

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

# De integratie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt in Duitsland

*De sleutel tot duurzame integratie van vluchtelingen ligt in de economie. Deelname aan het arbeidsproces creëert een gevoel van eigenwaarde, genereert eigen inkomen en biedt toegang tot talloze aspecten van het maatschappelijke en persoonlijke leven. Ook voor het gastland is economische participatie van vluchtelingen van het grootste belang. Duitsland heeft de afgelopen maanden een ommezwaai gemaakt van een arbeidsverbod voor vluchtelingen naar de erkenning van het belang van arbeid. Nederland kan leren van de wijze waarop de Duitsers de arbeidsintegratie van vluchtelingen proberen te bevorderen.*

---

door *Aart Jan de Geus*

---

De auteur is bestuursvoorzitter van de Bertelsmann Stiftung, oud-plaatsvervangend secretaris-generaal van de OESO en oud-minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

BIJ DE REFLECTIE OP DE VRAAG WAT ARBEIDSMARKTINTEGRATIE VOOR vluchtelingen betekent en of vluchtelingen in het algemeen recht zouden moeten hebben op opleiding en werk, kunnen we een en ander leren van Duitsland. Onze oosterburen hebben sinds twee jaar te kampen met een ongekend grote toestroom van vluchtelingen uit de crisisgebieden in het Midden-Oosten en Afrika. Alleen al in 2015 kwamen er meer dan een miljoen asielzoekers naar Duitsland.

Om de context te duiden zijn drie aspecten van belang.

Ten eerste: ondanks miljoenen migratiebewegingen heeft Duitsland zich tot het begin van deze eeuw niet expliciet opgesteld als immigratie-

land. Vanwege het wirtschafswunder werden tot begin jaren zeventig talloze arbeidsmigranten als gastarbeiders geworven in Zuid- en Zuidoost-Europa en Turkije. Daarbij gold tientallen jaren het ongeschreven principe dat deze mensen slechts tijdelijk in Duitsland zouden blijven, om vervolgens weer terug te keren naar het land van herkomst. Integratie stond in die tijd nauwelijks op de politieke agenda. Pas na de Duitse en de Europese eenwording begon men daar langzaam anders over te denken. De gemarginaliseerde politieke en maatschappelijke rol die deze mensen kregen toebedeeld, is funest geweest, zo zien we vandaag de dag nog steeds. Immigranten nemen in beperkte mate deel aan het onderwijssysteem en het arbeidsproces. Nog altijd halen scholieren uit families met een migrantenachtergrond, zelfs in de tweede en derde generatie, benedengemiddelde schoolresultaten en zijn de werkloosheidscijfers in migrantenfamilies aanzienlijk hoger. Deze fouten in het migratie- en integratiebeleid moeten in de toekomst in elk geval worden voorkomen, zo was het breed gedeelde gevoel de afgelopen jaren, al voorafgaand aan de grote stroom vluchtelingen.

Ten tweede merkt Duitsland als geen ander Europees land de gevolgen van de demografische veranderingen. In een aantal sectoren van de Duitse economie is nu al sprake van een gebrek aan vaklieden. Ook het aantal mensen die een beroepsopleiding volgen loopt terug, en daarvan heeft vooral de ambachtssector last. Voor zover we op dit moment kunnen nagaan, zal deze trend de komende jaren sterker worden en zich uitbreiden naar steeds meer sectoren en bedrijven. Het debat over oorzaken en mogelijke oplossingen wordt in Duitsland al jaren intensief en breed gevoerd, in alle openheid. Het potentieel van migratie speelt daarbij een grote rol.

En ten derde is de Duitse arbeidsmarkt de afgelopen jaren structureel en ook conjunctureel uiterst sterk gebleken. De arbeidsmarkthervormingen van de regering-Schröder en een economische structuur die zich voegt naar de wereldwijde vraag naar goederen en diensten, met name vanuit opkomende economieën, hebben de afgelopen tien jaar extra arbeidsplaatsen opgeleverd, waardoor nu 3,5 miljoen mensen méér een baan hebben. Het werkloosheidscijfer daalde van een kleine 12 naar 4,6 procent, ofwel van ruim 4,8 miljoen werklozen naar minder dan 2,6 miljoen op dit moment. Momenteel komen er in Duitsland jaarlijks circa 700.000 nieuwe arbeidsplaatsen bij. De Duitse Bundesagentur für Arbeit (BA; federaal arbeidsbureau) schat de behoefte zodanig hoog dat van de stroom vluchtelingen in het lopende jaar er in theorie en zuiver kwantitatief zo'n 350.000 in de Duitse arbeidsmarkt zouden kunnen worden geïntegreerd.

## INZICHT EN SOLIDARITEIT VULLEN ELKAAR AAN

Duitsland bevindt zich dus in de gelukkige positie dat de huidige arbeidsmarkt zeer goed in staat is om geïmmigreerde arbeidskrachten op te nemen. Daarmee onderscheidt het land zich van de meeste andere landen in Europa. Vluchtelingen, die op humanitaire gronden worden toegelaten, zijn welkom in de Duitse arbeidsmarkt, zo hebben ook werkgevers- en werknemersorganisaties openlijk verklaard.

Bovendien zijn de christelijke en sociaaldemocratische grondbeginselen van menselijke waardigheid, met onvervreembare grondrechten, traditioneel sterk verankerd en nog altijd actueel in de autochtone Duitse samenleving. Opleiding en werk zijn daarmee niet alleen voorwaarden voor het economische succes van het individu en van de maatschappij, maar ook belangrijk voor een zelfstandig leven. Ze zijn belangrijk voor de sociale cohesie en bovendien zorgt de deelname aan het arbeidsproces voor nieuwe perspectieven en zekerheid. Daarnaast kunnen opleiding en

*Arbeidsparticipatie is een belangrijke leidraad voor politiek inzicht, menselijkheid en concrete naastenliefde*

werk vluchtelingen helpen bij de verwerking van traumatische ervaringen en zorgen rond hun vlucht. Arbeidsparticipatie is dan ook een belangrijke leidraad voor politiek inzicht, menselijkheid en concrete naastenliefde.

Deze basisprincipes moeten in Duitsland in de huidige crisissituatie een zware vuurproef doorstaan. Het tot op heden ongekende aantal vluchtelingen en de verwerking daarvan vormen een grote uitdaging. De structuren en processen in politiek, bestuur en maatschappelijk middenveld zijn vooralsnog niet voldoende toegerust op de nieuwe proporties en op de benodigde kwalificaties van vluchtelingen.

Als gevolg van de Europese economische crisis kwamen de afgelopen jaren voornamelijk mensen uit de zuidelijke EU-lidstaten naar Duitsland, onder wie talloze vaklieden die relatief makkelijk in de arbeidsmarkt konden integreren en ook niet zelden goede kwalificaties meebrachten. De mensen die nu bescherming zoeken, komen echter vooralsnog zonder concrete werkgelegenheidsperspectieven. En voor vluchtelingen komt daar nog eens een extra belasting bij: oorlogs- en onderdrukkingservaringen, traumatische vluchtsituaties, ontbrekende sociale netwerken, geen in Duitsland erkende kwalificaties en lastig aan te tonen verworven competenties. Het vaststellen en het omzetten van wat vluchtelingen willen en kunnen, en het aansluiten hiervan op de economie en arbeidsmarkt staat in Duitsland nog in de kinderschoenen.

## OVERBELASTE STRUCTUREN BIJ DE OPNAME

De voorwaarde voor integratie is in Duitsland het verkrijgen van een asiels-status of bescherming conform het Verdrag van Genève. Volgens gegevens van het Duitse Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF; federaal instituut voor migratie en vluchtelingen) van begin februari 2016 zijn 670.000 tot 770.000 asielgevallen nog niet afgehandeld. Zo konden tot op heden 370.000 openstaande asielaanvragen uit het verleden nog niet worden verwerkt, en konden nog eens 300.000 tot 400.000 mensen die het afgelopen jaar in Duitsland zijn aangekomen niet eens een asielaanvraag indienen. Dit komt enerzijds doordat alleen al het indienen van een aanvraag inmiddels al maanden vertraging heeft opgelopen, en anderzijds doordat talloze aanvragers dubbel werden geregistreerd of na registratie zijn doorgereisd naar een andere EU-lidstaat. De verantwoordelijke federale instantie moet het aantal medewerkers dat hiervoor nodig is dan ook steeds verder vergroten. Het personeelsbestand moet medio dit jaar van de oorspronkelijke 2000 zijn uitgebreid tot 6300. Desondanks zal het nog een tijd duren voordat de achterstand merkbaar is ingelopen. Dit betekent dat asielaanvragers vaak heel lang moeten wachten voordat duidelijk wordt of ze in Duitsland een beschermde status krijgen of dat ze het land moeten verlaten. De integratie op de arbeidsmarkt en in de maatschappij verloopt in die onzekere toestand moeizaam.

De Duitse arbeidsmarkt mag dan solide zijn en de werkgelegenheids-situatie gunstig, de groep vluchtelingen zal, anders dan gehoopt, pas op langere termijn in de arbeidsmarkt kunnen integreren. Tot dusver blijkt dat van de al langer in Duitsland verblijvende vluchtelingen slechts 8 procent erin geslaagd is om in het eerste verblijfsjaar werk te vinden. Na vijf jaar stijgt dat aandeel tot een kleine 50 procent, na tien jaar tot 60 procent en na vijftien jaar tot 70 procent. In vergelijking met andere migrantengroepen integreren vluchtelingen beduidend langzamer op de arbeidsmarkt.

## GEÏNTEGREERDE VLUCHTELINGEN ZIJN ECONOMISCH EEN AANWINST

Op de lange termijn zijn daarbij echter de vooruitzichten voor zowel de betrokken personen als de Duitse economie positief. Het Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Duits instituut voor economisch onderzoek) gaat er bijvoorbeeld van uit dat de positieve effecten van de vluchtelingen-toestroom op de totale economie in het gunstigste geval na drie jaar, maar op zijn laatst na tien jaar doorwerken.<sup>1</sup> Dat betekent dat als op dit moment in Duitsland de juiste koers wordt uitgezet, op de middellange en lange

termijn niet alleen de werkloosheid onder vluchtelingen daalt, maar ook de positieve effecten van de arbeidsmarktintegratie op de totale economie zullen doorwerken.

Overigens leveren nu al de 6,6 miljoen buitenlanders die in Duitsland een verblijfsstatus hebben een positieve bijdrage aan de staatshuishouding. Elke buitenlander betaalt per jaar gemiddeld 3.300 euro meer belasting en sociale lasten dan hij aan overheidsuitkeringen ontvangt. Dit blijkt uit onderzoek uit 2014 door het Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (centrum voor Europees economisch onderzoek) en de Bertelsmann Stiftung.<sup>2</sup> De 6,6 miljoen mensen zonder Duits paspoort waren in 2012 goed voor een batig saldo van in totaal 22 miljard euro.

#### MOGELIJKE OPLOSSINGEN VOOR DUITSLAND

Om de vluchtelingenstroom in goede banen te leiden, is het belangrijkste punt op de Duitse agenda momenteel de verkorting van de asielprocedure. Vooral vanwege het lange wachten op een besluit over hun verzoek worden asielaanvragers in feite gedwongen tot nietsdoen. De lange beslisduur heeft bovendien op zichzelf een aanzuigende werking. Ondanks het voorstellen van de grote coalitie van CDU/CSU en SPD uit 2013 om asielaanvragen binnen drie maanden af te handelen, is de wachttijd tot op heden om genoemde redenen alleen maar toegenomen. Momenteel wordt daarom gezocht naar effectievere en snellere methodes, ook in Europees verband. Volgens een vergelijkend onderzoek door de Bertelsmann Stiftung lijkt daarbij op dit moment het voorbeeld van Zwitserland veelbelovend. Dat combineert een snelle en tegelijkertijd gekwalificeerde erkenningsprocedure met een grote mate van rechtszekerheid.

Ook als de asielprocedure effectief verkort kan worden, vormt de integratie van enkele honderdduizenden gevluchte mensen een grote uitdaging voor instanties die vanuit de federale overheid, deelstaten en gemeenten bij de arbeidsmarkt zijn betrokken, maar ook voor bedrijven en samenleving. Met veel juridische en politieke hervormingen vond de afgelopen maanden in Duitsland een principiële ommezwaai plaats van een arbeidsverbod naar de erkenning van het belang van arbeid. De Duitse regering bracht bijvoorbeeld het arbeidsverbod voor erkende asielzoekers terug naar drie maanden. Toch zijn er nog andere obstakels. Zo kunnen asielaanvragers met een lopende procedure in feite pas na vijftien maanden als uitzendkracht aan de slag, terwijl juist deze branche mensen met beperkte kwalificaties of lastig te bemiddelen competenties een goede toegangsmogelijkheid tot de arbeidsmarkt biedt.

---

 TAAL IS DE SLEUTELCOMPETENTIE

Voor een snelle en succesvolle toegang tot de arbeidsmarkt is het beheersen van de taal van essentiële betekenis. Daarbij moet met taalbevordering

*Voor een zo snel en succesvol  
mogelijke toegang tot de  
arbeidsmarkt is het beheersen  
van de taal van essentiële  
betekenis*

zo vroeg mogelijk worden begonnen, omdat dat ook belangrijk is voor de motivatie en de verdere leerresultaten. Bij een zinvol systeem voor taalbevordering horen ook een vroegtijdige registratie van het niveau van de talenkennis van de vluchtelingen en het aanbod aan taalcursussen dat past bij het pres-

tationiveau van de deelnemers. Voor het verwerven van de Duitse taal tot op het beroepsmatig toepasbare competentieniveau moet rekening worden gehouden met een periode van minimaal een jaar intensieve taaltraining. Een combinatie van 's ochtends taalverwerving en 's middags stage kan zorgen voor een effectieve toegang tot het arbeidsproces. Zo kan de pas verworven taalkennis direct in praktijk worden gebracht. Mentorprogramma's kunnen een nuttige aanvulling vormen op het professioneel beroepsmatig adviseren en begeleiden van vluchtelingen. Dergelijke programma's kunnen zowel door bedrijven als door maatschappelijke organisaties worden aangeboden. Taalverwerving in combinatie met de dagelijkse activiteiten op de werkvloer is uiterst doeltreffend. Hierbij draait alles om de flexibele omgang met afzonderlijke modules voor taal en opleiding die nauw met elkaar moeten samenhangen. De rigide volgorde van eerst een algemene taalcursus, dan een werkgerelateerde taalcursus en pas daarna instromen in het arbeidsproces is een weinig effectieve optie die veel tijd kost en die de motivatie van veel vluchtelingen die graag snel geld willen verdienen negatief kan beïnvloeden.

## COMPETENTIE- EN KWALIFICATIEBEOORDELING

Voor succesvolle integratie op de arbeidsmarkt vormen naast het overkomen van de taalbarrière het vaststellen en het erkennen van formele of daadwerkelijk toepasbare kwalificaties voor de arbeidsmarkt een enorme uitdaging. De landen van herkomst van de vluchtelingen kennen doorgaans geen formeel opleidingssysteem dat vergelijkbaar is met dat in Duitsland. Vaak worden in het thuisland kwalificaties verworven door mee te werken in een bedrijf, zonder dat hiervoor certificaten worden afgegeven. Bovendien moeten we ervan uitgaan dat een deel van de vluchtelingen

tot op heden over geen enkele op de Duitse arbeidsmarkt inzetbare beroepservaring beschikt. Met een nieuwe beroepserkenningswet heeft de Duitse regering een wettelijke en institutionele basis gecreëerd die het ook voor vluchtelingen mogelijk maakt om formele opleidings- en beroepscertificaten als gelijkwaardig voor de Duitse arbeidsmarkt te laten erkennen – mits het bewijs hiervoor daadwerkelijk beschikbaar is. De grote uitdaging voor de arbeidsmarktintegratie is dan ook het ontwikkelen en inzetten van toetsingsprocedures, waarmee formeel en informeel verworven competenties kunnen worden vastgesteld en gecertificeerd. Samen met partners spant het Bundesagentur für Arbeit zich ervoor in om bestaande methodes, die te complex en te tijdrovend zijn, door nieuwe instrumenten te vervangen. Deze moeten snel uitvoerbaar zijn en voor een groot aantal vluchtelingen vergelijkbare en duidelijke resultaten opleveren. Verder moeten ze vroegtijdig – en dat wil vooral zeggen taalafhankelijk – inzetbaar zijn. Bij mensen met beperkte competenties moeten mogelijkheden om opnieuw een schooldiploma te halen of om een beroepsopleiding te gaan volgen worden vastgesteld.

#### SAMENWERKING OP LOKAAL NIVEAU

Een effectieve arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen vraagt om zorgvuldige coördinatie van maatregelen in een evenwichtig totaalproces: de afzonderlijke maatregelen voor taalverwerving, het vaststellen van competenties en de beroepsoriëntatie moeten zinvol in elkaar grijpen. Bovendien moeten de maatregelen van verschillende instanties flexibel op de individuele behoefte worden afgestemd. Momenteel wordt in Duitsland gesproken over het opzetten van gemeentelijke arbeidsbureaus, waar het Arbeitsagentur, het Jobcenter, vluchtelingenorganisaties en andere instanties die bij het vluchtelingenwerk zijn betrokken, kunnen samenwerken. De arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen moet worden benaderd in samenhang met de vele andere uitdagingen waar mensen die bescherming zoeken aan worden blootgesteld: ze moeten duidelijkheid krijgen over hun verblijfsstatus en een asielprocedure laten uitvoeren, achterhalen waar ze worden ondergebracht, integreren in de samenleving en vragen over gezinshereniging beantwoorden. Daarnaast hebben vluchtelingen te kampen met de traumatische gevolgen van oorlog en vlucht. Om de voor al deze aspecten benodigde deskundigheid te organiseren en op de juiste wijze aan te bieden, is samenwerking tussen verschillende instanties cruciaal.



SUCCESVOLLER DOOR INTERNATIONAAL ONDERRICHT EN WEDERZIJD  
LEREN

De omvangrijke integratie van vluchtelingen is in hoge mate afhankelijk van het maatschappelijke klimaat en het publieke debat. Dat wordt in Duitsland momenteel sterk gekenmerkt door onzekerheid en polarisatie, en niet in de laatste plaats door de vraag of het lukt om de toestroom van vluchtelingen te sturen en te beperken tot diegenen die daadwerkelijk bescherming nodig hebben, en om gezamenlijk de noodzakelijke acceptatie in de Duitse samenleving en politiek te waarborgen.

De ‘Wilkommenskultur’ berust primair op humanitaire argumenten. Vervolgens is integratie van vluchtelingen ook om economische redenen meer dan geboden. En ze biedt naast grote uitdagingen ook kansen voor meer rechtvaardigheid, welvaart en participatie voor iedereen, zowel voor vluchtelingen als voor gastlanden. Of en hoe deze snelle integratie slaagt is niet in de laatste plaats een kwestie van flexibiliteit, bereidheid tot leren en creativiteit, en van de juiste oplossingsmogelijkheden. Daarbij mogen we de ervaringen en de inzichten van andere landen die zich in een vergelijkbare situatie bevinden niet uit het oog verliezen.

*Noten*

1 Marcel Fratzscher en Simon Juncker, ‘Integration von Flüchtlingen. Eine langfristig lohnende Investition’, *DIW Wochenbericht*, nr. 45, 5 november 2015, pp. 1083-1088.

2 Holger Bonin, *Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2014.