

Werkt de kortste weg naar werk?

De uitwerking van de WWB en de WI voor vluchtelingen

Anneke Visscher-Doeven

Nu het Generaal Pardon een feit is, krijgen maar liefst 25 tot 30 duizend mensen een verblijfsvergunning. Ter vergelijking: in voorgaande jaren waren dat er ongeveer vijfduizend. De vluchtelingen die onder het Generaal Pardon vallen, hebben zo lang in onzekerheid geleefd dat niet goed te zeggen is welke invloed de toekenning van een verblijfsvergunning heeft op hun integratie. Zijn ze dankbaar? Boos? Kunnen ze na zo'n lange tijd de kracht nog opbrengen om zich volledig in te zetten, zoals de Nederlandse overheid van hen verlangt?

Er zijn twee wetten waarmee bijna alle vluchtelingen te maken krijgen: de Wet Werk en Bijstand (WWB) en de Wet Inburgering (WI). Deze worden in veel gemeenten uitgevoerd door de sociale dienst. Hiermee is de sociale dienst veruit de belangrijkste instantie geworden voor de integratie van vluchtelingen.

Toen de WWB op 1 januari 2004 de Algemene Bijstandswet verving, vond er een aantal belangrijke veranderingen plaats. Eén van de belangrijkste accentverschuivingen was de bepaling 'werk boven inkomen'. Met andere woorden: wie kan werken, moet werken. In principe moet alle werk worden geaccepteerd, ongeacht opleiding en/of werkervaring. Per cliënt bekijkt de sociale dienst welke verplichtingen er opgelegd kunnen worden.

Voor de meeste klanten van de sociale dienst is de WWB de laatste mogelijkheid om werk te vinden. Voor vluchtelingen is het de eerste én de enige mogelijkheid. De positie van vluchtelingen in deze wet is een heel andere dan die van Nederlanders of migranten. Dat heeft vooral te maken met gezondheidsproblemen en psychische klachten die voortkomen uit de vlucht van huis, het gemis van familie en vrienden en het lange, onzekere verblijf in Nederland. Werk dat via de WWB wordt aangeboden en hier als algemeen geaccepteerd geldt, verhoudt zich bovendien vaak niet tot het niveau van opleiding en werkervaring die zijn opgedaan in het land van herkomst.

Behoeftte aan veiligheid

VluchtelingenWerk Nederland benadrukt dat de positie van vluchtelingen 'specifieke kenmerken' heeft. Door de traumatische ervaringen die veel vluchtelingen in hun herkomstland en tijdens de vlucht hebben meegemaakt, kampen zij meer dan gemiddeld met psychosociale en medische problemen. Extreme geweldservaringen in het verleden, het ontbreken van een eigen, veilig familieverband of netwerk, de confrontatie met andere normen en waarden of de zorg om achtergebleven familieleden: al deze ervaringen laten littekens achter. Daarbovenop komt nog de onzekerheid die een lange asielpcedure met zich meebrengt en het gebrek aan privacy tijdens het verblijf in een opvangcentrum. Bovendien hebben veel vluchtelingen door hun

gedwongen migratie een ambivalente houding tegenover hun toekomst: hier blijven of terugkeren? Juist als de druk van de asielprocedure is weggefallen en mensen een bestaan kunnen opbouwen in Nederland, komen vaak lang sluimerende problemen boven.

Bij de vluchtelingen leidt dit tot een sterke behoefte aan veiligheid in de nieuwe omgeving. Door de vaak lange, onzekere asielprocedure komt Nederland niet tegemoet aan deze behoefte. Langdurige onzekerheid leidt tot afhankelijkheid, buiten de samenleving staan en heeft een negatief effect op de latere integratie.

Gelijkschakeling

Met de invoering van de Wet Inburgering, opvolger van de Wet Inburgering Nieuwkomers, is de inburgeringsplicht sinds 1 januari 2007 een feit. Er geldt een algemene plicht tot inburgeren voor alle vreemdelingen die niet gedurende ten minste acht jaar in de leerplichtige leeftijd in Nederland hebben gewoond en geen diploma hebben. Het kabinet Balkenende III heeft besloten dat de eigen verantwoordelijkheid van nieuw- en oudkomers centraal moet staan. Het is in principe hun verantwoordelijkheid en niet die van de (gemeentelijke) overheid dat zij de Nederlandse taal leren en participeren in de maatschappij. Ook in deze wet nemen vluchtelingen een uitzonderingspositie in. Elke gemeente heeft specifieke doelgroepen die een traject opgelegd krijgen. In bijna alle gemeenten behoren de mensen die gebruik maken van de WWB en tegelijkertijd arbeidsplichtig zijn tot zo'n doelgroep. Vluchtelingen worden gelijkgeschakeld met iedereen die gebruik maakt van de bijstand en arbeidsplichtig is. Deze gelijkschakeling zorgt ervoor dat de specifieke kenmerken van vluchtelingen, zoals hierboven beschreven, niet meetellen bij de beoordeling van hun kansen op de arbeidsmarkt.

Hoge werkloosheid

De formele argumentatie voor de wettelijke aanpak luidt: werk helpt vluchtelingen een plek in de samenleving te veroveren, vergemakkelijkt het integratieproces en geeft financiële zekerheid. Werk en scholing bieden perspectief voor de toekomst. Uit de Integratiebarometer 2005 en 2006 van VluchtelingenWerk Nederland blijkt evenwel dat de werkloosheid onder vluchtelingen hoog is, naar schatting zo'n 40 procent. Ter vergelijking: de werkloosheid onder de Nederlandse bevolking bedroeg toen 4 en onder allochtonen ruim 20 procent.

Er is een aantal redenen voor deze hoge werkloosheid:

- Vluchtelingen zijn relatief oud als zij hun entree maken op de Nederlandse arbeidsmarkt en hun werkervaring sluit niet altijd aan op wat gevraagd wordt.
- De lange asielprocedure dwingt vluchtelingen tot jarenlang nietsdoen. Als zij uiteindelijk mogen werken, is de afstand tot de arbeidsmarkt al zeer groot.
- Vluchtelingen missen een sociaal netwerk van familie, vrienden, burens en kennissen die hen op informele wijze aan een baan helpen.
- Werkgevers zijn vaak niet bekend met vluchtelingen en weten hun kwaliteiten niet op waarde te schatten.
- Het niet goed genoeg beheersen van de Nederlandse taal kan een handicap zijn, vooral voor de hoger opgeleide vluchtelingen.

In de WWB wordt, meer dan voorheen, gebruik gemaakt van instrumenten om medewerking van de vluchteling af te dwingen. Dit is alleen maar belangrijker geworden, omdat met de invoering van de WWB gemeenten zelf niet alleen volledig moeten zorgen voor de uitvoering van de wet, maar ook volledig financieel verantwoordelijk zijn. Om risico's te vermijden worden plaatselijke sociale diensten samengevoegd tot grote regionale sociale diensten. Door deze schaalvergroting worden werkprocessen gestandaardiseerd, met als gevolg dat medewerkers onvoldoende tijd en aandacht hebben voor cliënten met een uitzonderlijk verhaal.

Vluchteling 1: te weinig bankafschriften

Bij het aanvragen van een uitkering verlangt de sociale dienst de rekeningafschriften van de laatste drie maanden. Een vluchteling die zijn rekening nauwelijks gebruikt en daarom slechts één mutatie heeft, kan slechts één afschrift laten zien. Hij wordt niet geloofd en ontvangt een schriftelijke waarschuwing: 'Als u in de toekomst nog een keer niet aan uw inlichtingenplicht voldoet, wordt uw uitkering verlaagd. De waarschuwing die u nu krijgt, zal in dat geval tot gevolg hebben dat de periode van verlaging wordt verdubbeld.' Er wordt bezwaar aangetekend en dat wordt na een hoorzitting ontvankelijk verklaard.

Werkritme

Het is verplicht om werk te aanvaarden in het kader van het door de gemeente opgestelde reïntegratieproject. Dit traject is door veel gemeenten uitbesteed aan reïntegratiebedrijven die werken met het concept *Work First*. Veel gemeenten omarmden dit concept als hét reïntegratie-instrument dat mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt via de kortst mogelijke weg naar werk leidt. De bijstandsgerechtigde wordt geacht met eenvoudige werkzaamheden, zoals inpakken en sorteren, te wennen aan een werkritme. Tevens dient deze periode, vaak zes maanden, om te onderzoeken waar belemmeringen liggen die regulier werk in de weg staan. Afhankelijk van de afspraken met de gemeente is doorgeleiding naar een andere instantie mogelijk. Via aanbestedingen worden deze opdrachten gegund aan de goedkoopste aanbieder. Kwaliteit is wel van belang, maar zeker niet doorslaggevend.

Vluchteling 2: monteur

Een vluchteling die in zijn land van herkomst automonteur was, wil in Nederland graag een korte opleiding autotechniek volgen. Dit wordt door de sociale dienst niet toegestaan. In plaats van de man werk te laten doen dat bij zijn opleiding en ervaring past, moet hij inpakwerk doen bij een reïntegratiebedrijf om zijn Nederlandse taal te verbeteren en werk te vinden. Zijn Nederlandse uitspraak verbetert iets, het vinden van werk lukt niet. Na zes maanden stuurt het reïntegratiebedrijf hem terug naar de sociale dienst.

Handtekeningenjacht

De Wet Inburgering is vooral gericht op het leren in de praktijk. Door het oefenen van ongeveer dertig vooraf vastgestelde praktijksituaties bereidt de nieuwkomer zich voor op het leven in Nederland. Door buitenschools leren hoopt de overheid het rendement van het inburgeringstraject te vergroten. Buitenschools leren is het oefenen van situaties in de praktijk waarbij bewijsstukken worden verzameld

waarmee een 'portfolio' aangelegd wordt. Als voorbeelden hiervan worden genoemd: het vragen om een handtekening aan bijvoorbeeld een gemeenteambtenaar, een intercedente van het uitzendbureau of een verpleegkundige van het consultatiebureau als bewijs dat de inburgeringsplichtige een gesprek in het Nederlands gevoerd heeft. De functionaris hoeft niet het niveau van taalvaardigheid te beoordelen, vermeldt de brochure van het Frontoffice Inburgering.

De overheid hanteert drie profielen met de daarbij te behalen niveaus. Er is een profiel gericht op werk, een profiel gericht op onderwijs, gezondheidszorg en opvoeding (OGO) en het voor iedereen verplichte profiel Kennis van de Nederlandse Samenleving. Het OGO-profiel is vooral bedoeld voor vrouwen met zorgtaken.

Het leren van een nieuwe taal en een nieuw schrift vergt veel concentratie. Vluchtelingen hebben vaak psychische klachten en daardoor extra moeite met de leerstof. Het huidige programma vereist veel eigen initiatief. Dit is door verwerkingsproblemen, zorgen over achtergebleven familie, onzekerheid over de toekomst, niet altijd op te brengen.

Vluchteling 3: dure toets

Een vluchteling van 46 jaar is volgens haar docente van het ROC niet verder 'leerbaar'. Mevrouw zelf zegt dat haar hoofd te vol zit met problemen. Ze moet verplicht een speciale toets doen. De uitslag is dat verwacht mag worden dat zij binnen 5 jaar het vereiste niveau zal behalen. Het gezin moet rondkomen van een minimuminkomen. De toets kostte 200 euro.

Onzekerheid

Regionale sociale diensten voeren namens veel gemeenten niet alleen de Wet Werk en Bijstand uit, maar ook de Wet Inburgering. In de WWB ligt de nadruk op handhaven en het 'spontaan' naleven van verplichtingen door een systeem van sanctioneren. In de WI ligt de nadruk op het behalen van het vereiste niveau Nederlands door het aantoonbaar voldoen aan de competenties voortkomend uit de verplichte profielen, eveneens afgedwongen door sancties en boetes. Waar sociale diensten de WWB en de WI uitvoeren, wordt vaak overgegaan tot het aanbieden van Samenlooptrajecten. Daarin worden vanaf het begin inburgering en reïntegratie gecombineerd. Dat betekent: werk vinden is een eerste prioriteit. Hoe deze trajecten in de praktijk uitpakken is nog niet bekend. Het levert voor gemeenten in ieder geval een kostenbesparing op. Met name hoger opgeleide vluchtelingen maken zich hierover zorgen. Scholing en werk op een niveau dat overeenkomt met hun opleiding en werkervaring in het land van herkomst, zijn niet mogelijk. Sociale diensten investeren nauwelijks in opleidingen. Voor lager opgeleide vluchtelingen of vluchtelingen die niet bekend zijn met het Latijnse schrift geldt dat zij slechts met zeer veel moeite of zelfs helemaal niet het vereiste niveau Nederlands behalen. Maar het vereiste niveau Nederlands is wél voorwaarde voor het verkrijgen van een vergunning voor onbepaalde tijd. Een vergunning voor bepaalde tijd die de vluchteling de eerste vijf jaar van zijn verblijf in Nederland krijgt, kan ingetrokken worden, zodra de situatie in het land van herkomst verbetert. De onzekerheid duurt voort.

Anneke Visscher-Doeven is coördinator VluchtelingenWerk Bunnik.