



> Retouradres Postbus 2518 6401 DA Heerlen

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
t.a.v. de heer drs. W. Koolmees
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG
E-mail: wkoolmees@minszw.nl

Bezoekadres
Stadsplateau 1
3521 AZ Utrecht
T 088 370 02 88
www.toezichtsociaaldomein.nl

Inlichtingen bij
Monique Smaal
Tel. 06-50007653
m.smaal@toezichtsociaaldomein.nl

Ons kenmerk
TSD/2020/4/ar

Uw kenmerk

Bijlage(n)

Datum

Betreft Duurzame integratie statushouders vraagt om een brede integrale aanpak gericht op de langere termijn

Geachte heer Koolmees,

Voor een goed verloop van de integratie van statushouders zijn op landelijk niveau extra inspanningen nodig om een integrale aanpak op lokaal niveau te faciliteren. Dit is de belangrijkste conclusie uit het onderzoek van Toezicht Sociaal Domein¹ (TSD) naar de ondersteuning van statushouders bij hun integratie in de gemeente. Ongeveer driekwart van de gemeenten in Nederland werkt bij de integratie van statushouders met een integrale aanpak of is deze aan het ontwikkelen.

Gemeenten en hun partners stuiten daarbij op een aantal problemen die zij niet (alleen) op lokaal niveau op kunnen lossen.

U ontvangt deze brief vanwege uw verantwoordelijkheid voor de nieuwe Wet inburgering die op 1 juli 2021 in werking treedt. We sturen een afschrift van de brief naar uw collega bewindspersonen van OCW, VWS, J&V en BZK vanwege hun rol bij een duurzame integratie van statushouders.

Aanpak van het onderzoek

In het onderzoek hebben we gekeken naar factoren die eraan bijdragen of belemmeren dat alle betrokken partijen in het sociaal domein in staat zijn om een integrale aanpak te realiseren. Met een integrale aanpak bedoelen we dat de betrokken partijen voor elk van de volgende leefgebieden afwegen of er acties nodig zijn en op welk moment: huisvesting, werk & inkomen, ondersteuning bij inburgering, het opbouwen van een sociaal netwerk, zorg en onderwijs. Een integrale aanpak is belangrijk, omdat het statushouders helpt om zo snel mogelijk duurzaam op eigen benen te kunnen staan.

We hebben in vier gemeenten kwalitatief onderzoek uitgevoerd, daarnaast hebben we een online enquête uitgezet onder alle Nederlandse gemeenten (met een respons van 93%), literatuuronderzoek gedaan en gesprekken gevoerd met landelijke koepel- en kennisorganisaties.² In elk van de vier onderzochte gemeenten zijn statushouders geïnterviewd en medewerkers van alle instanties die bij de integratie van deze statushouders (en hun kinderen) zijn betrokken. We hebben in elke gemeente tussen de 14 en 30 professionals en vrijwilligers

¹ Toezicht Sociaal Domein is een samenwerkingsverband van vier rijksinspecties: IGJ, ISZW, Inspectie van het Onderwijs en IJ&V. Gezamenlijk houden zij toezicht op het stelsel van zorg en ondersteuning in het sociaal domein.

² VNG, Vluchtelingenwerk Nederland, Divosa, LOWAN-po, LOWAN-vo, MBO Raad, Landelijke Huisartsen Vereniging, GGD Utrecht, Pharos, Kennisplatform Integratie & Samenleving (KIS), Verwey-Jonker Instituut.

gesproken. In de online enquête lag de focus op de mate waarin gemeenten werken met een integrale aanpak. Het onderzoek is eind 2019 afgerond.

Toezicht Sociaal Domein

Conclusie: een bredere blik én een blik gericht op langere termijn zijn nodig

Kenmerk
TSD/2020/4/ar

Inburgering is een belangrijk onderdeel van integratie. De nieuwe Wet inburgering heeft als doel dat inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk de taal leren en volwaardig aan de Nederlandse samenleving gaan deelnemen, het liefst via betaald werk. Wij constateren dat er meer nodig is dan het leren van de taal en het vinden van werk: ook zorg en ondersteuning op andere gebieden is essentieel voor het al dan niet slagen van de inburgering en de verdere integratie in Nederland. Denk daarbij aan leren hoe de Nederlandse samenleving werkt, actief meedoen in die samenleving (bijvoorbeeld via sport, (vrijwilligers)werk of activiteiten in de wijk), taalonderwijs voor jonge kinderen van statushouders, schuldhulpverlening en ondersteuning als de statushouder of gezinsleden kampen met psychische problemen. Daarnaast blijkt dat voor duurzame integratie vaak meer tijd nodig is dan de inburgeringstermijn van 3 jaar.³ Integratie is een proces van lange adem dat vraagt om een langetermijninvestering van gemeenten en van het Rijk.

Het is van belang dat gemeenten bij de integratie van statushouders ook partijen betrekken die zich bezighouden met onder andere de jeugdhulp, (geestelijke) gezondheidszorg en het onderwijs aan de kinderen uit het gezin. In de praktijk komt dit echter nog niet overal goed van de grond, zo blijkt uit onze enquête onder gemeenten. Een derde van de gemeenten (33%) die integraal beleid heeft ontwikkeld of daar mee bezig is, besteedt daarbij specifiek aandacht aan jeugdhulp. Iets minder dan de helft van deze groep gemeenten (47%) heeft de schuldhulpverlening betrokken in de integrale aanpak. De (jeugd)gezondheidszorg en het onderwijs worden verhoudingsgewijs vaker betrokken in de integrale aanpak (63%).

Extra inspanningen nodig van het Rijk bij een bredere blik en duurzame integratie op de langere termijn

Rijk en gemeenten hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een vlotte integratie van statushouders, stelt het kabinet in het Interbestuurlijk Programma (IBP).⁴ Hier ligt voor u, samen met uw collega-bewindslieden van OCW, VWS, J&V en BZK, een belangrijke rol om voorwaarden te scheppen voor een integrale aanpak op lokaal niveau waarbij er een goede aansluiting is tussen (pre-)inburgering, participatie, zorg en onderwijs.

Uit het onderzoek van de samenwerkende inspecties blijkt dat extra inspanningen nodig zijn om:

1. De samenwerking en de afstemming tussen uw ministerie en de andere betrokken ministeries een stap verder te brengen.
2. De integrale aanpak op lokaal niveau te faciliteren en te stimuleren.

³ Als we bijvoorbeeld kijken naar het vinden van werk, dan blijkt dat van de Syrische statushouders die in 2014 naar Nederland kwamen, in 2019 ruim twee vijfde een betaalde baan heeft. Van de Syriërs die in 2016 aankwamen, heeft een vijfde betaald werk. SCP in samenwerking met CBS, RIVM, WODC, Syrische statushouders op weg in Nederland: de ontwikkeling van hun positie en leefsituatie, juni 2020.

⁴ Programmastart IBP, Samen meer bereiken als één overheid. Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen starten met een interbestuurlijk programma en een gezamenlijke agenda, 14 februari 2018.

Aanbevelingen voor het bevorderen van de samenwerking en afstemming op Rijksniveau

Toezicht Sociaal Domein

Om een integrale aanpak op rijksniveau te bevorderen doen wij drie aanbevelingen over de benodigde samenwerking en afstemming tussen de betrokken ministeries.

Kenmerk
TSD/2020/4/ar

Stel een coördinerend bewindspersoon aan

Integratie raakt meerdere leefgebieden die onder de verantwoordelijkheid van verschillende bewindspersonen vallen. Daarom is het nodig dat er binnen het Rijk regie wordt gevoerd door een coördinerend bewindspersoon die de samenhang in beleid en uitvoering waarborgt. Daarnaast kan een coördinerend bewindspersoon de samenwerking tussen de betrokken departementen bevorderen, door te zorgen dat vertegenwoordigers hiervan regelmatig met elkaar afstemmen over zaken die spelen rond de huisvesting van statushouders, de overdracht van AZC naar gemeente, inburgering, onderwijs, zorg en werk & inkomen. We pleiten daarom ook voor een dossierhouder integratie van statushouders bij de betrokken ministeries. We bevelen aan om de coördinerende rol binnen uw ministerie te beleggen, omdat daar de verantwoordelijkheid voor de nieuwe Wet inburgering ligt.

Zorg voor aansluiting van de nieuwe Wet inburgering op de gedecentraliseerde wetten uit het sociaal domein

Voor een duurzame integratie is het nodig dat de nieuwe Wet inburgering, de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015 elkaar zoveel mogelijk versterken. Zoals we hierboven aangaven, blijkt uit ons onderzoek dat de jeugdhulp en de (jeugd)gezondheidszorg nu nog lang niet in alle gemeenten zijn aangesloten op de inburgering. Daar komt bij dat sommige gemeenten zich belemmerd voelen bij het realiseren van een integrale aanpak doordat verschillende wetten en regels in hun beleving niet altijd op elkaar aansluiten. Soms is het voor hen onduidelijk welke wet prioriteit moet krijgen.

In een eerder onderzoek van het ministerie van SZW is vastgesteld dat de wetgevingsparadigma's van de drie wetten in het sociaal domein niet bevorderlijk zijn voor integraal werken en het leveren van maatwerk.⁵ Ook statushouders die starten met hun integratie krijgen bijna altijd met één of meer van deze wetten te maken. Om te voorkomen dat de nieuwe Wet Inburgering het lastig maakt voor professionals om tot integrale en passende dienstverlening te komen, bevelen wij u aan om - samen met de VNG - na te gaan hoe deze wet zich verhoudt tot de drie gedecentraliseerde wetten. Zorg vervolgens voor een goede aansluiting tussen de vier wetten. Het programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens, waarin uw ministerie samenwerkt met VWS, OCW, J&V en BZK, kan behulpzaam zijn bij het vinden van oplossingen. Dit programma heeft immers als doel om professionals op lokaal niveau in staat te stellen om inwoners met complexe en urgente problematiek beter en eerder te kunnen helpen via een domein overstijgende aanpak.

Leg de focus op duurzame participatie

Als statushouders hebben voldaan aan de inburgeringsplicht betekent dat niet in alle gevallen dat hun integratieproces is voltooid. Het kan nodig zijn om hen langer te begeleiden, zeker ook als het gaat om het vinden van werk. Als statushouders vervolgens duurzaam uitstromen uit de uitkering levert dat op langere termijn een besparing op, maar de kosten gaan in eerste instantie voor de baten uit. Het risico bestaat dat gemeenten hierdoor om financiële redenen terughoudend zijn met het aanbieden van (kostbare) ondersteuning aan statushouders als ze aan de

⁵ De Argumentenfabriek, Paradigma's in het sociaal domein, maart 2018.

inburgeringsplicht hebben voldaan. Daarom bevelen we aan om onderzoek te doen naar effectief landelijk en lokaal beleid gericht op duurzame participatie van statushouders, waarbij ook de maatschappelijke kosten en baten in beeld worden gebracht. Dit kan gemeenten helpen om een aanpak, waarin duurzame participatie centraal staat, (verder) te ontwikkelen.

Toezicht Sociaal Domein

Kenmerk
TSD/2020/4/ar

Aanbevelingen voor het bevorderen van de integrale aanpak op lokaal niveau

Om de integrale aanpak door gemeenten en hun partners te faciliteren en stimuleren doen wij de volgende aanbevelingen. Per aanbeveling geven we aan welke ministeries hierbij een rol hebben.

Zorg voor een integraal karakter van de brede intake en het Plan Inburgering en Participatie (SZW)

De brede intake en het Plan Inburgering en Participatie (PIP) zijn belangrijke onderdelen van de nieuwe Wet inburgering, gericht op een snelle en goede start van de inburgering. Voor een duurzame integratie is het belangrijk dat gemeenten, zowel bij de intake als in het PIP, aandacht besteden aan alle leefgebieden en dat daarbij gekeken wordt naar alle gezinsleden. Als een statushouder een gezin heeft, dan kan de situatie van de gezinsleden namelijk van invloed zijn op zijn of haar integratie. Bijvoorbeeld als de partner, ouders of kinderen psychische problemen hebben of als er spanningen zijn binnen het gezin. Zoals we hiervoor al aangaven, is het nog lang niet voor alle gemeenten vanzelfsprekend om in de praktijk de jeugdhulp, schuldhulpverlening, onderwijs en gezondheidszorg te betrekken in hun aanpak van integratie. Daarom bevelen we aan dat u in een AMVB vastlegt dat gemeenten in de intake en in het PIP aandacht moeten besteden aan alle leefgebieden i.c. huisvesting, werk & inkomen, ondersteuning bij inburgering, het opbouwen van een sociaal netwerk, zorg en onderwijs. Op deze manier kunnen gemeenten beter invulling geven aan de regierol die zij krijgen met de invoering van de nieuwe Wet inburgering.

Maak het volgen van een opleiding ook mogelijk voor statushouders vanaf 30 jaar (OCW en SZW)

Statushouders die in hun land van herkomst een opleiding op mbo-niveau of hoger hebben afgerond en op dat niveau werkzaam zijn geweest, kunnen in Nederland vaak niet in hun eigen beroep aan de slag doordat hun diploma's niet worden erkend. Voor hen is het noodzakelijk om via een (verkort) studietraject een Nederlands diploma te halen. Als zij 30 jaar of ouder zijn, kunnen zij echter geen beroep meer doen op de Wet studiefinanciering. Dit bemoeilijkt het volgen van een opleiding en duurzame uitstroom uit de uitkering. Als mensen langdurig onder hun niveau werken, kan dat bovendien tot psychische klachten leiden.

In dat kader vinden wij het een positieve ontwikkeling dat in de nieuwe Wet inburgering geen leeftijdsgrens is opgenomen voor het volgen van de onderwijsroute. U laat het aan gemeenten over om te bepalen of oudere statushouders een taalschakeltraject en daarna een studie in het mbo of hoger onderwijs kunnen volgen met behoud van uitkering. Een ongewenst neveneffect hiervan is dat deze groep statushouders afhankelijk is van het beleid in de gemeente waar ze gehuisvest zijn, terwijl ze zelf geen vrije keuze hebben gehad waar ze zich gingen vestigen.

Daarom bevelen wij u aan om, samen met uw collega minister van OCW, te onderzoeken hoe voor statushouders van 30 jaar en ouder gelijke kansen kunnen worden gecreëerd bij het volgen van een opleiding in het mbo of hoger onderwijs,

ongeacht in welke gemeente ze wonen.

Toezicht Sociaal Domein

Stimuleer dat AZC en gemeenten (blijven) investeren in preventieve activiteiten gericht op een goede psychische gezondheid (J&V, VWS en SZW)

Kenmerk
TSD/2020/4/ar

Een goede psychische gezondheid is erg belangrijk voor het succesvol afronden van de inburgering. In de nieuwe Wet inburgering is hier weinig aandacht voor, terwijl het cruciaal is voor het leren van de taal en het kunnen participeren. Verschillende onderzoeken, waaronder het onze, laten zien dat veel statushouders te maken krijgen met psychische problemen. Deze problemen kunnen al aanwezig zijn bij aankomst in Nederland, maar zij komen ook vaak pas aan het licht als er op andere terreinen, zoals huisvesting, rust is ontstaan. Zij zijn echter vaak lastig te signaleren, onder andere doordat statushouders er niet graag over praten of ze zelf niet als zodanig zien.

Omdat psychische problemen de inburgering kunnen belemmeren is het van belang dat betrokken partijen in een zo vroeg mogelijk stadium investeren in een goede psychische gezondheid. Dat begint met preventie, bijvoorbeeld zoals het COA doet door het versterken van de veerkracht van bewoners van AZC's (via het recent gestarte programma Bamboe). Verder is signalering van psychische problematiek en laagdrempelige ondersteuning nodig. Aangezien statushouders de Nederlandse taal, zeker in het begin, vaak nog niet goed machtig zijn, is het allereerst van belang om te voorkomen dat de taal een barrière vormt. Bij signalering van psychische problematiek in het AZC is het bovendien belangrijk om te borgen dat een vervolg wordt gegeven aan de ondersteuning zodra de statushouder gehuisvest is in een gemeente. Wij bevelen daarom aan te stimuleren dat AZC en gemeenten (blijven) investeren in goede voorlichting, een warme overdracht tussen instanties en in signalering van en laagdrempelige ondersteuning bij psychische problematiek.

Maak blijvende ondersteuning mogelijk voor statushouders die dat nodig hebben (SZW en VWS)

Een deel van de statushouders met lage cognitieve vermogens, waarvan velen daarnaast analfabeet zijn, zal nooit financieel zelfstandig worden.⁶ Ook op andere leefgebieden heeft dit deel van de statushouders waarschijnlijk langdurig ondersteuning, bijvoorbeeld als het gaat om het vinden en behouden van werk, bij het opvoeden van de kinderen of bij het dagelijks functioneren. Hoe intensief de ondersteuning moet zijn, verschilt per persoon: soms is er op reguliere basis ondersteuning nodig, in andere gevallen kan worden volstaan met een vinger aan de pols houden.

Deze groep zal vermoedelijk de zelfredzaamheidsroute (Z-route) volgen als de nieuwe Wet inburgering in werking treedt op 1 juli 2021. Ook na ontvangst van een certificaat voor het behalen van de Z-route, zal dit deel van de statushouders nog ondersteuning nodig hebben. Gemeenten kunnen volgens de nieuwe Wet inburgering de periode van financieel ontzorgen verlengen als dat nodig is, zolang de statushouder een uitkering ontvangt op grond van de Participatiewet Voor statushouders die voor langere of onbepaalde tijd ondersteuning op financieel gebied nodig hebben, brengt dit echter flinke kosten met zich mee voor de gemeente. Hetzelfde geldt als er langdurig ondersteuning nodig is op andere leefgebieden.

Om te zorgen voor een vangnet voor deze groep statushouders bevelen wij het volgende aan:

- Stimuleer gemeenten om zo snel mogelijk in het integratieproces vast te

⁶ Inspectie SZW, Financiële zelfredzaamheid van statushouders: een proces van begeleid loslaten, juni 2019. Er zijn geen cijfers beschikbaar over de omvang van de groep statushouders met lage cognitieve vermogen die ook nog analfabeet zijn.

stellen of statushouders tot deze groep behoren, zodat zij blijvend ondersteuning op maat kunnen krijgen. Daarmee wordt ook inzichtelijk wat de omvang is van deze groep.

- Faciliteer gemeenten om blijvende ondersteuning mogelijk te maken en overweeg daarbij om een speciaal programma voor deze specifieke groep statushouders in te stellen. Dit is ook gebeurd voor andere blijvend kwetsbaren zoals mensen in beschermd wonen en in de maatschappelijke opvang, en dak- en thuisloze jongeren. Voor hen zijn verschillende programma's en acties opgezet door de minister en staatssecretaris van VWS waarbij aandacht is voor ondersteuning van deze groepen op de verschillende leefgebieden.⁷

Toezicht Sociaal Domein

Kenmerk
TSD/2020/4/ar

Tot slot

TSD hoopt u met deze brief nader inzicht te hebben geboden in wat er nodig is om de integrale aanpak van de integratie van statushouders door de gemeenten en hun lokale partners beter te doen slagen. In deze brief is stil gestaan bij de benodigde bijdrage van het Rijk hieraan. De vele positieve ontwikkelingen op dit terrein die wij in ons onderzoek zijn tegengekomen, zoals interessante praktijkvoorbeelden, hebben wij met gemeenten gedeeld via een interactieve infographic (www.toezichtsociaaldomein.nl/statushouders). Zowel door middel van deze brief als de infographic wil TSD bijdragen aan de verdere ontwikkeling van een integrale aanpak van integratie op lokaal en landelijk niveau.

Wij verzoeken u om een reactie op de conclusies en aanbevelingen in deze brief aan de Tweede Kamer te sturen tegelijk met het Ontwerpbesluit inburgering en de Ontwerpregeling inburgering. Aangezien de ministeries van VWS, OCW, J&V en BZK ook een belangrijke rol hebben bij de integratie van statushouders vragen wij u om mede namens deze bewindslieden te reageren.

Hoogachtend,
Namens Toezicht Sociaal Domein,

Mr. M.J. Kuipers
Inspecteur-generaal Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid

⁷ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Voortgang Brede Schuldenaanpak, 27 mei 2019.