 2016.

¹⁶¹ O’Connel Davidson, 2013.

bijdrage aan de inrichting van een woning, maar sparen voor die inrichting kan een werkende nauwelijks.¹⁶²

In combinatie met de administratieve lasten rond de aangifte en afdracht, zijn er genoeg perverse prikkels voor statushouders in het azc om in deze fase geen betaald werk te gaan verrichten. Dat betekent mogelijk dat statushouders niet daadwerkelijk gebruik kunnen maken van de in de Europese Kwalificatie-richtlijn beschreven rechten en voordelen, waarbij, aldus de tekst van de richtlijn “rekening [moet] worden gehouden met hun speciale behoeften en met de specifieke integratieproblemen waarmee zij worden geconfronteerd.”¹⁶³ Aan de in artikel 26, derde lid, van de Kwalificatierichtlijn neergelegde inspanningsverplichting om deelname aan de arbeidsmarkt te vergemakkelijken wordt sinds de verhoogde instroom voldaan aan de voorzijde – met voorinburgering, screening en de begeleiding naar een baan –, maar niet aan de achterzijde: de (tijdelijke) baan is voor de statushouder (financieel) weinig aantrekkelijk. Dat neemt niet weg dat, onder de hoger opgeleide statushouders die wij spraken, er ook waren die de financiële nadelen voor lief namen en werkten, of een werkervaringsplaats hadden, omwille van het opdoen van ervaring, het bouwen van hun netwerk en de persoonlijke voldoening die werken hen gaf ten opzichte van het niets doen in een azc.¹⁶⁴

3.7 Samenvattend

In het traject van het azc naar een baan is deze tweede fase een soort tussenfase. De statushouder heeft verblijfszekerheid gekregen, maar wacht nog op een woning en gezinshereniging. Juridische gezien staat niets de statushouder in de weg om de arbeidsmarkt te betreden, maar praktisch zijn er nog wel een aantal belemmeringen. Nederland heeft sinds de verhoogde instroom meer werk gemaakt van de inspanningsverplichting neergelegd in de Kwalificatierichtlijn om statushouders ook feitelijk naar de arbeidsmarkt te begeleiden: Voorinburgering, training van soft skills, screening en bemiddeling wordt ingezet om de statushouder naar de arbeidsmarkt te begeleiden. Slechts bij uitzondering blijken statushouders direct inzetbaar op de Nederlandse arbeidsmarkt. In verreweg de meeste gevallen hebben zij extra begeleiding nodig. Dit betekent in de geschetste voorbeelden dat een bemiddelaar niet alleen de statushouder moet koppelen aan een baan of helpen bij het vinden van werk, maar ook tijdens het werken moet blijven begeleiden.

De risico's die in deze fase spelen zijn dat de statushouders in het azc uit beeld verdwijnen en werken in de informele economie (o.a. zwart werk). Het risico van

¹⁶² Focusgroep statushouders 17 januari 2017.

¹⁶³ Preambule 41 Kwalificatierichtlijn.

¹⁶⁴ Focusgroep statushouders 17 januari 2017.

onderbetaling en misbruik is dan aanwezig. Wij constateren dat de mogelijkheid om een schuld aan het COA op te bouwen in het azc zowel een belemmering is om te gaan werken als een risico vormt omdat dit de kwetsbaarheid van betrokkenen vergroot. Uiteengezet is ook dat in deze fase werken vanuit het azc praktisch gezien voor statushouders niet eenvoudig is en dat de gedachte overheerst dat dit financieel niet loont.

De periode dat statushouders nog in het azc of een gva verblijven, heeft voor de organisatie van de begeleiding wel als voordeel dat de statushouders goed bereikbaar zijn. De bereikbaarheid van betrokkenen voor bemiddelende organisaties wordt lastiger wanneer zij overgaan naar de volgende fase, waarin zij zelfstandig in de gemeente wonen.



4 Statushouder in de gemeente

4.1 Inleiding

In de vorige fase bespraken wij dat de toegang tot de arbeidsmarkt met de verlening van de asielstatus is gegeven. Nieuw in deze derde fase van het traject van azc naar een baan is dat de statushouder niet meer te maken heeft met het COA, maar met de gemeente waar hij woont als uitvoerder van de Participatiewet. De Participatiewet is een raamwet en de decentrale uitvoering daarvan vindt plaats op gemeentelijk niveau. De uitvoering van die wet is bepalend voor het succes van de arbeidsmarktintegratie van de statushouder.

In dit hoofdstuk bespreken we geen ‘wachten’ meer. Wij concentreren ons hier op de integratieverplichtingen van de Nederlandse overheid en van de statushouders in deze fase (par. 4.2), de Participatiewet (par. 4.3) en op een aantal gemeentelijke praktijkvoorbeelden waarin gezocht wordt naar ruimte voor statushouders om hun weg naar economische integratie in Nederland te vinden (4.4). Verder staan we stil bij de mogelijkheden tot ondernemerschap (par. 4.5) en bij de waardering van diploma’s, kwalificaties en vaardigheden (par. 4.6). Aan de hand van het Zweedse voorbeeld zal ten slotte gezocht worden naar een model voor integrale aanpak van integratie (par. 4.7).

4.2 Integratieverplichtingen

Nederland kende de afgelopen jaren geen door publieke instanties uitgevoerd integratiebeleid. Alleen de Wet Inburgering was nog over; die wet legt de verantwoordelijkheid voor inburgering primair bij de statushouder. De slechte resultaten van de Wet Inburgering, zoals begin 2017 door de Rekenkamer geconstateerd, doen vermoeden dat de Nederlandse praktijk in strijd is met de Europese (inspannings)verplichtingen voortvloeiend uit de Kwalificatierichtlijn. Dat vermoeden wordt versterkt door het bericht van de gemeente Westland, bevestigd door Randstad Uitzendorganisatie en andere gemeenten, dat de inburgeringsplicht de economische integratie bemoeilijkt.¹⁶⁵ Omdat statushouders (taal)lessen in het kader

¹⁶⁵ Presentatie van het Westlandse Aanpak ‘Meetellen en Meedoen. Integreren via Werk’ op 27 oktober 2016 in Monster.

van de inburgeringsplicht moeten volgen en die lessen meestal overdag zijn, is het lastig hen te koppelen aan een werkgever.

Verplichting voor de Nederlandse overheid

In het vorige hoofdstuk bespraken wij al dat de Kwalificatierichtlijn bepaalt aan welke minimale voorwaarden Nederland moet voldoen met betrekking tot de rechten en plichten die het aan statushouders toekent. Rekening moet worden gehouden met de speciale behoeften en specifieke integratieproblemen waarmee statushouders worden geconfronteerd.¹⁶⁶ In dit verband dienen, aldus de Richtlijn, met name inspanningen te worden geleverd voor de aanpak van de problemen waardoor statushouders geen daadwerkelijke toegang hebben tot werk-gebonden onderwijsmogelijkheden en beroepsopleiding. Nagenoeg al onze respondenten gaven te kennen dat op dit moment onderwijs, werk en inburgeringscursus niet goed op elkaar zijn afgestemd en dat dit de arbeidsmarktintegratie van statushouders belemmert.

Op grond van artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn moeten lidstaten, om de integratie van statushouders te vergemakkelijken, toegang tot integratieprogramma's bieden die rekening houden met de specifieke behoeften van statushouders of voor de omstandigheden zorgen waaronder de toegang tot zulke programma's gewaarborgd is. De constatering begin 2017 van de Rekenkamer¹⁶⁷ over een aantal gebreken in het inburgeringstraject en de slechte resultaten daarvan ondersteunen de conclusie dat Nederland niet voldoet aan zijn verplichting tot het bieden van daadwerkelijke toegang tot de arbeidsmarkt en integratie, zoals neergelegd in de Kwalificatierichtlijn. Deze opdracht aan de Nederlandse overheid vertaalt zich bijvoorbeeld in een onderzoeksplicht in het kader van de zorgvuldige voorbereiding van besluitvorming in individuele zaken. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde op 11 januari 2017 in een zaak over de aanspraak op een geldlening voor een inburgeringscursus door een slachtoffer van mensenhandel, dat de minister van SZW had moeten beoordelen of op het niet-toekennen van een geldlening – aan in dit geval een vrijwillige inburgeraar – artikel 12 van Richtlijn 2004/81/EG¹⁶⁸ (betreffende toegang tot bestaande integratieprogramma's) van toepassing is.¹⁶⁹ Naar analogie van deze uitspraak moet de minister van SZW per statushouder beoordelen of toepassing van de Wet inburgering geen strijd oplevert met artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn. Wij denken hierbij bijvoorbeeld aan een beoordeling van

¹⁶⁶ Preambule 41 en 47 Richtlijn 2011/95/EU.

¹⁶⁷ Rapport Rekenkamer over inburgering, 2017, p. 58.

¹⁶⁸ Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie.

¹⁶⁹ ABRvS 11 januari 2017, zaaknummer 20162624/1/V4, ECLI:NL:RVS:2017:35.

de eigen verantwoordelijkheid van statushouders voor hun inburgeringsplicht of om de waarde van de module Oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt voor een statushouder die al werkt.

Inburgering is verantwoordelijkheid van de statushouder

Nederland kent sinds 1998 de verplichting voor migranten van buiten de Europese Unie om deel te nemen aan een integratietraject.¹⁷⁰ Dit traject werd door gemeenten aangeboden. Sinds 2007 is deze inspanningsverplichting omgezet naar een resultaatsverplichting: migranten moeten slagen voor een inburgeringsexamen om te voldoen aan de inburgeringsplicht.¹⁷¹ Gemeenten speelden een belangrijke rol in het inburgeringsbeleid. Zij informeerden en begeleidden inburgeringsplichtigen, beslisten over een eventuele ontheffing en vrijstelling van de inburgeringsplicht en over de verlenging van de inburgeringstermijn of het opleggen van een boete. Met de wijziging van de Wet inburgering sinds 1 januari 2013 is deze rol geheel uitgespeeld.¹⁷² De regering wilde hiermee de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige benadrukken. De regie in de uitvoering en handhaving van de inburgeringsplicht is nu overgedragen aan Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). De inburgeringsplichtigen zijn zelf volledig verantwoordelijk voor hun inburgering, zij moeten zelf een cursusaanbieder zoeken en moeten zelf de kosten voor cursussen en examens betalen. De inburgeringsplichtige kan een lening afsluiten bij DUO als hij niet in staat is de inburgeringscursus en het examen te financieren; die lening wordt kwijtgescholden als hij voor het inburgeringsexamen slaagt.¹⁷³ Het inburgeringsexamen moet binnen drie jaar worden gehaald. De volledige eigen verantwoordelijkheid lijkt niet goed uit te pakken. Begin 2016 had 67 procent van alle migranten die in 2013 inburgeringsplichtig werd, nog niet voldaan aan de inburgeringsplicht. Asielmigranten doen het slechter dan andere migranten.¹⁷⁴ De SER adviseert dan ook de gemeente weer een rol te geven bij de inburgering.¹⁷⁵ In de praktijk heeft een aantal gemeenten die rol ook weer op zich genomen. Overigens is een wettelijke taak voor de gemeente geen garantie op meer succes: immers, de groepen asielmigranten van voor 2013 hadden evenzeer moeite om aan werk te komen of een baan te combineren met inburgering.¹⁷⁶

¹⁷⁰ Wet van 9 april 1998, houdende regels met betrekking tot de inburgering van nieuwkomers in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering nieuwkomers), *Stb* 1998, 261.

¹⁷¹ Wet van 30 november 2006, houdende regels inzake inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering), in werking getreden op 1 januari 2007, *Stb* 2006, 645.

¹⁷² Wet van 13 september 2012 tot wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige, in werking getreden op 1 januari 2013, *Stb.* 2012, 519.

¹⁷³ *Kamerstukken II*, 2012-2013, 31 143, nr. 90.

¹⁷⁴ *Kamerstukken II* 2015-2016, 32824, nr. 129, p.2: van de asielmigranten was twee derde nog niet geslaagd voor het inburgeringsexamen, van de overige migranten 60 procent.

¹⁷⁵ SER 2016.

¹⁷⁶ Besselsen E.A., Hart B. de. 2014. *Verblijfsrechtelijke consequenties van de Wet inburgering*.

Uit het onderzoek van Besselsen en De Hart naar de verblijfsrechtelijke consequenties van de Wet inburgering blijkt dat het voor een aantal migranten moeilijk blijft voor het inburgeringsexamen binnen de wettelijke termijn van drie jaar te slagen. Een combinatie van factoren is daarvan de oorzaak, zoals gezondheidsklachten, moeite met leren van de Nederlandse taal of leren in het algemeen. Ook het moeilijk kunnen combineren van werken en het volgen van cursussen of leren voor het examen wordt als reden genoemd.¹⁷⁷ Bemiddelaars en werkgevers geven nu aan dat het moeilijk is nieuwkomers werk te bieden, mede door hun verplichtingen in het kader van inburgering. De taallessen worden meestal onder werktijd aangeboden.

Strengere eisen en gevolgen

Niet alleen is de inburgeringsplicht nu de volledige verantwoordelijkheid van de inburgeraar zelf, de inburgeringsplicht is door de jaren heen uitgebreid, net als de sancties op het niet voldoen aan de plicht. Naast een geldboete zijn sinds 2010 ook verblijfsrechtelijke consequenties verbonden aan het niet voldoen aan de inburgeringsplicht. Dit betekent dat de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd van migranten die onder de nieuwe Wet Inburgering vallen, niet wordt verlengd (of zelfs wordt ingetrokken)¹⁷⁸ als niet aan het inburgeringsvereiste is voldaan. Het kan dus zijn dat de statushouder met een schuld blijft zitten, een boete krijgt opgelegd en in de tussentijd niet heeft kunnen werken vanwege de inburgeringsplicht. Dit brengt mensen in een kwetsbare positie. Daarbij is nog niet in aanmerking genomen dat het hier gaat om een groep die vaak te maken heeft met psychische problemen ten gevolge van oorlogstrauma's en mogelijk ook daarvan negatieve gevolgen ervaren wat belemmerend kan zijn om te voldoen aan de eisen die hier worden gesteld.¹⁷⁹

De inburgeringsplicht omvat het verwerven van mondelinge en schriftelijke taalvaardigheden en kennis van de Nederlandse samenleving (KNS). Per 1 januari 2015 is er naast de toetsen van KNS en spreek-, schrijf- en luistervaardigheid een nieuwe module toegevoegd aan het inburgerings-examen, namelijk de module oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt, waarmee de inburgeringsplichtige wordt voorbereid op het participeren op de Nederlandse arbeidsmarkt.¹⁸⁰ De module heeft als doel de inburgerings-plichtige in een vroeg stadium te laten kennismaken met de Nederlandse

Een onderzoek naar de ervaringen van migranten, Wolf legal Publishers: 2014; Besselsen E.A., Hart B. de. 2015. 'De verblijfsrechtelijke consequenties van de Wet inburgering: nu en vanaf 2016', *Asiel & Migrantenrecht* nr. 1.

¹⁷⁷ Besselsen & De Hart 2014, p. 45.

¹⁷⁸ Geldt niet voor asielmigranten.

¹⁷⁹ Gezondheidsraad. 2016. Briefadvies Geestelijke gezondheid van vluchtelingen. Den Haag: Gezondheidsraad, publicatienr. 2016/01

¹⁸⁰ *Kamerstukken II*, 2013-2014, 32 824, nr. 47. Zie ook het advies van de Raad van State over dit wetsvoorstel *Kamerstukken II* 2016/2017, 34 584, nr. 4.

arbeidsmarkt, om uiteindelijk een duurzame plek op de arbeidsmarkt te vinden.¹⁸¹ De migrant moet met een portfolio bewijzen dat hij wil werken en in staat is te solliciteren. Het examen bestaat uit een gesprek – in het Nederlands – over het portfolio. Volgens Ad Appel – een aanbieder van inburgeringscursussen – is onduidelijk welke criteria worden gehanteerd om te bepalen of een kandidaat slaagt voor dit examen en worden afwijzingen niet gemotiveerd.¹⁸²

Medio 2017 wordt weer een nieuw onderdeel aan de inburgeringsplichtsplicht toegevoegd: het participatieverklaringstraject.¹⁸³ Met de verklaring wordt beoogd migranten in een vroeg stadium kennis te laten nemen van de kernwaarden van de Nederlandse samenleving, te weten vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. Met de participatieverklaring hebben de inburgeraars een nieuwe verplichting en worden de kosten voor het inburgeringsexamen weer verhoogd. Het niet ondertekenen van de verklaring is beboetbaar en betekent dat iemand niet slaagt voor het inburgeringsexamen met alle gevolgen van dien. Met een verbeterde economische integratie heeft de verklaring niet direct van doen en de verklaring is dan ook vrij negatief ontvangen.¹⁸⁴ Wel is er voor gemeenten een budget voor maatschappelijke begeleiding rond het ‘participatieverklaringstraject’ van 2.370 euro per migrant uitgetrokken. De rol van gemeenten in het participatieverklaringstraject en het bijbehorende budget bieden gemeenten wel de mogelijkheid om meer de regie te nemen bij de inburgering. Dat wordt door gemeenten en door statushouders als positief ervaren.¹⁸⁵

Averechtse werking van inburgeringsplicht op integratie?

De stapeling van verplichtingen en de dreiging met sancties in het kader van inburgering dragen niet bij aan een snelle integratie. Integendeel, Besselsen en De Hart wijzen juist op het gevaar van een averechtse werking van de inburgeringsplicht. Migrant kunnen zich in Nederland minder welkom, veilig en zeker voelen als gevolg van de strenge eisen en de (dreiging met) boetes en gevolgen voor het verblijfsrecht van het niet op tijd halen van het inburgeringsexamen. Ook de tijd die inburgeren kost, gaat voor sommigen ten koste van de mogelijkheid om te integreren via werk of

¹⁸¹ *Kamerstukken II*, 2013-2014, 32 824, nr. 54.

¹⁸² <https://www.linkedin.com/pulse/arbeidsportfolio-ona-respectloos-onderdeel-van-het-ad-appel> laatst bezocht op 12 januari 2017.

¹⁸³ *Kamerstukken II*, 2013-2014, 32 824, nr. 48; *Kamerstukken II*, 2015 2016, 32 824, nr. 115; *Kamerstukken II*, 2015-2016, 19637, nr. 2085.

¹⁸⁴ Staatscourant 2016, nr. 59010, 7 november 2016; ACVZ, Wijziging Wet Inburgering inzake invoering participatieverklaringstraject, 7 juni 2016, <http://www.elsevier.nl/nederland/achtergrond/2016/12/kritiek-op-nutteloze-participatieverklaring-voor-migranten-420369/>.

¹⁸⁵ Kriek, F. Odé A. & Witkamp, B. 2016. Handreiking Participatieverklaring, Regioplan publicatienr. 16008.

andere participatie. Diverse gemeenten en instellingen benadrukken het belang van een integrale aanpak van werken en inburgeren. Hoewel de nadruk van het beleid ligt op integratie door werken, wordt werken eerder lastiger dan aangemoedigd binnen de uitvoering van de Inburgeringswet. In het volgende hoofdstuk (par. 5.3) bespreken wij wat er gebeurt als de inburgeringstoets niet op tijd wordt gehaald en doen wij suggesties voor vrijstellingen van delen van het inburgeringsexamen als de statushouder werkt.

4.3 Participatiewet en statushouders

Op grond van artikel 29 Kwalificatierichtlijn heeft een statushouder in Nederland aanspraak op sociale bijstand gelijk aan een Nederlander. Deze bepaling is geïmplementeerd in artikel 11, tweede lid, van de Participatiewet. Artikel 29, tweede lid, van de Kwalificatierichtlijn geeft de lidstaten de ruimte om de bijstandverlening te beperken tot 'de meest fundamentele prestaties die wat niveau en toegangsvoorwaarden betreft moeten overeenkomen met die welke voor de eigen onderdanen gelden'. Dat wil zeggen, zo valt af te leiden uit preambule 45, dat tenminste minimale inkomenssteun moet worden verleend. De preambule benadrukt dat ter voorkoming van sociale problemen statushouders zonder discriminatie passende sociale voorzieningen en bestaansmiddelen moeten ontvangen. Nederland mag een statushouder wel een andere uitkering verstrekken dan een 'gewone' bijstandsuitkering, zoals dit ook gebeurt tijdens het verblijf in het azc. Dit is geregeld in artikel 15 van de Participatiewet.

Ingevolge artikel 18b van de Participatiewet geldt sinds 1 januari 2016 een taaleis voor ontvangers van bijstand. Statushouders die het inburgerings-examen hebben behaald voldoen daarmee aan de taaleis.¹⁸⁶ In hoofdstuk 5 staan wij stil bij de consequenties voor statushouders die niet slagen voor het inburgeringsexamen.

Ingevolge artikel 9 van de Participatiewet geldt voor alle ontvangers van een uitkering de verplichting om naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden en te behouden, gebruik te maken van door het College van B&W aangeboden voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling. Daarbij is betrokkene gehouden mee te werken aan het opstellen en uitvoeren van een plan van aanpak. Tot slot kan betrokkene verplicht worden onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt, dit wordt ook wel de tegenprestatie genoemd.

¹⁸⁶ Artikel 18b, tweede lid, onder b, van de Participatiewet.

De Participatiewet bevat geen bepalingen die onderscheid maken tussen statushouders en overige ontvangers van een uitkering. Die gelijkstelling houdt ons een spiegel voor over hoe in Nederland geprobeerd wordt mensen *uit* de bijstand te krijgen. In dat kader noemen we de voorgenomen experimenten met de Participatiewet.

Experimenteren binnen de Participatiewet

Op grond van artikel 83 van de Participatiewet kunnen gemeenten bij wijze van experiment afwijken van de Participatiewet. Medio 2016 is een voorstel voor zo'n experiment door Staatssecretaris van Sociale Zaken Jette Klijnsma voorgelegd aan de Tweede Kamer.¹⁸⁷ Het voorstel houdt in dat gemeenten kunnen gaan onderzoeken hoe de uitvoering van arbeidsinschakeling van groepen bijstandsgerechtigden doeltreffender kan.¹⁸⁸ Gemeenten lopen bij het uitvoeren van de Participatiewet tegen tal van knelpunten aan.¹⁸⁹ Zij vinden het huidige stelsel te complex, zij willen meer ruimte voor eigen verantwoordelijkheid, meer vertrouwen schenken en een prikkel afgeven om inkomsten te verwerven.¹⁹⁰ Zij vinden dat hun huidige taak onder de Participatiewet te zeer uitgaat van controleren en niet van stimuleren. Ook houdt het huidige systeem weinig rekening met de werkelijke kansen op de arbeidsmarkt, parttime werk en 'kleine baantjes'. Het aannemen van dat werk vanuit de Participatiewet loont niet zodat mensen 'gevangen zitten in de uitkering'.¹⁹¹

Het voorgestelde experiment houdt in dat verschillende groepen bijstandsgerechtigden (een ontheffingsgroep, intensiveringsgroep en een vrijlatingsgroep) worden geselecteerd die op vrijwillig basis mee doen aan dit experiment.¹⁹² Tussen deze groepen wordt gevarieerd met de intensiteit van verplichtingen (minder verplichtingen om inkomsten terug te betalen voor de ene groep) en de begeleiding (meer begeleiding voor de andere groep).¹⁹³ Tilburg is één van de gemeenten die wil onderzoeken of mensen uit de bijstand stromen als ze meer 'zelf regie' krijgen.¹⁹⁴ Dat wil zeggen dat zij worden vrijgesteld van de sollicitatie- en re-integratieplicht en geen tegenprestatie hoeven te verrichten. Het wordt voor hen ook mogelijk om naast de

¹⁸⁷ *Kamerstukken II*, 2015-2016, 33161, nr. 198.

¹⁸⁸ *Kamerstukken II*, 2015-2016, 24515, nr. 318 & *Kamerstukken II*, 2015/2016, 34352, nr 49.

¹⁸⁹ Brief aan de gemeenteraad d.d. 1 oktober 2015, kenmerk: 524583.

¹⁹⁰ *Kamerstukken II*, 2015-2016, 24515.

¹⁹¹ Brief College van B&W aan de leden van de Commissie Mens en Samenleving, 9 oktober 2015, kenmerk 15.509207.

¹⁹² Artikel 7 van het ontwerpbesluit, houdende vaststelling van het Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet (Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet).

¹⁹³ Artikel 6 lid 1, a, b en c. van het ontwerpbesluit, houdende vaststelling van het Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet (Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet).

¹⁹⁴ Cats R., 'Tilburg vaart eigenkoers met regelluwe bijstand', *Financieel Dagblad*, 26 juli 2016.

bijstandsuitkering bij te verdienen.¹⁹⁵ Klijsma wil het bijverdienen wel beperken tot 99 euro voor een alleen staande en 142 euro voor gehuwden.

De meeste statushouders ontvangen bij aankomst in de gemeente een uitkering op grond van de Participatiewet. Voor mensen vanaf 21 jaar tot de pensioengerechtigde leeftijd en gehuwd is dit totaal 1403,98 euro netto per maand incl. vakantie-uitkering. Voor alleenstaande en alleenstaande ouders 982,79 euro netto per maand incl. vakantie-uitkering.¹⁹⁶ Statushouder die al werken krijgen vanzelfsprekend geen uitkering; of in deeltijd werkende statushouders krijgen een aanvullende uitkering. Uit onderzoek blijkt dat het automatiseren van het krijgen van een uitkering mensen de motivatie ontnemt om actief te blijven en te participeren.¹⁹⁷ Uit de interviews blijkt dat dit voor bepaalde groepen of personen wel opgaat, maar veel statushouders zijn, zeker de eerste periode na aankomst, nog zeer gemotiveerd om in Nederland een nieuw, zelfstandig bestaan op te bouwen. Bedacht moet worden dat statushouders veelal afkomstig zijn uit landen zonder uitgebreide verzorgingsstaat en familie en vrienden hadden als sociaal vangnet. Nu familie- en vrienden er niet zijn komt de veiligheid van een uitkering daarvoor in de plaats. Ook is onder statushouders bekend dat zij na een tijdelijke baan in de praktijk een paar weken of maanden moeten wachten voordat zij opnieuw een uitkering van de gemeente ontvangen.¹⁹⁸ Het overbruggen van die periode uit eigen middelen, zonder sociaal vangnet, wordt als een demotiverend vooruitzicht genoemd. Het hierboven besproken experiment en de op maat benadering van uitkeringsgerechtigden zou ook de integratie van statushouders kunnen bevorderen. Lager geschoolde statushouders zouden gebaat kunnen zijn bij extra begeleiding terwijl hoog opgeleide statushouders gebaat zouden zijn bij meer vertrouwen en minder druk vanuit de gemeente. Juist bij hoger opgeleiden lijkt de uniforme *work first* benadering van sommige gemeenten bij de uitvoering van de Participatiewet averechts te werken, statushouders te *deskillen* (zie daarover hierna par. 4.6) en hen van duurzame participatie op de arbeidsmarkt af te houden.

4.4 Gemeentelijke initiatieven

In deze paragraaf staan wij stil bij enkele gemeentelijke initiatieven gericht op de arbeidsmarktintegratie van statushouders die net in de gemeente zijn komen wonen in het kader van de Participatiewet. De uitvoering verschilt enorm tussen gemeenten. We

¹⁹⁵ Most, S. van der, 'Experimenteren met de bijstand', VNG Magazine Nummer 1, 2017.

¹⁹⁶ Zie voor de uitkeringsbedragen 2017:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2016/12/22/uitkeringsbedragen-per-1-januari-2017>

¹⁹⁷ Lemaître, G. *The integration of immigrants into the Labour Market: the Case of Sweden* 2007, OECD, aangehaald door Wiesbrock, 2010 p. 524.

¹⁹⁸ Focusgroep van 17 januari 2017.

bespreken ook de (on)mogelijkheid om te studeren met behoud van een uitkering in bepaalde gemeenten. De “tegenprestatie” is in de ene gemeente wel en in de andere gemeente niet verplicht voor nieuwkomers.

Overdracht van COA aan de gemeente

Tijdens het verblijf in het azc zijn misschien al wel meerdere screening-tools ingezet om de kwaliteiten van de statushouder te beoordelen. Deze screenings stelt het COA via twee informatiebronnen (Taakstelling Volgstelsel en Blauwe Mappen) ter beschikking aan de gemeente. De gemeente zou daarin relevante informatie over de statushouder kunnen vinden. In de praktijk echter blijkt de informatie (nog) beperkt, deels omdat COA die gegevens over competenties en dergelijke nog maar sinds kort optekent en nog slechts op enkele locaties. De Blauwe Map is bovendien het bezit van de statushouder en gaat niet rechtstreeks naar de gemeente. Het is de bedoeling dat de statushouder deze informatie deelt met de gemeente, maar dit ging in de praktijk vaak mis. Hierdoor liepen gemeenten mogelijk relevante informatie mis over opleiding, werkervaring en taalniveau.¹⁹⁹ Dit betekent dat, wanneer een statushouder gekoppeld is aan een gemeente, de screening opnieuw moet worden uitgevoerd. Enkele gemeenten, zoals Eindhoven, Utrecht, Amsterdam en Tilburg,²⁰⁰ beginnen zelf al met het afnemen van een assessment bij statushouders in het azc, maar in de meeste gemeenten vindt een inventarisatie van opleiding, ervaring en competenties pas plaats wanneer de statushouder in de gemeente woont en een uitkering op grond van de Participatiewet ontvangt. COA en gemeenten zijn drukdoende gegevensuitwisseling over competenties te verbeteren.

Specifiek gemeentelijk beleid

Uit onderzoek van Kennisplatform Integratie & Samenleving (KIS) en Divosa²⁰¹, uitgevoerd in de periode van 6 april tot 9 mei 2016, blijkt dat een derde van de 200 aan het onderzoek deelnemende gemeenten pas start met arbeidstoeleiding wanneer het inburgeringsexamen is behaald. Gemeenten ontkennen echter niet dat het belangrijk is zo vroeg mogelijk te beginnen met activiteiten gericht op integratie. Gemeenten richten hun beleid dan ook steeds meer op het begeleiden van statushouders richting werk. Verder blijkt uit het onderzoek van KIS en Divosa dat één op de zes gemeenten²⁰² (18 procent) in 2016 aanvullend beleid heeft ontwikkeld ten aanzien van de arbeidstoeleiding van statushouders en dat 53 procent aangaf plannen

¹⁹⁹ In juni 2016 zegt slechts 16% van de gemeenten voldoende zicht te hebben op relevante informatie over statushouders, Divosa, Kennisplatform Integratie & Samenleving (2016, juni), *Vluchtelingen aan het werk. Enquête onder gemeenten over de arbeidstoeleiding van statushouders.*

²⁰⁰ Zie ook SER 2016 p. 53.

²⁰¹ Divosa 2016.

²⁰² Divosa 2016.

te maken voor aanvullend beleid. We zitten dus nog in de fase van plannen maken, veel *best practices* zijn er nog niet. Wat een geslaagde aanpak is, is dus niet te zeggen. Wanneer integratie 'geslaagd' is, laat zich moeilijk in algemene termen vatten.

Gemeenten willen het onderwerp van de arbeidsmarktintegratie breder oppakken, dus trajecten die ook toegankelijk zijn voor ongeletterden of andere personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Er bestaat doorgaans dan ook geen specifiek gemeentelijk beleid voor deze doelgroep, maar er is tegelijkertijd wel behoefte in gemeenten aan specifieke ondersteuning. Gemeenten zoeken naar manieren om deze doelgroep te begeleiden. Er bestaan grote verschillen tussen gemeenten. Zo zijn er gemeenten die met UAF een convenant sluiten en toestaan dat statushouders met behoud van uitkering studeren; andere gemeenten doen dat niet. Trefwoorden bij de ontwikkeling van een gemeentelijke aanpak om statushouders naar werk te begeleiden zijn: buiten de gebaande wegen kijken, samenwerken, gewoon doen en maatwerk. Wij bespreken ter illustratie twee gemeentelijke aanpakken.

*De Amsterdamse Aanpak*²⁰³

Amsterdam heeft een convenant gesloten met diverse partners om afspraken vast te leggen over hun bijdrage aan de Amsterdamse Aanpak om vluchtelingen versneld aan werk, ondernemerschap en onderwijs te helpen. Het gaat om een samenwerking van de gemeente met het Ministerie van SZW, het COA, uitzendbureaus, onderwijsinstellingen, werkgevers, vluchtelingenorganisatie en nieuwe initiatieven uit de stad, zoals Refugee Talent Hub.²⁰⁴ Lessen die voortkomen uit pilots, experimenten, "out of the box denken" en een lerende aanpak moeten, aldus de gemeente Amsterdam, uiteindelijk deel gaan uitmaken van het reguliere gemeentebeleid. Zo laat ook Amsterdam in het azc een assessment afnemen bij statushouders van wie duidelijk is dat ze in Amsterdam gaan wonen. Doel van het assessment is inzicht krijgen in onder meer taal- en opleidingsniveau en werkervaring, maar ook gezondheid, talenten en motivatie van deze mensen. Met de partners wordt gezocht naar manieren om deze mensen aan een opleiding, stage, werkervaringsplek of betaalde baan te helpen.

In 2016 moet Amsterdam 2077 statushouders huisvesten. De gemeente heeft recent meerdere klantmanagers en jobhunters aangesteld om in het Team Entree Amsterdam statushouders te begeleiden. De klantmanager bepaalt samen met de nieuwe Amsterdammer en op basis van diens achtergrond en persoonlijke situatie wat een

²⁰³ Interviews gemeente Amsterdam, bijeenkomst Riekerhaven, Amsterdam-West van 6 december 2016, Convenant Amsterdam werkt voor iedereen, <https://www.amsterdam.nl/immigratie/vluchtelingen/amsterdamse-aanpak/>, laatst bezocht op 22 december 2016.

²⁰⁴ Zie de website van dit platform waarop werkgevers en werknemers gekoppeld worden <https://www.refugeetalenthub.com/nl/werknemers/home/>, laatst bezocht op 11 januari 2017.

passende route is voor integratie; een opleiding, werkervaringsplaatsen of betaald werk. De gemeente hanteert een duale aanpak van inburgering en (re-)integratie door werk (zie verder onder inburgering). De jobhunter wordt door de klantmanager ingeschakeld om passend werk te vinden. Voor veel jonge statushouders zijn dat zogenaamde “studentenbaantjes.” De gemeente heeft op deze manier in vier maanden tijd 649 statushouders naar werk, opleiding of stage begeleid.²⁰⁵ De begeleiding van de klantmanager duurt drie maanden. De nieuwe jonge Amsterdammers (tot 27 jaar) die dan nog niet zijn doorgestroomd naar werk of opleiding, worden doorverwezen naar het Jongerenpunt.

Het is, in ieder geval op de korte termijn, winst dat deze mensen op deze wijze instromen op de arbeidsmarkt. Het is een echte *work first* benadering en de vraag is dan ook in hoeverre het doorstromen naar de laagbetaalde “studentenbaantjes” bijdraagt aan een structurele integratie. Een arbeidscontract van 24 uur of meer betekent dat de – veelal – jongere statushouders uitstromen uit de bijstand en uit beeld raken van de klantmanager. Alleen wanneer sprake is van een aanvullende uitkering, blijft nog contact bestaan. Dit betekent dat wanneer statushouders werk hebben, zij ook geen begeleiding meer krijgen met hun inburgering. Zonder mentor op het werk die genoeg begrijpt van alle rechten en plichten van de statushouder gaat er dan al vaak wat fout. Zo zijn er wel aanbieders van taalcursussen die de statushouder zeggen dat hij ‘niet mag werken’ omdat de training moet worden gevolgd. Dat is niet juist, maar praktisch doet zich inderdaad een probleem voor. De trainingen moeten worden verplaatst naar de avond of het weekend, alleen niet alle trainingsinstituten bieden dat aan en zij zijn zodoende een ‘klant’ kwijt als hij gaat werken. Hierover in onderhandeling gaan met zowel de werkgever als het trainingsinstituut is (te) lastig voor een statushouder in deze beginfase. In de gemeente Amsterdam wordt er wel voor gekozen de jobcoach te machtigen om namens de statushouder met het trainingsinstituut afspraken te maken over tijden die wél aansluiten bij het werk. De gemeente stapt hier in een gat veroorzaakt door de rijksoverheid met de nadruk op zelfredzaamheid. Zelfredzaamheid is in dit stadium in de meeste gevallen een fictie.

*Westlandse integrale doe-aanpak: Meetellen en Meedoen*²⁰⁶

De gemeente Westland heeft een speciale aanpak ontwikkeld om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen voor statushouders die aan haar zijn toegewezen. Binnen drie weken nadat de statushouders een huis toegewezen hebben gekregen, krijgen zij een integrale begeleiding bij inburgering, huisvesting en het vinden van werk.

²⁰⁵ <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/college/individuele-paginas/kajsa-ollongren/persberichten/persberichten-2016/amsterdamse-aanpak/>, laatst bezocht op 1 december 2016.

²⁰⁶ Deze aanpak is gepresenteerd tijdens een bijeenkomst op 27 oktober 2016 waar ook Minister Asscher van SZW sprak.

Dit gebeurt via werk-leertrajecten bij het sociaal werkbedrijf Patijnenburg en bij diverse werkgevers in de regio. Enkele dag(del)en werk worden gecombineerd met inburgeringscursussen. Elke statushouder wordt begeleid door een vrijwilliger van VluchtelingenWerk en een jobcoach. In het Westland is veel vraag naar werknemers in de agrarische sector. Door hun beperkte kennis van het Nederlands beginnen veel statushouders op een (te) laag niveau. De gedachte is dat statushouders door het leren van de taal op het werk sneller naar hun oude niveau kunnen doorstromen. Sinds april 2016 heeft Patijnenburg 100 statushouders in beeld; hiervan volgen 60 mensen een werkleertraject en hadden medio november 2016 in totaal 6 mensen betaald werk.²⁰⁷

We signaleren meteen een potentieel risico. Wij vragen ons af hoe lang werkervaringsplaatsen nodig zijn in deze sector, bijvoorbeeld in de tomatenpluk of verpakking. Als er zo veel vraag was naar werknemers in deze sector, zouden wij verwachten dat de meeste werkleertrajecten tot betaald werk hadden geleid, maar dat blijkt niet het geval. Ook hier is een risico van onbetaalde arbeid die voorbijgaat aan het doel van het werk-leertraject. Wanneer dit het geval is kan het gaan om gefaciliteerde gratis arbeid, dat wil zeggen dat het gaat om arbeid waar normaal wel loon voor betaald wordt maar in dit geval niet. Bij een eventuele evaluatie van deze Westlandse integrale doe-aanpak zou gekeken moeten worden naar de ambities van de vluchtelingen en het financieel voordeel voor de werkgevers. Daarnaast mag ook een investering (naar Zweeds model, zie hierna) gevraagd worden van de werkgevers als zij een dergelijke werk-leerplek aanbieden. Maar ook de behoeften van werkgevers aan ondersteuning bij de begeleiding en hun bereidheid om taalonderwijs te faciliteren etc. was nog niet in kaart gebracht. Het risico bestaat dat werkgevers wisselende statushouders een werkervaringsplek bieden, terwijl het eigenlijk om een vaste vacature gaat.

4.5 Ondernemerschap

In de vorige fases hebben wij geen aandacht besteed aan initiatieven gericht op ondernemerschap. Het COA en gemeenten doen in het algemeen nog niet veel op dit vlak. Vanuit de statushouders is er wel veel vraag om een eigen bedrijf te starten, zoals een kapperszaak of supermarkt.²⁰⁸ De verwachtingen van statushouders ten aanzien van de mogelijkheid om een bedrijf te beginnen sluiten niet direct aan bij de realiteit van de Nederlandse situatie. In veel sectoren zijn certificaten nodig voor het starten van een bedrijf en om een financiering te krijgen is vaak ook eigen vermogen nodig. Ook een ondernemer moet Nederlands kennen. In de private sector zijn wel enkele

²⁰⁷ Deze aantallen zijn gepresenteerd door de projectleider S. van Schoote op 14 november 2016 tijdens de SER-inspiratiesessie Vluchtelingen aan het werk: kansrijke oplossingen.

²⁰⁸ Dit beeld en deze vraag vanuit statushouders worden bevestigd in interviews met COA, Gemeente Amsterdam, Gemeente Eindhoven en Randstad Uitzendorganisatie.

initiatieven gestart om statushouders te begeleiden bij het opstarten van een eigen onderneming, zoals *Delitelabs* en *Incubators for Immigrants*.²⁰⁹ Welke resultaten deze initiatieven boeken is niet bekend. Een concreet resultaat is een in Hilversum geopend ecologisch verantwoord döner-grillrestaurant.²¹⁰ De hierbij betrokken bemiddelaar ontwikkelde een programma ten behoeve van Humanitas om statushouders te begeleiden naar ondernemerschap. In dit concrete geval vervulde hij een kwartiermakersrol door onder andere het contact te leggen met een bank voor financiering. De bank was in eerste instantie terughoudend vanwege de tijdelijkheid van hun verblijfsstatus, maar gaf toch de benodigde lening omdat de kans dat betrokkenen, geslaagd voor hun inburgeringsexamen en al een paar jaar statushouder, geen permanente verblijfsvergunning zullen krijgen gering lijkt.²¹¹ Het zou goed zijn als in de verschillende evaluaties en cohortstudies ook specifiek naar ondernemerschap zou worden gekeken, omdat dit een weg is die de statushouders graag willen gaan, maar waarbij de drempels misschien nog wel hoger zijn dan bij werken in loondienst.

4.6 Waardering van kwalificaties en vaardigheden

Ingevolge artikel 27 Kwalificatierichtlijn bieden de lidstaten volwassen statushouders, onder de voorwaarden geldend voor legaal verblijvende onderdanen van derde landen, toegang tot het algemene onderwijsstelsel, voortgezette opleidingsvoorzieningen en om- en herscholing. Om het niveau waarop iemand kan instromen in het onderwijs vast te stellen moeten diens behaalde diploma's worden gewaardeerd. De lidstaten moeten ingevolge artikel 28 Definitierichtlijn ervoor zorgen dat statushouders dezelfde behandeling krijgen als de eigen onderdanen bij de erkenning van buitenlandse diploma's, getuigschriften en andere bewijzen van officiële kwalificaties. Als een statushouder geen bewijsstukken kan overleggen van zijn kwalificaties, moeten de lidstaten tot passende regelingen voor de beoordeling, validering en erkenning van hun eerdere scholing komen. Een aantal bepalingen van Richtlijn 2013/55/EU omtrent erkenning van beroepskwalificaties moet daarbij in acht worden genomen.²¹²

²⁰⁹ Zie www.werkwijzervluchtelingen.nl.

²¹⁰ Runhaar H. 'Hilversum eerste met bedrijf statushouders', *Gooi & Eemlander* 4 februari 2017.

²¹¹ Interview Triodos bank. Zie ook https://www.triodos.nl/nl/over-triodos-bank/mijngeldgaatgoed/resultaten/?projectId=2555828&locationId=27581&name=royal_food_hilversum&cs=1

²¹² In het kader van de Raad van Europa en de UNESCO is in 1997 het Verdrag inzake de erkenning van kwalificaties betreffende hoger onderwijs in de Europese regio (Lissabon Erkenningsconventie) tot stand, *Trb.* 2008, 82. Ingevolge artikel VII moeten verdragsluitende landen moeten voor statushouders zonder documentatie praktisch uitvoerbare en redelijke maatregelen nemen in overeenstemming met constitutionele, wettelijke en bestuursrechtelijk bepalingen om een billijk en doeltreffend oordeel te vellen over een verzoek van deze personen om erkenning van een diploma behaald in een van de verdragsluitende landen.

Diplomawaardering door IDW

Kwalificaties spelen op de Nederlandse arbeidsmarkt een grote rol. Nederland kent een leerplicht tot de 16 jaar en een kwalificatieplicht tot de 18 jaar.²¹³ De afstand tot de arbeidsmarkt die statushouders hebben volgt uit de beperkte kennis van het Nederlands én het ontbreken van Nederlandse startkwalificaties. Nederlanders met een afstand tot de arbeidsmarkt hebben – oudere migranten daargelaten – van hun 5^e tot hun 16^e levensjaar verplicht onderwijs in het Nederlands genoten. De statushouder moet die achterstand inhalen.

Statushouders hebben eventueel in het land van herkomst, en soms elders in de wereld, een opleiding gevolgd. Om te weten wat deze opleiding in Nederland ‘waard’ is moet het verkregen diploma worden gewaardeerd door het Informatiecentrum Diplomawaardering (IDW). IDW is de front-office van de Stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) en van EP-Nuffic, verantwoordelijk voor de internationalisering in het onderwijs. Via IDW worden aanvragen ingediend voor het waarderen van buitenlandse diploma’s in middelbaar en hoger onderwijs. In opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en het Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid (SZW) vergelijken EP-Nuffic en SBB de buitenlandse diploma’s met het Nederlands onderwijssysteem.²¹⁴ Een diplomawaardering is een schriftelijk *advies* dat aangeeft wat de waarde is van een diploma of opleiding in Nederland. Werkervaring wordt in een diplomawaardering niet meegewogen. Er is verder geen geharmoniseerde Europese regeling die de erkenning van buiten de EU behaalde diploma’s reguleert (wel van Europese beroepskwalificaties).²¹⁵ Het kan dus voorkomen dat een diploma in Nederland niet als een VWO-diploma wordt gewaardeerd zodat toegang tot wetenschappelijk onderwijs niet mogelijk is, terwijl datzelfde diploma in België wél toegang geeft tot een universitaire opleiding.

Diplomawaardering kan voor verschillende doeleinden worden aangevraagd. Zo kan het worden aangevraagd ten behoeve van de instroom in het onderwijs. In dat geval vraagt de onderwijsinstelling waardering aan bij EP-Nuffic of SBB. Dit wordt bekostigd door het Ministerie van OCW. Voor de instroom op de arbeidsmarkt kan de vluchteling zelf via de IDW-structuur diplomawaardering vragen. De aanvrager, of eventueel het UAF, betaalt in dit geval zelf de kosten voor de diplomawaardering.

²¹³ Artikel 4b Leerplichtwet.

²¹⁴ Artikel 7.4.7 van de Wet educatie en beroepsonderwijs vormt de juridische grondslag van de procedure van diplomawaardering in het middelbaar beroepsonderwijs. Ten aanzien van het hoger onderwijs is de juridische grondslag gelegen in de Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek.

²¹⁵ Richtlijn 2013/55/EU van 20 november 2013 tot wijziging van Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties.

Inburgeringsplichtigen van na 1 januari 2015 kunnen kosteloos een diplomawaardering aanvragen voor het examenonderdeel Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt.²¹⁶

Toelatingsbesluit onderwijsinstelling

Als het SBB of EP-Nuffic een negatief advies uitbrengt – bijvoorbeeld dat een bepaald diploma niet gelijkstaat aan een HBO-opleiding zodat betrokkene niet in het Wetenschappelijk Onderwijs kan doorstromen – is het uiteindelijk aan de onderwijsinstelling om te beoordelen of de statushouder voldoet aan de toelatingsvoorwaarden voor de gekozen opleiding. Als de onderwijsinstelling, na advisering, meent dat het overgelegde buitenlandse getuigschrift niet gelijkwaardig is aan een Nederlands getuigschrift, kan de onderwijsinstelling met een besluit het verzoek tot inschrijving afwijzen, maar de onderwijsinstelling kan ook besluiten betrokkene toch toe te laten tot de opleiding als hij voldoende Nederlands beheerst.²¹⁷ De onderwijsinstelling mag haar besluit wel baseren op het advies van EP-Nuffic, maar kan niet volstaan met naar dit advies te verwijzen.²¹⁸ De onderwijsinstelling moet zich van de juistheid van het advies ‘vergewissen’ en hiervan moet blijken uit de motivering van het besluit.

Uit de schaarse jurisprudentie hierover blijkt dat onderwijsinstellingen soms zonder enige controle het advies van Nuffic overnemen.²¹⁹ De statushouder die wil gaan studeren kan bij het College van Bestuur van de onderwijsinstelling een interne klachtprocedure doorlopen tegen de afwijzing van het verzoek om toelating tot de opleiding.²²⁰ Tegen het advies van SBB of EP-Nuffic staat geen rechtsmiddel open. Als het College van Bestuur besluit het verzoek tot toelating wederom af te wijzen, kan de student beroep instellen bij het College van beroep voor het Hoger Onderwijs; dit college beoordeelt of de onderwijsinstelling in redelijkheid tot afwijzing kon besluiten.²²¹ Er zijn weinig uitspraken gepubliceerd over de diplomawaardering van vluchtelingen. Dat kan betekenen dat er weinig beroep wordt ingesteld of dat het College het niet de moeite waard vindt de uitspraken te publiceren. Uit de

²¹⁶ IDW, Internationale diplomawaardering via: <https://idw.nl/aanvragen.html>.

²¹⁷ Artikel 7.28 lid 2 ho. Artikel 7.24 Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

²¹⁸ Artikel 3:9 Algemene wet bestuursrecht.

²¹⁹ College van Beroep Hoger Onderwijs 22 maart 2010 zaaknr. 2009/055, <http://www.cbho.nl/sites/default/files/2009055.pdf>.

²²⁰ Artikel 7.59a WHW.

²²¹ Zie bijv. CBHO 23 oktober 2014 zaaknr. 2014/075, te raadplegen op <http://www.cbho.nl/zaken/2014075> inzake een buitenlands diploma dat niet als gelijk aan een Nederlands VWO-diploma werd gewaardeerd.

jurisprudentie van een ander rechtscollege, de Centrale Raad van Beroep, blijkt wel eens van een kritische noot over de juistheid van het advies van EP-Nuffic.²²²

Knelpunten diplomawaardering en toegang tot onderwijs

We signaleren een aantal knelpunten rond diplomawaardering. Er lijkt allereerst nauwelijks een mogelijkheid te zijn om contra-expertise te leveren tegen de adviezen van EP-Nuffic en SBB, wat wel zou moeten kunnen.²²³ Dat kan natuurlijk betekenen dat adviezen van EP-Nuffic en SBB worden ontvangen als een gedegen oordeel van een onafhankelijk en onpartijdig deskundige, wat bijdraagt aan de acceptatie van het op dat oordeel gebaseerde besluit.²²⁴ Het kan ook betekenen dat er weinig bekend is over die mogelijkheid en ook niet duidelijk is wie die contra-expertise zou kunnen leveren. Uit ons onderzoek bleek dat het voor statushouders verwarrend en teleurstellend is dat de waardering van hun diploma slechts een advies is en ze bij elke instantie op een ander niveau dan conform het SBB/EP Nuffic-advies kunnen worden ingeschat. Als gezegd staat er geen rechtsgang open tegen het advies van SBB of EP-Nuffic. Dat kan vooral een probleem zijn als de werkgever om advies vraagt en geen baan aanbiedt bij een lage waardering van het behaalde diploma. Door de diplomawaardering niet de status van advies, maar de status van besluit te geven zouden deze knelpunten wellicht opgelost kunnen worden.

Verder adviseerde het College voor de Rechten van de Mens om al eerder, en niet pas na statusverlening, met diplomawaardering te beginnen.²²⁵ Dit zou zeker gedaan kunnen worden, in het kader van de vroegtijdige screening, met de diploma's van kansrijke asielzoekers die ook al taallessen kunnen gaan volgen.

Met de taskforce Vluchtelingen hoger onderwijs willen de Vereniging Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU), samen met onder andere het SBB/EP-Nuffic en het UAF, de instroom van vluchtelingenstudenten in het hoger onderwijs bevorderen.²²⁶ Deze taskforce is in het leven geroepen voor het inventariseren en opruimen van de door statushouders ondervonden knelpunten bij de aansluiting naar hoger onderwijs en arbeidsmarkt. Een in onze focusgroep gesignaleerd knelpunt is dat UAF geen financiering geeft voor een Engelstalige master als de statushouder niet eerst het

²²² Kritisch over de toetsing door Nuffic was de Centrale Raad van Beroep, 18 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4046.

²²³ ABRvS 27 september 2016, 2016-09-27, JV 2016/293 nt. T. de Lange ECLI:NL:RVS:2016:2659; hier ging het om advisering in een andere verblijfsrechtelijk kwestie.

²²⁴ Ettekoven. B.J. van. 'De betekenis van de uitspraak Korošec tegen Slovenië voor het Nederlandse bestuursrecht', *Overheid & Aansprakelijkheid* 2016/29.

²²⁵ Aanbeveling College voor de Rechten van de Mens om eerder aan diplomawaardering te beginnen, als ze nog asielzoekers zijn http://www.kind-in-azc.nl/docs/20151208_crvdm_aanbevelingen_opvanglocaties.pdf.

²²⁶ http://vsnu.nl/nl_NL/vluchtelingen.html.

examen Nederlands op niveau NT2 behaald heeft. Buitenlandse studenten, die zelf hun collegegeld betalen, hoeven geen Nederlands te leren, dus voor het volgen van de opleiding is kennis van het Nederlands niet nodig. De statushouders worden hierdoor belemmerd om in Engelstalige kringen een baan op niveau te vinden of een internationale (academische) carrière te vervolgen.

Titelerkenning en Waardering beroepskwalificaties

Statushouders kunnen ook bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) een aanvraag indienen voor een Nederlandse academische titel, zoals een doctorandus- of meestersdiploma. Voor het uitoefenen van bepaalde beroepen, zoals dat van arts of verpleegkundige, moeten ook de beroepskwalificaties worden gewaardeerd.²²⁷ De waardering van die beroepskwalificaties is opgedragen aan het CIBG, een agentschap van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.²²⁸ In het verleden werd er wel geklaagd over de traagheid en soms onmogelijkheid van gevluchte artsen om hun kwalificaties erkend te krijgen.²²⁹ Voor het uitoefenen van bepaalde beroepen, zoals dat van arts of verpleegkundige, moeten de beroepskwalificaties gewaardeerd worden.²³⁰ De waardering van die beroepskwalificaties is opgedragen aan het CIBG, een agentschap van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.²³¹ Van een in 2006 onderzochte groep vluchtelingen met een achtergrond in de gezondheidszorg werd in 58% van de gevallen het diploma niet gelijk gewaardeerd en 62% van de vluchtelingen moest een aanvullende opleiding volgen, zoals bijvoorbeeld twee jaar co-schappen lopen, om het diploma op het oude niveau gewaardeerd te krijgen.²³² Hoewel wij niet uitsluiten dat dit nog steeds een knelpunt is, hebben wij daarover geen concrete informatie gevonden.

Ondersteuning door UAF²³³

Bij dit alles speelt de stichting voor Vluchteling-Studenten (UAF) een belangrijke rol: UAF begeleidt en ondersteunt vluchtelingen al sinds 1948 bij het bereiken van een passende maatschappelijke positie. UAF heeft een kwartiermakersrol. Hoewel een heel ervaren organisatie, heeft ook UAF naar aanleiding van de recente hogere instroom

²²⁷ Dit is geregeld in de Regeling aanwijzing buitenlandse diploma's volksgezondheid.

²²⁸ CIBG staat voor Centraal informatiepunt beroepen gezondheidszorg, maar die titel dekt de lading van de activiteiten van deze organisatie niet, zodat de organisatie overal CIBG wordt genoemd.

²²⁹ De Lange 2007, p. 369.

²³⁰ Dit is geregeld in de Regeling aanwijzing buitenlandse diploma's volksgezondheid.

²³¹ CIBG staat voor Centraal informatiepunt beroepen gezondheidszorg, maar die titel dekt de lading van de activiteiten van deze organisatie niet zodat de organisatie overal CIBG wordt genoemd.

²³² Desain, E.J.P. en Hello, E., *Arbeidsmarktpositie van hoger opgeleide vluchtelingen*, Regioplan Beleidsonderzoek Amsterdam, 2006 publicatienr. 1362, p. 32 e.v.

²³³ Interview UAF.

haar werkwijze meer arbeidsmarktgericht maakt. Het UAF begeleidt vluchtelingenstudenten materieel en immaterieel tijdens hun studie, maar ook na de studie in de voorbereiding op de arbeidsmarkt. De komende tijd wil UAF de focus op de weg naar werk verleggen en hierbij meer aansluiten op de veranderingen op de Nederlandse arbeidsmarkt. In het verleden zijn vluchtelingen-studenten wel ondersteund bij het volgen van studies waarmee zij zonder uitgebreid netwerk lastig werk konden vinden. De studenten moeten ook op deze netwerk-samenleving worden voorbereid, een diploma is niet genoeg. Ook gaat UAF haar begeleiding uitbreiden naar vluchtelingen die een opleiding op MBO-niveau willen volgen. UAF biedt verder hulp aan bij het vinden van werk, stage- en werkervaringsplaatsen, loopbaanbegeleiding en kijkt per persoon wat nodig is om een geschikte baan te kunnen vinden. Dit kan betekenen dat aanvullende taallessen nodig zijn of bijvoorbeeld een sollicitatietraining. Het UAF werkt met mentoren vanuit de gedachte dat begeleiding maatwerk is. Tot nu toe is de begeleiding tijdens de opleiding en die bij het vinden van werk en stageplaatsen na de opleiding los van elkaar aangepakt. UAF wil dat meer gaan integreren zodat vluchtelingen eerder en beter zijn voorbereid op de arbeidsmarkt. UAF vervult duidelijk een rol als kwartiermaker.

Het UAF heeft met 26 gemeenten convenanten afgesloten, waardoor statushouders die in die gemeenten wonen, met behoud van uitkering kunnen studeren. Dit convenant zet de *work first* benadering van de Participatiewet dus opzij omwille van het bereiken van een hoger scholingsniveau. Niet met alle gemeenten is een convenant gesloten, zodat niet in alle gemeenten het volgen van een studie met behoud van uitkering mogelijk is. Daarmee zou rekening kunnen worden gehouden bij de uitplaatsing van statushouders naar een gemeente, of alle gemeenten moeten een convenant sluiten. Gemeenten die het convenant niet willen sluiten, wijzen op de ongelijke behandeling van andere bijstandsgerechtigden. Andere bijstandsgerechtigden, die in Nederland zijn opgegroeid, hebben echter jaren Nederlands onderwijs kunnen en moeten genieten, de nieuw gearriveerde statushouders niet. Dit is een voorbeeld van waar het knelt dat statushouders 'gewoon' in de bijstand komen. Het Zweedse model, waarover straks meer, sluit beter aan bij de realiteit van statushouders doordat zij in plaats van een gewone uitkering een dagvergoeding krijgen tot zij binnen maximaal drie jaar, aan de hand van het op maat ontwikkelde integratieplan, financieel onafhankelijk zijn.²³⁴

Onderwijsinstellingen: zoeken naar maatwerk

Diverse onderwijsinstellingen zetten zich in om het onderwijssysteem flexibeler te maken en vluchtelingen voor te bereiden op een studie of te begeleiden na hun studie.

²³⁴ Of de Zweedse aanpak ook daadwerkelijk succesvol is moet nog blijken, want ook de Zweden hebben dit integratiebeleid pas sinds de verhoogde instroom ingevoerd.

Zo is Fontys, één van de grootste hoger onderwijsinstellingen van Nederland, in het studiejaar 2016-2017 gestart met een pre-bachelor speciaal voor hoogopgeleide statushouders. In de pre-bachelor worden de studenten voorbereid op hun studie met modules voor verbetering van de Engelse of Nederlandse taal, studiekeuze en studievaardigheden.

Universitair Landingsprogramma

De Universiteit van Amsterdam is in september 2016 gestart met een zogenaamd 'landingsprogramma' voor (in land van herkomst) afgestudeerde statushouders (bachelor of master). De Universiteit biedt een half jaar werkervaringsplekken aan. Naast het opdoen van werkervaring, volgen statushouders ook een trainingsprogramma gericht op de Nederlandse taal nodig voor het werk en gericht op carrièreoriëntatie. Daarnaast wordt hun een cultureel programma aangeboden. Op de startbijeenkomst op 21 september 2016 waren twaalf potentiële kandidaten aanwezig. Deze kandidaten, waaronder één vrouw, komen uit Eritrea, Syrië, Iran en Palestina en zijn één tot drie jaar in Nederland. In hun land van herkomst zijn zij afgestudeerd als ingenieur of ICT'er, hebben business school of een talenstudie gevolgd. Enkele kandidaten spreken goed Nederlands, anderen Engels. De kandidaten zijn aangemeld via het UAF. Na de startbijeenkomst werden individuele kennismakingsgesprekken gehouden. De kandidaten die zijn afgefallen waren op zoek naar specifieke werkervaringsplaatsen (zoals fysiotherapeut) die de universiteit niet kon bieden.

Andere Universiteiten hebben vergelijkbare programma's voor statushouders ontwikkeld.

Voor niet of lager opgeleide jonge statushouders kan aansluiting worden gezocht bij initiatieven voor Nederlandse jongeren uit het voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs. Deze jongeren hebben vaak ondersteuning nodig om daadwerkelijk aan het werk te kunnen. Een goed voorbeeld van een instrument om scholieren met een beperking naar werk te begeleiden wordt gegeven door Borisbaan.nl.²³⁵ Deze doelgroep heeft veel baat bij maatwerk scholing. Het onderwijs wordt aangepast aan de vraag uit het werkveld. De leerlingen leren de werkprocessen in de praktijk en ontvangen certificaten per werkproces. Dit biedt bijvoorbeeld mogelijkheden voor een Syrische loodgieter zonder diploma's. In een lokaal op school kan hij laten zien wat hij kan en wordt bepaald wat hij nog moet leren om zijn ambacht ook in Nederland te kunnen uitoefenen.

²³⁵ Eimers T., Kennis. R., Voncken E., Dubbelman E., Walraven M., 'De Boris-bouwstenen. Evaluatie van het project 'Boris brengt je bij 'n baan'', Oberon, Utrecht: mei 2016 en www.borisbaan.nl, laatst geraadpleegd op 10 januari 2017.

*België: Verzilveren van kwalificaties in Proefproject Vlaanderen*²³⁶

In België is de erkenning van buitenlandse diploma's als een probleem gesignaleerd. Vaak ontbreken de nodige documenten om diploma's gelijk te stellen. De erkenningsprocedures zijn in België vaak langdurig, onduidelijk en ingewikkeld.²³⁷ De Vlaamse onderwijssector wil aan de hand van een proefproject een alternatief systeem ontwikkelen dat hoogopgeleide vluchtelingen sneller helpt om een kans te krijgen op de arbeidsmarkt. Omdat de meeste aanvragen komen voor de masteropleidingen op het gebied van de exacte wetenschappen, ingenieurswetenschappen en economie, werd er in dit project de focus gelegd op deze drie studiegebieden. Vanaf september 2016 werden acht vluchtelingen, die in het land van herkomst een diploma hebben behaald, voor een semester geplaatst op een Vlaamse Universiteit. Na een screening werden deze studenten voor een semester toegelaten aan een Vlaamse universiteit waar ze vakken kunnen volgen die aansluiten bij het diploma uit herkomstland. Elke student wordt nauw gevolgd in zijn traject. Na afloop van het semester gaan de betrokken docenten en begeleiders adviseren over de gelijkwaardigheid van de buitenlandse diploma's. Omdat de situatie van dichtbij wordt gevolgd, kan aan de hand van het niveau dat de student bezit (bijvoorbeeld masterniveau) gekeken worden of het gelijkwaardig is met het (mastersysteem in het) Belgische onderwijs. In februari 2017 zal er gekeken worden of dit project uitgebreid wordt naar andere opleidingen.

Wat opvalt aan de Nederlandse en Belgische projecten is dat het om kleine groepen mensen gaat. Dat is positief omdat de kleinschaligheid maatwerk mogelijk maakt. Aan de andere kant betekent het dat er nog veel moet gebeuren om de instrumenten die in dit soort projecten worden getoetst te laten bijdragen aan een succesvolle integratie van grote groepen statushouders.

Het probleem van deskilling

Bij dit alles moet het verschijnsel van *deskilling* worden genoemd, dat is de lagere waardering van iemands kwalificaties als gevolg van migratie. Studies over (vrouwelijke) vluchtelingen maken gewag van *deskilling* en het destabiliserende effect ervan voor betrokkene.²³⁸ Belangrijke conclusie uit de literatuur over deskilling van hoogopgeleide vrouwelijke vluchtelingen is dat zij als hoogopgeleide vrouwen niet

²³⁶ <http://www.mo.be/nieuws/bredere-erkenning-van-diploma-s-van-vluchtelingen>.<http://www.mo.be/nieuws/bredere-erkenning-van-diploma-s-van-vluchtelingen>.

²³⁷ EMN Rapport, 2016. 'Integration of beneficiaries of international protection into the labour market in Belgium and in the EU'.

²³⁸ Ghorashi, H. and M. van Tilburg (2006) '“When is My Dutch Good enough?” Experiences of Refugee Women with Dutch Labor Organizations', *Journal of International Migration and Integration* 7(1): 51-70.

worden onderscheiden van overwegend on- of laaggeschoolde landgenotes.²³⁹ Dit overkwam ook één van onze respondenten: bij de voorbereiding van een werkgeversontmoetingsdag kreeg zij assistentie bij het opstellen van haar CV. Onze respondente heeft, als buitenlandse student, in Nederland een gespecialiseerde universitaire master afgerond, zij heeft dus het voordeel van een Nederlands diploma. De vrijwilliger beoordeelt haar CV echter als te lang en te complex voor de werkgevers die naar de banenmarkt komen (wat natuurlijk kan kloppen) en stelt voor haar CV in te korten en te versimpelen.²⁴⁰ Uit de studie van Ghorashi & Van Tilburg uit 2006 bleek dat vrouwen zich enorm inzetten, hard studeerden en een groot doorzettingsvermogen hadden om hun doel te bereiken. Het leren van de taal en volgen van onderwijs was echter niet genoeg om een goede baan te vinden. Er is meer nodig om de afstand tussen de vluchteling en de Nederlandse samenleving, waaronder werkgevers, te overbruggen. Discriminatie op de arbeidsmarkt is in Nederland een erkend probleem en speelt ook statushouders parten.²⁴¹ De dominante cultuur in Nederland verwacht een zekere mate van assimilatie en daarvoor is alleen taal en onderwijs niet genoeg. Dat brengt ons terug bij de duiding van integratie als een tweezijdig proces. Een integrale aanpak van economische integratie verlangt een andere benadering van de statushouder en diens kwaliteiten maar zou ook gericht moeten zijn op de ontvangende samenleving, op werkgevers, om hen in staat te stellen de kennis en vaardigheden van statushouders te herkennen en te benutten en zich over culturele vooroordelen heen te zetten.

4.7 Een integrale aanpak van arbeidsmarktintegratie

Een integrale aanpak van arbeidsmarktintegratie vraagt om een andere benadering. Tot nog toe werd in Nederland een seriële aanpak gehanteerd: eerst een verblijfsvergunning, daarna inburgeren en dan werken. Nu de nadruk steeds meer ligt op een vroege integratie en integratie door werk, gaan steeds meer stemmen op voor een parallelle of integrale benadering. Eerder in dit hoofdstuk merkten wij al op dat de Nederlandse praktijk mogelijk in strijd is met de verplichtingen voortvloeiend uit de Kwalificatierichtlijn. Met de recente afspraken over extra financiële middelen vanuit het Rijk voor de integratie van statushouders²⁴² en het brede overleg hierover in de Taskforce Werk en Integratie heeft de overheid een begin gemaakt met dit gebrek te verhelpen. De vele particuliere initiatieven om statushouders en werkgevers te

²³⁹ Getachew Genet, H., *"Deskilling and Disempowerment" of skilled Eritrean and Ethiopian migrant women in the Netherlands*, ISS Erasmus 2012.

²⁴⁰ Zie ook Linda Belal, 'Ga maar leren schoonmaken. Of hoe ik na mijn stad ook mijn beroep verloor', *De Correspondent*, 6 februari 2017.

²⁴¹ SER. 2014, 'Discriminatie werkt niet!'.
²⁴² Bestuursakkoord van 27 november 2015 en Uitwerkingsakkoord van 28 april 2016.

matchen dragen hier ook aan bij, maar deze initiatieven zijn soms projectmatig en aan het eind van de projecten gaat opgedane kennis wellicht weer verloren. Enige centrale sturing op het integratiebeleid is wel geboden.

Zweedse geïntegreerde aanpak

Als voorbeeld voor zo'n geïntegreerde aanpak kan de Zweedse benadering dienen. Zweden kreeg in 2015 in totaal 162.877 asielaanvragen, waarvan meer dan de helft van (alleenstaande) minderjarigen.²⁴³ Zweden besliste in 2015 op 58.802 asielverzoeken, 55% werd ingewilligd. In 2016 kreeg ook Zweden veel minder asielverzoeken, in totaal 28.939.

In het verleden werd het integratiebeleid van Zweden, wat toen ook een seriële aanpak kende, fel bekritiseerd. In Zweden, en dit geldt net zozeer voor Nederland en andere Europese verzorgingsstaten, werden statushouders tot 'bijstandsklanten' gemaakt.²⁴⁴ De afhankelijkheid van de bijstand maakt dat zij geen initiatief meer nemen en een afhankelijkheid van de staat 'aanleren'. Ook de verplichting om aan integratiecursussen deel te nemen veroorzaakte in Zweden een averechts effect, omdat al die tijd niet gewerkt kon worden en de afstand tot de arbeidsmarkt alleen maar groeide.²⁴⁵

De werkwijze van de Zweedse Arbeidsvoorziening is als volgt: het ontwikkelt samen met de statushouder een *integratieplan op maat* dat gemiddeld twee jaar duurt, maar ook korter of langer (maximaal 36 maanden). In een 'one-stop-shop' wordt na statusverlening de statushouder geregistreerd bij de belastingdienst en andere instanties én wordt een intake verricht door het arbeidsbureau en de gemeente.²⁴⁶ In de praktijk wordt betrokkene eerst gehuisvest en wordt dan gestart met het maken van het integratieplan, dus net als in Nederland gaat er ook in Zweden tijd verloren tijdens het wachten op huisvesting. In het eerste interview met Arbeidsvoorziening worden de ervaringen, ambities en talenten van de statushouder besproken. Daarna wordt een plan gemaakt om betrokkene te begeleiden richting onderwijs, werk of ondernemen. Arbeidsvoorziening helpt daarbij, maar van de statushouder wordt wel verwacht dat hij zelf actief streeft naar economische zelfstandigheid. Om wegwijs te worden op de Zweedse arbeidsmarkt kan de statushouder een 'gids' krijgen (niet toegewezen krijgen, maar uitzoeken) uit de door Arbeidsvoorziening beschikbaar gestelde gidsen. Die gids helpt met zoeken van informatie over de Zweedse

²⁴³ Cijfers afkomstig van Zweedse Migrationsverket, www.migrationsverket.se, laatst bezocht op 15 februari 2017.

²⁴⁴ Wiesbrock, A., *Legal Migration to the EU*, leiden: Nijhoff 2010 p. 523.

²⁴⁵ Lemaître, G. *The integration of immigrants into the Labour Market: the Case of Sweden 2007*, OECD, aangehaald door Wiesbrock, 2010 p. 524.

²⁴⁶ Nederland kent ook een one-stop-shop, maar alleen voor arbeidsmigranten, de Expat Centers, waar de IND, gemeente en belastingdienst samenwerken.

arbeidsmarkt, onderwijsmogelijkheden en sociale aangelegenheden. Deel van het integratieplan is de gemeentelijke inburgeringstraining waarin betrokkene in zijn eigen taal uitleg krijgt over de Zweedse samenleving, en een taal cursus van minimaal 60 uur. Het integratieplan bestrijkt een periode van gemiddeld twee jaar, maar kan ook korter of langer (maximaal 36 maanden) duren. Binnen het Zweedse integratieplan, dat op maat wordt ontworpen, kan worden gekozen voor een zogenaamd *fast track*. Dit is een instrument dat in nauwe samenwerking met de sociale partners is ontwikkeld. Begin 2017 waren in 16 sectoren en voor 20 beroepen *fast track* integratieafspraken gemaakt. Het zijn afspraken tussen sociale partners, de rol van de overheid is om de administratieve lasten te beperken. Werkgevers ontvangen loonsubsidie voor 75% van de loonkosten (gelden die anders naar een uitkering zouden gaan) en de statushouder werkt voor 75% van de overeengekomen werkweek. Hier zit een element van *work first* in, omdat de statushouder vooral snel aan het werk moet en kan. Daarnaast moet de werkgever voor de resterende 25% van de werkweek vakinhoudelijke training verzorgen. Dit is uitdrukkelijk een verantwoordelijkheid van de werkgevers. Volgens de vakbonden werkt het instrument nog niet goed omdat werkgevers zich onvoldoende inspanssen voor die training. Als geen invulling wordt gegeven aan de training werken de statushouders de facto 100%, maar voor minder dan het collectief overeengekomen loon. Volgens de vakbonden hebben werkgevers meer coaching en nog minder administratieve lasten nodig om het instrument te laten slagen.²⁴⁷ Die (beoogde) coaching voor werkgevers is een vorm van kwartiermaken waarbij de ontvangende samenleving wordt begeleid in het opnemen van de statushouders. Tijdens het ontwerpen van het eigen integratieplan en tijdens de eerste (onbetaalde) activiteiten, zoals stage lopen, krijgt de statushouder van deze Arbeidsvoorzieningsorganisatie een 'introductievergoeding'. De vergoeding bedraagt SKR 308 per dag (32,50 euro), wat neerkomt op 985,85 euro per maand, iets minder dan de bijstandsnorm voor een alleenstaande in Nederland (1.086,12 euro per 1 januari 2017). Deze benadering combineert *work first* met kwartiermaken, waarbij niet alleen de statushouder, maar ook de werkgever onderwerp van de beleidsinterventie is.

City Deal als platform voor overleg

Binnen welk kader kan Nederland tot zo'n geïntegreerde aanpak komen? De algemene teneur is dat de gemeenten formeel moeten worden belast met integratie en dus de rol van kwartiermaker in het Nederlandse bestel op zich moeten nemen. Zoals wij hebben gezien neemt een aantal gemeenten die taak in de praktijk al op zich. Zoals de Zweedse one-stop-shop illustreert is samenwerking tussen verschillende organisaties een belangrijk middel in het versnellen en verbeteren van arbeidsmarkttoegang. Dat is ook één van de bevindingen van de Nederlandse

²⁴⁷ Vertegenwoordiger van de Swedish Trade Union Confederation, 26 januari 2017.

Taskforce waarin veel publieke en private organisaties samenkomen. Een platform waarin die samenwerking tot stand komt lijkt onontbeerlijk.

Een platform dat daartoe gecreëerd kan worden is een City Deal. Andere City Deals zijn bijvoorbeeld de City Deal Warm Welkom Talent en de City Deal Jeugdwerkloosheid.²⁴⁸ Deze laatste is een afspraak tussen verschillende publieke actoren om 'oplossingsgericht' samen te werken en zo specifiek voor migrantenjongeren meer kansen te creëren. Migrantjongeren zijn net als statushouders²⁴⁹ oververtegenwoordigd in de bijstand.²⁵⁰ Volgens de City Deal moet er extra worden ingezet op het bereiken en activeren van migrantjongeren. De oplossingen uit de City Deal zijn gericht op het ondersteunen van jongeren in achterstandsbuurten, begeleiden van jongeren bij hun voorbereiding op de arbeidsmarkt en hen te matchen met werk. De voorgestelde oplossingen zijn bijna allemaal ook relevant voor vluchtelingen. Het gaat ook hier om actief bemiddelen als een bewezen effectieve aanpak.²⁵¹ Gemeenten, UWV en werkgevers moeten overleggen over het aanbod van werk, over combinaties van werken met leren en over diversiteit binnen het bedrijf. Door middel van een proefperiode kunnen jongeren werkervaring opdoen en zodoende kennis making met werkgevers, wat veel lijkt op de werkervaringsplaatsen die bijvoorbeeld in het Westland aan vluchtelingen worden geboden. Jongeren moeten leren hoe zich te presenteren in een CV, maar er moet ook geëxperimenteerd worden met 'competentiegerichte werving en selectie'. Kennis over hoe arbeidsmarkt(re)integratie beter georganiseerd kan worden is dus aanwezig en zou kunnen worden ingezet voor andere doelgroepen, zoals ook oudere vluchtelingen.

4.8 Samenvattend

In deze derde fase van het traject van een azc naar een baan gaat de statushouder (met zijn gezin) in de toegewezen gemeente wonen. We hebben laten zien dat ook in deze fase de Europese Kwalificatierichtlijn van belang is. De vrije toegang tot de arbeidsmarkt was al gegeven met het moment van statusverlening. De op Nederland rustende taak om de integratie te faciliteren kan nu concreet worden ingevuld, wat in de praktijk sinds kort meer gebeurt dan voor de verhoogde instroom van vluchtelingen in 2015.

²⁴⁸ City Deal; Aanpak Jeugd Werkloosheid.

²⁴⁹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/22/bijstand-groeit-in-eerste-kwartaal-2016> de meest recente cijfers te vinden op: [http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=82016NED&D1=a&D2=\(I-13\)-I&D3=\(I-11\)-I&HD=160527-1559&HDR=T&STB=G1,G2](http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=82016NED&D1=a&D2=(I-13)-I&D3=(I-11)-I&HD=160527-1559&HDR=T&STB=G1,G2).

²⁵⁰ City Deal; Aanpak Jeugd Werkloosheid.

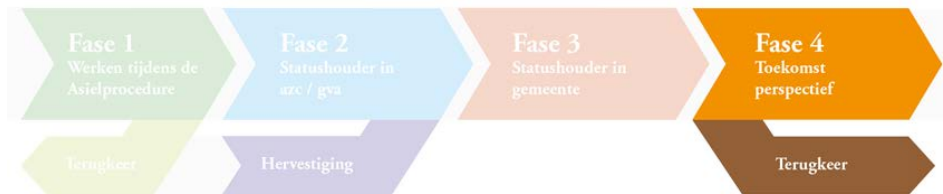
²⁵¹ Sol, C.C.A.M., & Kok. K. 2014. *Fit or unfit, Theorie en praktijk van re-integratie*, Universiteit van Amsterdam, RVO 11.

De statushouder kan in deze fase pas echt beginnen met de voorbereiding voor het inburgeringsexamen. Het is vrij zeldzaam dat de statushouder bij de overgang naar de gemeente al werkt, dus in de meeste gevallen ontvangt hij een uitkering op grond van de Participatiewet. Dat betekent dat de gemeente in dat kader aan arbeidsbemiddeling zal doen en daarbij vaak de *work first* benadering hanteert. Het gaat daarbij om activeren, niet om duurzame werkgelegenheid. Zeker hoger opgeleide statushouders worden daardoor langer afgehouden van werk op hun oude niveau. Het combineren van een baan met de inburgeringscursus is in de praktijk niet of nauwelijks mogelijk.

Uit de onderzochte projecten komt naar voren dat als de statushouder begeleiding krijgt van een kwartiermaker, er een grotere kans is op werk (in de richting van) het oude niveau. De kwartiermaker legt bijvoorbeeld contacten met de directie van bedrijven of met een bank voor een starterskrediet. Deze projecten verschillen per gemeente. Verder is studeren met behoud van een uitkering niet in alle gemeenten toegestaan. Sommige gemeenten sloten een convenant met het UAF en laten statushouders wel studeren met een uitkering en UAF begeleidt hen in een individueel traject. De willekeurigheid van de beschikbaarheid van deze faciliteit vormt een knelpunt voor degenen die er niet voor in aanmerking komen, die in een gemeente zijn geplaatst die geen convenant sloot met het UAF.

In de praktijk lijken er weinig problemen te zijn met diplomawaardering. Juridisch gezien is de diplomawaardering een advies aan bijvoorbeeld een onderwijsinstelling, maar informatie over de mogelijkheid van contra-expertise of rechtsbescherming tegen de adviezen is er niet. Het eventueel lager inschatten van een behaald diploma en het niet meenemen van werkervaring in die evaluatie betekent in de praktijk wel dat sprake kan zijn van *deskilling*. Het opleidingsniveau laag inschatten en betrokkene geen gelegenheid bieden om (met deelcertificaten) aan de Nederlandse kwalificaties te kunnen voldoen betekent dat het risico bestaat dat betrokkene onder zijn niveau blijft werken. Discriminatie op de arbeidsmarkt en culture verschillen versterken dat effect.

Het traject van azc naar een baan kent een seriële aanpak: eerst een status, dan inburgeren, dan pas werken. Dat een geïntegreerde aanpak wenselijk is, wordt in het veld breed erkend. Hoe die aanpak er het best kan uitzien is nog niet te zeggen. Het Zweedse voorbeeld is de moeite van het volgen waard. Na opheffing van de Taskforce Integratie en Werk medio 2017 zou naar het voorbeeld van de City Deal Jeugdwerkloosheid een nieuw platform voor overleg tussen alle betrokken partijen moeten worden gecreëerd, want zonder overleg wordt het lastig een integratiesystematiek te ontwikkelen waarin maatwerk mogelijk is en de diverse rechten en plichten van de ontvangende samenleving en de statushouder worden gestroomlijnd.



5 Toekomstperspectief

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan wij stil bij de vierde en laatste fase in het traject van het azc naar een baan: de toekomst van de statushouder. Die toekomst is onzeker en wordt door (in ieder geval) twee factoren bepaald. Ten eerste de verblijfsrechtelijke factor: statushouders hebben een tijdelijke verblijfsvergunning die pas na vijf jaar – mits het inburgeringsexamen is gehaald – is om te zetten in een permanente verblijfsvergunning. De tweede factor is de inburgeringsplicht die aanvangt na plaatsing in de gemeente en binnen drie jaar moet zijn voltooid (zie hoofdstuk 4). Tot nu toe voldeden weinig statushouders op tijd aan deze verplichting, met sancties als gevolg. Bij een verbeterde situatie in het land van herkomst kan een onlangs verleende status door de IND worden ingetrokken. De angst voor gedwongen terugkeer maakt mensen onzeker over hun toekomst en belemmert hen die toekomst actief ter hand te nemen.

Ook in deze fase is het Europese recht van invloed en dat zal in de toekomst eerder meer dan minder worden. De Europese keuzes die voorliggen baren – vanuit het perspectief van arbeidsmarktintegratie – zorgen. Ook in dit hoofdstuk blikken wij terug, want de onzekerheid die hier aan de orde is en die de afstand tot de arbeidsmarkt versterkt is niet altijd aan de orde geweest. Het hebben van een baan zou ten slotte beloond kunnen worden met meer verblijfszekerheid.

5.2 Wachten op verblijfszekerheid

Omdat Nederland geen onderscheid maakt tussen personen met de vluchtelingenstatus of de subsidiaire bescherming, geldt er maar één regime voor asielstatushouders. Deze eenvormigheid is gekozen om doorprocederen voor de ‘meerdere’ status te voorkomen en omdat een eenvoudige regeling voor alle gevallen als verkieslijk werd beschouwd. Die eenvoud komt door toenemende Europese invloed onder druk te staan.²⁵²

Ingevolge het huidige artikel 24 van de Kwalificatierichtlijn dient de verblijfsvergunning van personen met een vluchtelingenstatus minimaal drie jaar geldig te zijn;

²⁵² Den Heijer, Rijpma, Spijkerboer, 2016.

de vergunning van hun gezinsleden hoeft niet ook drie jaar geldig te zijn, maar moet wel verlengbaar zijn. De vergunning voor subsidiair beschermden en hun gezin moet minstens één jaar geldig zijn. In Nederland wordt de uniforme asielstatus in eerste instantie afgegeven voor vijf jaar en is daarna verlengbaar.²⁵³ Als een verbetering in de situatie in het land van herkomst op korte termijn te voorzien is, kan de vergunning voor een kortere periode worden afgegeven.

Toekomstige Europese plannen

Op 4 mei 2016 presenteerde de Europese Commissie GEAS voorstellen voor Europese Verordeningen ter vervanging van de thans geldende richtlijnen. Eén van de doelstellingen van het GEAS is de verbetering van de vooruitzichten van de verzoeker op zelfstandigheid en mogelijke integratie.²⁵⁴ Men zou kunnen zeggen dat het GEAS een sterke *work first* benadering kiest:

“Met uitzondering van degenen van wie het verzoek waarschijnlijk zal worden afgewezen, zou verzoekers zo snel mogelijk moeten worden toegestaan te werken en zelf in hun levensonderhoud te voorzien, ook terwijl hun verzoek nog in behandeling is. Dit draagt ertoe bij dat zij minder afhankelijk worden en verbetert de vooruitzichten op integratie van degenen aan wie uiteindelijk bescherming zal worden verleend.”

De parlementaire Commissie Werkgelegenheid en Sociale Zaken noemde het in een ontwerpverslag belangrijk dat lidstaten zorgen voor een snelle en volledige integratie en sociale inclusie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt.²⁵⁵ De Commissie vindt de toegang van vluchtelingen tot de arbeidsmarkt van belang omdat vluchtelingen daarmee hun waardigheid en eigenwaarde kunnen herstellen en financieel onafhankelijk kunnen zijn. Financiële onafhankelijkheid is een essentiële stap om te worden opgenomen in de maatschappij.

Het Europese integratiebeleid beoogt een samenhangende maatschappij te creëren.²⁵⁶ Hierin maakt de Europese Commissie geen onderscheid tussen nieuwkomers en derdelanders die al langer in de EU verblijven. Hun integratie is, aldus de integratienota, een investering in de toekomst. Integratie gaat volgens de Europese Commissie verder dan arbeidsmarktparticipatie: “Integratie is het meest doeltreffend

²⁵³ Art. 3.105 Vreemdelingenbesluit.

²⁵⁴ Europese Commissie, ‘Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming(herschikking), 2016/0222 (COD), Brussel, p. 5.

²⁵⁵ Commissie werkgelegenheid en sociale zaken van het EU parlement (2014-2019), ‘Ontwerpverslag over vluchtelingen: sociale inclusie en integratie op de arbeidsmarkt’, 2015/2321(INI).

²⁵⁶ Europese Commissie, Actieplan inzake de integratie van onderdanen van derde landen, Straatsburg 7 juni 2016, COM(2016) 377 Final.

wanneer die verankerd is in de levenswijze van de verschillende samenlevingen in Europa.”²⁵⁷, waarbij ook op het respecteren van fundamentele waarde zoals democratie, rechtsstaat en grondrechten wordt bedoeld. Bij de integratie van nieuwkomers moeten de fundamentele waarden een leidende rol hebben, zo is ook in de Raad besproken, en integratie moet een tweerichtingsproces zijn. “Om te komen tot een open, diverse en inclusieve maatschappij is engagement nodig van zowel de onderdanen van derde landen als de gastgemeenschap. Het is van uitermate groot belang de interculturele dialoog, met inbegrip van de interreligieuze dialoog, te bevorderen en de mensenrechten en Europese waarden uit te dragen.”²⁵⁸

Ondanks deze ambities stelt de Europese Commissie voor in de toekomst aan nieuwkomers een tijdelijke verblijfsvergunning te geven, jaarlijks te verlengen, en de lidstaten geen ruimte te laten individueel daarvan af te wijken. De Commissie Meijers merkt in haar reactie op dit voorstel op dat in de toelichting op deze voorstellen niet gerept wordt over de mogelijk negatieve implicaties voor de integratie van statushouders.²⁵⁹ Onzekerheid over de verblijfsduur is een obstakel voor integratie, aldus ook de Commissie Meijers. Statushouders zijn mogelijk minder gemotiveerd om te integreren. Ook de werkgevers die wij hebben gesproken, bevestigen minder geneigd te zijn te investeren in vluchtelingen als werknemers, zolang zij niet de zekerheid hebben dat ze voor langere tijd, in ieder geval drie jaar, in Nederland mogen blijven.

5.3 De handhaving van de Wet inburgering

Om in aanmerking te komen voor een permanente verblijfsvergunning moet de statushouder slagen voor het inburgeringsexamen. Dit moet gebeurd zijn binnen drie jaar nadat hij rechtmatig verblijf heeft gekregen (dus statushouder is geworden).²⁶⁰ De inburgeringsplicht gaat niet met terugwerkende kracht gelden als de verblijfsvergunning wel eerder ingaat dan het moment van statusverlening.²⁶¹ Als de statushouder niet binnen drie jaar na statusverlening slaagt voor het inburgeringsexamen, is dat géén grond voor intrekking van de asielstatus.²⁶² Wel betekent het niet slagen dat de statushouder het geld dat eventueel geleend was van

²⁵⁷ *Ibid.*

²⁵⁸ *Ibid.*

²⁵⁹ Commissie Meijers, Comments on the proposals for a Qualification Regulation. CM1614, p. 3.

²⁶⁰ Art. 7 Wet Inburgering. De Algemene Rekenkamer laat zien dat het Ministerie van SZW inburgeraars pas registreert nadat DUO hen geïnformeerd heeft over de inburgeringsplicht, enkele weken na verlening van de asielstatus, Algemene Rekenkamer, Inburgering. De eerste resultaten van de Wet Inburgering 2013, 2017.

²⁶¹ Art. 3, vierde lid Wet Inburgering.

²⁶² Een reguliere verblijfsvergunning kan wel worden ingetrokken bij het niet voldoen aan de inburgeringsplicht, Besselsen & De Hart, 2014.

DUO om de inburgeringscursus te betalen, moet terugbetalen. Ook kan, bij herhaling, door DUO een bestuurlijke boete van maximaal 1250 euro worden opgelegd.²⁶³ De in het vorige hoofdstuk besproken taaleis die in de Participatiewet wordt gesteld voegt hier mogelijk nog een verdere 'bestrafing' aan toe. Indien de statushouder namelijk niet aan de taaleis voldoet is dat een grond om de uitkering te korten. Net zoals wij bij de handhaving van de toestemming voor vrijwilligerswerk zagen is ook hier sprake van een proces van 'crimmigratie', waarbij men migranten, door hen te straffen, steeds verder in het nauw drijft.

De statushouder in de bijstand die niet op tijd slaagt voor het inburgerings-examen (en ook niet wordt vrijgesteld) komt in de sociale problemen terecht, wat de Nederlandse overheid volgens de Kwalificatierichtlijn juist moet voorkomen. De lening aan DUO moet worden terugbetaald (de statushouder loopt dus zelf een financieel risico bij het al dan niet voldoen aan de taaleis), eventuele boetes moeten worden betaald én als vervolgens ook op de uitkering wordt gekort, ontvangt de statushouder mogelijk minder dan de minimale inkomenssteun die Nederlanders ontvangen. Dit kan ook gezien worden als indirect discriminatie van statushouders ten opzichte van Nederlanders omdat statushouders niet net zoals Nederlanders in het Nederlands onderwijs hebben genoten.²⁶⁴

De vermoedelijk meest kwetsbaren worden dus financieel verder op achterstand geplaatst. Angst is dan ook in eerste instantie een belangrijke motivatie om aan de inburgeringsplicht te voldoen, maar of daarmee ook wordt geïntegreerd is een tweede.²⁶⁵ Uit het Jaarrapport Integratie CBS 2016 blijkt dat het CBS integratie meet aan de hand van andere factoren dan het al dan niet halen van het inburgeringsexamen. Dat hele begrip komt zelfs in die rapportage niet voor. Hoe effectief het inburgeringstraject is als instrument ter bevordering van de integratie, is dus niet bekend. Het Ministerie van SZW start in 2017 een longitudinale studie die moet leiden tot jaarlijkse rapportages over de ontwikkelingen van statushouders, zodat de effectiviteit van de inburgeringstoets als hulpmiddel bij (arbeidsmarkt)integratie op de langere termijn wellicht wel in beeld zal komen.

Tot slot blijkt uit onderzoek dat statushouders en hun gezinsleden onvoldoende bekend zijn met de mogelijkheid van uitstel of vrijstelling en de mogelijkheid om van

²⁶³ Art. 31 Wet Inburgering jo. art. 1 sub k Besluit mandaat, volmacht en machtiging Dienst Uitvoering Onderwijs Wet- en regelgeving inburgering 2014. Zie ook Hart, B. de & Oers. R. van. 2016, 'Inburgering - Cijfers, uitgangspunten en nieuwe regels. Uitgestoken hand of domineesvinger?' *A&MR* nr. 6-7.

²⁶⁴ Groenendijk, C.A. & Minderhoud, P. 2016. 'Taaleis in de bijstand. Discriminerend, disproportioneel en onnodig', *Nederlands Juristenblad*, nr. 3, p. 187.

²⁶⁵ Rapportage verdiepend onderzoek inburgeraars Cohort 2013-1 en 2, Kamerstuk II, 2016-2017, 32 824 nr. 161 d.d. 26 oktober 2016, Bijlage.

de gemeente kinderopvangtoeslag te krijgen; het gebrek aan (geld voor) kinderopvang wordt genoemd als grote barrière voor het slagen van met name gezinsmigranten.²⁶⁶ Hier merken wij nog op dat arbeidsmigranten zijn uitgezonderd van de inburgeringsplicht omdat hun verblijf tijdelijk zou zijn.²⁶⁷ Hun verblijf is juridisch gezien niet meer tijdelijk dan dat van een statushouder. Achterliggende gedachte is dat zij al werken en er dus geen arbeidsmarkt of participatie bevorderende noodzaak is hen te verplichten het inburgeringsexamen af te leggen. Statushouders (en gezinsmigranten) met een baan zouden om dezelfde reden vrijgesteld moeten kunnen worden van (delen van) het inburgeringsexamen, maar dat is nu niet mogelijk.

5.4 De permanente verblijfsvergunning

Er zijn twee permanente verblijfsvergunningen waarvoor de statushouder in Nederland in aanmerking kan komen en daarnaast is er wellicht de mogelijkheid om tot Nederlander te naturaliseren. Om in aanmerking te komen voor een Nederlandse permanente verblijfsvergunning dient de statushouder direct voorafgaand aan de aanvraag, gedurende vijf achtereenvolgende jaren, een asielstatus te hebben gehad.²⁶⁸ De aanvraag kan worden afgewezen op dezelfde gronden als waarop de vergunning kan worden ingetrokken. Dat kan onder andere als de grond voor verlening, bescherming, niet meer van toepassing is omdat het in het land van herkomst weer veilig is. Een andere grond om een permanent verblijfsrecht te weigeren doet zich voor als de vreemdeling het inburgeringsexamen of een ander diploma, certificaat of ander document als bedoeld in de Wet inburgering niet heeft behaald. De mogelijkheid van permanent verblijf kan ook als een stimulans gelden het inburgeringsexamen te halen. Niet van belang is of betrokkene al dan niet afhankelijk is van de bijstand; zogenaamde reguliere migranten (dus niet asielmigranten) moeten wél duurzaam en zelfstandig over voldoende middelen van bestaan beschikken.²⁶⁹

Ingevolge de herziening in 2011 van de Richtlijn Langdurig Ingezetene 2003/109/EG komt een asielstatushouder na vijf jaar verblijf ook in aanmerking voor de Europese verblijfsstatus als langdurig ingezetene.²⁷⁰ Om in aanmerking te komen voor deze Europese permanente verblijfsvergunning moet de statushouder eveneens eerst vijf jaar onafgebroken en direct voorafgaand aan de aanvraag in Nederland verblijf hebben gehad, vaste en regelmatige inkomsten hebben, een ziektekostenverzekering en, als de lidstaat dit verlangt, voldoen aan integratievoorwaarden.²⁷¹ De lidstaten kunnen

²⁶⁶ Besselsen & De Hart 2014.

²⁶⁷ Art. 3, eerste en derde lid Wet inburgering jo. art. 2.1 en Bijlage 1 bij de Regeling Inburgering.

²⁶⁸ Art. 34 Vreemdelingenwet 2000.

²⁶⁹ Art. 21 eerste lid onder a Vreemdelingenwet 2000.

²⁷⁰ Richtlijn 2011/51/EU inhoudende wijziging van richtlijn 2003/109/EG.

²⁷¹ Art. 4 en 5 Richtlijn 2003/109/EG.

een op grond van internationale bescherming verkregen status van langdurig ingezetene intrekken als de internationale bescherming is ingetrokken of beëindigd. In Nederland is de verbeterde situatie in het land van herkomst géén reden om de vergunning in te trekken. Het voordeel van beide permanente verblijfsvergunningen is dan ook dat zij maar op een beperkt aantal gronden kunnen worden ingetrokken (schending van de openbare orde, langdurig verblijf in het buitenland). Tot slot kan betrokkene na vijf jaar aaneengesloten legaal verblijf in Nederland de Nederlandse nationaliteit aanvragen, eveneens onder de voorwaarde dat is voldaan aan de inburgeringsverplichtingen.²⁷²

Identificatieplicht in afwachting van de permanente verblijfsvergunning

In de praktijk blijkt dat werken in *afwachting* van de afgifte van een permanente verblijfsvergunning een knelpunt kan opleveren: de verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd is niet meer geldig, maar de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd is door de IND nog niet verleend.²⁷³ In een procedure bleek dat een werkgever geen geldig ID-bewijs in de administratie had van de statushouder die daar werkte. De Iraakse statushouder was in afwachting van zijn permanente verblijfsvergunning. De werkgever, een uitleenorganisatie in de bouw, kreeg van de Inspectie SZW een boete opgelegd van 4.500 euro voor overtreding van de identificatieplicht (2.250 euro) en de doorzendplicht (2.250 euro) uit de Wav. Na anderhalf jaar procederen werd door oordeelde de Afdeling dat het boetebesluit betreffende de identificatieplicht ten onrechte was genomen. De Irakees had een brief van de IND van 10 september 2013 over zijn verzoek om een vergunning voor onbepaalde tijd en daarin stond dat hij rechtmatig verblijf in Nederland had in afwachting van een beslissing op zijn aanvraag. In die tussenliggende periode had hij een W-document kunnen aanvragen als identiteitsdocument.²⁷⁴

Dat had de vreemdeling niet gedaan. De boete was toch ten onrechte opgelegd, omdat de ratio van de identificatieplicht is om zekerheid te hebben over de identiteit van de vreemdeling en illegale tewerkstelling te voorkomen. Die zekerheid was er wel omdat de identiteit van de Irakees onder andere uit oude W-documenten bij de werkgever bekend was. De inspectie gaf toe dat de beboeting een formaliteit was geweest en dat in feite bij de boeteoplegging met de ratio van de identificatieplicht geen rekening was gehouden. Van boeteoplegging had dus moeten worden afgezien.

²⁷² Art. 8, eerste lid sub d Rijkswet op het Nederlanderschap.

²⁷³ ABRvS 16 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:366.

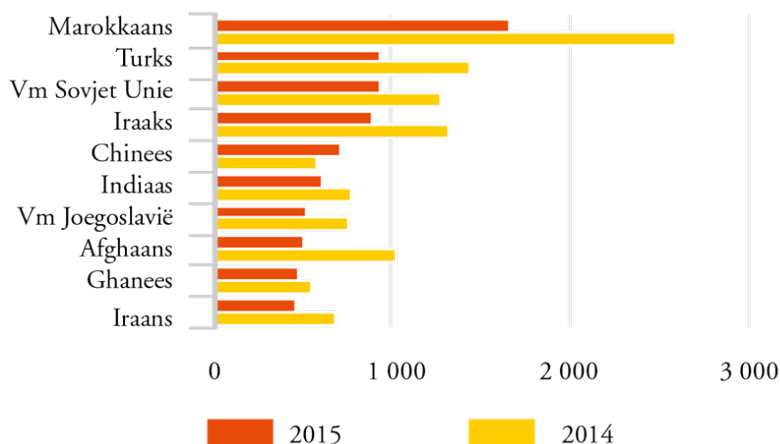
²⁷⁴ De Afdeling baseert dit op artikel 4.21, eerste lid, aanhef en onder d, van het Vreemdelingenbesluit 2000 gelezen in samenhang met artikel 3.3, eerste lid, aanhef en onder a, van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 jo. artikel 50 van de Vw 2000. Het argument dat de vreemdeling in deze fase niet in het bezit kan zijn van een document als bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder 2° van de Wid ging dus niet op.

De oplossing van deze belemmering om te werken in afwachting van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd ligt hier in ieder geval bij de IND. Met korte beslistermijnen kan worden voorkomen dat er een lange periode ligt tussen de vergunningen voor bepaalde en voor onbepaalde tijd. De IND kan ook in de ontvangstbevestiging duidelijk uitleggen dat in de tussenliggende periode een W-document vereist is en hoe daaraan te komen is.

In plaats van een statushouder vijf jaar te laten wachten op verblijfszekerheid kunnen de lidstaten in hun nationale recht eerder permanent verblijf verlenen. Zweden gaf direct bij statusverlening een permanente verblijfsvergunning, maar is medio 2016 onder druk van de verhoogde instroom daarop terug gekomen. Duitsland geeft al na drie jaar verblijf aan economisch zelfstandige vluchtelingen een permanente verblijfsvergunning. Die verblijfszekerheid is dan een beloning voor de geslaagde economische integratie.

Er zijn weinig data beschikbaar over het aantal vreemdelingen, in het bijzonder statushouders, die wel of juist geen permanent verblijf krijgen in Nederland en over de daarover gevoerde procedures. Deze informatie wordt niet standaard opgenomen in de cijfers van de IND en de aan de Tweede Kamer aangeboden Rapportage Vreemdelingenketen. Wel is bekend dat de IND in 2013 5.450 verblijfsdocumenten voor asiel onbepaalde tijd verstrekke, in 2014 werden dit er 7.750, en in 2015 in totaal 8.110.²⁷⁵ Deze statushouders hebben voldaan aan de inburgeringsplicht en hun vergunning kan niet meer worden ingetrokken als de situatie in het land van herkomst verbetert. Verblijfszekerheid wordt ook geboden aan statushouders die naturaliseren en Nederlander worden. In 2014 werd 96% van de 27.580 verzoeken om naturalisatie ingewilligd. Dit percentage bleef in 2015 gelijk op 23.330 beslissingen; deze aantallen betreffen niet alleen asielstatushouders, maar alle naturalisatieverzoeken.

²⁷⁵ Jaarverslagen IND 2014 en 2015.

Figuur 6. Top-10 nationaliteiten van vreemdelingen die naturaliseerden in 2014 en 2015

Bron: CBS²⁷⁶

5.5. Werken in een andere EU-lidstaat

Met het verwerven van de Nederlandse nationaliteit krijgt betrokkene ook het burgerschap van de EU en daarmee het recht op vrij verkeer binnen de EU: hij of zij kan in een andere EU-lidstaat gaan werken.²⁷⁷ In het verleden hebben vooral Somaliërs gebruik hiervan gemaakt, door na het krijgen van hun Nederlandse paspoort naar het Verenigd Koninkrijk te verhuizen. Ook de status van langdurig ingezetene faciliteert, zij het in veel beperktere mate, intra-Europese mobiliteit.²⁷⁸ Nadeel van beide mogelijkheden om door te migreren is dat ze pas na vijf jaar, onafgebroken verblijf in één lidstaat, ontstaan.

Van verschillende zijden is de suggestie gedaan om statushouders eerder dan na vijf jaar de ruimte te geven elders in de EU werk te zoeken. Pascouau,²⁷⁹ de Commissie Meijers²⁸⁰ en de ACVZ²⁸¹ stellen voor al eerder mobiliteitsrechten aan statushouders te geven. Pascouau suggereert een termijn van drie jaar onder verwijzing naar de Europese richtlijn inzake diplomaerkenning (Richtlijn 2005/36/EG), waarin is geregeld

²⁷⁶ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/50/22-duizend-naturalisaties-in-2015>

²⁷⁷ Art. 20 eerste lid EUWV jo. art.

²⁷⁸ Art. 14 Richtlijn 2003/109/EG gewijzigd bij richtlijn 2011/51/EU.

²⁷⁹ Pascouau, Y., Intra-EU mobility: the 'second building block' of EU labour migration policy, European Policy Centre Issue Paper no. 74, 2013.

²⁸⁰ Commissie Meijers, Promoting Intra EU labour mobility of international protection beneficiaries, CM1511 2015.

²⁸¹ ACVZ, 'Delen in verantwoordelijkheid. Voorstel voor een solidair Europees asielsysteem', 2016.

dat de erkenning van een diploma van buiten de EU door één lidstaat na drie jaar verblijf in die lidstaat door de andere lidstaten ook moet worden erkend (zie het hoofdstuk over opleiding). Daar heeft een vreemdeling niets aan, aldus Pascouau, als hij niet naar die andere lidstaat mag om te werken.

De Commissie Meijers plaatst de intra-EU mobiliteit van statushouders niet alleen in het licht van een beter verdelingsmechanisme van asielgerechtigden in de EU, maar ook vanuit economisch perspectief: om te voorkomen dat de asielgerechtigde in de EU afhankelijk is van bijstand, moet de Europese arbeidsmarkt worden geopend voor de statushouder. Als een asielgerechtigde in een andere lidstaat een baan aangeboden krijgt, moet die lidstaat verantwoordelijk worden voor de asielgerechtigde: de verdeling van asielgerechtigden is dan gebaseerd op de behoefte van werkgevers en de capaciteiten van de asielgerechtigde. Nu verlenen de lidstaten vergunningen aan arbeidsmigranten, zoals 'kennismigranten', maar ook lager geschoolden van buiten de EU, terwijl statushouders in andere lidstaten het werk misschien ook kunnen doen, maar niet naar de andere lidstaat kunnen migreren zonder hun recht op bescherming te verliezen. Ook de ACVZ adviseerde om op een termijn van twee jaar, en onder voorwaarden, aan statushouders een recht op EU-mobiliteit te geven (een eigen soort vrij verkeer dus). De ACVZ plaatst de mobiliteit in het licht van het bieden van perspectief aan de statushouder die in de toekomst mogelijk niet meer kan kiezen in welke lidstaat hij bescherming krijgt.

De Europese Commissie heeft in het GEAS geen van deze suggesties overgenomen, maar wel voorgesteld verdragsvluchtelingen onder het bereik van de Europese Blauwe Kaart richtlijn te brengen.²⁸² Deze richtlijn geldt alleen voor hooggeschoolde migranten met een inkomen van 1,5 keer modaal en maakt mobiliteit naar een andere lidstaat mogelijk na een verblijf van tenminste achttien maanden in de eerste lidstaat. De Europese Commissie stelt dit voor zodat hooggeschoolde verdragsvluchtelingen beter toegankelijk zijn voor werkgevers en op hun niveau kunnen werken en eventuele vacatures vervullen. Dit regime zal niet gaan gelden voor mensen met tijdelijke subsidiaire bescherming. Voordeel van deze richtlijn is dat het verblijf in verschillende lidstaten bij elkaar opgeteld kan worden om na vijf jaar in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning als langdurig ingezetene. Opmerkelijk is verder dat de Europese Commissie in de voorgestelde GEAS-verordeningen vooral een wijziging van de Langdurig Ingezetenen Richtlijn voorstelt die mobiliteit bestraft en het verkrijgen van die status verder uitstelt: de statushouder die gebruik maakt van het recht om op grond van de Schengenovereenkomst drie maanden in een andere lidstaat te blijven, kan het opgebouwde tijdsverloop dat nodig is voor een vergunning als langdurig

²⁸² Blue Card Recast Proposal 2016/0176 (COD) p. 11.

ingezetene verliezen als hij niet op tijd terugkeert.²⁸³ Uit de handhavingspraktijk van de Inspectie SZW weten wij dat migranten al mobiel zijn in afwachting van de langdurig ingezetene status.²⁸⁴ Behalve dat zij na controle hun werk verliezen, zullen zij dan ook de opgebouwde migratierechten kwijt zijn. De voorgestelde Europese regels zullen, zo vermoedt de Commissie Meijers, vooral bijdragen aan het vergroten van de kwetsbaarheid en afhankelijkheid van statushouders.²⁸⁵ De teneur is er meer een van straffen als men werk zoekt elders in de EU, dan van belonen.

5.6 De intrekking van de asielstatus

De statushouder die nog geen vijf jaar in Nederland verblijft, kan zijn of haar status verliezen door intrekking van de verblijfsvergunning.²⁸⁶ De gronden voor het intrekken van de verblijfsvergunning asiel zijn opgenomen in artikel 32, eerste lid Vw (voor verblijfsvergunning bepaalde tijd), respectievelijk artikel 35, eerste lid Vw (voor verblijfsvergunning onbepaalde tijd), en worden nader toegelicht in de Vreemdelingencirculaire.²⁸⁷ De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan onder andere worden ingetrokken als de grond voor verlening op humanitaire gronden is komen ter vervallen, dus als het weer veilig is in het land van herkomst.²⁸⁸ Bij een intrekking van een verblijfsvergunning dient de staatssecretaris rekening te houden met de omstandigheid dat een vreemdeling de al verworven rechten zal verliezen.²⁸⁹ Verder eist de Kwalificatierichtlijn 2011/95/EU dat, als ingetrokken wordt wegens wijziging van de omstandigheden in het land van herkomst, de wijziging van de omstandigheden zo ingrijpend en niet van voorbijgaande aard moet zijn zodat de statushouder geen bescherming meer behoeft (geen risico op ernstige schade loopt). Omdat bij de intrekking rekening moet worden gehouden met opgebouwde rechten is de beoordeling om een vergunning niet in te trekken een andere dan de beoordeling om en vergunning al dan niet te verlenen. Het kan dus zijn dat vergunningen van statushouders uit een bepaald land (Somalië bijvoorbeeld)²⁹⁰ toch niet worden ingetrokken, hoewel er geen nieuwe vergunningen worden verleend aan asielzoekers uit dat land.

²⁸³ Het voorgestelde art. 44 Langdurig ingezetenen richtlijn.

²⁸⁴ Onderzoek van Lisa Berntsen, Universiteit Tilburg, te verschijnen in 2017.

²⁸⁵ Commissie Meijers, Comments on the proposals for a Qualification Regulation.CM1614, 2016, p. 4.

²⁸⁶ Art. 32, eerste lid Vw en art. 19 Kwalificatierichtlijn, maar dan alleen ten aanzien van subsidiair beschermden.

²⁸⁷ Vc Hoofdstuk C1/3(procedure), C2/10, respectievelijk C5/3 en C5/4.

²⁸⁸ Art. 32 lid 1 onder c Vw 2000.

²⁸⁹ ABRvS 16 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2221, *JV* 2016/256 met annotatie van prof. mr. H. Battjes

²⁹⁰ Wijziging Vc, 11 mei 2015, WBV 2015/7.

De procedure die gevolgd wordt bij intrekking is neergelegd in artikel 41, eerste lid Vw, en begint met een voornemen tot intrekking van de verblijfsvergunning asiel voor zowel bepaalde als onbepaalde tijd. Op grond van artikel 3.116 lid 1 onder d jo lid 2 onder b heeft de vreemdeling zes weken de tijd om zijn zienswijze op het voornemen tot intrekken naar voren te brengen. Het tweede lid van artikel 42 Vw bepaalt dat de vreemdeling gelegenheid krijgt zich te doen horen als de Minister, na ontvangst van zienswijze van de vreemdeling, voornemens blijft de vergunning in te trekken.

Als gevolg van de intrekking van de verblijfsvergunning vervalt het verblijfsrecht en dient de betrokkene Nederland zelfstandig te verlaten. Formeel gezien houdt de intrekking van een verblijfsvergunning ook een terugkeer-besluit in.²⁹¹ De betrokkene heeft niet langer rechtmatig verblijf in Nederland en dient Nederland binnen vier weken te verlaten.²⁹² Mits er geen tijdig beroep wordt gedaan tegen de intrekking van de verblijfsvergunning²⁹³ en betrokkene niet zelfstandig het grondgebied verlaat, is betrokkene 'illegaal' in Nederland en kan hij worden uitgezet.²⁹⁴ Ter voorbereiding op de uitzetting kan de vreemdeling in bewaring worden gesteld. Als de vreemdeling niet uit eigen beweging uit Nederland vertrekt, kan hij een inreisverbod opgelegd krijgen of ongewenst worden verklaard.²⁹⁵ Dit geldt ook voor de vreemdeling wiens verblijfsvergunning wordt ingetrokken omdat hij een gevaar vormt voor de openbare orde. Als betrokkene met een inreisverbod of ongewenst verklaring toch in Nederland blijft, is hij strafbaar.²⁹⁶ Zoals we hierna zullen laten zien was dit vooruitzicht voor Burundezen reden om 'vrijwillig' Nederland te verlaten toen het in hun land weer veilig was.

Aangezien veel statushouders na plaatsing in een gemeente in de bijstand terechtkomen, hebben wij ook gekeken naar de gevolgen van het intrekken van verblijfsvergunning met terugwerkende kracht voor de ontvangen bijstandsuitkering. De vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft in Nederland, heeft namelijk ook geen recht op bepaalde overheidsvoorzieningen en uitkeringen (artikel 10 Vw). De Centrale Raad van Beroep heeft evenwel bepaald dat de intrekking van een verblijfsvergunning met terugwerkende kracht niet leidt tot het intrekken of

²⁹¹ Artikel 45 lid 1 jo, 28 lid 1 onder c en 33 onder b. Vw 2000.

²⁹² Artikel 61 jo 62 Vw 2000

²⁹³ Op grond van artikel 8, aanhef en onder h, van de Vw 2000 heeft een vreemdeling rechtmatig verblijf in Nederland als hij in afwachting is van de beslissing op een bezwaarschrift of een beroepschrift, terwijl bij of krachtens deze wet of op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van die vreemdeling achterwege dient te blijven totdat op het bezwaarschrift of het beroepschrift is beslist.

²⁹⁴ Artikel 63 Vw 2000.

²⁹⁵ Artikel 66a en 67 Vw 2000.

²⁹⁶ In Nederland is niet-rechtmatig verblijf niet strafbaar. Wel strafbaar is het verblijf in Nederland terwijl men hier niet mag zijn vanwege een inreisverbod of ongewenstverklaring, art. 108, zesde lid Vw 2000.

terugvorderen van de verleende bijstand.²⁹⁷ Dat zou in strijd zijn met de materiele rechtszekerheid, omdat betrokkene ten tijde van het ontvangen van de bijstand nog niet kon weten dat hij die ten onrechte ontving.

Intrekking asielstatus in relatie tot economische integratie

Op het punt van de onzekerheid over het verblijf in relatie tot arbeidsmarkt-integratie verwijzen wij naar eerder onderzoek verricht statushouders uit Burundi. Midden jaren negentig was één op de acht Burundezen op de vlucht voor binnenlands geweld en de UNHCR bestempelde de situatie in Burundi op dat moment als “zeer zorgwekkend”.²⁹⁸

De eerste asielzoekers kwamen in 1993 naar Nederland. Vanaf dat jaar tot en met 2008 hebben in totaal 3.344 Burundezen in Nederland asiel aangevraagd. Zij kregen tot 2006 op grond van een categoriaal beschermingsbeleid voor Burundi een tijdelijke verblijfsvergunning.²⁹⁹ Anno 2007 woonden er bijna 3.000 Burundezen in Nederland, in 2016 zijn dit er 2.172.³⁰⁰

Categoriale beschermingsbeleid kon betrekking hebben op alle asielzoekers uit een bepaald land, asielzoekers uit een bepaalde regio of asielzoekers behorend tot een bepaalde (etnische) groep. Om in aanmerking te kunnen komen voor een verblijfsvergunning asiel op deze grond moest een asielzoeker in beginsel alleen aantonen dat hij behoorde tot de in het beleid bepaalde groep.³⁰¹ Vanaf 26 maart 1996 gold er in Nederland een categoriaal beschermingsbeleid ten aanzien van Burundezen.³⁰² Dat betekende in beginsel dat alle Burundese asielzoekers die in Nederland asiel aanvroegen, in aanmerking kwamen voor een verblijfstatus op humanitaire gronden.³⁰³ Tien jaar later is besloten dat het categoriaal

²⁹⁷ ECLI:NL:CRVB:2015:4831 r.o. 4.7.1. en 4.7.2.

²⁹⁸ *Kamerstukken II*, 1995/96, 19637, nr. 177, p. 1.

²⁹⁹ Art. 29 onder d Vw 2000-oud. De mogelijkheid om categoriaal beschermingsbeleid te voeren werd afschaft in 2013 omdat het voeren van een nationaal categoriaal beschermingsbeleid niet langer verantwoord werd geacht, vanwege het risico op fraude en aanzuigende werking, *Stb.* 2013, 478, p. 2.

³⁰⁰ CBS Statline d.d. 15 september 2016.

³⁰¹ *Kamerstukken II*, 1995-1996, 19637, nr. 177, p. 1. Op dat moment gold de Vw 2000 nog niet, maar bestond de mogelijkheid tot het voeren van een categoriaal beschermingsbeleid al wel. Het categoriaal beschermingsbeleid was een voortzetting van de op artikel 12b van de Vreemdelingenwet 1965 gebaseerde voorwaardelijke vergunning tot verblijf. Zie ook: Rechtbank Zwolle 18 december 2002, *LJN AF8557*, r.o. 4.7.

³⁰² Wijziging Vc van 1 juli 2005, nummer 2005/37, *Stcrt.* 2005, 155, p. 8.

³⁰³ Dit gold niet voor asielzoekers die op andere gronden, de a- tot en met c-grond van artikel 29 van de Vw 2000, recht hadden op een verblijfsvergunning. De gronden uit artikel 29 van de Vw 2000 moesten worden getoetst in de volgorde waarop zij waren genoemd.

beschermingsbeleid ten aanzien van Burundese asielzoekers op te heffen, omdat de veiligheids situatie in grote delen van het land weer rustig was.³⁰⁴

Vreemdelingen die onder dit beleid vielen wisten, of hadden dit in ieder geval kunnen weten, dat de bescherming die zij genoten kon worden opgeheven.³⁰⁵ Als de terugkeer naar het land van herkomst niet langer van bijzondere hardheid zou getuigen, kon een vergunning, met terugwerkende kracht, worden ingetrokken.³⁰⁶ Voor de Burundezen betekende de afschaffing van het categoriaal beschermingsbeleid dat hun verblijfsvergunning werd ingetrokken of dat de geldigheidsduur van hun vergunning niet meer werd verlengd.³⁰⁷ Daarmee ontstond voor hen, eventueel na een te doorlopen procedure, de verplichting om terug te keren naar Burundi.³⁰⁸ Mascini e.a. bestudeerden de transnationale relaties van Burundezen en laten zien hoe gevarieerd deze gemeenschap in Nederland was. Er was een groep hoger opgeleiden die als eerste waren gevlucht en al een Nederlands paspoort hadden verkregen en dus verblijfszekerheid, en een groep die minder sociaaleconomisch krachtig was met een tijdelijke verblijfsvergunning.³⁰⁹ De tijdelijkheid van hun verblijfsstatus wordt genoemd als één van de redenen waarom ze geen transnationale contacten met het land van herkomst onderhielden. Illustratief is dat die tijdelijke verblijfsvergunning averechts werkte, zo laat een voorbeeld dat Mascini e.a. beschrijven zien. De Burundese man Stéphane, 27 jaar oud, volgt in Nederland een IT-opleiding. Hij stopt echter met de opleiding zonder een diploma te hebben behaald: “Zelf zegt hij hierover: ‘Misschien is het de onzekerheid of ik nog lang genoeg hier zal mogen blijven om een opleiding af te ronden en een diploma te halen.’” Zijn oorspronkelijke ambitie was om met de opgedane kennis in Burundi computerprojecten te kunnen gaan opzetten.³¹⁰ Of hij dat alsnog heeft kunnen doen, vertelt het verhaal niet. Andere verhalen worden verteld in het onderzoek van Grotenhuis.³¹¹ Zij sprak met Burundezen die naar Burundi zijn teruggekeerd na de intrekking van hun tijdelijke verblijfsvergunning. Eén teruggekeerde man beschrijft zijn terugkeer als ‘een tweede vlucht’. Hoewel hij niet

³⁰⁴ Wijziging Vc van 19 juli 2006, nr. 2006/24, *Stcrt.* 2006, nr. 146, p. 1-2 en *Algemeen Ambtsbericht Burundi*, 31 maart 2006, kenmerk DPV/AM-898723.

³⁰⁵ Artikel 32, aanhef en onder c, van de Vw 2000.

³⁰⁶ ABRvS 30 maart 2012, nr. 201100179/V4, r.o. 2.3.1.

³⁰⁷ Veel respondenten kregen niet onmiddellijk bericht over de beëindiging van het rechtmatig verblijf. Veel van hen kregen zelfs geen bericht en ontdekten pas dat de grond voor hun verblijfsvergunning al was komen te vervallen, toen zij verlenging van de verblijfsvergunning gingen aanvragen.

³⁰⁸ Artikel 61, eerste lid, van de Vw 2000.

³⁰⁹ Mascini, P., Fermin, A. en Snick, H., Burundese asielzoekers in Nederland, Een strategische casestudy naar transnationalisme, in: *Sociologie*, jaargang 5, nr. 3, p. 430-452.

³¹⁰ Mascini, P., Fermin, A. en Snick, H., Burundese asielzoekers in Nederland, Een strategische casestudy naar transnationalisme, in: *Sociologie*, jaargang 5, nr. 3, p. 430-452.

³¹¹ Grotenhuis M., De terugkeerparadox. Ervaringen van Burundezen met terugkeer, masterscriptie UvA 2014.

was uitgezet, maar ‘zelfstandig’ uit Nederland was vertrokken, zag hij het als een vlucht voor een verblijf in de illegaliteit in Nederland.

Als asielvergunningen worden ingetrokken, zou Nederland mensen de gelegenheid kunnen bieden hun opleiding af te maken en, als werkgevers een vacature hebben die betrokkene vervult, die arbeidsrelatie intact kunnen laten. Zweden doet dit al. Daar kunnen zowel uitgeprocedeerde asielzoekers als statushouders die niet langer voor een status in aanmerking komen, switchen naar een status als arbeidsmigrant.³¹² In 2015 kregen 237 afgewezen asielzoekers een werkvergunning (op een totaal van 13.313 werkvergunningen voor arbeidsmigranten).³¹³ Zonder zulke incentives bestaat een risico op minder *commitment* van de kant van statushouders en van werkgevers.

Ons is tenslotte één voorbeeld bekend uit de jurisprudentie waarin arbeidsmarkt-integratie als factor meewoog bij de beoordeling of betrokkene aanspraak kon maken op voortgezet verblijf na intrekking van zijn asielstatus. Werken (vrijwillig of betaald) is dan niet alleen een middel om je weg hier te vinden, het kan ook een middel zijn om te mogen blijven. Dit belang wordt geïllustreerd in een uitspraak van de Haagse rechtbank inzake de intrekking van een verblijfsvergunning van een statushouder uit Ivoorkust.³¹⁴ De vreemdeling is in 2005 naar Nederland gekomen en heeft een asielstatus gekregen, geldig tot 29 november 2010. Vanaf die datum zou hij eventueel in aanmerking kunnen komen voor Nederlanderschap of verblijf voor onbepaalde tijd; die laatste vergunning vraagt hij aan. Op 12 oktober 2010 wordt hem die vergunning geweigerd en wordt zijn verblijfsvergunning ingetrokken, omdat in september 2010 het categoriale beschermingsbeleid voor Ivoorkust was opgeheven. Sindsdien procedeert hij over zijn voorgezet verblijf in Nederland. Dit kan vluchtelingen die nu redelijk eenvoudig een status krijgen, zoals Syriërs, over bijna vijf jaar ook overkomen. In dit soort zaken moet de Staatssecretaris van VenJ ambtshalve beoordelen of intrekking van de verblijfsvergunning een ongeoorloofde inmenging is in het recht op *private life* zoals beschermd door artikel 8 EVRM. Dat was niet gebeurd, dus alleen al daarom wint deze vreemdeling zijn zaak bij de rechtbank. Voor ons is interessant hoe die belangenafweging zal uitpakken. De vreemdeling heeft in Nederland een mbo-opleiding gevolgd en is meteen daarna gaan werken in de ouderenzorg, waar bij een baan voor onbepaalde tijd heeft. Ook werkt hij in de gehandicaptenzorg. “Daarnaast verricht eiser veel vrijwilligerswerk bestaande uit onbetaalde werkzaamheden voor de Rooms-Katholieke parochie (misdienaar, parochienieuwsbezorger, schoonmaken en activiteiten buiten de kerk), werkzaamheden voor de scouting en [...]Eiser is ook lid van [d] (de jongerengroep van de kerk). Eiser beheerst de Nederlandse taal goed, heeft

³¹² Correspondentie met Dr. Catharina Calleman, School of Law, Psychology and Social Work, Örebro University Stockholm, Zweden dd 3 januari 2017.

³¹³ Migrationsverket, Work permits granted 2015.

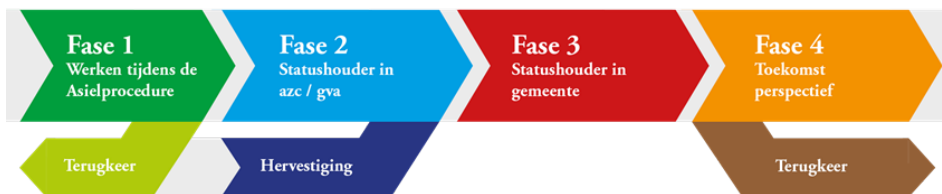
³¹⁴ Rechtbank Den Haag 19 augustus 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:10494.

hier veel vrienden en heeft geen sociale banden meer met Ivoorkust.” Over het vrijwilligerswerk voert de Staatssecretaris aan dat dit niet betekent dat hij banden heeft met Nederland omdat de Rooms-Katholieke kerk en de scouting mondiale organisaties zijn, ook vertegenwoordigd in Ivoorkust; hij kan zich dus ook daar aan die organisaties binden. De vreemdeling antwoordt dat daarmee wordt voorbij gegaan aan zijn banden met de mensen van de kerk en scouting in Nederland en dat zijn privéleven voor een deel daaruit bestaat. De rechtbank is het met hem eens. De staatssecretaris moet zijn belangenafweging opnieuw maken en rekening houden met het vrijwilligerswerk dat de vreemdeling in Nederland doet. Na vijf jaar procederen over het recht om te mogen blijven oordeelt de rechtbank dat hij een verblijfsvergunning moet krijgen. De staatssecretaris van VenJ heeft hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank, het wachten op zekerheid duurt dus voort.³¹⁵

5.7 Samenvattend

In deze laatste fase van het traject van azc naar een baan bespraken wij de knelpunten die de statushouder tegenkomt na minstens drie jaar verblijf. Ook op langere termijn blijft er onzekerheid over de verblijfsstatus, waardoor het voor statushouders lastig is een vaste baan te vinden en voor werkgevers om statushouders in dienst te nemen. Binnen drie jaar moet de statushouder geslaagd zijn voor het inburgeringsexamen. Als dat niet lukt, staat daar een reeks van sancties op die de statushouder verder in de problemen brengt, niet bijdragen aan integratie en daarmee mogelijk in strijd zijn met de op Nederland rustende verplichtingen ingevolge de Kwalificatierichtlijn. Een statushouder met een baan wordt daarvoor niet beloond met bijvoorbeeld een lichter inburgeringsexamen, meer verblijfszekerheid of mobiliteit binnen de EU. Na vijf jaar verblijf in Nederland kan de statushouder de Nederlandse nationaliteit of permanent verblijf aanvragen en daarmee meer verblijfs-zekerheid krijgen. Als binnen vijf jaar na statusverlening de situatie in het land van herkomst weer veilig genoeg is voor terugkeer, kan de asielstatus worden ingetrokken. Bij het besluit tot intrekking wordt in beperkte mate rekening gehouden met de mate van integratie van betrokkene. Veel ruimte om te switchen naar een verblijfsstatus als arbeidsmigrant is er niet. De onzekerheid over het toekomstperspectief lijkt economische integreren te beperken. Toekomstige Europese regelgeving lijkt eerder te gaan bijdragen aan die onzekerheid en komt (nog) niet met een oplossing van deze belemmering.

³¹⁵ Correspondentie met de advocaat in deze zaak.



6 Slotbeschouwing

Samenvattend

Vluchtelingen in Nederland worden in het traject vanuit het azc naar een baan geconfronteerd met verschillende instanties, maatschappelijke organisaties en regelgeving. De (Europese) regelgeving, de uitvoering daarvan in de praktijk, en belemmeringen en risico's rond de arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen stonden in deze studie centraal. Uit eerder onderzoek was al gebleken dat de arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen in Nederland te wensen overlaat. In het traject van het azc naar een baan zitten te veel belemmeringen voor vluchtelingen, werkgevers én uitvoerende instanties om naar een duurzame arbeidsmarktintegratie van de vluchtelingen toe te werken. Onze onderzoeksvraag luidde dan ook: *Hoe is de economische integratie van vluchtelingen in Nederland geregeld en hoe kunnen belemmeringen voor economische integratie worden weggenomen.*

Het traject van azc naar een baan is in deze studie onderverdeeld in vier fases: de asielprocedure, de statushouder in het azc, de statushouder in de gemeente en de statushouder in Nederland op de langere termijn. Elke fase kent eigen regelgeving en fase-specifieke risico's en belemmeringen. Uit deze studie blijkt evenwel dat het essentieel is het huidige traject van azc naar een baan of ondernemerschap, dat een serieel traject is (eerst een verblijfsvergunning, dan de taal leren, inburgeringsexamen halen en dan pas gaan werken of studeren), om te bouwen naar een integraal traject waarin werken, (werkgerichte) scholing, inburgeringscursus en het opbouwen van taalvaardigheid samenvallen. Het huidige traject duurt lang en het sluit mensen eerder uit dan in. In deze studie hebben we laten zien dat het afgelopen jaar al veel veranderingen zijn ingezet, maar hoe structureel dat alles is, is nog niet te zeggen.

Elke fase is in een apart hoofdstuk beschreven en elk hoofdstuk is afgesloten met een korte samenvatting. In deze slotbeschouwing vermelden wij per fase oplossingen voor de in deze studie gesignaleerde knelpunten. Daarbij staan wij telkens stil bij de verplichtingen die voortvloeien uit de Europese richtlijnen over dit onderwerp: de Opvangrichtlijn en de Kwalificatierichtlijn. Nederland dient zich net als de andere EU-lidstaten aan de in deze Europese richtlijn neergelegde normen te houden. In het huidige traject van azc naar een baan doet Nederland dat nu onvoldoende.

Bij het analyseren van wet- en regelgeving over en de praktijk van arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen, zijn wij op zoek gegaan naar voorbeelden van de *work first* benadering, waarbij werken, ongeacht welk werk, voorop staat en naar de benadering van *kwartiermaken*, waarbij sprake is van een tweezijdig integratieproces en rekening wordt gehouden met de behoefte van werkgevers én de ambitie van de vluchteling. Het uitgangspunt van deze studie was dat regelgeving over en de praktijk van arbeidsmarkt-integratie van vluchtelingen belemmerend werkt als er geen combinatie wordt gemaakt van beide benaderingen. Maatregelen en initiatieven ter bevordering van arbeidsmarktparticipatie zijn idealiter een mix van de drie bestanddelen *Compensation*, *Commitment* en *Coercion*. We hebben evenwel weinig combinaties van deze benaderingen gevonden; de gehanteerde motiverende factoren zijn vaak te kwalificeren als '*coercion*' dus dwang, wat past in de algemene tendens van 'crimmigration'. Er wordt van overheidswege minder gestuurd op het creëren van *commitment*. Dat neemt niet weg dat de vele maatschappelijke initiatieven op het terrein van matching en begeleiding van vluchtelingen wel voor *compensation* (anders dan loon) en voor *commitment* zorgen. Individuele buddies, coaches, bemiddelaars – vrijwilligers of professionals, allen kwartiermakers in hun soort – en bedrijven bieden vluchtelingen kansen, bieden hun eigen netwerk aan, motiveren vluchtelingen en zorgen er zodoende voor dat werken voor hen loont. De crux is wat ons betreft dat deze vorm van ondersteuning op maat nog meer moet worden aangeboden en dat kwartiermakers in het geboden maatwerk ondersteund moeten worden en niet zouden moeten worden belemmerd door regelgeving en de uitvoering daarvan.

Alvorens aanbevelingen te koppelen aan onze bevindingen in de verschillende fases van azc naar een baan, maken wij een paar algemene opmerkingen ten aanzien van de gesignaleerde risico's van de huidige benadering. Ten eerste: de focus op deelname aan het arbeidsproces in het *work first* beleid mag niet ten koste gaan van aandacht voor psychische problematiek van asielzoekers en statushouders. Een waardevolle invulling van het dagelijks leven door (vrijwilligers)werk kan ertoe bijdragen deze problemen het hoofd te bieden, maar kan voor sommigen ook zorgen voor extra belasting en een belemmering vormen voor deelname aan inburgering en arbeid op een hoger niveau. Ten tweede kan de algemene tendens om betaalde arbeid te vervangen door vrijwilligerswerk, stages en werk-leerplaatsen leiden tot het faciliteren van gratis arbeid die voorheen betaald werd. Hier ligt ook een risico van misbruik van de positie van asielzoekers en statushouders. Ten derde wordt regelmatig gewezen op het risico van verdringing en de aanzuigende werking van een vrije toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers. Ten vierde zouden vreemdelingen misbruik van de asielprocedure maken om een snelle toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt te krijgen en met hun lage lonen Nederlandse werknemers van de markt verdringen.

Een dergelijk risico blijkt niet uit enig onderzoek of uit de ervaringen in andere landen, zoals Zweden, waar asielzoekers direct toegang tot de arbeidsmarkt hebben.

Fase 1: werken tijdens de asielprocedure

Een zo kort mogelijke asielprocedure is een randvoorwaarde voor een succesvolle economische integratie. Wanneer een asielprocedure onverhoopt langer duurt, moet de wachttijd zinvol worden benut. Wachten in het asielzoekerscentrum zonder iets te kunnen en mogen doen is bovendien niet goed voor de algehele gezondheid. Vroege participatie draagt niet alleen bij aan integratie van diegenen die in Nederland mogen blijven maar ook aan de bereidheid van diegenen die moeten terugkeren. Het is dan ook goed dat er minder juridische belemmeringen zijn voor asielzoekers om vrijwilligerswerk te doen en dat kansrijke asielzoekers taallessen kunnen volgen. Het aanbod van vrijwilligerswerk verschilt echter per regio, zo ook de mate waarin het COA deelname faciliteert of stimuleert varieert. Ter verbetering zijn initiatieven ontwikkeld die positief te noemen zijn, maar die nog niet in alle azc's worden aangeboden. Vrijwilligerswerk kan worden gezien als een vorm van kwartiermaken: statushouders krijgen de gelegenheid kennis te maken met (aspecten van) de Nederlandse samenleving en andersom krijgt de samenleving een mogelijkheid om met hen kennis te maken. Of vrijwilligerswerk de kans op betaald werk in de volgende fase, als statushouder, vergroot, is niet onderzocht.

- 1. Evaluatieonderzoek moet uitwijzen welk effect vrijwilligerswerk heeft op de (economische) integratie van statushouders. Voor een betere toegang tot de arbeidsmarkt moet de aansluiting tussen vrijwilligerswerk, opleidingsniveau of opleidingswensen en toekomstig betaald werk vergroot worden.*

In de eerste zes maanden van de asielprocedure mag de asielzoeker geen betaalde arbeid verrichten. De meeste asielzoekers zijn niet in staat al binnen enkele maanden na aankomst in Nederland betaald werk te vinden. Begin 2017 duurt de procedure in de meeste gevallen niet zo lang dat asielzoekers worden geconfronteerd met het verbod op betaald werk in de eerste zes maanden van hun procedure. Vanuit de gedachte van het versnellen van integratie is aan te bevelen dat asielzoekers die langer dan twee maanden moeten wachten op een beslissing, betaald werk mogen doen om zelf in hun onderhoud te kunnen voorzien. Van een risico op misbruik van de asielprocedure of verdringing blijkt niet uit enig onderzoek. Desalniettemin kan een getrapte toegang tot de arbeidsmarkt dit eventuele risico ondervangen.

- 2. Een getrapte toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers kan er als volgt uitzien. Na twee maanden in procedure kan een werkgever voor een*

asielzoeker een tewerkstellingsvergunning aanvragen die alleen wordt verleend als er geen sprake is van verdringing, dus als er geen prioriteitgenietend aanbod is. Het ontbreken van een mvv voor dit doel zou niet moeten worden tegengeworpen. De arbeidsmarkttoets kan eventueel zelfs achterwege blijven als de asielzoeker een salaris boven de kennismigranten-norm wordt geboden, of het UWV zou meer discretionaire ruimte moeten hebben om van de arbeidsmarkttoets af te wijken. Na vier maanden in procedure kunnen alle asielzoekers werken, mits een tewerkstellingsvergunning is verleend, maar zonder dat UWV bij de verlening daarvan toetst aan de situatie op de arbeidsmarkt.

De Nederlandse regel dat asielzoekers na 6 maanden in procedure slechts 24 weken per jaar mogen werken is een onnodig obstakel bij de arbeidsmarkt-integratie van migranten en waarschijnlijk in strijd met de Opvangrichtlijn.

- 3. De beperking tot 24 weken per jaar moet worden geschrapt. Het eventuele ontstaan van een aanspraak op een werkloosheidsuitkering mag hieraan niet in de weg staan. In geval van terugkeer na afwijzing van een asiolverzoek kan de WW-aanspraak bijvoorbeeld worden omgezet in een 'terugkeervergoeding'. Bij verlening van de status vloeien de premies alsnog naar de bestemde verzekeringsfondsen.*

De verplichte eigen bijdrage aan onderhoud en opvang op grond van de Rva en de Reba betekent dat er nauwelijks een financiële prikkel is om te gaan werken. Dit geldt voor asielzoekers en statushouders die in een azc of gva verblijven. Bovendien is de dwingende formulering van de Reba zonder discretionaire ruimte van het COA in strijd met de Opvangrichtlijn. Artikel 17 lid 4 van de Opvangrichtlijn stelt dat lidstaten een bijdrage voor de opvang kunnen vragen als de asielzoeker over voldoende middelen beschikt, bijvoorbeeld als hij 'een redelijke tijd' heeft gewerkt. De Reba verplicht de asielzoeker echter alle inkomsten, onafhankelijk van de gewerkte tijd, in te leveren. Door de vertrapte verrekening van de Reba-regeling verlaten sommige asielzoekers het azc bovendien met een schuld aan het COA. Dat maakt hen kwetsbaar voor misbruik en uitbuiting.

- 4. De Reba behoeft zodanige aanpassing dat deze meer discretionaire ruimte laat aan het COA om in overeenstemming met de Opvangrichtlijn al dan niet een bijdrage aan de kosten van opvang uit verworven inkomsten te verlangen zodat werken vanuit het azc loont en bijdraagt aan een (toekomstig) zelfstandig bestaan in de gemeente.*

Financiële compensatie is niet de enige drijfveer om te gaan werken. *Commitment* van de asielzoeker en van de ambtelijke omgeving waarin de asielzoeker wordt

opgevangen om het verrichten van betaalde arbeid mogelijk te maken is een vereiste. Nu horen wij dat asielzoekers (en ook statushouders in een azc) afzien van een betaalde baan omdat zij toch niet kunnen sparen of investeren, en omdat zij formulieren moeten invullen, hun reiskosten niet worden vergoed en het slechts beperkt mogelijk is te worden overgeplaatst naar een azc in de buurt van het aangeboden werk. Bij het werken vanuit het azc stuiten asielzoekers en statushouders op diverse praktische belemmeringen bij de toegang tot de arbeidsmarkt. Op grond van de Opvangrichtlijn moet Nederland echter ervoor zorgen dat er daadwerkelijk toegang tot de arbeidsmarkt is.

- 5. Neem de praktische belemmeringen om te werken vanuit het azc zoveel mogelijk weg. Zorg onder meer voor een betere bereikbaarheid van het azc en creëer ruimte voor rust en privacy voor werkende asielzoekers en statushouders.*

Fase 2: statushouder in een azc, een tussenfase

In deze tussenfase zijn er voor statushouders geen juridische belemmeringen meer op de weg naar de arbeidsmarkt. Voor hen gelden grotendeels dezelfde rechten en plichten als voor andere burgers in Nederland op (weg naar) de arbeidsmarkt. Toch verloopt de economische integratie van statushouders in de praktijk moeizaam. De praktische belemmeringen of zelfs negatieve prikkels om vanuit het azc of gva te werken vragen om aandacht. Deze tussenfase biedt ook mogelijkheden. In de tussenfase – vooral als het azc of de gva in de buurt ligt van de toekomstige woongemeente – kunnen statushouders worden voorbereid op de Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt en andersom. De statushouders zijn in een gva goed bereikbaar voor de organisaties die informatie en trainingen aanbieden en voor kwartiermakers die persoonlijke begeleiding en maatwerk aanbieden.

Op dit moment is informatie over de kwalificaties van statushouders niet goed gedocumenteerd, wordt informatie niet altijd doorgegeven tussen instanties en wordt dubbel of juist niet gescreend.

En tot slot geldt in deze fase, net als bij asielzoekers in een azc of gva, dat statushouders weinig financiële prikkels hebben om te gaan werken vanwege de werking van de Rva en Reba.

- 6. Statushouders hebben behoefte aan informatie over de mogelijkheid om te werken en aan een financiële prikkel om te werken. Als werken nauwelijks loont is de drempel van het azc naar een baan te hoog.*

Ingevolge de Kwalificatierichtlijn rust op Nederland de inspanningsverplichting ervoor te zorgen dat statushouders gemakkelijk toegang hebben tot voorzieningen zoals werkgebonden onderwijsaanbod voor volwassenen, beroepsopleiding, bijscholing, praktische werkervaring op de arbeidsplaats en begeleiding van arbeidsbemiddelingsbureaus. Om statushouders voor te bereiden op de arbeidsmarkt worden inmiddels trajecten voor voorinburgering en trainingen van *soft skills* aangeboden en vindt begeleiding naar vrijwilligerswerk, werkervaringsplaatsen en betaald werk plaats. Er is tevens een begin gemaakt met een vroege arbeidsscreening van statushouders.

- 7. Evaluatieonderzoek moet uitwijzen wat het effect is van de voorbereiding op de toegang tot de arbeidsmarkt in deze tussenfase en hoe deze voorbereiding en toegang kunnen worden verbeterd.*

Fase 3: Statushouders in de gemeente

Zodra statushouders in de gemeente komen wonen en nog niet zelf in hun onderhoud kunnen voorzien, ontvangen zij een uitkering op grond van de Participatiewet. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van deze wet. De statushouder is zelf verantwoordelijk voor het vinden van zijn inburgeringscursus. Het beheersen van de Nederlandse taal is een belangrijke positieve factor bij de (economische) integratie van statushouders. Het vroegtijdig aanbieden van taallessen, ook voor kansrijke asielzoekers, is een positieve ontwikkeling. De inburgeringsplicht zoals geregeld in de Wet inburgering kent echter een aantal voorwaarden en gevolgen die juist niet bijdragen aan de (economische) integratie. Uit recent onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat deze eigen verantwoordelijkheid niet goed werkt.

Nederland is op grond van de Kwalificatierichtlijn verplicht ervoor te zorgen dat statushouders daadwerkelijk gebruik kunnen maken van de in die richtlijn beschreven rechten en voordelen en moet daarbij rekening houden met de speciale behoeften en de specifieke integratieproblemen waarmee statushouders worden geconfronteerd. Hierbij wordt specifiek aandacht gevraagd voor de toegang tot integratiefaciliteiten, werkgebonden onderwijsmogelijkheden, beroepsopleiding en arbeidsbemiddeling. De averechtse werking van de Wet inburgering op de integratie van statushouders maakt dat de Nederlandse praktijk niet voldoet aan de eisen die de Kwalificatierichtlijn stelt. Het nuttig effect van uitbreiding van de inburgeringsplicht met de module oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt en de participatieverklaring is nog onduidelijk. De steeds strengere eisen aan de inburgeringsplicht en steeds zwaardere sancties op het niet voldoen daaraan dragen op het eerste gezicht niet bij aan een snelle en betere integratie. Er dreigt juist het gevaar van een averechtse werking van de inburgeringsplicht op het gevoel van erbij behoren en integratie.

8. *Heroverweeg de inhoud van de inburgeringsplicht in het licht van de verplichtingen van Nederland op grond van de Kwalificatierichtlijn. Uit ons onderzoek komen als belangrijkste punten van aandacht naar voren:*

- *de marktwerking in het aanbod van niet op kwaliteit gecontroleerde inburgeringscursussen;*
- *het ontbreken van positieve prikkels en de veelheid aan sancties die eerder een belemmering dan hulp bij integratie zijn;*
- *de drempels om inburgering en werk te combineren.*

De Kwalificatierichtlijn benadrukt dat ter voorkoming van sociale problemen statushouders zonder discriminatie passende sociale voorzieningen en bestaansmiddelen moeten ontvangen. Sociale problemen lijken in Nederland juist te kunnen voortkomen uit de toepassing van sociale voorzieningen. Wij noemen in dit kader de taaleis op grond van de Participatiewet, maar ook de *work first* benadering waardoor hoger geschoolde statushouders onder hun niveau moeten werken en weinig gelegenheid krijgen zich op hun oude scholingsniveau op de Nederlandse arbeidsmarkt te begeven.

Ook houdt de uitvoering van de Participatiewet, en dit is niet anders voor anderen met een uitkering op grond van die wet, weinig rekening met de realiteit van de huidige arbeidsmarkt waar veel tijdelijke arbeidscontracten en kleinere banen worden aangeboden. Voor veel statushouders biedt de onzekerheid van een tijdelijk arbeidscontract onvoldoende motivatie om te gaan werken als zij daarbij de zekerheid van de bijstand verliezen. Niet alleen de motivatie van de statushouders, ook de bereidheid van werkgevers om statushouders in dienst te nemen is een belangrijke factor voor een succesvolle economische integratie. In de afgelopen periode toonden veel werkgevers zich bereid statushouders een kans te geven, maar discriminatie en (culturele) misverstanden staan aan arbeidsmarktintegratie in de weg.

9. *Werkgevers moeten goed geïnformeerd worden en bereid zijn, of daartoe (financieel) geprikkeld worden, om statushouders een kans te geven en eventueel op de werkvloer extra begeleiding en werk gerelateerde taallessen aan te bieden.*

In de praktijk lijken er weinig problemen te zijn met diplomawaardering.

Juridisch gezien is de diplomawaardering een advies aan bijvoorbeeld een onderwijsinstelling, maar informatie over de mogelijkheid van contra-expertise of rechtsbescherming tegen de adviezen is er niet. Het eventueel lager inschatten van een behaald diploma en het niet meenemen van werkervaring in die evaluatie betekent in de praktijk wel dat sprake kan zijn van *deskilling*. Het opleidingsniveau laag

inschatten en betrokkene geen gelegenheid bieden om (met deelcertificaten) aan de Nederlandse kwalificaties te voldoen betekent dat het risico bestaat dat betrokkene onder zijn niveau blijft werken. De al genoemde discriminatie op de arbeidsmarkt versterkt dat effect.

- 10. Organiseer een ruimere mogelijkheid om op het elders behaalde kwalificatieniveau te komen door werkervaring mee te laten wegen of deelcertificaten te laten behalen.*

Statushouders geven aan dat landgenoten met eenzelfde opleiding elders in de EU anders worden ingeschaald en eventueel wel door kunnen studeren waar dit in Nederland niet kan.

- 11. Onderzoek de mogelijkheden naar een Europese gemeenschappelijke standaard voor gelijkstelling van de waardering van diploma's van buiten de EU zoals dat al wel gebeurt met in de EU behaalde diploma's.*

Een belemmering voor doorleren is dat statushouders van het UAF geen financiering krijgen voor een Engelstalige master als zij niet eerst het examen Nederlands op niveau NT2 behaald hebben. Dat is een eis die niet aan buitenlandse studenten, die zelf hun collegegeld betalen, wordt gesteld. Deze statushouders worden hierdoor belemmerd in een eventuele internationale (academische) carrière.

- 12. Sta in het kader van een meer geïntegreerde aanpak toe dat statushouders een Engelstalige master doen zonder dat zij eerst Nederlands moeten leren.*

Bij de uitvoering van de Participatiewet kunnen de verschillen tussen gemeenten groot zijn. Zo biedt de ene gemeente statushouders de mogelijkheid om te studeren met behoud van een uitkering en ligt in een andere gemeente de nadruk op het zo spoedig mogelijk naar werk begeleiden. Het verschil in gemeentelijk beleid is verwarrend en werkt rechtsongelijkheid in de hand.

- 13. Harmoniseer de mogelijkheid voor statushouders om te studeren met behoud van uitkering.*

Nederland kent een seriële benadering van integratie, wat wil zeggen dat de stappen elkaar opvolgen: eerst een verblijfsvergunning, daarna inburgeren en dan pas gaan werken. Het is op dit moment praktisch niet altijd mogelijk deze stappen te combineren, wat integratie bemoeilijkt. Het is hiervoor al opgemerkt dat deze benadering mogelijk in strijd is met de verplichtingen voortvloeiend uit de Kwalificatierichtlijn. Een geïntegreerde benadering is ons inziens geboden.

14. *Uit de Zweedse benadering kunnen drie onderdelen worden overgenomen:*

- *de one-stop-shop waar verschillende instanties fysiek worden samengebracht, net zoals Nederland dat al doet voor arbeidsmigranten in expatcenters,*
- *het individuele integratieprogramma van gemiddeld maximaal twee jaar waarbij werk, werkgerelateerde taal- en vaardighedentraining en andere integratieactiviteiten gelijktijdig plaatsvinden. Dit lijkt een gunstige combinatie van work first en kwartiermaken*
- *een fast-track van statushouders richting beroepen waarin tekorten zijn.*

De vraag is of het nodig is voor zo'n geïndividualiseerd traject nieuwe wetgeving te ontwikkelen of dat dit uitgevoerd kan worden door gemeenten binnen hun bestaande takenpakket, in samenwerking met maatschappelijke organisaties. Vanuit de gedachte van kwartiermaken gaat het er niet om dat de ontvangende samenleving (weer) nieuwe wetgeving maakt voor statushouders, maar gaat het erom hoe bestaande regelgeving op de doelgroep wordt toegepast.

15. *De ruimte om te experimenteren met de uitvoering van de Participatiewet kan worden gebruikt voor het ontwikkelen van zo'n integrale benadering van arbeidsmarktintegratie en onderwijs, en van loslaten en vertrouwen.*

Fase 4: Toekomstperspectief

In deze laatste fase van het traject van azc naar een baan bespreken wij de knelpunten die de statushouder tegenkomt na minstens drie jaar verblijf. Wij bespreken de hiervoor ook al genoemde sancties ingevolge de Wet inburgering, de mogelijkheid om permanent verblijf te krijgen en in andere EU-lidstaten te gaan werken en het risico op intrekking van de asielstatus.

Binnen drie jaar moet de statushouder geslaagd zijn voor het inburgeringsexamen. Als dat niet lukt, staat daar een reeks van sancties op die de statushouder verder in de problemen brengen, niet bijdragen aan integratie en daarmee mogelijk in strijd zijn met de op Nederland rustende verplichtingen ingevolge de Kwalificatie-richtlijn. Een statushouder met een baan wordt daarvoor niet beloond met bijvoorbeeld een lichter inburgeringsexamen, meer verblijfszekerheid of mobiliteit binnen de EU.

Het slagen voor het inburgeringsexamen is voor een deel van de statushouders een groot struikelblok, ondanks of juist omdat zij werken en daarom geen cursussen kunnen volgen. Werken wordt tegelijkertijd gezien als een bewijs van integratie.

16. *Werkende statushouders zouden moeten worden vrijgesteld van (delen van) het inburgeringsexamen.*

Een statushouder krijgt de eerste vijf jaar van het verblijf in Nederland een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Met dit tijdelijk verblijfsrecht kunnen statushouders in Nederland verblijven en werken, maar zijn zij niet vrij om een baan te aanvaarden in een andere lidstaat, zonder hun recht op bescherming te verliezen. Om de kansen van statushouders op de arbeidsmarkt en hun economische integratie te vergroten, is een recht op EU-mobiliteit belangrijk.

17. *Statushouders zouden een vacature in een andere EU lidstaat moeten kunnen vervullen in plaats van dat voor die vacature een buitenlandse werknemer naar de EU wordt gehaald. Ook zouden zij, onder voorwaarden, een recht op EU-mobiliteit kunnen krijgen ter voorkoming van langdurige afhankelijkheid van een uitkering.*

Integratie is een tweerichtingsproces. Zolang een statushouder echter een tijdelijk verblijfsrecht heeft, kan het gebeuren dat hij, wanneer het land van herkomst weer veilig is geworden, terug moet keren. Dit vooruitzicht van mogelijke terugkeer is moeilijk te rijmen met snelle integratie en aanpassingen van de ontvangende samenleving. De onzekerheid over een permanent verblijfsrecht kan een negatieve werking hebben op het succes van de arbeidsmarktintegratie van statushouders: het maakt werkgevers onzeker over het nut om in een statushouder te investeren. Toekomstige Europese regelgeving lijkt eerder te gaan bijdragen aan die onzekerheid en biedt (nog) geen oplossing van deze belemmering.

18. *De mogelijkheid om, wanneer het herkomstland weer veilig is geworden, in Nederland te blijven als men in Nederland financieel zelfstandig is, kan als positieve prikkel beter werken dan de huidige aanpak van negatieve prikkels in de vorm van financiële sancties en uitsluiting. Dit lokt commitment uit van statushouders en van werkgevers. Hieraan zou ook op Europees niveau meer aandacht kunnen worden besteed.*

Tot slot moet, of wil, een statushouder op enig moment misschien terugkeren. De Nederlandse samenleving heeft dan al wel een paar jaar in hem geïnvesteerd. Als in de toekomst (lager) geschoolde arbeidsmigranten moeten worden geworven, ligt het voor de hand ook onder deze groep te werven omdat ze Nederland al kennen. Zweden faciliteert daarom zelfs uitgeprocedeerd asielzoekers te blijven mits ze werk hebben. Het vooruitzicht dat statushouders met een baan in de toekomst opnieuw in Nederland kunnen werken als arbeidsmigrant kan als vorm van *commitment* worden ingezet om de motivatie om te participeren op de Nederlandse arbeidsmarkt te verhogen.

- 19.** *Overweeg een regeling waarbij voormalige statushouders ‘voorrang’ hebben als er arbeidsmigranten geworven worden of een regeling waarbij de ondernemende statushouder een doorlopend visum voor kort verblijf krijgt om een transnationaal netwerk te onderhouden.*

Wij hopen met deze studie een bijdrage te leveren aan het verbeteren van het traject dat vluchtelingen afleggen van azc naar een baan.

Geraadpleegde literatuur

Advies Commissie voor Vreemdelingenzaken. 2013. *Verloren Tijd: advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen*, Den Haag.

Advies Commissie voor Vreemdelingenzaken. 2014. *Na de vlucht herenigd: advies over de uitvoering van het beleid voor nareizende gezinsleden van vreemdelingen met een verblijfsvergunning*, Den Haag.

Advies Commissie voor Vreemdelingenzaken. 2016. *Delen in verantwoordelijkheid. Voorstel voor een solidair Europees asielsysteem*, Den Haag.

Advies Commissie voor Vreemdelingenzaken. 2016. *Wijziging Wet Inburgering inzake invoering participatieverklaringstraject*, Den Haag.

Arnoldus R, & J. Hofs. 2016. 'Tegenprestatie met de Participatiewet. Nog weinig schot in hogere arbeidsparticipatie', in: A. J. Kruiter, F. Bredewold & M. Ham (red), *Hoe de verzorgingsstaat verbouwd wordt. Kroniek van een verandering*, Van Gennep 2016.

Bakker L. 2015. *Seeking Sanctuary in the Netherlands; Opportunities and obstacles to refugee integration*, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Besselsen E.A. , Hart B. de. 2014. *Verblijfsrechtelijke consequenties van de Wet inburgering. Een onderzoek naar de ervaringen van migranten*, Universiteit van Amsterdam, Wolf legal Publishers.

Besselsen E.A. , Hart B. de. 2015. 'De verblijfsrechtelijke consequenties van de Wet inburgering: nu en vanaf 2016', *Asiel & Migrantenrecht* nr. 1.

Bruttel, O. & Sol, E. 2006. 'Work First as a European Model? Evidence from Germany and the Netherlands', *The Policy Press 2006*, no. 1.

Carpenter J. & Myers C.K. 2010. 'Why volunteer? Evidence on the Role of Altruism, Reputation and Incentives', *IZA Discussion paper 3021*, 2007; K.S. Smith & C. Cordery, 'What works? A systemic review of research and evaluation literature on encouragement and support of volunteering'.

Commissie Diversiteit. 2016. *Advies vluchtelingen*, Brussel 25 mei 2016.

Commissie Meijers. 2015. *Promoting Intra EU labour mobility of international protection beneficiaries*, CM1511.

Commissie Meijers. 2016. *Comments on the proposals for a Qualification Regulation*. CM1614.

Commissie Werkgelegenheid en Sociale zaken van het EU parlement (2014-2019), *'Ontwerpverslag over vluchtelingen: sociale inclusie en integratie op de arbeidsmarkt'*, 2015/2321(INI).

De Volkskrant. 2016. *Asielzoekers weigeren werken door eigen bijdrage opvang*, 11 november 2016,

Desain, E.J.P.& Hello, E., *Arbeidsmarktpositie van hoger opgeleide vluchtelingen*, Regioplan Beleidsonderzoek Amsterdam, 2006 publicatienr. 1362.

Divosa, Kennisplatform Integratie & Samenleving. 2016. *Vluchtelingen aan het werk. Enquête onder gemeenten over de arbeidstoeleiding van statushouders*.

Eimers T., Kennis R., Voncken, E. 2016 e.a. *Evaluatie van het project 'Boris brengt je bij 'n baan*, Oberon, Utrecht: mei 2016 en www.borisbaan.nl.

Europees Migratie Netwerk België, 2016. 'Integration of beneficiaries of international protection into the labour market in Belgium and in the EU', www.emn.be.

Ettekoven B.J. van. 2016. 'De betekenis van de uitspraak Korošec tegen Slovenië voor het Nederlandse bestuursrecht', *Overheid & Aansprakelijkheid* 2016/29.

European Commission. 2016. 'Proposal for a directive of the European parliament and of the council', *Blue Card Recast Proposal* 2016/0176 (COD).

Europese Commissie. 2016. , 'Actieplan inzake de integratie van onderdanen van derde landen', *COM(2016) 377*, Straatsburg.

Europese Commissie. 2016. 'Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming(herschikking), *2016/0222 (COD)*, Brussel.

Franssen F. 2016. 'Een Vergeten Richtlijn', *Asiel&Migrantenrecht* 2016, nr. 6/7, p. 322-327.

Gezondheidsraad. 2016. *Briefadvies Geestelijke gezondheid van vluchtelingen*. Den Haag: Gezondheidsraad, publicatienr. 2016/01

Ghorashi, H. and M. van Tilburg. 2006. 'When is My Dutch Good enough?' Experiences of Refugee Women with Dutch Labor Organizations', *Journal of International Migration and Integration*.

- Groenewegen F.T., 'Kroniek Procesrecht', *Asie & Migrantenrecht* 2016/9.
- Grotenhuis M. 2014., *De terugkeerparadox. Ervaringen van Burundezers met terugkeer*, masterscriptie UvA.
- Hart. B. de. & Oers. van. R. 2016 'Inburgering - Cijfers, uitgangspunten en nieuwe regels. Uitgestoken hand of domineesvinger?' *Asiel & Migrantenrecht* nr. 6-7.
- Heijer, den, Rijpma, Spijkerboer. 2016. 'Coercion, prohibition, and great expectations: the continuing failure of the common European Asylum System', *CML Rev.* 2016.
- Hirsch Ballin, E. & Waal T. de. 2016. 'Individueel maatwerk kan inburgering versnellen', *Asiel & Migrantenrecht* 2016 nr. 6/7 p. 307-308.
- Houtum H. van, Lucassen L. 2016. *Voorbij Fort Europa, een nieuwe visie op migratie*, Uitgeverij: Atlas Contact.
- Kal. D. 2010, *Kwartiermaken; werken aan ruimte voor mensen met een psychiatrisch achtergrond*, <http://www.kwartiermaken.nl/>.
- Kampen T.G. 2014, *Verplicht vrijwilligerswerk. De ervaringen van bijstandcliënten met een tegenprestatie voor hun uitkering*, Universiteit van Amsterdam.
- Klap, A.P. , & Lange, T. de. 2008. 'Marktordening via het werkgeversbegrip van de Wet Arbeid Vreemdelingen', *SMA*, oktober 2008.
- Klaver J.F.I. 2015. 'Een verblijfsvergunning, maar dan? De sociaaleconomische integratie van vluchtelingen in Nederland', in: *Vluchtelingen in Europa*, Justitiële Verkenningen nr. 3, 2015.
- Kriek, F. Odé A. & Witkamp, B. 2016. *Handreiking Participatieverklaring*, Regioplan publicatienr. 16008.
- Lambrecht, N., Vos, de M., Cloot. 2016 van de I., *Arbeidsmarkt integratie van vluchtelingen: de klok tikt*, Itinera, 2 november.
- Lange T. de. 2016. De toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers, asielstatushouders en uitgeprocedeerden, *NJB* 2016 nr. 3.
- Lange T. de. 2016. *Wezenlijk Nederlands Belang. De toelating tot Nederland van ondernemers van buiten de EU*. WLP.
- Lange T. de. Oostrom. H. & Krop P.J. 2016. 'Arbeidsmigratie', in: *Nederlands Migratierecht* red. K. Zwaan, BJU.

Lange, T. de. & Rijken C. 2016. 'Asielzoeker kan eerder aan de slag', *Opinie De Volkskrant* 12 januari.

Lange, T. de, 2012. 'Kroniek Arbeidsmigratie', *Asiel & Migrantenrecht* 2012/9.

Lange, T. de, 2011. 'Kroniek Arbeidsmigratie', *Asiel & Migrantenrecht* 2011/9.

Lange, T. de. 2007. *Staat, markt en migratie, de regulering van arbeidsmigratie naar Nederland 1945-2006*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Lemaître, G. 2010. The integration of immigrants into the Labour Market: the Case of Sweden 2007, OECD, aangehaald door Wiesbrock, 2010.

Lewis H. and Waite L. 2015. 'Asylum, Immigration Restrictions and Exploitation: Hyper-precarity as a lens for understanding and tackling forced labour', *Anti-Trafficking Review*, issue 5, 2015, pp. 49–67.

Long, K. & S. Rosengaertner. 2016. *Protection through mobility. Opening Labor and Study Migration Channels to Refugees MPI* 2016'.

Mascini, P., Fermin, A. en Snick, H. 2009 , Burundese asielzoekers in Nederland, Een strategische casestudy naar transnationalisme, in: *Sociologie* 5, nr. 3, p. 430-452.

Most, S. van der, 'Experimenteren met de bijstand', *VNG Magazine* Nummer 1, 2017.

OECD. 2016 *Making integration work. Refugees and others in need of protection*.

O'Connell Davidson. J. 2013. 'Troubling freedom: migration, debt, and modern slavery' *Migration Studies* no. 2: 176-195.

Pascouau. Y. 2013, *Intra-EU mobility: the 'second building block' of EU labour migration policy*, European Policy Centre Issue Paper no. 74.

Reneman M. 2016. 'Spanning met het Europese recht', *Asiel&Migrantenrecht* 2016, nr. 6/7.

Rozema N., ten Veldhuis D., Zoetendaal G. & van Opdorp S. 2016., *Hoe kijken vluchtelingen aan tegen het verrichten van vrijwilligerswerk? Een verkennend kwalitatief onderzoek onder asielzoekers en statushouders in de opvang*, Labyrinth onderzoek en advies, September 2016.

Slingenberg, L. 2014. 'Asylum seekers' access to employment: Tensions with human rights obligations in the recast of the directive on reception conditions for asylum seekers', in: *The Common European Asylum System and human rights: enhancing*

protection in times of emergencies, Claudio Matera and Amanda Taylor (eds.), Cleer Working papers 2014/7.

Sociaal Economische Raad. 2016, *De arbeidsparticipatie van vergunninghouders: Signalering "Nieuwe wegen naar een meer succesvolle arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen"*, 8 december.

Sol, C.C.A.M., & Kok. K. 2014. *Fit or unfit', Theorie en praktijk van re-integratie*, Universiteit van Amsterdam, RVO 11.

Sondaal, H. 2016. 'Geef vreemdeling een woning in een regio waar werk is', *Financieel Dagblad* 14 september 2016.

Tilly, Ch. & Ch. Tilly. 1998 *Work under capitalism*. New Perspectives in Sociology. International Review of Social History 45. pp. 111-130.

VluchtelingenWerk Nederland. 2014. *Integratiebarometer 2014, Een onderzoek naar de integratie van vluchtelingen in Nederland*. Aranea Grafimedia.

Volkskrant. 2016. 'Asielzoekers weigeren werk door eigen bijdrage opvang'. 11 November 2016.

Vonk G. 2014. 'Repressive Welfare States: The Spiral of Obligations and Sanctions in Social Security', in *European Journal of Social Security*, 16 (2014), no. 3.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. 1989. *Allochtonen beleid*, Den Haag..

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid/ WODC/SCP. 2015. 'Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten', *Policy Brief 4*. Den Haag.

Wets, J. & Rea, A. 2015. *The long and winding road to employment. An analysis of the labour market careers of asylum seekers and refugees in Belgium*. Academia Press.

Wiesbrock, A. 2010. *Legal Migration to the European Union. Ten years after Tampere*, Leiden: Nijhoff.

Zwaan K. e.a. 2016. *Nederlands migratierecht*, Nijmegen: Centrum voor Migratierecht 2016.

Bijlagen

Bijlage 1: Deelvragen in het onderzoek

A. Factoren

1. Wat is er bekend over hoe de groep vluchtelingen in ons land er feitelijk uit ziet (asielzoekers, statushouder, leeftijd, geslacht, opleiding, land van herkomst),
2. Welke rol spelen verschillende actoren bij de toegang tot de arbeidsmarkt van vluchtelingen, zowel publiek (Rijk, COA, provincies, gemeenten), als privaat (Vluchtelingenwerk, uitzendbureaus, civil society)?
3. Wat is de bestaande wet- en regelgeving (Europees, landelijk, gemeentelijk) t.a.v. toegang tot de arbeidsmarkt (inclusief vrijwilligerswerk, stages en betaald werk in loondienst en als zelfstandige) van vluchtelingen. Welke belemmeringen kunnen er in wet- en regelgeving worden geconstateerd? Welke ruimte biedt wet- en regelgeving?
4. Hoe verloopt de validering van in het buitenland behaalde diploma's?
5. Wat is de bestaande wet- en regelgeving (Europees, landelijk, gemeentelijk) t.a.v. inburgering en verblijf voor onbepaalde duur voor statushouders? Welke belemmeringen kunnen er in wet- en regelgeving worden geconstateerd? Welke ruimte biedt wet- en regelgeving?
6. Welke overige (praktische) belemmeringen voor de toegang tot de arbeidsmarkt kunnen worden gesignaleerd? (Denk aan factoren zoals huisvesting, scholing, aanbod van werk, cultuur)

B. Lessen

1. Welke lessen t.a.v. economische integratie kunnen er getrokken worden uit het verleden met eerdere vluchtelingenstromen?
2. Welke lessen kunnen er getrokken worden uit andere landen in Europa (bv. Duitsland, Zweden en/of België) ten aanzien van de economische integratie van vluchtelingen? Voor zover mogelijk worden hiervoor vragen A1 t/m A6 ook met betrekking tot deze landen beantwoordt met een focus op de lessen die hieruit getrokken kunnen worden.
3. Welke lessen kunnen er getrokken worden uit de (re-)integratie en arbeidsmarktafwerking van niet-vluchtelingengroepen in ons land (bv. de '*work first*' benadering)?

C. Risico's

1. In hoeverre is de kans op verdringing op de arbeidsmarkt door de komst van vluchtelingen reëel?

2. In hoeverre is de kans op misbruik van de asielprocedure bij versoepelde toegang tot de arbeidsmarkt reëel?
3. Wat zijn risico's van misbruik van vluchtelingen op de arbeidsmarkt?

D. Oplossingen

1. Welke oplossingsrichtingen leveren A, B & C op?
2. In hoeverre lossen de geformuleerde oplossingsrichtingen de gesignaleerde knelpunten voldoende op?
3. Wat is nodig om de oplossingen te realiseren?

Bijlage 2: Geraadpleegde deskundigen

Dr. mr. Hans Bosselaar (VU)

Prof. dr. Catharina Calleman (Örebro University Stockholm)

Prof. dr. Godfried Engbersen (WRR/EUR)

Prof. dr. mr. Kees Groenendijk (emeritus, Radboud Universiteit)

Prof. dr. mr. Mijke Houwerzijl (UvT)

Prof. dr. Pierre Koning (VU/Universiteit Leiden)

Prof. dr. Annette Schrauwen (UvA)

Dr. mr. Lieneke Slingenberg (VU)

Prof. dr. mr. Gijs Vonk (RUG)

Mr. Tamar de Waal (UvA)

Prof. dr. mr. Mies Westerveld (UvA)

Bijlage 3: Geïnterviewde, geraadpleegde en bezochte organisaties

Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
CoMensha

EMN België
EMN Nederland
Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel, IND

Fair Work
Federatie Nederlandse Vakbeweging

Gemeente Amsterdam
Gemeente Eindhoven
Gemeente Tilburg
Gemeente Westland

Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Pharos

Randstad Uitzendbureau

Refugee Company
Refugee Start Force
Refugee Task Force

Sociaal Economische Raad

Triodos Bank

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Universitair Asiel Fonds.

Vitras Nieuwegein
VluchtelingenWerk Nederland

In het maatschappelijk debat over de integratie van vluchtelingen voegt “Van azc naar een baan” een juridische dimensie toe. Deze studie is bedoeld voor een ieder die wil weten hoe de arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen geregeld is. De Nederlandse regelgeving blijkt niet altijd in overeenstemming te zijn met Europees recht en de regelgeving en de uitvoering daarvan in de praktijk werken integratie soms zelfs tegen. In deze studie worden risico’s en belemmeringen van snelle toeleiding naar de arbeidsmarkt geïnventariseerd en lessen getrokken uit andere landen, het verleden en de re-integratie. Met de aanbevelingen aan het slot van deze studie hopen de onderzoekers een bijdrage te leveren aan het verbeteren van het traject van azc naar een baan.

Tesseltje de Lange is senior onderzoeker en universitair docent bestuurs- en migratierecht aan de Universiteit van Amsterdam en de Universiteit van Tilburg

Elles Besselsen was onderzoeker migratierecht aan de Universiteit van Amsterdam en is nu advocaat bij De Vreede Advocaten te Amsterdam.

Soumaya Rahouti was junior onderzoeker migratierecht aan de Universiteit van Amsterdam en ze doet de Master Staats-en Bestuursrecht aan de Universiteit van Tilburg.

Conny Rijken is hoogleraar human trafficking and globalisation aan de Universiteit van Tilburg.

 UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM