



De inburgering van statushouders vanuit de asielopvang

Plan van aanpak

Inhoudsopgave

| | |
|---|----------|
| 1. Inleiding..... | 2 |
| Aanleiding | 2 |
| Inburgering vanuit de asielopvang | 2 |
| Eerdere onderzoeken | 3 |
| 2. Doelstelling | 4 |
| Onderzoeksvragen | 4 |
| 3. Aanpak | 5 |
| Dataverzameling | 5 |
| Publicatie en communicatie | 5 |

1. Inleiding

Aanleiding

Als asielzoekers een verblijfsstatus (hierna: statushouders) krijgen moeten zij inburgeren.¹ In januari 2022 is de nieuwe Inburgeringswet in werking getreden. Een van de uitgangspunten van de Inburgeringswet is de 'tijdige start': het idee dat nieuwkomers vanaf het begin meedoen in Nederland om zo integratie te stimuleren. Gemeenten moeten statushouders hierin begeleiden.

Realisatie van de tijdige start wordt echter bemoeilijkt door het woningtekort.² Statushouders moeten na 14 weken doorstromen van de asielopvang van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: het COA) naar een woning in een gemeente. In de praktijk is de gemiddelde wachttijd voor een woning 40 weken na verlening van de asielvergunning. Ongeveer één op de vier bedden in de asielopvang wordt gevuld door statushouders.

Dit vormde aanleiding voor de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) en Toezicht Sociaal Domein (hierna: TSD) om een oriëntatie uit te voeren.³ De Inspectie houdt toezicht op uitvoeringsorganisaties in de migratieketen, waaronder het COA. TSD is een samenwerkingsverband van vier inspecties: Inspectie Justitie en Veiligheid, Nederlandse Arbeidsinspectie, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en Inspectie van het Onderwijs. TSD heeft een brede inspectieambacht in het Sociaal Domein en werkt vanuit het perspectief van mensen die zich in een kwetsbare positie bevinden. Gezamenlijk kunnen de Inspectie en TSD de problemen rondom de inburgering vanuit de asielopvang inzichtelijk maken.

Uit de oriëntatie komt naar voren dat bovengenoemde situatie druk op de asielopvang uitoefent en negatieve gevolgen heeft voor de inburgering van statushouders in de Nederlandse samenleving. Dit plan van aanpak beschrijft welke vervolgstappen de Inspectie en TSD nemen.

Inburgering vanuit de asielopvang

Gemeenten hebben sinds de nieuwe Inburgeringswet een regierol in de inburgering. Ze zijn verantwoordelijk voor de begeleiding van inburgeringsplichtige statushouders. Uit de oriëntatie komt naar voren dat gemeenten belemmeringen ervaren om te starten met het inburgeringstraject wanneer statushouders nog op een opvanglocatie, ver van de gemeente wonen.

Vanuit de Inburgeringswet heeft het COA geen regierol bij de begeleiding van de inburgering. Het COA is enkel verantwoordelijk voor het koppelen van statushouders aan gemeenten. In de praktijk blijft het COA opvang en begeleiding bieden aan statushouders zolang zij nog geen woning hebben. Op (sommige)

¹ Deze inburgeringsplicht geldt niet voor statushouders onder de 16 jaar en statushouders van een pensioengerechtigde leeftijd.

² KIS (2023) 'Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten 2023'; Ministerie van SZW en Regioplan (2024) 'Inburgeren door de ogen van nieuwkomers'.

³ De oriëntatie bestond uit een analyse van bestaande literatuur over de inburgering van statushouders en verkennende gesprekken met andere rijksinspecties, het COA, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Vluchtelingenwerk, Pharos, en DIVOSA.

opvanglocaties wordt in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW) in de eerste 14 weken na de vergunningverlening het Programma Voorbereiding op Inburgering aangeboden aan statushouders. Dit programma loopt echter niet door na deze 14 weken.

Als gevolg ligt de inburgering in veel gevallen stil als statushouders nog in de asielopvang wonen.⁴ Eerder onderzoek laat zien dat lang wachten in de asielopvang negatieve gevolgen heeft voor het integratieproces van statushouders.⁵ Hoe langer mensen in de asielopvang verblijven, hoe nadeliger het effect op meerdere leefgebieden waaronder (mentale) gezondheid, financiële situatie, onderwijs, doenvermogen, taalbeheersing, en arbeidsmarktpositie. Hierdoor is er een risico dat inburgering van statushouders stagneert, en het langer duurt voordat statushouders kunnen meedoen in de Nederlands samenleving.

Eerdere onderzoeken

De Inspectie heeft de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan de zorgwekkende situatie in de opvang van asielzoekers. Er is een groot tekort aan reguliere opvangplekken, waardoor noodopvang en tijdelijke gemeentelijke opvangplekken dit tekort moeten aanvullen. In eerdere publicaties concludeerde de Inspectie dat de opvang van asielzoekers niet voldeed aan de geldende normen.⁶ Er is geen specifieke aandacht uitgegaan naar de groep statushouders die in dezelfde asielopvang verblijft.

Momenteel lopen er verschillende externe onderzoeken naar statushouders en de nieuwe Inburgeringswet. Deze onderzoeken focussen alleen op statushouders die al aan hun inburgeringstraject zijn begonnen en niet op de groep die nog in de asielopvang verblijft. De Algemene Rekenkamer onderzoekt of de nieuwe Inburgeringswet - zoals beoogd - arbeidsparticipatie bevordert. Het WODC heeft onderzoek gedaan naar de invloed van het uitplaatsings- en huisvestingsbeleid op het leven van statushouders.⁷ SZW heeft een omvangrijk onderzoek lopen naar de nieuwe Inburgeringswet. In 2027 wordt een wetsevaluatie gepubliceerd en tussentijds verschijnen verschillende publicaties, waaronder onderzoeken naar de ervaringen van inburgeraars met de nieuwe Inburgeringswet.⁸

Er is geen (lopend) onderzoek dat de positie van het COA in deze problematiek betreft. Er is daardoor beperkt zicht op welke begeleiding het COA kan bieden aan de groep statushouders die langer dan de afgesproken 14 weken verblijven in de asielopvang.

⁴ Zie ook de publicatie van CBS (2024): [Meeste statushouders konden niet starten met inburgering in 2022 | CBS](#)

⁵ O.a. Ministerie van SZW en Regioplan (2024) 'Inburgeren door de ogen van nieuwkomers'; Ombudsman (2018) 'Een valse start. Een onderzoek naar behoorlijke inburgering'; Pharos & KIS (2019) 'De rol van gezondheid bij inburgering van statushouders'; Sociaal Cultureel Planbureau (2021) 'Een analyse van het op statushouders gerichte beleid en wat er nodig is om dit beleid te verbeteren'; Ombudsman (2022) 'Een status met weinig armslag. Onderzoek naar de financiële knelpunten van statushouders rond het sociaal minimum'; KIS (2023) 'Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten 2023'.

⁶ Zie onder andere [Brief Onveilige situatie asielopvang Ter Apel | Inspectie Justitie en Veiligheid](#); [Brief Inspecties: Situatie in Ter Apel is uiterst kritisch | Inspectie Justitie en Veiligheid](#); [Brief Kinderen in de noodopvang en crisisonoodopvang | Inspectie Justitie en Veiligheid](#);

⁷ Zie [Kansen en uitdagingen rond het toewijzen van huisvesting aan statushouders | WODC - Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum](#)

⁸ De eerste publicatie 'Inburgeren door de ogen van nieuwkomers' is begin 2024 gepubliceerd. Zie [file \(overheid.nl\)](#)

2. Doelstelling

Het COA heeft vanuit de Inburgeringswet geen regierol op de inburgering, maar wordt in het samenspel met gemeenten desondanks langdurig belast met de opvang en begeleiding van een grote groep statushouders. Terwijl dit niet past binnen de maatschappelijke opgave van het COA en de bestaande druk op de organisatie vergroot. Statushouders zouden zich moeten richten op hun inburgering, maar zij worden hierin belemmerd.

In dit onderzoek wordt gekeken naar de taken van het COA vanaf het moment dat asielzoekers statushouders worden. De Inspectie en TSD willen nagaan wat de praktische (on)mogelijkheden van het COA zijn in de langdurige opvang en begeleiding van statushouders.⁹

Onderzoeksvragen

Dit wordt gedaan aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

In hoeverre wordt het COA in staat gesteld statushouders die langdurig in de asielopvang verblijven te begeleiden bij inburgering?

1. Op welke manier biedt het COA opvang en begeleiding aan statushouders?
2. Welke kansen en belemmeringen heeft het COA bij het vervullen van deze rol?

⁹ Langdurig betekent hierbij langer dan de afgesproken 14 weken waarin statushouders in de asielopvang wachten op een woning in een gemeente.

3. Aanpak

Dataverzameling

De in de oriëntatie verkregen informatie is het uitgangspunt. Aanvullend wordt de volgende informatie verzameld:

Het COA

- Data opvragen bij het COA over de omvang van de groep statushouders in de opvang en wachttijden.
- Gegevens opvragen over de opdracht/verantwoordelijkheid van het COA rondom statushouders.
- Gesprek met de adviseur verantwoordelijk voor inburgering.
- Groepsgesprek met casemanagers, verantwoordelijk voor de begeleiding van statushouders. In dit gesprek wordt ingegaan op welke begeleiding in de praktijk wordt geboden.

Statushouders

- Analyse van bestaande literatuur over het perspectief van statushouders op het lange wachten in de asielopvang en de inburgering.
- In de publicatie worden enkele ervaringsverhalen van statushouders over de inburgering vanuit de asielopvang verwerkt. Deze ervaringsverhalen worden gebruikt als illustratie van het beeld dat uit andere bronnen naar voren komt.

Gemeenten

- Gesprek met de VNG.

Belangenorganisaties

- Gesprek met Vluchtelingenwerk Nederland.

SZW

- Gesprek met SZW.
- Publicaties van SZW over de nieuwe Inburgeringswet.

Publicatie en communicatie

Wederhoor

De interviewverslagen worden conform het interviewprotocol van de Inspectie voorgelegd aan de geïnterviewden.

Het eindproduct wordt voor wederhoor voorgelegd aan de betrokken organisaties.

Eindproduct

De Inspectie en TSD bepalen tijdens het onderzoek hoe ze hun bevindingen zullen vastleggen. Dat kan een brief, een rapport of een andere vorm zijn. Dit eindproduct wordt gezamenlijk gepubliceerd.

Inspectie Justitie en Veiligheid

Toezicht, omdat rechtvaardigheid en veiligheid niet vanzelfsprekend zijn.

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Hoge Nieuwstraat 8 | 2514 EL Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
Contactformulier | www.inspectie-jenv.nl

Mei 2024

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*