

# Trends & Ontwikkelingen-analyse

## Versterken taalvaardigheid



thema 2

**NIEUWE BRABANDERS**



Brabant

## Omschrijving

De laatste jaren kent de provincie Noord-Brabant, net als andere delen van Nederland, een stijging van het aantal nieuwkomers. Nieuwe Brabanders hebben als overeenkomst dat ze niet in Nederland zijn geboren en op latere leeftijd in de provincie zijn gaan werken en/of wonen. Het gaat om een diverse groep die (onder andere) bestaat uit statushouders, arbeidsmigranten en expats. De kennis van de Nederlandse taal van deze groep is beperkt, waardoor hun kansen op actieve deelname aan de samenleving verkleind worden.

### Waar staan we nu?

Anno 2020 telt de provincie Noord-Brabant ruim 2,5 miljoen inwoners. Zoals Figuur 2.1 laat zien, is de bevolking in de provincie de laatste jaren gegroeid. Dat komt met name door migratie vanuit het buitenland, terwijl de natuurlijke aanwas al een aantal jaren achtereen daalt. In 2019 was de bevolkingsgroei op het hoogste niveau sinds 2000. Die groei werd voor bijna 85 procent bepaald door migratie vanuit het buitenland; dat jaar kwamen er 36.750 personen naar Brabant en vertrokken er 21.250. Het ging met name om (EU-)arbeidsimmigranten, kenniswerkers (expats) en buitenlandse studenten.<sup>1</sup>

Figuur 2.1 Bevolkingsontwikkeling in de provincie Noord-Brabant (2000-2019).

Bron: Provincie Noord-Brabant (11 november, 2020)



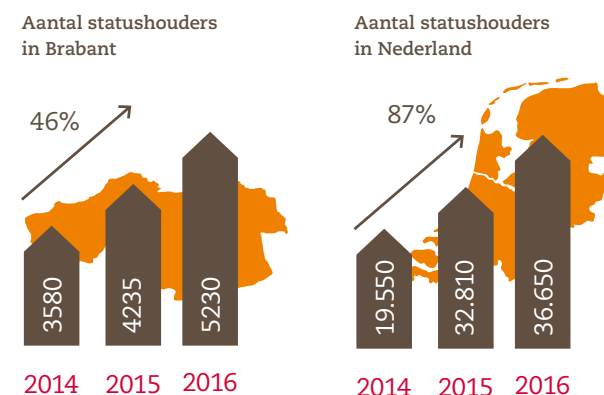
Buitenlandse studenten worden in deze Trends & Ontwikkelingen-analyse buiten beschouwing gelaten. Arbeidsmigranten, kenniswerkers (expats) en statushouders worden wel betrokken in de analyse en hieronder apart besproken.

## Nieuwe Brabanders: Statushouders

Onder statushouders worden alle personen gerekend die een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde of onbepaalde tijd hebben ontvangen van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Nareizende gezinsleden<sup>2</sup> van statushouders ontvangen een (afgeleide) asielvergunning en behoren ook tot de groep statushouders. Tussen 2014 en 2016 steeg het aantal statushouders in zowel Nederland als in de provincie Noord-Brabant (zie de Figuur 2.2 hieronder, Cubiss, 2019). Sinds 2016 is het aantal personen met een verblijfsvergunning asiel in Nederland echter gedaald (zie Figuur 2.3).<sup>3</sup> Kregen in 2016 nog circa 37.000 personen een verblijfsvergunning, in 2017 waren dat er 29.000, in 2018 17.000 en in de eerste helft van 2019 betrof het 8.000 (CBS, 2020). Deze groep statushouders bestaat vooral uit mensen uit Syrië en Eritrea.

Figuur 2.2 Aantal statushouders in Brabant en Nederland (2014-2016)

Bron: Cubiss op basis van CBS Cohortstudie asiel<sup>4</sup>



<sup>1</sup> Nieuwsbericht 11-2-2020, Provincie Noord-Brabant. <https://www.brabant.nl/actueel/nieuws/ruimtelijke-ontwikkeling/2020/bevolkingsgroei-2019>, meer gespecificeerde cijfers zijn niet bekend gemaakt.

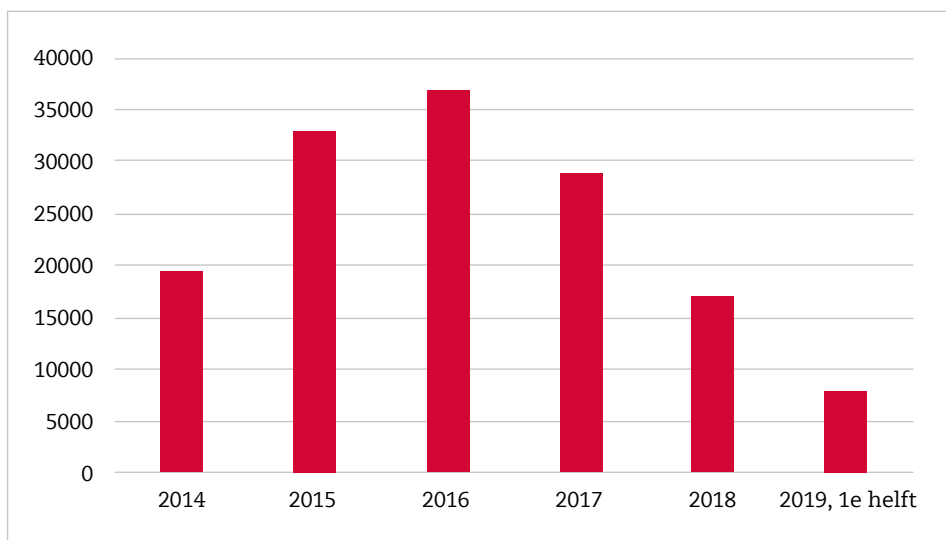
<sup>2</sup> Het Nederlandse gezinsherenigingsbeleid maakt een onderscheid tussen gezinshereniging bij een houder van een reguliere verblijfsvergunning (bijvoorbeeld een kennismigrant die in Nederland werkt) en gezinshereniging bij houders van een verblijfsvergunning asiel. Die tweede vorm van gezinshereniging wordt in Nederland nareis genoemd. Nareis is een bijzondere vorm van gezinshereniging met als doel de asielstatushouder in Nederland te herenigen met zijn gezin, zoals dat bestond op het tijdstip van binnenkomst van de asielstatushouder in Nederland (Cleton, Seiffert & Wörmann, 2017).

<sup>3</sup> Voor Noord-Brabant zijn er geen (openbare) gegevens beschikbaar.

<sup>4</sup> <https://www.cubiss.nl/sites/default/files/bestanden/paginas/Statushouders%202019.pdf>

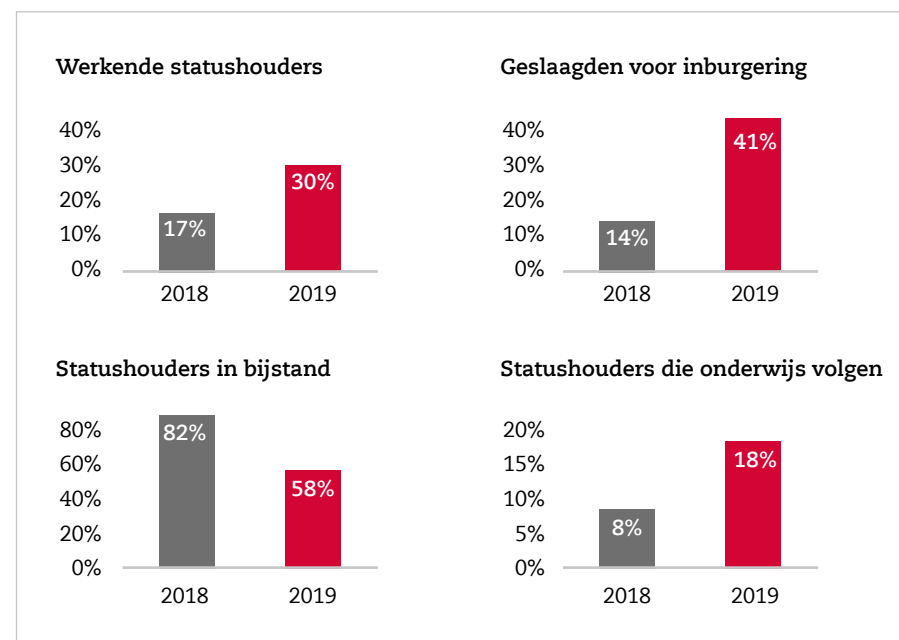
Het Dashboard Cohortstudie Asiel bevat (onder andere) gegevens over het aantal statushouders uit cohort 2016 dat, 24 maanden nadat ze de COA-opvang hebben verlaten, zich heeft gevestigd in een gemeente. Enkele Brabantse gemeenten hebben, vergeleken met andere Brabantse gemeenten, naar verhouding relatief veel gevestigde statushouders per 10.000 inwoners; Grave (33,8), Cuijk (33,1) en Chaam (28,8) (CBS, 2017).

Figuur 2.3 Aantal statushouders in Nederland (afgerond) (2014-2019, 1e helft)  
Bron: (Cubiss, 2019; CBS, 2020)



Volgens de Benchmark Statushouders van Divosa, vereniging van gemeentelijke directeuren in het sociaal domein, zijn statushouders in 2019 – in vergelijking met 2018 – beter geïntegreerd in de Nederlandse samenleving: meer statushouders vonden werk (30% in 2019 tegenover 19% in 2018<sup>5</sup>), meer statushouders volgden onderwijs (18% in 2019 tegenover 8% in 2018) en haalden hun inburgeringsdiploma (41% in 2019 tegenover 14% in 2008) en het aantal statushouders in de bijstand daalde van 82% in 2018 tot 58% in 2019.<sup>6</sup> Het gaat hier volgens Divosa concreet om de groep statushouders in de potentiële beroepsgroep die in de periode januari 2014 t/m december 2019 een verblijfsvergunning asiel hebben gekregen en zijn ingeschreven bij een gemeente. Het kan gaan om mensen die al jaren in een gemeente wonen of slechts een paar maanden.

Figuur 2.4 Integratie statushouders in vier kerncijfers, cijfers 2018 en 2019  
Bron: (website Divosa, nieuwsbericht 24 september 2020)



Te verwachten is overigens dat de coronacrisis ook negatieve gevolgen gaat hebben voor de groep statushouders met betrekking tot (onder andere) werkgelegenheid, baanzekerheid en taalvaardigheid (vanwege digitale in plaats van fysieke taallessen en beperkingen in sociale contactmomenten) (zie ook SCP, 2020a).

<sup>5</sup> In de Infographic Statushouders en Werk staat dat 19% van de statushouders in de leeftijd van 18 tot 65 jaar in Nederland werk heeft. In gemeenten waar een klantmanager zich specifiek richt op statushouders, is dat 20%. Het is niet duidelijk over welk kalenderjaar deze cijfers gaan. Zie <https://www.divosa.nl/infographic-statushouders-aan-het-werk>.

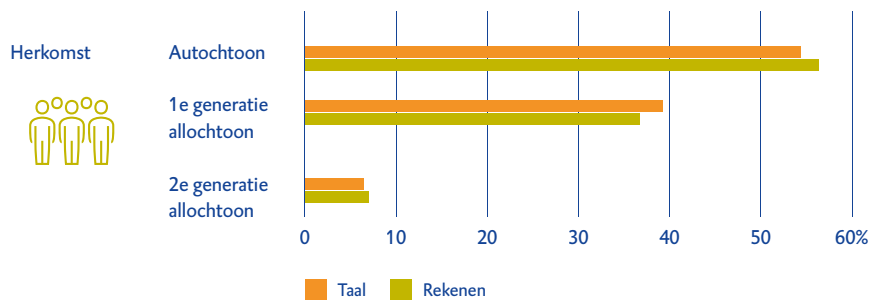
<sup>6</sup> Bericht website Divosa, 24 september 2020. <https://www.divosa.nl/nieuws/statushouders-integreren-beter-maar-corona-zal-het-tij-keren>.

### Trend: Toename nieuwkomers met behoefte aan taalondersteuning

Uit eerder onderzoek is bekend dat 37% van de eerste generatie-migranten tussen 16 en 65 jaar laaggeletterd is (Algemene Rekenkamer, 2016). Omgerekend gaat dit om een groep van ruim 600.000 inwoners van Nederland. Daarnaast weten we dat het aantal laaggeletterden binnen deze groep tussen 1994 en 2012 is gestegen van 25,8% naar 36,2%. Onder de groep autochtone Nederlanders is het percentage laaggeletterdheid in die periode stabiel gebleven (8%) (Buisman & Houtkoop, 2014). Zoals te zien is in Figuur 2.5, vormt de groep autochtone Nederlanders wel meer dan de helft van het aantal laaggeletterden in Nederland. De groep migranten van de tweede generatie vormt naar verhouding slechts een klein deel van het aantal laaggeletterden. Volgens Buisman & Houtman (2014) gaat het om 9 procent.

Figuur 2.5 Percentage laaggeletterden naar herkomst (peiljaar 2012)

Bron: (Algemene Rekenkamer, 2016).



Het CBS verwacht dat het aantal migranten (zowel eerste- als tweedegeneratie) dat zich in Nederland vestigt en de Nederlandse taal moet leren de komende jaren zal toenemen. Het aandeel inwoners met een migratieachtergrond stijgt naar verwachting van 4,2 miljoen (in 2019) naar 7,6 miljoen in 2060, zo staat in de Bevolkingsprognose 2017-2060 en de Kernprognose 2019-2060 (CBS, 2017 en 2019). Een jaar geleden was die prognose nog 6,5 miljoen in 2060.

Eerder was berekend dat meer dan 600.000 nieuwkomers (statushouders) behoefte hebben aan taalondersteuning, maar de verwachting is dat dit toeneemt. Dit komt door de verwachte toename van nieuwkomers met een inburgeringsplicht, maar ook door het nieuwe inburgerstelsel dat naar verwachting 1 januari 2022 (recent was dit nog per 1 juli 2021) ingaat. Gemeenten moeten er dan voor zorgen dat nieuwkomers zo snel mogelijk de Nederlandse taal leren én aan het

werk gaan. De taal-eis zal in het nieuwe stelsel verhoogd worden van A2 naar B1, waardoor nieuwkomers naar verwachting langer behoefte zullen hebben aan taalondersteuning om het hogere niveau te halen (Verbakel, van den Brink & Groot, 2020).

Een verwachte toename in de behoefte aan taalondersteuning komt ook doordat vanaf 2022 Turkse nieuwkomers niet langer vrijgesteld zijn van inburgeringsplicht. Eerder was dit wel het geval op basis van Europese wet- en regelgeving. Dit is de meest omvangrijke groep onder eerstegeneratie-migranten, waardoor het aannemelijk is dat er meer inwoners van Nederland behoefte zullen gaan hebben aan taalondersteuning. Bovendien wordt deze groep veelal gekenmerkt door het minder goed beheersen van de Nederlandse taal en wordt vaker bevonden als minder goed geïntegreerd (idem).

### Inhoud Wet Inburgering

Met het invoeren van de nieuwe Wet Inburgering per 1 januari 2022 krijgen gemeenten, net als vóór 2013, de regie op de uitvoering van deze wet. Het doel van de wet is om mensen sneller in te laten burgeren door persoonlijke aanpak en begeleiding. Om snel volwaardig mee te kunnen doen in de Nederlandse samenleving, krijgen nieuwkomers daarom een combinatie van Nederlandse taallessen en participatie in de vorm van vrijwilligerswerk, een opleiding, of (bij voorkeur) een betaalde baan. De gemeente wordt verantwoordelijk voor de intake, een Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP), waarin een van drie leerroutes wordt vastgelegd, kwalitatief inburgeringsaanbod inclusief begeleiding, maatschappelijke ondersteuning en ontzorgen van financiële zaken van bijstandsgerechtigde statushouders.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/11/12/nieuwe-ingangsdatum-inburgeringsstelsel> en [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2020Z21267&did=2020D45449](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z21267&did=2020D45449).

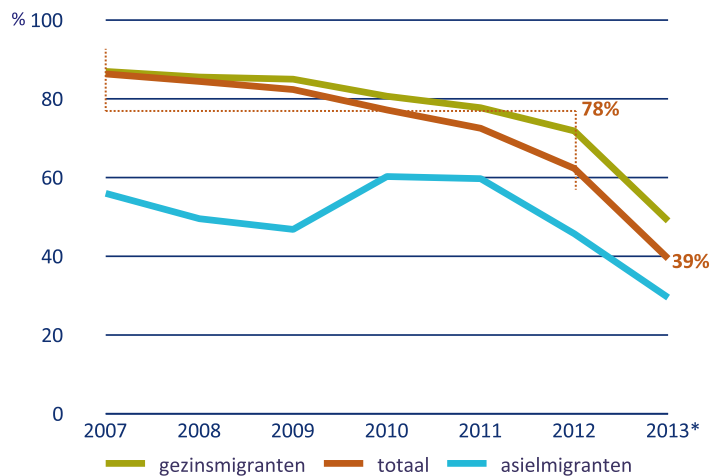
<sup>8</sup> <https://cinop.nl/wet-inburgering/>

## Problemen oude inburgeringsstelsel

In het nieuwe inburgeringsstelsel zijn een aantal inzichten verwerkt die onder andere voortkomen uit evaluatieonderzoeken van de Wet Inburgering 2013. Uit deze onderzoeken kwam een aantal tekortkomingen en belemmeringen naar voren. Onderzoekers kwamen tot de conclusie dat er in de wet en het stelsel onterecht vanuit werd gegaan dat nieuwkomers zelfstandig hun weg binnen het stelsel kunnen vinden en in staat zijn om te bepalen hoe ze aan de inburgeringsplicht kunnen voldoen (Blom et al., 2018; Algemene Rekenkamer, 2017). Het SER komt tot eenzelfde conclusie: veel statushouders hebben moeite met de zelfredzaamheid die van hen wordt verwacht, waarbij de verantwoordelijkheid om het inburgeringsexamen succesvol af te leggen volledig bij hen wordt gelegd. “Bovendien blijken velen niet in staat om binnen de gestelde termijn het verplichte niveau te halen, mede omdat de condities om een goede keuze voor een taalaanbieder te kunnen maken veelal ontbreken” (SER, 2019b).

De Algemene Rekenkamer liet zien dat de slagingspercentages onder nieuwkomers na privatisering van het inburgeringsstelsel in 2013 halveerden (Algemene Rekenkamer, 2017). Zoals uit Figuur 2.6 blijkt, slaagde 34% van het totaal aantal nieuwkomers met een inburgeringsplicht (zowel statushouders met asielvergunning als gezinsmigranten) in de eerste helft van 2013. Het gemiddelde slagingspercentage in de periode daarvoor (2007-2012) is het dubbele (78%).

Figuur 2.6 Ontwikkeling van de slagingspercentages in de periode 2007-2013  
Bron: (Algemene Rekenkamer, 2017), Figuur 12<sup>9</sup>.



\* Eerste helft van 2013

## Taalonderwijs in het nieuwe stelsel

Op het gebied van taalonderwijs zijn gemeenten in het nieuwe stelsel wettelijk verplicht om het taalonderwijs in te kopen bij een taalaanbieder met een keurmerk. In het oude stelsel stond er bij overheidsinstantie DUO een rekening klaar met maximaal € 10.000 per statushouder met een asielvergunning, waarmee deze zelf een taal cursus kon inkopen naar keuze. Het ging hierbij (onder bepaalde voorwaarden) om een lening aan de statushouder, die bij het behalen van het inburgeringsexamen werd kwijtgescholden. **Blik op Werk** is sinds 2007 de instantie die door de overheid is aangewezen om toezicht te houden op het inburgeringsonderwijs. Alleen taalscholen met een keurmerk van Blik op Werk kunnen bij DUO cursussen declareren. Dat is echter geen garantie voor het voorkomen van fraude binnen de sector.<sup>10</sup>

Gemeenten worden in het nieuwe stelsel opdrachtgever van taalscholen en moeten waken voor de kwaliteit. Het stelsel zet in op een zo hoog mogelijk taalniveau en op maatwerk. Omdat het per gemeente om een beperkt aantal inburgeraars gaat en er wel maatwerk moet worden geleverd, wordt regionale samenwerking door het ministerie van SZW gestimuleerd (Ministerie van SZW, 2020). Dit leidt namelijk tot lagere uitvoeringskosten, lagere kosten voor het inkopen van taalonderwijs en meer mogelijkheden voor een passend inburgeringsaanbod. Zo hebben in de regio Utrecht zestien gemeenten gezamenlijk inburgeringstrajecten ingekocht die de mogelijkheid bieden om werk, stage of opleiding te combineren in samenwerking met taalscholen en werkgevers.<sup>11</sup>

Om ruimte te bieden voor maatwerk, wordt er in het nieuwe inburgeringsstelsel (binnen de B1-route) geen minimum of maximum aantal lessen vastgesteld. Ook is er naast formeel onderwijs ruimte voor taalcoaching door vrijwilligers, zoals een taalmaatje.<sup>12</sup> Gemeenten bekostigen per statushouder met een inburgeringsplicht twee examenpogingen. Als de statushouder daarna niet is geslaagd, moeten eventuele volgende pogingen door de inburgeraar zelf worden bekostigd.

<sup>9</sup> N.B. Geslaagde nieuwkomers binnen termijn in de periode 2007-2013 naar aanvangsjaar inburgering (exclusief aantal personen met ontheffing of vrijstelling, inclusief verlenging).

<sup>10</sup> <https://www.blikopwerk.nl/nieuws/persbericht-blik-op-werk-onderzoekt-nog-meer-fraude-bij-inburgeringsscholen>

<sup>11</sup> Zie nieuwsbericht van de gemeente Utrecht: <https://www.utrecht.nl/nieuws/nieuwsbericht-gemeente-utrecht/intensievere-samenwerking-rond-inburgering-in-de-regio-utrecht/>.

<sup>12</sup> Brief van minister Koolmees van SZW aan de Tweede Kamer, 25 juni 2019. Zie <https://www.hetbeginmettaal.nl/wp-content/uploads/2019/06/kamerbrief-stand-van-zaken-veranderopgave-inburgering.pdf>

## Consequenties uitstel nieuwe inburgeringsstelsel

Nu de ingangsdatum van de nieuwe wet onlangs met een half jaar is uitgesteld tot 1 januari 2022, levert dat volgens gemeenten (met name de G4) problemen op voor statushouders. De huidige groep dreigt op achterstand te raken door het huidige stelsel, waarin statushouders zelf verantwoordelijk zijn voor hun inburgering, terwijl uit onderzoek blijkt dat ze die verantwoordelijkheid (nog) niet aankunnen. De groep die op achterstand komt, wordt vanwege de coronacrisis alleen maar groter. Veel inburgeraars hebben moeite om mee te komen in online taallessen en participatiemogelijkheden om het Nederlands te oefenen zijn beperkt. Door de coronamaatregelen legde DUO tijdelijk de inburgeringsexamens stil en nu er minder mensen examens kunnen afleggen is de wachttijd opgelopen.<sup>13</sup> Bovendien werd onlangs bekend dat vanwege achterstanden bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in 2021 meer dan het dubbele aantal statushouders zal moeten inburgeren (12.000 in 2020 en 27.000 in 2021). Die groep zal nu binnen het oude stelsel vallen, met alle eerder geconstateerde en bovengenoemde belemmeringen.

Die belemmeringen gelden helemaal voor een groep die volgens het SER, zoals weergegeven in hun advies *Integratie door werk Meer kansen op werk voor nieuwkomers* (2019), extra aandacht vraagt: statushouders die zowel in het Nederlands als in de eigen taal laaggeletterd zijn. Deze groep “heeft intensieve ondersteuning nodig om binnen de gestelde termijnen aan de inburgeringsplicht te kunnen voldoen en/of de beheersing van de Nederlandse taal noemenswaardig te kunnen verbeteren” (SER 2019b). Inburgering is in het nieuwe inburgeringsstelsel beter ingebed in het lokale sociaal domein, constateert de SER, en biedt gemeenten de mogelijkheid tot lokaal maatwerk, waarmee nieuwkomers beter kunnen worden ondersteund. Die mogelijkheid dient zich nu pas in 2022 aan, terwijl (een aantal) gemeenten zich wel al hadden voorbereid op het nieuwe stelsel.

## Integrale aanpak: duaal traject van taalonderwijs en werk

Vanuit de Participatiewet hadden gemeenten al een centrale regierol in het naar werk begeleiden van statushouders, maar de arbeidsparticipatie van statushouders blijkt achter te blijven bij die van andere groepen in de samenleving. Zo bleek uit een cohortstudie van het CBS dat van de groep statushouders die in 2014 een verblijfsvergunning had gekregen, anderhalf jaar later, in 2016, slechts vier procent een baan in loondienst had gekregen. Na tweeëneenhalf jaar was dat percentage opgelopen tot elf procent. Ter vergelijking: de (netto) arbeidsparticipatie van de totale Nederlandse bevolking in het derde kwartaal van 2016 was 66 procent. Een gebrekkige taalvaardigheid is één van de grootste belemmeringen voor

statushouders voor het vinden van werk (Oostveen et al., 2018; Van den Enden et al., 2018).

Het advies is daarom statushouders een duaal inburgeringstraject aan te bieden (SER, 2019b, Oostveen et al., 2018; Van den Enden et al., 2018). In het nieuwe inburgeringsstelsel dat vanaf januari 2020 ingaat, wordt hierin voorzien en ligt de focus op duaal integreren; tegelijkertijd werken en het leren van de Nederlandse taal. In een aantal Nederlandse gemeenten, waaronder Utrecht, maar ook in Brabantse gemeenten als Eindhoven, 's-Hertogenbosch en Boxtmeer & Sint-Anthonis worden al langer duale trajecten aangeboden (zie Oostveen et al., 2018).

## Good practice: statushouders werken bij onderdelenbedrijf van DAF

Een voorbeeld van een Brabants samenwerkingsproject waarbij statushouders de Nederlandse taal leren tijdens een arbeidstraject is ‘**Werkproject Vergunninghouders**’ dat eind 2018 startte. Het doel is om deze doelgroep een betere startkwalificatie te bieden op de reguliere arbeidsmarkt. De gemeenten Eindhoven, Veldhoven, Waalre, Valkenswaard en Heeze-Leende werken hierbij samen met de regionale uitvoeringsorganisatie Ergon en met DAF Trucks. Sociaal werkbedrijf Ergon voerde al een deel van de Participatiewet uit voor de genoemde gemeenten en helpt mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt naar werk.

In het ‘**Werkproject Vergunninghouders**’ werken statushouders met behoud van hun uitkering eerst twee maanden op proef bij een groot logistiek bedrijf in onderdelen van de Nederlandse truckfabrikant DAF. Als ze in deze proefperiode goed functioneren, krijgen ze een fulltime dienstverband van zes maanden tegen minimumloon. Tijdens deze periode krijgen ze tweemaal per week extra taaltraining op de werkvloer aangeboden, gericht op vaktaal en veiligheid. Als het traject na acht maanden succesvol is afgerond, ontvangen de statushouders een praktijkverklaring, waarmee ze kunnen bewijzen specifiek werk te beheersen. Daarna kijkt Ergon samen met de betrokken gemeenten wat de volgende stap wordt voor de betreffende statushouder, bijvoorbeeld een betaalde baan bij DAF of in een ander regulier bedrijf.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Zie o.a. <https://www.uu.nl/opinie/onwetendheid-vertraging-en-achterstand-de-impact-van-de-coronacrisis-op-statushouders> en <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/g4-boos-over-uitstel-wet-inburgering.15115330.lynkx>

Ondertussen is het samenwerkingsverband verlengd met drie jaar en zijn er vijftig werkervaringsplekken beschikbaar gesteld voor mensen uit de bijstand, waaronder vluchtelingen met een verblijfsvergunning.<sup>15</sup>

### Nieuwe Brabanders: Arbeidsmigranten

In 2019 gaf de provincie Noord-Brabant het PON opdracht om een onderzoek uit te voeren naar arbeidsmigratie in Brabant (Van der Haar & Paenen, 2020). Onder arbeidsmigranten worden werknemers verstaan die niet in Nederland zijn geboren en/of niet de Nederlandse nationaliteit hebben en die op basis van inkomen<sup>16</sup> niet als kennismigrant kunnen worden gekenmerkt. Kennismigranten zijn hoogopgeleide immigranten van buiten de EU die in Nederland komen werken vanwege hun specialistische kennis. Dit deel is naar verhouding zowel in Nederland als in de provincie Noord-Brabant klein.<sup>17</sup>

Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat er in 2018 bijna 92.000 arbeidsmigranten werkzaam waren bij een Brabantse werkgever.<sup>18</sup> Zij vormen samen 14,2% van alle arbeidsmigranten die werkzaam zijn bij een in Nederland gevestigde werkgever. Het grootste aantal arbeidsmigranten (ruim 12.000/13,8% van het totaal) werkt bij een werkgever in de gemeente Eindhoven, gevolgd door Tilburg (bijna 10.000/10,7% van het totaal) (zie Tabel 2.1). Een deel van de arbeidsmigranten (circa 58%) is ook ingeschreven in het Gemeentelijke Basisregistratie Personen (BRP) van een gemeente; driekwart daarvan werkt voor een Brabantse werkgever en een kwart werkt buiten de provincie. Eindhoven en Tilburg hebben naar verhouding de meeste ingeschreven arbeidsmigranten (resp. 21,7% en 12,9% van het totaal in Brabant). Een grote groep arbeidsmigranten (circa 38.500) blijft echter buiten beeld; dat komt omdat mensen die korter dan 4 maanden in Nederland verblijven zich niet bij een BRP hoeven in te schrijven. Daarnaast is ook landelijk gezien de registratiegraad onder arbeidsmigranten laag (Van der Haar & Paenen, 2020).

### Afkomst

Het merendeel van de Oost-Europese arbeidsmigranten verblijft hier tijdelijk en vestigt zich niet in Nederland. Op basis van de CBS Migrantenmonitor 2011-2015 blijkt dat na 4 tot 5 jaar ongeveer 60 procent van deze migranten Nederland weer heeft verlaten, iets minder dan 30 procent vestigt zich voor langere tijd en een deel vertrekt in de tussenliggende jaren, soms meerdere keren, om daarna weer terug te keren (De Volder & Cremers, 2019).

Tabel 2.1 Top 10 Gemeenten met de meeste arbeidsmigranten werkzaam bij een in die betreffende gemeente gevestigde werkgever. Bron: (Van der Haar & Paenen, 2020, Tabel 1)

	Gemeente	Aantal arbeidsmigranten werkzaam bij in gemeente gevestigde werkgever	% t.o.v. totaal Brabant
1	Eindhoven	12.652	13,8%
2	Tilburg	9.872	10,7%
3	Breda	5.799	6,3%
4	Meerijstad	5.437	5,9%
5	Roosendaal	5.337	5,8%
6	Etten-Leur	4.068	4,4%
7	's-Hertogenbosch	3.306	3,6%
8	Helmond	2.974	3,2%
9	Waalwijk	2.935	3,2%
10	Oss	2.909	3,2%

<sup>14</sup> Zie ook de evaluatie die Ergon zelf heeft uitgevoerd: <https://www.inclusiefwerkt.nl/wp-content/uploads/2020/05/Evaluatie-project-Nieuwkomers-naar-DAF.pdf>. Het project is mede mogelijk gemaakt door subsidie voor innovatieve aanpakken van het SBCM, het Kenniscentrum en Arbeidsmarkt- & Opleidingsfonds voor sociale werkgelegenheid. Zie ook het nieuwsbericht over dit project: <https://www.sbcm.nl/actueel/2019/inburgering-of-taalles-tijdens-uitvoering-betaald-werk-2>

<sup>15</sup> Zie het nieuwsbericht: <https://cedris.nl/nieuws/ergon-en-daf-verstevigen-samenwerking-met-nieuw-contract/> en <https://www.ed.nl/economie/ergon-meer-mensen-waaronder-vluchtelingen-te-werk-bij-daf-trucks-in-eindhoven-en-geldrop-ad08bde4/>

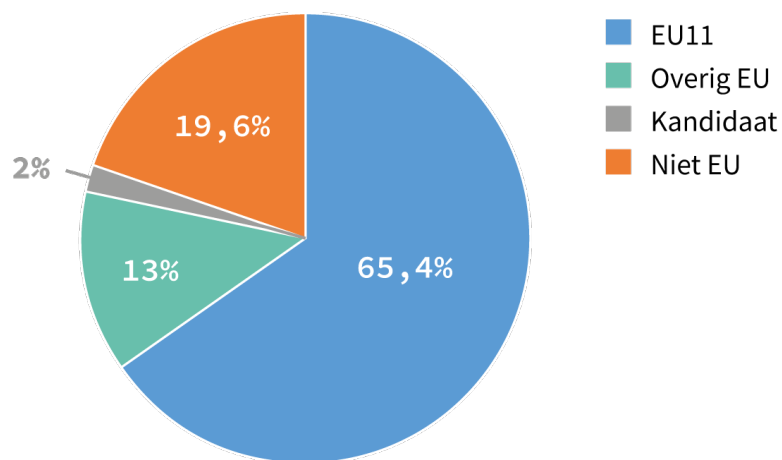
<sup>16</sup> Onder de 30 jaar is de ondergrens 18,66 euro per uur en boven de 30 jaar 25,45 euro per uur (Van der Haar & Paenen, 2020).

<sup>17</sup> In 2018 kende Brabant 7.000 kenniswerkers tegenover 92.000 arbeidsmigranten (Van der Haar & Paenen, 2020).

<sup>18</sup> Dat wil zeggen: een werkgever die in een Brabantse gemeente is gevestigd.

De meeste arbeidsmigranten die werkzaam zijn in Brabant zijn afkomstig uit een van de 11 (sinds 2004 aangesloten) EU-landen in Midden- en Oost-Europa; 60.121 migranten oftewel 65,4% (zie Figuur 2.5). De grootste groep arbeidsmigranten (41.296 personen oftewel 45%) heeft de Poolse nationaliteit. Daarna volgt de groep Roemeense (9,6%), Hongaarse en Bulgaarse (beide 2,6%) arbeidsmigranten. Tussen gemeenten waarin de werkgever is gevestigd, zijn volgens de onderzoekers grote verschillen te zien: het aandeel Poolse arbeidsmigranten ten opzichte van het totaal aantal arbeidsmigranten is in Veldhoven bijvoorbeeld 10,8 procent en in Asten 76,4 procent.

Figuur 2.7 Percentage van nationaliteiten van arbeidsmigranten in Brabant. Bron: (idem, Figuur 1)



### Arbeidpositie

Arbeidsmigranten in Brabant hebben veelal een kwetsbare arbeidpositie: de meesten hebben een laag uurloon (67% verdient minder dan 12 euro per uur), een tijdelijk contract (73%) en bijna de helft (47%) heeft een arbeidsbetrekking via een intermediair (uitzendbureau) (Van der Haar & Paenen, 2020). In Noord-Brabant werken, de voornamelijk Poolse, arbeidsmigranten in bedrijven met een groot personeelstekort, waar ze vaak laagbetaald productiewerk doen waarvoor volgens werkgevers nauwelijks binnenlandse arbeidskrachten te vinden zijn (o.a. Van der Haar & van Dalen, 2018). Sectoren met relatief veel arbeidsmigranten zijn de land- en tuinbouw in West- en Oost-Brabant, logistiek en distributie in Midden-Brabant, en

distributie en de metaal in Helmond-De Peel. In de logistiek en distributie loopt het aandeel in de werkgelegenheid in sommige regio's op tot zo'n 20%, gevolgd door de landbouw met 16% en de metaalsector met rond 12% (De Volder & Cremers, 2019).

### Knelpunten

Uit verschillende onderzoeken op het gebied van de woon-, werk- en leefsituatie van arbeidsmigranten in Noord-Brabant komt een aantal knelpunten naar voren (Van der Haar & van Dalen, 2018; Van der Haar et al., 2018; Van der Haar, Szytniewski & Vermeulen, 2017). Een belangrijk knelpunt vormt onvoldoende of geen beheersing van de Nederlandse taal en de vele belemmeringen die dit oplevert voor arbeidsmigranten. "Een taalbarrière belemmert het zelfstandig organiseren van het leven in Nederland op het gebied van arbeid en huisvesting, het op de hoogte zijn van rechten, plichten en voorzieningen en het aangaan van duurzame relaties met Nederlandssprekende inwoners" (Van der Haar, Szytniewski & Vermeulen, 2017). Het advies is daarom te investeren in taalbeheersing en ontmoeting, niet alleen voor arbeidsmigranten met de intentie om te blijven, maar ook voor mensen met (voorlopig) tijdelijke verblijfsintenties (idem).

### Trend: Groei arbeidsmigranten op Brabantse arbeidsmarkt

Arbeidsmigratie groeit in de provincie Noord-Brabant de laatste jaren sterk; waren er in 2009 nog bijna 32.000 arbeidsmigranten, in 2015 was dat aantal 2,5 keer zo hoog (ruim 79.000) (Decisio, 2017). Meer recent is de schatting dat arbeidsmigranten 7 à 8% van de Brabantse beroepsbevolking uitmaken (circa 100.000) (Cremers & de Volder, 2020). De prognose is dat met name in grote steden in Nederland het bevolkingsaantal zal groeien; steden zijn voornamelijk aantrekkelijk voor buitenlandse migranten vanwege baankansen. Naast Randstedelijke gemeenten is Eindhoven een van de steden waar een bovengemiddelde groei wordt verwacht. Tussen 2018 en 2035 wordt een toename van 16% verwacht, tussen 2018 en 2050 is dat al 21%. Die groei wordt toegeschreven aan een te verwachten groei in buitenlandse migratie (arbeidsmigranten, kenniswerkers en studenten) en aan een negatieve binnenlandse migratie.<sup>19</sup>

SEO Economisch Onderzoek bracht in 2018 de economische impact in beeld van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa die in Nederland en in het bijzonder in regio's als Noord-Brabant werkzaam zijn; in 2016 droegen zij samen ongeveer 11 miljard bij aan het nationaal inkomen; het jaar ervoor was dat 9 miljard.

<sup>19</sup> Zie de website van Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in coproductie met het CBS met gegevens Prognose regionale bevolking: <https://themasites.pbl.nl/o/regionale-bevolkingsprognose/>.



In de regio waar arbeidsmigranten uit MOE-landen (lidstaten van de Europese Unie die voorheen tot het Oostblok behoorden) worden ingezet, doen ze werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waarvoor volgens werkgevers nauwelijks binnenlandse arbeidskrachten te vinden zijn. Zonder deze arbeidsmigranten verwachten werkgevers dat ze hun productieproces moeten aanpassen, inperken of verplaatsen (Heyma, Bisschop & Biesenbeek, 2018).

### Structurele inzet

Uit een arbeidsmarktanalyse van de Universiteit van Tilburg en het landelijke Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) blijkt dat de inzet van arbeidsmigranten geen tijdelijk verschijnsel is, maar dat zij ondertussen een structureel segment vormen van de Brabantse arbeidsmarkt (Cremers & de Volder, 2020). De behoefte is structureel, terwijl er een ontwikkeling gaande is die erop wijst dat het aantal arbeidsmigranten uit Oost-Europa dat naar Nederland komt om te werken de komende jaren gaat afnemen (ABN-Amro, 2019). Dat heeft te maken met de verbeterde economie in met name landen als Polen, een dalende werkloosheid (lager dan het Europese gemiddelde) en loonstijging, waardoor het voor Oost-Europese arbeidsmigranten minder aantrekkelijk wordt naar Nederland te gaan. En dat is slecht nieuws voor een krappe Nederlandse arbeidsmarkt en sectoren als de landbouw, industrie, bouw en transport die afhankelijk zijn van arbeidsmigranten. Hoewel automatisering en robotisering op den duur (praktijkgeschoolde) arbeid kunnen vervangen, is het niet de verwachting dat dit in de komende jaren al op grote schaal gaat gebeuren (ABN-Amro, 2019). Op regionaal niveau verwacht de regio West-Brabant bijvoorbeeld dat het tekort aan arbeidsmigranten na 2020 zal oplopen en er in 2040 45.000 arbeidsmigranten nodig zijn (8 à 9% van de beroepsbevolking) (Cremers & de Volder, 2020).

Mede daarom is het zaak wonen en werken in Nederland aantrekkelijk te maken en houden voor Europese arbeidsmigranten en misstanden (waaronder arbeidsuitbuiting) te voorkomen. Huisvesting is een van de knelpunten: er is een dringend tekort aan goede huisvesting die aansluit op de behoefte en verblijfsduur van de arbeidsmigranten (o.a. Van der Haar et al, 2018). Omdat huisvesting, naast zaken als inkomen, vervoer, zorgverzekering door de werkgever/uitzendbureau worden geregeld, verkeren arbeidsmigranten bovendien vaak in een afhankelijkheidspositie. Dat levert een risico van uitbuiting op. Het door het kabinet aangestelde Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten schetste onlangs nog in een rapport de kwetsbare situatie waarin arbeidsmigranten in Nederland zich bevinden (Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, 2020). Ondernemersorganisaties VNO-NCW en MKB-Nederland vinden in reactie op het

rapport dat er urgentie moet worden gegeven aan de aanpak van misstanden.<sup>20</sup>

### Het begint bij taal

Het belang van kennis van de Nederlandse taal bij arbeidsmigranten wordt in verschillende onderzoeken onderstreept (Cremers & De Volder, 2020; Van der Haar et al, 2018, Van der Haar & van Dalen, 2018; Van der Haar, Szytniewski, & Vermeulen, 2017). “Die kennis draagt bij aan meer zelfredzaamheid van arbeidsmigranten in Nederland op het gebied van arbeid en huisvesting en maakt informatie over rechten en plichten beter toegankelijk. Het kan de eerste stap vormen van een grotere participatie en integratie” (Cremers & De Volder, 2020). Onvoldoende beheersing van het Nederlands vormt een belemmering bij het participeren en integreren in de samenleving. Arbeidsmigranten zien vaak ook zelf het belang in van het leren van de Nederlandse taal en willen een taal cursus volgen. Die wordt incidenteel ook wel aangeboden door werkgevers, maar gemeenten, huisvestingsorganisaties en werkgevers kunnen meer samenwerken in het stimuleren van taal en participatie (Van der Haar & van Dalen, 2018).

In Arbeidsmigratie in Noord-Brabant. Analyse en aanbevelingen voor de provinciale rol (Provincie Noord-Brabant, 2018) staat dat de provincie taalvaardigheid bij arbeidsmigranten stimuleert door (co)financiering van taallessen via Cubiss (in samenwerking met taalhuizen, bibliotheken en andere partners). Ook faciliteert de provincie regionale informatie- en adviespunten waar arbeidsmigranten onafhankelijke informatie kunnen krijgen en problemen of misstanden kunnen melden. Deze punten kunnen ook dienen als ontmoetingsplek met Brabanders en taaleducatie.

### Good practices

In de provincie Noord-Brabant zijn er verschillende initiatieven waarbij arbeidsmigranten worden ondersteund op het gebied van taal en participatie. Een aantal wordt hieronder kort toegelicht.

- Uitzendbureau AB Werkt afdeling Zuid-Nederland heeft drie regiokantoren in Noord-Brabant en werkt relatief veel met arbeidsmigranten. In 2019 had 69% van de uitgezonden krachten een niet-Nederlandse nationaliteit. Eind maart 2019 heeft AB Werkt afdeling Zuid-Nederland zich bij het Taalakkoord aangesloten en fungeert ook als ambassadeur. Vanuit de eigen VAKacademie verzorgde de organisatie al een tweetal jaar gratis taaltrainingen voor

<sup>20</sup> <https://www.vno-ncw.nl/nieuws/urgentie-bij-aanpak-misstanden-arbeidsmigrant>.

arbeidsmigranten. De HR-specialist over het belang van het beheersen van de Nederlandse taal bij arbeidsmigranten: "Taalbarrières kunnen de veiligheid bedreigen en de productiviteit en ontwikkeling van uitzendkrachten belemmeren. Taalbeheersing is ook belangrijk om je ergens thuis te voelen, het gevoel te hebben dat je meedoet."<sup>21</sup>

- In verschillende gemeenten bestaan informatiepunten voor EU-arbeidsmigranten, die bedoeld zijn om de nieuwkomers de weg te wijzen. In de gemeente Oss verzorgt de Poolse Vereniging Osstoja wekelijks een spreekuur in het Taalhuis. Een taalcursus Nederlands voor volwassenen, informatiebijeenkomsten over het leven in Nederland, activiteiten (in het Pools) voor kinderen. De doelgroep is ouders die hun kinderen bewust tweetalig opvoeden. De vereniging is tien jaar geleden opgericht door Poolse migranten die al een tijd woonachtig zijn in Oss.
- In de regio Langstraat wonen en werken relatief veel arbeidsmigranten en dat aantal zal naar verwachting de komende tijd blijven stijgen (Van der Haar, Szytniewski, & Vermeulen, 2017). Een beperkte beheersing van de Nederlandse taal of het geheel ontbreken daarvan zorgt voor belemmeringen om te kunnen participeren in de samenleving. In de gemeente Waalwijk wordt momenteel gewerkt aan een strategische visie 2025. Dat gebeurt aan de hand van 'levende labs', discussiegroepen waarin bepaalde thema's worden uitgewerkt. Een daarvan is Participatie Agenda Arbeidsmigranten. De gemeente zoekt daarin de samenwerking met welzijnsorganisatie ContourdeTwern. Omdat zij geen inburgeringsplicht hebben, zijn arbeidsmigranten vaak aangewezen op (dure) Nederlandse taallessen. ContourdeTwern heeft vier taalgroepen en kan gratis taalcursussen aanbieden door met goed getrainde vrijwilligers te werken.<sup>22</sup>

### Nieuwe Brabanders: Expats

Hoewel het begrip expat algemeen bekend is, ontbreekt een eenduidige definitie. Volgens het CBS zijn er wel overeenkomstige kenmerken uit verschillende definities te noemen: een expat [is] iemand die in een ander land geboren en opgegroeid is, die doorgaans meer verdient dan een reguliere werknemer, vaak werkt bij een internationaal georiënteerd bedrijf, hooggekwalificeerd is, niet de intentie heeft zich permanent in Nederland te vestigen en zich niet of nauwelijks met Nederland(se waarden) identificeert (CBS/Ooijevaar & Verkooijen, 2015). Het CBS hanteert zelf een eerste afbakening op basis van loon (naar leeftijd en bedrijfstak), nationaliteit en jaar van vestiging in Nederland. In de Wet arbeid vreemdelingen is vastgelegd dat iemand als 'kennismigrant' in Nederland mag komen werken als er voldaan wordt aan een minimum bruto maandsalaris, exc. vakantiegeld; jonger dan 30 jaar € 3.381, 30 jaar en ouder €4.612.<sup>23</sup>

Onderzoeksbureau Decisio bracht in 2017 de totale populatie van economisch-actieve, internationale werknemers in de provincies Noord-Brabant en Limburg in beeld. Daarin wordt, net als het CBS, onderscheid gemaakt tussen arbeidsmigranten en kenniswerkers op basis van inkomen. Kenniswerkers en expats kunnen in die zin als synoniemen worden beschouwd.

In de provincie Noord-Brabant was in 2015 het aandeel kenniswerkers ten opzichte van de totale populatie 15% (in Nederland was dat 17%). Dat is lager dan het percentage in 2009, toen bedroeg het percentage kenniswerkers in Noord-Brabant nog 24% (in Nederland 26%). In absolute getallen is het aantal kenniswerkers tussen 2009 wel toegenomen, van ruim 10.000 (in 2009) naar ruim 13.500 (in 2015). Het absolute aantal kenniswerkers (13.543 in 2015) is in Brabant overigens naar verhouding klein, vergeleken bij het aantal internationale arbeidsmigranten (bijna 80.000 in 2015). De meeste kenniswerkers in de provincie zijn werkzaam in de gemeente Eindhoven. Het aandeel kenniswerkers is in die gemeente de laatste jaren toegenomen, van 32% in 2009 naar 34% in 2015 (Decisio, 2017).

### Trend: Behouden van expats door te investeren in taal

De Nederlandse overheid streeft ernaar om Nederland zo aantrekkelijk mogelijk te maken als vestigingsland voor kennismigranten. Van deze migranten wordt verwacht dat zij door hun hoge opleidingsniveau en/of specialistische kennis een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de economische ontwikkeling en concurrentiekracht van Nederland. Regioplan deed in 2018 in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid een onderzoek naar de aantrekkelijkheid van Nederland onder kennismigranten. Dat waren in dit geval hooggekwalificeerde arbeidsmigranten van buiten de EU/EER die in Nederland werkzaam zijn als kennismigrant. Over het algemeen zijn kennismigranten tevreden over het toelatingsbeleid en – procedure, ondersteuning en dienstverlening. De mogelijkheden om Nederlands te leren vormen echter een struikelblok. Uit het onderzoek komt naar voren dat onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal een belemmering vormt om hun plek te vinden in de Nederlandse samenleving (Buers, C., J. Klaver & B. Witkamp, 2018).

<sup>21</sup> Zie nieuwsbericht september 2019: <https://www.abu.nl/kennisbank/uitzendwerk/taalcursussen-voor-uitzendkrachten-booming/>.

<sup>22</sup> Zie bijvoorbeeld het krantenartikel van 6 augustus 2019: <https://www.bd.nl/waalwijk-heusden-e-o/met-polen-mee-op-nederlandse-les-in-waalwijk-prachtig-om-zelf-dingen-te-kunnen-vragen-in-de-supermarkt-a96041e4/>.

<sup>23</sup> Bedragen geldend in 2020: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2019-65478.html>

## Belang taallessen

Kennismigranten hebben geen inburgeringsplicht en deelname aan taallessen wordt niet expliciet gestimuleerd door gemeente of werkgever. Zijzelf hebben echter wel de behoefte om Nederlandse taal te leren om 'echt' mee te kunnen doen. Een groot deel van de (overheids-)communicatie is in het Nederlands, waardoor het lastig is praktische zaken geregeld te krijgen. Daarnaast belemmert de taalbarrière hen om deel te nemen aan het sociale leven in Nederland. Uit eerder onderzoek kwam ook al naar voren dat kennismigranten behoefte hebben aan betaalbare taalcursussen (Óbradovic, 2014 in: Buers, C., J. Klaver & B. Witkamp, 2018). De onderzoekers verwijzen naar landen als Duitsland en Zwitserland, die relatief veel kenniswerkers weten aan te trekken. In deze landen krijgen migranten en/of hun familieleden vouchers voor taalscholen. De verwachting is dat het stimuleren van taalvaardigheid tot een beter integratie zal leiden, waardoor de kans dat kennismigranten zich langdurig vestigen groter wordt.

Wil de overheid kennismigranten voor langere tijd aan Nederland binden, dan zal er volgens de onderzoekers meer aandacht moeten zijn voor ondersteuning bij integratie en het leren van de Nederlandse taal. Op dit moment is er voor deze groep nauwelijks beleid ontwikkeld (Buers, C., J. Klaver & B. Witkamp, 2018).

## Expats in Brabant

In de provincie zijn verschillende initiatieven om expats, cq. kenniswerkers en hun gezinsleden te ondersteunen bij het integreren in de Nederlandse samenleving door taalcursussen en/of ontmoeting. Hieronder volgen enkele voorbeelden.

- Het **Holland Expat Center South**, met drie vestigingen in grote gemeenten (Breda, Eindhoven en Tilburg) is een non-profit overheidsorganisatie en samenwerkingsverband tussen onder andere provincie Noord-Brabant, de betrokken gemeenten en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De organisatie helpt bedrijven bij begeleiding van expats die in de regio werken. Het belangrijkste doel is integratie: zorgen dat expats zich welkom en thuis voelen. Vorig jaar maakten ruim 4.000 expats (met 98 verschillende nationaliteiten) gebruik van de diensten van het centrum.<sup>24</sup>
- De gemeente Eindhoven is in 2016 gestart met het **Living In** programma om niet alleen talentvolle internationale arbeidskrachten aan te trekken, maar ook te behouden. Het doel is om expats en hun gezinsleden zo goed mogelijk te ondersteunen, zodat ze zich snel thuis voelen en mee kunnen doen in de Eindhovense samenleving en reden hebben om te blijven. Die kans is groter als ook de (vaak hoogopgeleide) echtgenoten van expats hun draai weten te vinden. Uit onderzoek blijkt dat zij vaak moeilijk een baan (op niveau) kunnen vinden,

bijvoorbeeld omdat zij zijn opgeleid in een beroep dat een hoge Nederlandse taalvaardigheid vereist. Dit gebrek aan arbeidsmarktperspectief is in sommige gevallen een reden voor kennismigranten en hun partners om Nederland weer te verlaten (Buers, C., J. Klaver & B. Witkamp, 2018).

- In Eindhoven worden in het **Women for Women project** echtgenoten van expats die aan de slag willen, gekoppeld aan ambassadeurs uit het bedrijfsleven.<sup>25</sup> Het programma is onlangs genomineerd voor een internationale prijs die wordt toegekend aan internationale mobiliteitsprogramma's die het beste gebruik maken van grensoverschrijdende kansen om internationaal talent aan te trekken.<sup>26</sup>
- Parktheater Eindhoven heeft aan studenten van de Internationale School Breda de opdracht gegeven te onderzoeken welke rol culturele instellingen kunnen spelen om expats zich meer thuis te laten voelen. De veronderstelling is dat cultuur mensen bij elkaar brengt, waardoor sociale netwerken kunnen worden gevormd wat weer bijdraagt aan een gevoel van verbondenheid. Vanuit expats is er een grote behoefte aan een ontmoetingsruimte; dat is wat cultuurinstellingen kunnen bieden.<sup>27</sup>
- De **Bibliotheek** is een andere potentiële ontmoetingsplek. In Veldhoven, waar relatief veel expats wonen vanwege hun betrekking bij de daar gevestigde chipfabrikant ASML, begon de bibliotheek in 2016 met het Taalcafé. Dat trok veel expats. Tegenwoordig weten steeds meer moeders en hun kinderen ook de bibliotheek te vinden.<sup>28</sup>
- Om in te kunnen spelen op de verwachte groei aan expats en hun (schoolgaande) kinderen zijn enkele basisscholen in de provincie begonnen met maatregelen te treffen. Zo is in 2019 een Eindhovense basisschool gestart met een **speciale kleutergroep voor expatkinderen** met extra aanbod aan Nederlandse taal en cultuur.<sup>29</sup>

<sup>24</sup> <https://brainporteindhoven.com/nl/nieuws/record-aantal-inschrijvingen-expat-center>

<sup>25</sup> <https://frits.nl/artikelen/women-for-women-project-onmisbaar-voor-internationale-stad-eindhoven/>

<sup>26</sup> <https://brainporteindhoven.com/nl/nieuws/tu/e-esi-en-living-in-program-eindhoven-genomineerd-voor-fem-emma-awards>

<sup>27</sup> <https://www.mestmag.nl/artikelen/expats-en-cultuur-werk-aan-de-winkel-3697>

<sup>28</sup> <https://www.ed.nl/veldhoven/steeds-meer-expats-in-bieb-veldhoven-mensen-hebben-hier-dezelfde-zorgen-als-ik-af76f4cb/>

<sup>29</sup> <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/2912607/eindhovense-basisschool-start-met-speciale-expat-kleuterklas>