

INCLUSIE VAN DERDELANDERS  
EN DE DECENTRALISATIES



# Op eigen kracht ver gekomen

**Handreiking project 'Inclusie in tijden van transitie'**  
Goede voorbeelden, werkwijzen, projecten en aanpakken  
voor beleidsmakers in Nederland

---

## Het project Inclusie in tijden van transitie

Via het project 'Inclusie in tijden van transitie' bieden drie Centra voor Maatschappelijke Ontwikkeling, te weten Partoer, CMO STAMM, Spectrum, partner met elan, samen met bureau Interconnect handvatten, concrete voorbeelden en uitwisseling om met inclusief beleid en inclusief werken effectief aan te sluiten op de transities op lokaal niveau. Hiermee is de afgelopen jaren al veel kennis en ervaring opgedaan binnen het kader van de gemeenschappelijke integratie agenda (GIA). Door nu juist bij gemeenten en uitvoeringsinstellingen nog sterker in te zetten op beleidsontwikkeling, capaciteitsopbouw, coördinatie en competentie-ontwikkeling, wordt vanuit het project 'Inclusie in tijden van transitie' geprobeerd een versnelling te bewerkstelligen op dit terrein.

Het project is opgebouwd uit vijf samenhangende onderdelen:

- Capaciteitsopbouw en beleidsontwikkeling (een taskforceteam, handreiking en kennisportaal [www.transitie.eu](http://www.transitie.eu));
- Versterking van de coördinatie en informatie-uitwisseling (regionale netwerk- en themabijeenkomsten);
- Organiseren of bijdragen aan de Dag van de dialoog;
- Training Interculturele Competenties (IET train-the-trainer programma);
- Valorisatie: presentatie van de resultaten en de handreiking (juni 2015).

## Colofon

Referentie: 2013EIF Inclusie in tijden van transitie.

©Mei 2015, CMO STAMM, Spectrum - partner met elan, Partoer, Interconnect

## Tekst

Rika Ringersma  
Nyske van der Feen  
Elise Roelofse  
Henriëtte Neuijen



Deze handreiking werd mede mogelijk gemaakt door het Europees Integratiefonds (EIF):  
"Van EU naar lokaal - ondersteuning van de integratie van nieuwe burgers in Nederland en Europa"  
De provincies Groningen, Friesland en Gelderland stelden co-financiering beschikbaar.

Reproductie van deze handreiking is toegestaan met bronvermelding.



# Introductie

## Herkent en erkent u de groep derdelanders in uw gemeente?

**In de basisadministratie van uw gemeente staan ongetwijfeld burgers ingeschreven, die vanuit het buitenland in uw regio zijn komen werken of studeren. Of die zijn gaan samenwonen met hun Nederlandse partner. Misschien heeft u in uw gemeente ook te maken met voormalige vluchtelingen die inmiddels een verblijfsvisum hebben. Nu we in een tijd van transformatie zitten waarin gemeenten het liefst alle burgers willen bereiken, is het van groot belang om kennis te hebben van de achtergronden van die burgers.**

**Het maakt voor de rechten en plichten in ons land namelijk nog al wat uit welke verblijfstatus je hebt. En die verblijfstatus kan per individu enorm verschillen.**

**Aangezien de culturele diversiteit in ons land nog altijd blijft toenemen, blijft het voor gemeenten lastig om alle inwoners goed te bereiken en waar nodig passende dienstverlening en ondersteuning te bieden. Deze handreiking helpt u op weg.**

Deze handreiking maakt deel uit van het project 'Inclusie in tijden van transitie' dat op initiatief van de landelijke vereniging van Centra voor Maatschappelijke Ontwikkeling (CMO-Net) van juli 2013 tot en met juni 2015 is uitgevoerd. Dit project is opgezet om een betere aansluiting tot stand te brengen tussen de huidige veranderingen in het sociale domein en de positie van migranten van buiten Europa. Vooral door de Jeugdwet, de Wmo 2015, de Wet langdurige zorg en de Participatiewet zijn er majeure bewegingen die van invloed zijn op de integratie van migranten, en ook op hun sociaal-economische positie in onze samenleving. Mede door de bezuinigingen vraagt dit om een omslag in de werkwijze van gemeenten en instellingen. Belangrijk hierbij is een aanpak die uitgaat van de eigen kracht van burgers en van inclusief werken. Dat geldt ook voor burgers met een andere culturele achtergrond. Want inclusief werken vanuit de eigen kracht van migranten en vluchtelingen biedt veel kansen voor deze groepen en past bij deze tijd van transformatie. Het project 'Inclusie in tijden van transitie' heeft als belangrijkste doel om de economische, sociale en culturele kloof tussen de niet-inheemse bevolking en de inheemse bevolking te verminderen.

De informatie in deze handreiking richt zich op lokale beleidsmakers, bestuurders en professionals die in hun gemeente aan de slag willen gaan om inclusief beleid vorm te geven dat aansluit op de huidige ontwikkelingen binnen het sociale domein.

De handreiking biedt informatie en bundelt aanbevelingen, tips en praktijkvoorbeelden. Vanuit de gedachte van het inclusief beleid en vanuit het perspectief van derdelanders wordt per hoofdstuk ingegaan op de (on)mogelijkheden van de decentralisaties die vanaf januari 2015 zijn ingegaan.

Het eerste hoofdstuk biedt achtergrondinformatie over derdelanders en het begrip inclusie in relatie tot de drie transities in het sociale domein.

De drie transities op het terrein van de zorg, arbeidsparticipatie en jeugdhulp, zijn de leidraad voor de volgende drie hoofdstukken. De achtergronden, effecten en kansen van deze decentralisaties voor de positie van derdelanders komen zo systematisch aan bod.

De samenstellers van deze handreiking zijn bijzonder erkentelijk voor de financiële steun van het Europees Integratiefonds (EIF) en de provincies Groningen, Friesland en Gelderland. Verschillende deskundigen hebben hun kennis met ons gedeeld en meegelezen tijdens het schrijfproces. Wij willen hen hartelijk danken voor deze waardevolle bijdrage. En tot slot wensen wij alle lezers van deze handreiking veel plezier bij het lezen en in praktijk brengen van informatie die hier wordt geboden.

Vele mensen hebben hun kennis en ervaringen met ons gedeeld. Via deze weg willen we hen van harte bedanken voor hun bijdrage.



# Inhoudsopgave

## Introductie

### 1 Inclusief beleid en derdelanders in de transitie

<b>1.1 Burgers centraal – van transitie naar transformatie</b>	<b>7</b>
<b>1.2 Wie zijn derdelanders?</b>	<b>8</b>
- Aantallen en herkomst derdelanders	9
- Tegenstrijdige wetten en regels: enkele voorbeelden	10
<b>1.3 Inclusie gemeentelijk beleid</b>	<b>12</b>
- Inclusief beleid: kansen en voorbeelden	12
- Maar we werken niet meer met doelgroepen	13
1.3.1 Kansen voor de inclusie van derdelanders	13

### 2 Inclusie in de zorg

<b>2.1 Beknopte achtergrond transitie Wmo 2015 en de Wet langdurige zorg</b>	<b>17</b>
<b>2.2 Effecten voor derdelanders</b>	<b>18</b>
2.2.1 Alle inwoners verplicht verzekerd	18
2.2.2 Voor iedereen dezelfde zorg, ook voor derdelanders?	20
2.2.3 Trends en ontwikkelingen in de zorg	20
<b>2.3 Kansen en belemmeringen voor derdelanders</b>	<b>22</b>
2.3.1 Ondersteuning bij toeslagaanvragen	22
2.3.2 Investeren in een informeel netwerk	23
2.3.3 Culturele diversiteit en communicatie	24

### 3 Inclusie in arbeidsparticipatie

<b>3.1 Beknopte achtergrond Participatiewet</b>	<b>27</b>
3.1.1 Participatiewet	27
- Taaleis	28
- Kostdelersnorm	29
- Tegenprestatie naar vermogen	29

3.1.2	Wet arbeid vreemdelingen	30
	- <i>Rol werkgevers</i>	31
3.1.3	Vrijwilligerswerk	31
<b>3.2</b>	<b>Effecten voor derdelanders</b>	<b>31</b>
3.2.1	Tegenstrijdige regels	32
<b>3.3</b>	<b>Kansen en belemmeringen voor derdelanders</b>	<b>33</b>
	- <i>Tips uit de praktijk van vrijwilligerscentrales</i>	34

## 4 Inclusie in de jeugdhulp

<b>4.1</b>	<b>Beknopte achtergrond transitie jeugd</b>	<b>37</b>
4.1.1	Passend onderwijs	37
<b>4.2</b>	<b>Effecten voor derdelanders</b>	<b>38</b>
4.2.1	Er zijn ook (veel) kansen	38
<b>4.3</b>	<b>Kansen en belemmeringen voor derdelanders</b>	<b>39</b>
4.3.1	Jeugdhulp over de drempel	39
	- <i>Aansluiting tussen vraag en aanbod</i>	39
	- <i>Optimaal bereik en communicatie</i>	40
	- <i>Culturele sensitiviteit</i>	40
	- <i>Eergerelateerd geweld</i>	41
	- <i>Kinderen uit Midden- en Oost-Europa</i>	42
	- <i>Aanbevelingen en tips voor de toegang tot jeugdhulp</i>	43
4.3.2	Derdelanders in de participatiesamenleving	44
4.3.3	Onderwijs 'passend' voor iedereen	45
	- <i>Kinderen uit Midden- en Oost-Europa in het onderwijs</i>	46
	- <i>Ouderbetrokkenheid op school</i>	46
	- <i>Zorg voor jonge mantelzorgers</i>	47
	- <i>Aanbevelingen voor gemeenten</i>	47

<b>Tips tot slot</b>	<b>48</b>
----------------------	-----------







# 1

## Inclusief beleid en derdelanders in de transities

---

# 1 Inclusief beleid en derdelanders in de transitie

## 1.1 Burgers centraal - van transitie naar transformatie

Gemeenten hebben er met de transitie in het sociale domein veel verantwoordelijkheden en taken bij gekregen voor de Wmo, langdurige zorg, (arbeids)participatie en jeugdhulp. Gemeenten regelen nu voor hun burgers onder meer de zorg en begeleiding thuis, toegang tot voorzieningen, ondersteuning van vrijwilligerswerk, participatie en nog veel meer. Zij zijn verantwoordelijk voor het beleid, de financiering en inkoop, processen, uitvoering en monitoring in het sociale domein.

Deze veranderingen gaan gepaard met een korting op de beschikbare budgetten. De transitie brengen daarom - naast een verschuiving van het rijk naar gemeenten - ook veel vernieuwingen en veranderingen met zich mee die ingrijpen in de werkwijze van gemeenten. Dat levert nieuwe vraagstukken op, zoals meer samenwerking met burgers en hoe gemeenten dat kunnen faciliteren. Gemeenten in Nederland zijn dan ook hard bezig om hun burgers te bereiken. Meer participeren, zelfredzaamheid, meer vrijwilligerswerk voor en door burgers en meer maatwerk leveren door gemeenten, dat is het devies.

Burgers goed bereiken is een basisvoorwaarde voor het goed verlopen van deze transformatie. Het gaat om alle burgers in de gemeenten. Dat is al een kunst op zich als het om inwoners gaat met de Nederlandse nationaliteit, maar het wordt nog ingewikkelder als er ook andere nationaliteiten in een gemeente wonen. Gemeenten hebben een belangrijke rol gekregen om de toegankelijkheid te faciliteren van de dienstverlening aan hun inwoners met uiteenlopende sociale en culturele achtergronden. Het is de bedoeling dat er maatwerk geleverd wordt voor burgers die hulp, zorg en begeleiding nodig hebben en dat tegen lagere kosten dan voorheen. Echter, de ene burger is de andere niet, dat blijkt al gauw aan de keukentafel. Welke rechten en plichten gelden voor de verschillende nationaliteiten? Wat kun je als gemeente wel en niet van hen vragen? Er bestaat een grote diversiteit tussen burgers als het gaat om normen, waarden en omgangsvormen. Hoe speel je hier goed op in? Hoe krijg je een helder beeld hiervan? Hoe zorg je als gemeente dan dat echt iedereen meedoet? Burgers goed bereiken, betrekken en een effectief beroep doen op hun eigen kracht, vraagt om een werkwijze die alle inwoners van de gemeenten includeert en niemand uitsluit. Inclusief beleid op gemeentelijk niveau kan een belangrijke bijdrage leveren aan een succesvolle en zorgvuldige transitie en transformatie. Over inclusief beleid en inclusief werken is veel kennis beschikbaar die gemeenten handvatten bieden voor een praktische aanpak op lokaal niveau.

Deze handreiking is geschreven om een antwoord te geven op bovenstaande vraagstukken en dilemma's voor beleidsmakers, bestuurders en professionals. We doen dat in relatie tot kernbegrippen en kenmerkende elementen die naar voren komt in de wetgeving en beleidsnota's:

### 1. Veranderende taken en rollen gemeenten

Gemeenten hebben er een groot aantal taken en verantwoordelijkheden bij. Daarnaast verandert de rol zowel in de voorbereiding als de uitvoering van beleid naar meer regie en een faciliterende rol.

### 2. Inzet op eigen kracht en zelfredzaamheid burgers

Eigen kracht en zelfredzaamheid van burgers zijn zowel uitgangspunt als doel van beleid, regelgeving en uitvoering in alle transitie. Er wordt een groter beroep gedaan op de inzet van burgers op alle drie beleidsterreinen en in het bijzonder in de zorg: nuldelijn (burgers, familie, vrienden, burens), eerstelijns (generalisten, eenvoudige hulp), tweedelijns (specialisten).

### 3. Vrijwillige inzet burgers, participatie en tegenprestatie naar vermogen

Vrijwillige inzet, informele zorg en mantelzorg, meer participatie/tegenprestatie naar vermogen staan centraal in beleid en uitvoering en dat vormt voor veel derdelanders een probleem.



---

#### 4. Inzet gebiedsteams<sup>1</sup>

De transities stimuleren een lokale en integrale aanpak, gebiedsgericht op wijk- of dorpsniveau. Gebiedsteams zijn in vrijwel alle gemeenten ingezet als nieuwe werkwijze in de uitvoering. Deze teams zijn op zeer uiteenlopende wijze ingericht met per gemeente grote onderlinge verschillen.

#### 5. Integrale aanpak

Gemeenten en gebiedsteams werken met een integrale aanpak: één gezin, één plan en één aanspreekpunt. De teams werken meest in een geografisch afgebakend werkgebied, lokaal, dichterbij de burgers. Ondersteuning aan burgers is zoveel mogelijk maatwerk, met algemene voorzieningen als uitgangspunt en specifieke ondersteuning als het nodig is.

#### 6. Cumulatieve effecten van de maatregelen

Bij kwetsbare groepen kunnen cumulatieve effecten optreden wanneer zij met twee of meer regelingen tegelijkertijd te maken hebben. De transities gaan bovendien gepaard met stevige bezuinigingen en nadruk op efficiënt werken. Ook dat kan leiden tot een samenloop van effecten in de praktijk.

De positie van derdelanders is daarbij vaak lastig, onduidelijk en strookt niet altijd met de inzet en kernwaarden die ten grondslag liggen aan de transities. Als gevolg daarvan krijgen gemeenten ook te maken met praktische dilemma's, tegenstrijdige wetgeving en met elkaar botsende eisen die aan hun burgers worden gesteld. Het is voor gemeenten daarom van belang om te beschikken over een goede kennis van de positie van migranten en derdelanders om zorgvuldig te kunnen opereren in het sociale domein.

## 1.2 Wie zijn derdelanders?

Derdelanders in Nederland, wie zijn dat? Het gaat hier om migranten van buiten de Europese Unie die in Nederland komen werken of wonen. Denk aan Amerikanen, Russen, Oekraïners, Chinezen, Nigerianen et cetera, die bij een Nederlands bedrijf, universiteit of ziekenhuis gaan werken. Denk aan buitenlandse partners van Nederlanders die samenwonen in ons land. Of denk aan voormalige vluchtelingen die inmiddels een verblijfsvisum hebben voor ons land (en die dus geen vluchteling meer zijn). Waarom is er in deze handreiking nu juist gekozen voor deze profijtgroep? Dat komt vooral doordat het project 'Inclusie in tijden van transitie' mede gefinancierd is door het Europees integratiefonds (EIF). In dit migratiefonds van de Europese Unie zijn projecten aangevraagd die zich richten op de integratie van mensen van buiten de Europese Unie.

### Definitie van Derdelanders, migratiefonds EIF (2013/2015)

Onderdanen van derde landen, die niet de Nederlandse nationaliteit of de nationaliteit van een andere EU-lidstaat bezitten in de zin van artikel 17, lid 1 van het EU-Verdrag, en die in het bezit zijn van of in aanmerking komen voor een geldige verblijfsvergunning in Nederland. In beginsel gaat het om onderdanen van een derde land die zich al op het grondgebied van de lidstaat bevinden.

Bron/link: <https://www.agentschapszw.nl/subsidies/europees-integratiefonds-eif>

---

<sup>1</sup> In deze publicatie wordt consequent van gebiedsteam gesproken, waar ook (sociaal) wijkteam bedoeld wordt; gemeenten hanteren veel verschillende benamingen.



---

Derdelanders zijn dus inwoners, onderdanen van niet EU-landen (zogenaamde 'derde landen') die:

- niet de Nederlandse nationaliteit of een EU nationaliteit hebben,
- een geldig verblijfsvisum hebben,
- in Nederland wonen.

Deze groep kan om verschillende redenen naar Nederland zijn gekomen:

- werk: een betaalde baan bij een bedrijf of instelling in Nederland,
- studie of opleiding aan een Nederlandse onderwijsinstelling,
- asiel: vluchtelingen die na het doorlopen van een asielprocedure een verblijfsvergunning hebben gekregen,
- familiehereniging of een relatie met een Nederlander.

Er zijn bovendien verschillende soorten verblijfsvergunningen waarmee derdelanders in Nederland kunnen komen werken. Er is een verblijfsvergunning mogelijk voor:

- reguliere arbeid in loondienst,
- lerend werken of seizoensarbeid,
- kennismigrant,
- Europese blauwe kaart,
- werken als zelfstandige,
- au pair of uitwisselingsjongere.

Het gaat hier om een zeer heterogene groep inwoners afkomstig uit vrijwel alle werelddelen en alle lagen van de bevolking, met een grote verscheidenheid in opleidingsniveau, etniciteit en religie. Hun verblijfsstatus in Nederland kan sterk van elkaar verschillen. Deze status hangt onder meer samen met de reden van hun verblijf in Nederland. Een verblijfsstatus kan kort- of langdurend zijn, voor bepaalde of onbepaalde duur. De verblijfsstatus is niet alleen bepalend voor de periode dat iemand hier mag wonen, maar ook voor de overige rechten en plichten. Daar raakt de verblijfsstatus aan de nieuwe eisen die aan burgers worden gesteld vanuit de transities: meer eigen kracht, zelfredzaamheid, mantelzorg of vrijwilligers bijvoorbeeld.

## Aantallen en herkomst derdelanders

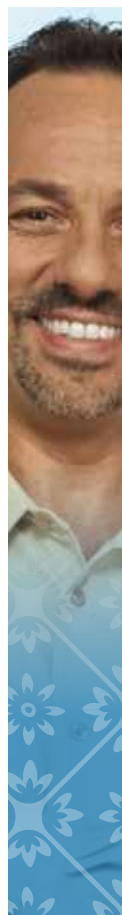
De culturele diversiteit neemt in Nederland nog altijd toe. Naast expats en studenten krijgen gemeenten te maken met nieuwkomers zoals asielzoekers en vluchtelingen, maar ook met immigranten vanuit Europa (EU en buiten de EU). Kwamen in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw vooral arbeidsmigranten uit Zuid-Europa en Marokko naar Nederland, in de jaren negentig bepaalden vooral de asielmigranten uit Afrika en Azië het immigratiebeeld in Nederland.

### Arbeidsmigratie

Uit cijfers van het CBS en WODC blijkt dat arbeidsmigratie de belangrijkste reden is om naar Nederland te komen. De groeiende arbeidsmobiliteit en globalisering van de arbeidsmarkt zijn hierin zichtbaar. Deze groep groeide flink van ongeveer 22.500 in 2006 naar ruim 47.000 in 2011.

### Gezinsmigratie

Gezinsmigratie is na 2000 gedaald onder meer door strengere regelgeving zoals de inkomenseis en verhoging van de minimumleeftijd van 18 naar 21 jaar. De afgelopen jaren is het aantal gezinsherenigingen weer toegenomen van ruim 25.000 in 2006 naar een kleine 40.000 in 2011. Het CBS veronderstelt dat dit samenhangt met de stijging van het aantal arbeidsmigranten die hun gezin laten overkomen.



---

## Studiemigratie

Het aantal studenten uit derde landen is de afgelopen tien jaar gestaag toegenomen van zo'n 6000 in het jaar 2000 naar ruim 17.000 in 2011. Internationale erkenning en uitwisseling van diploma's is eenvoudiger geworden en de EU heeft de internationale mobiliteit van studenten gestimuleerd.

## Asielmigratie

Het aantal asielmigranten wisselt door de jaren heen sterk, afhankelijk van brandhaarden in de wereld: na een scherpe daling in het jaar 2000 volgde een geleidelijke stijging met een piek van 10.000 asielmigranten in 2009. Het afgelopen jaar is de stroom asielaanvragen opnieuw sterk gestegen.

Bron: R. Jennissen en H. Nicolaas (red.) (2014) 'De Nederlandse Migratiekaart 2013', p. 201 e.v. (CBS, WOD) Den Haag. (Cijfers zijn vereenvoudigd en afgerond weergegeven).

Link: [http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/E91E5F64-E47E-498D-BC84-D4E4BB60E003/0/Cahier20148\\_Migratiekaart\\_25juni2014.pdf](http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/E91E5F64-E47E-498D-BC84-D4E4BB60E003/0/Cahier20148_Migratiekaart_25juni2014.pdf)

Sinds 2005 neemt vooral het aantal Europese immigranten toe. Denk hierbij vooral aan de inwoners die oorspronkelijk afkomstig zijn uit Midden- en Oost-Europa). Het gaat hierbij om: Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Slovenië, Estland, Letland en Litouwen (in 2004 tot de Europese Unie toegetreden), en Roemenië en Bulgarije (op 1 januari 2007 toegetreden). Van de 64.000 EU-burgers die in 2011 naar Nederland kwamen (40% van de totale immigratie in dat jaar), kwam de helft uit Oost-Europa. Met de gebeurtenissen in het Midden Oosten neemt ook het aantal vluchtelingen uit Syrië en omliggende landen toe.

## Immigratie naar Nederland

Immigranten komen vanuit het buitenland in Nederland wonen. Bijvoorbeeld voor werk of gezinshereniging. De Nederlandse overheid wil niet dat iedereen zich zomaar hier kan vestigen. Immigranten hebben een verblijfsvergunning nodig. Zij krijgen die onder bepaalde voorwaarden. Vreemdelingen die voor gezinshereniging komen, moeten bijvoorbeeld een Nederlandse partner met voldoende inkomsten hebben. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) beoordeelt de aanvragen voor verblijfsvergunningen.

Immigratie vreemdelingen

Een vreemdeling naar Nederland halen

Mogelijkheden voor ondernemers en werknemers uit het buitenland

Bron: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/immigratie>

## Tegenstrijdige wetten en regels: enkele voorbeelden

Soms is de wetgeving tegenstrijdig en werkt de uitvoering ervan belemmerend op de uitgangspunten van de transitie. Daar krijgen derdelanders regelmatig mee te maken. De overheid doet een beroep op de eigen kracht van haar burgers, maar soms steekt de regelgeving daar een stokje voor.

**JESSICA** is een studente uit de Verenigde Staten, die na het behalen van haar master graphic design in Utrecht nog een jaar in Nederland mag blijven om een baan te zoeken in haar werkveld. En dan ook alleen maar in haar eigen werkveld en op voorwaarde dat het meteen een vast arbeidscontract wordt (geen freelance werk). Voor werkgevers is het vaak toch een hobbel om garant te gaan staan voor een werknemer die afkomstig is van buiten de EU. De regelgeving brengt zowel de gemeente als Jessica in een lastig parket. Vanuit de Participatiewet zal de gemeente werkzoekenden activeren om aan het werk te gaan. Voor Jessica is het intussen moeilijk om in haar onderhoud te voorzien. Een vaste baan als vormgever ligt niet voor het oprapen en een tijdelijk schoonmaakbaantje of uitzendwerk om geld te verdienen is verboden.

De positie van derdelanders maakt het er ook niet altijd makkelijker op. Er zijn voorbeelden die specifiek zijn voor mensen met een verblijfsvisum. Dat was voor de transitie zo en de nieuwe wetgeving heeft dat niet veranderd. Datzelfde geldt voor de mate waarin migranten zich welkom voelen in Nederland.

**ROY** hoeft niet in te burgeren omdat hij uit Suriname komt. Hij is Nederlandstalig opgeleid en voldoet aan de eisen van de startkwalificatie en mag daarom gaan werken. Bij het zoeken naar een baan heeft het roze visumkaartje vaak een negatief effect, omdat er duidelijk op staat hoe lang Roys visum nog geldig is. Dat verlenging altijd mogelijk is bij de IND omdat je aan de eisen voldoet, is voor veel werkgevers vaak nog een brug te ver. Het aannemen van iemand als Roy met een verblijfsvisum voor bepaalde tijd is voor werkgevers nu eenmaal lastig.

**HARRY** heeft snel zijn Nederlandse rijbewijs gehaald, zodat hij zich voortaan kan legitimeren met zijn rijbewijs bij werkgevers. Hij hoeft zijn verblijfsvisum en buitenlands paspoort niet meer te tonen bij legitimatie. Dat is dan alleen nog nodig bij het openen van een bankrekening of wanneer hij zich op straat moet legitimeren bij een politieagent.

**FATMA** is lerares en heeft in Irak tien jaar voor de klas gestaan. Zij heeft zich aangemeld als vrijwillige taalcoach en gaat vol enthousiasme aan de slag. De andere vrijwilligers zien haar echter niet als volwaardige taalcoach, maar iemand die juist op taalles moet. Een van de vrouwen die zij extra taalles gaf accepteerde haar niet, omdat ze er niet blank uitziet, buitenlands was en dus de taal nooit goed kon spreken laat staan aan anderen zou kunnen leren. Helaas is dit voor Fatma aanleiding geweest om te stoppen met dit vrijwilligerswerk.

Kortom, voor de rechten en plichten en de mogelijkheden voor participatie van iemand in ons land maakt het nogal wat uit wat de verblijfsstatus is. Voor iedereen geldt dat zij met een inreisvisum (machtiging voorlopig verblijf) ons land binnenkomen en zich bij de gemeente moeten inschrijven, maar vervolgens verschilt het aanvraagtraject voor langer verblijf per individu. De IND beslist over de aanvragen.

### Meer informatie over verblijfsstatus (IND)

Op de website van de IND staat meer informatie over de verschillende verblijfsvormen in Nederland. Er is informatie gericht op mensen zelf en informatie voor professionals. Klik op de hyperlinks, of ga naar [www.ind.nl](http://www.ind.nl).

#### Informatie voor particulieren

- Familie en gezin
- Student
- Werknemer
- Au pair en uitwisseling
- EU
- Nederlander worden
- Kort verblijven in Nederland
- Overige redenen
- Asiel
- Verblijf onbepaalde tijd

#### Informatie voor professionals

- Werkgever
- Onderwijsinstelling
- Au pair bureau
- Uitwisselingsorganisatie
- Investeerder
- Zelfstandig ondernemer
- Start-up



## 1.3 Inclusief gemeentelijk beleid

Inclusief gemeentelijk beleid gaat uit van gelijke mogelijkheden en kansen voor elk individu, ongeacht hun verschillen. Dit beleid houdt dus rekening met verschillen tussen mensen. Het doel ervan is om gelijke mogelijkheden te creëren voor iedereen en belemmeringen hierbij weg te nemen, zodat alle burgers ook daadwerkelijk kunnen participeren in de samenleving. En waar nodig om specifieke voorzieningen te treffen, bijvoorbeeld via de Jeugdwet, via de Wmo 2015 of via de Participatiewet.

Hoewel er verschillende definities over inclusie en diversiteit zijn te geven, is in deze handreiking gekozen voor de brede definitie door de Thesaurus zorg en welzijn. In deze definitie staat participatie centraal en daarnaast het proces gericht op een inclusievere samenleving.

### Definitie Inclusie

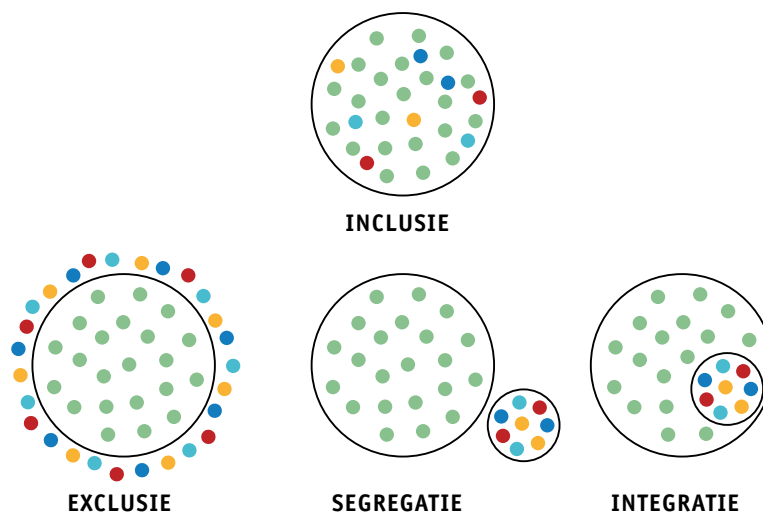
Inclusie is de visie op participatie die uitgaat van gelijke mogelijkheden en kansen voor elk individu, ongeacht beperkingen, leeftijd, gender, sociaal-culturele achtergrond, etniciteit, enz. met volledige acceptatie en waardering van de samenleving;

Inclusie staat ook voor het proces van inclusiever worden van een samenleving.

### Inclusief beleid: kansen en voorbeelden

Inclusief beleid houdt rekening met verschillen tussen mensen en in alle fases van de ontwikkeling en uitvoering van het beleid. Inclusie is gericht op participatie van alle burgers, één van de centrale doelstellingen van de transitie.

Inclusie staat dus niet gelijk aan integratiebeleid of doelgroepenbeleid zoals vaak gedacht wordt. Onderstaand schema illustreert het doel van inclusief beleid en de verschillen met exclusie (uitsluiting), segregatie en integratiebeleid.



Kern van inclusief beleid is het includeren, het meenemen van alle burgers bij het ontwikkelen, formuleren, uitvoeren en toetsen van gemeentelijk beleid. 'Iedereen doet mee' is één van de motto's van de transitie en de kanteling van de aanpak in het sociale domein. Daar past een inclusieve werkwijze uitstekend bij. Maar het gaat blijkbaar niet altijd vanzelf getuige de talloze onderzoeken en toolkits die de afgelopen jaren zijn verschenen gericht op de inclusie van achtereenvolgens mensen met een beperking, jongeren, ouderen en ook migranten.

## Maar we werken niet meer met doelgroepen

Bij inclusief beleid worden doelgroepen niet op voorhand specifiek benaderd, maar ze moeten wel mee kunnen doen in het reguliere beleid. Een inclusieve werkwijze voor derdelanders sluit aan op de eigen kracht van deze migranten. Het bieden van maatwerk geeft de ruimte om individueel ondersteuning te regelen die per persoon of groep kan verschillen. Belangrijk is dat medewerkers bij gemeenten en de gebiedsteams goed op de hoogte zijn van de diverse bevolkingsgroepen om een passende ondersteunende en faciliterende rol te kunnen vervullen. Anders gezegd: om een gelijk resultaat te bereiken voor iedereen – op eigen kracht zelfredzaam en participeren – is het soms nodig om mensen ongelijk te behandelen.



### 1.3.1 Kansen voor de inclusie van derdelanders

- **Eigen kracht en zelfredzaamheid burgers**

Migranten en derdelanders beschikken meestal over een flinke dosis zelfredzaamheid. Ze zijn veelal op eigen kracht en op eigen kosten naar Nederland gekomen, hebben zelf een baan verworven of zijn uit eigen beweging begonnen aan een opleiding. Een beroep op eigen kracht en stimulans van zelfredzaamheid wordt dan ook niet altijd goed begrepen. Voorzien in hun eigen levensonderhoud, een beter bestaan opbouwen en nieuwe mogelijkheden ontplooiën is voor hen immers het uitgangspunt om naar Nederland te komen. Dat geldt voor alle categorieën derdelanders, of ze nu asielzoekers zijn, expats of studenten.

- **Vrijwillige inzet en participatie**

In veel landen buiten Europa bestaat een sterke groeps cultuur, met krachtige familieverbanden en veel zorg voor elkaar (al dan niet vrijwillig). Vrijwilligerswerk als tegenovergestelde van betaald werk kent men vaak niet in die betekenis. Wel wordt er in vrijwel alle landen van herkomst het nodige werk verzet op vrijwillige basis, maar men is niet gewend om daar door de (lokale) overheid op te worden aangesproken.

Daar komt bij dat het voor sommige groepen derdelanders verboden is om vrijwilligerswerk te doen in relatie tot de verblijfstatus. Het is zaak om dit zorgvuldig na te gaan voordat er door een gemeente of een gebiedsteam een maatregel wordt opgelegd.



## HET BEELD BESTAAT DAT MIGRANTEN WEINIG PARTICIPEREN IN VRIJWILLIGERSWERK, KLOPT DAT EIGENLIJK WEL?

Volgens een stafmedewerker bij een seniorennetwerk, participeren deze ouderen wel degelijk, het is alleen niet zo zichtbaar. "De veronderstelling is, dat als allochtone ouderen geen vrijwilligerswerk doen in bijvoorbeeld reguliere verzorgingshuizen, dat ze dan geen vrijwilligerswerk doen. Dat is onjuist. Dat gebeurt wel degelijk. Veel zelfs. Maar het gebeurt niet binnen georganiseerd verband. Het is in andere culturen vaak normaal om elkaar te helpen. De behoeftigen bijstaan is vanzelfsprekend. Als ik vraag: 'doet u vrijwilligerswerk?' Dan is het antwoord 'nee'. Als ik vraag 'helpt u wel eens iemand', dan krijg ik zo drie voorbeelden." Kortom: oudere migranten zijn mantelzorgers pur sang. Dat wordt niet gezien als werk, vandaar dat de term 'vrijwilligerswerk' vaak vreemd op hen overkomt. "Voor de Nederlandse samenleving is dat wat ze doen onzichtbaar. Daarom wordt gedacht dat het niet bestaat.

Bron: De zilveren kracht, eenzaamheid, participatie en active ageing, in: Visies op wonen en oudere migranten. Arnhem (Elan) 2011.

- **Maatwerk en dichter bij de burgers**

Maatwerk begint bij derdelanders met een goede kennis en inzicht in de verblijfsstatus van de betreffende persoon en de rechten en plichten die daar bij horen. Zo kan een beroep op zorg voor een partner of familie, mantelzorg, goed aansluiten bij de culturele achtergrond van een derdelander, maar botst het met het verbod op een bijstandsuitkering en dus de noodzaak om snel betaald werk te vinden.

Samen kijken naar de mogelijkheden en onmogelijkheden in afzonderlijke gevallen en een open houding maken een oplossing mogelijk die daadwerkelijk maatwerk is.

- **Inclusie en communicatie: aan de keukentafel en daarna**

Als gemeenten al hun inwoners willen bereiken, is het belangrijk om uit te gaan van de diversiteit van die inwoners. Dat vraagt om sterke competenties en vaardigheden op het gebied van interculturele communicatie.



## FATMA EN KEMAL YILMAZ

Als lid van het gebiedsteam ga je naar mensen toe; je werkt vaker out-reachend. Leonoor is ouderenadviseur en heeft het signaal gekregen dat een ouder Turks echtpaar wegens hun slechte gezondheid ondersteuning nodig heeft. Daarom heeft ze een afspraak gemaakt voor een 'keukentafelgesprek' bij Fatma en Kemal Yilmaz thuis. Als ze binnenkomt bij Fatma en Kemal krijgt ze mooie pantoffeltjes om aan te trekken en wacht haar een warm onthaal. Op de salontafel staan allerlei lekkere dingen; ze herkent dadels, börek en allerlei koekjes die er lekker uitzien. Ze krijgt de beste stoel toegewezen in de blinkend schone en opgeruimde zitkamer, terwijl dochter Zeynep thee schenkt en de oude Fatma nog reddert in de keuken.

Leonoor vindt het lastig om het onderwerp te bespreken waarvoor ze komt. Kemal houdt de boot af, durft weinig te zeggen en Fatma lijkt er alleen op gespist om het haar naar de zin te maken. Heeft ze de baklava al geproefd? Leonoor voelt zich meer de eregast op een feestje, dan een gesprekspartner namens het gebiedsteam. En hulp? Nee nee, daar wil het echtpaar niets van weten. Het is wel een beetje moeilijk, maar met de hulp van Zeynep en anderen redden ze zich heus heel goed. Intussen heeft Leonoor gezien dat een paar kleine aanpassingen in de woning goed van pas zouden komen. Zo heeft Fatma steeds moeite met de drempels tussen woonkamer en keuken. Als Leonoor vertrekt, heeft ze het gevoel dat er iets helemaal verkeerd ging en dat ze totaal niet bereikt heeft waar ze voor kwam. Maar hoe kon dat gebeuren?

Een keukentafelgesprek is laagdrempelig en gelijkwaardig bedoeld. Als 'Nederlandse' beroepskracht van een 'Nederlandse' organisatie geniet je echter niet zonder meer vertrouwen. De ervaren afstand maakt dat de onderlinge relatie niet meteen veilig is. Bij traditionele migrantengezinnen kan een 'keukentafelgesprek' dan bij de deelnemers een ongemakkelijk gevoel geven. Leonoor wordt gezien als een gast, een deskundige, een officiële vertegenwoordiger van de gemeente. Dat betekent dat je komst wordt goed voorbereid; het huis is opgeruimd en gepoetst en er wordt van alles te eten voorbereid. De bedoelde gelijkwaardigheid is ver te zoeken. Fatma en Kemal zijn bovendien gewend om hulp te zoeken in hun eigen netwerk. Als je mensen hebt aan wie je hulp kunt vragen dan is dat een sterk punt. Het betekent dat je deel bent van een gemeenschap. Wie het in zijn eentje moet oplossen wordt als zwak gezien: eenzaam, geïsoleerd, een beetje een zielige figuur die kennelijk geen vrienden heeft. Hulp vragen, zelfredzaam zijn en hulp geven als anderen een beroep op je doen is geen bemoezucht, maar betrokkenheid. Wat dat betreft passen deze normen en waarden dus heel goed bij de ideeën van transformatie en de kanteling.

Bron: Diversiteit achter de voordeur. In: De Anderslander. Arnhem (Spectrum) 2014.

Vanuit het project 'Inclusie in tijden van transitie' mag de hoofdprofijtgroep dan wel derdelanders zijn, op het gebied van interculturele communicatie gaat het om competenties en vaardigheden die alle inwoners in de gemeente ten goede komen. De leden van gebiedsteams zoeken de mensen in de wijk of het dorp actief op. Via keukentafelgesprekken kunnen burgers hun stem laten horen, maar hoe reageren we als mensen de Nederlandse taal niet goed genoeg beheersen en het vakjargon niet begrijpen? Denk hierbij vooral aan de grote groep laaggeletterden onder de autochtone bevolking. En hoe gaan we om met andere omgangsvormen?

## De Interculturele Effectiviteits Training (IET)

De IET is een wetenschappelijke onderbouwde training ontwikkeld met steun van het EIF en het Oranjefonds. Deze training speelt in op de ontmoeting van andere culturen, óver de tegenstellingen heen, waarbij de bewustwording en de inzet van de eigen communicatieve vaardigheden essentieel is. De deelnemers oefenen met vaardigheden als een open houding, culturele empathie en sociaal initiatief. Zo worden de deelnemers meer bewust van de eigen communicatie met mensen die in hun beleving 'anders' zijn. Het maakt hierbij eigenlijk niet uit om welke groep mensen het in uw gemeente gaat. Belangrijk is vooral dat de eigen communicatievaardigheden bepalend zijn voor het contact met uw burgers.

Meer informatie over de IET trainingen: <http://www.rug.nl/science-and-society/language-centre/language-courses-and-communication-training/interculturele-effectiviteit-training/>





# 2

## Inclusie in de zorg



---

## 2 Inclusie in de zorg

### 2.1 Beknopte achtergrond transitie Wmo 2015 en de Wet langdurige zorg

Met de transitie in de zorg is de verzorgingsstaat in Nederland ingrijpend op de schop gegaan. Het doel van al deze veranderingen is om de zorg dichterbij de burger te brengen en ook om zorg meer te combineren met welzijn nieuwe stijl. De drie decentralisaties of transities kunnen eigenlijk niet los van elkaar gezien worden, want door deze juist met elkaar in het lokale beleid te verbinden door het voeren van inclusief beleid, kan de burger pas echt centraal komen te staan. Dit hoofdstuk gaat vooral in op de huidige wetgeving die vanaf januari 2015 van kracht is in de zorg: de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en de Wet langdurige zorg (Wlz) in relatie tot inclusief beleid.

Dit beleid houdt in dat doelgroepen niet specifiek meer worden benaderd, maar mee moeten kunnen doen in het reguliere beleid. Deze visie is voor gemeenten bekend terrein.

Lichtere vormen van zorg en ondersteuning uit de AWBZ zijn overgegaan naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Zorgverzekeringswet. Vanaf januari 2015 kijkt het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) of iemand recht heeft op Wlz-zorg (24 uur per dag zorg en/of permanent toezicht).

Het CIZ geeft een indicatiebesluit en stelt ook een zorgprofiel vast.

Na dit besluit heeft iemand de keuze uit:

- verblijf in een instelling,
- zorg thuis met een volledig pakket thuis (vpt),
- een persoonsgebonden budget (pgb).

#### Wat is er veranderd met de Wmo 2015?

- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een groot deel van de ondersteuning aan mensen die lichte vormen van zorg nodig hebben, met het doel om hen zo lang mogelijk thuis te laten blijven wonen en andere mensen te kunnen blijven ontmoeten.
- Gemeenten zijn verplicht om binnenkomende ondersteuningsvragen te onderzoeken. Dit onderzoek vindt plaats samen met de cliënt en zijn/haar omgeving. De gemeente kijkt vooral naar wat iemand zelf nog kan en hoe de omgeving hem/haar daarbij kan ondersteunen. Gemeenten mogen zelf bepalen hoe zij extra vormen van ondersteuning organiseren.
- De gemeente kan onder voorwaarden een persoonsgebonden budget (pgb) verstrekken. Deze voorwaarden zijn aangepast. Met een pgb kunnen mensen zelf de ondersteuning inkopen die ze nodig hebben, op de tijd en plaats die hen het beste uitkomt. De Sociale Verzekeringsbank doet namens de gemeente de betaling rechtstreeks aan de zorgaanbieder.
- Gemeenten mogen voor de ondersteuning die zij bieden een eigen bijdrage vragen. Deze bijdrage is afhankelijk van de leeftijd, het inkomen en het vermogen van de cliënt en diens partner. Het CAK int de eigen bijdrage.
- Gemeenten organiseren de ondersteuning op hun eigen manier. In veel gemeenten functioneren gebiedsteams waar mensen terecht kunnen met hun hulpvraag. Wat het team precies doet, verschilt per gemeente.
- Overgangsrecht in Wmo 2015. Voor mensen die nog een AWBZ-indicatie hebben die doorgelopen is in 2015, is een overgangsregeling<sup>2</sup> gemaakt.

---

<sup>2</sup> TransitieBureau Wmo (2014), Handreiking invulling en uitvoering van het overgangsrecht AWBZ – Wmo 2015, (<http://www.invoeringwmo.nl/sites/default/files/Handreiking%20Identiteitsgebonden%20Overgangsrecht.pdf>).



---

## Wat is er veranderd met de Wet langdurige zorg?

Deze wet richt zich op de zwaarste en langdurige zorg. De AWBZ is hieruit verdwenen. De Wlz is bedoeld voor iedereen die blijvend 24 uur per dag zorg in de nabijheid en/of permanent toezicht nodig heeft. Het lukt deze mensen niet langer om met ondersteuning van hun sociaal netwerk, gemeente of met verpleging en verzorging aan huis zelfstandig thuis te wonen. Denk aan kwetsbare ouderen, mensen met een lichamelijke, verstandelijke of zintuiglijke beperking of mensen met een psychische stoornis.

### De hoofdpunten uit de nieuwe Wlz zijn:

- Recht op zorg. Kinderen en volwassenen die blijvend zijn aangewezen op permanent toezicht of op 24 uur per dag zorg in de nabijheid, hebben een verzekerd recht op zorg.
- Recht op een volledig zorgpakket. Dit pakket bestaat uit verblijf, persoonlijke verzorging, begeleiding, verpleging, behandeling en het individueel gebruik van mobiliteitshulpmiddelen en vervoer naar dagbesteding en dagbehandeling.
- Zorg in een instelling of zorg thuis. Mensen hebben een keuze tussen zorg in een instelling of thuis (alleen als de zorg thuis verantwoord is en de kosten niet hoger zijn dan opname in een instelling).
- Zorgplan. Zorgaanbieders zijn verplicht om samen met de zorgvrager en zijn sociaal netwerk (familie, vrienden) een gesprek te voeren over de zorgverlening, waarna een zorgplan vastgesteld wordt.
- Persoonsgebonden budget (pgb) of volledig pakket thuis (vpt). Met scherpere eisen voor verantwoorde zorg buiten instelling om zo ervoor te zorgen dat de zorg buiten de instelling verantwoord is.
- Woningaanpassing. Aanpassingen aan de woning indien nodig voor pgb of volledig pakket thuis volgens de Wlz worden vergoed.

## 2.2 Effecten voor derdelanders

### 2.2.1 Alle inwoners verplicht verzekerd

Voordat we verder ingaan op de gevolgen van de huidige wetgeving in de zorg voor derdelanders, is het goed om te beseffen dat iedereen die in Nederland woont of werkt een basisverzekering moet afsluiten. De basisverzekering dekt de standaardkosten van bijvoorbeeld de huisarts, het ziekenhuis of de apotheek<sup>3</sup>. Een aanvullende zorgverzekering is niet verplicht. Zorgverzekeraars bepalen zelf welke aanvullende verzekeringen ze aanbieden onder welke voorwaarden. Dit betekent dat zij mensen mogen weigeren voor de aanvullende verzekering.

Voor een aantal groepen geldt een uitzondering op de verzekeringsplicht:

- mensen met gemoedsbezwaren tegen een zorgverzekering;
- militairen in actieve dienst;
- buitenlandse studenten jonger dan 30 jaar die uitsluitend voor hun studie tijdelijk in Nederland wonen (in deze groep kunnen derdelanders zitten).

Voor de basisverzekering van kinderen onder de 18 jaar hoeft geen premie betaald te worden, maar zij moeten wel een zorgverzekering hebben. Een kind moet binnen vier maanden na de geboorte ingeschreven staan bij een zorgverzekeraar.

De verplichting om een basisverzekering af te sluiten geldt voor iedereen die naar ons land emigreert en ingeschreven staat bij een gemeente (en IND). Ongeacht of iemand uit de EU of een derde land komt. Mensen zijn vrij in hun keuze van een zorgverzekering.

Soms is het na aankomst in Nederland echter niet meteen mogelijk om een basisverzekering af te sluiten.

---

<sup>3</sup> Ben ik verplicht een zorgverzekering af te sluiten, website rijksoverheid, [www.rijksoverheid.nl \(onderwerpen/zorgverzekering/vraagbaak\)](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorgverzekering/vraagbaak). Directe hyperlink: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorgverzekering/vraag-en-antwoord/ben-ik-verplicht-een-zorgverzekering-af-te-sluiten.html>



---

Migranten met een geldig inreisvisum (MVV) kunnen daarom in eerste instantie een OOM Voorlopig Verblijf Nederland Verzekering afsluiten. Zodra de IND een verblijfsvisum toekent, kan de migrant een zorgverzekering afsluiten en de voorlopige verzekering stopzetten. Dit stopzetten is belangrijk omdat iemand niet twee zorgverzekeringen mag hebben. Bovendien stort de voorlopige verzekering eventuele overlappende premiekosten terug. Met deze voorziening is het in principe voor iedereen die legaal in Nederland woont, mogelijk om zich volgens de Nederlandse wet voldoende te verzekeren.

Niet alle verzekeringsplichtige personen hebben zich ook daadwerkelijk verplicht verzekerd. Uit een brief van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Tweede Kamer in oktober 2014 over de verschillende regelingen binnen ons zorgverzekeringsstelsel<sup>4</sup> blijkt dat het Zorginstituut sinds maart 2011 ruim 340.000 personen heeft aangeschreven als mogelijk onverzekerde verzekeringsplichtigen. Hiervan stonden er op de peildatum van 30 juni 2014 nog ongeveer 30.000 personen geregistreerd bij het Zorginstituut als onverzekerd. Een drastische daling van het aantal onverzekerden. Dat kwam mede dankzij de Wet Opsporing en verzekering onverzekerden zorgverzekering (Wet Ovoz).

### **Vreemdelingen zonder verblijfsvergunning**

Vreemdelingen zonder verblijfsvergunning (onverzekerbare vreemdelingen) kunnen geen zorgverzekering afsluiten. Toch kan medische hulp soms nodig zijn. Deze vreemdelingen moeten dan zelf de kosten betalen. Als dat niet mogelijk is dan kan de zorgverlener een bijdrage vragen aan het Zorginstituut. Zorginstituut Nederland heeft hierover op haar website meer informatie: [www.zorginstituutnederland.nl/verzekering/onverzekerbare-vreemdeling](http://www.zorginstituutnederland.nl/verzekering/onverzekerbare-vreemdeling).<sup>5</sup>

### **Hoe stel ik vast dat iemand illegaal in Nederland verblijft?**

Het Zorginstituut publiceerde op 4 april 2014 een document met vragen die zorgverleners kunnen helpen om vast te stellen of iemand illegaal is. De vragen zijn uitdrukkelijk een hulpmiddel, want de werkelijkheid is soms ingewikkelder. Voor meer informatie kunnen zorgverleners contact opnemen met het team onverzekerbare vreemdelingen (020) 79 78 947.

**Vraag 1:** *Is de patiënt verzekerd? Zo nee, waarom niet?*

**Vraag 2:** *Wat is de nationaliteit van de patiënt?*

De regeling financiering zorg onverzekerbare vreemdeling is niet van toepassing op: Nederlanders (ook Aruba, Curaçao, St. Maarten) en niet op EU-onderdanen en inwoners van IJsland, Noorwegen, Lichtenstein en Zwitserland. Als de nationaliteit onbekend is, is de oninbare vordering niet te declareren bij het Zorginstituut.

**Vraag 3:** *Heeft de patiënt een identiteitsbewijs of verblijfsdocument?*

Toeristenvisum: regeling niet van toepassing. COA- of RZA-pasje: de patiënt is een asielzoeker en valt onder de Regeling zorg asielzoekers<sup>6</sup>. IND-sticker: ja, regeling is van toepassing als patiënt verblijft op grond van artikel 8f of h van de Vreemdelingenwet.

**Vraag 4:** *Heeft de patiënt een ander document met naam en geboortedatum?*

Let op: als hij dat niet kan, moet er toch zorg verleend worden. BSN: dit nummer kan iemand legaal hebben gekregen door relatievorming, maar nog illegaal bezitten als de relatie beëindigd is. Status kinderen bij geboorte in Nederland: als de moeder legaal verblijft, dan verblijft het kind ook legaal. Als vader legaal verblijft en moeder illegaal, dan zijn de volgende varianten mogelijk:

- vader en moeder gehuwd: kind verblijft legaal,
- vader heeft het kind voor de geboorte erkend: kind verblijft legaal,
- vader heeft kind niet erkend: kind verblijft illegaal tot het moment van eventuele erkenning.

---

<sup>4</sup> Verzekerdenmonitor 2014, Brief Ministerie VWS aan Tweede Kamer, 7 oktober 2014

<sup>5</sup> <http://www.zorginstituutnederland.nl/verzekering/onverzekerbare+vreemdelingen>

<sup>6</sup> [www.rzasielzoekers.nl](http://www.rzasielzoekers.nl)



## Zorg op verwijzing

Verleent u zorg op verwijzing? Overleg bij twijfel met bijvoorbeeld de huisarts. Is de verwijzing afkomstig van buiten uw werkgebied? Vraag dan waarom de patiënt niet naar een zorgverlener in het werkgebied van de verwijzer is gegaan.

### 2.2.2 Voor iedereen dezelfde zorg, ook voor derdelanders?

Zolang er geen veranderingen in de situatie van een derdelander zijn, kunnen zij een beroep doen op alle voorzieningen in de zorg. Maar zodra hun verblijfsgrond verandert, kan dit ook gevolgen hebben voor het verlenen van zorg. Dit laatste is een wezenlijk verschil met inwoners die de Nederlandse of EU-nationaliteit hebben, of ze nu gaan scheiden, een andere baan vinden of een kind krijgen. Deze groep behoudt zijn rechten. Mensen met een verblijfsvergunning moeten al deze wijzigingen echter doorgeven aan de IND. Die bepaalt of zij opnieuw in aanmerking komen voor een nieuwe vergunning.

**CARLOS EN JUANITA GONZÁLEZ**, een Mexicaans echtpaar, wonen legaal in Nederland en verwachten hun eerste kind. Zodra dit kind geboren wordt, zullen deze ouders meteen een verblijfsvergunning moeten aanvragen, want hun kind heeft niet meteen dezelfde rechten. Ook al hebben Carlos en Juanita wel een geldige verblijfsvergunning.

**DE THAISE MAYOREE** woont legaal bij haar echtgenoot Henk in Nederland. Na een paar jaar komt er een nieuwe collega op haar werk: Jan. Mayoree is erg gecharmeerd van hem. De liefde is wederzijds en uiteindelijk besluit Mayoree te scheiden van Henk, zodat ze samen kan gaan wonen met Jan. Hoewel Jan aan alle voorwaarden voor een verblijf in Nederland voldoet, verliest Mayoree op het moment van haar scheiding toch al haar verblijfsrechten (verblijf bij Henk). Ze verliest dus ook haar zorgverzekering, omdat er een nieuwe verblijfsaanvraag ingediend moet worden. Mayoree is voor de wet opnieuw een vreemdeling zonder verblijfsstatus. Ze moet ons land verlaten en een nieuwe procedure starten om bij Jan te kunnen gaan wonen.

### 2.2.3 Trends en ontwikkelingen in de zorg

Inclusie in de zorg richtte zich de afgelopen jaren vooral op de inclusie van mensen met een beperking. Dit kwam mede door de 22 VN Standaardregels die in 1994 in Nederland geratificeerd zijn en die door veel gemeenten de afgelopen jaren in hun beleid zijn opgenomen. Door deze 22 VN Standaardregels op te nemen in het gemeentelijk beleid is gewerkt aan het bewerkstelligen van gelijke kansen voor mensen met een functiebeperking. Voor veel gemeenten vormen deze regels een kader voor inclusief beleid om zo tot een samenleving te komen waarin gelijke kansen voor iedereen voorop staan. In deze handreiking wordt inclusief beleid echter verbreed vanuit het perspectief van derdelanders, zowel binnen de formele als de informele zorg.

## Wat is informele zorg?

Veel kwetsbare mensen krijgen hulp van familieleden, vrienden en andere naasten. Deze hulp heet **mantelzorg**. In Nederland zijn veel mensen actief als mantelzorger. Mantelzorg is de zorg die verleend wordt aan naasten met gezondheidsproblemen, een ziekte of beperking. Er bestaat altijd een persoonlijke band tussen degene die zorg verleent en degene die de zorg krijgt: partner, (schoon)ouder, (klein)kind, familie, vriend of buur.

Daarnaast zijn er veel vrijwilligers die de zorg en aandacht voor kwetsbare mensen op zich nemen. Dit wordt **vrijwilligerszorg** genoemd. Mantelzorg en vrijwilligerszorg samen vormen de **informele zorg**. Dankzij de informele zorg verbetert de kwaliteit van leven van kwetsbare mensen.

Waarom is het nodig om ook het perspectief van derdelanders toe te voegen? Uit diverse onderzoeken blijkt dat er in de gezondheidszorg een kloof is tussen het zorggebruik van autochtone en allochtone inwoners in Nederland. Soms staan de Nederlandse waarden te ver van migranten af, soms hebben migranten vage gezondheidsklachten zoals hoofdpijn, rugpijn of angststoornissen waarvan ze de oorzaak niet kennen, maar die ze liever oplossen met medicijnen in plaats van door met iemand te gaan praten, en soms is het zo vanzelfsprekend om voor je familielid te zorgen dat er niet aan extra hulp gedacht wordt (inschakelen van zorgvrijwilligers). Dat is jammer, want uit onderzoek blijkt ook dat migranten meer risico lopen op een slechte gezondheid dan autochtonen. Hoewel er geen specifieke onderzoeken zijn gedaan voor derdelanders, gaat het hier wel om een migrantengroep met andere culturele achtergronden. Een goede gezondheid is vaak een voorwaarde om optimaal te kunnen participeren in onze samenleving.

Nu is het ondoenlijk om de zorg dichtbij alle burgers te brengen, omdat mensen nu eenmaal van elkaar verschillen. Autochtoon of allochtoon, geen enkele groep is homogeen. Culturen verschillen nu eenmaal met elkaar: Westers – niet-westers, platteland – stad, religie en sociale systemen enzovoort. Bovendien zijn er onder alle doelgroepen altijd mensen die zorg mijden. Het belangrijkste aspect van inclusief (zorg)beleid is vooral om de drempels voor wat betreft het zorggebruik zoveel mogelijk weg te nemen en daar waar nodig extra ondersteuning te kunnen bieden. Verder is het goed om te beseffen dat eventuele veranderingen in het persoonlijke leven van een derdelander, gevolgen kunnen hebben voor de verblijfsvergunning.

**PAULO** kwam vier jaar geleden als een kennismigrant uit Brazilië. Hij heeft een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd die door zijn werkgever werd geregeld. Hij is alleenstaand, zonder kinderen. Onlangs heeft hij in het kader van gezinshereniging zijn vader van 82 jaar naar Nederland kunnen halen. Zijn vader is volledig afhankelijk van Paulo's inkomen. Afgelopen week heeft Paulo een ongeluk op zijn werk gehad waardoor hij zijn werk niet langer kan verrichten. Afhankelijk van zijn arbeidsovereenkomst kan hij een arbeidsongeschiktheids-/invaliditeitsuitkering, ziekengeld en gezinstoeslagen aanvragen. Op het moment dat hij zijn verblijfsvergunning moet verlengen kan de IND echter beslissen dat de reden voor verblijf in Nederland veranderd is, omdat hij niet langer als kennismigrant aan het werk is en omdat hij niet meer kan voldoen aan de inkomenseisen. Dit kan een reden zijn om geen verlenging te verlenen. Dit betekent dat Paulo dan niet langer legaal in Nederland kan blijven wonen en daarmee zijn vader ook niet meer, want die heeft geen zelfstandig inkomen.



**KLAAS (NL) EN OPRAH (USA).** Oprah heeft een geldig verblijfsvisum voor bepaalde tijd zonder werkvergunning. Zij is volledig afhankelijk van het inkomen van Klaas. Als Klaas een bedrijfsongeval krijgt en daardoor niet meer kan werken (lichamelijk beperkt), valt het basisinkomen weg. Klaas heeft na zijn revalidatie nog zoveel zorg nodig dat het stel op advies van de gemeente een keukentafel gesprek krijgt. Voor degene die dit gesprek organiseert, is het goed om te beseffen dat de veranderende persoonlijke situatie van invloed kan zijn op het legale verblijf Oprah. Het is mogelijk dat de IND een verlenging weigert.

De persoonlijke situatie in relatie tot het verleende verblijfsvisum is altijd een belangrijk onderwerp in een gesprek, op het moment dat er een derdelander bij betrokken is. Ofwel als zorgvrager, ofwel als mantelzorger. Dat geldt eens te meer als er sprake is van (een vermoeden van) huiselijk geweld. Derdelanders bevinden zich in een afhankelijkheidspositie om in Nederland te kunnen blijven wonen. Hun recht op verblijf is immers afhankelijk van studieduur, arbeidscontract of partner. Dat maakt hun positie precair, vooral als er iets mis gaat.

Deze precaire positie brengt tevens een dilemma mee. Maakt het uit voor de zorgverlening hoe lang een verblijfsvisum nog geldt? Of is het de zorgvraag als alle andere aanvragen en is de bepaalde tijd van het verblijfsvisum niet relevant?

## 2.3 Kansen en belemmeringen voor derdelanders

### 2.3.1 Ondersteuning bij toeslagaanvragen

Derdelanders zijn vaak bijzonder kwetsbaar in geval van economische crisis (kennismigrant vervangen door iemand met de Nederlandse nationaliteit) en kunnen geconfronteerd worden met complexe regels en voorwaarden als het gaat om het recht op een uitkering. Denk hierbij voor de zorg ook aan de belastingtoeslagen die burgers kunnen aanvragen, zoals de zorgtoeslag, het kindgebondenbudget of de kinderopvangtoeslag. Omdat de verblijfstatus in een gezin met derdelanders nogal van elkaar kan verschillen en soms erg complex is, is het vaak lastig om een aanvraag voor een toeslag goed in te vullen (soms moet je bijvoorbeeld 'ongetrouwd' aanvinken terwijl je wel getrouwd bent, maar je partner niet in Nederland of niet op hetzelfde adres woont). Overal in Nederland zijn Toeslagenservicepunten die burgers kunnen helpen bij het aanvragen van een toeslag. In sommige gevallen is een gemeente een Toeslagenservicepunt, soms zijn het maatschappelijke organisaties zoals VluchtelingenWerk Nederland, welzijnsorganisaties servicepunten. Verhuurders, kinderopvanginstellingen, gemeenten en sociaal raadslieden kunnen hun klanten helpen met toeslagen en zich aanmelden als toeslagendienstverlener of toeslagenservicepunt.<sup>7</sup>

#### Belastingdienst Toeslagen

Speciaal voor de leden van het Kennisnetwerk Multicultureel Groningen gaf Marco Boersma, accountmanager Noord-Nederland van de Belastingdienst Toeslagen, op donderdag 5 maart 2015 een presentatie over de werkwijze van zijn organisatie. Aanleiding hiervoor waren vragen vanuit begeleiders van migranten over het aanvragen van toeslagen: krijgen migranten en vluchtelingen wel dat waar zij recht op hebben? De ervaring van de Belastingdienst Toeslagen is dat er nog wel eens wat misgaat rondom aanvragen, terugvragen, terugbetalen van toeslagen bij deze doelgroep.

<sup>7</sup> [www.toeslagen.nl](http://www.toeslagen.nl)

---

Aan de orde kwam onder andere:

- de organisatie Belastingdienst Toeslagen (wat is het verschil met Belastingdienst);
- introductie Toeslagen: AWIR (Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen);
- cijfers (hoeveel burgers hebben een toeslag, hoeveel aanvragen, wijzigingen);
- tips voor dienstverlening.

**Tips:**

- Breng in beeld welke toeslagendienstverleners er in de gemeente zijn.
- Informeer dienstverleners over het bestaan van servicepunten.

Download de PowerPoint presentatie van Marco Boersma.

<http://www.multicultureelgroningen.nl/uploads/fckconnector/d238e487-5029-47e8-ad71-c3b1b50a89bc>

## 2.3.2 Investeren in een informeel netwerk

In de huidige Nederlandse samenleving gaan we uit van de eigen kracht van mensen, maar derdelanders die hier zijn komen studeren of werken, komen vaak alleen. Dat is iets om rekening mee te houden als zij een zorgvraag hebben. Het inzetten van hun omgeving bij zorgvragen zal daarom anders georganiseerd moeten worden als zij geen informeel netwerk van familieleden en vrienden om zich heen hebben. Voor bepaalde doelgroepen zijn er organisaties die mee kunnen helpen om een informeel netwerk op te bouwen.

In de praktijk blijkt dat derdelanders die langer dan een jaar in Nederland komen wonen behoefte hebben aan een sociaal leven. Deze groep wil graag participeren en vanuit die ervaring loont het om te investeren in het informele netwerk rondom derdelanders. Omdat de meeste derdelanders vaak nog met onze taal worstelen, zijn bijvoorbeeld Taalcafés een geschikte gelegenheid om ook contacten op te doen. Sport- en andere verenigingen kunnen hierbij ook een belangrijke rol spelen. Op het moment dat er een zorgvraag komt, heeft de derdelander dan een eerste vangnet om zich heen waarop een beroep gedaan kan worden.

### Hulp bij het opbouwen van een informeel netwerk

Voor mensen die naar ons land emigreren, is alles nieuw. Of ze hier nu komen studeren, werken of wonen bij hun partner of gezin, ze laten het oude vertrouwde achter en beginnen compleet aan iets nieuws. Vaak betekent dit ook nieuwe contacten leggen.

In Nederland zijn er diverse organisaties die derdelanders hierbij kunnen helpen. Bovendien zijn er verschillende algemene websites waar veel informatie te vinden is over Nederland (inclusief onze omgangsvormen) en gericht op diverse doelgroepen, zoals werkgevers die garant staan, studenten en buitenlandse partners. Aandachtspunt is wel dat de meeste derdelanders die langer dan een jaar naar Nederland komen vooral willen integreren, dus meedoen aan activiteiten waaraan iedereen in principe mee zou kunnen doen. Voor sommige migranten is het fijn om contact te hebben met mensen uit het land van herkomst, voor anderen is het juist de bedoeling om in contact te komen met de autochtone bevolking.

### Meer informatie

- Universiteiten hebben veel informatie beschikbaar op hun websites voor hun buitenlandse studenten over de studie, maar ook over huisvesting, regelingen, sociaal leven).
- Er bestaat ondersteuning voor werkgevers. In Utrecht is bijvoorbeeld in april 2015 een expatcentre geopend. In Noord-Nederland is het samenwerkingsverband IWCN actief [www.iwcn.nl](http://www.iwcn.nl)
- Immigratie website rijksoverheid: [www.newtoholland.nl](http://www.newtoholland.nl) (in Nederlands en in het Engels).

**Tips**

- Breng in beeld welke ondersteuningsorganisatie er in de gemeente (of regio) zijn.
- Informeer dienstverleners over het bestaan van servicepunten.





### 2.3.3 Culturele diversiteit en communicatie

Onder kansen en belemmeringen voor derdelanders valt zeker ook communicatie, vooral als er een zorgvraag speelt. De beheersing van de Nederlandse taal is een belangrijke factor bij goede zorgverlening. Hoewel de meeste derdelanders een inburgeringscursus hebben gevolgd en de basis van onze taal beheersen, is het voeren van een gesprek over diagnose en behandeling wel heel specifiek. Voor laaggeletterde autochtone inwoners kan dit al moeizaam verlopen (uiten van gevoelens en emoties), voor mensen die net de taal een beetje geleerd hebben, kunnen er al snel misverstanden ontstaan.

Sinds 2012 zijn patiënten zelf verantwoordelijk om een tolk of vertaler in te zetten. Dit kost geld en kan niet iedereen betalen. Hoe zorg je ervoor dat de patiënt begrijpt wat de behandeling inhoudt en wat er van hem/haar verwacht wordt, bijvoorbeeld ten aanzien van medicatie en ten aanzien van het nemen van de eigen verantwoordelijkheid. Soms loont het om brochures of informatie in meerdere talen te hebben, soms is het inhuren van een vertaaldienst een optie, soms is er al een bestaand netwerk van vrijwilligers die mensen uit hun gemeenschap kunnen helpen (bijvoorbeeld het activeringsproject Somaliërs in Groningen). Patiënten- en cliëntenverenigingen zouden wellicht een rol kunnen spelen in de informatievoorziening.

Bij communicatie hoort ook de weg wijzen naar zorg. In de praktijk blijkt dat de groep derdelanders relatief jong is, het gaat hier immers om studenten, om mensen die hier komen werken of die bij hun partner/gezin komen wonen. Binnen deze groep zullen er relatief weinig zorgvragen zijn. Voor de lichte zorg- of medische vragen is het belangrijk om vooral de weg er naar toe bij hen bekend te maken. Hoe kom je aan een huisarts of tandarts? Hoe verloopt de inschrijving? Waar kun je terecht in het weekeinde? Hoe gaat het met verkoop van medicijnen? Niets is vanzelfsprekend voor wie hier net komt wonen.

De wensen, behoeften en gewoonten van derdelanders kunnen door een andere culturele achtergrond verschillen met wat in Nederland 'gewoon' is. Alert zijn op die verschillen en open en onbevooroordeeld in gesprek gaan zijn belangrijke aspecten voor interculturele communicatie.



---

Met de transitie zorg krijgt iedereen in Nederland een andere en meer betrokken rol, omdat burgers op het lokale niveau meedoen en meedenken, al dan niet met ondersteuning. Gemeenten zoeken nieuwe vormen van ondersteuning en zijn daarom het gesprek aangegaan met verschillende partners, zoals zorgverzekeraars, zorgaanbieders en ook met burgers. Dat laatste is vaak via de bestaande Wmo-raden. In hoeverre hebben deze raden de doelgroep derdelanders in beeld en betrokken bij het ontwikkelen van nieuwe vormen van ondersteuning in de zorg? Het is te overwegen om Wmo-raden voor te lichten over het bestaan van derdelanders.

Om de brug te slaan met moeilijk bereikbare groepen kunnen sleutelfiguren uit dezelfde doelgroep ook een cruciale rol spelen. Het al eerder genoemde activeringsproject Somaliërs in de stad Groningen is daar een voorbeeld van.

### Meer informatie

Tot slot een aantal interessante organisaties die relevant zijn rond maatschappelijke vraagstukken op het gebied van zorg en derdelanders.

- Nationaal Kompas biedt gegevens over het zorggebruik van allochtonen  
<http://www.nationaalkompas.nl/bevolking/etniciteit/allochtonen-en-zorggebruik/>  
(Deze informatie gaat verhuizen naar <https://www.volksgezondheidszorg.info/>)
- Gezondin.nu, online platform voor gemeenten  
[http://www.gezondin.nu/#section\\_intro](http://www.gezondin.nu/#section_intro)
- Pharos wil gezondheidsverschillen terugdringen en de kwaliteit, effectiviteit en toegankelijkheid van de (gezondheids)zorg verbeteren voor kwetsbare groepen, zoals laagopgeleiden en migranten.  
<http://www.pharos.nl/nl>  
Een interessante publicatie (raadpleegbaar via de site) is:  
Joke van Wieringen (2014), Wie zorgt voor oudere migranten? De rol van mantelzorgers, sleutelfiguren, professionals, gemeenten en ouderen zelf. (Pharos Expertisecentrum Gezondheidsverschillen) Utrecht.  
<http://www.pharos.nl/nl/kenniscentrum/algemeen/webshop/product/280/wie-zorgt-voor-oudere-migranten>
- NIVEL, Nederlands instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg  
<http://www.nivel.nl> (o.a. Rapport zorg voor oudere migranten)  
<http://www.nivel.nl/sites/default/files/bestanden/Rapport-zorg-oudere-migranten.pdf>
- OOM Voorlopig Verblijf Nederland-verzekering  
<http://www.oomverzekeringen.nl/producten/oom-voorlopig-verblijf-nederland-verzekering/algemene-informatie/>





# 3

## Inclusie in arbeidsparticipatie

---

## 3 Inclusie in arbeidsparticipatie

### 3.1 Beknopte achtergrond Participatiewet

Een betaalde baan voor zoveel mogelijk mensen. Of participatie in de vorm van vrijwilligerswerk, klussen in de buurt, mantelzorg: dat zien de meeste gemeenten graag. Een baan of studie zijn ook voor derdelanders een belangrijke reden om naar Nederland te komen. Wanneer zij hier aan de slag willen gaan dan krijgen zij te maken met een woud aan regels. Ze hebben natuurlijk een verblijfsvergunning nodig. Daarnaast komt ook de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en nieuwe regelgeving rond participatie en uitkeringen in de Participatiewet om de hoek kijken. En de afronding van hun studie of het verlies van hun baan kan gevolgen hebben voor hun verblijf in Nederland.

#### 3.1.1 Participatiewet

In het kader van de transitie bundelt de Participatiewet drie bestaande regelingen tot één nieuwe: de Wet Werk en Bijstand (WWB), de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) en een deel van de Wajong. De Participatiewet heeft invloed op het inkomen, de kansen op betaalde arbeid en de participatie van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. Denk aan werkzoekenden zoals arbeidsgehandicapten, Wajongers, werkzoekende migranten, jongeren en ook ouderen. Gemeenten hebben bovendien te maken met nieuwe doelgroepen. Dat betreft vooral de groep arbeidsgehandicapten. Gemeenten bieden ondersteuning - individueel en op maat - gericht op arbeidsparticipatie en waar nodig inkomensondersteuning. Iedereen doet mee, ook op het terrein van arbeidsparticipatie. Anders gezegd: inclusief beleid en participatie (betaald of onbetaald) vormen de kern van de nieuwe aanpak in de participatiewet. In combinatie met de nieuwe Wmo, de Wet langdurige zorg en de Jeugdwet is het een uitdaging om participatie en betaald werk te regelen voor zoveel mogelijk mensen.

#### Wat is er veranderd door de Participatiewet?

- Vanaf 1 januari 2015 is de WSW afgesloten voor nieuwe instroom. Plekken die vrijkomen worden niet meer opgevuld. De groep WSW-ers zal daardoor langzaam kleiner worden.
- Sociale werkplaatsen bij gemeenten worden afgebouwd en omgezet naar beschutte werkplekken voor mensen die niet aan de slag kunnen gaan bij reguliere werkgevers. Het aantal beschutte werkplekken daalt naar 30.000, die gemeenten zelf kunnen inrichten of samen met werkgevers.
- Er zijn afspraken gemaakt over het scheppen van 125.000 banen voor arbeidsgehandicapten bij reguliere werkgevers en bij de overheid.
- De budgetten uit de drie regelingen worden gebundeld tot één gemeentelijk re-integratiebudget. Er wordt ook bezuinigd. Gemeenten krijgen naast een efficiëntiekorting ook minder geld voor de re-integratie en inkomensondersteuning (WWB).
- In de wet zijn diverse instrumenten opgenomen om de uitstroom naar betaalde arbeid te bevorderen, zoals proefplaatsingen en loondispensatie.
- De Wajong is vanaf 2015 alleen toegankelijk voor jongeren die duurzaam arbeidsongeschikt zijn en niet over arbeidsvermogen beschikken. De gemeenten worden niet verantwoordelijk voor deze groep jongeren. Zij worden herkeurd door het UWV en zullen ook in de toekomst hun uitkering via het UWV ontvangen. Jongeren die al een Wajong-uitkering hebben worden niet herkeurd.
- Er worden 35 werkbedrijven opgericht in elk van de 35 arbeidsregio's. Gemeenten vervullen hierin een trekkersrol en werken samen met de werkgevers, het UWV en werknemersorganisaties. De werkbedrijven vormen de schakel tussen mensen met een arbeidsbeperking en reguliere banen bij werkgevers.





## Aanpassingen WWB

In de Wet Werk en Bijstand (WWB) zijn nieuwe verplichtingen toegevoegd waar bijstandsgerechtigden aan moeten voldoen:

- Taaleis voor iedere bijstandsgerechtigde (zie onder)
- Netjes gekleed gaan bij een sollicitatiegesprek.
- Verhuisplicht en reistijd tot 3 uur naar een betaalde baan.
- Kostdelersnorm: wie met meer mensen in een huis woont krijgt hier mee te maken.
- Een tegenprestatie naar vermogen is nu verplicht voor iedereen met een bijstandsuitkering. Mantelzorg kan gelden als een tegenprestatie naar vermogen.
- Het budget voor bijzondere bijstand wordt structureel verhoogd (langdurigheidstoeslag). Dat geeft gemeenten ruimte voor armoedebestrijding en het opvangen van gevolgen van de crisis op individueel niveau (maatwerk).
- Bij het opleggen van sancties krijgen gemeenten iets meer beleidsvrijheid en de mogelijkheid om evt. sancties geleidelijk op te bouwen.

## Taaleis

De regering gaat er vanuit dat taal een belangrijke factor is bij het verwerven van betaald werk, een zelfstandig bestaan en participatie in de samenleving. De Wet taaleis WWB is dan ook bedoeld om de kansen voor bijstandsgerechtigden op de arbeidsmarkt te vergroten.

### Wat is de taaleis?

Bijstandsgerechtigden moeten bij de gemeente aantonen dat zij de Nederlandse taal beheersen op niveau F1. Dat is het niveau dat de leerlingen uit groep acht moeten beheersen voor ze overgaan naar vervolgonderwijs. Zij moeten allen aantonen dat zij het Nederlands beheersen. Dat kan bijvoorbeeld met een inburgeringsdiploma of een bewijs van acht jaar onderwijs in de Nederlandse taal. Kunnen zij dit niet aantonen dan volgt er een taaltoets. Wie het niveau F1 niet haalt is verplicht om het taalniveau te verwerven door een cursus te volgen. Gemeenten mogen sancties opleggen wanneer bijstandsgerechtigden zich onvoldoende inspannen om aan de taaleis te voldoen.

De taaleis geldt voor:

- alloctonen en derdelanders,
- autochtone Nederlanders,
- EU-burgers.





---

De taaleis geldt al sinds 2003 voor migrantengroepen die een naturalisatie hebben aangevraagd. Zij moeten slagen voor een toets die ook hun kennis van de Nederlandse taal test. Migranten die vóór 2003 zijn genaturaliseerd moeten bij een aanvraag voor een bijstandsuitkering alsnog aantonen dat zij voldoen aan het taalniveau.

Derdelanders die hun inburgeringsexamen niet hebben gehaald of nog geen cursus hebben gevolgd, moeten dat alsnog gaan doen. Zij zijn verplicht om bij de gemeente aan te tonen dat zij zich hiervoor voldoende inspannen. Gemeenten mogen de intake zelf inrichten, maar degene die bijstand aanvraagt moet bewijzen tonen van zijn of haar taalvaardigheid.

De taaleis geldt overigens ook voor autochtone Nederlanders, die analfaabeet of laaggeletterd zijn en een bijstandsuitkering aanvragen. Ook zij moeten aantonen dat zij acht jaar onderwijs hebben gehad in de Nederlandse taal of, als zij dit niet kunnen, een taaltoets afleggen.

### Kostdelersnorm

Derdelanders wonen nogal eens in een huis met meerdere bewoners, waardoor zij te maken kunnen krijgen met de zogenaamde 'kostdelersnorm'. Concreet betekent deze maatregel dat mensen die hun woning delen met één of meer personen van 21 jaar of ouder, worden gekort op hun uitkering.

Hoe meer mensen er in een huis wonen, hoe hoger de korting. Men gaat er vanuit dat mensen die een huis delen, minder kosten maken dan mensen die alleen wonen.

Deze maatregel geldt ook voor AOW-ers en mantelzorgers. Mensen die eind 2014 al een bijstandsuitkering ontvingen vallen onder het overgangsrecht.

### Meer informatie over de kostdelersnorm

Rijksoverheid

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bijstand/vraag-en-antwoord/wat-is-de-kostdelersnorm-in-de-bijstand.html>

### Tegenprestatie naar vermogen

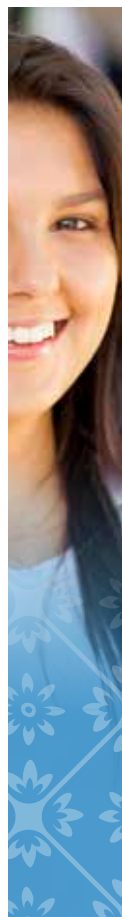
Alle mensen die een bijstandsuitkering ontvangen moeten daarvoor iets terugdoen. Dat wordt de 'tegenprestatie' naar vermogen genoemd, een vorm van onbetaald werk met behoud van uitkering, zoals klusjes in de buurt of helpen in een zorginstelling. Een tegenprestatie staat niet gelijk aan 'gewoon' vrijwilligerswerk omdat het een verplicht karakter heeft.

Gemeenten zijn verplicht een verordening op te stellen waarin het beleid wordt vastgelegd. In de verordening wordt onder meer geregeld wat de inhoud, omvang en duur van de tegenprestatie inhoudt. Overigens was in de WWB al vanaf 2012 de mogelijkheid tot een tegenprestatie opgenomen. Veel gemeenten zijn daarmee al aan de slag gegaan.

### Definitie van tegenprestatie naar vermogen

Het naar vermogen door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt.

Bij tegenprestatie gaat het alleen om participatie, meedoen in de samenleving. Tegenprestaties zijn niet bedoeld als re-integratie naar een betaalde baan. Het is uitsluitend een manier om tijdelijk nuttig werk voor de samenleving te verrichten, zonder begeleiding of scholing naar de arbeidsmarkt. Welzijnsinstellingen, vrijwilligersorganisaties en de gebiedsteams hebben rechtstreeks te maken met de invoering van de tegenprestatie. Vrijwilligerscentrales zien nieuwe groepen vrijwilligers op zich af komen via de verplichte tegenprestatie en zoeken naar een goede vorm voor het plaatsen en begeleiden van deze groep.



### 3.1.2 Wet arbeid vreemdelingen

De Wet arbeid vreemdelingen (Wav) regelt de voorwaarden waarop buitenlanders aan het werk gaan in Nederland. Werknemers die legaal in Nederland zijn hebben in ieder geval een geldige verblijfsvergunning nodig en een tewerkstellingsvergunning nodig. Zij moeten zich tijdens het werk kunnen identificeren. In 2013 is de verblijfspositie van buitenlandse werknemers veranderd en op een aantal punten verslechterd. Doel van deze wijzigingen was onder meer om oneerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt tegen te gaan en illegale arbeid te voorkomen. Daarnaast wordt de kenniseconomie gestimuleerd door kennismigranten meer ruimte te bieden. De arbeidsvoorwaarden van buitenlandse werknemers worden gelijkgesteld aan die van binnenlandse werknemers. Omdat er bij Nederlandse bedrijven behoefte is aan hoogopgeleide kenniswerkers is er voor de zogenaamde 'kennismigranten' een speciale regeling in het leven geroepen<sup>8</sup>.

#### Wijzigingen Wav op hoofdlijnen vanaf eind 2013

- Derdelenders kunnen zich nu pas na vijf jaar vrij bewegen op de Nederlandse arbeidsmarkt (dat was drie jaar).
- Bedrijven kunnen op grond van de Kennismigrantenregeling derdelenders naar Nederland halen zonder dat er een tewerkstellingsvergunning nodig is. Het salaris voor deze kennismigranten moet dan wel hoger liggen dan gemiddeld (het grensbedrag wordt jaarlijks vastgesteld).
- Werkgevers moeten een vacature eerst aanbieden aan werknemers met de Nederlandse nationaliteit of uit de EU voor ze een derdelander mogen aanstellen. Deze eis wordt strenger gehandhaafd (arbeidsmarkttoets en prioriteitsgenietend aanbod).
- Een quotumregeling achter de hand: als blijkt dat werkgevers in een bepaalde sector zich niet voldoende inspannen om hun vacatures te melden en te voldoen aan de eisen dan kan er een maximum ingesteld worden voor het aantal te verlenen tewerkstellingsvergunningen.
- Concurrentievervalsing wordt tegengegaan door een marktconform loon te eisen of een volledig minimumloon.
- Werkgevers krijgen geen vergunning na overtreding van een arbeidsgerelateerd delict.
- De handhaving van de wet is aangescherpt.

#### Rol werkgevers

Werkgevers moeten zorgen voor naleving van de wet. Zij vragen een tewerkstellingsvergunning aan bij het UWV, controleren de identiteit van hun buitenlandse werknemers en ook de geldigheid van hun verblijfsstatus. Hebben zij illegale werknemers in dienst dan riskeren zij een hoge boete van de Inspectie SZW. Als een derdelander wordt ingehuurd via een uitzendbureau dan moet de werkgever toch diens identiteit controleren met behulp van originele documenten. Ook het uitzendbureau controleert de legaliteit van de derdelanders in hun bestand. Een kopie van het identiteitsbewijs wordt vijf jaar bewaard in de administratie van de werkgever (en uitzendbureau).

#### Meer informatie

- Inspectie SZW  
[http://www.inspectieszw.nl/onderwerpen/toezicht\\_en\\_handhaving/handhavingsaanpak/instrumenten\\_inspectie\\_szw/Handhavingsinstrumenten\\_Wet\\_arbeid\\_vreemdelingen\\_\\_Wav\\_.aspx](http://www.inspectieszw.nl/onderwerpen/toezicht_en_handhaving/handhavingsaanpak/instrumenten_inspectie_szw/Handhavingsinstrumenten_Wet_arbeid_vreemdelingen__Wav_.aspx)
- UWV  
<http://www.uwv.nl>

<sup>8</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2012-2013, 33 475 Herziening van de Wet arbeid -vreemdelingen. Nr. 3 Memorie van toelichting. Natascha Jankie (2013), Herziening Wet arbeid vreemdelingen; een beschouwing vanuit Europees perspectief. (Universiteit Tilburg, Faculteit Rechtsgeleerdheid) Tilburg.

### 3.1.3 Vrijwilligerswerk

Vrijwilligerswerk is ook werk. Derdelanders die vrijwilligerswerk willen doen moeten daarom ook aantonen dat zij rechtmatig in Nederland verblijven. Een deel van hen mag net als alle Nederlanders vrijwilligerswerk doen. Een ander deel, degenen die geen vrije toegang hebben tot de arbeidsmarkt, heeft een vrijwilligersverklaring nodig. Het gaat om derdelanders met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd of voor bepaalde tijd regulier. Dat is dezelfde groep die voor betaald werk een tewerkstellingsvergunning nodig heeft. De vrijwilligersorganisatie of –instelling waar ze aan de slag gaan kan deze verklaring bij het UWV aanvragen. De vrijwilligersverklaring is vijf jaar geldig.

Andere eisen aan vrijwilligerswerk door derdelanders:

- geen vervanging van regulier betaald werk,
- het gaat om onbetaald werk,
- vrijwilligerswerk mag geen winstoogmerk hebben,
- het heeft maatschappelijk nut en een duidelijk omschreven taak.

Asielzoekers mochten lange tijd niets doen, ook geen vrijwilligerswerk. Sinds 2013 mag dat wel als zij niet met uitzetting worden bedreigd. Asielzoekers die nog wachten op een beslissing in hun procedure worden nu gestimuleerd om vrijwilligerswerk te doen in de gemeente waar ze verblijven. Het gaat meestal om korte klussen als hulp in een buurthuis, bij een vereniging of in het groen. Het is de bedoeling dat zo de verveling in de AZC's verdreven wordt en het houdt de mensen actief.

Overigens kennen veel migranten en asielzoekers het concept 'vrijwilligerswerk' niet als zodanig. Het is onbekend, omdat deze activiteiten in hun landen van herkomst vaak vanzelfsprekend zijn, iets dat je niet apart hoeft te organiseren. Dat geldt ook voor mantelzorg.

In verschillende culturen wordt er anders tegenaan gekeken. Sommigen associëren het aspect 'werk' automatisch met betaling, anders noem je het geen werk. Mensen uit nomadenculturen (bijvoorbeeld Somaliërs), voelen zich in de eerste plaats verbonden met de eigen gemeenschap. Voor Arabieren is de term wederkerigheid beledigend: je doet iets voor een ander 'om niet' en niet om er iets voor terug te krijgen. Dat de gemeente hen stimuleert tot participatie in de vorm van vrijwilligerswerk wordt daarom niet altijd meteen begrepen. Daar staat tegenover dat zij na een inburgeringscursus weinig activiteiten hebben en isolement om de hoek ligt. Zij staan daarom wel vaak open voor activiteiten en contacten in de buurt.

#### Meer informatie

- Vluchtelingenwerk  
<http://www.vluchtelingenwerk.nl/actueel/nieuws/coa-stimuleert-vrijwilligerswerk-asielzoekers>
- Movisie  
<https://vrijwilligerswerk.nl/wetten-regels/vreemdelingen#down>

## 3.2 Effecten voor derdelanders

Derdelanders zijn bij uitstek zelfstandig en leven vanuit eigen kracht. De Vreemdelingenwet en de Wav stellen strenge eisen aan hun verblijf en het werk dat zij mogen doen. De Participatiewet voegt daar enkele nieuwe eisen aan toe die soms conflicteren met de regels in de Vreemdelingenwet. In combinatie werken deze regels een inclusieve benadering soms tegen. Het perspectief van de overheid met betrekking tot derdelanders en hun arbeidsparticipatie is nogal juridisch van aard. De hoofdvragen zijn of er sprake is van rechtmatig verblijf in Nederland en of de betrokkene (of familie) kan voorzien in eigen levensonderhoud. Het beleid is gericht op integratie in de samenleving, maar ook op bescherming van de binnenlandse arbeidsmarkt. Daarbij kunnen de regels van het vreemdelingenrecht (verblijfsvergunningen) botsen met de wetgeving rond arbeid door vreemdelingen en participatiewetgeving. De kernwaarden van de transitie zoals eigen kracht, zelfredzaamheid, participatie en maatwerk komen daarmee in het gedrang.



---

### 3.2.1 Tegenstrijdige regels

De regels botsen vaak met de mentaliteit en inzet van de derdelanders zelf. Werk, een zelfstandig inkomen en een onafhankelijk bestaan zijn voor derdelanders van groot belang. Verlies van betaald werk, studie en inkomen raakt aan de kern van hun leven en hun mogelijkheden om te participeren in de Nederlandse samenleving. Enkele voorbeelden op een rij.

- De combinatie van werkloosheid, snel ander werk zoeken en de noodzaak van een geldige verblijfsvergunning kan leiden tot een vicieuze cirkel waarin derdelanders verstrikt raken. Om te kunnen voldoen aan de ene regel – een geldige verblijfsvergunning – moeten ze voldoende inkomen hebben en dus betaald werk.  
Om een betaalde baan te krijgen moeten ze voldoen aan een andere regel, namelijk een geldige verblijfsvergunning tonen aan hun werkgever. Maar voor die verblijfsvergunning is nu juist een betaalde baan nodig.
- Derdelanders die een verblijfsvergunning hebben voor bepaalde tijd moeten zelfstandig kunnen beschikken over voldoende middelen van bestaan. Zij moeten aantonen dat zij een inkomen verdienen. Zo niet dan kan de verlenging van hun verblijfsvergunning in gevaar komen. Ook als zij bij iemand wonen die het hoofdkomen verdient dan moet diegene kunnen aantonen over voldoende inkomen te beschikken. Deze eis zet niet alleen de mensen zelf onder druk, maar ook hun relatie.
- De Vreemdelingenwet geeft aan dat derdelanders die rechtmatig in Nederland verblijven in principe aanspraak kunnen maken op collectieve voorzieningen, zoals een uitkering. Als derdelanders aanspraak maken op sociale voorzieningen dan moet dat wel in overeenstemming zijn met de aard van zijn of haar verblijf.<sup>9</sup>
- Derdelanders die in loondienst hebben gewerkt hebben recht op een werkloosheidsuitkering. Recht op begeleiding bij het zoeken naar een nieuwe baan of scholing gericht op arbeidsintegratie hebben zij echter niet. Terwijl nu juist bij hen het belang van bemiddeling naar een andere betaalde baan essentieel is.
- Een beroep op een uitkering of andere sociale voorzieningen kan gevolgen hebben voor het verlengen van een verblijfsvergunning of voor naturalisatie tot Nederlander. Derdelanders die een uitkering ontvangen doen een beroep op de algemene middelen, de staatskas. Dat kan ook een bezwaar opleveren als zij een aanvraag doen tot naturalisatie. Bij de bijbehorende verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd mag er namelijk geen beroep worden gedaan op de ‘openbare kas’, de overheid.
- Gevolg is dat derdelanders bij afloop van hun arbeidscontract of bij ontslag zo snel mogelijk vervangend werk moeten vinden. Lukt dit niet dat moeten zij op termijn het land verlaten.
- Derdelanders die hun studie hebben afgerond zijn beperkt in hun zoektocht naar werk in Nederland. Zij mogen alleen een baan zoeken in het vakgebied waarvoor zij een diploma hebben gehaald (zie voorbeeld hoofdstuk 1).
- Asielzoekers met een verblijfsstatus hebben wel recht op een bijstandsuitkering. Voor hen gelden de regels van de Participatiewet en WWB, zoals de verhuisplicht, langere reistijd naar een betaalde baan, de tegenprestatie en de taaleis.

---

<sup>9</sup> Immigratie- en Naturalisatiedienst (2014) De toegang van migranten tot sociale zekerheid en gezondheidszorg; beleid en praktijk in Nederland. Den Haag, p. 20 e.v.

### 3.3 Kansen en belemmeringen voor derdelanders

- Zorg voor voldoende kennis van de situatie van derdelanders en van de eisen die UWV en IND met betrekking tot de vergunningen die derdelanders nodig hebben om in Nederland te kunnen leven en werken.
- Waardeer de ondernemende levenshouding en zelfstandigheid van derdelanders. Dit is een mooi startpunt, een springplank naar participatie, betaald werk en naar een inclusieve aanpak. Combineer een positieve houding met maatwerk. Motto: het kan wel!  
Zoek samen naar passende participatiemogelijkheden. Die kunnen bij derdelanders per persoon sterk verschillen. Neem niet de belemmeringen (taaleis, kostdelersnorm, verblijfsvergunning, et cetera) als uitgangspunt, maar de individuele talenten van cliënten uit derde landen.
- Wederkerigheid is belangrijk winstpunt van een inclusieve aanpak en kan ook een winstpunt zijn van de participatiesamenleving. Iets terug doen, iets voor een ander doen geeft altijd een goed gevoel en helpt mensen zich deel te voelen van de samenleving, van hun buurt, stad of dorp. Wederkerigheid brengt ook meer gelijkwaardigheid in de relatie tussen gemeenten en derdelanders (maar let op het verwoorden van het begrip wederkerigheid).
- Toon begrip voor het feit dat veel derdelanders bang zijn voor het verlies van hun verblijfsvergunning en tewerkstellingsvergunning. De nieuwe regels hebben hun positie er niet eenvoudiger op gemaakt.
- Het is gebruikelijk om familie, vrienden en andere netwerkcontacten in te schakelen bij de bemiddeling naar een baan of vrijwilligerswerk. Wees er op bedacht dat sommige derdelanders geen gebruikelijk netwerk hebben, omdat ze hier alleen zijn gekomen en (nog) niet veel contacten hebben opgebouwd.



- Kunnen omgaan met verschillen en een goede communicatie is essentieel : neem het mee bij elk onderdeel van beleid en uitvoering. Derdelanders op zoek naar een baan of participatie hebben baat bij een open houding, empathie en oplossingsgericht handelen. Concrete en haalbare oplossingen zijn belangrijk voor hun vergunning om in Nederland te kunnen blijven.
- Stimuleer vrijwilligerswerk door asielzoekers. Dat geeft hen de mogelijkheid om weer contacten te leggen, iets te betekenen en grip op het leven te krijgen. Zo werkt vrijwilligerswerk inclusief voor asielzoekers en de organisaties waar zij aan de slag gaan.





---

## Tips uit de praktijk van vrijwilligerscentrales<sup>10</sup>

### Werving:

Benader migranten en allochtonen persoonlijk voor een klus of een functie. Zij voelen zich dan direct aangesproken, betrokken en gewaardeerd. Een anonieme publiekscampagne werkt vaak niet.

### Activiteiten:

Organiseer ontmoeting tussen derdelanders en andere kwetsbare groepen in het vrijwilligerswerk. Dat kan heel laagdrempelig. Zo heeft één van de Thomashuizen enkele asielzoekers uit een AZC in de buurt betrokken bij hun activiteiten. Samen maaltijden koken, samen eten en samen djembé spelen in het huis. Dat kostte weinig moeite en leverde veel contacten op. Samen sporten werkt heel goed. Ook voor allochtone mannen die soms letterlijk en figuurlijk moeilijk in beweging komen. Buursportcoaches kunnen hierbij een stimulerende rol spelen.

### Voortraject:

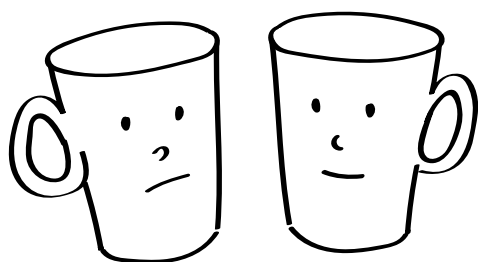
Een zorgvuldig voortraject voordat nieuwe vrijwilligers aan de slag gaan is belangrijk. Zo leer je elkaar al kennen en voorkom je onverwachte moeilijkheden.

- Ga goed na in welke positie een derdelander verkeert. Dat kan gaan om hun verblijfsstatus, zorgen over voldoende inkomen en het zoeken naar betaald werk. Ook huisvesting, familie, gezondheid of een relatie kan een rol spelen.
- Er kunnen spanningen zijn vanwege de onzekerheid rond het verkrijgen of verlengen van een verblijfsvergunning. Het aanvragen van een vrijwilligersvergunning kan die spanning verergeren.
- Geef goede voorlichting wat wel of niet kan, wat de concrete werkzaamheden en mogelijkheden zijn op een vrijwilligersplek. Verwachtingsmanagement is belangrijk voor derdelanders, juist omdat zij al met zoveel regels en een onzekere verblijfsstatus te maken hebben.

### Begeleiding:

- Zorg voor goede begeleiding en een duidelijk aanspreekpunt. Dat geldt voor alle vrijwilligers, maar zeker ook bij derdelanders. Zorgvuldige begeleiding is een taak voor professionals die gemeenten kunnen aansturen of faciliteren.
- Ga geregeld even langs of bel regelmatig, toon persoonlijke belangstelling. Een kort telefoontje kan voldoende zijn. Dit kan de gemeente organiseren, de vrijwilligerscentrales of de inlenende organisatie.
- Zorg ervoor dat iedereen zich welkom voelt en gewaardeerd.

"Ik weet precies  
hoe je je voelt"



---

<sup>10</sup> Een groot deel van deze tips werden naar voren gebracht door ervaren professionals en opbouwwerkers tijdens een bijeenkomst met de Friese vrijwilligerscentrales in het kader van het project Inclusie in tijden van transitie op 16 april 2015.

### **Inzet van gebiedsteams voor inclusieve benadering**

Participatie en begeleiding naar (vrijwilligers)werk maakt deel uit van het takenpakket van veel gebiedsteams. Bij deze teams zijn vaak medewerkers van de gemeentelijke sociale dienst betrokken. Dat biedt kansen voor een integrale en inclusieve aanpak.

Dit vergt de nodige voorbereiding en kennis van de medewerkers in het team. Hun succes bij het bevorderen van de participatie van derdelanders en migranten wordt sterker naarmate zij over meer kennis en vaardigheden beschikken:

Kennis van de specifieke juridische en maatschappelijke positie van derdelanders en andere migrantengroepen.

- Goede interculturele communicatievaardigheden.
- Inzicht in eigen waarden en normen en van daaruit reflecteren op de intrinsieke waarden van hun cliënten. Zo kun je verschillen begrijpen en overbruggen.
- Mensen, cliënten tegemoet treden met een open en opbouwende houding
- Inlevingsvermogen in de bijzondere situatie van derdelanders en deze om kunnen zetten naar concrete passende ondersteuning.

### **UMAR EN MARYAM**

In een Friese gemeente is in het gebiedsteam geconstateerd dat het aantal asielzoekers dat een huis toegewezen krijgt in de gemeenten sterk toeneemt. Er wordt echter vrijwel niets gedaan met of voor deze mensen na de inburgeringscursus. Ze hebben een dak boven hun hoofd en dat is het dan. Op een middag loopt Umar uit Somalië binnen bij het gebiedsteam, samen met zijn vrouw Maryam. Zij voelen zich wat alleen in de wijk en willen graag iets doen. Maryam wil ook beter Nederlands leren spreken. De opbouwwerkster van het gebiedsteam heeft ruim de tijd genomen om hun situatie te bespreken en ze vertelde wat de gemeente kan doen. Umar is ingenieur en vindt het leuk om te klussen. Dat gaat hij nu in het buurthuis doen en hij wil ook een cursus geven over het repareren van elektrische apparaten. Bovendien wordt er bekeken of zijn diploma's bruikbaar zijn in Nederland. Maryam gaat nu regelmatig naar het taalcafé in het buurthuis en samen lopen ze vaak even binnen bij het gebiedsteam.

Het gebiedsteam besluit naar aanleiding van deze vraag om hun beleid en werkwijze aan te passen samen met de gemeente. De medewerkers worden extra getraind en de wensen van allochtone bewoners worden samen met hen in kaart gebracht.





# 4

## Inclusie in de jeugdhulp

## 4 Inclusie in de jeugdhulp

### 4.1 Beknopte achtergrond transitie jeugd

Vanaf januari 2015 is de transitie van de jeugdzorg een feit. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor alle vormen van jeugdhulp, met als basis de nieuwe Jeugdwet. Dit stelsel is eenvoudiger dan voorheen doordat er één wettelijk kader en één financieringssysteem voor de jeugdzorg is. Een belangrijke wijziging is dat er geen recht meer is op zorg, maar dat er een plicht is voor gemeenten om het nodige aanbod te leveren (op 24-uurs langdurige zorg bestaat nog wel een recht in de Wlz).

De gemeente was al verantwoordelijk voor het preventief lokaal jeugdbeleid, en door de transitie liggen er kansen voor een betere aansluiting van de zwaardere jeugdzorg op de lichte en preventieve vormen van hulp en steun. De verwachting is dat het geheel daardoor beter en goedkoper wordt. Naast een stelselwijziging zijn er inhoudelijke uitgangspunten in de wet vastgelegd die een culturomslag beogen; dit wordt ook wel aangeduid als 'de transformatie'.

#### Uitgangspunten van de transformatie

- Nadruk op preventie. Uitgaan van eigen verantwoordelijkheid en eigen mogelijkheden van jeugdigen en hun ouders, met inzet van hun sociale netwerk.
- De-medicaliseren en normaliseren door onder meer het opvoedkundig klimaat te versterken in gezinnen, wijken, scholen en andere voorzieningen voor jeugd en ouders.
- Eerder de juiste hulp op maat bieden om jeugdigen en gezinnen zo snel mogelijk, zo dichtbij mogelijk en zo effectief mogelijk hulp te bieden met aandacht voor de (kosten)effectiviteit van de geboden hulp.
- Integrale hulp aan gezinnen volgens het uitgangspunt één gezin, één plan, één regisseur.
- Ruimte voor professionals om de juiste hulp te bieden – vermindering van regeldruk.

Gemeenten en instellingen hebben met de invoering van de Jeugdwet ook de concrete opdracht om de medezeggenschap en positie van ouders en jeugdigen in de jeugdhulp te verstevigen. In de wet zijn hiervoor verplichtingen neergelegd bij instellingen die jeugdhulp leveren. Ook staat in de wet dat gemeenten rekening dienen te houden met de (culturele) achtergrond van jongeren en ouders. Ze moeten keuzevrijheid bieden in het aanbod en jeugdigen en ouders een rol geven in de beleidsontwikkeling.

#### 4.1.1 Passend Onderwijs

Het Passend Onderwijs is in augustus 2014 ingevoerd om te zorgen dat elk kind dicht bij huis een optimale plek in het onderwijs krijgt en zoveel mogelijk binnen het reguliere onderwijs een startkwalificatie haalt. De gemeenten hebben de taak om hun plannen voor jeugdhulp af te stemmen met de plannen van de Samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs in hun regio. Zo kunnen onderwijszorg en jeugdhulp in samenhang worden aangeboden. Voortijdig schoolverlaten kan hiermee eerder worden aangepakt.

Passend Onderwijs is geen keuze voor alleen inclusief onderwijs, zoals wel eens gedacht wordt. (V)SO blijft een optie voor leerlingen die binnen het reguliere onderwijs (nog) niet adequaat opgevangen kunnen worden. Passend Onderwijs gaat over de afspraak dat elke leerling in de eigen regio naar school kan en daar ook de juiste zorg bij krijgt. Inclusief onderwijs gaat over waarden en uitgangspunten. Het streeft een volledige en actieve deelname van elke leerling in het reguliere onderwijs na, zodanig dat elke leerling zich volwaardig en geaccepteerd voelt in de school. Waarden als respect en tolerantie worden dagelijks in praktijk gebracht en uitsluiting van bijvoorbeeld kinderen met een beperking is uit den boze. Naarmate er meer kinderen met een beperking of afwijkend gedrag op school komen, is het belangrijker om te werken aan een veilig schoolklimaat.



---

## 4.2 Effecten voor derdelanders

De eerste gevolgen van de transitie werden begin 2015 zichtbaar. In de media kregen negatieve effecten veel aandacht, zoals de onzekerheid over de uitbetaling van het PGB. Gemeenten die de ouderbijdrage niet wilden innen kwamen in het nieuws en er werd een landelijk onderzoek gestart of de ouderbijdrage het gebruik van jeugdhulp belemmert. Bij de start van het schooljaar 2014/2015 verschenen berichten over 'thuiszitters' die geen plek op een school konden vinden. Ook was er onduidelijkheid over de afspraken wie de zorg aan zorgintensieve kinderen in de klas moest betalen, de zorgverzekeraar of de gemeente.

Voordat de transities een feit waren, is al gewaarschuwd voor onbedoelde negatieve effecten. Zo zouden de kosten van zwaardere jeugdhulp in een gemeente of regio zo hoog kunnen oplopen dat er bezuinigd moet worden op preventie. En het negatieve imago van jeugdzorg (ze pakken je kind af) zou zomaar kunnen meeverhuizen naar het Centrum voor Jeugd en Gezin of het gebiedsteam. Het is nog te vroeg om te kunnen beoordelen of deze waarschuwingen terecht waren. Aan de andere kant bestaan de gebiedsteams nu al even, en vanuit hun praktijk komen zorgelijke geluiden als het gaat om migrantengroepen. Zij geven aan dat vooral door de bezuiniging een aantal netwerken en zelforganisaties aan het verdwijnen zijn, terwijl deze essentieel zijn voor de toegankelijkheid van de zorg. Er is in de gebiedsteams te weinig tijd en aandacht om de kennis van en de contacten met inwoners van buiten Nederland en de EU te behouden en te borgen.

### 4.2.1 Er zijn ook (veel) kansen

De positieve effecten van de transitie van de jeugdzorg willen we beschrijven als kansen, omdat de praktijk nog pril is. Er zijn wel degelijk elementen in de nieuwe aanpak die gunstig kunnen uitwerken voor derdelanders, als een van de migrantengroepen met eigen culturele achtergronden.

- De stap naar een breed en geïntegreerd bereik van migrantengezinnen zou een geweldige stimulans voor een zorgzame samenleving kunnen zijn. Juist mensen uit andere culturen dan de Nederlandse laten goede voorbeelden zien van een (pedagogische) civil society zien, die meer aandacht zouden moeten krijgen. Zij vinden het bijvoorbeeld vanzelfsprekend dat andere volwassenen op hun kind passen als ze zelf even weg moeten.
- De nadruk die in de transformatie wordt gelegd op eigen verantwoordelijkheid biedt kansen om gezinnen en jongeren meer en beter te betrekken bij de vorm en inhoud van de jeugdhulp die hen wordt aangeboden. Een voorbeeld waarin dit heel duidelijk gebeurt is de Eigen Kracht-conferentie. Pharos verzamelde in 2013 aanbevelingen<sup>11</sup> om EKc beter bekend te maken bij migrantengroepen. (zie ook de paragraaf in Hoofdstuk 2, Investeren in een informeel netwerk).
- Wijkgericht (= dichtbij) werken biedt nieuwe kansen om ondersteuning toegankelijk te maken voor bewoners die hier belemmeringen in ervaren.
- De integrale aanpak is goed nieuws voor inwoners die met meerdere vragen en problemen te maken hebben, omdat ze bij één loket kunnen aankloppen. De aanpak sluit aan bij mensen (niet alleen de migrantengroepen) voor wie de complexe organisatie van de hulp- en dienstverlening een belemmering vormt om hulp te vragen of te aanvaarden. Laaggeletterden bijvoorbeeld voor wie een keuzemenu of een vragenlijst een belemmering vormt.
- Het gebiedsteam levert maatwerk, werkt vraaggericht en laat het denken vanuit aanbod los. Zeker migranten zijn gebaat bij deze focus op hun behoefte.

---

<sup>11</sup> Janet Rodenburg, Naïma Abouri (2013), Kleurrijke Eigen Kracht. Onderzoek onder Eigen Kracht-coördinatoren naar de successen en knelpunten bij conferenties met migrantengezinnen. (Pharos Kennis- en adviescentrum) Utrecht.



- 
- Voor migranten is het gunstig als er generalistisch gewerkt wordt, maar specialistische expertise behouden blijft.
  - We zien naast de gebiedsteams nieuw aanbod jeugdhulp ontstaan, dat is gericht op groepen die niet bij de juiste zorg komen als het aanbod algemeen is, bijvoorbeeld in de (jeugd)GGZ. Hier en daar zijn kleine specialistische aanbieders met multicultureel aanbod voor jeugdzorg gecontracteerd naast ander aanbod.
  - Passend onderwijs doet een groot beroep op het professioneel handelen van de leraar, vooral wat betreft het omgaan met verschillen en de ondersteuningsbehoeften van leerlingen. Dat geldt voor verschillende typen problematiek, maar ook voor omgaan met mensen met een geheel andere achtergrond zoals (kinderen van) vluchtelingen. Het is zaak de expertise op dit gebied te versterken.

### EIF-project GGZ Migrantenjeugd

Veelbelovend zijn de activiteiten waar de gemeenten Ede, Nijmegen, Gouda en Rotterdam tot juli 2015 mee experimenteren in het EIF-project "GGZ Migrantenjeugd". Op lokaal niveau worden innovatieve werkwijzen ontwikkeld, waar landelijk overdraagbare modellen voor onder andere jeugd-GGZ uit voortkomen. De doelgroep is kwetsbare migrantenjeugd, die te maken heeft met psychische problematiek en/of een lichte verstandelijke beperking. De aanpak kent meerdere activiteiten: consultatie en advies, training van professionals, vroegsignalering, voorlichting aan ouders en verankering in de keten.

## 4.3 Kansen en belemmeringen voor derdelanders

Wat zijn de knelpunten van de nieuwe wet- en regelgeving voor jeugdige migranten en hun ouders, specifiek voor derdelanders? Wat zijn goede voorbeelden, waarbij zij kunnen participeren in de samenleving en daar waar nodig de juiste steun en hulp krijgen?

### 4.3.1 Jeugdhulp: over de drempel

Een goede ontwikkeling van alle kinderen en jongeren is een van de voorwaarden voor een gezond functionerende samenleving. Naast ouders hebben lokale voorzieningen zoals het onderwijs, kinderopvang, jeugdgezondheidszorg, jongerenwerk en welzijnswerk een belangrijke rol. Hier vindt signalering plaats en wordt naar laagdrempelige hulp en steun verwezen, sinds kort ook via sociale gebiedsteams. Deze bieden zelf zoveel mogelijk ondersteuning en schakelen waar nodig snel naar gespecialiseerde jeugdhulp, waarmee een doorgaande lijn tot stand komt.

Het is van belang dat de preventieve voorzieningen waar signalering en lichte ondersteuning plaatsvindt goed toegankelijk zijn. Hier ligt een taak voor de gemeenten. Als regisseurs van het jeugdbeleid kunnen gemeenten de instellingen aansturen op bereik en effectiviteit voor alle kinderen en ouders. Zij kunnen zorgen voor samenwerking tussen instellingen en vertegenwoordigers van migrantengroepen.

### Aansluiting tussen vraag en aanbod

Veel derdelanders bezitten een grote mate van zelfredzaamheid. Maar de stap naar steun en hulp is voor jongeren en ouders vaak groot, zeker als zij het Nederlandse systeem niet kennen. Onbekendheid maakt de drempel hoog. Als er niet zorgvuldig wordt aangesloten bij het gezin en hun cultuur liggen onbegrip en wantrouwen op de loer.



## MECHMED

De ouders van Mechmed horen in een gesprek met de schoolmaatschappelijk werker dat hun zoon het niet goed doet op school. De maatschappelijk werker kaart aan dat hun zoon vaak 's avonds laat nog op straat rondhangt. De ouders vinden het geen prettig gesprek en voelen zich niet begrepen. Ze spreken niet goed Nederlands, en hebben het idee dat ze aan Nederlandse normen moeten voldoen. De zoon van de burens is onlangs onder toezicht gesteld, wat maakt dat ze met wantrouwen naar jeugdhulp kijken. De schoolmaatschappelijk werker voelt dit, en legt het uit als gebrek aan motivatie. Er komt geen vervolg en Mechmed zoekt verder de grenzen op. Na een tijd wordt via de wijkagent ambulante jeugdhulp ingeschakeld. Dit is een zwaardere vorm van hulp en was misschien niet nodig geweest als het preventieve aanbod goed was verlopen.

Er zijn meer voorbeelden zoals deze. Migranten ervaren vaak (en nog steeds) een kloof tussen hun eigen opvattingen en verwachtingen en wat de Nederlandse samenleving aan steun en hulp te bieden heeft. Dat geldt ook voor de relatief dichtbij huis aangeboden steun van een maatschappelijk werker op school. Alle reden om het jeugdbeleid te versterken en te zorgen dat de preventieve jeugdhulp voor de verschillende migrantengroepen toegankelijk is.

**HET GEZIN SIREES** is gevlucht uit Syrië en krijgt net als veel lotgenoten in Nederland snel een verblijfsvergunning. Nu het gezin in een gemeente terecht is er eindelijk rust, al vraagt de inburgering en alles wat ze hier moeten regelen veel energie. Er zijn zorgen over de familie die is achtergebleven. Ouders en kinderen slapen slecht en alle stress veroorzaakt hoofdpijn. Op school worden de kinderen goed opgevangen, al ontstaat na enige tijd het idee dat de oudste zoon mogelijk een stoornis heeft, in de richting van autisme. De vrijwilliger van Vluchtelingenwerk gaat mee op gesprek op school. De ouders zijn onbekend met het Nederlandse zorgsysteem. Ook blijkt dat er te weinig rust in het gezin is om over een verwijzing na te denken. Er is meer tijd nodig en praktische ondersteuning, die de vrijwilliger gelukkig kan bieden. Hij geeft aan dat hij wel vaker kinderen op deze manier 'in de wacht' ziet staan omdat hulpverlening, ook via het gebiedsteam, een stap te ver is voor de ouders.

## Optimaal bereik en communicatie

Onder jonge kinderen heeft het consultatiebureau een groot bereik: 98 tot 100% van de kinderen tot 4 jaar zijn bij het bureau bekend. De verpleegkundige gaat op huisbezoek als een gezin in de gemeente komt wonen, tenminste als de gemeente doorgeeft dat er een kind onder de 4 op het adres woont. Niet alle kinderen staan ingeschreven en zij blijven dan onzichtbaar voor gemeenten en instellingen. Dat kan gebeuren als de ouders bijvoorbeeld niet legaal in Nederland verblijven. Als een baby niet wordt aangegeven, is het niet in beeld. Maar ook als ouders bij anderen inwonen of onderhuren hebben de kinderen geen burgerservicenummer, omdat ze officieel geen adres hebben. Daarom zou huisbezoek van de jeugdgezondheidszorg niet gebonden moeten zijn aan leeftijd. Soms wordt door een wijkagent nog een jong kind 'ontdekt' dat daarmee niet de basisgezondheidszorg heeft gekregen die we in Nederland nodig achten voor jonge kinderen. Bovendien blijven kinderen van asielzoekers en vluchtelingen vaak te kort in een gemeente om zorg op een goede manier te kunnen bieden. Er is dan te weinig tijd om het benodigde vertrouwen op te bouwen.

In de contacten met ouders over hun kind kan de taal een probleem zijn, waardoor de communicatie niet goed verloopt. Een verpleegkundige van een consultatiebureau geeft aan: "Het is vaak lastig om iets goed uit te leggen. En met de wisselende brandhaarden in de wereld, gaat het steeds om andere groepen vluchtelingen. Dan komen ze uit Ethiopië, dan Soedan, dan Syrië. Eigenlijk moet je je hier steeds weer in verdiepen om het goed te doen. Het confronteert je met je eigen blinde vlekken, zoals iemand die goed Nederlands spreekt maar het niet kan lezen. Dat verwacht je niet". Er zijn geen tolken dus iemand uit de eigen gemeenschap - vaak een kind - moet dan vertalen.

## Culturele sensitiviteit

Veel problemen van kinderen uit migrantengroepen blijven verborgen voor instanties die hulp kunnen bieden. Het is lastig om vroeg te signaleren en gezinnen met een kind met een beperking te helpen, als dit niet zichtbaar is. Dat komt ook omdat mantelzorg door familie heel vanzelfsprekend is. Daarnaast schamen ouders zich, acceptatie is vaak een probleem. Dit maakt dat een medische verwijzing wel acceptabel is, maar verwijzing naar LVB-zorg of speciaal onderwijs niet (meteen). Daarnaast zullen ouders een beperking bij hun kind zelf niet altijd herkennen. Voorlichting en een vertrouwensband opbouwen, te beginnen bij het consultatiebureau, blijft nodig.

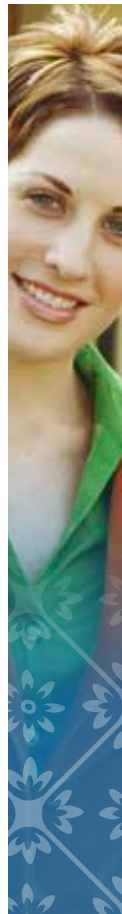
**EEN HULPVERLENER** vertelt ons het verhaal over een Russische vrouw met een verstandelijke beperking die niet begreep wat haar jonge kind (eveneens met verstandelijke beperking) precies nodig had. Zij ging vaak met haar kind naar de huisarts, zocht naar een verwijzing naar hulp, maar deze en ook de school pakten de signalen niet op. Waarschijnlijk zagen zij de signalen wel, maar gebruikten dan niet de goede woorden om de angst van de moeder (voor 'afpakken') weg te nemen. Pas toen moeder en kind bij een Russisch sprekende professional belandden kwam er rust in de situatie.

Algemene voorzieningen kunnen goed werk doen voor burgers uit andere culturen. Het gaat vooral om de kwaliteit van de mensen die er werken: diversiteit en cultuursensitiviteit. Dat betekent bijvoorbeeld dat de term 'verstandelijk beperkt' niet aan alle ouders op dezelfde manier wordt uitgelegd. Soms moet dit stapsgewijs, en moeten ouders zorgvuldig worden voorbereid op de stappen die gaan komen bijvoorbeeld onderzoek van hun kind. In een aantal gevallen is het dan juist effectief om een bepaalde groep apart te benaderen. De ervaring met Turkse en Marokkaanse vaders leert dat zij gemotiveerd zijn om bij elkaar te komen als het om voorlichting gaat over bijvoorbeeld het Nederlandse onderwijssysteem, als ze daarvoor specifiek worden uitgenodigd. Onder die noemer zijn zij vervolgens ook best geïnteresseerd om te discussiëren over opvoedingsvraagstukken.

**YANSINA**, een jonge moeder afkomstig van de Molukken: "De maatschappelijk werkster was heel behulpzaam. Ze had een luisterend oor. Je moet niet alleen met het verstand werken en ook niet alleen denken. Vanuit het gevoel werken en de emoties ook belangrijk vinden. We hadden goed contact. Ze had oog voor de culturele achtergrond en stelde veel vragen ... De hulpverlener moet zich inleven in de situatie van de cliënt en geen ingewikkelde taal gebruiken ... En begrip hebben voor het feit dat migrantenvrouwen behoefte hebben aan vrouwelijke hulpverleners".

## Eergerelateerd geweld

Vaak geven professionals aan nog een blinde vlek te hebben voor eergerelateerd geweld. De 'Nederlandse' aanpak kan daarbij geen uitgangspunt zijn. In de professionele praktijk van systemisch werken betekent een signaal van een kind dat de hulpverlener met de ouders gaat praten. Bij eergerelateerd geweld zijn de ouders niet altijd de aangewezen personen om als eerste te betrekken. Het is zaak om – met hulp van de cliënt - een sleutelfiguur te betrekken die invloed heeft op de vader. Voor de cliënt zijn richtinggevende vragen: wat kan ik alleen, wie kan mij steunen, wat ervaar ik als steun en waaruit bestaat die steun dan?



**ZARAH** heeft geluk gehad, nou ja bij een ongeluk dan. Toen ze laatst, zoals zo vaak, bij haar nichtje logeerde, is haar neef van 15 opdringerig geworden toen ze in de badkamer was. Ze dacht toch echt dat de deur op slot was. Zarah had er slapeloze nachten van. Ze probeerde net te doen alsof er niets aan de hand was. Ze zullen zeggen dat het haar eigen schuld was. Dat ze de naam van haar familie te schande heeft gemaakt. Het zou nooit uitgekomen zijn, als ze niet was flauwgevallen in de klas. En later toen haar mentor zo begripvol met haar sprak, brak haar weerstand en heeft ze het verteld, ook al wilde ze dat helemaal niet. Ze kon haar tong wel afbijten, want haar lerares zou natuurlijk naar haar ouders bellen en dan had je de poppen aan het dansen. Maar dat gebeurde niet. Zarah is er nog verbluft over. Want haar mentor ging wel bellen, maar dat was om (anoniem) advies te vragen bij Veilig Thuis. Daarna vroeg ze naar iemand in de familie die Zarah kon vertrouwen. En die haar ouders ook vertrouwen. Nou ja, dat is natuurlijk oom Mustafa, die gestudeerd heeft en maatschappelijk werker is. Er zijn heel wat telefoontjes en gesprekken overheen gegaan. Oom Mustafa heeft met iedereen gepraat. Ze was er zelf niet bij, maar ze merkte het toch wel aan de sfeer thuis. Ze zat er wel te knijpen, maar niemand heeft haar verwijten gemaakt. Eigenlijk zijn ze hartstikke lief de laatste tijd.

## Kinderen uit Midden- en Oost-Europa

Migranten uit Midden- en Oost-Europa horen meestal niet tot de derdelanders, omdat ze een EU-paspoort hebben. Toch is het met het oog op jeugdhulp zinvol deze groeiende groep apart te benoemen. De afstand in kilometers is relatief klein, maar de verschillen zijn groot, ook onderling tussen de verschillende Oost- en Midden-Europese culturen.

Onder de arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa blijkt een sterk wantrouwen te heersen als het om overheidsinstellingen gaat. Het Sociaal Cultureel Planbureau<sup>12</sup> deed in 2014 een verkennend onderzoek naar de kinderen van deze migranten door professionals en deskundigen te bevragen. Professionals signaleren dat ze weinig over deze mensen weten: de impact van hun geschiedenis met een communistische overheid, maar ook de volstrekt andere omgangsvormen en waarden. Vanwege het wantrouwen krijgt vroegtijdig ingrijpen geen kans. Ouders zijn er vaak van overtuigd dat hun kinderen meteen uit huis geplaatst worden als ze hulp inschakelen. Het kan er toe leiden dat ze zich in contact met een zorg- of hulpverlener onmiddellijk terugtrekken, of hun kind nauwgezet instrueren om de 'juiste' antwoorden te geven. Ook als het maar om een gesprekje gaat, om een kind uit de knel te helpen als het niet zo lekker loopt.

Bij gezinnen uit Midden- en Oost-Europa speelt de taalbarrière vooral in het begin, hoewel veel Poolse ouders Engels of Duits spreken. Inburgeren is voor hen als EU-burger niet verplicht. De taal niet spreken heeft ook zijn weerslag op participatie en belangrijke informatie komt niet aan. Wat de professionals die in het SCP-onderzoek bevestigd zijn problematisch vinden, is de kwetsbare leefsituatie van veel kinderen, bijvoorbeeld op campings of recreatieparken of in huizen waar meerdere gezinnen samenwonen. Jonge kinderen zijn vaak alleen thuis. Ook uiten ze hun zorg over de gevolgen van de mobiliteit van de ouders. De afstanden zijn relatief kort, waardoor ouders veel pendelen of kinderen voor een poos in het herkomstland bij familie achterlaten. Die mobiliteit maakt de kans groter dat deze kinderen moeite kunnen hebben om zich te wortelen en zich nergens meer thuis voelen. In welk land ligt hun toekomst?

<sup>12</sup> Ria Vogels, Mérove Gijsberts, Maaïke den Draak (2014) Poolse, Bulgaarse en Roemeense kinderen in Nederland. Een verkenning van hun leefsituatie. (SCP) Den Haag.

---

## Aanbevelingen en tips voor de toegang tot jeugdhulp

### Aanbevelingen voor gemeenten

- Koop specifiek aanbod in, als het algemene aanbod bepaalde groepen (nog) niet bereikt.
- Stimuleer samenwerking tussen organisaties die vooral nog 'wit' zijn en organisaties die zich op een bepaalde groep richten.
- Organiseer een voor migranten goed toegankelijke plek waar klachten worden opgevangen.
- Stimuleer inclusief beleid, een open mentaliteit (een bekend voorbeeld is bereikbaarheid buiten kantooruren), acceptatie van diversiteit.
- Stel eisen aan bereik en deskundigheid van professionals.
- Faciliteer en stimuleer professionals en vrijwilligers om aandacht te besteden aan contacten met migrantengroepen en aan scholing.
- Ken de mensen die iets willen en kunnen, en zet intermediairs in tussen doelgroep en organisaties (brugfunctie). Faciliteer de inzet van sleutelfiguren. Accepteer dat hulptrajecten meer tijd kosten, nodig om wantrouwen en communicatieproblemen te overbruggen.
- Kleinschalige individuele benadering via de wijken en wijkcentra in samenwerking met migrantennetwerken, heeft zich op een aantal plaatsen bewezen als effectieve methode om mensen te bereiken. Vaak kan met een kleine subsidie en met vrijwilligersvergoedingen al veel nuttig werk verzet worden.
- Zelforganisaties van migrantengroepen vormen in principe nuttige contacten voor de gemeente. Het is een actieve groep burgers.

### Tips voor instellingen en (wijk)teams

De afgelopen jaren was er veel aandacht voor diversiteit in het jeugdbeleid. De focus lag op toegankelijkheid: wat moet je doen om alle doelgroepen te bereiken en te kunnen ondersteunen?

We noemen hier de succesfactoren en tips die herhaaldelijk naar boven kwamen in de gesprekken met ouders en jongeren.

- Ontwikkel een visie over dienstverlening en het bereik van alle doelgroepen in je werkgebied; dan krijg je in beeld welke eisen er aan de diensten worden gesteld, aan openingstijden bijvoorbeeld maar ook aan het personeel.
- Zorg voor participatie van doelgroepen zelf, zodat activiteiten en PR-materialen aansluiten bij hun wensen en beleving.
- Neem diversiteit en competentieontwikkeling op in het beleid. Breng de hiermee samenhangende eisen aan medewerkers duidelijk naar voren. Naast interculturele competenties gaat het om attitude, alertheid op verwachtingen en organisatiecultuur.
- Het succes van je ondersteuning ligt niet zozeer in het beantwoorden van specifieke vragen, maar in de bejegening van jongeren en hun ouders en in de toegankelijkheid van de ondersteuning.
- Bied activiteiten daar aan waar ouders en jongeren vanzelf al komen – koppel dienstverlening aan ontmoeting en sociale activiteiten.
- Gebruik sleutelfiguren en ambassadeurs (vrijwilligers of beroepskrachten) die een schakelfunctie willen uitoefenen. Dit zijn meestal mensen die taal en cultuur van de doelgroep kennen en dicht bij hen in de buurt bereikbaar zijn. Vaak worden dit vertrouwenspersonen die veel signalen kunnen opvangen. Deze mensen zijn onder meer via de zelforganisaties te vinden, en zij kunnen op een voor de doelgroep veilige manier informatie over het hulpaanbod geven. Professionals in de jeugdhulp kunnen van hen leren.





---

### 4.3.2 Derlanders in de participatiesamenleving

Uitgaan van eigen verantwoordelijkheid en eigen mogelijkheden van jeugdigen en hun ouders, het opvoedkundig klimaat versterken in gezinnen, en in voorzieningen voor jeugd en ouders; dit zijn de uitgangspunten van de transformatie. Ook ouders en jongeren die van binnen en buiten de EU naar Nederland zijn gemigreerd beschikken over 'burgerkracht'. Zij hebben zelf ideeën over hoe zij elkaar als opvoeders of als jongeren in een moeilijke situatie kunnen ondersteunen.

Wat zijn goede manieren om jongeren en ouders uit migrantengroepen te betrekken bij school en buurt? Waar worden hun eigen talenten effectief ingezet en wat is daar voor nodig? We noemen enkele suggesties uit de praktijk.

**New@Home** is een maatjesproject voor jonge vluchtelingen en andere nieuwkomers tussen de 12 en 20 jaar oud. Het is bedoeld voor jongeren die een beperkt sociaal netwerk hebben, van school rechtstreeks naar huis gaan en een weinig zinvolle vrijetijdsbesteding hebben. Voor de duur van een schooljaar worden ze gekoppeld aan een maatje om leuke activiteiten mee te ondernemen, bekend te raken met de Nederlandse gewoontes en te werken aan sociale of culturele participatie. Naast de wekelijkse afspraken van de maatjes is er elke twee maanden een activiteit voor de hele groep. De maatjes zijn studenten in de leeftijd van 18 tot 30 jaar.

New@Home wordt uitgevoerd vanuit Zwolle en Enschede, in verschillende gemeentes in Overijssel. Het project is door de Erkenningscommissie Interventies erkend als 'goed onderbouwd'. (<http://newathome.nl>)

Vaak bereiken sociale ondernemers uit migrantengroepen de jongeren beter dan de professionals uit zorg en welzijn. Er zijn meerdere voorbeelden van boksscholen, fitnesscentra, kapperszaken en dergelijke met een sociale functie die gerund worden door ondernemers met een migrantenachtergrond. Zij zien wat de drempels zijn. Ze hanteren een brede insteek qua publiek, en bereiken intussen veel jongeren met verschillende etnische achtergronden. Ze hebben een voorbeeldfunctie. Vervolgens bieden ze stageplekken aan jongeren die elders niet gemakkelijk binnenkomen, waardoor de bal verder rolt. Voor gemeenten is het zaak om deze initiatieven te stimuleren en te helpen op het gebied van vergunningen.

Het zal duidelijk zijn uit de migratiecijfers (Hoofdstuk 1) dat de migrantengroepen in Nederland zeer dynamisch zijn. Er komen veel nieuwe derdelanders en zeker de latere generaties blijken mondig, goed opgeleid, kritisch. Hier ligt een kans voor professionals, waar ze vanuit een 'gekantelde' rol op in kunnen spelen. Soms passeren hoogopgeleide islamitische burgers de moskee en de zelforganisaties en trekken ze maatschappelijke onderwerpen naar zich toe. Aan de kant van de gemeente is het zaak om voorbereid te zijn op nieuwe vormen van burgerparticipatie. Dit kan ook een ingang zijn om in contact te komen met jongeren. We noemden de samenwerking met zelforganisaties al in het onderdeel toegang tot jeugdhulp.

Aan jeugdhulpinstellingen zijn cliëntenraden verbonden. Er zijn oudernetwerken actief op het gebied van jeugdzorg en ook jongeren laten van zich horen. De cliëntenraden dienen volgens de wet representatief te zijn voor de cliënten die ze vertegenwoordigen. Vermoedelijk maken migranten en ook de derdelanders onvoldoende deel uit van deze raden en netwerken. Cliënten met een migratieachtergrond zouden meer actief betrokken moeten worden bij de jeugdhulp, en gemeenten en instellingen zijn hier beide verantwoordelijk voor. Forum<sup>13</sup> heeft voor hen op een rij gezet hoe zij meer diversiteit in de cliëntenraden- en platforms verkrijgen. Een aansprekende tip is om te kiezen voor minder traditionele vormen van

---

<sup>13</sup> Hans Bellaar (2014) Diversiteit in transitie. Aandacht voor effectief bereik van migrantengezinnen in de transitie van de jeugdzorg. (Forum), Utrecht.

---

cliëntenparticipatie: “Meer wisselende cliëntenpanels in de wijk, meer informele cliëntenorganisaties en meer betrokkenheid van migrantenorganisaties kunnen ervoor zorgen dat ook de stem van migranten gehoord wordt. Laat hen mede de agenda van de jeugdhulp in de wijk bepalen.”

### 4.3.3 Onderwijs ‘passend’ voor iedereen

Het onderwijs is de plek waar kinderen en jongeren vele jaren van hun leven doorbrengen. Niet verwonderlijk dus dat er naast de didactische kerntaken van het onderwijs aandacht is voor opvoeding, voor gezondheid en voor veiligheid. Daarnaast is het vaak zo dat de school voor ouders uit migrantengroepen gezag heeft, en dat daardoor hulp sneller kan worden ingezet. In het geval van derdelanders kan de school niet altijd zo veel bereiken. Voor kinderen die naar Nederland zijn gehaald is er de dreiging om het land uit te moeten als de verblijfsstatus verandert. En ook als één van de ouders het land moet verlaten geeft dat psychische druk bij een kind. De taal van het herkomstland wordt vaak niet gesproken.

**EEN PROFESSIONAL ZEGT:** “Naarmate integratie en emancipatie beter geslaagd zijn, is er minder aandacht en sensitiviteit voor. Dat leidt op een bepaalde manier tot oogkleppen en het niet herkennen van diversiteit. Bijvoorbeeld bij een ‘goed geïntegreerde’ leerling wordt tweetaligheid niet herkend als oorzaak van taalachterstand.”

De achtergronden waar leerlingen mee binnenkomen zijn divers. Ze komen uit gezinnen met verschillende sociaal-economische status en met verschillende culturen. Naarmate er meer leerlingen met afwijkend gedrag of met verschillende culturele achtergronden op school zijn, is het belangrijker om te werken aan respect en tolerantie. Daar zijn meerdere goede programma's voor ontwikkeld.

#### Gelijk=Gelijk

Het programma *Gelijk = Gelijk* (Movisie Participatieprijs 2013, effectieve interventie) richt zich op basisschoolleerlingen van elf en twaalf jaar. Joodse, islamitische en homoseksuele peer educators maken gezamenlijk religieuze, culturele en seksuele diversiteit bespreekbaar op scholen waar dit doorgaans een lastig onderwerp is. Deze jongeren doen dat niet alleen door kennis over te brengen, maar vooral door als rolmodel op te treden en vanuit hun eigen ervaringen discriminatie, vooroordelen en verantwoordelijkheid nemen bespreekbaar te maken.

Waar inclusief onderwijs niet bij alle scholen de bepalende visie is, zijn er wel veel scholen die veiligheid hoog in het vaandel hebben staan. Zij werken aan een veilig schoolklimaat, ook voor leerlingen die ‘anders’ zijn of zich zo voelen. Veel kinderen krijgen vanuit huis bepaalde ideeën mee over andere religies of over bijvoorbeeld homoseksualiteit. Dat kan leiden tot het pesten en uitsluiten van andere kinderen. Scholen mogen zelf bepalen hoe ze pesten aanpakken. Wel worden scholen wettelijk verantwoordelijk voor een ‘sociaal veilige school’. Ze moeten onder meer zorgen voor een aanspreekpunt waar leerlingen en ouders terecht kunnen.



## Kinderen uit Midden- en Oost-Europa in het onderwijs

De hoge mobiliteit onder arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa heeft gevolgen voor de kinderen. Ze kunnen moeite hebben om zich thuis te voelen. Vaak verhuizen heeft bovendien een nadelige invloed op de schoolresultaten. Oudere kinderen die in Nederland komen wonen, moeten zich eerst de taal eigen maken en komen daardoor vaker op een lager niveau terecht dan ze aankunnen. Het risico op problemen is aanwezig.

Scholen lopen ertegenaan dat het moeilijk is om overdag afspraken te maken met de ouders omdat zij zoveel werken. De kinderen vragen vaak extra begeleiding vanwege de taalachterstand, maar dit kan onvoldoende geboden worden. Vanwege de goede opleiding van de ouders krijgen ze immers geen leerlinggewicht toegekend.

**DE FAMILIE KAMINSKI** is van Polen naar Nederland gekomen om te werken. Het gezin bestaat uit een moeder, vader en twee kinderen: Annetta van zes jaar en Pavel van zeventien. De familie heeft geen hechte banden met de Poolse gemeenschap in de (middelgrote) stad waar zij wonen. Zij bezoeken wel regelmatig de Poolse kerk. Annetta doet het goed op school en maakt zich de Nederlandse methodes snel eigen. Haar leraar signaleert wel dat zij regelmatig gepest wordt door andere leerlingen. Die roepen dan dat haar ouders het werk van anderen afpakken. Met Pavel gaat het niet goed op school. Hij vindt het moeilijk om de taal te leren en heeft er ook geen zin in. Hij zit in een internationale schakelklas om de taalachterstand in te halen en daarna kan hij alleen in mbo-1 of in volwassenen-educatie terecht. Dit terwijl hij binnen een jaar in Polen zijn diploma kon halen, gelijk aan een vwo diploma in Nederland. Dit leidt bij Pavel tot opstandig gedrag en veel spijbelen. Zijn leraar is bang dat hij uit gaat vallen. De docenten willen graag zijn ouders spreken, maar die werken veel. Ze mogen van hun werkgever geen mobiele telefoon meenemen op de werkvloer. Uiteindelijk krijgt de mentor de ouders op een zondagmiddag aan de telefoon.

Er zijn goede voorbeelden van scholen die flexibel met de groepsindeling omgaan om te zorgen dat kinderen met achterstanden gemakkelijker meekomen. Dat moet wel als er steeds leerlingen in- en uitstromen vanwege migratie van ouders. Een basisschool vangt al deze kinderen van 8 – 12 jaar op in een aparte groep en leert hen versneld het programma van groep 3 aan: letters aanleren, klanken vormen et cetera. Na maximaal een jaar stromen ze door naar de groep waar ze volgens hun leeftijd in passen. Een andere school vangt de grote mobiliteit op door geen jaarplan aan te houden, maar voor periodes van 7 à 8 weken te bepalen wie er in een klas zitten en welke leerdoelen passend zijn.

## Ouderbetrokkenheid op school

Een succesvolle manier om vroeg – als kinderen jong zijn – te werken aan het voorkòmen van taal-achterstanden is VVE: voor- en vroegschoolse educatie, in de kinderopvang en op school. Vaak is dit ook de kans om ouders te betrekken en duidelijk te maken wat de school van hen verwacht. Bij een jong kind zijn ouders gemakkelijk aanspreekbaar. Beter contact met ouders zorgt er voor dat kinderen meer participeren – drempels voor schoolreisjes bijvoorbeeld kunnen eerder worden geslecht. De gemeente heeft via de Lokale Educatieve Agenda de regie en de middelen om aan te sturen op ouderbetrokkenheid.

## UITSPRAKEN VAN OUDERS DIE OP EEN ARNHEMSE SCHOOL EEN OUDERCURSUS VOLGDEN:

“Het Nederlandse schoolsysteem is best ingewikkeld, als je je daarin niet verdiept snap je er niks van.” “We hebben geleerd dat wij als allochtone ouders niet altijd maar afwachtend moeten zijn. Nee, wij moeten actief worden en durven initiatieven te nemen. Ik mis echt geen enkele bijeenkomst meer.”

“Na de cursus weet ik nu ook dat er instellingen zijn om ons te steunen.”

### Zorg voor jonge mantelzorgers

Wat men zich meestal niet realiseert is dat jonge mantelzorgers een extra risico lopen om gepest te worden. Jonge mantelzorgers komen vaak uit migrantengroepen omdat deze zorg daar vanzelfsprekend wordt gevonden. Eerder dan bij autochtone gezinnen wordt van een kind verwacht een volwassen rol op zich te nemen. Er wordt niet over gepraat, en het blijft onzichtbaar voor de buitenwereld, ook voor de school.

**JULINA** heeft het niet makkelijk thuis. Haar vader is een paar jaren geleden teruggegaan naar zijn geboorteland. Sindsdien staat haar moeder er alleen voor om het gezin draaiend te houden. Ze verwacht van Julina dat zij als oudste dochter 's middags haar jongere broertjes en zusje opvangt en alvast begint met koken. Vaak wil haar moeder ook praten, als ze zich zorgen maakt over de andere kinderen, of als er gedoe is met formulieren. Maar wat zou Julina graag ook eens gewoon na school met een vriendin meegaan om te kletsen of samen huiswerk te maken.

En nu blijkt dat haar moeder steeds zo moe was, omdat ze ziek is. Gelukkig kan een vriendin bijspringen. Maar Julina voelt zich toch een beetje schuldig dat ze in haar hart kwaad was dat ze zoveel moest doen thuis. Maar dat vertelt ze natuurlijk aan niemand.

Julina is een van velen: een op de vier jongeren is mantelzorger. Maar ze weten niet altijd dat ze dat zijn. Zij weten vaak ook niet de weg naar ondersteuning. Het merendeel redt zich en kan de moeilijke situatie thuis aan, of deelt dit met een sociaal netwerk. Een kleine groep redt het niet en kan er niet over praten. Deze leerlingen kunnen vaak niet meedoen, moeten eerder naar huis, stralen uit dat ze problemen hebben. Als er gepest wordt zijn zij vaak het slachtoffer. Uit onderzoek blijkt dat het bespreekbaar maken van je mantelzorgerschap en het praten erover in je tienerjaren, veel psychische problemen op latere leeftijd kan voorkomen.

Er is aandacht voor jonge mantelzorgers. Zo heeft Spectrum partner met elan samen met Gelderse steunpunten, trainingsbureau Factor Veermans en Indigo Gelderland een educatief en interactief programma 'Care2Share' ontwikkeld voor deze jongeren, met bijvoorbeeld een anonieme tell your story-actie. Een ander goed voorbeeld komt van SIZ Twente: 'Ervaringsmaatjes'. Jonge mantelzorgers worden bijgestaan door jongvolwassen vrijwilligers die zelf ook mantelzorger zijn (geweest).

### Aanbevelingen voor gemeenten

Het onderwijs is zelf verantwoordelijk voor een veilige school, voor ouderbetrokkenheid en voor projecten op het gebied van welzijn en gezondheid. Vaak wordt samengewerkt met instellingen (jeugdgezondheidszorg, maatschappelijk werk) die de gemeente subsidieert. Gemeenten hebben dan een stimulerende en faciliterende rol, zij kunnen de samenwerking initiëren voor preventieve projecten.

Gemeenten kunnen de aandacht voor jonge mantelzorgers stimuleren en faciliteren zodat zij in eigen omgeving (school, vereniging) hun verhaal kwijt kunnen en er respijtzorg kan worden georganiseerd.



## Tips tot slot

Inclusief beleid betekent dat iedereen erbij hoort en mee kan doen.  
Voor iedereen is het resultaat gelijk: op eigen kracht zelfredzaam en participeren. De manier waarop dit resultaat behaald wordt verschilt per persoon en is juist ongelijk.

Het is net als in een tuin: de ene plant gedijt in de volle zon, een andere heeft veel water nodig en een derde bloeit alleen op een schaduwrijke plek.

### Wat kunnen gemeenten, professionals en burgers concreet doen om inclusie te bevorderen binnen de transities?

- Rekening houden met verschillen tussen mensen in beleid, processen, regierol en in de uitvoering. En daar ook consequent in zijn, in elk onderdeel en elke fase.
- Een open en uitnodigende houding ontwikkelen en stimuleren naar alle doelgroepen, dus ook naar derdelanders, migranten, et cetera. Dat betekent naast kennis ook investeringen in attitude, communicatie en samenwerkingsprocessen (IET trainingen bijvoorbeeld).
- Zorgen voor goede kennis over de doelgroepen, in dit geval derdelanders. Feiten en cijfers verzamelen en beleid monitoren op de diverse doelgroepen.
- Zorgen voor goede samenwerkingsprocessen en – modellen met de betrokken burgers/ doelgroepen.  
Inspraak en het meedenken van patiënten, cliënten of bewoners eens op een andere manier organiseren dan via de gebruikelijke vergaderingen.
- Goede praktijken stimuleren, focussen op successen.
- Zorgen voor voldoende kennis en competenties van de betrokkenen op alle niveaus (beleid, bestuur, processen en in de uitvoering door de wijkteams). Competenties op het gebied van diversiteit kunnen tot de prestatieafspraken behoren, of opgenomen worden in de voorwaarden voor het inkopen van zorg.



## Inclusief beleid levert voordelen op

- Het maakt voorzieningen en diensten toegankelijk voor iedereen. Door van tevoren anders te denken en mensen te betrekken, zijn aanpassingen achteraf en specifieke voorzieningen vaak niet meer nodig.
- De mensen die het betreft geven een hogere score op klanttevredenheid, als ze zich gehoord en begrepen voelen en het aanbod passend is bij wat zij nodig hebben.
- Heldere, begrijpelijke communicatie is winst voor een veel grotere groep dan alleen de mensen die moeite hebben met de Nederlandse taal.
- Inclusief beleid binnen organisaties schept een prettig werkklimaat voor medewerkers.

Derdelanders zijn zo heterogeen dat je eigenlijk niet over een groep kunt spreken. Ze delen alleen het kenmerk dat ze geen Nederlands of EU-paspoort hebben en geldig in ons land verblijven. Het kan een CEO zijn uit Argentinië, maar ook een asielzoeker uit Eritrea aan wie een verblijfsstatus is toegekend. En zo zijn er vele anderen tussen deze uitersten in. Zolang er in hun persoonlijke situatie niets verandert (verblijfsdoel), kunnen zij volop meedoen aan onze maatschappij. En dat doen zij ook!

Maar wel met dit aandachtspunt:

De CEO heeft ook in ons land de status die hij gewend was en heeft genoeg inkomen om zijn verblijf zo rimpelloos mogelijk te laten verlopen.

De voormalige vluchteling heeft zijn bezittingen en aanzien opgegeven toen hij asiel vroeg in een vreemd land.

## Slotopmerking

Voor nieuwkomers in ons land is alles nieuw, ook de huidige wetgeving. Alle veranderingen rondom jeugdhulp, Wmo en participatie zijn voor een groot deel van deze groep niet interessant. Nieuwkomers gaan uit van de huidige wetgeving en regels.

Inclusief beleid gaat uit van de wensen en behoeften van mensen. Deze handreiking biedt daartoe praktische tips en handvatten.

Bent u geïnteresseerd in het thema inclusief beleid, neem dan eens een kijkje op: [www.transitie.eu](http://www.transitie.eu)  
Op deze website is de handreiking ook te downloaden als pdf-document.







**Vormgeving** Jongens van de Jong  
**Drukwerk** Graphic Minds bv

Deze publicatie is verkrijgbaar bij: CMO STAMM ([info@cmostamm.nl](mailto:info@cmostamm.nl)),  
Spectrum, partner met elan ([info@spectrumelan.nl](mailto:info@spectrumelan.nl)), Partoer ([info@partoer.nl](mailto:info@partoer.nl)).

De auteurs van deze handreiking geven in deze publicatie niet per se de officiële visie van de Europese Unie. De instelling of vertegenwoordigers van de Europese Unie kunnen niet verantwoordelijk gehouden worden voor de informatie en opvattingen in deze publicatie.

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.