

Het in-, om- en doorschakeljaar voor asielzoekers¹

Verplichtend, intensief en vroegtijdig

Advies Wetenschappelijke Board Platform31

I Integratieproblemen

De uitdaging om 'asielzoekers in Nederland' snel te laten integreren, zodat ze snel zelfstandig in hun bestaan kunnen voorzien, invulling geven aan hun eigen leven en bijdragen aan de economie van Nederland blijft actueel. In het verleden kwam de integratie langzaam en soms niet op gang. De toetsingsprocedures duurden lang en nieuwkomers werden niet uitgedaagd of zelfs verboden om direct na aankomst werk te maken van hun integratie in de Nederlandse samenleving. De problemen zijn helder en duidelijk geschetst in een *policy-brief* van de WRR en een signaleringsrapport van de SER.

Problemen

- Het eerste jaar na binnenkomst wordt onvoldoende benut om echte voortgang te boeken met het inschakelen en omschakelen van asielzoekers;
- Veel vluchtelingen zijn net voorbij de onderwijsplicht en hebben geen geschikte arbeidskwalificaties. Nu komen ze vaak in weinig gestructureerde trajecten die hen niet helpen en de Nederlandse samenleving ook niet. De werkloosheid blijft hoog.
- De begeleiding van vluchtelingenhulp en vrijwilligers lijkt meer gericht op zorgen voor vluchtelingen dan ze zelf in staat te stellen te integreren, een Nederlands sociaal netwerk op te bouwen en werk en eigen inkomen te verwerven
- Integreren in de Nederlandse samenleving lijkt te vrijblijvend. Het leren van de Nederlandse taal en gebruiken, onze manier van werken en wat hier anders is dan in het land van herkomst, zijn onmisbaar en voor integratie en het vinden van werk;
- Het brede onbehagen dat de integratie onvoldoende lukt en wel veel geld kost. Het aanbod is gefragmenteerd: taal staat los van uitkering, werk, huisvesting, het opbouwen van netwerken, traumaverwerking en zo verder. Brokken zijn er, een samenhangend traject niet.

II Een betere aanpak

Deze problemen worden breed erkend. Diverse partijen zijn verantwoordelijk voor opvang, verblijfsvergunning en integratie in de samenleving via huisvesting, scholing, vrijwilligerswerk en leerwerkervaring. De intenties zijn er, maar de resultaten zijn nog beperkt. We gaan ervan uit dat het beter moet en dat het ook beter kan. Recent verscheen het rapport 'Pieken en Dalen' van de

¹ Vaak begint inburgering pas nadat vluchtelingen de verblijfsvergunning hebben (vergunninghouders). Wij achten het nodig eerder tot actie over te gaan en richten ons op vluchtelingen direct nadat ze binnenkomen en uit een QuickScan blijkt dat ze stevige kansen hebben te mogen blijven. Door de tijd vóór de vergunningverlening maximaal te benutten, neemt de kans op snelle en effectieve integratie toe.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, dat pleit voor extra inspanningen voor de integratie van vergunninghouders. Met dit advies bouwen we voort op alle eerdere adviezen en op diverse experimenten van gemeenten en COA. Veel experimenten staan echter los van elkaar en leiden niet tot een stevige integratie-aanpak. Ons advies luidt: maak alle integratie-inspanningen verplicht, intensief en vroegtijdig. En combineer ze in HET INTEGRATIESCHAKELJAAR.

Dit schakeljaar daagt vluchtelingen met een stevige kans op blijven tot het uiterste uit om de eigen competenties te ontdekken, te ontwikkelen en ze in te zetten. Ook jaagt dit schakeljaar Nederlandse organisaties aan om samen een intensief en effectief integratietraject aan te bieden. Het leidende principe is dat iedereen die binnenkomt en mag blijven, zijn of haar eigen steentje bijdraagt. Iedereen die komt, heeft een grote stap gezet door eigen haard en land te verlaten en moet een grote stap zetten in Nederland. Vluchtelingen zullen het zelf moeten doen, maar nemen hen wel bij de hand, zo luidt het leidende principe voor organisaties en mensen in Nederland die verantwoordelijkheid dragen of nemen voor geslaagde integraties. Het schakeljaar krijgt zo vorm dat vele Nederlandse partijen, van COA tot gemeenten, van onderwijsinstellingen en ondernemers tot cultuurinstellingen, hun bijdrage leveren aan de integratie van vluchteling tot actieve Nederlander.

III De zeven principes van in- en omschakelen

1. **Verplicht:** in tegenstelling tot meer vrijblijvende aanpakken uit het verleden, is het schakeljaar verplicht. Iedere vluchteling is in principe 38 uur per week actief en productief bezig met integratie. Dit gebeurt via combinaties van taalles, opleiding en competentieontwikkeling, werkervaring en vrijwilligerswerk die nu vaak gefragmenteerd en meer ad hoc worden aangeboden. Praktijkervaringsweken en de inburgeringscursus zijn onderdeel van het schakeljaar.
2. **Vroegtijdig:** in tegenstelling tot de situatie waarin vluchtelingen zich maanden oefenen in passiviteit, gaan we ervoor om het schakeljaar vanaf week 1 te laten starten voor alle asielzoekers die een grote kans op blijven hebben.
3. **Leerplicht:** wat nu opvalt, is dat na-reizigers, die als familie van een statushouder komen, tussen wal en schip vallen. Voor kinderen is de basisschool een krachtige hulp voor integratie, maar dit geldt niet voor partners of andere volwassen familieleden. We stellen voor om ook na-reizigers tot het schakeljaar te verplichten.
4. **Activeren:** daar waar nu soms nadruk ligt op 'het opvangen van en zorgen voor' nieuwkomers, legt het schakeljaar nadruk op '*laten zien wat je zelf kunt, ontdekken wat je nog meer kunt, leren wat je wilt kunnen en leren wat er van je verwacht wordt in Nederland*'. Welke competenties scoren op de arbeidsmarkt en moeten actief ontwikkeld worden?
5. **Maatwerk:** vluchtelingen zijn er in soorten en maten. Sommige culturen staan verder af van de Nederlandse dan andere. Het schakeljaar moet meer aandacht geven aan Nederlandse omgangsvormen en (ongeschreven) regels. Veel nieuwkomers hebben geen opleiding, anderen opvallend veel. Waarin het huidige taalonderwijs faalt, is dat mensen met verschillende kwaliteiten door elkaar zitten. Dat is een onmogelijke opgave voor de onderwijsgevende en voor de ontvanger van onderwijs. Een assessment is cruciaal voor de instroming in een schakeljaar variërend van 'geen vooropleiding' tot 'academisch niveau'. Het schakeljaar 'geen vooropleiding' wordt samen met basisscholen of VMBO opgezet, het schakeljaar voor academici samen met HBO's en universiteiten. Ook kunnen keuzemodules worden aangeboden waarvan cursisten een verplicht aantal moeten volgen.

6. **Intensief:** het **schakeljaar** combineert en integreert drie pakketten die nu apart worden aangeboden. Pakket I bevat het *cognitief* leren op weg naar werkkwalificaties. Pakket II bevat het *sociaal* leren op weg naar een vitaal eigen netwerk met persoonlijke ontwikkeling in brede zin. Het pakket heeft speciale aandacht voor trauma- en stressverwerking dat nodig is om cognitief en sociaal leren mogelijk te maken. Pakket III bevat arbeidsmarkt en het opdoen van werkervaring. Hier zien we een grote nieuwe rol van werkgevers en arbeidsmarktregio's. Het schakelaar verbindt onderwijs, cultuur, arbeid en participatie.
7. Doorschakelen: na het schakeljaar moet worden doorgeschakeld. Om voorbij de vrijblijvendheid te komen is een doorschakel-diploma verplicht. Doel is net als bij regulier onderwijs dat het percentage uitval minimaal is. Velen en meer dan nu het geval is zullen overgaan naar reguliere manieren om sociale, culturele en werk-carrières te maken.

IV De bestuurlijke opgave

Een schakeljaar zet regie op de integratie. Veel van wat er nu al gebeurt, wordt erin opgenomen. Wat het schakeljaar toevoegt is verplichte, vroegtijdige en intensieve integratie. Dat is ook een uitdaging voor de organisaties die het schakeljaar gaan verzorgen. Ze werken samen in het traject en zullen duidelijk moeten maken wat hun meerwaarde is (waar ze van zijn en wat ze kunnen). Ze moeten weten welke invulling ze gaan geven aan hun deel van het schakeljaar. Zo ontstaat een effectieve keten waarin partijen niet volgorde-lijk naar gelijktijdig aan te slag kunnen.

De concrete invulling zullen deze organisaties samen moeten geven, al kunnen we ons voorstellen dat er slimme verdelingen van taken mogelijk zijn waarbij het COA meer aan de lat staat voor semester I en de gemeenten voor semester II. De focus ligt echter op de kwaliteit van het hele schakeljaar en de doorstroming erna, net als dat nu al wordt gedaan voor leerlingen van diverse scholen. Er is dan weinig op tegen om de regio's, bijvoorbeeld arbeidsmarktregio's, de ruimte te geven eigen curricula op te stellen,. Uiteraard in slimme samenwerking tussen overheid, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

Via heldere toetsing van de resultaten leren we dan snel wat matig en wat beter werkt. Visitatie van het schakeljaar kan blootleggen hoe de aanbiedende partijen samenwerken, hoe ze de zaken op orde hebben en welke 'value for money' ze leveren. Dit geldt voor ministeries als SZW, OCW, V&J, voor het COA, gemeenten, vluchtelingenwerk, corporaties, onderwijsinstellingen en begeleidingsinstanties. Ze worden uitgedaagd hun bijdrage aan het curriculum expliciet te maken, uit te leggen welke methodiek ze gebruiken en welke resultaten ze boeken: samen en apart. Ministeries moeten bereid zijn wetgeving die afzonderlijk tot stand is gekomen, maar in combinatie tot ongewenste blokkades voor het schakeljaar leiden, tot snelle reparatie bereid zijn. Ze zijn onderdeel van de in de regio vormgegeven schakeljaaren.

De kosten van het huidige systeem zijn hoog. De kosten van het schakeljaar lijken vergelijkbaar, maar zullen dankzij de gecombineerde inzet meer opleveren voor alle betrokkenen.

Er zijn uiteraard nog veel vragen over de invulling van het schakeljaar en het zal een uitdaging zijn om het schakeljaar vorm te geven. Maar als bovenstaande uitgangspunten omarmd worden, is er in Nederland volgens ons voldoende expertise aanwezig om ook de invulling voor elkaar te krijgen.