

# Nederlands integratiebeleid sinds 2014 beschouwd

Onderdeel van de brede literatuurstudie naar de beleidsontwikkelingen in Nederland en andere Europese landen sinds 2014 met betrekking tot de integratie van statushouders



Auteurs: Linda Bakker, Marjan de Gruijter, Iris Andriessen, Nikki Scholten, Gerlise van der Maas, Anneke Brock, Teuntje van Heese en Anna Jansma.

Datum: 27 november 2020



## Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>Ontwikkeling van Nederlands integratiebeleid sinds 2014</b>	<b>3</b>
<b>Heeft het Nederlandse integratiebeleid voor statushouders bereikt wat werd beoogd?</b>	<b>5</b>
<b>Witte vlekken in Nederlands integratiebeleid</b>	<b>8</b>
<b>Wat kan Nederland leren van andere Europese landen?</b>	<b>10</b>
<b>Impact van coronavirus op beleid statushouders</b>	<b>13</b>
<b>Literatuurlijst</b>	<b>14</b>



## Inleiding

Deze beschouwing is onderdeel van een brede literatuurstudie naar de beleidsontwikkelingen in Nederland en andere Europese landen sinds 2014 met betrekking tot de integratie van statushouders. Deze beschouwing is opgebouwd uit drie onderdelen. We starten met een beknopte uiteenzetting van de beleidsontwikkelingen in Nederland sinds 2014 met betrekking tot de integratie van statushouders (voor een uitgebreide weergave zie deel A van de literatuurstudie). Vervolgens reflecteren we op de gestelde doelen van het Nederlands integratiebeleid en in hoeverre is bereikt wat werd beoogd. We wijzen hierbij ook op de witte vlekken (delen die onderbelicht zijn) in het huidige integratiebeleid. Vervolgens formuleren we een aantal lessen die Nederland kan leren van andere Europese landen als het gaat over integratie van statushouders. Zie de brede literatuurstudie (deel B) voor een uitgebreide weergave van de beleidsontwikkelingen op dit vlak in de andere Europese landen (Zweden, Denemarken, Duitsland en Oostenrijk). We benoemen hier dat effectiviteitsonderzoek ten aanzien van de integratie van deze specifieke groep, statushouders, zeer schaars is. Dit maakt dat we geen uitspraken kunnen doen over de effectiviteit van het Nederlandse beleid ten opzichte van de andere Europese landen, of andersom. De geformuleerde lessen vanuit andere Europese landen zijn dan ook gebaseerd op een inschatting van werkzame elementen die mogelijk ook in de Nederlandse context kansrijk zijn, en dus niet op aangetoonde effectiviteit. We sluiten de beschouwing af met een korte reflectie op de impact van het coronavirus op het beleid voor statushouders.

## Ontwikkeling van Nederlands integratiebeleid sinds 2014

Nederland kent, net als diverse andere West-Europese landen, sinds eind jaren 90 een integratiebeleid. Deze kreeg vorm in de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN 1998-2006) en werd opgevolgd door de Wet Inburgering 2007 en Wet Inburgering 2013. Momenteel wordt gewerkt aan een nieuwe Wet Inburgering die per 1 juli 2021 wordt ingevoerd. Hoewel de focus van de verschillende wetten enigszins varieert, blijft het algemene doel **dat de nieuwkomer zichzelf kan redden in de maatschappij en volwaardig kan functioneren in de Nederlandse samenleving**. De kritiek op deze invulling van het beleid is dat het vooral uitgaat van de inspanningen die de nieuwkomer moet doen om onderdeel te worden van de samenleving. Dit is veelal een perspectief van assimilatie, waar integratie van twee kanten zou moeten komen (Ghorashi, 2006).

In alle Europese landen zien we dat inburgering en integratie van nieuwkomers een politiek gevoelig thema is. Het is een belangrijk onderwerp in verkiezingstijd en er bestaat veel maatschappelijk debat over de positie van nieuwkomers in de samenleving. Gezien de relatie tussen politiek en beleid komt dit tot uiting in de invulling van het integratiebeleid. In Denemarken uit zich dit in de genoemde paradigma verandering met de focus op tijdelijkheid en terugkeer. Dit beleid geeft een duidelijk signaal aan de samenleving dat nieuwkomers niet in Denemarken zijn om te blijven. In Nederland kwam het maatschappelijke/politieke debat tot uiting in het adagium van de eigen verantwoordelijkheid. Waarbij niet de overheid of ook de samenleving, maar enkel en alleen de inburgeraar de verantwoordelijkheid heeft in te burgeren in de samenleving.

Dit werd zichtbaar in de drie pijlers van de WI2013: eigen verantwoordelijkheid, resultaatsverplichting (inclusief verblijfsrechtelijke sancties) en marktwerking (Blom et al., 2018; CPB, 2020a). Inburgeraars moesten zelf op zoek gaan naar een cursusaanbieder en via het sociaal leenstelsel konden zij geld lenen voor de cursus en het afleggen van het examen. Zij hoefden deze lening niet terug te betalen als zij binnen drie jaar zouden inburgeren (SER, 2016). Uit de evaluatie van de WI2013 bleek dat deze wet een effectieve inburgering belemmert. De belangrijkste conclusies zijn 1) dat het inburgeringsstelsel samenhang mist en op zichzelf staat; 2) dat eigen verantwoordelijkheid voor een grote groep



inburgeraars niet realistisch is; 3) dat er te weinig prikkels zijn voor taalaanbieders voor het leveren van maatwerk en hoge kwaliteit; 4) en dat de resultaatverplichting haar doel voorbij schiet (Blom et al. 2018).

De Wet Inburgering 2013 is ten opzichte van de Wet Inburgering 2017 (hierna: WI2017) uitgebreid met een verplicht participatieverklaringstraject voor alle nieuwkomers en gezinsmigranten. Het ondertekenen van de participatieverklaring is een verplicht onderdeel van het inburgeringsexamen (SER, 2016). Volgens de SER (2016) tonen nieuwkomers hiermee hun betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving en hun bereidheid om daar actief aan bij te dragen. Daarnaast is in de wijziging van de Wet inburgering vastgelegd, dat gemeenten nieuwkomers maatschappelijke begeleiding gaan aanbieden. Het doel is om inburgeraars en hun gezinsleden zo snel als mogelijk wegwijz te maken in de woonplaats en de Nederlandse samenleving (SER, 2016).

#### *Landelijke beleidswijzigingen als gevolg van verhoogde instroom 2015: vroege start en versnelde participatie*

In reactie op de verhoogde instroom in 2015 verscheen de policy-brief *Geen tijd verliezen* (Engbersen et al. 2015). Wetenschappers van de WRR, het SCP, het WODC en de EUR doen, op basis van lessen uit verleden, een aantal aanbevelingen voor het bespoedigen van de integratie van statushouders. Ze pleiten onder andere voor het terugbrengen van de regie op inburgering naar de gemeenten (in plaats van de eigen verantwoordelijkheid bij de inburgeraar en de marktwerking van taalaanbod); het beter benutten van de periode van verblijf in het opvangcentrum; het bespoedigen van het huisvestingsproces en focus op een parallelle aanpak waarbij leren (taal en/of opleiding) en werken worden gecombineerd (dit in plaats van de gefaseerde aanpak onder de WI2013 waarbij vaak pas na afronding van de inburgering vormen van participatie worden overwogen).

Het ministerie van SZW heeft naar aanleiding van de verhoogde instroom de Voorinburgering geïntensiveerd en de mogelijkheden voor activiteiten tijdens de opvangperiode verruimd om zo de wachttijd beter te benutten. Ook is geëxperimenteerd met een pilot kansrijke koppeling (screenen en matchen) waarbij rekening wordt gehouden met de kennis en ervaring van statushouders bij koppeling aan een gemeente. Ook zijn diverse (tijdelijke) maatregelen getroffen om het huisvestingsproces te bespoedigen zoals het gemeentelijk versnellingsarrangement (GVA).

In het regeerakkoord van 2017 staat het beleid omtrent integratie beschreven als: *“Wie mag blijven, moet snel meedoen. Wie niet mag blijven, moet snel vertrekken.”* Het streven is om een flexibel en efficiënt asielsysteem in te richten met directe focus op integratie en participatie voor kansrijke statushouders.

#### *Lokale beleidswijzigingen als gevolg van verhoogde instroom 2015*

Met name gemeenten hebben beleid ontwikkeld voor de bevordering van integratie van statushouders, vooral op het terrein van de arbeidstoeleiding. De monitor van KIS laat zien dat inmiddels bijna alle gemeenten (een vorm van) aanvullend beleid hebben ontwikkeld ten behoeve van statushouders (Razenberg & De Gruijter, 2020). Zo zijn er in 93% van de gemeenten werkervaringsplekken en vrijwilligerswerk voor statushouders en in (ruim) 80% van de gemeenten worden trainingen in werknemersvaardigheden, leer-werktrajecten, taalmaatjes, extra taallessen en een uitgebreide intake aangeboden voor statushouders. Gemeenten zijn overgestapt van een volgtijdelijke aanpak - eerst de taal leren en dan oriëntatie op werken - op het tegelijkertijd inzetten van taal en werk. Concreet betekent dit dat in de meeste gemeenten de arbeidstoeleiding direct start als een statushouder zich in de gemeente vestigt. Wat de arbeidstoeleiding in gemeenten behelst, is in de praktijk heel divers. Wel zijn er een aantal werkzame elementen te onderscheiden: een intensief aanbod (met een combinatie van taal leren en vorm van participatie), intensieve



begeleiding (door dedicated klantmanagers met een kleinere caseload), maatwerk (passend bij de kenmerken van de persoon en de ontwikkelfase) en binding met werkgevers (en/of onderwijsinstellingen) waardoor stages en werkervaringsplekken kunnen worden gerealiseerd. Naast de diversiteit in de aanpakken valt op dat arbeidstoeleidingsaanbod gericht op een combinatie van leren en werken zich in veel gemeenten vooral richt op een betrekkelijk kleine groep 'arbeidsfitte' statushouders. Laaggeletterden, personen met ernstige gezondheidsproblemen en vrouwen met zorgtaken die zich niet eerder hebben georiënteerd op werk, worden veel minder (intensief) ondersteund bij het vinden van hun weg naar de arbeidsmarkt (KIS 2019; 2020). De arbeidstoeleiding is sterk gericht op een snelle uitstroom naar werk. Er is nog geen zicht op de (arbeids)positie van statushouders op de langere termijn.

### Heeft het Nederlandse integratiebeleid voor statushouders bereikt wat werd beoogd?

We reflecteren in onderstaande paragrafen op de overwegingen en doelen van het Nederlands integratiebeleid sinds 2014. We zetten ze nog even op een rij:

- Een flexibel en efficiënt asielsysteem verkort naar verwachting de wachttijd tijdens de asielprocedure en versnelt daarmee de participatie van statushouders;
- Het zinvol benutten van de wachttijd in het azc versnelt naar verwachting de participatie van statushouders;
- Snelle huisvesting van statushouders in gemeenten na verkrijgen van een verblijfsvergunning draagt naar verwachting bij aan de participatie van statushouders;
- Huisvesting in een passende regio (qua arbeidsmarktkansen) draagt naar verwachting bij aan de participatie van statushouders;
- Inburgeringsbeleid draagt bij aan de integratie en participatie van statushouders;
- Lokale integrale aanpak voor statushouders (waarbij onder andere inburgering en participatie worden gecombineerd) dragen bij aan snelle activering en participatie van statushouders;
- Maatschappelijke begeleiding draagt bij aan participatie van statushouders.

Tot slot noemen we een aantal witte vlekken in het huidige integratiebeleid. Dit zijn aspecten waar slechts beperkt of geen aandacht voor is in de expliciete beleidsvorming over integratie van statushouders.

#### *Nog geen flexibel en efficiënt asielsysteem*

Door onder andere interne problemen en personeelstekort bij de IND zijn het afgelopen jaar steeds meer asielverzoeken niet binnen de wettelijke termijn van 6 maanden afgerond. De wachttijden voor het verkrijgen van een vergunning lopen hierdoor op (Huitink et al. 2020). Naar aanleiding van het onderzoek heeft de IND maatregelen aangekondigd om de doorlooptijden en wachttijden te verkorten. Er zijn niet alleen wachttijden in de asielprocedure, maar ook na statusverlening; statushouders wachten vaak nog geruime tijd in de centrale opvang totdat zij daadwerkelijk naar een woning in de gemeente kunnen verhuizen. Uit onderzoek is bekend dat een lange wachttijd in het azc een negatief effect heeft op de integratiekansen op de lange termijn (Klaver, 2016, Ghorashi, 2017, Bakker et al., 2014)<sup>1</sup>. Hainmueller et al (2016) tonen in Zwitserland aan dat elk extra jaar verblijf in de asielopvang de kans op werk met 4 tot 5 % vermindert.

---

<sup>1</sup> Deze onderzoeken hebben betrekking op wachttijd in de opvang in de periode vóór 2014.



### *Belang van zinvolle invulling van wachttijd in opvangcentrum voor integratie op langere termijn nog onduidelijk*

In Nederland is nog geen onderzoek gedaan naar de impact van het creëren van mogelijkheden voor het ondernemen van activiteiten tijdens het verblijf in de opvang op integratie en participatie van statushouders op de langere termijn. Het is dan ook nog niet mogelijk om uitspraken te doen over de waarde van het ingezette beleid in 2016, de intensivering van de Voorinburgering en de verruiming van de mogelijkheden om vrijwilligerswerk te doen. In Duitsland is wel aangetoond dat de mogelijkheden om tijdens de asielprocedure te werken vooral minder psychische gezondheidsproblemen geeft wat van groot belang is voor succesvolle arbeidsmarktparticipatie (Kosyakova & Brenzel, 2020).

### *Huisvesting en kansrijke koppeling van statushouders moeizaam*

Uitplaatsing van statushouders naar een gemeente binnen de gestelde 10 weken was zeker in de periode 2015-2016 met de verhoogde instroom niet mogelijk door een groot tekort aan passende huisvesting. Terugkijkend zien we dat er in deze periode diverse *tijdelijke* maatregelen zijn getroffen. Deze gaven gemeenten de mogelijkheid om creatief om te gaan met de huisvesting van statushouders (bijvoorbeeld in scholen of kantoren). Echter, deze maatregelen bieden geen *permanente* oplossing voor het structurele probleem van een tekort aan betaalbare passende huisvesting voor deze (en ook andere) groep(en). De piek in de asielinstroom heeft wel een impuls gegeven aan het denken over aanvullende en andere vormen van huisvesting (Beuzenberg en Wassenberg 2017).

Een ander aandachtspunt in het beleid ten aanzien van de huisvesting van statushouders was de koppeling aan een gemeente met een passend arbeidsmarktperspectief (kansrijke koppeling) als alternatief voor het spreidingsbeleid. De meeste andere Europese landen in onze vergelijking hebben, net als Nederland, ook een spreidingsbeleid. Dit zou segregatie voorkomen en bovendien draagvlak creëren in de samenleving voor de opvang van statushouders in gemeenten (naar draagkracht). Bovendien mogen statushouders in Duitsland de eerste drie jaar na plaatsing niet verhuizen. Ook in Zweden en Denemarken zijn er restricties aan de mogelijkheid om te verhuizen. Dit heeft grote gevolgen voor de arbeidsmarktparticipatie van statushouders. Zo worden ze gedwongen om in economisch zwakkere gebieden te blijven wonen, waar zij niet aan het werk komen. In Nederland mogen statushouders na uitplaatsing wel verhuizen, hoewel het gebrek aan betaalbare (sociale) huurwoningen daarbij belemmerend kan werken. Uit internationaal onderzoek (in VS en Zwitserland) volgt dat toewijzing van een statushouder aan een gemeente op basis van een algoritme de kans op arbeidsmarktparticipatie vergroot (ten opzichte van randomtoewijzing op grond van het spreidingsbeleid). Gerritsen et al. (2018) zien potentie in deze manier van toewijzen voor Nederland. Uit evaluatieonderzoek van de pilot kansrijke koppeling (Sax et al., 2019) blijkt dat de uitvoering van de kansrijke koppeling weerbarstig is omdat het op gespannen voet staat met de taakstelling die gemeenten hebben. Regievoerders (die de koppelingen maken) moeten de regioadviezen afwegen tegen de taakstelling van gemeenten. De taakstelling kan zodoende leiden tot het niet opvolgen van het regioadvies. Bovendien blijkt het lastig een gedegen regioadvies te geven omdat kwalitatief goede arbeidsmarktinformatie over regio's niet beschikbaar is. Dit maakt het regioadvies kwetsbaar omdat het sterk afhankelijk is van de inschatting en kennis van de programmabegeleider zowel over de statushouder als van de arbeidsmarktkansen in de regio's.

Meer beschouwend in de bredere context van het Nederlandse integratiebeleid, noemen we hier dat het centrale plaatsingsbeleid op gespannen voet staat met de decentrale uitvoering van inburgering en participatie van statushouders. Zeker onder de nieuwe Wet inburgering waar de regie op inburgering weer bij gemeenten komt te liggen is de centraal georganiseerde plaatsing een knelpunt. Een passende koppeling is cruciaal voor succesvolle inburgering



en participatie, maar juist hier hebben gemeenten geen invloed op. De taakstelling en beschikbare woningvoorraad zijn leidend bij de koppeling.

#### *Inburgering draagt bij aan integratie, maar schiet te kort voor ontheven inburgeraars*

Het belang van inburgering voor volwaardige participatie in de samenleving wordt breed gedragen in de samenleving. Het slagingspercentage is al een aantal jaren stabiel (rond de 60%). De overgrote meerderheid van de statushouders doet inburgeringsexamen op A2 niveau, dat niet altijd voldoende is voor succesvolle (arbeids)participatie. Het is niet bekend of, en in hoeverre het inburgeren op een hoger taalniveau leidt tot een hogere arbeidsparticipatie. Wel is bekend dat een hoger taalniveau is vereist voor instroom in (hoger) beroepsonderwijs en dat een Nederlandse startkwalificatie de beste kansen biedt op werk. Statushouders die een ontheffing kregen (en dat is een behoorlijke groep, 10% van het totaal van inburgeringsplichtigen) hebben een duidelijke achterstand in de taalbeheersing. Dit zijn bovendien vaak ouderen en laagopgeleiden, die vanwege deze persoonskenmerken de taal al minder goed beheersen. De ontheffing voor de inburgering versterkt deze achterstandspositie. In dit licht is het bemoedigend dat de nieuwe Wet inburgering (2021) geen ontheffing meer kent waardoor deze groep inburgeraars hopelijk ook een passend inburgeringsaanbod krijgt dat bijdraagt aan hun participatiekansen in de maatschappij.

#### *Integrale aanpak statushouders lijken op lokaal niveau vruchten af te werpen*

Diverse lokaal ingezette aanpakken statushouders in gemeenten zijn in de afgelopen periode geëvalueerd. Voor een aantal van deze aanpakken is ook de uitstroom naar opleiding of werk in kaart gebracht. Over het algemeen blijkt dat een jaar tot anderhalf jaar na statusverlening ongeveer een derde van de deelnemers aan deze trajecten uitstroomt naar betaald werk. Het is echter vaak niet bekend of de uitstroom naar werk uit deze trajecten duurzaam is en/of passend bij het niveau en de belangstelling van statushouders. Voor trajecten specifiek gericht op toeleiding naar een opleiding blijkt de uitstroom naar onderwijs ook substantieel.

Deze bevindingen op lokaal niveau zijn bemoedigend voor de werking van een integrale aanpak voor statushouders die gericht is op snelle activering en participatie van statushouders. Deze lokale effecten werken echter nog niet door op landelijk niveau. Dit sterkt daarom de ambitie van de nieuwe Wet inburgering (2021) om een dergelijke integrale aanpak in alle gemeentes te ontwikkelen en daarmee voor alle statushouders beschikbaar te maken. Kritische noot hierbij is wel dat de nieuwe Wet inburgering deze integrale aanpak wel ambieert en faciliteert door de regie op inburgering bij gemeenten te leggen, maar dit niet heeft verankerd in de wet. De rechten en plichten verbonden aan de Wet inburgering en de Participatiewet bestaan naast elkaar. Het inzetten van integraal beleid is hiermee dus wel mogelijk, maar niet noodzakelijk of verplicht. Naar verwachting blijft de sterke lokale variatie als het gaat om de beschikbaarheid van passende integrale trajecten die toeleiden naar werk of opleiding bestaan en daarmee ook kansenongelijkheid voor statushouders afhankelijk van de gemeente waar deze woonachtig is.

#### *Het belang van maatschappelijke begeleiding wordt breed gedragen, effectiviteitsonderzoek ontbreekt*

In tegenstelling tot andere Europese landen hebben statushouders in Nederland wettelijk recht op maatschappelijke begeleiding. Het belang van de maatschappelijke begeleiding en de toegevoegde waarde wordt breed gedragen onder statushouders, maatschappelijke begeleiders en gemeenten, zo blijkt uit recentelijk onderzoek (Van der Linden en Dagevos, 2019; Meijer et al., 2020). Maatschappelijk begeleiders vullen veel gaten op in het systeem die eerder zijn





ontstaan en problemen voor de statushouder (kunnen) veroorzaken. Dit uit zich in verschillende facetten: van het op orde houden van de financiële situatie, tot aan de weg vinden in de Nederlandse maatschappij en het hebben van een onafhankelijk vertrouwenspersoon. Daarnaast kan de inzet van lokaal gewortelde vrijwilligers een positief effect hebben op het lokale draagvlak voor statushouders in de gemeente. De maatschappelijke begeleiders kunnen statushouders in contact brengen met hun eigen lokale netwerk en sociale contacten, maar zijn in hun betrokkenheid ook ambassadeurs voor de statushouders. Maatschappelijke begeleiders kunnen een brug vormen tussen statushouders en de lokale gemeenschap en spelen daarmee een belangrijke rol ter bevordering van hun maatschappelijke participatie. De effectiviteit van de inzet van maatschappelijke begeleiding op integratie en participatie van statushouders op de lange termijn is onbekend.

## Witte vlekken in Nederlands integratiebeleid

### *Aandacht voor specifiek gezondheidsbeleid*

In zowel Nederland als de andere Europese landen bestaat weinig beleid ter bevordering van de gezondheid van statushouders. De achterliggende beleidsaansname hierbij is mogelijk dat het algemene gezondheidsbeleid voor alle burgers toereikend is. In alle landen constateren we vergelijkbare barrières als het gaat om de toegang tot of effectiviteit van de gezondheidszorg voor statushouders: taalachterstand en gebrek aan tolken (of vergoeding van hun inzet) werkt belemmerend. Cultuurverschillen manifesteren zich in alle geledingen van de gezondheidszorg. Een tekort aan gespecialiseerd, cultuursensitief aanbod, bijvoorbeeld rondom PTSS of traumaverwerking wordt in alle landen geconstateerd en geadresseerd in specifieke, veelal lokale of kleinschalige programma's of trajecten. Dit bemoeilijkt het verankeren van deze gespecialiseerde kennis en kunde in regulier beleid van zorginstellingen.

In het huidige Nederlandse inburgeringsstelsel kan op medische grond ontheffing van de inburgeringsplicht worden aangevraagd. Deze ontheffing wordt door de strenge criteria echter weinig aangevraagd en ook niet vaak toegekend. Vermoedelijk krijgen statushouders met gezondheidsklachten nu vaak een ontheffing op basis van geleverde inspanning - een route naar ontheffing die als haalbaarder en kansrijker wordt gezien - waardoor onderliggende gezondheidsproblemen onzichtbaar blijven (Razenberg & Asmoredjo, 2019). Als een ontheffing van de inburgeringsplicht wordt toegekend, dan kan ook geen aanspraak meer worden gemaakt op de lening om de taal te leren, terwijl juist voor deze groep taal zo belangrijk is om de weg binnen het Nederlandse zorgsysteem te vinden. Bovendien vormt het een ernstige belemmering voor de participatiemogelijkheden, niet alleen opleiding of werk, maar deelname aan het sociale verkeer en de samenleving als geheel. Specifiek gezondheidsbeleid voor statushouders, gericht op de toegankelijkheid van gezondheidszorg kan hierin mogelijk een verschil maken en de participatie ten goede komen.

### *Aandacht voor specifiek onderwijsbeleid*

Statushouders onder de 30 jaar hebben recht op studiefinanciering en daarmee zou de toegang tot het onderwijssysteem geborgd moeten zijn. In de praktijk zijn er diverse belemmeringen. Studiefinanciering is voor statushouders met een gezin, en/of zorgtaken onvoldoende om van rond te komen, waardoor men afziet van studeren. Voor statushouders boven de 30 jaar (die geen recht meer hebben op studiefinanciering) is het in zes op de tien gemeenten onder (strenge) voorwaarden toegestaan om te studeren met behoud van uitkering. In de praktijk lijkt dit niet vaak voor te komen. Naast financiële overwegingen en risico's zijn het taalniveau en het ontbreken van relevante





(studie)vaardigheden belemmeringen bij de toegang tot (beroeps)opleidingen. Het toegankelijk en passend maken van het onderwijs voor statushouders leunt in Nederland vooral op initiatieven van onderwijsinstellingen, soms in samenwerking met gemeenten, zoals de ontwikkeling van schakeltrajecten. In deze trajecten leren deelnemers de Nederlandse taal, werken aan deficiënties en ontwikkelen studievaardigheden die passen bij de Nederlandse onderwijscultuur. Schakeltrajecten zijn echter niet overal inzetbaar of beschikbaar. Het is daarmee zeer afhankelijk van de gemeente of regio waar de statushouder woont in hoeverre hier gebruik van kan worden gemaakt. Dit terwijl onderwijs een belangrijke stap is om de positie van statushouders op de arbeidsmarkt en in de samenleving te verbeteren. Specifiek onderwijsbeleid voor statushouders kan de participatie van statushouders dan ook ten goede komen.

#### *Aandacht voor de participatie van vrouwen*

In alle onderzochte landen blijkt een groot verschil in de arbeidsmarktdeelname van mannelijke en vrouwelijke statushouders. Waarbij de participatie van mannen veel hoger is. We benoemen dit expliciet omdat het aangeeft dat deze 'gendergap' blijkbaar zeer hardnekkig is. Volgens het aloude kostwinnersmodel zijn mannen vaker het object van beleid en programma's ten behoeve van arbeidsmarktdeelname. Bovendien komen mannen vaker eerder aan in het ontvangstland, vrouw en eventuele kinderen volgen wat later. De man is dan al bezig met het integratieproces en in beeld van de overheid. Vrouwen, zeker (jonge) moeders, ervaren praktische (zoals kinderopvang) maar ook culturele barrières (traditionele rolpatronen toegeschreven) voor arbeidsdeelname. Omdat vrouwelijke statushouders hierdoor vaker dan mannen worden gezien als personen met een lange afstand tot de arbeidsmarkt, krijgen zij minder ondersteuning bij arbeidstoeleiding, terwijl zij dit - gegeven die afstand - hard(er) nodig hebben (de Gruijter & Razenberg, 2019).

#### *De huidige groep inburgeraars (tot 1 januari 2022)*

Uit de evaluatie van de Wet Inburgering 2013 blijkt dat het inburgeringsstelsel onvoldoende aansluit bij de leefwereld en mogelijkheden van - delen van - de doelgroep, waardoor geen optimaal doelbereik plaatsvindt (Blom et.al., 2018). Het nieuwe inburgeringsstelsel, waarin meer synergie wordt beoogd tussen inburgering en participatie, bevat bouwstenen waarmee in belangrijke mate tegemoet lijkt te worden gekomen aan eerdere bezwaren. Nieuwe statushouders vallen vanaf 1 juli 2021 onder het nieuwe stelsel. Voor de huidige grote groep statushouders die nog bezig zijn met de inburgering of hiervan zijn ontheven, geldt dat zij mogelijk nadeel ondervinden als gevolg van de beperkingen van het inburgeringsstel. Een voorbeeld hiervan is de zogenaamde ELIP groep (Einde Lening Inburgeringsplicht), inburgeraars die nog niet hebben voldaan aan de inburgeringsplicht, die géén DUO lening meer ter beschikking hebben en van wie de inburgeringstermijn van 3 jaar (ook na verlenging) is verstreken. Ondanks dat er in 2019 en 2020 bestuurlijke afspraken zijn gemaakt tussen het ministerie van SZW en de VNG om statushouders te ondersteunen en te activeren richting passend inburgeringsonderwijs<sup>2</sup>, zal naar verwachting een deel van deze statushouders buiten de boot vallen en niet kunnen profiteren van het aangekondigde nieuwe beleid.

---

<sup>2</sup> Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/02/14/bijlage-bestuurlijke-afspraken-szw-en-vng-extra-impuls-inburgering-'en-ondertussen'>.



## Wat kan Nederland leren van andere Europese landen?

Op basis van de literatuurverkenning in de genoemde Europese landen concluderen we dat er niet één gidsland is voor beleid ten behoeve van de integratie van statushouders. Het is in alle landen een politieke en taaie kwestie waarop beleid wordt ontwikkeld en verbeterd om de integratie van deze groep stap voor stap te bevorderen. Zoals gezegd is er nog weinig bekend over de effectiviteit van het beleid dat in de diverse Europese landen wordt ingezet. In onderstaande paragrafen schetsen we dan ook een aantal beleidsrichtingen uit de diverse Europese landen die mogelijk voor Nederland interessant kunnen zijn. We benadrukken hierbij dat de context in de Europese landen verschilt; zoals de inrichting van het zorgsysteem, beschikbaarheid van woningen en politieke context. Hierdoor kan de uitwerking van (vergelijkbaar) beleid in een andere context afwijkend zijn. De geschetste beleidsrichtingen zijn dan ook ter inspiratie voor Nederlandse beleidsmakers en, indien gewenst, om de toepasbaarheid en potentie hiervan in Nederland te onderzoeken.

### *Taal als middel voor participatie*

In de historie van het Nederlandse inburgeringsbeleid is het belang van taal sterk ingebakken. Beheersing van de Nederlandse taal is immers van belang voor participatie op de arbeidsmarkt en in de samenleving, zoals voor contacten met huisarts, leerkrachten, burens en vrienden. De veronderstelling is dat taal een *voorwaarde* is voor deelname aan en participatie in de samenleving. Dit is dan ook de reden dat het inburgeringsbeleid in Nederland in de eerste instantie gericht is op taalbeheersing. Het lijkt paradoxaal, maar deze voorwaardelijkheid van taalbeheersing is een barrière gebleken voor participatie. Met andere woorden; statushouders dienen eerst een bepaald taalniveau te bereiken voordat ze aan activiteiten kunnen deelnemen in de samenleving. Taalbeheersing is zo een doel op zich geworden. Zelfs voor het doen van vrijwilligerswerk in Nederland wordt een bepaald taalniveau gevraagd van statushouders, waardoor deelname aan dergelijke activiteiten wordt bemoeilijkt. In andere Europese landen, zoals Zweden, waar het inburgeringsbeleid meer gericht is op participatie, is taal geen voorwaarde voor inburgering. In deze landen is taal een middel om tot het doel van participeren te komen. De vicieuze cirkel van eerst taal dan werk wordt doorbroken door het besef dat taal geleerd wordt op de werkvloer en in interactie met de bevolking.

### *Taal/inburgeringsonderwijs gratis en toegankelijk*

In alle onderzochte Europese landen zijn inburgeringsprogramma's ontwikkeld, die in de meeste landen gratis door de overheid worden aangeboden. In Zweden is er bovendien voor deelnemers aan het introductieprogramma een uitkering die iets hoger is dan een bijstandsuitkering, wat een sterke impuls geeft om deel te nemen. In Duitsland, Oostenrijk en Denemarken is deelname aan inburgeringsprogramma's verplicht. In Zweden zijn er plannen om de sociale 'oriëntatiecursus' die in gemeenten aan statushouders wordt aangeboden, verplicht te gaan stellen. En hoewel in Nederland deelname aan inburgeringslessen niet verplicht is, maken in de praktijk statushouders gebruik van dit aanbod om aan de inburgeringsplicht te voldoen. Nederland is het enige land dat een *resultaatverplichting* heeft en bovendien een sociaal leenstelsel voor de financiering van de inburgering. Dat wil zeggen dat statushouders die niet tijdig aan de inburgeringsplicht voldoen een boete krijgen en bovendien de lening terug moeten betalen. Uit de evaluatie van de Wet inburgering 2013 blijkt dat deze boetes contraproductief werken. Ze stimuleren de voortgang van de inburgering niet, ze zorgen juist voor (extra) stress bij inburgeraars (Blom et al. 2018). Bovendien kan het aanvragen van de sociale lening in combinatie met de eigen verantwoordelijkheid om een taalschool te selecteren een drempel zijn om vroegtijdig te starten met de inburgering. Deze vorm van financiering in combinatie met de resultaatverplichting



maakt dat inburgeraars die niet binnen de termijn zijn ingeburgerd dubbel gesanctioneerd worden: ze krijgen een boete en hebben bovendien de lening uitgeput en dus geen middelen meer om taallessen te volgen om alsnog in te burgeren, met meer boetes/schulden tot gevolg (de zogenoemde ELIP groep). Het gratis en daarmee toegankelijk maken van taal- en inburgeringsonderwijs kan dergelijke stress en financiële problemen voorkomen en daarmee de integratie bespoedigen.

#### *Inburgering en participatie niet parallel, maar dual*

In Nederland is de ambitie om eerder te beginnen met de toeleiding naar werk of opleiding (en niet te wachten totdat de inburgering is afgerond) grotendeels gerealiseerd: op dit moment is veelal sprake van een parallelle aanpak, dat wil zeggen dat statushouders terwijl zij bezig zijn met de inburgering, ook ondersteuning krijgen bij de arbeidstoeleiding. In andere Europese landen, met name in Zweden en Denemarken worden *duale* trajecten ingezet; trajecten die niet alleen inzetten op het tegelijkertijd leren van de taal en arbeid, maar die hiervoor ook een geïntegreerd aanbod bieden aan *alle* statushouders. Dit vereist een goed netwerk en commitment van werkgevers. Financiële prikkels, zoals het breed inzetten van loonkostensubsidie of andere bonussen of premies, spelen hierbij een stimulerende rol. Onder de nieuwe Wet inburgering (2021) is ook in Nederland de ambitie om (meer) duale trajecten aan te bieden. Tot nu toe werden duale trajecten vooral ingezet voor een kleine groep arbeidsfitte statushouders. In Zweden en Denemarken zijn duale trajecten, werkervaringsplekken et cetera juist ook beschikbaar voor statushouders met een laag taalniveau of lage leerbaarheid. In Nederland komt deze groep naar verwachting terecht in de Z-route, die bedoeld is voor inburgeraars die een beperkt leervermogen hebben of die in hun eigen taal analfabeet zijn en voor wie de reguliere examenroute geen optie is. Het doel van de Z-route is zelfredzaamheid in de samenleving en het zo veel mogelijk beheersen van de taal teneinde te kunnen participeren op de arbeidsmarkt. Kritische noot hierbij is dat de Z-route het risico heeft om door gemeenten te worden ingezet als activeringstraject, maar niet als serieuze toeleiding naar betaald werk. Dit vraagt aandacht in de uitwerking en uitvoering van de Z-route.

#### *Beschikbaarheid van huisvesting statushouders op gespannen voet met kansen voor integratie voor statushouders*

Nederland kent, net als de meeste Europese landen in deze vergelijking, een spreidingsbeleid voor statushouders. Gemeenten huisvesten statushouders naar rato van het inwoneraantal. Doel is om de spreiding van statushouders te bevorderen om zo draagvlak te creëren of te behouden voor het opnemen van statushouders in gemeenten. In tegenstelling tot Nederland, wordt in andere landen expliciet(er) benoemd dat men via het spreidingsbeleid ook segregatie (door concentratie) wil voorkómen.

In alle in deze studie betrokken landen speelt de vraag hoe statushouders zo kunnen worden gevestigd, dat dit ook hun kansen op (arbeids)participatie ten goede komt. Dit is ook de achtergrond van de kansrijke koppeling ('screening en matching') in Nederland, waarin wordt geprobeerd om statushouders in arbeidsmarktregio's te plaatsen passend bij hun opleiding en/of werkervaring. In Zweden en Denemarken wordt naast getalsmatige spreiding, in het spreidingsbeleid ook rekening gehouden met kansen op werk of behoefte aan zorg. In de praktijk blijkt in alle landen dat de beschikbare woningvoorraad en nationaal of lokaal beleid rondom de toewijzing van (sociale) huurwoningen sterk medebepalend zijn voor de uitwerking van het spreidingsbeleid. Zo zijn statushouders in Oostenrijk door de sterke regulering van de sociale woningmarkt vooral aangewezen op de particuliere woonmarkt en wisselen in Nederland gemeenten onderling alleenstaande statushouders, of juist (grote) gezinnen uit, om zo een betere 'match' met de in de gemeente beschikbare woningtypen te kunnen realiseren. Kortom, schaarste en/of regulering van de woningmarkt in de betrokken landen



zorgen ervoor dat in de praktijk plaatsing in gemeenten niet primair is ingegeven door optimalisering van de kansen op integratie van statushouders.

#### *Aandacht voor aansluiting inburgering en instroom in (beroeps)opleidingen*

In alle onderzochte Europese landen kunnen meerderjarige statushouders onder bepaalde voorwaarden in het land van vestiging een beroepsopleiding of een wetenschappelijke opleiding volgen. In de praktijk zijn er in alle landen gelijksoortige obstakels, zoals een te laag taalniveau, trage, of haperende diplomawaardering en het ontbreken van financiële middelen om te studeren. Een belangrijke 'missing link' lijkt het ontbreken van een goede aansluiting van de inburgering op het reguliere (beroeps)onderwijs. In de betrokken landen, met name Nederland en Duitsland, zijn door onderwijsinstellingen (al dan niet in samenwerking met gemeenten) schakeltrajecten ontwikkeld om deze aansluiting te realiseren. Deze trajecten bestaan niet overal en bestrijken ook niet de breedte van het opleidingsaanbod, waardoor in de praktijk niet alle statushouders die een opleiding willen volgen, hier gebruik van kunnen maken. Landelijk beleid waarin de aansluiting van de inburgering op het (beroeps)onderwijs wordt geregeld, kan sterk bijdragen aan het vergroten van de toegang tot deze opleidingen voor statushouders. In Nederland is dit aanstaande in de onderwijsroute van het nieuwe inburgeringsstelsel, waarin statushouders terwijl zij inburgeren, zich voorbereiden op het volgen van een opleiding op een mbo-, hbo- of wo-niveau.

#### *Aandacht voor toegankelijkheid van de zorg voor statushouders*

In zowel Nederland als de andere Europese landen bestaat weinig beleid ter bevordering van de gezondheid van statushouders. Dit terwijl in al deze landen gelijksoortige barrières bestaan als het gaat om de toegang tot of de effectiviteit van de gezondheidszorg voor statushouders. Voor alle Europese landen geldt dat bepaalde barrières zijn ingebouwd in het zorgsysteem om de kosten van de zorg beheersbaar te houden. In Nederland is dit onder andere de huisarts als poortwachter van de zorg waardoor mensen niet zelf naar een specialist kunnen gaan. Een ander voorbeeld is de mondzorg die niet vanuit het basispakket wordt vergoed. Dergelijke drempels maken het voor personen in een zwakkere (financiële) positie lastiger om gebruik te maken van dergelijke zorg. Ook onbekendheid met de inrichting van de gezondheidszorg en cultuurgebonden noties over gezondheid en ziekte werpen drempels op. Landelijk beleid, dat deze barrières adresseert, kan de toegankelijkheid (en effectiviteit) van de gezondheidszorg vergroten. Het gaat bijvoorbeeld over de beschikbaarheid van tolken, en de inzet van professionals met kennis van en ervaring met cultuursensitief werken. Zweden is het enige land in deze vergelijking waar gezondheidsprofessionals met een migratieachtergrond beschikbaar zijn om een brug te vormen tussen statushouders en zorgaanbieders. De prevalentie van PTTS en andere traumastatoornissen is in Zweden relatief hoog vergeleken met de andere landen. Dit kan erop duiden dat de beschikbaarheid van gezondheidsprofessionals met een migratieachtergrond de toegankelijkheid van de zorg ten goede komt. Dit is echter nog niet middels onderzoek aangetoond.

#### **Impact van coronavirus op beleid statushouders**

Nederlandse experts identificeren mogelijke gevolgen van de coronacrisis voor het Nederlandse beleid voor statushouders in Nederland op de thema's gezondheid, opvang en huisvesting, taal en inburgering, arbeidsmarkt en in mindere mate ook op het terrein van maatschappelijke participatie en maatschappelijke begeleiding. We zetten de belangrijkste op een rij:



- Kennis van virus en coronamaatregelen bij statushouders in eerste fase uitbraak beperkt vanwege taalbarrière. Inmiddels beheert Pharos een website met informatie over het coronavirus en de maatregelen in twaalf talen.
- Opvang asielzoekers tijdelijk stilgelegd en duur procedure asielaanvraag en gezinshereniging verlengd. Verschillende studies beschrijven dat de onduidelijkheid over of en wanneer partner of kinderen naar Nederland mogen komen, in meer stress resulteert en het moeilijker maakt voor mensen om de taal te leren, in te burgeren en een betaalde baan te vinden (SCP 2020; Kox en Van Liempt, 2020a; Kox en Van Liempt, 2020b; Sterkcx en Fessehazion, 2018).
- Taalscholen tijdelijk gesloten en beperkte mogelijkheid afname inburgeringsexamen. Minister Koolmees heeft, zodat inburgeraars niet de dupe worden van de Covid-maatregelen, de inburgeringstermijn drie keer verlengd met twee maanden en in de Kamerbrief van 8 september deze nogmaals met vier maanden verlengd (Tweede Kamer 2020).
- Kwetsbare positie van statushouders op de arbeidsmarkt vergroot. Migranten hebben naar verwachting een grotere kans om hun baan te verliezen en worden vaak harder getroffen door bezuinigingsmaatregelen als gevolg van de pandemie. Statushouders zijn extra kwetsbaar doordat zij vaker flexibele contracten en een relatief laag beroepsniveau hebben.
- Coronacrisis kan gezondheidsverschillen vergroten. Onder migranten is het zorggebruik in deze periode laag doordat mensen veronderstellen dat zorg en hulpverlening niet beschikbaar is of dat hulpverleners te druk zijn met patiënten met het coronavirus. Bijkomend punt is dat het moeilijk is om toegang tot zorg te krijgen omdat door de pandemie contacten uitsluitend via de telefoon plaatsvinden (Pharos en EUR, 2020).



## Literatuurlijst

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

Beuzenberg, V., & Wassenberg, F. (2017). *Huisvesting vergunninghouders in beeld. Voorbeelden uit de praktijk*. Den Haag: Platform31.

Blom, M., Bakker, L., Goedvolk, M., van der Maas-Vos, G., & van Plaggenhoef, W. (2018). *Inburgering: systeemwereld versus leefwereld Evaluatie Wet inburgering 2013*. Barneveld.

CBS (2019). *Asiel en integratie Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders*.

CPB (2020a). *Een nieuwe kijk op de Wet Inburgering 2013*. Centraal Planbureau: Den Haag.

Engbersen, G., J. Dagevos, R. Jennissen, L. Bakker & A. Leerkes, m.m.v. J. Klaver & A. Odé (2015). *Geen tijd verliezen. Van opvang naar integratie van asielmigranten*. WRR-Policy Brief 4, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Gerritsen, S., M. Kattenberg en W. Vermeulen (2018). *Regionale plaatsing vergunninghouders en kans op werk*, CPB Policy Brief. Den Haag: Centraal Planbureau.

Ghorashi, H. (2006). Paradoxen van culturele erkenning: Management van diversiteit in nieuw Nederland. *Tijdschrift voor Genderstudies*, 9(4).

Ghorashi, H., de Boer, M., & ten Holder, F. (2017). Unexpected agency on the threshold: Asylum seekers narrating from an asylum seeker centre. *Current Sociology*, 66(3), 373-391.

Gruijter, M., de, & Razenberg, I. (2019). Work first, vrouwen later? Arbeidstoeleiding van vrouwelijke statushouders. In: *Beleid en Maatschappij* 2019 (46) 1, pp. 7-22.

Hainmueller, J., Hangartner, D., & Lawrence, D. (2016). When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugees. *Science advances*, 2(8).

Huitink, B., van Alphen, J., Khandwalla, T. en Pluut, F. (2020). *Onderzoek doorlooptijden IND*. Significant, Utrecht.

Kosyakova, Y. & Brenzel H., (2020). The role of length of asylum procedure and legal status in the labour market integration of refugees in Germany. *SozW*, 71(1) , 123-159.

Kox, M. & Van Liempt, I. (2020a). *Nederland op slot - de impact van de coronacrisis op asielzoekers, vluchtelingen en ongedocumenteerde migranten in Amsterdam*. Universiteit van Utrecht. *Geraadpleegd op 15-10-2020*.

<https://www.uu.nl/opinie/blog-nederland-op-slot-de-impact-van-de-coronacrisis-op-asielzoekers-vluchtelingen-en>



Kox, M. & Van Liempt, I. (2020b). Ignorance, delays and backlogs. The impact of the COVID-19 pandemic on refugees in Amsterdam. Universiteit van Utrecht. *Geraadpleegd op 15-10-2020*. <https://www.uu.nl/en/opinion/blog-lockdown-in-the-netherlands-the-impact-of-the-covid-19-pandemic-on-asylum-seekers-refugees-and-0>

Klaver, J. (2016). Local responses to the refugee crisis in the Netherlands: Reception and integration. Niem Analysis.

Meijer, J., van der Maas-Vos, G., Bakker, B. & Blom, M. (2020). Hoe, wat en waarom de maatschappelijke begeleiding van vluchtelingen. Significant Public: Utrecht.

Pharos (2020). Oog voor diversiteit ten tijde van corona-crisis Handreiking psychosociale ondersteuning aan migranten, vluchtelingen en asielzoekers tijdens de corona-pandemie.

Razenberg, I., & Asmoredjo, J. (2019). *De rol van gezondheid bij de inburgering van statushouders*. Naar een optimale ondersteuning van statushouders met gezondheidsproblemen in het nieuwe inburgeringsstelsel. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.

Razenberg, I. & Gruijter, M. de (2020). *Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen 2020. Op weg naar een nieuw inburgeringsstelsel*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.

Sax, M., Walz, G. & Engelen, M. (2019). *De mens centraal? Onderzoek naar de kansrijke koppeling*. Leiden, Nederland: De Beleidsonderzoekers.

SCP (2020). Eerste doordenking maatschappelijke gevolgen corona maatregelen. *Geraadpleegd op 15-10-2020*. Opgevraagd via <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/05/07/maatschappelijke-gevolgencoronamaatregelen>.

SER (2016). *Nieuwe wegen naar een meer succesvolle arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen*. Den Haag: Sociaal Economische Raad.

Sterckz, L, Fessehazion, M en Teklemariam, B. (2018). Eritrese statushouders in Nederland. Een kwalitatief onderzoek over de vlucht en hun leven in Nederland. Sociaal en Cultureel Planbureau. Den Haag.

Tweede Kamer (2020). Brief van de minister van sociale zaken en werkgelegenheid aan de voorzitter van de tweede kamer der staten-generaal, 8 september 2020. Referentie: 119294.

Van der Linden, M., & Dagevos, J. (2019). *Nieuw in Rotterdam. De startpositie van statushouders in het SNTR-programma en van statushouders in het gemeentelijk beleid* (No. 1).