



Bureau
Boekhoorn
Sociaal-wetenschappelijk
Onderzoek

Migratie en beleid in Haarlemmermeer

Rapport van bevindingen

Rekenkamer Haarlemmermeer

Paul Boekhoorn
Flore Hoekstra
m.m.v. Nella Geurts (RU)

Nijmegen, september 2025

Voorwoord

Migratie is al meerdere jaren een veelbesproken thema in het politiek en maatschappelijk debat. Het wordt als een belangrijk en gecompliceerd vraagstuk beschouwd vanwege de economische, sociale, politieke en culturele implicaties voor de samenleving (SCP, 2025). Migratie en integratie staan ook in de top van de lijst met belangrijke maatschappelijke problemen volgens burgers. De zorgen die een deel van de bevolking heeft over migratie komen onder meer voort uit de angst dat migratie negatieve gevolgen heeft voor de woningmarkt, veiligheid en de Nederlandse identiteit (SCP, 2025). Er is naast een groep voor- en tegenstanders van migratie, ook een brede middengroep die zich weliswaar zorgen maakt over de omvang van de migratie, maar ook vindt dat er ruimte moet zijn voor bepaalde groepen migranten, bijvoorbeeld voor mensen die vluchten voor oorlog of geweld en arbeidsmigranten die gaan werken in beroepen waar een groot tekort aan is (SCP, 2025).

De uiteenlopende meningen over migratie, migranten en migratiebeleid spelen in de landelijke politiek en ook in Haarlemmermeer en leiden soms tot felle debatten, zowel in de samenleving als in de gemeenteraad. Bij alle beleidsmaatregelen en discussies hierover is het van belang zicht te hebben op feitelijke cijfers en achtergronden van migratie. De Rekenkamer Haarlemmermeer wil in dit kader raadsleden en anderen in staat stellen hierover het goede gesprek met elkaar te voeren op basis van onderbouwde feiten en cijfers. De volgende vraag staat in dit onderzoek centraal: wat is de huidige situatie ten aanzien van migranten in de gemeente Haarlemmermeer, wat zijn lacunes in het huidige beleid en hoe kan de gemeenteraad hiermee omgaan?

Vanuit deze context is in opdracht van de Rekenkamer Haarlemmermeer door BBSO onderzoek gedaan naar migratie in Haarlemmermeer en naar het beleid dat door de gemeente in dit kader is geformuleerd en wordt toegepast.

Het onderzoek is in twee fasen uitgevoerd. In de eerste fase is een brede inventarisatie verricht van de verschillende vormen van migratie in Haarlemmermeer en van beleidsterreinen waarop de gemeente in het licht van 'migratie' al dan niet actief is. Thema's waar de gemeente in dit kader als lokale overheid mee te maken heeft, zijn bijvoorbeeld de opvang van asielzoekers, huisvesting en inburgering van statushouders en huisvesting van arbeidsmigranten. Sinds 2022 is er bovendien de opvang van Oekraïense ontheemden in Haarlemmermeer. In deel 1 van dit rapport wordt verslag gedaan van deze inventarisatie door de rekenkamer.

In de tweede fase is een verdiepend onderzoek uitgevoerd naar het thema 'asielzoekers en werk'. De rekenkamer achtte nader inzicht in dit thema van belang vanwege de urgentie van het vraagstuk, de raakvlakken met verscheidene beleidsterreinen en de beleidsruimte voor de gemeente. De resultaten van dit verdiepend deel van het onderzoek worden gepresenteerd in deel 2 van dit rapport.

BBSO, Nijmegen, september 2025

Inhoud

Samenvatting	5
1 Inleiding	10
1.1 Aanleiding onderzoek	10
1.2 Onderzoeksvragen en aanpak inventariserend onderzoek	12
1.3 Onderzoeksvragen en aanpak verdiepend onderzoek	14
DEEL 1	15
Inventarisatie migratie en beleid Haarlemmermeer	15
2 Aard en omvang migratie Haarlemmermeer	16
2.1 Inleiding	16
2.2 Migratie en ingezetenen Haarlemmermeer	16
2.3 Migratie en werkenden Haarlemmermeer	22
2.4 Conclusie	24
3 Asielmigratie in Haarlemmermeer	26
3.1 Asielmigratie en opvang	26
3.2 Opvang asielzoekers Haarlemmermeer	28
3.3 Organisatie en beleid asiel gemeente Haarlemmermeer	30
3.4 Aandachtspunten asielmigranten en gemeentelijk beleid	31
4 Statushouders en gezinsmigranten Haarlemmermeer	36
4.1 Statushouders en gezinsmigranten	36
4.2 Huisvesting statushouders door gemeente	37
4.3 Inburgering statushouders en gezinsmigranten	39
4.4 Participatie statushouders	44
4.5 Organisatie en beleid gemeente statushouders en gezinsmigranten	46
4.6 Aandachtspunten statushouders en gezinsmigranten en gemeentelijk beleid	47
5 Arbeidsmigratie en studiemigratie Haarlemmermeer	50
5.1 Arbeidsmigranten in Nederland	50

5.2	Arbeidsmigranten Haarlemmermeer	52
5.3	Organisatie en beleid arbeidsmigratie Haarlemmermeer	54
5.4	Huisvesting arbeidsmigranten	55
5.5	Studiemigranten Haarlemmermeer	57
5.6	Aandachtspunten arbeidsmigranten en gemeentelijk beleid	58
6	Oekraïense ontheemden in Haarlemmermeer	61
6.1	Oekraïense ontheemden en de Richtlijn Tijdelijke Bescherming	61
6.2	Voorzieningen Oekraïense ontheemden	62
6.3	Opvang en voorzieningen Oekraïense ontheemden Haarlemmermeer	64
6.4	Aandachtspunten Oekraïense ontheemden en gemeentelijk beleid	67
7	Conclusies inventarisatie migratie en beleid gemeente	69
DEEL 2		76
	Verdiepingsstudie Asiel en werk Haarlemmermeer	76
1	Inleiding	77
2	Beleidskader asiel en werk	78
3	Ervaringen pilot asiel en werk Haarlemmermeer	81
4	Ervaringen en perspectief asielzoekers met werk Haarlemmermeer	84
5	Conclusies asiel en werk	92
	Bijlage 1 Definities migratiemotieven en migratiegroepen	94
	Bijlage 2 Overzicht geraadpleegde bronnen	97

Samenvatting

Achtergrond en doel onderzoek

Migratie is al meerdere jaren een veelbesproken onderwerp in het politiek en maatschappelijk debat. Het wordt als een belangrijk en ook complex vraagstuk beschouwd aangezien het economische, sociale, politieke en culturele implicaties voor de samenleving heeft (SCP, 2025). Mede vanwege deze implicaties zijn de meningen over migratie en migratiebeleid uiteenlopend en leiden soms tot felle debatten, niet alleen in het parlement maar ook in de lokale politiek, waaronder de gemeenteraad van Haarlemmermeer.

Vanuit deze achtergrond achtte de Rekenkamer van Haarlemmermeer het van belang meer zicht te krijgen op de feitelijke cijfers en achtergronden van migratie en op het beleid dat door de gemeente Haarlemmermeer binnen het migratiethema wordt uitgevoerd. Met het onderzoek wil de Rekenkamer raadsleden en anderen in staat stellen hierover het goede gesprek met elkaar te voeren op basis van onderbouwde feiten en cijfers.

Vraagstelling en aanpak onderzoek

De hoofdvraag voor het onderzoek is: wat is de huidige situatie ten aanzien van migranten in de gemeente Haarlemmermeer, wat zijn lacunes in het huidige beleid en hoe kan de gemeenteraad hiermee omgaan?

Vanuit deze brede vraagstelling heeft de Rekenkamer eerst in een inventarisatiefase inzicht willen verkrijgen in de verschillende vormen van migratie in Haarlemmermeer en in de migratieonderwerpen waarop de gemeente al dan niet beleid uitvoert. Het gaat om onder meer de opvang van asielzoekers, huisvesting en inburgering van statushouders en gezinsmigranten en huisvesting van arbeidsmigranten. De inventarisatie vormde aanleiding voor een verdiepende fase in het onderzoek naar het thema 'asielzoekers en werk'.

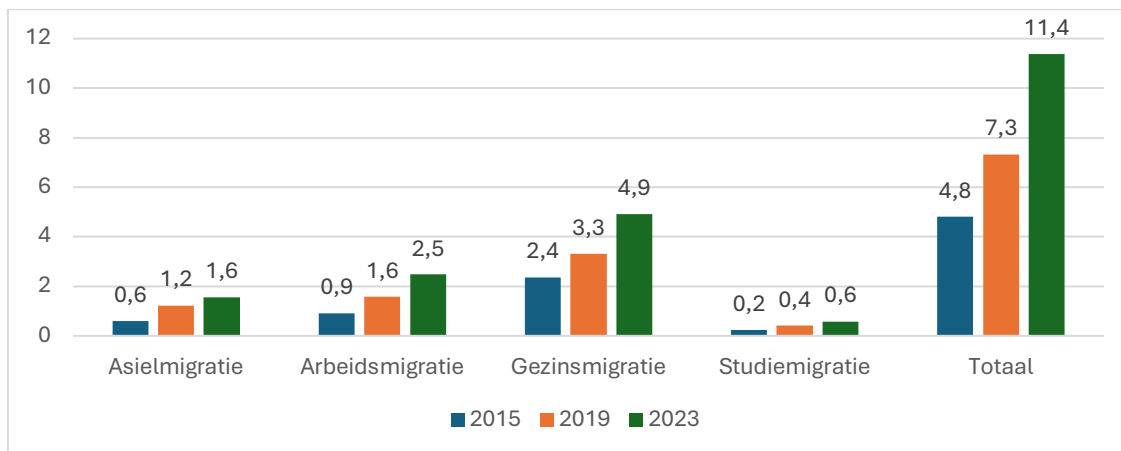
De Rekenkamer heeft onderzoeksbureau BBSO gevraagd het inventariserend en verdiepend onderzoek naar migratie in Haarlemmermeer uit te voeren. Daartoe zijn meerdere onderzoeksmethoden toegepast, bestaande uit een uitgebreide documentanalyse, interviews met beleidsmedewerkers van de gemeente, van organisaties als Vluchtelingenwerk en COA en, voor het verdiepende deel, interviews met asielzoekers in Haarlemmermeer.

Resultaten

Aard, omvang en ontwikkelingen migratie Haarlemmermeer

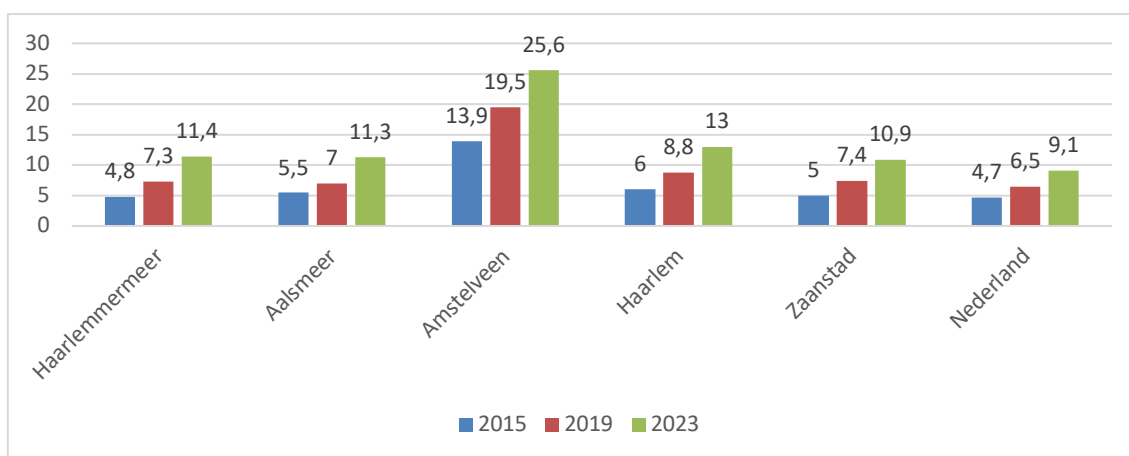
In Haarlemmermeer heeft ruim 11 procent van de ingezetenen een migratieachtergrond. Het gaat voor het grootste deel om gezinsmigranten, gevolgd door arbeidsmigranten, asielmigranten en een kleine groep studiemigranten. Het aantal verblijvende en werkende arbeidsmigranten wordt onderschat door beperkingen in de registratie van deze groep.

Migratie naar motief Haarlemmermeer (in % van totaal inwoners)¹



Het aandeel migranten in Haarlemmermeer is vergelijkbaar met de omringende gemeenten Aalsmeer, Haarlem en Zaanstad. Dit aandeel is hoger dan het landelijk gemiddelde en is de afgelopen 10 jaar ruim verdubbeld. Haarlemmermeer kent in vergelijking met omringende gemeenten en Nederland een relatief snelle groei van het aandeel migranten.

Ontwikkeling aandeel migranten (in % van totaal inwoners); per gemeente en Nederland



Migratiegroepen en beleid

Ofschoon de opvang van asielzoekers voornamelijk een taak van het COA is, raakt de instroom van asielzoekers verscheidene gemeentelijke beleidsterreinen waar het vooral gaat om opvang, onderwijs, arbeid, zorg en veiligheid. De gemeente heeft een opgave bij de opvang van asielzoekers, een verantwoordelijkheid voor het leveren van onderwijs aan asielkinderen en voor (jeugd)zorg aan minderjarige asielzoekers en dient zorg te dragen voor veiligheid rondom opvanglocaties.

¹ In bijlage 1 zijn definities van de onderscheiden migratiegroepen opgenomen.

Daarnaast is er beleidsruimte voor de gemeente om een bijdrage te leveren aan het toeleiden van asielzoekers naar werk. De gemeente heeft in dit kader eind 2023 een pilot opgezet waarmee circa een jaar is geëxperimenteerd.

De verantwoordelijkheid van de gemeente voor statushouders² betreft met name huisvesting, inburgering en participatie. De gemeente dient volgens landelijke wet- en regelgeving te zorgen voor passende woonruimte voor statushouders, hetgeen consequenties heeft voor het woonbeleid. De gemeente is ook verantwoordelijk voor het inburgeringsproces, waarvoor onder meer voorzieningen voor taal en maatschappelijke begeleiding voor statushouders aangeboden dienen te worden. De gemeente heeft vanuit de Participatiewet ook de taak om statushouders naar werk toe te leiden.

Voor gezinsmigranten en overige migranten heeft de gemeente andere taken en verantwoordelijkheden dan voor statushouders. Zo is de volgens de Wet inburgering 2021 de gemeente verantwoordelijk voor het begeleiden van gezinsmigranten in hun inburgeringstraject. De gemeente stelt een persoonlijk plan op, regelt een passend aanbod voor taalonderwijs en participatie, en ondersteunt bij het vinden van werk of een opleiding. Hoewel de gemeente een actieve rol speelt, wordt bij gezinsmigranten uitgegaan van meer zelfredzaamheid en de hulp van het sociale netwerk, in tegenstelling tot statushouders. Ook is de gemeente niet verantwoordelijk voor de huisvesting van gezinsmigranten. Of de gemeente verantwoordelijk is voor gezinsmigranten, is afhankelijk van het type verblijfsvergunning.

Voor de groep arbeidsmigranten is de beleidsaandacht met name gericht op de huisvesting van deze groep migranten. Het gemeentelijk streven is de huisvesting in regionaal verband op te lossen en flexibele woonoplossingen te ontwikkelen. De Wet goed verhuurderschap is van belang met regels voor verhuurders van woon- en verblijfsruimte waar arbeidsmigranten worden gehuisvest.

Er is een kleine groep studiemigranten in Haarlemmermeer. Er is geen specifiek gemeentelijk beleid voor hen ontwikkeld en er zijn ook geen signalen dat een specifiek beleid voor hen gewenst is.

In Haarlemmermeer worden sinds 2022 Oekraïense ontheemden opgevangen. De Tijdelijke wet Opvang ontheemden Oekraïne regelt de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor deze opvang. Naast het realiseren van opvangplekken, is de gemeente ook verantwoordelijk voor het uitkeren van leefgeld en voor onderwijsvoorzieningen.

In de tabel staat samengevat op welke thema's en voor welke migratiegroepen de gemeente Haarlemmermeer momenteel specifiek beleid -speciaal voor deze groep(en) bedoeld- uitvoert.

² Een statushouder is iemand met een verblijfsvergunning asiel of iemand die naar Nederland is gekomen via nareis asiel (specifiek type gezinshereniging).

Tabel 1 - Specifiek beleid van de gemeente voor migratiegroepen³

Migratiegroep/ beleidsterrein		Opvang	Huisvesting	Inburgering	Onderwijs (jeugd)	Werk	Zorg & welzijn	Inkomen
Asielmigranten	Asielzoekers	✓			✓	[✓]	✓	
	Statushouders		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Gezinsmigranten				✓	✓			
Arbeidsmigranten		✓	[✓]		✓			
Studiemigranten								
Oekraïners		✓			✓		✓	✓

De tabel laat zien dat de gemeente haar wettelijke taken oppakt en dat het specifieke beleid zich met verschillende onderdelen in belangrijke mate richt op de groep statushouders. Naast dit specifieke beleid voert de gemeente Haarlemmermeer ook generiek beleid uit waar migranten, net als andere inwoners, mee te maken (kunnen) krijgen. Denk bijvoorbeeld aan voorzieningen in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning en bijstandsuitkeringen en re-integratiediensten in het kader van de Participatiewet.

Aandachtspunten voor beleid

Migratie en beleid

Het onderzoek wijst uit dat 'migratie' de inzet van de gemeente op meerdere beleidsterreinen vraagt. Het is ook een complex fenomeen waarin de gemeente dient te anticiperen op samenhangende vraagstukken die onder andere zichtbaar worden in de vraag naar opvang voor asielzoekers en naar huisvesting van statushouders. In dit verband is de gemeente ook afhankelijk van rijksbeleid; de beleidsruimte van de gemeente bij migratiethema's wordt deels bepaald door landelijke wet- en regelgeving.

Vanuit deze achtergrond is in het onderzoek ook gekeken naar de beleidsruimte die de gemeente heeft en naar aspecten die aandacht vragen bij migratieonderwerpen. De Rekenkamer wijst samenvattend op de volgende aandachtspunten:

- bij de opgaven die volgen uit landelijk beleid zijn er met name taakstellingen voor asielopvang en huisvesting statushouders. Een aandachtspunt in de opvang van asielzoekers is de omschakeling van bestaande noodopvang naar duurzame asielopvang. De gemeente zal in haar beleid, samen met het COA, bij handhaving van het huidige landelijk beleid extra

³ [✓]: bij 'werk asielzoekers': de gemeente Haarlemmermeer heeft in het recente verleden tijdelijk specifiek beleid gevoerd;

[✓]: bij 'huisvesting arbeidsmigranten': de gemeente Haarlemmermeer heeft aangekondigd specifiek beleid te gaan voeren.

opvangplekken dienen te realiseren die vooral duurzaam zijn, naast een flexibele schil van (crisis)noodopvangplekken.

- een aandachtspunt in dit kader is ook de huisvesting van statushouders die, mede in het licht van mogelijke wettelijke beperkingen in de toepassing van een voorrangsregeling in de woningtoewijzing, om (extra) inspanningen binnen het woonbeleid zal vragen;
- bij de groep statushouders vraagt ook de hoge werkloosheid, i.c. het beroep op een uitkering op basis van de Participatiewet, om aandacht en extra inspanningen in de toeleiding van statushouders naar de arbeidsmarkt;
- een aandachtspunt is de vraag naar de integratie van asielzoekers op de arbeidsmarkt; de wetgeving biedt mogelijkheden om de deelname van asielzoekers aan de arbeidsmarkt te stimuleren en de gemeente heeft hier beleidsruimte;
- er is weinig zicht op en relatief weinig beleid inzake een deel van de arbeidsmigranten. Er zijn geen samenhangende trajecten inzake registratie, huisvesting, toezicht, centrale informatievoorziening en sociale opvang/begeleiding van arbeidsmigranten. De gemeente heeft hier beleidsruimte om een beter beeld te krijgen van arbeidsmigranten die in een kwetsbare positie zitten en hierop integraal acties te ondernemen;
- voor nieuwkomers in Haarlemmermeer in bredere zin is aandacht nodig als het gaat om een integrale beleidsvisie waarin deze meer in samenhang wordt beschouwd met relevante beleidsterreinen als huisvesting, onderwijs, inburgering en werk en inkomen. Er is beleidsruimte om deze onderwerpen in het licht van migratie en integratie binnen een integraal beleidskader op elkaar af te stemmen;
- een aandachtspunt is het verkrijgen van meer inzicht in resultaten en effectiviteit van gemeentelijke beleidsmaatregelen: er is in het algemeen weinig zicht op deelname, voortgang en met name opbrengsten van interventies vanuit het beleid (waaronder het inburgeringsprogramma en instroom statushouders op de arbeidsmarkt). De informatievoorziening over en de monitoring van maatregelen en programma's op het terrein van migratie verdienen verdere professionalisering.

Asiel en werk

Het verdiepingsonderzoek naar het thema 'asiel en werk' wijst uit dat bij asielzoekers een sterke wens is om zich nuttig te maken via werk en/of scholing en een inkomen te genereren. Gezien de opleidingskenmerken en arbeidservaring is er een potentieel dat op verschillende niveaus binnen de arbeidsmarkt kan functioneren. Het toeleidingsproces van deze groep naar de arbeidsmarkt wordt echter vertraagd door administratieve procedures rondom het verkrijgen van een tewerkstellingsvergunning en een BSN. Ook is de huidige organisatorische ondersteuning onvoldoende robuust voor een gestructureerde toeleiding naar werk voor deze doelgroep. De ondersteuning vanuit het COA is nog pril en beperkt in personele en financiële capaciteit. Ook wordt er geen ondersteuning in de aanpak geboden door andere organisaties, waaronder de gemeente.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Migratie als maatschappelijk vraagstuk

Migratie wordt heden ten dage in Nederland als een belangrijk en complex vraagstuk beschouwd aangezien het economische, sociale, politieke en culturele implicaties voor de samenleving heeft (SCP, 2025). Migratie en integratie staan ook in de top van de lijst met belangrijke maatschappelijke problemen volgens burgers. Er zijn groepen mensen die van mening zijn dat een klein land als Nederland de huidige mate van immigratie niet aan kan (NIDI, 2023). Zij maken zich zorgen over de opvang en huisvesting van migranten en verbinden deze zorgen onder andere aan problemen op de woningmarkt. Tegenover deze houding ten aanzien van de komst van immigranten zijn er ook mensen die zich zorgen maken over het tekort aan opvangplekken voor vluchtelingen en het ontbreken van de ‘menselijke maat’ in de manier waarop Nederland migranten opvangt (SCP, 2023; SCP 2024). Ook zijn er zorgen over de arbeidsmigratie en de positie van arbeidsmigrant in Nederland; er wordt gewezen op een noodzaak en meerwaarde van deze migratie vanwege de vergrijzing en arbeidstekorten, maar tegelijkertijd verkeren deze migranten vaak in slechte leef- en arbeidsomstandigheden.

Inzicht in migratievraagstuk door onderzoek

De uiteenlopende meningen over migratie en migranten spelen in de landelijke politiek en ook in Haarlemmermeer en leiden soms tot felle debatten, zowel in de samenleving als in de gemeenteraad. De Rekenkamer Haarlemmermeer wil raadsleden en anderen in staat stellen hierover het goede gesprek met elkaar te voeren op basis van onderbouwde feiten en cijfers.

Vanuit deze achtergrond is door BBSO in opdracht van de Rekenkamer Haarlemmermeer nader onderzoek gedaan naar de aard en omvang van de migratie in Haarlemmermeer en naar het beleid dat door de gemeente in dit kader is geformuleerd en wordt uitgevoerd.

Daarbij is in de eerste fase van het onderzoek een beeld geschetst van de motieven van migranten om naar Nederland, i.c. Haarlemmermeer, te komen aangezien de redenen waarom mensen migreren kan verschillen. Zo komt asielmigratie voor als mensen op zoek zijn naar een veilige plek omdat ze moeten vluchten voor oorlog of voor vervolging (asielmigratie). De meeste mensen migreren om andere redenen, bijvoorbeeld om in een ander land te werken (arbeidsmigratie) of om te studeren (studiemigratie), maar ook om met hun familie samen te zijn (gezinsmigratie)⁴.

⁴ Deze door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gehanteerde indeling in migratiemotieven wordt als standaardindeling gebruikt door de rijksoverheid en landelijke organisaties die zich bezighouden met/over (onder meer) migratiebeleid (waaronder de Adviesraad Migratie, het NIDI, het SCP). Zie ook: Ministerie van Justitie en Veiligheid, De Staat van Migratie 2024, mei 2024.

Invloed van migratie op beleidsterreinen

Bij deze migratievormen krijgen gemeentelijke overheden deels te maken met landelijk aangestuurd beleid (wet- en regelgeving), maar voor een deel is er ruimte en ook noodzaak om lokaal invulling te geven aan de wijze waarop vervolgens op deelterreinen beleid wordt geformuleerd en uitgevoerd. Thema's waarbij de gemeente beleidsmatig mee te maken heeft, zijn onder andere de opvang van asielzoekers, inburgering van statushouders en huisvesting van arbeidsmigranten. Een thema dat sinds 2022 speelt, is de opvang van Oekraïense ontheemden in Haarlemmermeer.

Migratie leidt zowel tot kansen en mogelijkheden, als ook een aantal vraagstukken. Zo kunnen migranten en buitenlandse bedrijven de Nederlandse economie stimuleren, maar migratie vraagt ook om (meer en mogelijk andere) voorzieningen zoals huisvesting, onderwijs en gezondheidszorg. Migratie kan in dit kader gevolgen hebben voor onder meer:

- ruimte, waaronder huisvesting;
- economie, zoals instroom op de arbeidsmarkt;
- publieke voorzieningen, waaronder onderwijs, zorg en sociale zekerheid.

De mate waarin migratie gevolgen heeft voor deze onderwerpen (i.c. beleidsterreinen voor rijksoverheid en lokale overheid), is mede afhankelijk van de onderscheiden typen migratie en de omvang daarvan. De vormen van migratie (asiel, gezin, arbeid of studie) hebben met andere woorden verschillende gevolgen voor onder meer de vragen rondom ruimte, economie en/of publieke voorzieningen. Naast de inzet van landelijk beleid, vraagt dit ook om een gespecificeerde inzet van de lokale overheid op meerdere beleidsterreinen.

Migratie en integratiebeleid

Naast deze inzet op deelterreinen die voortvloeit uit de migratie van personen, is in breder verband en in het verlengde hiervan ook de vraag naar de integratie van migranten relevant. In de opgaven van gemeenten op het gebied van integratie van migranten wordt vaak verwezen naar de 'klassieke' gebieden waarop de vraag naar integratie en gemeentelijk beleid expliciet kan spelen: werkgelegenheid/werkloosheid, taalverwerving, onderwijs(achterstand), discriminatie, armoede, criminaliteit en (jeugd)overlast en radicalisering.

Gemeenten kunnen daarin verschillende benaderingen volgen om het integratiebeleid vorm te geven: er zijn gemeenten die specifiek integratiebeleid voeren, gemeenten die generiek beleid voeren, gemeenten met een 'hybride' model en gemeenten die een programmatische aanpak hanteren (Kasem en Lubberman, 2018).

De vorm die hierin wordt gekozen en de wijze waarop hieraan feitelijk invulling wordt gegeven, is veelal afhankelijk van de samenstelling van de lokale bevolking, de aard van de problematiek en de ruimte die er politiek bestaat. Onderzoek wijst uit dat bij een aantal vraagstukken verschillende groepen migranten om een verschillende benadering vragen en dat een generieke inzet feitelijk niet voldoende effect sorteert. Ook gemeenten die geen doelgroepenbeleid

(meer) voeren, geven aan dat zij ervaren dat de eigenheden van groepen om een specifieke inzet vragen (Kasem en Lubberman, 2018).

In onderhavig onderzoek is de (mogelijke) specificatie van het beleid gerelateerd aan het migratiemotief van de migrant: welke beleidsthema's spelen er bij asielmigratie, gezinsmigratie, arbeidsmigratie en studiemigratie?⁵

Inventarisatie migratie en beleid en verdieping op asiel en werk

De centrale vraag voor het onderzoek is: wat is de huidige situatie ten aanzien van immigranten in de gemeente Haarlemmermeer, wat zijn lacunes in het huidige beleid en hoe kan de gemeenteraad hiermee omgaan?

In deel 1 van dit rapport wordt verslag gedaan van de eerste fase van het rekenkameronderzoek waarin een brede verkenning is uitgevoerd van verschillende vormen van migratie in de gemeente Haarlemmermeer en van het beleid dat daarop door de (lokale) overheid al dan niet wordt gevoerd.

Op basis van deze verkenning is na overleg met de klankbordgroep door de rekenkamer voor een verdiepfase van het onderzoek gekozen waarin het thema 'asielzoekers en werk' nader wordt belicht. De rekenkamer achtte nader inzicht in dit thema van belang vanwege de beoordeelde urgentie van het vraagstuk, de raakvlakken met verscheidene beleidsterreinen en de beleidsruimte voor de gemeente. Ook is de uitvoerbaarheid van het onderzoek naar het thema, als deelonderwerp van een breder onderzoek met een korte looptijd, als criterium meegewogen. De resultaten van het verdiepend onderzoek worden gepresenteerd in deel 2 van dit rapport.

Deel 1 Inventarisatie

1.2 Onderzoeksvragen en aanpak inventariserend onderzoek

Onderzoeksvragen

Voor de brede inventarisatie zijn de volgende vragen gesteld:

1. wat zijn de meest relevante feiten, cijfers en ontwikkelingen over asielmigranten, statushouders en gezinsmigranten, arbeidsmigranten en studiemigranten die in Haarlemmermeer wonen en werken?
2. op welke gemeentelijke beleidsthema's hebben de onderwerpen 'migratie' en 'migranten' in Haarlemmermeer invloed en wat is hierbij de beleidsruimte van de gemeente?
3. wat is het huidige beleid van de gemeente Haarlemmermeer rond migranten en op welke aspecten binnen dit onderwerp voert de gemeente nu geen beleid?

⁵ De tijdelijke bescherming van Oekraïners, die we als 'migrantengroep' ook in het onderzoek hebben meegenomen, kan als een vorm van asiel worden gezien, maar is niet hetzelfde. Het is een collectieve, tijdelijke bescherming in het licht van een grote toestroom van vluchtelingen, in plaats van een individuele aanvraag voor asiel.

Onderzoeksaanpak van de inventarisatie

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, zijn in de eerste fase van het onderzoek de volgende onderzoeksactiviteiten ondernomen:

- verzameling en analyse van CBS-data en aanvullende data voor beantwoording (eerste) kwantitatieve vraag naar de omvang van vestiging van migranten in Haarlemmermeer;
- verzameling en analyse van landelijke en gemeentelijke documenten op deelterreinen (met raakvlakken) asielmigratie, statushouders en gezinsmigratie, arbeidsmigratie en studiemigratie (voor zover beschikbaar);
- interviews met projectleiders/beleidsmedewerkers in het fysiek en sociaal domein van de gemeentelijke organisatie, te weten van het cluster Ruimte, Economie en Duurzaamheid (RED), cluster Sociale Dienstverlening (SDV), cluster Samenleving, Sport en Cultuur (SSC), cluster Maatschappelijke Ondersteuning en Zorg (MOZ) en cluster Veiligheid voor mondiale en schriftelijke informatie over beleid en uitvoering inzake de vier onderscheiden migratiegroepen in Haarlemmermeer;
- gesprek met teamleider Team Onderzoek gemeente Haarlemmermeer over mogelijke beschikbaarheid (aanvullende) migratiecijfers;
- interview met Vluchtelingenwerk Haarlemmermeer over uitvoering (gemeentelijk) beleid.

Leeswijzer deel 1

Deel 1 van het voorliggende rapport is als volgt opgebouwd:

- in hoofdstuk 2 worden de cijfers gepresenteerd van de omvang en ontwikkeling van de migratie in Haarlemmermeer, naar migratiemotieven en nationaliteiten. Deze schets is gebaseerd op een analyse van specifieke CBS-data over migratie op gemeentelijk niveau en zijn maatwerkgegevens. Ook zijn aanvullende gegevens uit andere bronnen opgenomen over met name arbeidsmigranten in Haarlemmermeer en de regio;
- hoofdstuk 3 beschrijft kenmerken van de asielmigratie en asielopvang in de gemeente;
- in hoofdstuk 4 wordt het beleid inzake statushouders en gezinsmigranten in Haarlemmermeer besproken, onder meer wat betreft de huisvesting, inburgering en participatie;
- hoofdstuk 5 behandelt de arbeidsmigratie (inclusief de studiemigratie in Haarlemmermeer), met name betrekking tot het beleid rondom de huisvesting van arbeidsmigranten;
- in hoofdstuk 6 wordt de (opvang)situatie in Haarlemmermeer rondom Oekraïense ontheemden en de Richtlijn Tijdelijke Bescherming besproken;
- in hoofdstuk 7 worden conclusies geformuleerd inzake de aard en omvang van de migratie in Haarlemmermeer en het beleid van de gemeente op de onderscheiden migratiethema's.

Ieder inhoudelijk hoofdstuk beschrijft eerst de algemene landelijke beleidslijn ten aanzien van de betreffende migratiegroep, gevolgd door een bespreking van de lokale situatie en van lokale beleidslijnen, met vervolgens een bespreking van raakvlakken van de migratievorm met (mogelijk) gemeentelijk beleid.

Deel 2 Verdiepend onderzoek asiel en werk

1.3 Onderzoeksvragen en aanpak verdiepend onderzoek

Onderzoeksvragen

Voor de verdiepingsfase zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat is het beleidsmatige kader voor asiel en werk (wet- en regelgeving)?
2. Hoe geven betrokken organisaties en gemeente praktisch uitvoering aan het bieden van mogelijkheden voor (toeleiding naar) werk voor asielzoekers; welke ervaringen zijn hiermee (eerder) opgedaan?
3. Hoe ervaren asielzoekers binnen COA-locaties in Haarlemmermeer de mogelijkheden van (toeleiding naar) werk en wat is het perspectief en potentieel vanuit hun achtergrond?
4. Welke mogelijkheden zien betrokkenen (stakeholders en leden van de doelgroep) om de toeleiding naar werk van asielzoekers te verbeteren?

Onderzoeksaanpak verdiepingsfase

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen van de verdiepingsfase zijn de volgende onderzoeksactiviteiten ondernomen:

- inventarisatie en analyse landelijke beleidsdocumenten, wetenschappelijke onderzoekspublicaties en documenten over 'asiel' in Haarlemmermeer;
- interviews met 15 asielzoekers/bewoners van COA van verschillende nationaliteiten;
- interview met locatiemanager COA-locaties Haarlemmermeer;
- gesprekken met professionals van het COA, programmabegeleiders en casemanager participatie;
- interview teammanager Werk/WSP, gemeente Haarlemmermeer;
- gesprekken met beleidsmedewerker Asiel, gemeente Haarlemmermeer.

Het verdiepend deel van het onderzoek had een korte looptijd en is uitgevoerd in de periode februari - april 2025. Het accent lag daarbij op de ervaringen van asielzoekers en betrokken organisaties; er zijn gezien het hoofddoel van het onderzoek en de beschikbare onderzoeksperiode geen interviews met uitzendbureaus, werkgevers of werkgeversorganisaties afgenomen.

Leeswijzer deel 2

In deel 2 is de opbouw van de rapportage als volgt:

- in hoofdstuk 1 wordt inleidend een beschouwing gegeven over de rol van arbeid voor de integratie van vluchtelingen, i.c. asielzoekers;
- hoofdstuk 2 beschrijft het beleidskader rondom het thema 'asiel en werk';
- in hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de ervaringen die in Haarlemmermeer zijn opgedaan met een pilot om asielzoekers toe te leiden naar werk;
- hoofdstuk 4 bespreekt de resultaten van interviews met asielzoekers in Haarlemmermeer over hun perspectief op werk;
- in hoofdstuk 5 worden conclusies over het deelonderzoek naar 'asiel en werk' gepresenteerd.

DEEL 1

Inventarisatie migratie en beleid Haarlemmermeer

2 Aard en omvang migratie Haarlemmermeer

2.1 Inleiding

De Rekenkamer streeft er in dit onderzoek naar de informatiepositie van de gemeenteraad over ‘migratie’ in Haarlemmermeer op basis van objectieve feiten en cijfers te versterken. Een eerste stap hierin is de verzameling en analyse van relevante data over de onderscheiden migratiegroepen⁶. De Rekenkamer heeft zichzelf in dit kader de volgende vraag gesteld:

Wat zijn de meest relevante feiten, cijfers en ontwikkelingen over asielmigranten, arbeidsmigranten, gezinsmigranten en studiemigranten die in Haarlemmermeer wonen en werken?

Deze vraag wordt in dit hoofdstuk in het eerste deel nader beantwoord op basis van landelijke data inzake de migranten die in Haarlemmermeer in de afgelopen tien jaar zijn komen wonen. De vraag over het werken door (arbeids)migranten in Haarlemmermeer wordt in het tweede deel van dit hoofdstuk behandeld.

In de gemeente Haarlemmermeer is net als in andere gemeenten in Nederland sprake van een migratie van personen met uiteenlopende nationaliteiten en met verschillende migratiemotieven. In dit hoofdstuk zetten we uiteen welke type migratie meer en minder voorkomt in Haarlemmermeer, hoe dit zich sinds 2015 heeft ontwikkeld, en in hoeverre deze schets van de gemeente Haarlemmermeer overeenkomt met andere redelijk vergelijkbare gemeenten in de omgeving alsook Nederland als geheel.

2.2 Migratie en ingezetenen Haarlemmermeer

In de motieven van personen om naar een ander land te migreren, worden in de wetenschappelijke literatuur en landelijke databestanden vier hoofdmotieven onderscheiden. Deze migratiemotieven zijn: asielmigratie, arbeidsmigratie, gezinsmigratie en studiemigratie.

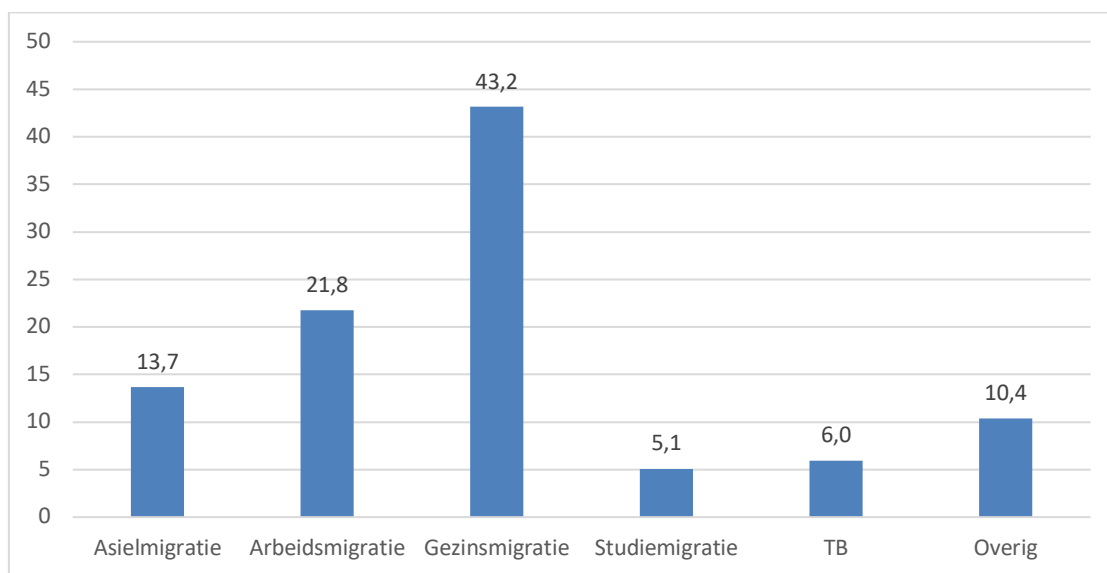
Daarnaast is er sinds 2022 een migratie van personen uit de Oekraïne die op basis van de zogenoemde Tijdelijke Bescherming (TB) opvang krijgen in Nederland, waaronder in de gemeente Haarlemmermeer.

⁶ De termen immigratie en migratie worden in de spreektaal vaak door elkaar gebruikt. Een ‘immigrant’ is een specifiek type migrant; het is een persoon die van een ander land komt om zich daar permanent of voor een langere periode te vestigen. De term ‘migrant’ heeft een bredere lading aangezien het verwijst naar een persoon die van de ene plaats naar de andere verhuist. Deze verplaatsing kan voor een tijdelijke of langere periode zijn en de redenen hiervoor kunnen variëren (vlucht uit ander land, werk, studie, familie, etc.). Vanwege de bredere lading hanteren we de term ‘migrant’ in dit rapport.

In 2023 waren in de gemeente Haarlemmermeer in totaal 18.480 migranten als ingezetene geregistreerd op een totaal van 162.300 inwoners. Migranten vormen daarmee 11,4 procent van de inwoners⁷.

Grafiek 1 laat daarbij zien dat het percentage migranten dat als gezinsmigrant in Haarlemmermeer staat ingeschreven het hoogste is met 43,2 procent, in totaal 7.975 personen. Het motief dat vervolgens het vaakst voorkomt is arbeidsmigratie met 21,8 procent, in totaal 4.025 personen. Er waren in 2023 2.525 personen in Haarlemmermeer woonachtig met een (ten tijde van hun inschrijving via het BRP) asielmotief (13,7 procent). Tot slot vormde de groep personen uit Oekraïne met een Tijdelijke Bescherming (TB) 6% van de totale groep migranten, gevolgd door de groep studiemigranten (5,1%)⁸.

Grafiek 1 Migratiemotief (% van totaal aantal migranten in Haarlemmermeer, 2023)



Bij deze migratiecijfers van het CBS dient vermeld te worden dat deze gebaseerd zijn op de Basisregistratie Personen, ofwel de BRP inschrijvingen bij de gemeente. Aangezien arbeidsmigranten lang niet altijd bij het BRP zijn ingeschreven, komt een onbekend deel van hen niet in deze data voor terwijl men wel in Haarlemmermeer verblijft en/of werkt. De beperkte registratie leidt tot een onderschatting van de grootte van de groep arbeidsmigranten, met name voor de

⁷ Het gaat bij de definitie van migrant om een persoon die op het moment van migreren, i.c. bij inschrijving als ingezetene in de gemeente, een niet-Nederlandse nationaliteit had. Voor een zo volledig mogelijke en heldere beschrijving en analyse van deze migratiegroepen, zijn data van het CBS opgevraagd en specifiek voor dit rekenkameronderzoek op maat samengesteld over (onder meer) de gemeente Haarlemmermeer.

⁸ De aangegeven aantallen en percentages representeren standcijfers van het jaar 2023 (het zijn geen cijfers over migratiebewegingen).

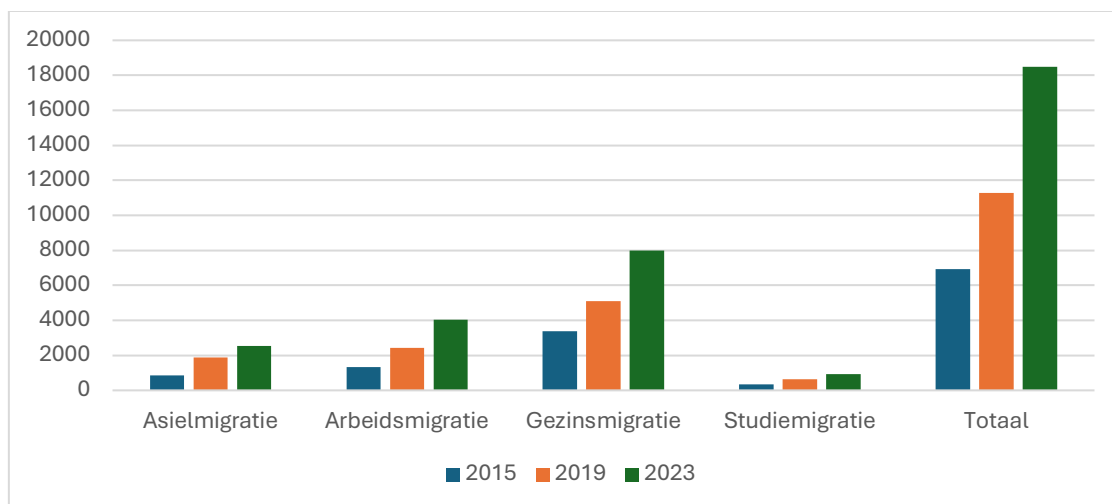
Een deel van de immigranten (uit EU/EFTA-landen) valt bij de CBS-cijfers onder het afgeleid migratiedoel 'overig en onbekend'. Dit zijn immigranten die (nog) niet toegedeeld kunnen worden aan één van de afgeleide doelen arbeid, gezin of studie; het zijn immigranten van wie (in een bepaalde periode nog) geen gegevens beschikbaar zijn over activiteiten in Nederland. Dit zijn bijvoorbeeld personen die aan particuliere scholen studeren, of werknemers die hier via buitenlandse uitzendbureaus zijn gedetacheerd. Zij wonen dus wel in Nederland, maar er zijn (nog) geen gegevens bekend over werk, studie of gezin.

groep die met korte arbeidscontracten via uitzendbureaus bij verschillende werkgevers werken en tussen verblijfplaats en werkomgeving in de Randstad pendelen (in paragraaf 2.3 over arbeidsmigratie wordt een nadere toelichting hierop gegeven).⁹

Ontwikkeling migratie en migratiemotieven Haarlemmermeer

Bij een vergelijking met de jaren 2015 en 2019 blijkt dat de migratie is toegenomen, in het totaal aantal migranten, alsook in iedere categorie van migratiemotieven. Het totaal aantal migranten in de gemeente Haarlemmermeer was in 2015 6.920 personen, steeg in 2019 naar 11.290 om vervolgens tot de eerdergenoemde 18.480 migranten in 2023 te komen. Ook het aantal migranten naar migratiemotief beschouwd neemt in deze periode toe, zo waren er in 2015 3.395 migranten met een gezinsmotief en in 2023 7.975. Een vergelijkbare trend zien we bij de andere motieven.

Grafiek 2 Migratie naar motief Haarlemmermeer in 2015, 2019 en 2023 (abs)¹⁰

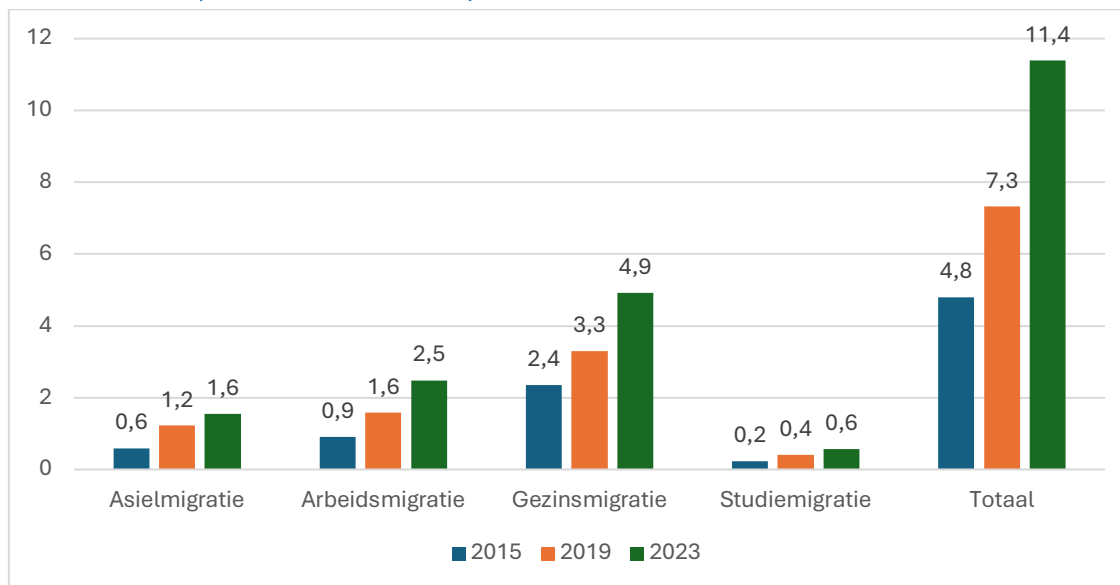


Als resultaat van de stijging in bovengenoemde aantallen zien we in grafiek 3 dat het aandeel migranten in Haarlemmermeer toeneemt. In 2015 was bijna 5 procent van de inwoners migrant en dit is gestegen naar meer dan 11 procent in 2023. De stijging is herkenbaar bij asielmigratie, arbeidsmigratie en gezinsmigratie; het aandeel asiel- en arbeidsmigratie is bijna drie keer zo groot is geworden (van respectievelijk 0,6 en 0,9 naar 1,6 en 2,5 procent) en het aandeel gezinsmigratie ongeveer twee keer zo groot (van 2,4 naar 4,9 procent).

⁹ Als arbeidsmigranten van plan zijn langer dan vier maanden in Nederland te verblijven, moeten ze zich als ingezetene registreren in de gemeente waar ze wonen. Bij een korter verblijf kunnen ze zich inschrijven bij een RNI-loket (Registratie Niet-Ingezetenen). Een registratie/inschrijving bij de gemeente is niet verplicht bij een verblijfsduur van minder dan 4 maanden.

¹⁰ In grafiek 2 zijn de data over Oekraïense ontheemden met een Tijdelijke Bescherming niet in de vergelijking opgenomen, omdat deze groep en richtlijn er in 2015 en 2019 nog niet was. Voor het overzicht is ook de categorie 'overig' niet opgenomen aangezien hierin het migratiemotief niet bekend is. Dit geldt tevens voor grafiek 3.

Grafiek 3 Migratie naar motief Haarlemmermeer in 2015, 2019 en 2023
(% van totaal inwoners)



Migratiemotieven naar nationaliteit

Op basis van landelijke data kunnen we ook onderscheid maken naar nationaliteiten van de migranten in de gemeente Haarlemmermeer. Het betreft zes hoofdgroepen¹¹ waarin diverse nationaliteiten zijn opgenomen:

- EU nationaliteiten (exclusief MOE-landers uit nieuwere EU-landen);
- MOE-landers: nationaliteiten die horen bij de (nieuwe) EU-landen in Midden- en Oost-Europa¹²;
- Turkse, Marokkaanse of Surinaamse nationaliteit;
- Overzees: nationaliteiten die horen bij Australië, Canada, Japan, Nieuw-Zeeland en Verenigd Koninkrijk (vanaf 2021);
- Asiëlanden: nationaliteiten die horen bij Afghanistan, voormalig Joegoslavië, Iran, Irak, Somalië, Syrië, Angola en Eritrea;
- Overig: alle andere nationaliteiten. In de gemeente Haarlemmermeer wonen ook relatief veel migranten uit andere landen, waaronder India, China, Filippijnen, Brazilië, Zuid-Afrika, Egypte en Pakistan¹³.

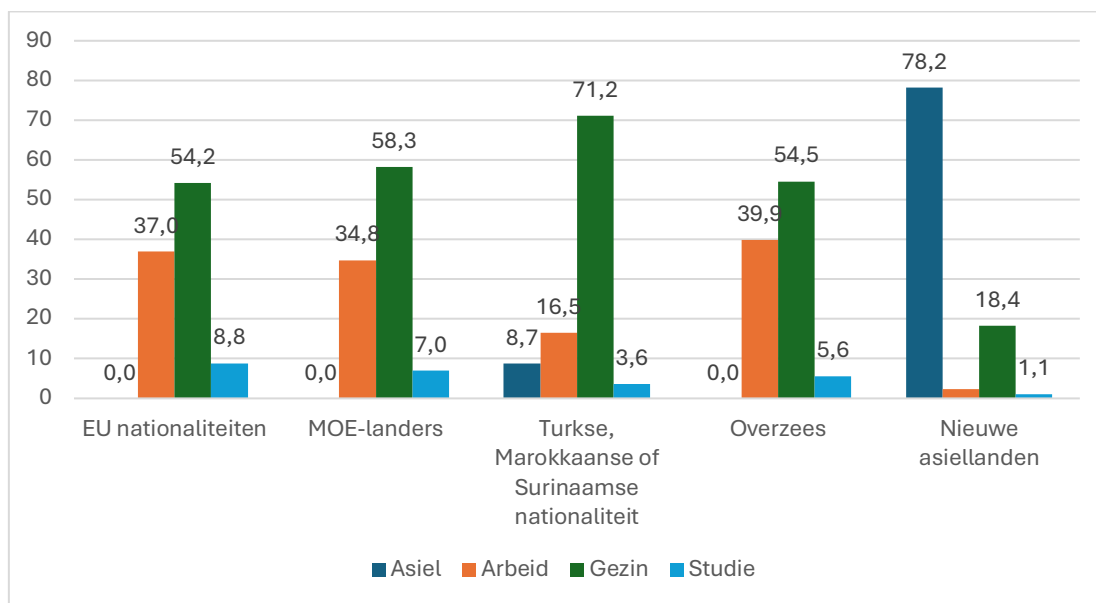
¹¹ Dit is een door het CBS geconstrueerde indeling naar groepen nationaliteiten.

¹² De Midden- en Oost-Europese landen (ook MOE-landen genoemd) zijn de landen die sinds 2004 zijn toegetreden tot de Europese Unie. Het gaat om Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Slovenië, Estland, Letland en Litouwen (op 1 mei 2004 tot de Europese Unie toegetreden), Roemenië en Bulgarije (op 1 januari 2007 toegetreden) en Kroatië (op 1 juli 2013 toegetreden).

¹³ In totaal omvat deze gemiddelde groep van overige nationaliteiten in 2023 7.585 personen.

In grafiek 4 zien we dat bij migranten uit de EU-landen gezin en arbeid de belangrijkste migratiemotieven zijn, bij MOE-landers ook de motieven gezin en arbeid gelden, voor migranten met de Turkse, Marokkaanse en Surinaamse nationaliteit met name gezinsmigratie een motief is en bij migranten uit de (nieuwe) asiellanden (uiteraard) asielmigratie het voornaamste motief is.

Grafiek 4 *Aandeel migranten in Haarlemmermeer naar nationaliteit en migratiemotief (%), in 2023*



Migratie Haarlemmermeer en migratie Nederland en referentiegemeenten

Om de migratiecijfers van Haarlemmermeer ook in een bredere context te beschouwen, zijn de data vergeleken met migratiecijfers van Nederland als geheel, alsook met gemeenten die nabij Haarlemmermeer liggen en een redelijk overeenkomstig inwonersaantal hebben.

Tabel 2 en grafiek 5 laten zien dat het aandeel migranten in Haarlemmermeer, alsook de verdeling binnen deze groep naar migratiemotief, overeenkomt met omringende gemeenten. Uitzondering hierin is de gemeente Amstelveen, waar het totale aandeel migranten (25,6 procent) hoger ligt dan in de gemeente Haarlemmermeer en andere omringende gemeenten. Dit verschil komt met name door het relatief hoge aantal migranten met een arbeids- of gezinsmigratiemotief in Amstelveen¹⁴.

Qua aandeel in het totaal en verdeling naar migratiemotieven is Haarlemmermeer vergelijkbaar met Aalsmeer, Haarlem en Zaanstad waar het aandeel migranten tussen de 10 en 13 procent ligt en de groep met een gezinsmigratiemotief het grootst is.

¹⁴ Gemeenten waar naar verhouding de meeste arbeidsmigranten van buiten de EU/EFTA woonden zijn Amstelveen (57 per duizend inwoners), Eindhoven (28 per duizend inwoners) en Amsterdam (23 per duizend inwoners). In alle steden met een universiteit is het aantal arbeidsmigranten relatief hoog. Dit zijn gemeenten met veel werkgelegenheid voor hoogopgeleiden.

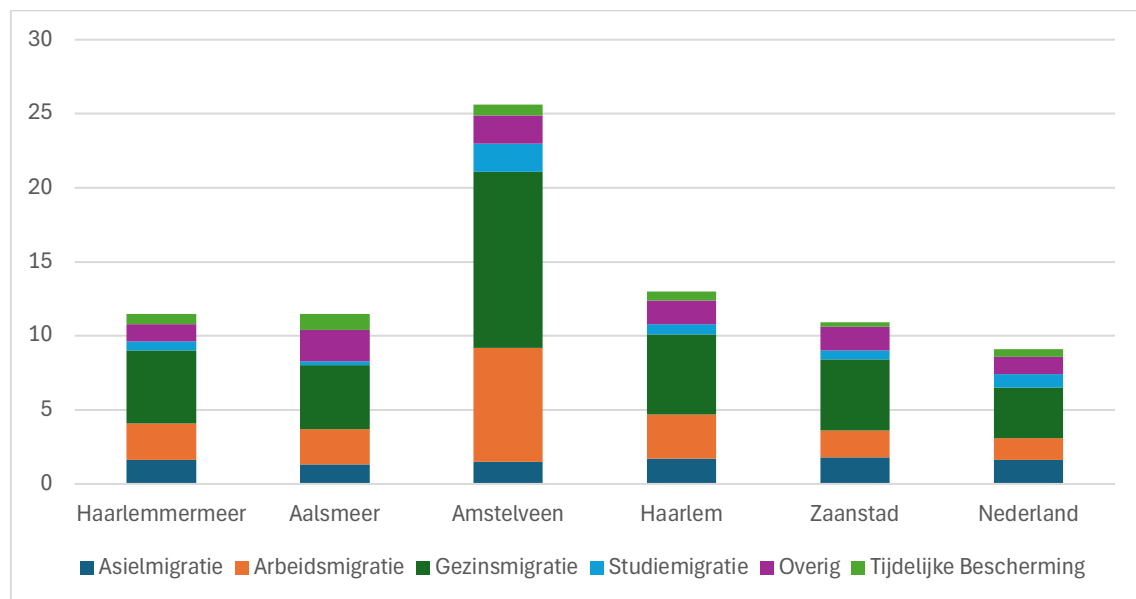
Wanneer Haarlemmermeer vergeleken wordt met Nederland als geheel, zien we dat het aandeel migranten in Nederland lager ligt met 9,1 procent. Het aandeel asielmigranten in Haarlemmermeer komt overeen met het asielaandeel in de andere gemeenten en met het gemiddelde van Nederland.

Daarnaast ligt het landelijk percentage arbeidsmigranten op 1,5 procent, daar waar dit in Haarlemmermeer 2,5 procent is. Ook het aandeel gezinsmigranten is in Haarlemmermeer met 4,9 procent hoger dan het landelijk aandeel van 3,4 procent. Het aandeel studiemigranten is daarentegen in Haarlemmer met 0,6 procent lager dan het landelijk aandeel van 0,9 procent.

Tabel 2 Aandeel migranten per migratiemotief in inwonersaantal, per gemeente en Nederland (%), in 2023

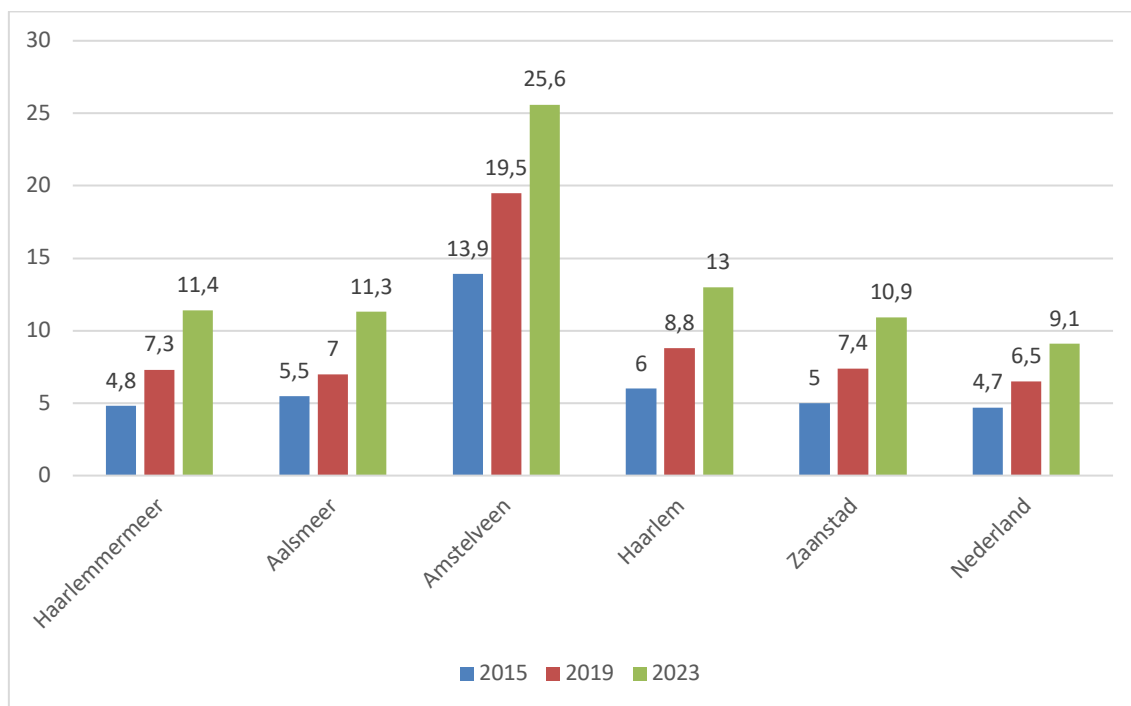
	Haarlemmermeer	Aalsmeer	Amstelveen	Haarlem	Zaandam	Nederland
Asielmigratie	1,6	1,3	1,5	1,7	1,8	1,6
Arbeidsmigratie	2,5	2,4	7,7	3,0	1,8	1,5
Gezinsmigratie	4,9	4,3	11,9	5,4	4,8	3,4
Studiemigratie	0,6	0,3	1,9	0,7	0,6	0,9
Overig/onbekend	1,2	2,1	1,9	1,6	1,6	1,2
Tijdelijke Bescherming	0,7	1,1	0,7	0,6	0,3	0,5
Totaal	11,4	11,3	25,6	13	10,9	9,1

Grafiek 5 Aandeel migranten per migratiemotief in inwonersaantal, per gemeente en Nederland (%), in 2023



Uit grafiek 6 komt tot slot naar voren dat over de periode 2015 - 2023 in de ontwikkeling in het aandeel migranten in omliggende gemeenten en in Nederland ongeveer een verdubbeling is te constateren; de ontwikkeling in het aandeel migranten in deze jaren in Haarlemmermeer is verhoudingsgewijs sterker dan in de omliggende gemeenten en het gemiddelde van Nederland.

Grafiek 6 *Ontwikkeling aandeel migranten (in % van totaal inwoners); per gemeente en Nederland; 2015, 2019, 2023*



2.3 Migratie en werkenden Haarlemmermeer

De gemeente Haarlemmermeer is een van de grote werkgemeenten in de provincie Noord-Holland en een grote werkgever binnen de Greenport Aalsmeer. De aanwezigheid van de logistieke hub Schiphol is een belangrijke reden voor het werk van een groot aantal arbeidsmigranten in Haarlemmermeer.

Van de in Haarlemmermeer in de BRP geregistreerde migranten in 2023 zien we dat van de migratiemotieven arbeidsmigratie in Haarlemmermeer relatief vaak voorkomt met 22 procent¹⁵.

¹⁵ Arbeidsmigratie betreft immigratie van niet-Nederlanders met als doel in Nederland te gaan werken. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om arbeid in loondienst of arbeid als zelfstandige. Voor immigranten uit de EU/EFTA kan alleen het totaal van arbeidsmigranten worden onderscheiden. Voor immigranten van buiten de EU/EFTA kan het gaan om kennismigranten of om immigranten met overig arbeid. Onder kennismigranten vallen alle arbeidsmigranten die naar Nederland zijn geïmmigreerd op basis van de IND-kennismigrantenregeling en alle andere regelingen die met deze kennismigrantenregeling samenhangen. Hieronder vallen bijvoorbeeld ook de regelingen voor zelfstandigen, wetenschappelijk onderzoekers en potentiële kennismigranten. Overige arbeidsmigranten vallen niet onder de kennismigrantenregeling of de andere regelingen die met de kennismigrantenregeling samenhangen.

In 2023 stonden in totaal 4.025 personen met een arbeidsmigratiemotief in de gemeente Haarlemmermeer ingeschreven¹⁶. Van deze arbeidsmigranten komt 15% uit een van de EU/EFTA-landen, MOE-landers als aparte categorie (naast de EU-categorie) vormen 18% van de arbeidsmigranten en tweederde (67%) komt uit een niet EU/EFTA-land.

Tabel 3 Aantal en aandeel arbeidsmigranten naar nationaliteit woonachtig in Haarlemmermeer, 2023

<i>Arbeidsmigranten ingeschreven gemeente Haarlemmermeer</i>	<i>Absoluut</i>	<i>%</i>
EU nationaliteiten ¹⁷	610	15
MOE-landers	725	18
Turkse, Marokkaanse of Surinaamse nationaliteit	255	6
Overzeese nationaliteit	285	7
Asiellanden	45	1
Overige landen	2.105	52
Totaal	4.025	100

Van de in totaal 4.025 personen met een arbeidsmigratiemotief die in Haarlemmermeer zijn ingeschreven, zijn 2.690 personen afkomstig uit een niet EU/EFTA-land (67%); het gaat hier vooral om kennismigranten en een voor een kleiner deel om migranten met ‘overig arbeid’¹⁸. De arbeidsmigranten van buiten de EU/EFTA vormen 1,65% van het totaal inwoners van Haarlemmermeer (oftewel 16,6 arbeidsmigrant per 1000 inwoners)¹⁹. Een deel van de arbeidsmigranten woont en werkt in Haarlemmermeer en een deel woont in Haarlemmermeer maar werkt buiten de gemeente.

¹⁶ De gepresenteerde data over arbeidsmigratie geven een beeld van de migranten die feitelijk bij de gemeente zijn ingeschreven en van wie het migratiemotief (i.c. arbeid als migratiemotief) bekend is.

¹⁷ Exclusief MOE-landers.

¹⁸ Het gaat bij ‘kennismigranten’ of ‘kenniswerkers’ om personen met specifieke kennis of vaardigheden voor de Nederlandse arbeidsmarkt. De IND behandelt aanvragen voor verblijf van kennismigranten in Nederland. Er zijn verschillende regelingen voor kennismigranten die in Nederland komen werken en wonen. De nationale kennismigrantenregeling wordt het meest gebruikt. Kenniswerkers zijn dan arbeidsmigranten die op basis van één van de kenniswerkvergunningen direct in de Nederlandse kenniseconomie gaan werken. Een kennismigrant is met andere woorden een immigrant die toestemming heeft om in Nederland te werken op grond van haar of zijn technische of wetenschappelijke kennis.

Uit landelijke CBS-cijfers komt naar voren dat in 2023 83% van de arbeidsmigranten vanuit niet-EU/EFTA-landen kennismigranten zijn en 17% arbeidsmigranten met motief ‘arbeid overig’. Voor EU/EFTA migranten is er alleen een onderscheid naar arbeid en studie dat het CBS afleidt uit registerinformatie. EU/EFTA migranten hoeven namelijk niet langs de IND en krijgen dus ook niet de code van kennismigrant.

¹⁹ In 2021 was dit in Haarlemmermeer 12,6 per 1000 inwoners. Het aandeel arbeidsmigranten van buiten de EU/EFTA is derhalve toegenomen.

Gemeenten waar naar verhouding de meeste arbeidsmigranten van buiten de EU/EFTA woonden in 2021 zijn Amstelveen (57 per duizend inwoners), Eindhoven (28 per duizend inwoners) en Amsterdam (23 per duizend inwoners).

Daarnaast is er een groep arbeidsmigranten die in Haarlemmermeer werkt, maar niet in deze gemeente woont. De vraag naar het aantal migranten dat in Haarlemmermeer werkt, beantwoorden we op basis van eerdere onderzoeken (Steegman en Tilburgs, 2021; Companen, 2021).

Hieruit komt naar voren dat (in 2021) circa 17.400 arbeidsmigranten in Haarlemmermeer werken, waarvan 3.730 ook in de gemeente wonen²⁰. De meeste arbeidsmigranten wonen in Hoofddorp (1.870) en Nieuw Vennep (660). Daarnaast wonen er arbeidsmigranten in Badhoevedorp (395), in Zwanenburg (190) en Rijsenhout (180) (Steegman en Tilburgs, 2021).

Beperkt zicht op vormen van arbeidsmigratie

De gepresenteerde data over arbeidsmigratie geven een beeld van de migranten die bij de gemeente zijn ingeschreven en van wie het migratiemotief (i.c. arbeid als migratiemotief) bekend is. Dit beeld over arbeidsmigratie is echter niet compleet aangezien kort(er) verblijvende arbeidsmigranten niet altijd in het BRP-bestand van de gemeente zijn opgenomen. Een registratie/inschrijving bij de gemeente is namelijk niet verplicht bij een verblijfsduur van minder dan 4 maanden; bij een korter verblijf kunnen ze zich inschrijven bij een RNI-loket (Registratie Niet-Ingezetenen)²¹. Aangezien niet iedere arbeidsmigrant is ingeschreven, blijft een deel van de arbeidsmigratie onzichtbaar (zie verder paragraaf 4.1).

Een tweede beperking in de registratie van arbeidsmigranten is dat de werklocatie van arbeidsmigranten niet overeen kan komen met de werkgemeente wanneer zij via uitzendbureaus tijdelijk bij een of meerdere werkgevers worden uitgezonden. Dit levert een vertekend beeld op van het aantal arbeidsmigranten (met name niet-kennismigranten) per werkgemeente²².

2.4 Conclusie

De analyse van landelijke data over migratie in Haarlemmermeer over de afgelopen jaren leidt tot enkele samenvattende conclusies. Ze geven antwoord op de vraag naar de meest relevante feiten, cijfers en ontwikkelingen over asielmigranten, arbeidsmigranten, gezinsmigranten en studiemigranten die in Haarlemmermeer als ingezetene zijn geregistreerd:

- het aandeel migranten dat in 2023 als ingezetene van Haarlemmermeer is geregistreerd, bedraagt 11,4 procent (18.480 migranten). Dit aandeel is in de afgelopen 10 jaar ruim verdubbeld;
- het grootste deel van de migratie omvat gezinsmigratie (43 procent), gevolgd door arbeidsmigratie (22 procent), asielmigratie (14 procent) en studiemigratie (5 procent);
- vooral het aandeel asielmigratie en arbeidsmigratie is in voorgaande jaren gestegen;

²⁰ Dit cijfer betreft internationale kenniswerkers en migranten met 'arbeid overig'.

²¹ Inschrijven in de RNI is niet verplicht, maar als een arbeidsmigrant een BSN nodig heeft, is het wel nodig dat men zich inschrijft. Daarvoor kunnen ze terecht bij een van de 19 RNI-loketten (19 gemeenten hebben een dergelijk loket). De RNI is een onderdeel van de Basisregistratie Personen (BRP).

²² Zo is volgens het Decisio-rapport in Haarlemmermeer een grote uitzender gevestigd, bij/via wie bijna 2.000 arbeidsmigranten werkzaam zijn die voor een deel buiten Haarlemmermeer en ook buiten de Greenport Aalsmeer werkzaam zijn (Steegman en Tilburgs, 2021).

- asielmigratie komt met name voor bij migranten uit landen als Afghanistan, voormalig Joegoslavië, Iran, Irak, Somalië, Syrië, Angola en Eritrea;
- gezinsmigratie is vooral een motief voor migranten met de Turkse, Marokkaanse en Surinaamse nationaliteit;
- arbeidsmigranten komen voor bijna een vijfde deel uit een van de MOE-landen; daarnaast is de groep arbeidsmigranten sterk gemêleerd en afkomstig uit een groot aantal andere landen. Het beeld over arbeidsmigratie in de gemeente is echter niet compleet aangezien kort(er) verblijvende arbeidsmigranten niet standaard in het BRP-bestand van de gemeente zijn opgenomen; dit leidt tot een onderschatting van het aantal arbeidsmigranten;
- tweederde deel van de arbeidsmigranten in Haarlemmermeer is afkomstig uit niet EU/EFTA- landen; dit zijn voornamelijk kennismigranten en voor een kleiner deel arbeidsmigranten met het migratiemotief 'arbeid overig';
- studiemigratie is een motief bij een kleine groep migranten die vooral afkomstig is uit landen binnen de Europese Unie en uit MOE-landen;
- in een vergelijking met Nederland is het aandeel migranten in Haarlemmermeer hoger dan het landelijk gemiddelde;
- de verdeling binnen de groep migranten naar migratiemotief komt nagenoeg overeen met enkele omringende gemeenten (Aalsmeer, Haarlem en Zaanstad);
- de toename in het aandeel migranten in de afgelopen tien jaar is in Haarlemmermeer hoger dan in omringende gemeenten en in Nederland.

3 Asielmigratie in Haarlemmermeer

3.1 Asielmigratie en opvang

Asielmigratie

Asielmigratie komt voor als mensen op zoek zijn naar een veilige plek wanneer ze in hun eigen land voor oorlogsgeweld of vormen van vervolging moeten vluchten. Een asielzoeker is iemand op de vlucht die bescherming zoekt, maar wiens beroep op een vluchtelingenstatus nog niet is bepaald (door de IND).

Een asielzoeker wordt statushouder (ook wel asielstatushouder of vergunninghouder genoemd) op het moment dat hij of zij van de IND een vergunning heeft gekregen om in Nederland te mogen blijven (in het volgende hoofdstuk bespreken we het beleid inzake statushouders en gezinsmigranten in Haarlemmermeer).

Voor de meeste vluchtelingen begint hun verblijf in Nederland in een opvanglocatie. In principe gebeurt dat eerst in Ter Apel en later in een asielzoekerscentrum (azc). Door tekorten in opvangcapaciteit in Ter Apel en reguliere opvanglocaties, wordt ook steeds meer een beroep gedaan op opties met een kortere duur, zoals de Tijdelijke Gemeentelijke Opvang (TGO) en (crisis)noodopvang (beheerd door het COA).

Wettelijke basis asielopvang

Asielzoekers van buiten de Europese Unie hebben in Nederland recht op opvang: onderdak, begeleiding, noodzakelijke middelen voor levensonderhoud en toegang tot medische zorg. De Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers vormt de wettelijke basis voor de opvang van asielzoekers. Het COA als organisatie bestaat sinds de ingang van deze wet in 1994.

Het Rijk is verantwoordelijk voor het opvangen van asielzoekers en het COA voert dit uit in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Voor de lokale overheden was er tot 2024 nog geen wettelijke taak om de opvang van asielzoekers door het COA in gemeenten mogelijk te maken. Daardoor was het COA afhankelijk van de bereidwilligheid van gemeenten bij het realiseren van asielopvang. De gemeente Haarlemmermeer heeft hier in voorgaande jaren vrijwillig aan meegewerkt.

Sinds 1 februari 2024 is de 'Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen' - de Spreidingswet - van kracht. Deze wet geeft gemeenten de wettelijke taak om asielopvangvoorzieningen te bieden, waarbij een verdeelsleutel moet leiden tot een evenwichtige(re) spreiding van asielzoekers over het land. De grootste verandering die met de Spreidingswet is doorgevoerd, is dat alle gemeenten een wettelijke taak hebben in het opvangen van asielzoekers.

In het coalitieakkoord en regeerprogramma van het (nu demissionaire) kabinet-Schoof is aangegeven dat het kabinet het aantal asielzoekers wil verminderen door de invoering van een aantal wetten en maatregelen, waaronder het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelen.

Ook is er het voornemen van het kabinet om de Spreidingswet weer in te trekken. Dat is aangekondigd in het Hoofdlijnenakkoord. Om de druk op de asielketen te verminderen zijn er door de (voormalige) minister van Asiel en Migratie, naast het realiseren van grote en kleine opvanglocaties, tevens ondersteunende maatregelen voorgesteld, zoals de realisatie van doorstroomlocaties en alternatieve huisvesting voor statushouders zodat er meer ruimte ontstaat voor de opvang van asielzoekers op de azc's.

Naast deze maatregelen is begin 2025 door de (demissionaire) minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening een wetsvoorstel ingediend dat er op gericht is "een gelijk speelveld tussen statushouders en andere mensen die een sociale huurwoning zoeken" te creëren (Wetsvoorstel nieuwe regels inzake huisvesting vergunninghouders). Volgens het wetsvoorstel mogen gemeenten statushouders geen voorrang meer geven op een sociale huurwoning op de grond dat ze statushouder zijn. Deze maatregel, ook voortvloeiend uit afspraken uit het regeerprogramma, zal naar verwachting invloed hebben op de doorstroom van statushouders naar reguliere woningen in de gemeente en aldus ook op de bezetting van opvanglocaties door asielzoekers en statushouders. Ook heeft dit invloed op de invulling van de wettelijke taak van gemeenten om statushouders te huisvesten aangezien de mogelijkheden om een woning toe te wijzen, worden verminderd.

Financiële regelingen asielopvang voor gemeenten

Gemeenten met een asielopvang hebben recht op verschillende financiële vergoedingen. De uitkering van die vergoedingen loopt via het COA.

De financiële regelingen voor gemeenten met een opvang voor asielzoekers zijn vastgelegd in het Faciliteitenbesluit opvangcentra. Het ministerie van BZK stelt jaarlijks de normbedragen vast voor de vergoedingen ervan. Het COA verzoekt gemeenten elk jaar om een opgave van het aantal asielzoekers dat op 1 januari van dat jaar op het adres van de COA-opvang staat ingeschreven in de Basisregistratie personen (BRP). Op basis van die opgaven berekent het COA de bijdrage voor dat jaar. De gemeente ontvangt een toekenningsbrief van het COA. De betaling verloopt via een decentralisatie-uitkering van het ministerie van BZK.

Voor gemeenten waarmee het COA een bestuursovereenkomst heeft voor een azc, of een overeenkomst voor een andere, aanvullende opvanglocatie zoals hotels en pensions, bestaan financiële vergoedingen voor capaciteitsplaatsen, wooneenheden, (vrijwilligers)werkgroepen en voor voorlichtingskosten. Ook is er een budget beschikbaar voor huisvestingskosten van het basisonderwijs aan asielzoekerskinderen.

3.2 Opvang asielzoekers Haarlemmermeer

Opvanglocaties Haarlemmermeer

De gemeente Haarlemmermeer is via het COA betrokken bij de opvang van asielzoekers in de gemeente.

Een grootschalige opvang is in 2022 gestart in het van der Valkhotel aan de Rijksweg A4 in Hoofddorp waar het COA maximaal 450 asielzoekers opvangt. Dit is op dit moment een tijdelijke noodopvang²³. Een tweede locatie voor de opvang van asielzoekers en statushouders bevindt zich sinds maart 2023 in het voormalig Crowne Plaza Hotel aan de Planeetbaan in Hoofddorp. In de huidige bestuursovereenkomst tussen gemeente en COA is afgesproken dat deze opvang tot maart 2028 loopt. Op deze locatie vangt het COA maximaal 526 asielzoekers op tot maart 2028. Een derde, tijdelijke, opvanglocatie van het COA bevindt zich op de Melbournestraat in Lijnden waar 200 plekken zijn.

De huidige capaciteit aan opvangplekken over de drie locaties in Haarlemmermeer is:

- Planeetbaan	526
- Rijksweg A4	430
- Melbournestraat Lijnden	200
Totaal Haarlemmermeer	1156

De tijdelijke huurcontracten voor de COA-locaties van der Valkhotel A4 en Lijnden worden in de huidige praktijk iedere keer met enkele maanden verlengd. Deze aanpak vloeit voort uit de wens van het Rijk om de dure noodopvang af te schalen²⁴.

Invloed Spreidingswet op gewenste opvangcapaciteit

Op 1 februari 2024 is de Spreidingswet aangenomen en dat betekende dat een herijking nodig was op de bestaande verdeling van opvanglocaties in de betreffende gemeenten in de regio. Het bestaande verdelingsplan voor de regio Kennemerland (waar Haarlemmermeer onderdeel van uitmaakt) was in juli 2023 vastgesteld door de betrokken gemeentelijke colleges (met uitzondering van de gemeente Zandvoort). In dit plan ging men uit van een asielopvang van 2.043 plekken in 8 gemeenten, in de aangepaste verdeling gaat men uit van 3.253 plekken in deze gemeenten. Dit vraagt om extra opvangplekken die voor het overgrote deel duurzaam zullen zijn (beschikbaarheid minimaal 5 jaar), met een flexibele schil van (crisis)noodopvangplekken²⁵.

²³ <https://www.coa.nl/nl/locatie/haarlemmermeer-hoofddorp-rijksweg-a4>

²⁴ Het geld voor de opvang van asielzoekers komt uit de begroting van het ministerie van Asiel en Migratie (AenM). Ook het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) betaalt een deel van de opvang.

²⁵ Zie ook: <https://haarlemmermeergemeente.nl/informeer-online/aanpassing-regioplan-opvang-asielzoekers-vastgesteld>

Met de inwerkingtreding van de Spreidingswet is de gemeentelijke opgave van Haarlemmermeer voor het opvangen van asielzoekers gewijzigd van 607 naar 1015 plekken, waarvan 50 plekken voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv'ers).²⁶

Het voornemen van het (demissionaire) kabinet-Schoof om de Spreidingswet weer in te trekken, zoals aangekondigd in het Hoofdlijnenakkoord in mei 2024, zal de beleidsruimte van de gemeente(n) wat betreft de opvang van asielzoekers naar verwachting gaan vergroten.

Met de komst van het kabinet Schoof (juli 2024) is er onzekerheid ontstaan over de toekomst van de Spreidingswet. De acht gemeenten in de regio Kennemerland hebben in dit kader aangegeven gezamenlijk vast te houden aan de opvangopgave en de manier waarop gemeenten deze invullen. De gemeenten gaan volgens het regionaal plan voor 2025-2026 los van de Spreidingswet uit van "blijvende solidariteit, het nemen van maatschappelijke verantwoordelijkheid en continuering van onze inzet zolang de opgave verantwoord ingevuld kan worden en de kosten door het Rijk (het COA) gedragen worden conform de wet".²⁷

Samenstelling asielpopulatie

De populatie in de COA-locaties in Haarlemmermeer bestaat voor het merendeel uit vluchtelingen uit Syrië, Turkije, Iran, Jemen, Somalië en Eritrea; ook zijn er vluchtelingen uit onder meer Nigeria en Zimbabwe. De populatie in de opvanglocaties in Haarlemmermeer omvat zowel asielzoekers als statushouders, waarbij de populatie asielzoekers het grootst is (op het azc Planeetbaan is 83% asielzoeker en 17% statushouder, op de locatie Rijksweg A4 is 91% asielzoeker en 9% statushouder en op de locatie Lijnden is 93% asielzoeker en 7% statushouder)²⁸.

In de 'Bestuursovereenkomst inzake de vestiging van een opvanglocatie' met de lokale overheid geeft het COA aan dat zij zal zorgdragen voor een evenwichtige samenstelling van de populatie asielzoekers op de locatie voor wat betreft herkomst, geslacht, leeftijd en gezinssituatie. De gemeente Haarlemmermeer zelf heeft geen zicht op de samenstelling van de asielpopulatie op de COA-opvanglocaties binnen de gemeente, naar nationaliteit, leeftijd of andere

²⁶ De verdeling van opvangplekken over gemeenten in Nederland gebeurt op basis van het aantal inwoners en de sociaaleconomische statusscore, rekening houdend met financiële welvaart, het opleidingsniveau en het recente arbeidsverleden van huishoudens van gemeenten. Zie voor de verdeling van opvangplekken naar gemeenten in 2024: Ministerie van Justitie en Veiligheid (2024). Capaciteitsraming, provinciale opvangopgave en indicatieve verdeling per gemeente 2024, 31 januari 2024, Staatscourant Nr. 5191969. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2024-3320.pdf>.

De negen gemeenten in de regio Kennemerland hebben maart 2024 een conceptplan 'Regionaal plan opvang asielzoekers' gepresenteerd. Het plan beschrijft 14 mogelijke locaties om in totaal 2.108 asielzoekers op te vangen. Het college heeft het concept-regionaal plan vastgesteld op 23 april 2024 en ter informatie naar de gemeenteraad gestuurd. De raad heeft in 2022 al besloten over de duurzame locatie Planeetbaan; de andere locaties zijn tijdelijke locaties. Voor de jaren 2025 en 2026 is een definitief Regionaal plan opvang asielzoekers Kennemerland opgesteld.

²⁷ https://www.noord-holland.nl/bestanden/pdf/Bouwen_Wonen/Bijlage%203.%20Regioplan%20asielopvang%20Kennemerland.pdf#:~:text=Op%201%20februari%202024%20is,de%20Commissaris%20van%20de%20Koning.

²⁸ In mei 2025 is de populatie op locatie Planeetbaan 447 bewoners totaal, waarvan 74 vergunninghouders, locatie Rijksweg A4 439 bewoners waarvan 41 vergunninghouders en locatie Lijnden 197 totaal, waarvan 14 vergunninghouders (in totaal 129 vergunninghouders op drie COA-locaties).

persoonsskenmerken. Deze samenstelling verandert continu en de gemeente geeft aan het ook niet noodzakelijk te achten om hiervan op de hoogte te zijn. Het COA besluit wie er in welke opvang geplaatst wordt en er is een regelmatige in- en uitstroom van asielzoekers.

Pas na het verkrijgen van een verblijfsstatus komen asielzoekers die statushouder zijn geworden onder de beleidsverantwoordelijkheid van een gemeente. Asielzoekers die een verblijfsvergunning krijgen worden gekoppeld aan een gemeente en deze gemeente is vervolgens verantwoordelijk voor huisvesting. Wanneer een statushouder gehuisvest is, is de gemeente waarin zij gehuisvest zijn verantwoordelijk. Sommige statushouders die in opvanglocaties in Haarlemmermeer verblijven, zijn gekoppeld aan andere gemeenten. Zij vallen onder het COA tot zij door hun gemeente gehuisvest zijn; de gemeente Haarlemmermeer is voor hen niet beleidsverantwoordelijk.

3.3 Organisatie en beleid asiel gemeente Haarlemmermeer

Gemeentelijke organisatie asiel

In januari 2023 is binnen de gemeentelijke organisatie een programmateam Asiel en Oekraïne opgezet. Dit programmateam opereerde onder de verantwoordelijkheid van de teamleiding van de cluster Samenleving, Sport en Cultuur (SSC) en cluster Veiligheid. Er was vóór 2023 geen (aparte) afdeling of team Asiel binnen de gemeente.

Het (gezamenlijk) programmateam is in juli 2024 ontbonden, waarbij de verantwoordelijkheden zijn gesplitst: het team Asiel is overgaan naar het cluster SSC en de aandacht voor de opvang van Oekraïense ontheemden is bij het cluster Veiligheid gebleven.

Het (sub)team Asiel (3,8 fte), als onderdeel van het bredere team Wonen en Asielopgaaf, houdt zich bezig met de opvang van asielzoekers, de huisvesting statushouders, integratie van asielzoekers en statushouders, en nieuwkomersonderwijs.

Gemeentelijk beleid asiel

De opvang van asielzoekers in Haarlemmermeer wordt voornamelijk uitgevoerd op basis van landelijk beleid, landelijke wet- en regelgeving en regionale afspraken. De gemeente heeft geen zelfstandig beleidskader voor asiel ontwikkeld en er is over de periode 2021-2024 geen documentatie waarin een gemeentelijke visie op asielbeleid inhoudelijk is verwoord. Ook is er geen beleidskader of beleidsagenda waarin asiel binnen de bredere context van integratie nader wordt belicht.

Op dit moment is voor de lokale overheid de Spreidingswet van belang in het kader van de opvang van asielzoekers. De gemeente Haarlemmermeer heeft de bestaande taakstelling hieromtrent tot nu toe volledig ingevuld. Met de drie locaties die momenteel beschikbaar zijn, kan de gemeente aan de eisen voor voldoende plekken voldoen. De uitdaging is dat meer duurzame plekken worden gerealiseerd voor de opvang van asielzoekers, waarbij wordt uitgegaan van opvangplekken die tenminste vijf jaar door het COA kunnen worden gebruikt. Op dit moment

gaat het veelal om flexibele plekken die in geval van nood kunnen worden aangewend. De gemeente dient in dit kader de komende jaren een transitie te verwezenlijken naar blijvende opvangplekken.

3.4 Aandachtspunten asielmigranten en gemeentelijk beleid

Ofschoon een belangrijk deel van het beleid inzake asiel landelijk wordt bepaald en in de opvang sprake is van een centraal geregelde structuur door het COA, zijn er aandachtspunten die voor het beleid van de gemeente van belang zijn of worden.

We bespreken hier de huidige inzet en de beleidsraakvlakken van de gemeente op het terrein van opvang, onderwijs, arbeid, zorg en veiligheid in het licht van de asielopvang in Haarlemmermeer. Daarmee krijgen we zicht op de vraag welke beleidsruimte de gemeente bij asielmigratie heeft, welk beleid de gemeente hierbij voert en in hoeverre de gemeente op dit moment binnen dit onderwerp geen beleid voert.

1. Asiel en opvang

In de gemeente Haarlemmermeer zijn er twee locaties voor de (nood)opvang van asielzoekers waarvoor het COA huurovereenkomsten met particuliere partijen (hotels) heeft afgesloten en van een van de locaties (een voormalig hotel) is de gemeente zelf eigenaar. In de opvangtaak richting asielzoekers ligt, zoals gezegd, de verantwoordelijkheid (volledig) bij het COA.

De noodopvang van asielzoekers in de hotels heeft, naast de relatief hoge kosten voor het Rijk voor deze vorm van opvang, het inhoudelijke nadeel dat de zelfredzaamheid van asielzoekers niet wordt gestimuleerd aangezien het voor de bewoners bijvoorbeeld niet mogelijk is om zelf te koken en boodschappen te doen.

De gemeente en het COA zoeken gezamenlijk naar geschikte locaties voor de opvang van asielzoekers. Het beoordelen van het maatschappelijk draagvlak voor de opvang van asielzoekers op een bepaalde locatie door de gemeente is een van de aspecten die in de gemeentelijke besluitvorming een rol spelen.

Enerzijds wordt in dit kader door partijen gewezen op de mogelijke maatschappelijke meerwaarde van de aanwezigheid van een COA-locatie voor de gemeente, voor ondernemers, vrijwilligers en voor de betreffende wijk, anderzijds zijn er mogelijke bezwaren die door bewoners vanuit de omgeving worden geuit. De huidige opvanglocaties liggen onder meer aan een Rijksweg en aan een spoorlijn en op afstand van een woonwijk. De integratie van de azc's met de wijken en bevolking is in dit kader niet groot. De gemeente Haarlemmermeer heeft in voorgaande jaren een klankbordgroep opgezet met inwoners en ondernemers uit de omgeving van de locatie op de Planeetbaan om hen te betrekken bij de opvanglocatie. Deze groep is in een beginperiode actief geweest maar inmiddels is er geen noodzaak en behoefte meer om samen te komen.

Een van de knelpunten die binnen een van de opvanglocaties in Haarlemmermeer speelde, was dat naast de opvang van asielzoekers, vanwege het gebrek aan doorstroom van statushouders naar reguliere huisvesting, ook statushouders werden opgevangen vanuit de Hotel- en accommodatieregeling (HAR). Het ging om een 'Besluit tijdelijk onderdak in hotels en andere accommodaties' om statushouders woonruimte te bieden, in dit geval op de vijfde verdieping van de COA-locatie op de Planeetbaan.

In de Bestuursovereenkomst met het COA (maart 2023) is door de gemeente aangegeven dat zij een deel van de ruimte van de locatie op de Planeetbaan wilde reserveren voor het realiseren van de wettelijke verplichting voor het opvangen van andere, 'bijzondere doelgroepen' (statushouders, spoedzoekers, studenten en jongeren). Daarmee was het oorspronkelijk de bedoeling dat de 5e en later ook de 4e verdieping zouden worden gebruikt voor huisvesting van andere doelgroepen, zoals studenten, spoedzoekers, en andere doelgroepen. Na onderzoek bleek dit niet echter mogelijk te zijn vanwege verschillende redenen, waaronder de Huisvestingswet²⁹.

In het voorjaar 2025 is vervolgens in overleg met het COA besloten dat de locatie op de Planeetbaan vanaf zomer 2025 volledig voor de doelgroepen van het COA (en niet meer voor andere bijzondere doelgroepen) beschikbaar zou komen. Het COA huurt nu de gehele locatie van de gemeente.

Voor de gemeente heeft de Spreidingswet tot gevolg dat men in de asielopvang, samen met het COA, beleid zal dienen te voeren waarin extra opvangplekken worden gecreëerd die vooral duurzaam dienen te zijn. Daarnaast zal op basis van regionale afspraken een flexibele schil van (crisis)noodopvangplekken dienen te worden gerealiseerd. In het beleid kan bovendien het stimuleren van de doorstroom van asielstatushouders naar reguliere woningen een oplossing bieden voor de druk op de asielopvang.

2. Asiel en onderwijs

Het COA en de gemeente werken samen op het gebied van onderwijs voor kinderen van asielzoekers. Er zijn momenteel gesprekken opgestart om te verkennen welke mogelijkheden er zijn op het MBO om een onderwijsvoorziening in te richten voor meerderjarige asielzoekers (jongvolwassenen zonder status).

Minderjarige asielzoekers moeten binnen drie maanden na aankomst in Nederland naar school. Zodra zij geplaatst worden op een locatie schrijft het COA hen, via het Onderwijsmeldpunt nieuwkomers onderwijs, in bij taalklassen: voor het basisonderwijs is dat de ITK (internationale taalklas) en voor het voortgezet onderwijs is dat de ISK (internationale schakelklas). Hier krijgen de kinderen één of twee jaar taallessen.

De gemeente is bij het onderwijs van leerplichtige kinderen van asielzoekers betrokken door onder andere de extra inzet in nieuwkomersonderwijs; de beleidsadviseur zorgt voor afstemming met het COA en de onderwijsinstellingen over de instroom van kinderen. Er worden extra subsidies verleend voor verschillende activiteiten zoals nazorg bij doorstroom naar regulier

²⁹ Zie ook: Raadsvoorstel Tijdelijke exploitatie Planeetbaan 2 Hoofddorp; nummer 11634810, februari 2025.

onderwijs. Er zijn perioden geweest waarin sprake is geweest van een grote toestroom van nieuwkomers, waaronder asielzoekers, waardoor het niet mogelijk was om alle kinderen in een reguliere taalklas te plaatsen. De instroom was dusdanig groot dat er onvoldoende ruimtelijke en personele capaciteit was voor het onderwijs aan nieuwkomers. Dit heeft geleid tot een advies voor een nieuwe aanpak voor dit type onderwijs. Om het capaciteitstekort in ruimte op te vangen zijn er noodlokalen geplaatst bij twee bestaande schoollocaties. Inmiddels is de ISK deels verhuisd naar de nieuwe school, Avantis College in Hoofddorp. Omdat de aantallen nieuwkomers voor de ISK nog steeds groter is dan de geraamde capaciteit op de nieuwe school (ongeveer 100 leerlingen), is de tijdelijke locatie van de ISK nog steeds in gebruik. Om stabiliteit en regelmaat te behouden voor kinderen van asielzoekers is het ongewenst dat kinderen verhuisbewegingen maken tussen (nood)opvanglocaties. Hierdoor kan het risico op onderwijsachterstanden toenemen.

3. Asiel en arbeid

Vluchtelingen die in Nederland in de asielprocedure zitten, en derhalve nog geen verblijfsvergunning hebben, mogen zes maanden na de aanvraag voor asiel aan het werk. Asielzoekers mogen sinds eind 2023 ook langer dan 24 weken per jaar werken.³⁰ Aangezien een groot deel van de asielzoekers uiteindelijk een status ontvangt³¹ en dan als vergunninghouder onder de verantwoordelijkheid van een gemeente valt, is er een maatschappelijk belang om hen zo snel mogelijk aan het werk te krijgen³². Als een statushouder geen werk heeft, heeft hij/zij recht op een bijstandsuitkering van de gemeente. Naast het financiële belang van arbeid, ondersteunt een baan ook het inburgeringsproces van vluchtelingen: men leert via het werk de taal sneller als ook de omgangsregels in Nederland.

De gemeente Haarlemmermeer heeft in 2023-2024 een pilot uitgevoerd waarin het toeleiden van asielzoekers naar werk centraal stond. Het Werkgeversservicepunt (WSP) binnen het team Werk heeft vanuit de gemeente, samen met het COA en met werkgevers uit de omgeving, uitvoering gegeven aan deze pilot. De gemeentelijke pilot is na 1 november 2024 niet meer verlengd.

³⁰ De Raad van State gaf in november 2023 aan dat de bestaande 24-weken-beperking in strijd was met Europese regels en niet meer mocht worden toegepast.

³¹ Het percentage asielzoekers dat statushouder (vergunninghouder) wordt wisselt per jaar, ook naar omvang instroom, nationaliteit en is mede afhankelijk van meerdere factoren waaronder de werkvoorraad bij de IND per jaar. Van alle asielzoekers die tussen 2014 en 2022 in de asielopvang van het COA zijn ingestroomd, heeft gemiddeld 76 procent na twaalf maanden een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd (Bron: CBS, 2025. Asiel en integratie 2025. Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders).

³² Op het moment dat een asielzoeker een verblijfsvergunning krijgt, is de COA als regievoerder verantwoordelijk voor de koppeling van deze persoon aan een gemeente. De koppeling wordt gemaakt op basis van verschillende factoren, waaronder de taakstelling van gemeenten, verdeling over regio's en de kans op succesvolle participatie. Ook belangen van de statushouder, zoals de aanwezigheid in een bepaalde gemeente van een eerstegraads familielid, arbeid en onderwijs/studie of medische noodzaak (harde criteria) en opleidingsachtergrond, werkervaring, sociaal netwerk en ambities (zachte criteria) spelen een rol. De gemeente waar de voormalige asielzoeker woonde, is derhalve niet per definitie ook de gemeente waar de (kersverse) statushouder gaat wonen. Het is niet bekend hoeveel procent van de (nieuwe) statushouders in de gemeente blijft wonen waar ze ook in een azc zaten.

Gezien het belang dat aan het thema ‘asiel en werk’ op basis van landelijk beleid en lokale praktijk kan worden toegekend, is hier in een verdiepfingsfase van het rekenkameronderzoek specifiek aandacht aan besteed (zie deel 2 van deze rapportage).

4. Asiel en gezondheidszorg

Asielzoekers hebben recht op opvang en op toegang tot medische zorg. Het COA is verantwoordelijk voor de organisatie en de financiering van die toegang. Het COA is daarmee in eerste instantie verantwoordelijk voor het faciliteren van de gezondheidszorg voor asielmigranten op een COA-locatie. Voor de opvanglocaties is in principe zorgpersoneel, waaronder huisartsen, beschikbaar. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) houdt toezicht op de kwaliteit van de medische zorg op de azc’s.

Sinds 1 januari 2019 zijn voor de minderjarige asielzoekers gemeenten verantwoordelijk voor het regelen van jeugdhulp en jeugd-ggz voor kinderen op een locatie van het COA. De GGD en jeugdgezondheidszorginstellingen zijn verantwoordelijk voor de preventieve zorg voor vluchtelingen tussen 0 en 19 jaar. Deze kinderen en jongeren hebben, door onder andere hun vluchtverleden, vaak een groter gezondheidsrisico dan andere kinderen en jongeren³³. Ofschoon uit landelijk onderzoek naar voren komt dat er binnen de opvang nu meer aandacht is voor de hygiëne, de medische intake en toegang tot jeugdgezondheidszorg, zijn er nog steeds grote zorgen over de gezondheidssituatie van asielzoekers, met name van kinderen, in de noodopvanglocaties. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) concludeert dat de situatie van kinderen in de opvangketen nog steeds te vaak ernstige risico’s geeft en hun gezonde en veilige ontwikkeling belemmert³⁴.

Ook de volwassenen met een asielachtergrond lopen meer risico op gezondheidsklachten, mogelijk als gevolg van geweld en traumatische ervaringen. De specifieke zorg hiervoor is niet voorhanden op een azc maar dient veelal extern te worden aangevraagd³⁵. Het langere verblijf op tijdelijke (nood)opvanglocaties en de doorplaatsingen naar andere azc’s vergroten het risico op gezondheidsschade voor kwetsbare bewoners in de asielopvang.

5. Asiel en veiligheid

Voor de veiligheid binnen de opvanglocatie is eerste instantie het COA verantwoordelijk. Het personeel in de opvang is getraind om mogelijke spanningen onder asielzoekers te voorkomen. Het COA zorgt dat een opvangplek veilig is voor de bewoners en iedere asielzoeker ondertekent daarvoor de huisregels van het COA en krijgt voorlichting. Bij ongewenst gedrag spreken

³³ Gemeenten worden gecompenseerd voor kosten die gemaakt worden voor jeugdzorg. Voor jeugdzorg is jaarlijks decentraal een bedrag van €5,1 miljoen beschikbaar voor jeugdhulp aan kinderen op COA locaties, dat verdeeld wordt over gemeenten, gebaseerd op het gemiddelde aantal minderjarige asielzoekers in hun gemeente (op locatie). Deze regelingen zijn niet per definitie dekkend, maar kan als compensatie worden beschouwd.

³⁴ Zie Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), Uitkomsten toezicht asielopvang 2024. Het risico op blijvende gezondheidsschade vereist nu verbetering voor de meest kwetsbare asielzoekers, februari 2025.

³⁵ <https://www.pharos.nl/thema/gezondheid-en-migranten/>

medewerkers van het COA de bewoners aan; het COA kan ook straf opleggen (zoals een geldboete, overplaatsing of in het uiterste geval beëindiging van opvang).

De gemeente heeft een verantwoordelijkheid voor de veiligheid in de openbare ruimte rondom asiellocaties. Daartoe is een veiligheidsoverleg tussen verschillende organisaties (gemeente, COA, politie) ingesteld. In dit overleg zijn geen incidenten rondom de azc's gemeld.

4 Statushouders en gezinsmigranten Haarlemmermeer

4.1 Statushouders en gezinsmigranten

Van asielzoeker naar statushouder

Asielzoekers worden statushouders (ook wel asielstatushouders of vergunninghouders genoemd) op het moment dat ze via de IND een verblijfsvergunning krijgen (dit is een tijdelijke verblijfsvergunning voor meestal vijf jaar). De eerste vijf jaar kan de asielvergunning van een statushouder worden ingetrokken als de situatie in het land van herkomst verbetert. Als de statushouder een aanvraag doet voor een vergunning voor onbepaalde tijd en deze aanvraag wordt ingewilligd, krijgt men een vergunning voor onbepaalde tijd.³⁶

Gezinsmigratie

Gezinsmigratie kan verschillende vormen omvatten, namelijk het herenigen van een gezin, het meemigreren van gezinsleden en het vormen van een gezin³⁷.

Onder gezinshereniging wordt de vestiging in Nederland verstaan van personen uit gezinnen die al vóór de immigratie bestonden, waarbij één of meer gezinsleden bij gezinsleden gaan wonen die eerder naar Nederland zijn gekomen³⁸. Gezinshereniging volgt vaak op asielmigratie of arbeidsmigratie wanneer een verblijfsvergunning is toegekend. Meemigrerende gezinsleden zijn gezinsleden, zoals van een arbeidsmigrant, die in hetzelfde jaar als de arbeidsmigrant immigreren. Gezinsvorming betreft de vestiging in Nederland van personen die hier komen om te trouwen, een partnerschap af te sluiten, of te gaan samenwonen met een al in Nederland wonende partner, met wie betrokkene nooit eerder heeft samengewoond³⁹.

Na het krijgen van een verblijfsvergunning heeft een statushouder drie maanden de tijd om gezinshereniging aan te vragen. Hij of zij moet dan aan verschillende voorwaarden voldoen. Zo is gezinshereniging in de basis alleen voor geregistreerde partners of mensen die getrouwd zijn, en voor minderjarige kinderen.

³⁶ Het beleid van het (demissionaire) kabinet Schoof is op dit thema sterk in beweging; zo zijn onder meer voorstellen gedaan om de tijdelijkheid van de vergunning te verkorten van vijf jaar naar drie jaar en om de asielvergunningen voor onbepaalde tijd af te schaffen. Ook zijn er op het migratiethema maatregelen voorgesteld voor een verbod op voorrang bij de huisvesting van statushouders, de intrekking van de Spreidingswet en het afschaffen van de huisvestingstaakstelling voor statushouders.

³⁷ Omschrijving gezinsmigratie van het CBS, 2025. <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2012/40/begrippenlijst-migratie-en-asiel/gezinsmigratie#:~:text=Gezinsmigratie%20omvat%20gezinshereniging%2C%20meemigrerende%20gezinsleden,eerder%20naar%20Nederland%20zijn%20gekomen>. Nareizigers horen niet bij de groep gezinsmigranten. Nareizigers zijn de partner, ouder of het (pleeg)kind van een asielstatushouder die bij hem/haar in Nederland wil komen wonen. De aanvraag voor gezinshereniging moet kort na het verkrijgen van de verblijfsvergunning worden ingediend. Nareizigers krijgen meestal een verblijfsvergunning asiel, die is afgeleid van de vergunning van de eerst gekomen statushouder. Nareizigers worden in het kader van de Wi2021 als 'asielstatushouder' beschouwd, want zij hebben dezelfde rechten en plichten.

³⁸ Hierbij kan het onder andere gaan om huwelijks(partners), minderjarige kinderen (niet gehuwd, geen geregistreerd partner) of ouders die bij hun kinderen gaan wonen.

³⁹ Bij stellen die zonder vader of moeder naar Nederland komen wordt één persoon als gezinsmigrant getypeerd en één persoon als arbeidsmigrant. Hierbij wordt de persoon die als eerste aan het werk gaat, getypeerd als arbeidsmigrant, de andere persoon als gezinsmigrant.

Beleid gemeente voor statushouders en gezinsmigranten

Bij statushouders en gezinsmigranten zijn in eerste instantie drie hoofdthema's aan te geven die mede vanwege de landelijke wetgeving van belang zijn voor het beleid van de gemeente:

- de huisvesting van statushouders;
gemeenten moeten volgens de wet- en regelgeving, i.c. de Huisvestingswet, zorgen voor passende woonruimte voor statushouders;
- de inburgering van statushouders en gezinsmigranten;
gemeenten voeren de Wet Inburgering 2021 uit om inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk te laten meedoen in Nederland. De wet is van toepassing op statushouders en gezinsmigranten, maar de taken die de gemeente onder deze wet heeft lopen uiteen voor deze doelgroepen;
- arbeid en toepassing van de Participatiewet;
Een statushouder mag in Nederland werken en heeft dezelfde rechten en plichten als een Nederlander op de arbeidsmarkt. De meeste statushouders zonder werk ontvangen een bijstandsuitkering van de gemeente en vallen onder de Participatiewet. De gemeente heeft vanuit de Participatiewet de taak om zoveel mogelijk mensen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden of te ondersteunen bij het werk. Daarin zijn ook duale trajecten van belang waarin het leren van de Nederlandse taal wordt gecombineerd met (toeleiding naar) participatie, zoals werk, stage of andere activiteiten. De Participatiewet biedt gemeenten de mogelijkheid om inburgeraars die een bijstandsuitkering ontvangen te ondersteunen bij hun re-integratie, wat duale trajecten mogelijk maakt.

We bespreken de gemeentelijke inzet op deze thema's in het volgende nader.

4.2 Huisvesting statushouders door gemeente

Regelgeving huisvesting statushouders

Gemeenten moeten volgens de wet- en regelgeving zorgen voor passende woonruimte voor statushouders. De Rijksoverheid bepaalt elk half jaar hoeveel statushouders gemeenten een plaats moeten geven om te wonen. Dit aantal staat in de taakstelling voor huisvesting statushouders. De verdeling over gemeenten hangt af van hoeveel mensen er in een gemeente wonen. Grotere gemeenten moeten meer statushouders woonruimte bieden dan kleinere gemeenten.

Gemeenten beslissen zelf wat voor soort woning ze aanbieden; het kan een zelfstandige (huur)woning zijn, een flexwoning of een gedeelde woning met meer mensen. Vaak wordt door gemeenten een beroep op sociale huurwoningen van woningcorporaties gedaan. Een statushouder mag ook zelf naar woonruimte zoeken.

Een gemeente bepaalt (tot op heden) zelf of mensen met een verblijfsvergunning recht hebben op voorrang bij een sociale huurwoning, hetgeen de gemeente regelt in een huisvestingsverordening. Ongeveer de helft van de gemeenten in Nederland heeft een regeling waarmee ze voorrang verlenen aan bepaalde groepen woningzoekenden, waaronder statushouders. De wettelijke verplichting om statushouders voorrang te geven is in 2017 vervallen. De gemeente Haarlemmermeer heeft in de Huisvestingsverordening opgenomen dat er voor statushouders de mogelijkheid is van directe bemiddeling⁴⁰. Dit is ook opgenomen in de Beleidsregel doorstroming vergunninghouders gemeente Haarlemmermeer 2023.

Het wetsvoorstel 'Nieuwe regels inzake huisvesting vergunninghouders' van de (demissionaire) minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, dat 17 februari 2025 in consultatie is gegaan, houdt in dat gemeenten niet langer via het toewijzen van sociale huurwoningen middels directe bemiddeling (al dan niet met urgentieverklaring) in de huisvestingsbehoefte van mensen met een asielstatus kunnen voorzien. Er wordt met andere woorden een verbod op voorrang voor statushouders voor huisvesting voorgesteld.

Taakstelling en invulling huisvesting statushouders Haarlemmermeer

De gemeente Haarlemmermeer heeft in 2023 in eerste instantie de taakstelling gekregen in totaal 453 statushouders te huisvesten. Deze taakstelling is eind 2023 naar beneden bijgesteld met 88 personen en werd derhalve voor 2023 365 personen. Dat was de hoogste taakstelling voor de gemeente sinds voorgaande jaren, in 2022 was de taakstelling 222 personen.⁴¹

De provincie Noord-Holland ziet er op toe dat gemeenten hun wettelijke taken op het gebied van de huisvesting van statushouders uitvoeren. Onder de huisvesting van statushouders vallen ook de alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv).

Net als in andere gemeenten heeft de gemeente Haarlemmermeer moeite om voor alle statushouders huisvesting te vinden. Een aantal statushouders is via de Hotel- en Accommodatieregeling (HAR) opgevangen op de 5^e verdieping van de COA-opvanglocatie op de Planeetbaan. De taakstelling voor de gemeente voor de huisvesting van statushouders bedroeg in 2024 in totaal 324 personen (exclusief een achterstand van 26 van het jaar 2023).

De taakstelling voor de eerste helft 2025 bedroeg in eerste instantie 161 statushouders (waaronder 30 amv'ers). Deze taakstelling is halverwege het eerste kwartaal verlaagd met 25 personen, waardoor deze voor de eerste helft 2025 136 personen is geworden.

⁴⁰ Huisvestingsverordening gemeente Haarlemmermeer 2022. Daarin staat dat: "In afwijking van het bepaalde in artikel 2.4.4, eerste lid, kan de woonruimte via directe bemiddeling worden aangeboden indien het betreft de huisvesting van woningzoekenden voor wie geldt dat het naar het oordeel van burgemeester en wethouders niet doelmatig is om hen via een aanbodinstrument naar woonruimte te laten zoeken. Dit betreft in ieder geval: a. vergunninghouders, mits de huisvesting dient voor de taakstelling van vergunninghouders als bedoeld in artikel 28 van de Huisvestingswet". Artikel 28 van de Huisvestingswet luidt: "Burgemeester en wethouders dragen zorg voor de voorziening in de huisvesting van vergunninghouders in de gemeente overeenkomstig de voor de gemeente geldende taakstelling".

⁴¹ <https://haarlemmermeergemeente.nl/informeer-online/nog-nooit-zo-veel-statushouders-gehuisvest#>

Dit aantal wijkt af van de registratie van het COA, dat 236 personen voor Haarlemmermeer heeft geregistreerd. Deze afwijking heeft te maken met een achterstand in 2021 en onderscheid in berekeningen tussen gemeente en COA. Zo is er een verschil in berekeningen van de HAR huisvestingen in 2021 en 2022.

Door achterstanden in plaatsingen in de voorgaande periode is de (resterende) totale taakstelling in 2025 248 personen.^{42 43}

4.3 Inburgering statushouders en gezinsmigranten

Inzet vanuit de Wet Inburgering 2021

De Wet Inburgering 2021 is op 1 januari 2022 in werking getreden en heeft betrekking op personen die vanaf 1 januari 2022 inburgeringsplichtig zijn. Nieuwkomers die voor 1 januari 2022 al inburgeringsplichtig waren, vallen meestal nog onder de Wet inburgering 2013. Dat betekent dat zij in principe zelf hun inburgering moeten regelen, maar gemeenten kunnen deze groep wel met persoonlijke begeleiding helpen.

Vanaf 1 januari 2022 is de lokale overheid verantwoordelijk voor het vernieuwde inburgeringsproces. Het college van B&W heeft hieraan voorafgaand in mei 2021 een raadsvoorstel ingediend voor de 'Aanpak implementatie nieuwe Wet inburgering'. De gemeente en de inburgeraar maken afspraken over hoe men gaat inburgeren en over de onderdelen van het inburgeringsprogramma; ook worden in het persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP) afspraken gemaakt met de consulent over planning en voortgang van de inburgering.

Het doel van de Wet inburgering 2021 is dat inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk meedoen in Nederland. Een van de uitgangspunten van de wet is de 'tijdige start'. Het idee is dat nieuwkomers vanaf het begin meedoen in Nederland om zo integratie te stimuleren. Gemeenten moeten statushouders hierin begeleiden.

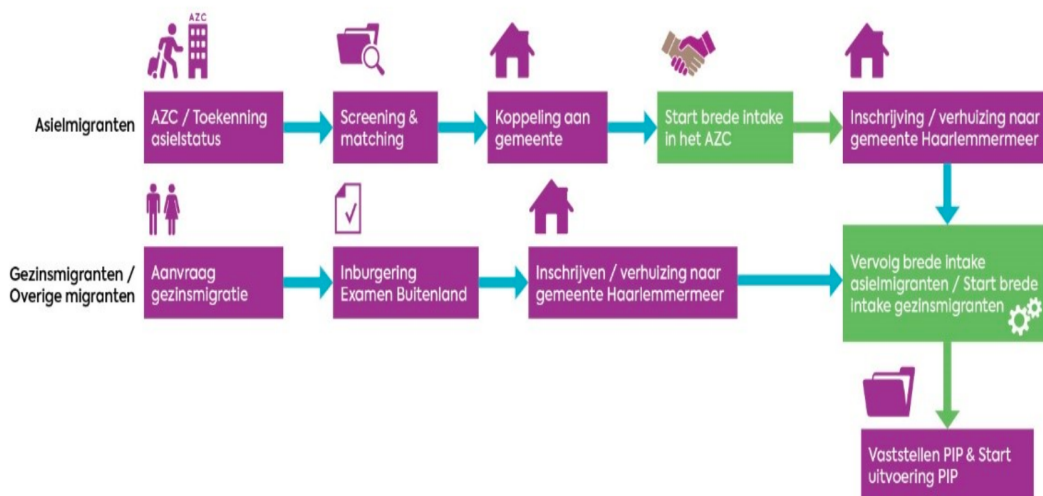
De wet is van toepassing op statushouders en gezinsmigranten, maar de taken die de gemeente onder deze wet per doelgroep heeft, verschillen.⁴⁴ Zo wordt van gezinsmigranten meer zelfredzaamheid op basis van het sociale netwerk verwacht. In het stroomschema is het onderscheid in procedure voor de asielmigrant/statushouder en voor de gezinsmigrant goed te herkennen. Het stroomschema geeft daarbij met name de verplichtingen weer tot de start van de inburgering, maar niet de verschillen tijdens de inburgering (in bijvoorbeeld wat gezinsmigranten zelf moeten bekostigen).

⁴² Zie overzicht per 1 mei 2025; <https://open.overheid.nl/documenten/c156761e-d054-4fe1-961b-5f2c1f33e87c/file>

⁴³ In 2022 werd landelijk beschouwd bijna 7 procent van alle vrijgekomen corporatiewoningen toegewezen aan huishoudens met statushouders. Van de 1095 sociale huurwoningen die in 2022 in Haarlemmermeer zijn vrijgekomen, gingen er 85 naar statushouders. Dat is 8 procent van alle vrijgekomen sociale huurwoningen (bron CBS en ABF; <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/10/7-procent-vrijgekomen-corporatiewoningen-in-2022-naar-statushouders>). Zie ook: Gemeente Haarlemmermeer, Programmabegroting 2025-2028; Beleidsdoel B: Door woonbeleid waarborgen van een toegankelijke en toekomstbestendige woningmarkt voor huidige en nieuwe inwoners van Haarlemmermeer.

⁴⁴ Voor de volledigheid: nareizigers asiel zijn geen gezinsmigranten; zij worden in het kader van de Wi2021 als 'asiel-statushouder' beschouwd en hebben dezelfde rechten en plichten.

Stroomschema inburgeringsplichtige asielmigrant/statushouder en gezinsmigrant Wi2021



Beleidsregels inburgering gemeente Haarlemmermeer

In het kader van de wet- en regelgeving heeft de gemeente Beleidsregels inburgering gemeente Haarlemmermeer 2024 opgesteld⁴⁵. Dit volgde op het vastgestelde raadsvoorstel 'Aanpak implementatie nieuwe Wet inburgering'⁴⁶.

De gemeente heeft als doel het volgende aangegeven: “We willen bereiken dat inburgeringsplichtigen zich in Haarlemmermeer thuis voelen en de weg weten te vinden. Ze beheersen de Nederlandse taal voldoende, behalen binnen drie jaar het inburgeringsexamen en nemen volwaardig deel aan de Nederlandse samenleving”⁴⁷.

De taken voor de gemeente zijn⁴⁸:

- het verzorgen van een 'Brede Intake' op basis waarvan een 'Persoonlijk Inburgerings- en Participatieplan' (PIP) wordt gemaakt;

⁴⁵ Zie: Beleidsregels inburgering gemeente Haarlemmermeer 2024. <http://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR723516> In de beleidsregels is uitwerking gegeven aan de invulling van de bevoegdheden op grond van de Wi, het Besluit en de Regeling Inburgering. In februari 2025 is een aanpassing opgesteld voor beleidsregels in het sociaal domein, waaronder de Beleidsregels inburgering gemeente Haarlemmermeer 2025.

⁴⁶ Gemeente Haarlemmermeer, Raadsvoorstel Aanpak implementatie nieuwe Wet inburgering, 18 mei 2021; <https://haarlemmermeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/553481e5-785c-4481-a40c-fce8411760c9?documentId=43d0aa55-176d-422f-8258-d7126113eb02&agendaItemId=8c472816-4baa-4099-9c04-17c5ca9b72d3>

⁴⁷ Nota van B&W, Beleidsregels Wet inburgering gemeente Haarlemmermeer 2022, 24 mei 2022. Recent is ook een beleidsdoel over inburgering opgenomen in de gemeentelijke Programmabegroting 2025-2028, namelijk Beleidsdoel E: Inburgeringsplichtigen voelen zich thuis in Haarlemmermeer en doen volwaardig mee in de samenleving. <https://programmabegroting.haarlemmermeer.nl/2025/programma-s/zorg-en-werk/beleidsdoel-e-inburgeringsplichtigen-voelen-zich-thuis-in-haarlemmermeer-en-doen-volwaardig-mee-in-de-samenleving>

⁴⁸ Idem.

- het bieden van een financieel ontzorgingstraject aan uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen⁴⁹ en maatschappelijke begeleiding;
- het aanbieden van de verschillende leerroutes die binnen drie jaar moeten leiden naar een volwaardige inburgering, het aanbieden van Kennis Nederlandse Maatschappij (KNM), de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) en het Participatieverklaringstraject;
- het handhaven van de meewerkplicht (toezien op deelname en medewerking aan het traject op basis van het PIP);
- de monitoring en evaluatie van het inburgeringsproces.

Gemeenten zijn verantwoordelijk om statushouders een sluitend inburgeringsaanbod te doen. De gemeente ontvangt een uitkering voor het aanbieden van inburgeringsvoorzieningen, via de SPUK Inburgeringsvoorzieningen⁵⁰. Er is een SPUK voor reguliere inburgeringsvoorzieningen en een SPUK speciaal voor de inburgeraars die de Onderwijsroute volgen. Ook gezinsmigranten kunnen in principe gebruik maken van alle beschikbare routes⁵¹ (in de praktijk maken volgens de gemeente naar verwachting de meeste gezinsmigranten gebruik van de Z- of B1-route).

Voor de verschillende routes gelden verschillende trajecten:

- personen in de Zelfredzaamheidsroute moeten 800 uur taalles volgen en 800 uur participeren. Onder deze 800 uur participatie valt ook de 40 uur van de Module Arbeidsmarkt Participatie;
- personen in de B1-route moeten een bepaald taalniveau halen (A2, B1 of B2) en 40 uur participeren voor de Module Arbeidsmarkt Participatie;
- personen in de onderwijsroute moeten persoonsafhankelijk een bepaald taalniveau halen en bepaalde vakken (bijvoorbeeld Engels of Wiskunde).

Maatschappelijke begeleiding van statushouders

De gemeente heeft als taak om statushouders die op grond van artikel 28 van de Huisvestingswet 2014 in haar gemeente worden gehuisvest gedurende de eerste fase maatschappelijk te begeleiden. De maatschappelijke begeleiding, zoals vastgelegd in de Wet inburgering 2021, is een gemeentelijke taak die nieuwkomers helpt bij de praktische zaken van een nieuw leven in Nederland, zoals wonen, werk en inkomen, en ondersteunt bij participatie en integratie in de maatschappij. Het doel is om zelfredzaamheid te vergroten door middel van hulp bij basisvoorzieningen, voorlichting over de samenleving en het opbouwen van een eigen netwerk. De begeleiding biedt ook de randvoorwaarden voor statushouders om zo snel mogelijk met de inburgering te kunnen starten. Met randvoorwaarden wordt in dit verband bedoeld dat de asielstatushouder geholpen wordt met het regelen van praktische zaken om te voorkomen dat

⁴⁹ Het financieel ontzorgen houdt in de gemeente Haarlemmermeer in dat elke bijstandsgerechtigde asielstatushouder budgetcoaching en de cursus omgaan met geld krijgt van de Stichting VluchtelingenWerk (zie Beleidsregels Wet inburgering gemeente Haarlemmermeer 2025, mei 2025).

⁵⁰ SPUK staat voor Specifieke Uitkering. Het bedrag van de SPUK Inburgeringsvoorzieningen is bedoeld voor het uitvoeren van de taken van de gemeente in de Wet inburgering 2021.

⁵¹ De gemeente is voor gezinsmigranten verantwoordelijk voor het Participatieverklaringstraject (PVT), de module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) en begeleiding bij de inburgering. De gemeente wordt door het Rijk bekostigd voor de taken die ze voor gezinsmigranten uitvoeren. Gezinsmigranten betalen zelf het taalonderwijs (inclusief KNM) en de inburgeringsexamens.

onzekerheid of zorgen over basisvoorzieningen in de beginfase afleidt van een tijdige start van de inburgering. In de praktijk vinden de maatschappelijke begeleiding en inburgering (grootendeels) gelijktijdig en naast elkaar plaats.

Als personen na de maatschappelijke begeleiding extra hulp nodig hebben op bepaalde onderwerpen (bijvoorbeeld financiën⁵² of eenzaamheid⁵³) zal Vluchtelingenwerk deze personen naar de juiste plek begeleiden en overdragen. Men zal dan gebruik maken van het aanbod dat voor inwoners van Haarlemmermeer beschikbaar is.

De gemeente is vrij om binnen de wettelijke kaders te bepalen hoe zij invulling geeft aan deze taak, dus: hoe zij de begeleiding vormgeeft en hoelang de begeleiding duurt. Wel is het de bedoeling dat de gemeente maatwerk levert en de begeleiding afstemt op de behoeften en persoonlijke situatie van de statushouder. De gemeente heeft hierbij de ruimte om de maatschappelijke begeleiding te laten aansluiten op de lokale situatie en andere onderdelen van de inburgering. De maatschappelijke begeleiding bestaat in ieder geval uit praktische hulp bij het regelen van en voorlichting over de basisvoorzieningen in de Nederlandse samenleving.⁵⁴

Voor de maatschappelijke begeleiding van statushouders in Haarlemmermeer ontvangt de stichting Vluchtelingenwerk jaarlijks een projectsubsidie; voor het jaar 2024 was dit subsidiebedrag € 1.425.495.⁵⁵ Hierbij wordt uitgegaan van een aanbod aan maatschappelijke begeleiding voor 420 statushouders in Haarlemmermeer.

Bij de inzet van Vluchtelingenwerk gaat het onder meer om begeleiding van statushouders bij eerste opvang, doorverhuizingen, maatschappelijke begeleiding, financiële begeleiding (waaronder de cursus Eurowijzer om met geld om te gaan en Budgetcoaching), participatieverklaring, juridische begeleiding, taalontwikkeling, binding en ontmoeting en mentale ondersteuning (waaronder de trainingen Mindfit en Mindpower). De maatschappelijke begeleiding die voor de inburgeraar door Vluchtelingenwerk wordt uitgevoerd heeft een doorlooptijd van 1,5 jaar.

De kosten voor deze maatschappelijke begeleiding van inburgeraars worden betaald vanuit de middelen die de gemeente van de rijksoverheid ontvangt (in 2024 € 953.230) en gemeentelijke middelen (€ 472.265)⁵⁶.

⁵² Hiervoor krijgen zij in eerste instantie budgetcoaching en Eurowijzer training; indien meer expertise en/of ondersteuning nodig is dan worden zij naar andere organisaties doorverwezen.

⁵³ Vluchtelingenwerk heeft hierin een aanbod waaronder Mindfit.

⁵⁴ De maatschappelijke begeleiding van statushouders bij de inburgering is in februari 2024 onderwerp geweest van een informatieve bijeenkomst in de gemeenteraad Zie: <https://haarlemmermeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/98e17b9b-54f2-4019-9bb9-4183958073f2#563b110d-b01a-4ab2-8952-d5e8b46a70ee>

⁵⁵ Deze gemeentelijke subsidie voor Vluchtelingenwerk bedroeg in 2023 € 1.036.836 en in 2024 € 1.425.495; voor het jaar 2025 is dit subsidiebedrag bepaald op € 1.212.552.

⁵⁶ De gemeentelijke kosten worden gedekt uit het in de programmabegroting beschikbare budget van beleidsdoel C: Inwoners nemen in hun buurt of kern, actief deel aan de samenleving van het programma Maatschappelijke Ontwikkeling, taakveld 6.81 en beleidsdoel C: Onze inwoners zijn economisch zelfstandig; werk boven uitkering van het programma Zorg en Werk, taakveld 6.1.

Aantallen deelnemers inburgering

De aantallen inburgeraars worden cijfermatig bijgehouden en opgenomen in zogenoemde Spiegelrapporten Statistiek Wet Inburgering, die ieder kwartaal door het CBS op basis van gemeentelijke data worden opgesteld. Uit de beschikbare informatie komt onder meer naar voren dat het aantal geregistreerde inburgeraars in de loop van tijd sterk cumuleert. In het eerste kwartaal 2025 stonden in totaal 1.006 migranten in het inburgeringsprogramma van Haarlemmermeer geregistreerd (in het eerste kwartaal 2023 ging het om 78 inburgeraars)⁵⁷.

Tabel 4 Aantal inburgeraars Haarlemmermeer

Totaal aantal inburgeraars naar geslacht	2025 -Q1	2024 -Q4	2024 -Q3	2024 -Q2	2024 -Q1	2023 -Q4	2023 -Q3	2023 -Q2	2023 -Q1	2022 -Q4	2022 -Q3
Totaal	1006	925	764	574	574	376	203	77	78	75	59
man	468	447	374	272	272	182	102	22	23	21	16
vrouw	538	487	390	302	302	193	101	55	55	54	43

In de Spiegelrapporten zijn ook cijfers opgenomen over onder meer de aantallen personen in de maatschappelijke begeleiding, in het traject 'ontzorgen', de brede intake, de PVT, de MAP, de PIP en de gevolgde leerroutes⁵⁸. Zo hadden van het totaal van de inburgeraars in het bestand (in het derde kwartaal 2024) 366 personen een brede intake gehad voor wie ook een PIP is opgesteld, ontvingen 132 personen maatschappelijke begeleiding en voor 134 personen was er een ontzorgingstraject. Van 366 personen in de leerroutes volgden 266 personen de B1-route, 41 personen de onderwijsroute en 59 personen de Z-route⁵⁹.

⁵⁷ De gegevens in de tabel zijn deels gebaseerd op Spiegelrapporten die de gemeente aan het CBS aanlevert en die de Rekenkamer heeft ontvangen. De gepresenteerde cijfers zijn aldus door de onderzoekers gedestilleerd uit de Excel-rapportages van de gemeente aan het CBS. Daarnaast heeft de gemeente meer recente gegevens aan de Rekenkamer beschikbaar gesteld over het vierde kwartaal 2024 en eerste kwartaal 2025.

⁵⁸ Het gaat onder meer om het Persoonlijk Inburgerings- en Participatieplan (PIP), leerroutes, de maatschappelijke begeleiding van asielstatushouders, het organiseren van het traject rond de participatieverklaring (PVT) en de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP).

⁵⁹ Een deel van de inburgering omvat het leren van de Nederlandse taal. Er zijn daarbij 3 leerroutes bij de inburgering:

- De B1-route. Een inburgeraar leert binnen 3 jaar de Nederlandse taal op niveau B1. Dit niveau staat voor eenvoudig Nederlands. Daarnaast werkt de inburgeraar of doet vrijwilligerswerk.
- De onderwijsroute. Dit is bedoeld voor inburgerende jongeren om snel een schooldiploma te halen.
- De zelfredzaamheidsroute. Deze route volgt de inburgeraar als niet een van de 2 andere routes kunnen worden gevolgd.

De hier gepresenteerde aantallen hebben betrekking op het derde kwartaal 2024. De gemeente heeft ook van Q4 2024 en Q1 2025 meer specifieke informatie aan het CBS aangeleverd, maar door aanpassingen in de software is deze informatie nog niet verwerkt in een spiegelrapportage door het CBS.

Informatievoorziening en monitoring inburgering

Gemeentelijke informatie over met name de financiering van inburgering in Haarlemmermeer is opgenomen in de jaarstukken 2023 en jaarstukken 2024. In deze jaarstukken is bij het beleidsprogramma Zorg en werk bij 'beleidsdoel C: Onze inwoners zijn economisch zelfstandig' ook het thema Inburgering statushouders benoemd en zijn activiteiten kort beschreven⁶⁰. In de jaarstukken en programmabegrotingen is ook aangegeven dat vanwege de toename van het aantal statushouders er meer financiën voor personele capaciteit nodig zouden zijn om de opdrachten voor de gemeente voor onder meer inburgering aan te kunnen.

In de jaarstukken wordt inzake de informatievoorziening op de informatieve bijeenkomst met de Raad in januari 2024 gewezen over de maatschappelijke zorgplicht ten opzichte van asielstatushouders⁶¹. 'Inburgering' is inmiddels, in de programmabegroting 2025-2028, als een zelfstandig beleidsdoel geformuleerd onder het thema Zorg en werk. Het betreft doel E: 'Inburgeringsplichtigen voelen zich thuis in Haarlemmermeer en doen volwaardig mee in de samenleving'.

De jaarstukken en programmabegrotingen bevatten informatie over financiële aspecten van de inburgering, er is geen recente inhoudelijke monitoringinformatie voorhanden over de uitvoering, voortgang en opbrengsten van de inburgering⁶². De raad heeft niet om aanvullende (monitoring)informatie gevraagd en het college heeft hierin geen toezeggingen gedaan. In de nieuwe programmabegroting, 2025-2028, is in dit kader (wel) aangegeven dat de gemeente de monitoring van de inburgeringstrajecten zal professionaliseren.

4.4 Participatie statushouders

Een statushouder mag in Nederland werken en heeft dezelfde rechten en plichten als een Nederlander op de arbeidsmarkt. Voor statushouders is werk steeds vaker de belangrijkste bron van inkomsten als ze langer in Nederland zijn. Volgens landelijke CBS-cijfers waren in hun eerste jaar bijna alle statushouders die in 2014 een vergunning kregen afhankelijk van een uitkering of hadden geen inkomen. In 2023, negen jaar nadat ze hun verblijfsvergunning kregen, had van de statushouders uit 2014 47 procent werk als belangrijkste inkomstenbron. Statushouders

⁶⁰ Zie Gemeente Haarlemmermeer, Jaarstukken 2023, p.59; Gemeente Haarlemmermeer Jaarstukken 2024, p. 54.

⁶¹ Daarin is informatie gegeven over de verschillende routes binnen het inburgeringstraject en de begeleiding door Vluchtelingenwerk.

<https://haarlemmermeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/98e17b9b-54f2-4019-9bb9-4183958073f2#563b110d-b01a-4ab2-8952-d5e8b46a70ee>; <https://haarlemmermeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/98e17b9b-54f2-4019-9bb9-4183958073f2?documentId=c5210631-414e-43a7-ac68-08098b861a74&agendaItemId=563b110d-b01a-4ab2-8952-d5e8b46a70ee>. Hierin wordt verwezen naar een 'sessie-debat'.

⁶² De raad heeft november 2022 een voortgangsrapportage met de stand van zaken bij de gemeentelijke uitvoering van de Wet Inburgering 2021 in Haarlemmermeer ontvangen (Met de titel: Hoe staan we ervoor? Voortgang van de uitvoering van de Wet inburgering 2021); zie: <https://haarlemmermeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/002723ea-8646-4d39-a87c-a0835099270e?documentId=6e607329-f216-4492-840e-302e339f4e0a&agendaItemId=1f7818ed-5f32-4c12-ab5a-3150c931f53e>.

die in de afgelopen jaren een verblijfsvergunning kregen, hadden sneller een baan dan de groep die langer geleden een vergunning ontving⁶³.

Ofschoon de werkloosheid onder statushouders de afgelopen jaren is gedaald, met steeds meer statushouders die binnen enkele jaren na het verkrijgen van een verblijfsvergunning een baan vinden en minder afhankelijk worden van een uitkering, blijken er nog veel hobbels te zijn voor deze groep om aan het werk te komen⁶⁴. Uit onderzoek komt naar voren dat dit onder meer samenhangt met het niet erkennen van behaalde diploma's, met mismatches op de arbeidsmarkt, een taalbarrière en een gebrek aan sociaal netwerk⁶⁵. Ook is het vanwege de inburgeringsplicht en gezinscontext niet altijd mogelijk om te werken (met name voor vrouwen) en kunnen bijvoorbeeld werkgevers terughoudend zijn⁶⁶. In de gemeente Haarlemmermeer ligt bovendien in de uitvoering de focus op 'éerst inburgeren, dan werken'. Vanuit team Inburgering ondersteunt de consulent de statushouder om 'werkfit' te worden in het kader van duale trajecten, met een gecombineerde aandacht voor taal en participatie. In dit kader is team Inburgering verantwoordelijk voor het inburgeren (taal en maatschappelijke worteling) tot aan het werkfit maken. Dit betekent een CV hebben, sollicitatietrainingen hebben gevolgd en ervaring met vrijwilligerswerk.

Statushouders zonder werk ontvangen veelal een bijstandsuitkering van de gemeente en vallen daarmee onder de Participatiewet. In Haarlemmermeer is het merendeel van de statushouders afhankelijk van een bijstandsuitkering: van de 437 statushouders die in de gemeente Haarlemmermeer woonachtig en inburgeringsplichtig zijn, hebben er 357 een uitkering (82%) en 80 geen uitkering (18%)⁶⁷.

Om statushouders aan het werk te helpen zijn specifieke subsidieregelingen opgesteld die werkgevers moeten aanmoedigen om statushouders aan te nemen en begeleiding in te kopen. Een van de regelingen is de Subsidieregeling Ondersteuning Werkgevers Inzet Statushouders (SOWIS). De subsidieregeling van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, die in 2024 is ingegaan, is er om werkgevers te ondersteunen om statushouders duurzaam in dienst te nemen. Deze subsidie is bedoeld voor de extra begeleiding van statushouders op de werkvloer, gericht op het verkleinen van taal- en cultuurverschillen. De regeling biedt werkgevers een subsidie tot € 24.000 voor het duurzaam begeleiden van statushouders op de werkvloer.

⁶³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/16/werk-steeds-vaker-belangrijkste-inkomstenbron-voor-statushouders>

⁶⁴ Zie onder meer: <https://www.ser.nl/nl/thema/werkwijzer-vluchtelingen/feiten-en-cijfers/arbeidsmarkt>

⁶⁵ Diverse organisaties, waaronder het CBS, de Algemene Rekenkamer en het NIDI, doen onderzoek naar de stand van zaken en de oorzaken van deze participatie. Het onderzoek richt zich op het identificeren van succesfactoren voor een effectieve begeleiding naar duurzaam werk. Zie ook: <https://www.kis.nl/sites/default/files/2022-06/wat-werkt-arbeidsparticipatie-statushouders.pdf>

⁶⁶ In 2023 is landelijk een plan van aanpak '[Statushouders aan het werk](#)' gemaakt door de rijksoverheid, gemeenten, partners en uitzenders om statushouders sneller aan het werk te helpen. Bijvoorbeeld door deze groep in het asielzoekerscentrum al te koppelen aan potentiële werkgevers en te zorgen voor startbanen.

⁶⁷ Cijfers juni 2025. Statushouders die in het AZC verblijven, zijn hier buiten beschouwing gelaten, zij hebben ook nog geen recht op uitkering. Een uitkering wordt geregistreerd voor 1 persoon of als het een koppel betreft krijgen zij samen 1 uitkering.

Het is niet bekend in hoeverre door werkgevers in de gemeente Haarlemmermeer gebruik wordt gemaakt van (subsidie)regelingen om werkzoekende statushouders uit Haarlemmermeer aan werk te helpen en te begeleiden.

4.5 Organisatie en beleid gemeente statushouders en gezinsmigranten

In de organisatie van het gemeentelijk beleid voor statushouders en gezinsmigranten zijn het team Asiel, het team Inburgering en het team Werk betrokken.

Het (sub)team Asiel (cluster Samenleving, Sport en Cultuur; zie ook paragraaf 3.3) vormt het aanspreekpunt voor de locaties van het COA in Haarlemmermeer en heeft zicht op de aan de gemeente Haarlemmermeer gekoppelde statushouders binnen de COA-locaties die nog geen reguliere huisvesting hebben.

Het asielteam werkt samen met medewerkers die vanuit het cluster SDV (Sociale Dienstverlening) bij onder meer de huisvesting van statushouders betrokken zijn. Bij SDV is hiertoe onder andere een coördinator huisvesting en een woonbegeleider beschikbaar.

Het team Inburgering, ondergebracht bij het cluster SDV, is primair verantwoordelijk voor de uitvoering van de gemeentelijke inburgeringstaak voor met name asielstatushouders en gezinsmigranten. Het uitvoeringsteam bestaat uit een teammanager, consulenten, een woonbegeleider, een kwaliteitsmedewerker en een processpecialist voor de uitvoering van de inburgeringstaken. De verantwoordelijkheid voor het gemeentelijk beleid inzake inburgering en voor (voortgangs)rapportages heeft in de afgelopen periode met name bij de beleidsclusters MOZ (team Ontwikkeling en Advies) en SSC gelegen. De functie van beleidsadviseur Inburgering was daarbij ondergebracht bij MOZ, maar deze wordt per oktober 2025 overgeheveld naar het cluster SSC, in het team Asiel.

De gemeentelijke organisatie rondom inburgering is in de afgelopen jaren onder meer door reorganisaties binnen het sociaal domein en onderbezetting van functies bij Inburgering zowel bij het beleid als bij de uitvoering sterk in beweging geweest. De personeelstekorten bij de uitvoering van de inburgeringstaak en de beperkte inzet en de positionering van de beleidsadviseursfunctie hebben in de afgelopen jaren invloed gehad op de invulling van de inburgeringstaak van de gemeente. In combinatie met een toename van het aantal statushouders voor wie een inburgeringstraject wordt aangeboden, heeft dit onder meer tot langere wachtlijsten bij inburgering geleid.

Door het nemen van een aantal maatregelen vanuit het managementteam van het cluster SDV is hierin vanaf begin 2025 verandering gebracht. Zo kent het team Inburgering inmiddels een nieuwe invulling van bestaande functies en uitbreiding van formatieplaatsen en een verhoging van de caseload voor de uitvoerende medewerkers. Ook heeft men de samenwerking met een externe aanbieder van taalcursussen (Toptaal) versterkt om de instroom van inburgeraars in de taaltrajecten te versnellen. Daarbij gaat het om verbeteringen in de aanpak door onder meer samenstelling van homogene leergroepen, extra avondgroepen, nieuwe docenten en (meer) communicatie tussen consulenten van team Inburgering en de taalschool.

In de inburgeringstaak werkt het team Inburgering samen met onder meer Vluchtelingenwerk. Deze partijen overleggen iedere zes weken in een ketenoverleg, met consulenten en

beleidsmedewerkers. Vluchtelingenwerk is betrokken bij de maatschappelijke begeleiding van statushouders en voert in het kader van de nieuwe inburgeringswet ook nieuwe taken uit. Zij begeleidt statushouders de eerste 1,5 jaar bij hun inburgering en dit traject loopt naast de begeleiding van de gemeente voor de inburgering. Vluchtelingenwerk biedt ook begeleiding voor de financiële ontzorging, in de vorm van individuele budgetcoaching en de groepscursus omgaan met geld. Na 1,5 jaar begeleiding door Vluchtelingenwerk, worden cliënten 'warm' doorverwezen naar de organisatie MeerWaarde indien ondersteuning nog nodig is.

Het team Werk van de gemeente maakt ook deel uit van het cluster SDV en is onder meer betrokken bij de (arbeids)participatie van statushouders die niet meer inburgeringsplichtig zijn in de gemeente Haarlemmermeer.

4.6 Aandachtspunten statushouders en gezinsmigranten en gemeentelijk beleid

We bespreken hier de huidige inzet en de beleidsraakvlakken van de gemeente in het licht van de opvang van asielstatushouders en gezinsmigranten in Haarlemmermeer. Daarmee krijgen we onder meer zicht op de vraag welke beleidsruimte de gemeente voor statushouders en gezinsmigranten heeft, welk beleid de gemeente hierbij voert en in hoeverre de gemeente op dit moment binnen dit onderwerp geen beleid voert.

1. Huisvesting statushouders

De huisvesting van statushouders in Haarlemmermeer is beleidsmatig beschouwd onderdeel van het woonbeleid van de gemeente. Deze huisvesting ondervindt vertraging waardoor de bestaande taakstelling van de gemeente niet wordt gehaald. Onder de huisvesting statushouders vallen ook alleenstaande minderjarige vreemdelingen voor wie de huisvesting in Haarlemmermeer een aandachtspunt is, aangezien landelijk sprake is van een hoge instroom van amv'ers. Het relatief beperkte aantal toewijzingen van beschikbaar komende woningen vanuit de sociale huursector leidt er toe dat er, ondanks de gemeentelijke voorrangsregeling, weinig doorstroom van statushouders vanuit de azc's naar reguliere huisvesting is. Een mogelijk landelijk verbod op de toepassing van een voorrangsregeling in de woningtoewijzing zal de mogelijkheden van huisvesting van statushouders in de gemeente verder beperken. Er is hierin geen schets van het lange termijn perspectief.

Uit (landelijk) onderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid en Toezicht Sociaal Domein blijkt bovendien dat het tekort aan huisvesting voor asielstatushouders een negatief effect heeft op hun (tijdige) inburgering. Een deel van hen verblijft noodgedwongen lang op asielopvanglocaties waar ze zich niet goed kunnen voorbereiden op hun inburgering. Ook de begeleiding naar onder meer vrijwilligerswerk ontbreekt er meestal⁶⁸.

⁶⁸ Dat blijkt uit onderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV) en Toezicht Sociaal Domein, maart 2025. <https://www.inspectie-jenv.nl/documenten/2025/03/25/brief-inburgering-van-statushouders-vanuit-de-asiel-opvang>

2. Inburgering statushouders en gezinsmigranten

Uitvoering inburgering

Een overzicht van bij de gemeente opgevraagde gegevens maakt duidelijk dat de wachtlijst voor de inburgeringstrajecten, ondanks een toename van het aantal inburgeringsplichtigen, na eind 2024 aanzienlijk is ingekort. In de periode november 2024 - mei 2025 is de wachtlijst bijna gehalveerd⁶⁹. De vermindering van de wachtlijst is onder meer tot stand gekomen door een verhoging van de caseload van de consulenten Inburgering van 65 naar 80 inburgeraars. Daarnaast is een deel van de migranten van de wachtlijst verhuisd of aan een andere gemeente gekoppeld, of is een vrijstelling of ontheffing toegekend.

Op de huidige wachtlijst (1 september 2025) staan 21 inburgeraars (de langst wachtende is 1 maand). In de afgelopen periode is de wachtlijst toegenomen met 228 inburgeraars en vermindert met 380 personen. Ofschoon sprake is van een forse toename van het aantal inburgeringsplichtigen is het team Inburgering er in geslaagd de wachtlijst in negen maanden tijd sterk te reduceren⁷⁰.

Informatie en monitoring inburgering

De gemeentelijke informatievoorziening over inburgering bestond in de afgelopen jaren, naast de opgestelde beleidsregels, met name uit een korte omschrijving van het beleidsdoel, de daarmee gepaard gaande activiteiten en een financiële verantwoording in de jaarstukken en programmabegrotingen van de gemeente. In de nieuwe programmabegroting, 2025-2028, is daarnaast aangegeven dat de gemeente de monitoring van de inburgeringstrajecten zal professionaliseren, waardoor onder andere ook inzicht kan worden gegeven in de voortgang en opbrengsten van het inburgeringsprogramma.

3. Participatie statushouders

De algemene benadering van de gemeente ten aanzien van de statushouders in het licht van werk is, dat zolang het inburgeringsprogramma niet is voltooid de gemeente geen drang uitoefent op de betrokkene om betaald werk te aanvaarden. Een volledige afronding van de inburgering, met daarin onder meer het behalen van een adequaat taalniveau, en ook het

Statushouders moeten na 14 weken doorstromen van de asielopvang van het COA naar een woning in een gemeente; in de praktijk is de gemiddelde wachttijd voor een woning 40 weken na verlening van de asielvergunning. Er was beperkt zicht op in hoeverre het COA in staat wordt gesteld om de groep statushouders te begeleiden die langer dan de afgesproken 14 weken verblijven in de asielopvang. In dit onderzoek is gekeken naar de taken van het COA vanaf het moment dat asielzoekers statushouders worden en wat de praktische (on)mogelijkheden van het COA zijn in de langdurige opvang en begeleiding van statushouders.

⁶⁹ De wachtlijst eind november 2024 bedroeg 162 inburgeraars (met de langst wachtende van 13 maanden); op 1 mei 2025 stonden 89 inburgeraars op de wachtlijst (met de langst wachtende van 6 maanden). In deze periode is de wachtlijst toegenomen met 122 inburgeraars en vermindert met 184 personen.

Op de wachtlijst van 1 mei 2025 stonden 30 asielmigranten en 59 gezinsmigranten. Asielmigranten komen op de wachtlijst zodra zij gevestigd zijn in de gemeente Haarlemmermeer, gezinsmigranten komen op de wachtlijst zodra hun inburgeringsplicht van start gaat. In de aanpak worden met voorrang uitgenodigd: inburgeringsplichtigen met Persoonlijk plan Inburgering en Participatie (PIP) en inburgeringsplichtigen onder de 30 jaar.

⁷⁰ Op 1 september 2025 stonden 21 gezinsmigranten op de wachtlijst, er stonden geen asielmigranten (meer) op de wachtlijst.

maatschappelijk wortelen (het opbouwen van een sociaal netwerk, weten hoe de samenleving werkt en maatschappelijk actief zijn), verdienen in de visie van de gemeente de voorkeur boven het aandringen op het naar zoek gaan van werk, nog voordat de statushouder over een aantal basisvaardigheden en -kennis beschikt. Daarin zijn ook de duale trajecten van belang waarin het leren van de Nederlandse taal wordt gecombineerd met (toeleiding naar) participatie, zoals werk, stage of andere activiteiten om statushouders op een instroom op de arbeidsmarkt voor te bereiden.

Van de statushouders die in de gemeente Haarlemmermeer woonachtig en inburgeringsplichtig zijn, heeft een hoog percentage een uitkering (82%). Het is niet bekend in hoeverre de al dan niet afronding van het inburgeringsprogramma effect heeft op bijvoorbeeld het verkrijgen en behouden van werk en de inhoudelijke beoordeling daarvan. De gemeente geeft aan in dit kader en op dit moment nog onvoldoende zicht te hebben op mogelijke effecten van de gehanteerde aanpak.

5 Arbeidsmigratie en studiemigratie Haarlemmermeer

5.1 Arbeidsmigranten in Nederland

Arbeidsmigranten in beeld

In de afgelopen jaren is de vraag naar meer zicht op de groep arbeidsmigranten in Nederland sterk toegenomen. Deze behoefte aan meer informatie vloeit onder meer voort uit publicaties en berichtgeving over de relatief slechte werk- en leefomstandigheden die arbeidsmigranten ondervinden. Vanwege signalen van arbeidsuitbuiting is ook de rechtspositie van arbeidsmigranten punt van aandacht geworden. Het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, ook bekend als de commissie Roemer, heeft in 2020 een groot aantal voorstellen gedaan om de leefsituatie van arbeidsmigranten te verbeteren en misstanden bij arbeidsmigratie tegen te gaan⁷¹. Het rapport van de commissie, getiteld 'Geen tweederangsburgers', heeft het verbeteren van de positie van arbeidsmigranten in Nederland een impuls gegeven.

De rijksoverheid heeft naar aanleiding van deze aanbevelingen landelijk beleid ontwikkeld, dat eind 2024 verder is aangescherpt⁷². Over de voortgang in het uitvoeren van de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten wordt verslag gedaan in de Jaarrapportage arbeidsmigranten die sinds 2021 worden gepubliceerd.⁷³

Definities en schattingen van arbeidsmigratie

Voor het maken van beleid is onder meer een helder beeld van de aard en omvang van de groep arbeidsmigranten noodzakelijk. In dit kader zijn verschillende publicaties voorhanden waarin uiteenlopende cijfers worden gepresenteerd. De variatie in cijfers is het gevolg van het gebruik van verschillende definities en bronbestanden, waardoor ook de schattingen van het aantal arbeidsmigranten dat zich in Nederland bevindt, uiteenlopen.

Het totaal aantal arbeidsmigranten van binnen én van buiten de Europese Unie is volgens SEO economisch onderzoek bijvoorbeeld 735.000⁷⁴, terwijl de CBS Migratiecijfers uitkomen op 220.000. Daarnaast is er ook de CBS Migrantenmonitor die alléén EU-arbeidsmigranten telt en die uitkomt op ongeveer 550.000 personen.

⁷¹ Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, 2020.

⁷² <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/11/14/kabinet-geeft-startschot-nieuwe-aanpak-arbeidsmigratie>

⁷³ <https://www.arbeidsmigratieingoevedebanen.nl/documenten/publicaties/2024/11/14/jaarrapportage-arbeidsmigranten-2024>

⁷⁴ Heyma en Vervliet, 2022.

Een van de bronnen heeft betrekking op het Dashboard Migratiemotieven van het CBS waarin onder meer het migratiemotief 'arbeid' is onderscheiden.⁷⁵ Deze cijfers worden door de rijksoverheid veelal gebruikt voor een beschrijving van de arbeidsmigratie in Nederland. Deze CBS-cijfers zijn, als bronbestand, gebaseerd op de Basisregistratie Personen, ofwel de BRP inschrijvingen, bij gemeenten.

Het bronbestand dat onder meer door SEO en voor de CBS Migrantenmonitor is gebruikt -de zogeheten polisadministratie- bevat cijfers over arbeidsmigranten die werken voor een Nederlandse werkgever. Het is gebaseerd op aangiften bij de Belastingdienst (polisadministratie en het bestand over inkomens van zelfstandig ondernemers), ongeacht of men al dan niet staat ingeschreven in de BRP.

Hoewel iedereen die in Nederland aankomt en die verwacht hier meer dan vier maanden te blijven, zich hoort in te schrijven in de BRP, gebeurt dat door een groot deel van de (tijdelijke) EU-arbeidsmigranten niet. Uit de CBS Migrantenmonitor blijkt dat ongeveer 200.000 van de 550.000 werkzame personen niet stond ingeschreven in de BRP. Het maakt derhalve nogal uit of de BRP of de polisadministratie de bron is om het aantal arbeidsmigranten in Nederland te schatten⁷⁶. De CBS Migratiecijfers lijken het fenomeen arbeidsmigratie te 'onderschatten' door het gebruik van de BRP bestand als bron.

RNI

Het inzicht in het feitelijk aantal arbeidsmigranten in Nederland wordt mede vertroebeld door de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI). Als arbeidsmigranten van plan zijn langer dan vier maanden in Nederland te verblijven, moeten ze zich als ingezetene in de BRP registreren in de gemeente waar ze wonen. Bij een korter verblijf kunnen ze zich inschrijven bij een RNI-loket. Bij een RNI-loket ontvangen ze een BSN, op basis waarvan men kan werken. Wanneer ze vervolgens toch langer dan vier maanden in Nederland verblijven, moeten ze zich alsnog in de BRP

⁷⁵ Arbeidsmigratie betreft immigratie van niet-Nederlanders met als doel in Nederland te gaan werken. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om arbeid in loondienst of arbeid als zelfstandige. Voor immigranten uit de EU/EFTA kan alleen het totaal van arbeidsmigranten worden onderscheiden. Voor immigranten van buiten de EU/EFTA kan het totaal van arbeidsmigranten worden gedetailleerd naar kennismigrant of overig arbeid:

Arbeid kennismigrant: Onder kennismigranten vallen alle arbeidsmigranten die naar Nederland zijn geïmmigreerd op basis van de IND-kennismigrantenregeling en alle andere regelingen die met deze kennismigrantenregeling samenhangen. Hieronder vallen bijvoorbeeld ook de regelingen voor zelfstandigen, wetenschappelijk onderzoekers en potentiële kennismigranten. Arbeid overig: Arbeidsmigranten die niet vallen onder de kennismigrantenregeling of de andere regelingen die met de kennismigrantenregeling samenhangen.

⁷⁶ Zie onder meer: <https://www.adviesraadmigratie.nl/actueel/weblog/blogseries-en-commentaren/2023/uitge-licht-waarom-de-schattingen-van-het-aantal-arbeidsmigranten-sterk-varieren#:~:text=Zo%20hebben%20we%20de%20eerderegenoemde,2021%20nog%20steeds%20hier%20woonde>.

Een andere reden voor de kleinere aantallen op basis van de CBS Migratiecijfers, is dat de bij SEO en de Migrantenmonitor gehanteerde definitie van arbeidsmigrant veel ruimer is dan die door het CBS wordt gebruikt. In de CBS Migratiecijfers worden alleen personen geteld als arbeidsmigranten, als werk het hoofddoel was om naar Nederland te komen. SEO telt evenwel alle buitenlandse werknemers die voor een in Nederland gevestigde werkgever werken en binnen twee maanden na hun eerste komst hier werk hadden. Dit is dus inclusief werknemers die om een andere reden dan werk naar Nederland zijn gekomen. Deze wijze van tellen hanteert ook de Migrantenmonitor. Daarnaast telt de monitor ook nog werknemers mee die niet binnen twee maanden een baan hadden gevonden, plus ook de zelfstandig ondernemers. Tegelijkertijd overschatten de SEO cijfers het aantal arbeidsmigranten dat gelijktijdig in Nederland is.

registreren als ingezetene in de gemeente. Het komt voor dat arbeidsmigranten ten onrechte als niet-ingezetene staan geregistreerd, omdat ze bijvoorbeeld al langer dan vier maanden in Nederland verblijven. Ook doen zij niet altijd aangifte van vertrek als ze Nederland verlaten.

Kwetsbare positie arbeidsmigrant

De beperkte registratie van arbeidsmigranten⁷⁷ heeft bij onder meer de Arbeidsinspectie, politie en marechaussee tot zorgen geleid. Zo is volgens deze organisaties het RNI-systeem voor migranten die korte tijd in Nederland werken kwetsbaar voor misbruik en werkt het systeem uitbuiting van arbeidsmigranten in de hand⁷⁸.

De kwetsbaarheid van de arbeidsmigranten die met tijdelijke contracten in lage lonen banen werken, wordt de laatste jaren zichtbaar wanneer zij hun werk kwijtraken en daarmee vaak ook hun huisvesting en zorgverzekering (via de werkgever) verliezen. Dit heeft grote impact op hun leefomstandigheden, waaronder ook een risico op dakloosheid.

In een reactie op signalen hieromtrent vanuit gemeenten heeft de VNG een 'barrièremodel' voor gemeenten ontwikkeld om arbeidsmigranten te beschermen tegen benadeling en uitbuiting. Het doel is kwetsbare arbeidsmigranten beter te beschermen tegen onwenselijke situaties, frequente regelovertreders en malafide partijen⁷⁹. Door deze praktijken verliest een deel van de werkloos geworden arbeidsmigranten haar huisvesting en wordt dakloos.

In dit kader is in een zestal gemeenten⁸⁰ een pilot uitgevoerd om kortdurende opvang aan te bieden aan 'niet-rechthebbende dakloze EU-burgers'. Niet iedere EU-burger heeft namelijk altijd recht op een plek in een reguliere daklozenopvang. De kortdurende opvang in de pilot is gericht op begeleiding terug naar werk of naar het land van herkomst. Het Rijk heeft het voorstellen deze pilot uit te breiden naar meerdere gemeenten.

5.2 Arbeidsmigranten Haarlemmermeer

Arbeidsmigranten

Op basis van verkregen CBS-gegevens zien we dat arbeidsmigratie, na gezinsmigratie, in Haarlemmermeer het vaakst voorkomt met 22 procent (van de migratiemotieven). In 2023 stonden in totaal 4.025 personen met een arbeidsmigratiemotief in de gemeente Haarlemmermeer ingeschreven. Zoals aangegeven, komt een onbekend deel van de arbeidsmigranten niet in deze data voor terwijl men wel in Haarlemmermeer verblijft en/of werkt. De beperkte registratie leidt tot een onderschatting van de grootte van de groep arbeidsmigranten, met name voor de groep die met korte arbeidscontracten via uitzendbureaus bij verschillende werkgevers werken en tussen verblijfplaats en werkomgeving in de Randstad pendelen.

⁷⁷ Niet zijnde kennismigranten.

⁷⁸ Nationale Politie e.a., 2024.

⁷⁹ <https://vng.nl/artikelen/barrièremodel-bescherming-kwetsbare-arbeidsmigranten>. De Tweede Kamer wil dat uitbuiting van arbeidsmigranten makkelijker kan worden aangepakt via het strafrecht. Een meerderheid van de TK heeft 10 juni 2025 voor [een wetsvoorstel](#) gestemd dat de drempel verlaagt om overtreders te bestraffen met een hoge boete of gevangenisstraf.

⁸⁰ In Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Den Haag, Eindhoven en Venlo.

De gemeente Haarlemmermeer is een van de grote werkgemeenten in de provincie Noord-Holland en een grote werkgever binnen de Greenport Aalsmeer. De aanwezigheid van de logistieke hub Schiphol is een belangrijke reden voor het grote aantal arbeidsmigranten in Haarlemmermeer.

Door Decisio en Companen zijn in 2021-2022 in opdracht van de Greenport Aalsmeer twee onderzoeken gedaan naar (de huisvesting van) arbeidsmigranten in de regio.

Decisio heeft onderzoek uitgevoerd naar het aantal werkende en wonende arbeidsmigranten in de regio. In het rapport wordt vermeld dat in 2021 circa 17.400 arbeidsmigranten in Haarlemmermeer werkten, waarvan 3.730 ook in de gemeente wonen. De meeste arbeidsmigranten wonen in Hoofddorp (1.870) en Nieuw Vennep (660). Daarnaast wonen er arbeidsmigranten in Badhoevedorp (395), in Zwanenburg (190) en Rijsenhout (180)⁸¹. In een update van de Monitor Internationals 2010-2022 geeft het rapport aan dat in Haarlemmermeer in 2022 14.250 arbeidsmigranten werken⁸².

Een groot deel van de arbeidsmigranten vanuit de EU is afkomstig uit Polen en de meeste arbeidsmigranten zijn actief in de groothandel, transport en logistiek, zakelijke dienstverlening en horeca. Bijna de helft van deze arbeidsmigranten is werkzaam via een uitzendbureau. Deze werken vooral in de land- en tuinbouw, logistiek en industrie⁸³.

Kennismigranten

Een belangrijk deel van de arbeidsmigranten bestaat uit kennismigranten, in publicaties ook wel eens internationale kenniswerkers genoemd. Uit de Monitor Internationals 2010-2020 van komt naar voren dat Haarlemmermeer, naast Amsterdam, Amstelveen en Hilversum, een van de belangrijke werkgemeenten in de Metropoolregio Amsterdam (MRA) is voor internationale kenniswerkers. Deze veelal hoogopgeleide kenniswerkers zijn met name actief in de zakelijke dienstverlening en ICT, telecom en communicatie (van der Meulen et al., 2022).

In Haarlemmermeer zouden volgens deze monitoring 11.205 kenniswerkers werkzaam zijn (jaar 2020). Het monitorrapport vermeldt ook dat in 2020 in Haarlemmermeer 3.125 internationale kenniswerkers woonden. Haarlemmermeer staat daarmee op nummer 5 in de top-10 woongemeenten van internationale kenniswerkers in de MRA (jaar 2020)⁸⁴.

In een update van de Monitor Internationals 2010-2022 geeft het rapport aan dat in Haarlemmermeer 14.315 kenniswerkers werken (Celant, 2024). Het monitorrapport vermeldt ook dat in 2022 in Haarlemmermeer 4.370 internationale kenniswerkers woonden.

⁸¹ Cijfers stand 2021.

⁸² Celant, M., 2024. In de data voor het rapport is de werklocatie van arbeidsmigranten geregistreerd als het adres van de werkgever. Indien zij voor een uitzendbureau werken, komt het voor dat het werkadres elders gelegen is omdat zij tijdelijk bij een of meerdere werkgevers worden uitgezonden. Dit daadwerkelijke werkadres is op basis van CBS Microdata niet bekend. Daarom kan er sprake zijn van een onder- of overschatting per werkgemeente. In de update wordt niet aangegeven hoeveel van deze arbeidsmigranten in Haarlemmermeer wonen.

⁸³ Zie ook van der Meulen et al., 2022.

⁸⁴ Bij de gemeente Haarlemmermeer zelf zijn geen cijfers bekend over hoeveel kennismigranten binnen de gemeentegrenzen wonen en werken.

Op basis van CBS-data is bekend dat van de in 2023 in totaal 4.025 personen die met een arbeidsmigratiemotief in Haarlemmermeer zijn ingeschreven, 2.690 personen afkomstig zijn uit een niet EU/EFTA-land (67%). Deze groep van arbeidsmigranten bestaat voor het grootste deel uit kennismigranten en een voor een kleiner deel uit migranten met motief 'arbeid overig'⁸⁵. Bij een combinatie van de cijfers van de monitor over 'internationale kenniswerkers' en CBS-data over 'kennismigranten' komen we tot een ruwe schatting van in Haarlemmermeer woonachtige kenniswerkers met een migratieachtergrond uit EU/EFTA-landen en niet EU/EFTA-landen van circa 3.000 personen. Het overgrote deel van de in Haarlemmermeer woonachtige arbeidsmigranten is kennismigrant (circa 75% van de populatie arbeidsmigranten).

5.3 Organisatie en beleid arbeidsmigratie Haarlemmermeer

Organisatie beleid arbeidsmigranten

De beleidsaanpak van arbeidsmigratie is in de gemeentelijke organisatie ondergebracht bij het cluster Ruimte, Economie en Duurzaamheid (RED) dat onder het fysieke domein valt. Arbeidsmigratie wordt daarmee vanuit een economische invalshoek benaderd en niet vanuit het sociale domein.

In dit cluster staat wat betreft arbeidsmigratie de (tijdelijke) huisvesting van arbeidsmigranten centraal (zijnde de niet-kennismigranten). Voor dit thema is een projectleider beschikbaar. In het huisvestingstraject is er overleg met het cluster SSC en met de afdeling toezicht en handhaving van de gemeente. Daarnaast wordt onder meer samengewerkt met het Kenniscentrum Expertise Flexwonen, brancheorganisaties en de provincie.

Beleid gemeente arbeidsmigranten

Het beleid van de gemeente inzake arbeidsmigranten heeft met name betrekking op de huisvesting van deze groep migranten.

De huisvesting van arbeidsmigranten in Nederland wordt geregeld door een combinatie van nationale en lokale wetten en regels. In dit kader is onder meer de per 1 juli 2023 in werking getreden Wet goed verhuurderschap van belang aangezien deze ook regels kent voor verhuurders van woon- en verblijfsruimte waar arbeidsmigranten worden gehuisvest. Het doel van deze wet is het voorkomen en bestrijden van ongewenste verhuurderspraktijken, van bijvoorbeeld intimidatie, discriminatie en bedreiging, maar ook van slecht onderhoud van panden waardoor de veiligheid en gezondheid van huurders in het geding is of de leefbaarheid in de woonomgeving wordt aangetast. Bovendien is het vanuit de Wet goed verhuurderschap een

⁸⁵ Uit landelijke CBS-cijfers komt naar voren dat in 2023 83% van de arbeidsmigranten vanuit niet-EU/EFTA-landen kennismigranten zijn en 17% arbeidsmigranten met motief 'arbeid overig'. Voor EU/EFTA migranten is er alleen een onderscheid naar arbeid en studie dat het CBS afleidt uit registerinformatie. EU/EFTA migranten hoeven namelijk niet langs de IND en krijgen dus ook niet formeel de code van kennismigrant in CBS-data.

In de beoordeling van de aard en omvang van kennismigratie spelen ook verschillen in definities een rol. In de monitoring van Decisio is een kenniswerker een internationale werknemer, waarbij een minimale looneis is gesteld (fiscaal loon: loon voor belastingen) voor twee leeftijdsgroepen en een minimaal aantal sociale verzekeringsdagen (SV-dagen). Een arbeidsmigrant is in deze monitoring een internationale werknemer die niet voldoet aan bovenstaande looneis voor kenniswerkers.

verplichting om het arbeidscontract en het huurcontract los van elkaar aan te bieden bij woningverhuur aan arbeidsmigranten.

De onderdelen van de Wet goed verhuurderschap die betrekking hebben op de huisvesting van arbeidsmigranten vloeien voort uit aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten. Naast de wet zijn ook lokale regelgevingen mogelijk, zoals bestemmingsplannen en APV's, die bepalen waar en hoe arbeidsmigranten gehuisvest mogen worden.

In het coalitieakkoord 2022-2026 Toekomstbestendig groeien⁸⁶ van Haarlemmermeer is gewezen op het voornemen van de gemeente om hiertoe beleid te ontwikkelen. In de aanpak gaat het om een regionale en een lokale benadering, met een gezamenlijk huisvestingstraject voor arbeidsmigranten binnen de Greenport Aalsmeer. Het betreft de provincies Noord Holland en Zuid Holland en de gemeenten Haarlemmermeer, Aalsmeer, Amstelveen, Uithoorn, Kaag en Braassem en Nieuwkoop. Deze provincies en gemeenten willen inzetten op een gezamenlijke en integrale aanpak voor de huisvesting van arbeidsmigranten.

In mei 2023 is een informatieve raadsessie georganiseerd over het beleid huisvesting arbeidsmigranten. Deze bestond uit een korte introductie: aanleiding, probleem, doel en aanpak (deel 1), een samenvatting over de feiten en cijfers (deel 2) en een toelichting op de regionale aanpak vanuit de Greenport Aalsmeer (deel 3). Op verzoek van de SGP/CHU is een vervolgsessie gehouden op 8 juni 2023.

Een vervolg hierop is om beleid hiervoor door de raad vast te stellen, hetgeen nog niet heeft plaatsgevonden; het vaststellen van de beleidskaders is gepland voor de tweede helft van 2025.

5.4 Huisvesting arbeidsmigranten

Woningbehoefte arbeidsmigranten

Door de toegenomen instroom van arbeidsmigranten in de regio en de gemeente Haarlemmermeer is er ook een toenemende vraag naar huisvesting voor arbeidsmigranten in de gemeente. In een voorstel voor een ruimtelijk beleidskader, dat nog niet is vastgesteld, zullen tijdelijke arbeidsmigranten (kortverblijvers) tijdelijke huisvesting krijgen in speciaal voor dit doel te bouwen verblijfsaccommodaties in niet-woongebieden. Deze accommodaties krijgen een tijdelijke vergunning voor tien jaar.⁸⁷ Om eventuele overlast te voorkomen worden in het beleid ook diverse voorwaarden gesteld aan de accommodatie en het beheer, waaronder een 24-uurs beheerder, registratieplicht en beheerplan dat voldoet aan het keurmerk van de Stichting Normering Flexwonen (SNF).

⁸⁶ <https://haarlemmermeergemeente.nl/college-van-burgemeester-en-wethouders/coalitieakkoord>

⁸⁷ In april 2025 is een collegebesluit genomen voor een positief ruimtelijk advies voor het huisvesten van twintig arbeidsmigranten aan de J.C. Beetslaan in Hoofddorp voor een periode van vijf jaar. Als argument voor het afwijken van de oorspronkelijke aanvraag van tien jaar en het toekennen van de omgevingsvergunning voor vijf jaar is door de gemeente onder meer aangegeven dat het beleid omtrent huisvesting van arbeidsmigranten in de afrondende fase is. Zie: Nota van B&W, 1 april 2025.

De gemeente heeft in het Woonbeleidsprogramma 2019-2025 verwezen naar het beroep dat op de woningvoorraad wordt gedaan door arbeidsmigranten die langer dan een half jaar in de gemeente werkzaam zijn. Deze beschouwt de gemeente als reguliere woningzoekenden die in de bestaande woningvoorraad in een woning kunnen verblijven. Om overbewoning te voorkomen is het aantal langverblijvende arbeidsmigranten per woning op zes gemaximeerd. Een deel van de koop- en particuliere huurwoningvoorraad in Haarlemmermeer wordt hiervoor gebruikt en is daardoor niet beschikbaar voor andere woningzoekenden.

Binnen de schaarse sociale huurwoningenvoorraad vindt door deze groep geen ‘verdringing’ plaats. Vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, leefbaarheid en brandveiligheid vindt regulering plaats.

Met de onderzoeken van Decisio en Companen tracht men bij de gemeente en de regio beter zicht te krijgen op de te verwachten woningbehoefte van arbeidsmigranten voor de Greenport Aalsmeer (als geheel). Zo zijn de cijfers en de prognose uit het Decisio-rapport door Companen vertaald in een huisvestingsopgave voor arbeidsmigranten voor de regio⁸⁸.

De bepaling van de woningbehoefte is niet eenvoudig aangezien ook gebleken is dat slechts 14% van de arbeidsmigranten dat in de Greenport Aalsmeer werkt, ook in de Greenport ingeschreven staat. Zo stond (in 2019) in Haarlemmermeer slechts 7% van de werkzame arbeidsmigranten in deze gemeente ook als aldaar woonachtig ingeschreven. Van de andere arbeidsmigranten werkend in Haarlemmermeer zou 3% elders binnen de Greenport Aalsmeer wonen, 57% buiten de Greenport Aalsmeer wonen en van 34% zou de woonlocatie onbekend zijn (Steezman en Tilburgs, 2021)⁸⁹.

Plannen voor huisvesting arbeidsmigranten

De oplossing voor de problematiek rondom arbeidsmigranten ligt voor een deel in een gebrek aan goede en veilige huisvesting. Er is in dit kader een behoefte aan meer huisvestingsmogelijkheden voor (tijdelijke) arbeidsmigranten.

In het coalitieakkoord is voorgesteld beleid te formuleren voor arbeidsmigranten. Dit wordt uitgewerkt in een ruimtelijk beleidskader voor initiatieven voor de tijdelijke huisvesting voor arbeidsmigranten in de vorm van logies. Deze woninglocaties dienen volgens de gemeente verbonden te zijn aan een werkgever en werklocatie⁹⁰. Arbeidsmigranten die voor langere tijd in Haarlemmermeer en omgeving zullen werken, worden niet met dit beleid bediend; zij zijn aangewezen op de reguliere woningmarkt.

⁸⁸ Klouwen, K., 2021. De raad van Haarlemmermeer is op haar verzoek 4 april 2022 over deze onderzoeken geïnformeerd, in het licht van de behandeling van het bestemmingsplan Parapluplan Wonen over het aantal arbeidsmigranten dat werkzaam is in de gemeente en de huisvesting hiervan.

⁸⁹ De meeste arbeidsmigranten vanuit de Greenport Aalsmeer wonen volgens het Decisio-rapport in Amsterdam. Daarnaast zijn ook veel arbeidsmigranten die vanuit omliggende grotere gemeenten Rotterdam, Haarlem en Utrecht naar de Greenport pendelen.

⁹⁰ Bij woonvoorzieningen in bijvoorbeeld een glastuinbouwgebied moet de huisvesting gekoppeld zijn aan een agrarisch bedrijf. Zo kan gecontroleerd worden of het aantal werknemers overeenkomt met het aantal ingeschrevenen in de woningen. Als het gaat om werknemers die andere sectoren bedienen wordt nu er gekeken naar kantorengebieden waar veel leegstand is. In een kantoreng gebied zal alles iets diffuser zijn omdat de huisvesting niet direct gekoppeld is aan de werkgever. Ook uitzendbureaus (kunnen) bemiddelen bij tijdelijke huisvesting voor werknemers.

5.5 Studiemigranten Haarlemmermeer

Een vierde mogelijk motief voor een persoon in het buitenland om naar Nederland te migreren, is het volgen van een studie⁹¹.

Uit onderzoek in 2020 komt naar voren dat in de Metropoolregio Amsterdam (MRA) ruim 13 duizend internationale studenten woonden. Het gaat om 14% van alle internationale studenten die in Nederland wonen. Veruit de meeste studenten wonen in de gemeente Amsterdam: in absolute zin gaat het om 9.255 studenten. Naast Amsterdam zijn in de MRA Haarlemmermeer, Hilversum, Haarlem, Almere en Amstelveen elk gemeenten waar tussen de 900 en 1.600 internationale studenten wonen (van der Meulen et al., 2022).

In Haarlemmermeer stond in 2023 5,1 procent van de migranten als studiemigrant in het BRP geregistreerd; het gaat om 935 personen. Het aandeel studiemigranten in de totale populatie van Haarlemmermeer is met 0,6 procent lager dan het landelijk aandeel van 0,9 procent.⁹²

Er is geen (beleidsmatig) zicht op studiemigratie in de gemeente Haarlemmermeer, mede omdat in de gemeente geen hbo- of wo-voorzieningen zijn waar deze studenten een kunnen opleiding volgen. De gemeente Haarlemmermeer heeft begin 2025 een initiatief ondersteund om internationaal georiënteerd voortgezet onderwijs (IGVO) te starten in Haarlemmermeer.⁹³

Inmiddels heeft schoolbestuur Dunamare toestemming van het ministerie van OCW om een IGVO te stichten op het Haarlemmermeer Lyceum Tweetalig Onderwijs in Hoofddorp. De gemeente heeft al een aantal jaren internationaal georiënteerd basisonderwijs (IGBO), de Optimist International School. De gemeente is betrokken bij het landelijk en regionaal overleg over internationalisering van het onderwijs. De gemeente geeft aan dat met de komst van een IGVO er passender vervolgonderwijs is voor internationale leerlingen in Haarlemmermeer. Dit heeft vooralsnog geen huisvestingsconsequenties binnen het voortgezet onderwijs.

Binnen de gemeentelijke organisatie is geen nadere informatie voorhanden over de groep hbo- en wo-studiemigranten. Er is op dit moment geen beleid voor deze groep studenten en er zal naar inschatting van de gemeente ook geen specifiek beleid worden ontwikkeld. Er wordt, voor zover bekend, geen specifiek beroep op de gemeente Haarlemmermeer gedaan in het licht van

⁹¹ Studiemigratie betreft de immigratie van niet-Nederlanders met als doel in Nederland een studie te gaan volgen aan een instelling voor voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, hoger beroepsonderwijs of universiteit. Belangrijkste voorwaarden zijn dat de student (voorlopig) is ingeschreven aan een door de Nederlandse overheid aangewezen onderwijsinstelling en dat de studie een dagopleiding betreft.

⁹² Bij het aantal studiemigranten dient te worden opgemerkt dat deze cijfers alleen immigranten betreft die zich bij de gemeente hebben ingeschreven. Een deel van de buitenlandse studenten is geen immigrant, bijvoorbeeld Duitsers of Belgen die onderwijs volgen in Nederland, maar hier niet wonen. Als studenten wel in Nederland gaan wonen, maar zich niet bij een gemeente inschrijven, zijn het wel immigranten, maar zijn ze niet in deze gegevens meegenomen. Ook kan het zijn dat studenten zich eerst inschrijven bij een onderwijsinstelling en pas later bij een gemeente. Het CBS kan de onderwijsgegevens dan soms niet koppelen aan de immigrant.

⁹³ Gemeente Haarlemmermeer, Nota van B & W. Collegebesluit om een zienswijze in te dienen bij het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap naar aanleiding van de aanvraag van schoolbestuur Dunamare om internationaal georiënteerd voortgezet onderwijs te starten in Haarlemmermeer; 21 januari 2025.

de huisvesting van studiemigranten⁹⁴, of in het licht van een bepaalde zorgbehoefte of aanbod van voorzieningen door de gemeente.

5.6 Aandachtspunten arbeidsmigranten en gemeentelijk beleid

We bespreken hier de huidige inzet en de beleidsraakvlakken van de gemeente in het licht van de opvang van arbeidsmigranten in Haarlemmermeer. Daarmee krijgen we zicht op de vraag welke beleidsruimte de gemeente voor arbeidsmigranten heeft, welk beleid de gemeente hierbij voert en in hoeverre de gemeente op dit moment binnen dit onderwerp geen beleid voert.

De arbeidsmigratie in Haarlemmermeer en omgeving roept in eerste instantie de vraag op naar de huisvesting van deze migranten. Naast huisvesting zijn er bij deze migratievorm ook andere aandachtspunten die voor het beleid van de gemeente van belang (kunnen) zijn of worden. Het gaat daarbij om arbeidsmigranten in Haarlemmermeer die niet als kennismigrant in de gemeente wonen en/of werken. Uit de inventarisatie komt naar voren dat de groep kennismigranten globaal beschouwd voldoende zelfredzaam is en op dit moment geen specifiek beleid van de gemeente behoeft.

De aandachtspunten liggen bij de groep arbeidsmigranten voor wie er juist vragen en knelpunten zijn rondom huisvestings- en arbeidssituatie.

1. Inkadering beleid huisvesting arbeidsmigranten

Het onderzoek wijst uit dat tot nu toe geen helder beleidskader door de gemeente is vastgesteld met daarin de voorwaarden voor een goede en veilige huisvesting van arbeidsmigranten. Er zijn hiertoe al langere tijd aanzetten gedaan, maar dit heeft nog niet geresulteerd in een vastomlijnd beleidskader. De verwachting is dat op dit onderwerp in de tweede helft 2025 beleidskaders zullen worden vastgesteld.

In de huidige praktijk wordt vooralsnog door de gemeente op basis van een toetsing van een omgevingsvergunning ad hoc op aanvragen voor huisvesting van arbeidsmigranten gereageerd. Deze omgevingsvergunningen worden voor een kortere periode toegekend mede omdat het beleid omtrent het huisvesten van arbeidsmigranten in ontwikkeling is.

2. Toezicht op huisvestingssituatie

Een aandachtspunt in dit kader is ook het inzetten van instrumenten wat betreft vergunningverlening en handhaving bij de huisvesting van arbeidsmigranten. Er is nu erg weinig zicht op inschrijvingen en vergunningen voor huisvesting van arbeidsmigranten en in dit kader wil de gemeente in samenwerking met Greenport instrumenten ontwikkelen om de registraties te

⁹⁴ Er zijn sinds 2024 meerjarige prestatieafspraken tot stand gekomen tussen de gemeente Haarlemmermeer, de woningcorporaties Ymere, Eigen Haard, DUWO, Woonzorg Nederland, Rochdale en de huurdersorganisaties Vereniging Huurders Haarlemmermeer (VHH) en Alert. Zo is afgesproken dat DUWO in de periode 2024 tot en met 2027 578 studentenwoningen zal opleveren (DUWO bedient de doelgroep (aankomend) studenten).

controleren en te handhaven. Het gaat onder meer om de noodzaak van systematische huisvestingscontroles en de binnengemeentelijke samenwerking om misstanden rondom arbeidsmigranten effectief aan te pakken⁹⁵.

Dit kan bijvoorbeeld door de inzet van de Wet goed verhuurderschap, waarin een aantal specifieke regels is opgenomen voor de verhuur aan arbeidsmigranten. Ook kan de gemeente een verbod invoeren op het verhuren van verblijfsruimte aan arbeidsmigranten zonder verhuurvergunning.

Daarnaast komt huisvesting voor arbeidsmigranten in de reguliere woningmarkt vaak neer op verkamering. In Haarlemmermeer wordt verkamering formeel niet toegestaan⁹⁶ aangezien dit onwenselijk wordt geacht, maar in de praktijk gebeurt dit wel. In dit kader dient er meer zicht en handhaving te zijn rondom arbeidsmigranten en huisvesting, waarbij het onder meer gaat om het oppakken van signalen over onjuiste registratie van arbeidsmigranten (adresfraude).

3. Toezicht arbeidssituatie

Uit meerdere onderzoeken komt naar voren dat de arbeidssituatie van arbeidsmigranten met veelal tijdelijke banen in bepaalde arbeidssectoren relatief zwak is. In deze context spelen onder meer malafide uitzendbureaus een negatieve rol. De groep uitzendkrachten onder arbeidsmigranten is kwetsbaar, omdat zij vaak de Nederlandse taal niet beheersen, minder bekend zijn met Nederlandse wet- en regelgeving en afhankelijk zijn van hun werkgever (i.c. het uitzendbureau) voor onder meer huisvesting.

Er zijn op dit moment volgens de gemeente in Haarlemmermeer weinig gevallen bekend van werkgevers en/of uitzendbureaus die de regels (zichtbaar/aantoonbaar) overtreden, maar vanwege het ontbreken van (gemeentelijke) formatiecapaciteit voor het toezicht hierop is vooralsnog geen goed zicht te verkrijgen op eventuele misstanden in de arbeidssituatie van arbeidsmigranten die tijdelijke banen hebben⁹⁷.

4. Verbreding aandacht voor welzijn arbeidsmigranten en bereik van sociale voorzieningen

Het gemeentelijk beleid focust zich op (betere) huisvesting van arbeidsmigranten, maar er zijn ook signalen van uitvoerende organisaties dat bij een deel van hen sprake is van een sociaal isolement waarin zij relatief weinig ondersteuning of begeleiding ontvangen. Het gaat daarbij onder meer om het leren van de taal, het opbouwen van een sociaal netwerk, het verkrijgen van toegang in algemene zin tot de gezondheidszorg, sociaal-culturele voorzieningen, e.a. De gemeente heeft als 'startinstrument' hiertoe een digitaal informatiepunt geopend voor arbeidsmigranten inzake het aanbod van sociale voorzieningen en informatie over hun rechten bij huisvesting.

⁹⁵ Zie hiervoor ook: Eijer en Meerman, 2025.

⁹⁶ Zie: Gemeente Haarlemmermeer, Paraplubestemmingsplan Wonen en Woonbeleidsprogramma 2019-2025 Gemeente Haarlemmermeer.

⁹⁷ Het landelijk beleid van SZW hieromtrent is in beweging; zo gaat op 1 januari 2027 het (strengere) toelatingsstelsel voor uitzendbureaus in.

In breder verband beschouwd worden knelpunten rondom arbeidsmigratie op dit moment door de gemeente niet als een integraal vraagstuk opgepakt; er is nagenoeg geen aandacht voor de samenhangende aspecten van wonen, werken en samenleven.

6 Oekraïense ontheemden in Haarlemmermeer

6.1 Oekraïense ontheemden en de Richtlijn Tijdelijke Bescherming

In 2022, toen de oorlog uitbrak tussen Oekraïne en Rusland, is er door de Raad van de Europese Unie de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) in werking gesteld. Dit betekent dat Oekraïense ontheemden⁹⁸ in alle EU-lidstaten tijdelijk recht hebben op opvang, medische zorg, onderwijs, werk en financiële ondersteuning⁹⁹. In tegenstelling tot andere vluchtelingen hoeven zij niet de reguliere asielprocedure te doorlopen. De beleidsregimes voor Oekraïners en niet-Europese vluchtelingen in Nederland zijn daarbij sterk verschillend. Oekraïners hoeven niet naar Ter Apel maar kunnen zich in iedere gemeente aanmelden, zij volgen geen asielprocedure en mogen meteen onderwijs genieten en de arbeidsmarkt op. Ook hebben Oekraïners geen inburgeringsplicht. De RTB zou eerst een jaar gelden, maar is inmiddels meerdere keren verlengd en geldt nu tot en met 4 maart 2027^{100 101}.

Oekraïense ontheemden kunnen Nederland visumvrij binnenkomen, maar moeten zich bij aankomst inschrijven bij de Basisregistratie Personen (BRP) van de gemeente waar zij zullen verblijven¹⁰². Na de inschrijving in de BRP ontvangen Oekraïners na een paar dagen van de gemeente hun BSN, waarmee zij toegang krijgen tot zorg, onderwijs en de arbeidsmarkt.

In het voorjaar 2025 staan 122.080 Oekraïense ontheemden geregistreerd in Nederlandse gemeenten (in BRP, stand april 2025)¹⁰³. Voor de groep ontheemden zijn in totaal 95.060 (nood)opvangplekken gerealiseerd waarvan er 94.880 bezet zijn (stand april 2025). Dit leidt tot een nagenoeg maximale bezettingsgraad van 99,8 procent in de (nood)opvang.

Uit grootschalig surveyonderzoek is inmiddels redelijk veel bekend over de leefsituatie van Oekraïense vluchtelingen in Nederland (van Enk et al., 2024). Een zeer globale conclusie hieruit is dat zij zich over het algemeen thuis voelen in Nederland en dat de meerderheid van plan is te blijven, in ieder geval op de korte termijn. Een belangrijk probleem dat volledige deelname aan de Nederlandse maatschappij in de weg staat, is het gebrek aan beheersing van de Nederlandse taal onder deze groep.

⁹⁸ De gemeente Haarlemmermeer gebruikt niet de term 'vluchtelingen' voor Oekraïners; ze hanteert (bij voorkeur) conform de wet de term 'ontheemden'. In de (landelijke) literatuur (en website van de gemeente) wordt wel vaker naar Oekraïense 'vluchtelingen' verwezen; indien deze term in de aangehaalde bronnen wordt gebruikt, is deze voor een juiste bronverwijzing door ons overgenomen.

⁹⁹ [Oekraïense vluchtelingen in Nederland | Rapport | Rijksoverheid.nl](#), [Informatie over Oekraïense vluchtelingen | SER](#)

¹⁰⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/06/25/verlenging-richtlijn-tijdelijke-bescherming-tot-en-met-4-maart-2026>; <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne/nieuws/2025/07/04/verlenging-richtlijn-tijdelijke-bescherming-tot-en-met-4-maart-2027-voor-vluchtelingen-uit-oekraïne-en-raadsaanbevelingen-voor-na-afloop-van-de-rtb>

¹⁰¹ <https://ind.nl/nl/oekraïne/richtlijn-tijdelijke-bescherming-oekraïne#voorwaarden-richtlijn-tijdelijke-bescherming>

¹⁰² [Aankomst, registratie en verblijf van vluchtelingen uit Oekraïne | Opvang vluchtelingen uit Oekraïne | Rijksoverheid.nl](#), <https://ind.nl/nl/oekraïne/richtlijn-tijdelijke-bescherming-oekraïne#inschrijven-bij-de-gemeente>

¹⁰³ [Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland | Opvang vluchtelingen uit Oekraïne | Rijksoverheid.nl](#)

6.2 Voorzieningen Oekraïense ontheemden

Opvang Oekraïense ontheemden

Met de invoering van de Tijdelijke wet Opvang ontheemden Oekraïne in juli 2024 heeft het college van B&W de formele verantwoordelijkheid voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne. Daarvoor gold een ander wettelijk regime, met veiligheidsregio's en burgemeesters¹⁰⁴.

In Nederland is de Regeling Opvang Ontheemden Oekraïne (RooO) een uitwerking van de Europese Richtlijn Tijdelijke Bescherming. De regeling biedt verschillende vormen van ondersteuning en opvang aan ontheemden uit Oekraïne. De regeling voorziet in verschillende vormen van opvang, waaronder collectieve opvang en particuliere opvang. Verder biedt het basisrechten zoals toegang tot gezondheidszorg, onderwijs voor kinderen, en financiële ondersteuning om in de basisbehoeften te voorzien. Ten slotte worden er enkele minimale kwaliteitseisen gesteld aan de opvang, zoals bescherming tegen weersinvloeden, verwarming, en sanitaire voorzieningen. Voor gemeenten is de RooO de bindende vereisten voor de gemeentelijke opvang van Oekraïners (GOO).

De rijksoverheid biedt financiële compensatie aan gemeenten voor het realiseren van opvangplaatsen en andere voorzieningen voor ontheemden uit Oekraïne¹⁰⁵. Deze compensatie wordt verstrekt via de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne (BooO). De BooO heeft twee doelen: enerzijds ervoor zorgen dat gemeenten geen financiële nadelen ondervinden bij de opvang van Oekraïense ontheemden, en anderzijds het bevorderen van extra opvangcapaciteit door financiële barrières weg te nemen. Er is in dit kader een regionale inspanningsverplichting. Voor de regio Kennemerland is de inspanningsverplichting het realiseren van 3.290 plaatsen per 1 juli 2025, waarbij de gemeenten onderling hebben afgesproken wat hun eigen aandeel daarin is.

In Nederland worden de meeste Oekraïense ontheemden opgevangen in gemeentelijke opvanglocaties (80%), de overige groep wordt particulier opgevangen bij gastgezinnen¹⁰⁶.

¹⁰⁴ De minister van JenV heeft in maart 2022 een aanwijzing gedaan aan voorzitters veiligheidsregio's dat zij met de burgemeesters zouden voorzien in de opvang van ontheemden (Wet verplaatsen bevolking; noodwetgeving). Per 1 juli 2024 is dit een reguliere collegebevoegdheid geworden. Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0049876/2024-06-27/0>

¹⁰⁵ De gemeenten ontvingen tot 2025 een bedrag van 61 euro per gerealiseerde opvangplek voor ontheemden, maar vanaf 2025 is dit bedrag verlaagd naar 44 euro.

¹⁰⁶ [Informatie over Oekraïense vluchtelingen | SER](#)

Toegang tot voorzieningen

Sinds maart 2022 hebben ontheemden uit Oekraïne recht op leefgeld¹⁰⁷, zorg en onderwijs. Zij hebben onder de RTB recht op de volgende voorzieningen:

- Zorg: zij ontvangen medische zorg die vergelijkbaar is met de dekking van het Nederlandse basiszorgpakket¹⁰⁸;
- Onderwijs: minderjarige ontheemden hebben recht op onderwijs en krijgen hierin extra begeleiding¹⁰⁹;
- Financiële ondersteuning: ontheemden die niet werken ontvangen leefgeld om te voorzien in basisbehoeften zoals voeding en kleding¹¹⁰.

Onderwijs

Alle kinderen en jongeren hebben recht op onderwijs, ook voor Oekraïense kinderen is onderwijs beschikbaar. Onderwijs en kinderopvang worden in de gemeente Haarlemmermeer onder meer geregeld door VE-aanbieders (voorschoolse educatie), schoolbestuur Meer Primair en Dunamare.

Arbeidsmarkttoegang

Oekraïense ontheemden mogen in Nederland werken en hoeven hier geen tewerkstellingsvergunning voor te hebben. Wel moeten zij ingeschreven zijn bij een gemeente (in BRP) en een BSN-nummer hebben. In totaal zijn er, sinds het begin van de telling in april 2022, 191.956 meldingen geweest van werkgevers die Oekraïense ontheemden in dienst hebben genomen (stand juni 2025)¹¹¹. De meeste Oekraïners zijn aan het werk via uitzendbedrijven en in de horeca¹¹². Uit onderzoek komt naar voren dat Oekraïners via de uitzendbedrijven voornamelijk werkzaam zijn bij tuinbouwkassen, supermarkten, de bouwsector, productiewerk en schoonmaakbedrijven¹¹³.

Ontwikkelingen landelijk beleid

Sinds 1 juli 2024 moeten werkende Oekraïense ontheemden een eigen bijdrage betalen als zij gebruik maken van gemeentelijke opvang. De gemeente is verantwoordelijk voor de inning van deze eigen bijdrage. De Regeling opvang ontheemden Oekraïne (RooO) en de

¹⁰⁷ Zie Beleidsregels leefgeld en eigen bijdrage ontheemden Oekraïne gemeente Haarlemmermeer 2025.

¹⁰⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gezondheidszorg-vluchtelingen-oekraïne/medische-zorg-en-hulpmid-delen-vluchtelingen-oekraïne>

¹⁰⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/onderwijs-oekraïense-vluchtelingen>

¹¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne/werk-en-inkomen>

De gemeente is verantwoordelijk voor het verstrekken van leefgeld. Deze verstrekkingen en uitvoeringskosten worden vergoed door het Rijk met een specifieke uitkering. Verder biedt de regeling voor ontheemde Oekraïners de mogelijkheid voor het vergoeden van buitengewone kosten. Deze kosten kunnen door de gemeente worden gedeclareerd bij het Rijk.

¹¹¹ [Dashboard Vluchtelingen uit Oekraïne Dit cijfer ligt hoger dan de instroom van Oekraïense vluchtelingen, dit wordt verklaard omdat mensen bijvoorbeeld bij meerdere werkgevers werken of hebben gewerkt.](#)

¹¹² Idem.

¹¹³ [Informatie over Oekraïense vluchtelingen | SER, Oekraïense vluchtelingen en hun toegang tot basisvoorzieningen | Hogeschool Inholland](#)

Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne (BooO) vormen de wettelijke grondslag voor gemeenten om de eigen bijdrage te innen¹¹⁴.

Ook is landelijk beleid geformuleerd voor de lange termijn, gericht op ondersteuning bij de terugkeer van vluchtelingen naar Oekraïne na het aflopen van de RTB, als de veiligheidssituatie in Oekraïne dit toelaat.¹¹⁵ Indien de oorlog nog langer duurt, wordt ingezet op een verlenging van de RTB of een mogelijk andere optie in Europees verband¹¹⁶.

6.3 Opvang en voorzieningen Oekraïense ontheemden Haarlemmermeer

Opvang en huisvesting

De instroom van Oekraïense ontheemden is als een crisissituatie beoordeeld en zij zijn daarom op basis van noodwetgeving via landelijke en regionale crisisorganisaties opgevangen. Ook in Haarlemmermeer worden sinds 2022 Oekraïense ontheemden actief opgevangen.

Het beleid van Haarlemmermeer is afhankelijk van de toestroom van Oekraïense ontheemden en de (regionale) inspanningsverplichting voor de opvang. Deze geldt voor elke gemeente in Nederland en hierin is geen ruimte voor gemeentelijk beleid.

Binnen de gemeentelijke organisatie is er 2 fte beschikbaar rondom de opvang van Oekraïners; 1 fte is beschikbaar vanuit het cluster Veiligheid en 1 fte vanuit het team Asiel. Dit team regelt huisartsenzorg, onderwijs en vervoer voor Oekraïense ontheemden die gemeentelijk worden opgevangen.

In Haarlemmermeer is de opvang in eerste instantie in opdracht van de gemeente uitgevoerd door de organisatie HVO-Querido. In juli 2024 is na een aanbesteding de opdracht door de gemeente gegund aan de Regionale Instelling voor Beschermd en Begeleid Wonen (RIBW). Zij regelen sindsdien het locatiemanagement en de dagelijkse begeleiding van de gemeentelijke locaties in Haarlemmermeer¹¹⁷. De gemeente is verantwoordelijk voor de opvang en heeft een regierol richting RIBW. Er is wekelijks operationeel overleg en twee wekelijks strategisch overleg tussen de gemeente en RIBW.

In Haarlemmermeer worden 1.430 Oekraïense ontheemden opgevangen (stand december 2024)¹¹⁸. De populatie Oekraïense ontheemden bestaat voornamelijk uit vrouwen, kinderen en grootouders. Er zijn nauwelijks mannen omdat deze vanwege de dienstplicht in Oekraïne moeten blijven. Van de Oekraïense groep is ongeveer de helft werkend en de andere helft op pensioenleeftijd of arbeidsongeschikt; de kinderen gaan naar school.

¹¹⁴ [Eigen bijdrage vluchtelingen Oekraïne | Opvang vluchtelingen uit Oekraïne | Rijksoverheid.nl](#)

¹¹⁵ [Verzamelbrief opvang Oekraïne januari 2024 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

¹¹⁶ [Oekraïense vluchtelingen: blik op de lange termijn | Ministeries | Rijksoverheid.nl](#)

¹¹⁷ <https://www.ribw-kam.nl/nieuws/313-ribw-kam-gegund-voor-opvang-en-begeleiding-oekraïense-vluchtelingen-in-haarlemmermeer#:~:text=Het%20betreft%20het%20locatiemanagement%20en,in%20totaal%20739%20opvang-plekken>

¹¹⁸ Zie ook: https://geoapps.noord-holland.nl/dashboards/2023_001_Asieldashboard.htm

De inspanningsverplichting voor de opvang van Oekraïense ontheemden voor de gemeente Haarlemmermeer lag tot juli 2025 op 1.015 plaatsen; per 1 juli 2025 is de inspanningsverplichting verlaagd naar 951 plaatsen. Onder deze inspanningsverplichting valt alleen de gemeentelijke opvang, de particuliere opvang telt hier niet in mee. Aangezien in Haarlemmermeer de gemeentelijke opvang nu op 965 gerealiseerde opvangplekken ligt¹¹⁹, betekent dit dat Haarlemmermeer (inmiddels) formeel voldoet aan de huidige inspanningsverplichting (van 951 plaatsen).

Gemeentelijke opvanglocaties

De opvanglocaties voor Oekraïners in Haarlemmermeer zijn:

- een pand op het terrein van het voormalig Corendon Hotel in Badhoevedorp;
- het voormalig Park Inn Hotel van Radisson in Schiphol-Rijk;
- een semipermanente locatie in een voormalig schoolgebouw in Nieuw-Vennep; hierin woont één gezin per lokaal;
- een semipermanente locatie in het voormalig kantoorgebouw Polderstaete in Cruquius.

Het uiteindelijke doel van de gemeente Haarlemmermeer is om alle Oekraïense ontheemden op te vangen in semipermanente locaties en te stoppen met het opvangen in hotels. De gemeente is van mening dat hotels geen gezonde woonomgeving verschaffen¹²⁰.

Particuliere opvang

Naast de gemeentelijke opvang, worden Oekraïense ontheemden in Haarlemmermeer particulier opgevangen bij gastgezinnen. Voorjaar 2025 betrof dit 507 personen. De ontheemden die op dit moment naar Nederland komen, hebben voorafgaand aan hun komst al een gastgezin gevonden. Er is geen vergoedingsregeling voor gastgezinnen¹²¹.

Het college van burgemeester en wethouders draagt zorg voor de materiële en immateriële opvang van ontheemden (art. 2 Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne). Deze zorgplicht omvat diverse aspecten, waaronder de kwaliteit van de gemeentelijke opvang en de voorzieningen die verleend worden. Zo dient de gemeente ervoor te zorgen dat de gemeentelijke opvang voldoet aan de minimale eisen en of de ontheemden veilig en comfortabel kunnen verblijven. Via de contracten met de gemeentelijke opvanglocaties en het reguliere overleg met de eigenaren van de locaties wordt hier zorg voor gedragen. Er is geen wettelijke zorgplicht ten aanzien van de kwaliteit van de particuliere opvang; de gemeente heeft ook geen bevoegdheden om de kwaliteit van de particuliere opvang te controleren.

¹¹⁹ Stand 3 juni 2025, zie dashboard provincie Noord-Holland.

¹²⁰ Jaarstukken 2023 Gemeente Haarlemmermeer, p. 203.

¹²¹ <https://haarlemmermeergemeente.nl/opvang-oekraïense-vluchtelingen>. Er is door de rijksoverheid een Handreiking Particuliere opvang Oekraïners (POO) opgesteld, november 2024.

Voorzieningen

Onderwijs

Onderwijs en kinderopvang Oekraïense kinderen en jongeren worden in de gemeente Haarlemmermeer geregeld door Stichting Kinderopvang Haarlemmermeer (SKH), Stichting Meer Primair en de Internationale Schakelklas (ISK). Kinderen van 0 tot 4 jaar kunnen voor kinderopvang (tegen kosten) terecht bij SKH, kinderen van 4 tot 12 jaar kunnen terecht bij Stichting Meer Primair voor internationale taalklassen en kinderen van 12 tot 18 jaar kunnen geplaatst worden in de Internationale Schakelklas van het Hoofdvaart College in Hoofddorp. Naast onderwijs wordt er ook vervoer voor de kinderen geregeld. Ook zijn er binnen het MBO onderwijsplekken beschikbaar voor de doelgroep.

Uit mededelingen van de gemeente komt naar voren dat de Oekraïense kinderen en jongeren die in 2022 en 2023 naar Haarlemmermeer zijn gekomen al zijn doorgestroomd naar het reguliere onderwijs en niet meer op ITK of ISK zitten. Zij spreken voldoende Nederlands om in het reguliere onderwijs mee te komen. De groep die in 2022 is gekomen is de grootste groep en is dus geen speciale doelgroep meer als het gaat om onderwijs.

Werk en inkomen

Oekraïense ontheemden kunnen in Nederland werken. Zij hebben hiervoor een BSN-nummer nodig. Voor advies en begeleiding bij het vinden van werk kunnen mensen terecht bij het Regionaal Werkcentrum Groot Amsterdam. Van de mensen in de gemeentelijke opvang in Haarlemmermeer is, volgens mededelingen van de gemeente, circa 50% aan het werk.

Het gemeentelijk zicht hierop is beperkt: Oekraïners die werken ontvangen geen leefgeld meer van de overheid en zodra zij geen leefgeld meer ontvangen, heeft de gemeente ook geen zicht meer op hun (arbeids)situatie. Er is bij de gemeente geen (volledig) beeld van het aantal werkenden binnen de Oekraïense doelgroep en van waar zij werken.

Volgens het dashboard Vluchtelingen uit Oekraïne van het UWV werkt het grootste deel van de werkenden in Haarlemmermeer bij uitzendbedrijven, gevolgd door de horeca¹²². In totaal zijn er, sinds het begin van de telling in april 2022, 5.696 meldingen geweest van werkgevers in Haarlemmermeer die Oekraïense ontheemden in dienst hebben genomen (stand juni 2025)¹²³. In juni 2025 waren er 114 registraties van Oekraïners die in Haarlemmermeer werk hebben aangenomen (het aantal registraties wisselt sterk per maand); het totaal voor 2025 tot en met juni 2025 lag op 672 meldingen.

Participatie

In de RTB zijn Oekraïners niet verplicht tot inburgering (aangezien de wetgever ervan uit gaat dat zij in principe tijdelijk in Nederland verblijven). Op de gemeentelijke opvanglocaties wordt hierover wel informatie en begeleiding gegeven. Ook worden taallessen aangeboden waar mensen gebruik van maken. Bij de particuliere opvang gaat dit op eigen initiatief en via het gastgezin. In de bibliotheken zijn er ook taallessen waar men Nederlands kan leren. Volgens

¹²² [Dashboard Vluchtelingen uit Oekraïne](#). Het dashboard Vluchtelingen uit Oekraïne van het UWV laat het aantal meldingen zien van werkgevers die vluchtelingen uit Oekraïne in een bepaalde periode in dienst hebben genomen.

¹²³ <https://www.werk.nl/arbeidsmarktinformatie/dashboards/vluchtelingen-oekraïne>

mededelingen van de gemeente draaien de Oekraïners, globaal beschouwd, goed mee met de maatschappij: zo gaan de kinderen naar school en naar sportlessen en zijn ouders aan het werk. Er zijn geen aanvullende gemeentelijke publicaties of documenten beschikbaar die deze indicaties nader kunnen onderbouwen.

Zorg

Voor de zorgondersteuning is er de reguliere voorziening van medicijnen via de huisarts en apotheek. Psychische ondersteuning gaat via de huisarts en reguliere psychologen. Het RIBW signaleert op de gemeentelijke locaties of iemand psychische ondersteuning zou kunnen gebruiken.¹²⁴ Vanuit de regionale opvangorganisatie wordt aangegeven dat onder Oekraïense ontheemden personen zijn die onbegrepen gedrag vertonen en een GGZ-problematiek hebben die om extra aandacht vraagt.

6.4 Aandachtspunten Oekraïense ontheemden en gemeentelijk beleid

We bespreken hier de huidige inzet en de beleidsraakvlakken van de gemeente in het licht van de opvang van Oekraïense ontheemden in de gemeente Haarlemmermeer. Daarmee krijgen we zicht op de vraag welke beleidsruimte de gemeente voor de groep Oekraïense ontheemden heeft, welk beleid de gemeente hierbij voert en in hoeverre de gemeente op dit moment binnen dit onderwerp geen beleid voert.

We belichten met name de inspanningsverplichting voor de opvang van Oekraïners door de gemeente en de kwaliteit van de opvang, het zicht op Oekraïense ontheemden in de particuliere opvang en de (mogelijke) rol van een inburgeringsprogramma voor Oekraïense ontheemden.

1. Inspanningsverplichting gemeente opvang Oekraïense ontheemden

Op dit moment verblijven er 1.430 Oekraïense ontheemden binnen de gemeente Haarlemmermeer, waarvan 965 in gemeentelijke opvanglocaties. Het tekort in de gemeentelijke opvang was in voorgaande periode een belangrijk punt van aandacht, maar Haarlemmermeer voldoet inmiddels, per 1 juli 2025, aan haar (nieuwe) inspanningsverplichting om 951 Oekraïense ontheemden gemeentelijk op te vangen. Het tekort is daarmee omgezet in een kleine 'plus'.

2. Kwaliteit van de gemeentelijke opvang

Een aandachtspunt is de kwaliteit van de opvang. In een landelijk onderzoek hierover wordt geconstateerd dat over het algemeen veel goed gaat in de gemeentelijke opvang van Oekraïense ontheemden. Gemeenten voldoen in de meeste gevallen aan de kwaliteitseisen die op landelijk niveau gesteld zijn aan de opvang van ontheemden uit Oekraïne en zijn opgenomen in de RooO. De kwaliteitseisen die aan gemeenten werden gesteld, waren echter zeer beperkt vanuit de gedachte dat de opvang van tijdelijke aard zou zijn. Nu de oorlog voortduurt, begint die

¹²⁴ Met ingang van 1 juli 2024 is de Regeling Medische Zorg Ontheemden van kracht.

tijdelijkheid met de beperkte kwaliteitscriteria te schuren. Indien er nu een bredere set aan kwaliteitscriteria wordt betrokken, verdienen, aldus de onderzoekers, veel opvanglocaties in gemeenten een verbeterslag¹²⁵. In onderhavig onderzoek van de rekenkamer is dit thema niet nader onderzocht voor de situatie in Haarlemmermeer, maar een dergelijk onderzoek kan relevant zijn.

3. Zicht op particuliere opvang

Een derde aandachtspunt is het beperkte zicht van de gemeente op Oekraïense ontheemden die particulier worden opgevangen. Voor de groep Oekraïense ontheemden die gemeentelijk wordt opgevangen, worden voorzieningen geregeld waardoor men ook zicht op hen heeft (het gaat om huisartsenzorg, onderwijs en vervoer, activiteiten, dagbesteding en taallessen). Ook zijn er huisregels opgesteld voor de gemeentelijke opvanglocaties¹²⁶. Er is echter weinig zicht op de groep die particulier wordt opgevangen en waar weinig contact mee is.

4. Inburgeringsprogramma Oekraïense ontheemden als optie

De positie van de Oekraïense ontheemden in Nederland roept de vraag op in hoeverre zij als ‘migranten’ kunnen worden beschouwd, en of zij inburgeringsplichtig zouden moeten/mogen zijn. De nationale wetgever, i.c. de rijksoverheid, heeft in dit kader bepaald wie inburgeringsplichtig is (en wie niet) en de gemeenten hebben hierin geen bevoegdheid/zeggenschap. Aangezien Oekraïners, in de aannames van het Rijk, tijdelijk in Nederland verblijven, zijn zij niet verplicht om in te burgeren.

Uit grootschalig onderzoek (van Enk et al., 2024) komt echter naar voren dat een deel van de Oekraïners naar alle waarschijnlijkheid in Nederland zal blijven. Daarmee wordt het onder meer van belang dat ze de Nederlandse taal leren, waardoor overwogen kan worden om hier toe zo mogelijk het inburgeringsprogramma, ook in Haarlemmermeer, open te stellen voor Oekraïners¹²⁷. De gemeente Haarlemmermeer biedt in dit kader wel gratis taallessen aan Oekraïense volwassenen aan en dit aanbod wordt door het Rijk financieel ondersteund. Daarmee wordt een aanzet gedaan om meer ruimte te geven aan een lange termijn perspectief voor Oekraïense ontheemden¹²⁸.

¹²⁵ Zie ook: van der Burg et al., 2024.

¹²⁶ Nota van de Burgemeester Haarlemmermeer, Huisregels en sanctiebeleid opvanglocaties Oekraïners, 7 november 2023.

¹²⁷ Zie ook: <https://www.socialevraagstukken.nl/investeer-in-taalles-voor-oekrainers-want-zij-blijven/>

¹²⁸ Zie ook: Kok et al., 2024.

7 Conclusies inventarisatie migratie en beleid gemeente

Vraagstelling inventarisatie

Het onderzoek van de Rekenkamer Haarlemmermeer is er in de eerste fase op gericht een helder en met feiten en cijfers onderbouwd beeld te geven van de aard en omvang van de migratie in Haarlemmermeer en van het beleid dat in dit kader door de gemeente is geformuleerd en wordt uitgevoerd.

In dit licht zijn de volgende hoofdvragen gesteld:

1. wat zijn de meest relevante feiten, cijfers en ontwikkelingen over asielmigranten, statushouders en gezinsmigranten, arbeidsmigranten en studiemigranten die in Haarlemmermeer wonen en werken?
2. op welke gemeentelijke beleidsthema's hebben de onderwerpen 'migratie' en 'migranten' in Haarlemmermeer invloed en wat is hierbij de beleidsruimte van de gemeente?
3. wat is het huidige beleid van de gemeente Haarlemmermeer rond migranten en op welke aspecten binnen dit onderwerp voert de gemeente nu geen beleid?

Op basis van de uitgebreide en gedetailleerde beantwoording van deze vragen in de voorgaande hoofdstukken, worden de volgende samenvattende conclusies geformuleerd.

Conclusies

1. Cijfers over migratie en migranten Haarlemmermeer

De conclusies op de vraag naar de meest relevante feiten, cijfers en ontwikkelingen over asielmigranten, gezinsmigranten, arbeidsmigranten en studiemigranten die in Haarlemmermeer wonen en werken zijn als volgt:

- in Haarlemmermeer heeft ruim 11 procent van de ingezetenen een migratieachtergrond; het betreft voor een belangrijk deel gezinsmigranten (43%), gevolgd door arbeidsmigranten (22%), asielmigranten (14%) en studiemigranten (5%);
- gezinsmigratie is vooral een motief voor migranten met de Turkse, Marokkaanse en Surinaamse nationaliteit;
- arbeidsmigranten komen voor bijna een vijfde deel uit een van de MOE-landen; daarnaast is de groep arbeidsmigranten sterk gemêleerd en afkomstig uit een groot aantal andere landen. Het beeld over arbeidsmigratie in de gemeente is niet compleet aangezien kort(er) verblijvende arbeidsmigranten niet standaard in het BRP-bestand van de gemeente zijn opgenomen; dit leidt tot een onderschatting van het aantal arbeidsmigranten;
- tweederde deel van de arbeidsmigranten woonachtig in Haarlemmermeer is afkomstig uit niet EU/EFTA- landen; dit zijn veelal kennismigranten;

- asielmigratie komt met name voor bij migranten uit de bekende asiellanden als Afghanistan, voormalig Joegoslavië, Iran, Irak, Somalië, Syrië, Angola en Eritrea, maar daarnaast zijn er migranten met een asielmotief met uiteenlopende nationaliteiten;
- studiemigratie is een motief bij een kleine groep migranten in Haarlemmermeer die vooral afkomstig is uit landen binnen de Europese Unie en uit MOE-landen;
- in een vergelijking met Nederland is het aandeel migranten op de totale bevolking in Haarlemmermeer hoger dan het landelijk gemiddelde (11,4% respectievelijk 9,1%);
- in een vergelijking met omringende gemeenten komt het aandeel migranten in Haarlemmermeer redelijk overeen met Aalsmeer, Haarlem en Zaanstad; dit geldt ook voor de verdeling binnen de groep migranten naar migratiemotief (Amstelveen heeft een hoger aandeel migranten, met name gezinsmigrant(en));
- het aandeel migranten in Haarlemmermeer is in de afgelopen 10 jaar ruim verdubbeld, van 4,8% naar 11,4%. Met name het aandeel migranten met een asiel- en een arbeidsmotief is toegenomen;
- Haarlemmermeer kent een relatief snelle groei van het aandeel migranten; de stijging in het aandeel migranten in de afgelopen tien jaar is in Haarlemmermeer groter dan in omringende gemeenten en in Nederland.

2. Gemeentelijke beleidsterreinen en migratie

Naast een helder kwantitatief zicht op aard en omvang van migratie, is het in het licht van landelijke en lokale discussies van belang een scherp(er) beeld te krijgen van in hoeverre migratie invloed heeft op gemeentelijke beleidsterreinen in Haarlemmermeer.

In het onderzoek is hiertoe gekeken naar de invloed van de onderscheiden migratievormen op het gemeentelijk beleid: in hoeverre is er (lokaal) beleid verband houdend met de migratie van asielzoekers, van statushouders en gezinsmigrant(en), arbeidsmigrant(en) en studiemigrant(en) en welke beleidsuitvoering en beleidsruimte is er op dit vlak?

Asielmigrant(en)

De eerste opvang van asielzoekers in Nederland is voornamelijk een taak van het COA, maar er zijn meerdere raakvlakken met gemeentelijke beleidsterreinen. Sinds 2024 hebben gemeenten op grond van de Spreidingswet ook een wettelijke taak in het opvangen van asielzoekers en ligt er een gemeentelijke opgave. Het kabinetsbeleid inzake asiel en migratie is echter sterk in beweging; zo is er onder andere het voornemen om de Spreidingswet weer in te trekken. Dit zal de beleidsruimte van de gemeente(n) wat betreft het aantal opvangplekken voor asielzoekers naar verwachting vergroten.

De asielmigratie raakt gemeentelijke beleidsterreinen waar het gaat om huisvesting, onderwijs, arbeid, zorg en veiligheid. Op deze beleidsterreinen concluderen we het volgende:

- **Asiel en opvang/huisvesting:**
de gemeentelijke opgave voor het opvangen van asielzoekers ligt op 1015 plekken (per juli 2025); de huidige capaciteit aan opvang in de drie COA-locaties in Haarlemmermeer is 1156 plekken, maar dit is voornamelijk noodopvang. De gemeente zal in haar beleid, samen met het COA, bij handhaving van het huidige landelijk beleid extra opvangplekken dienen te realiseren die vooral duurzaam zijn, naast een flexibele schil van (crisis)noodopvangplekken.
- **Asiel en onderwijs:**
De gemeente is betrokken bij het onderwijs aan leerplichtige kinderen van asielzoekers; er is nieuwkomersonderwijs in basis- en voortgezet onderwijs, er is een pre-entree klas op het Nova College (MBO) en er zijn gesprekken met MBO College Airport voor een extra pre-entree klas. Ook kunnen 2 tot 4-jarige kinderen van nieuwkomers (inclusief asielzoekers) terecht op de taalvoorzieningen zoals voorschoolse educatie. Op dit moment spelen er geen capaciteitsproblemen op de ITK en ISK.
- **Asiel en arbeid:**
asielzoekers mogen zes maanden na de aanvraag voor asiel aan het werk. In de gemeente Haarlemmermeer is er in dit kader in 2023-2024 een initiatief geweest om asielzoekers naar werk toe te leiden waar het Werkgeversservicepunt (WSP) en het COA bij betrokken waren. Deze pilot is in eerste instantie voor een half jaar opgezet en is daarna met een half jaar verlengd, tot november 2024 (zie verder deel 2).
- **Asiel en gezondheidszorg:**
het COA is primair verantwoordelijk voor het faciliteren van de gezondheidszorg voor asielmigranten op een COA-locatie. De gemeente is verantwoordelijk voor de jeugdhulp en jeugd-ggz voor minderjarige asielzoekers op een COA-locatie; de GGD en JGZ-instellingen zijn verantwoordelijk voor de preventieve zorg voor minderjarige asielzoekers. Vooral kinderen binnen noodopvanglocaties zijn kwetsbaar; landelijk onderzoek benadrukt de noodzaak van extra aandacht hiervoor. Ook volwassen asielzoekers lopen risico op gezondheidsklachten, mogelijk als gevolg van geweld en traumatische ervaringen. De specifieke zorg hiervoor is niet voorhanden op een azc.
- **Asiel en veiligheid:**
voor de veiligheid binnen een azc is in eerste instantie het COA verantwoordelijk; de gemeente heeft een verantwoordelijkheid voor de veiligheid in de openbare ruimte rondom asiellocales. In het veiligheidsoverleg tussen verschillende organisaties (gemeente, COA, politie) zijn geen incidenten over de azc's gemeld.

Statushouders en gezinsmigranten

Bij statushouders en gezinsmigranten zijn er drie hoofdthema's die mede vanwege de landelijke wetgeving van belang zijn voor het beleid van de gemeente. Deze vorm van migratie raakt gemeentelijk beleid met name waar het gaat om huisvesting, inburgering en participatie. Op deze beleidsterreinen concluderen we het volgende:

- **Huisvesting van statushouders:**
gemeenten moeten volgens de landelijke wet- en regelgeving zorgen voor passende woonruimte voor statushouders, hetgeen onder andere consequenties heeft voor het woonbeleid van de gemeente. De gemeente Haarlemmermeer had in 2023 een taakstelling voor de huisvesting van 453 statushouders; in 2024 bedroeg dit in totaal 324 plekken. Daarvan is in 2024 een deel gerealiseerd; er zijn 88 statushouders geplaatst.
De huisvesting van statushouders, waaronder ook amv'ers, in Haarlemmermeer ondervindt vertraging waardoor de taakstelling niet wordt gehaald. Er is weinig doorstroom van statushouders vanuit de azc's naar reguliere huisvesting. Een mogelijk landelijk verbod op de toepassing van een voorrangsregeling in de woningtoewijzing zal de mogelijkheden van huisvesting van statushouders in de gemeente naar verwachting verder beperken.
- **Inburgering van statushouders en gezinsmigranten:**
de Wet Inburgering is erop gericht inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk te laten meedoen in Nederland; deze wet geldt voor statushouders en gezinsmigranten. Vanaf 1 januari 2022 is de lokale overheid verantwoordelijk voor het vernieuwde inburgeringsproces. De gemeentelijke organisatie rondom inburgering is in de afgelopen jaren sterk in beweging geweest en kent inmiddels een doorontwikkeling. Beperkingen in de formatiecapaciteit, in combinatie met een toename van het aantal statushouders voor wie een inburgeringstraject wordt aangeboden, heeft in voorgaande jaren onder meer tot langere wachtlijsten bij inburgering geleid. Door het nemen van maatregelen is inmiddels een aanzienlijke verkorting van de wachtlijst voor de instroom in inburgeringstrajecten gerealiseerd. Het ontbreekt aan een goede monitoring van de inburgering, waardoor er geen zicht is op de voortgang en opbrengsten van de inburgering in Haarlemmermeer.
- **Participatie statushouders:**
een statushouder mag in Nederland werken en heeft dezelfde rechten en plichten als een Nederlander op de arbeidsmarkt. De gemeente heeft vanuit de Participatiewet de taak om zoveel mogelijk mensen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden of te ondersteunen bij het werk. Uit onderzoek komt naar voren dat naarmate statushouders langer in Nederland verblijven, het percentage werkenden toeneemt, al blijft een deel van hen langer werkloos. Factoren zoals het beheersen van de Nederlandse taal en de mate van gemeentelijke begeleiding spelen een rol in hun arbeidsmarktparticipatie. In Haarlemmermeer ligt in de beleidsuitvoering de focus op éérs inburgeren, dan werken.
Van de statushouders die in de gemeente Haarlemmermeer woonachtig en inburgeringsplichtig zijn, heeft een hoog percentage een bijstandsuitkering (82%). Het is niet bekend in hoeverre de al dan niet afronding van het inburgeringsprogramma effect heeft op bijvoorbeeld het verkrijgen en behouden van werk en de inhoudelijke beoordeling daarvan. De gemeente heeft hier nog geen zicht op.

Arbeidsmigranten

De werkgelegenheid in de gemeente en regio trekt een groot aantal arbeidsmigranten naar Haarlemmermeer. Een deel van hen is ingeschreven/woonachtig in de gemeente, maar een onbekend deel van de arbeidsmigranten komt niet in deze data voor terwijl men wel in Haarlemmermeer verblijft en/of werkt. De beperkte registratie leidt onder andere tot een

onderschatting van de grootte van de groep arbeidsmigranten. Een deel van de arbeidsmigranten zit in een kwetsbare positie en blijft uit het zicht van instanties.

Binnen het gemeentelijk beleid is met name de huisvesting van arbeidsmigranten een punt van aandacht. Op de arbeidssituatie van arbeidsmigranten en op hun welzijn is er weinig zicht.

- **Huisvesting arbeidsmigranten:**

Huisvesting van arbeidsmigranten wordt geregeld door een combinatie van nationale en lokale wetten en regels. De Wet goed verhuurderschap (juli 2023 in werking getreden) is hier onder meer van belang met regels voor verhuurders van woon- en verblijfsruimte waar arbeidsmigranten worden gehuisvest. Er is weinig toezicht op de huisvesting van arbeidsmigranten, in het licht van vergunningen en handhaving. Het is niet duidelijk in hoeverre de Wet goed verhuurderschap hiertoe wordt ingezet. Daarnaast is er verkamering in huisvesting voor arbeidsmigranten, hetgeen formeel niet is toegestaan.

Haarlemmermeer streeft vooral samen met regiogemeenten naar een goede en veilige huisvesting van arbeidsmigranten maar het beleidskader voor een structurele voorziening daarvoor bevindt zich al een langere periode in een ontwikkelingsfase. Op dit moment reageert de gemeente op individuele aanvragen voor een omgevingsvergunning voor de tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten in de gemeente.

- **Arbeid en toezicht:**

Er zijn volgens de gemeente in Haarlemmermeer weinig gevallen bekend van werkgevers en/of uitzendbureaus die de regels zichtbaar/aantoonbaar overtreden, maar vanwege het ontbreken van (gemeentelijke) formatiecapaciteit voor het toezicht hierop is vooralsnog geen zicht te verkrijgen op eventuele misstanden in de arbeidssituatie van arbeidsmigranten.

- **Welzijn arbeidsmigranten:**

Er is weinig bekend over het welzijn van arbeidsmigranten (zijnde niet-kennismigranten); (landelijk) onderzoek wijst uit dat sprake is van een sociaal isolement waarin zij relatief weinig ondersteuning of begeleiding ontvangen. De gemeente heeft een digitaal informatiepunt geopend voor arbeidsmigranten over het aanbod van sociale voorzieningen en informatie over hun rechten bij huisvesting.

Studiemigranten

Er is een kleine groep studiemigranten in Haarlemmermeer; het gaat om 0,6 procent van de bevolking. Er is geen specifiek gemeentelijk beleid voor studiemigranten en er zijn geen signalen dat een specifiek beleid voor deze groep gewenst is. Er wordt, voor zover bekend, geen specifiek beroep op de gemeente Haarlemmermeer gedaan in het licht van de huisvesting van studiemigranten, of in het licht van een bepaalde zorgbehoefte of aanbod van voorzieningen door de gemeente.

Oekraïense ontheemden

De Tijdelijke wet Opvang ontheemden Oekraïne regelt de regionale en gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne. Het beleid wordt met name bepaald door de inspanningsverplichting voor de opvang; hierin is geen ruimte voor gemeentelijk beleid. Naast het realiseren van opvangplekken, is de gemeente ook verantwoordelijk voor het

uitkeren van leefgeld en voorzieningen voor onderwijs. In Haarlemmermeer worden ruim 1.400 Oekraïense ontheemden opgevangen. Het merendeel wordt door gemeentelijke voorzieningen opgevangen en een deel wordt particulier opgevangen. De gemeente voldoet sinds kort, per juli 2025, aan de inspanningsverplichting voor de gemeentelijke opvang van Oekraïners. Er is weinig zicht op de kwaliteit van de opvang binnen de particuliere opvang. Er is echter ook geen wettelijke zorgplicht of bevoegdheid ten aanzien van de kwaliteit van de particuliere opvang.

De groep Oekraïense ontheemden is niet verplicht tot inburgering. Uit onderzoek komt naar voren dat een deel van deze groep in Nederland wil blijven; dit roept de vraag op naar nadere ondersteuning bij integratie, mogelijk via het inburgeringsprogramma. De gemeente Haarlemmermeer biedt wel gratis taallessen aan Oekraïense volwassenen aan; dit aanbod wordt door het Rijk financieel ondersteund.

3. Aandachtspunten gemeentelijk beleid migratie

Algemeen:

- uit het voorgaande concluderen we dat beleid inzake migratie deels landelijk is bepaald en vanwege wet- en regelgeving niet altijd ruimte biedt voor een zelfstandig, eigen gemeentelijk beleid;
- bij de opgaven die volgen uit landelijk beleid voldoet de gemeente niet geheel aan taakstellingen; dit geldt voor de opvang van asielzoekers waar het gaat om duurzame opvang en voor de huisvesting van statushouders;
- het onderzoek leidt ook tot de conclusie dat de gemeente Haarlemmermeer binnen het onderwerp migratie op dit moment geen beleid voert op onderwerpen waarin er formeel wel beleidsruimte is;
- in brede zin wordt geconcludeerd dat migratiethema's binnen de gemeente niet integraal maar sectoraal worden benaderd; er zijn weinig dwarsverbanden in het beleid en de gemeentelijke organisatie waarbij de vraagstukken rondom migratie en migrantengroepen gezamenlijk worden aangepakt.

We bespreken migratiethema's die op dit moment geen of weinig aandacht in het gemeentelijk beleid krijgen:

- **Asiel en werk:**
de gemeente heeft op dit moment geen beleid inzake de toeleiding naar arbeid van asielmigranten. De mogelijkheden om deze arbeidstoeleiding van asielzoekers te (laten) stimuleren zijn wettelijk beschouwd verruimd. Op dit moment zijn er (echter) geen landelijke of aanvullende middelen voorhanden die dit initiatief financieel zouden kunnen

ondersteunen. Wel heeft het onderwerp aandacht van de rijksoverheid en een groot aantal maatschappelijke organisaties.¹²⁹

- **Beleidskader asiel, nieuwkomers en integratie:**
er is geen bredere beleidsvisie voor nieuwkomers, waarbij integraal wordt gekeken naar relevante beleidsterreinen als opvang, huisvesting, onderwijs, inburgering, sociale participatie, werk en inkomen. Er is geen beleidskader waarin deze beleidsterreinen in het licht van migratie en integratie op elkaar zijn afgestemd.
- **Inburgering van nieuwkomers:**
Er is weinig zicht op uitvoering, voortgang en opbrengsten van het inburgeringsprogramma.
- **Benadering arbeidsmigranten:**
Er is geen geïntegreerde benadering van arbeidsmigratie en arbeidsmigranten. Zo zijn er geen samenhangende trajecten inzake registratie, huisvesting, toezicht, centrale informatievoorziening en sociale opvang/begeleiding.
- **Zicht op resultaten en effectiviteit van beleidsaanpak:**
Er is weinig zicht op deelname, voortgang en opbrengsten van interventies vanuit het beleid; de informatievoorziening over en de monitoring van programma's door de gemeente is beperkt.

¹²⁹ Er zijn op verscheidene plekken initiatieven en pilots gestart om meer asielzoekers naar werk te begeleiden. De overheid doet dit in samenwerking met verschillende directies van SZW, werkgevers, ngo's, uitvoeringsorganisaties UWV en COA, VNG, gemeenten en arbeidsmarktregio's. Zie hiervoor de Werkagenda Voor een Inclusieve Arbeidsmarkt (VIA): <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2025/03/25/werkagenda-voor-een-inclusieve-arbeidsmarkt-via>.

DEEL 2

Verdiepingsstudie Asiel en werk Haarlemmermeer

1 Inleiding

Belang van werk voor nieuwkomers en integratie

Voor een succesvolle integratie van nieuwkomers in Nederland is het belangrijk dat mensen kunnen meedoen in de samenleving. Het hebben van een baan vormt daarbij een belangrijk onderdeel van integratie van vluchtelingen. Met een baan kunnen vluchtelingen financieel op eigen benen staan en actief deelnemen aan de Nederlandse samenleving.

Vluchtelingen mogen onder bepaalde voorwaarden in Nederland arbeid verrichten. De voorwaarden zijn verschillend voor vluchtelingen zonder verblijfsvergunning (asielzoekers), vluchtelingen met een verblijfsvergunning (statushouders) en voor vluchtelingen uit Oekraïne. Statushouders hebben een verblijfsvergunning en hebben dezelfde rechten als andere Nederlanders en mogen derhalve gewoon betaald werken. Oekraïense ontheemden mogen dankzij de Richtlijn Tijdelijke Bescherming binnen alle EU-landen werken. Zij hebben geen werkvergunning nodig om te mogen werken.

Vluchtelingen die in Nederland in de asielprocedure zitten, en derhalve nog geen verblijfsvergunning hebben, mogen zes maanden na de aanvraag voor asiel aan het werk. Asielzoekers mogen sinds eind 2023 ook langer dan 24 weken per jaar werken.¹³⁰ Aangezien een groot deel van de asielzoekers uiteindelijk een status ontvangt en dan als vergunninghouder onder de verantwoordelijkheid van een gemeente valt, is het van een breder maatschappelijk belang om hen zo snel mogelijk aan het werk te krijgen. Als een statushouder geen werk heeft, heeft hij/zij recht op een bijstandsuitkering van de gemeente. Naast het financiële belang van arbeid, ondersteunt een baan ook het inburgeringsproces van vluchtelingen: men leert via het werk de taal sneller als ook de omgangsregels in Nederland.

Arbeidsparticipatie van vluchtelingen is ook van belang voor de Nederlandse economie. Zo is werk voor statushouders steeds vaker de belangrijkste bron van inkomsten als ze langer in Nederland zijn. Des te langer vluchtelingen in Nederland zijn, des te minder zij afhankelijk zijn van een uitkering. Statushouders raken de laatste jaren ook sneller aan het werk dan 10 jaar geleden¹³¹.

Uit een studie van SEO (Vervliet en Heyma, 2024) bleek dat als alle asielmigranten onder dezelfde voorwaarden als Oekraïners mogen werken en derhalve onbelemmerd toegang tot de arbeidsmarkt krijgen, dit de Nederlandse schatkist miljarden euro's extra oplevert.

De beperkte toegang van asielzoekers tot de Nederlandse arbeidsmarkt heeft bovendien belangrijke maatschappelijke nadelen in termen van het mislopen van arbeidspotentieel, hogere

¹³⁰ De Raad van State gaf in november 2023 aan dat de bestaande 24-weken-beperking in strijd was met Europese regels en niet meer mocht worden toegepast.

¹³¹ CBS, Asiel en integratie, 2025. In hun eerste jaar waren bijna alle statushouders die in 2014 een vergunning kregen afhankelijk van een uitkering of hadden geen inkomen. In 2023 had 47 procent van de statushouders werk als belangrijkste inkomstenbron. <https://longreads.cbs.nl/asielenintegratie-2025/>

kosten voor sociale voorzieningen en een vertraging in de maatschappelijke integratie van asielzoekers.

Asiel en werk als aandachtspunt voor rekenkameronderzoek Haarlemmermeer

De schets van het belang van werk voor de integratie van vluchtelingen in de Nederlandse samenleving, roept de vraag op in hoeverre en op welke wijze vluchtelingen in Haarlemmermeer aan het werk komen. Mede gezien de wettelijke verruiming van de mogelijkheden voor asielzoekers om betaald werk te verrichten en de opvang van een grote groep asielzoekers in de gemeente, is de focus van dit verdiepend onderdeel van het bredere onderzoek gericht op deze groep vluchtelingen in Haarlemmermeer. Ook het gegeven dat de gemeente Haarlemmermeer al in een eerdere fase een pilot 'asiel en werk' heeft opgezet, is aanleiding geweest om dit thema apart te belichten. Daarbij is het perspectief van de doelgroep, i.c. van asielzoekers, centraal gesteld. Daarmee is getracht meer zicht te krijgen op het 'onbenut potentieel' dat onder asielzoekers mogelijk aanwezig is om op een zinvolle en passende wijze arbeid te verrichten en (sneller) te integreren.

2 Beleidskader asiel en werk

Om een goed beeld te krijgen van de mogelijkheden en beperkingen die vanuit het beleidskader voor het thema 'asiel en werk' gelden, zijn de belangrijkste elementen in de relevante wet- en regelgeving op een rij gezet.

Vluchtelingen die in Nederland in de asielprocedure zitten, en derhalve nog geen verblijfsvergunning hebben, mogen zes maanden na de aanvraag voor asiel aan het werk. Asielzoekers mogen sinds eind 2023 ook langer dan 24 weken per jaar werken, hetgeen voorheen een beperking was.^{132 133}

Een asielzoeker mag volgens de formele regels betaald werk verrichten als:

- hij/zij ouder is dan 18 jaar;
- de aanvraag voor een asielvergunning voor bepaalde tijd minimaal zes maanden in behandeling is bij de IND;
- de asielzoeker in een COA-voorziening verblijft;
- hij/zij rechtmatig in Nederland verblijft (een geldig Vreemdelingen Identiteitsbewijs, het W-document heeft);
- de persoon werkzaamheden verricht onder marktconforme voorwaarden waarbij ten minste het minimumloon wordt betaald¹³⁴.

¹³² Zie uitspraak Raad van State november 2023.

¹³³ In eerder onderzoek is gewezen op een aantal andere beperkingen voor asielzoekers voor vroegtijdige participatie, onder meer op de arbeidsmarkt. Zie: Van den Braak et al., 2023.

¹³⁴ Het UWV controleert ook of de werkgever genoeg loon betaalt; een asielzoeker heeft recht op dezelfde beloning als Nederlanders.

Tewerkstellingsvergunningen asielzoekers

Als aan deze voorwaarden is voldaan, kan een tewerkstellingsvergunning (Twv) worden aangevraagd bij het UWV, door de werkgever die een asielzoeker in dienst wil nemen. Werken door een asielzoeker kan derhalve alleen als de werkgever een Twv heeft.

Na het afschaffen van de 24-wekeneis eind 2023 zijn de aantallen aangevraagde en verstrekte Twv's voor asielzoekers sterk toegenomen. Het aantal door het UWV landelijk verstrekte Twv's voor asielzoekers is gestegen, van 1.840 in 2023 naar 7.370 in 2024. In de periode december 2023 - oktober 2024 verdrievoudigde het aantal aanvragen voor een Twv voor asielzoekers; het aantal verstrekte Twv's liet een verviervoudiging zien. De meeste Twv's voor asielzoekers werden verleend aan werkgevers met een (hoofd)vestiging in de arbeidsmarktregio Groot Amsterdam. De sectoren waarin de meeste Twv's voor een asielzoeker werden afgegeven, waren de uitzendsector, de horeca en de schoonmaakbranche¹³⁵.

Bij de aanvraag voor een Twv moet de werkgever aangeven welke functie de beoogde kandidaat gaat vervullen. Ongeveer één op de vijf Twv's is voor een asielzoeker die aan de slag gaat als schoonmaker, ongeveer één op de tien verstrekte Twv's is voor een asielzoeker die aan het werk gaat als uitzendkracht, maar waarvan de exacte functie niet ingevuld is. Eveneens 10% van de verstrekte Twv's is voor productiemedewerkers en een iets kleiner aandeel gaat aan het werk als afwasser/keukenhulp of magazijnmedewerker (beide 8%).

In de door het UWV opgestelde 'top 15' van meest aangeboden functies voor asielzoekers valt op dat het vrijwel altijd om laaggeschoolde werkzaamheden gaat. Er worden ook Twv's voor asielzoekers in hogere functies afgegeven (voor bijvoorbeeld tandartsassistenten, ICT-medewerkers en zorg- en onderwijsgevend personeel), maar deze aantallen zijn te klein om als aparte categorie in de top 15 voor te komen¹³⁶.

BSN

Naast de Twv moet ook een Burgerservicenummer (BSN) worden aangevraagd. Asielzoekers moeten zich inschrijven in de Basisregistratie Personen (BRP); alleen dan krijgen ze hun BSN en mogen ze werken. Er zijn echter grote achterstanden bij de inschrijvingsloketten voor de BRP, mede als gevolg van de coronaperiode. In september 2024 is door de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken besloten om de BRP-loketten te versterken, waardoor er extra geld en personeel voor de bestaande loketten vrijkomt en de aansturing beter wordt geregeld. Ook zijn twee gemeenten, Amsterdam en Gilze-Rijen, zich gaan richten op spoedinschrijvingen waardoor andere locaties meer ruimte krijgen om de lange wachttijden weg te werken¹³⁷.

¹³⁵ <https://www.uwv.nl/nl/publicaties/kennis/2024/tewerkstellingsvergunningen-voor-asielzoekers>

¹³⁶ <https://baandichtbij.nl/blog/meer-werkvergunningen-voor-asielzoekers>

¹³⁷ In oktober 2024 wachtten er bijna 18.000 statushouders en asielzoekers op een BSN. De wachttijd kan tot een half jaar oplopen. Zie ook: Shawki et al., 2024.

Er is ook een spoedprocedure via een andere weg mogelijk: de werkgever moet dan een Twv aanvragen bij het UWV en de asielzoeker een contract aanbieden; het COA kan dan versneld een BSN voor de asielzoeker aanvragen¹³⁸.

Andere regelingen

Naast het beschikken over een Twv en BSN, zijn er afspraken en aanvullende regelingen die direct en indirect betrekking hebben op het thema ‘asiel en werk’:

- zo dienen asielzoekers die willen werken zelf werk te zoeken; het COA geeft wel advies, maar bemiddelt niet;
- er is op basis van landelijke regelgeving sprake van een eigen bijdrage van de asielzoeker als hij/zij inkomen uit betaald werk vergaart aan het COA voor onder meer de kosten van de opvang, dit staat bekend als de Regeling eigen bijdrage asielzoekers (Reba)¹³⁹;
- asielzoekers kunnen ook werkzaamheden in het azc werk verrichten (bijvoorbeeld schoonmaken en helpen bij onderhoud van de gebouwen of de tuin) waarvoor geen Twv nodig is. De asielzoeker ontvangt hiervoor een kleine vergoeding;
- asielzoekers mogen vrijwilligerswerk doen; daarvoor is een vrijwilligersverklaring van het UWV nodig.

Rol en belang van organisaties asiel en werk

In de opvang en begeleiding van asielzoekers ligt de verantwoordelijkheid primair bij het COA; de wettelijke taak van de gemeente beperkt zich in dit kader formeel (alleen) tot het leveren van locaties voor asielopvang.

Een betrokkenheid van de gemeente bij dit thema is relevant op het moment dat een asielzoeker statushouder wordt en in de gemeente wordt gehuisvest; de al dan niet verkregen arbeidspositie en arbeidservaring van de statushouder daaraan voorafgaand bepalen dan mede of hij/zij bijvoorbeeld een beroep op de ondersteuning van de gemeente via de Participatiewet moet doen en/of andere materiële en immateriële zorg behoeft.

Dit betekent dat een vroege activering tot minder aanspraak op gemeentelijke bijstand in een latere fase kan leiden. Ook de ‘wachtstand’ waarin asielzoekers terechtkomen, kan leiden tot een passievere en afhankelijke houding die integratie en participatie later in het proces in de weg staan. Positieve ervaringen bij de start van de opvangperiode kunnen mogelijk een demotivatie in een later stadium voorkomen¹⁴⁰.

Van belang hierbij is dat er ook afspraken zijn tussen COA en gemeente(n) over de koppeling van werk- en verblijfplaats op gemeentelijk of regionaal niveau. Een van de obstakels is namelijk het probleem rond (her)huisvesting en verhuizing van asielzoekers en statushouders.

¹³⁸ Omwille van de doorstroom naar gemeenten en de achterstanden bij de BRP-straat gaan statushouders voor bij de uitgifte van een BSN. Sinds december 2022 krijgen azc-bewoners met een Twv versneld een BSN toegekend (bron: Shawki et al., 2024).

¹³⁹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0024733/2024-02-01>

¹⁴⁰ Zie ook: Lodenstein et al., 2024.

3 Ervaringen pilot asiel en werk Haarlemmermeer

Aanpak pilot asiel en werk Haarlemmermeer

In Haarlemmermeer heeft men in december 2023 een project opgezet om asielzoekers naar werk toe te leiden. Vergelijkbare initiatieven daartoe zijn ook door andere gemeenten genomen¹⁴¹. In de betreffende gemeenten in het land werd de arbeidsparticipatie van asielzoekers op drie manieren ondersteund, namelijk van een “lichte” inzet gericht op de korte route naar werk, tot de uitwerking van meer integraal gemeentelijk beleid¹⁴². De aanpak in gemeenten werd uiteenlopend gekenmerkt door:

- de (tijdelijke) inzet van een jobhunter/jobcoach;
- de opzet van een arbeidsparticipatieproject in samenwerking met COA/Meedoenbalies op azc's. De ondersteuning gaat in dit kader verder dan alleen het matchen tussen (potentiële) werknemer en werkgever;
- een breed gemeentelijk beleid “Meedoen vanaf dag één” – waarvan begeleiding naar betaald werk van asielzoekers één onderdeel is.

De gemeente Haarlemmermeer en het COA hebben bij de start van de pilot als aanpak gekozen voor een ‘lichte’ inzet gericht op de korte route naar werk (net als twee andere onderzochte gemeenten, de zeven andere gemeenten hebben voor een meer structurele benadering gekozen; zie Lodenstein et al., 2024).

Het doel van de pilot was de mogelijkheden van toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers te verkennen, werkgevers en uitzendbureaus te informeren en betrekken bij deze doelgroep om zo meer asielzoekers aan het werk te helpen.

In de voorafgaande fase waren nog geen ervaringen opgedaan met een vergelijkbare inzet en er bestonden geen samenwerkingsverbanden tussen onder meer gemeente en COA voor structurele ondersteuning en toeleiding (buiten de pilot om). Zo was vanuit het COA (nog) geen Meedoenbalie met begeleiding bij een azc in Haarlemmermeer ingericht en vanuit de gemeente bestond geen breed gedefinieerd beleid waarbinnen de pilot een onderdeel zou kunnen zijn.

In de aanpak van de pilot is in opdracht van het gemeentelijk team Werk een jobhunter op tijdelijke basis (zes maanden) ingehuurd bij het Werkgeversservicepunt (WSP)¹⁴³. Het betrof een gezamenlijke aanpak van de gemeente Haarlemmermeer (i.c. WSP) en het COA.

De jobhunter ondersteunde de twee grote COA locaties bij de werkbemiddeling van asielzoekers. Daarbij is de jobhunter onder meer met werkgevers uit de omgeving in gesprek gegaan om asielzoekers aan het werk te krijgen. De jobhunter onderhield hiertoe ook contacten met

¹⁴¹ De klankbordgroep van de G40 themagroep Vergunning en Asiel. Platform31 heeft over gemeentelijke initiatieven met deze aanpak gerapporteerd (zie: Lodenstein et al., 2024).

¹⁴² Gemeenten met dergelijke initiatieven waren Almere, Arnhem, Assen, Dordrecht, Eindhoven, Enschede, Haarlemmermeer, Maastricht, Regio Midden-Utrecht en Venlo.

¹⁴³ Het Werkgeversservicepunt (WSP) Haarlemmermeer is onderdeel van het Werkgeversservicepunt Groot-Amsterdam, een regionaal samenwerkingsverband van UWV, AM Match, Pantar en gemeentes in de regio. Het WSP valt beleidsmatig onder het team Werk van de gemeente Haarlemmermeer.

uitzendbureaus en het COA. De gehanteerde aanpak in Haarlemmermeer werd gekenmerkt door een 'lichte inzet' (i.c. de korte route naar werk), onder meer gericht op het matchen van een werkgever met een individuele asielzoeker. Ook streefde men naar het opzetten van een netwerk van werkgevers die openstaan voor deze doelgroep en voor het aanvragen van de TWV en hiermee een duurzame relatie op te bouwen. Dit laatste initiatief binnen de aanpak is meer succesvol gebleken dan het eerste.

De pilot in Haarlemmermeer bleek in de 1-op-1-begeleiding tot te weinig matches tussen asielzoekers en werkgevers te leiden waarna is besloten de inzet te concentreren op een aansluiting tussen het COA en de werkgevers. De gemeente heeft vervolgens de inzet van de WSP'er, respectievelijk van Team Werk, in november 2024 niet meer verlengd (zie verder de ervaringen met de pilot).

Ervaringen pilot asiel en werk Haarlemmermeer

Uit het eerste deel van de verdiepingsfase van het onderzoek komen -samenvattend- de volgende ervaringen met de pilot naar voren:

- het grootste knelpunt in de bemiddeling naar werk voor de asielzoekers bleek in eerste instantie de aanvraag van een Twv te zijn. De werkgevers vonden de procedure van 6 - 8 weken voor een Twv te lang;
- als oplossing hiervoor is gedurende de pilot met drie uitzendbureaus afgesproken dat zij, naast de feitelijke bemiddeling, ook voor de Twv-aanvraag zouden zorgdragen, in plaats van de werkgevers. Het is pas aan het eind van de pilot gelukt om een uitzendbureau te vinden dat uiteindelijk bereid was een samenwerking aan te gaan en de administratieve processen voor werkgevers te regelen en individuele matches te maken¹⁴⁴;
- ook bleek dat, indien er geen match was tussen asielzoeker en werkgever, de Twv niet overdraagbaar te zijn aan een andere asielzoeker dan wel een andere werkgever. Dit kan wel bij een uitzendbureau: zij blijven formeel werkgever en kunnen een asielzoeker in die hoedanigheid bij verschillende opdrachtgevers plaatsen op dezelfde Twv;
- werkgevers hebben daarnaast aangegeven dat er (te)veel onzekerheid was over een langere inzetbaarheid van een asielzoeker aangezien zij ook overgeplaatst kunnen worden naar een ander azc, i.c. gemeente;
- ofschoon gemeente en COA aangeven dat er veel animo bij asielzoekers was voor het verrichten van betaald werk, bleek gedurende de pilot dat de 'matching' van asielzoekers met een baan vaak toch niet plaatsvond. Uiteindelijk zijn op deze wijze negen asielzoekers naar banen bemiddeld, in de sectoren logistiek, horeca en techniek¹⁴⁵.

De pilot is na november 2024 niet meer in haar oorspronkelijke vorm verlengd; er is voor een aanpak gekozen waarin het COA direct met de aangesloten werkgevers naar mogelijkheden voor de arbeidstoeleiding van asielzoekers zoekt;

- de positieve leerpunten van de pilot zijn de start van een netwerk van uitzendbureaus (mede in het licht van de aanvragen van een Twv en contacten met belangstellende

¹⁴⁴ Deze informatie is mede gebaseerd op een interne gemeentelijke memo over de 'Resultaten pilot begeleiden naar werk asielzoekers', juli 2025.

¹⁴⁵ Idem.

- werkgevers) en een netwerk tussen het COA en enkele uitzendbureaus voor toeleiding van asielzoekers naar werk;
- de ervaringen met de pilot voor asielzoekers hebben bij de gemeente, i.c. het team Werk, er mede toe geleid zich te concentreren op een inzet voor de doelgroep statushouders voor wie de gemeente wettelijke taken heeft (de gemeente heeft geen wettelijke taak in de arbeidstoeleiding van asielzoekers). Naast dit formele aspect, schat het Team Werk het te verwachten succes van een toeleiding naar werk bij statushouders ook als groter in dan bij asielzoekers. Men wijst daarbij op het belang om eerst te investeren in de inburgering en taalontwikkeling van vluchtelingen zodat zij zo hoog mogelijk en op een passende plek kunnen instromen op de arbeidsmarkt. Een snelle plaatsing van asielzoekers in voornamelijk laaggeschoolde functies met veelal tijdelijke contracten leidt in deze visie tot teleurstelling bij de doelgroep en biedt geen structurele oplossing voor de werkzoekende vluchteling en voor de werkgever op langere termijn;
 - mede op grond van deze ervaringen is er geen beleidsmatige betrokkenheid meer van het Cluster SDV (i.c. Team Werk) in de arbeidstoeleiding van asielzoekers. Een beleidsmatige inzet op dit onderwerp zal mogelijk in de toekomst door het team Asiel van het cluster SSC worden gegeven.

Ervaringen pilots landelijk

Uit landelijk onderzoek naar de pilotprojecten komt naar voren dat de voortgang en opbrengsten nog beperkt zijn mede omdat er geen instantie verantwoordelijk is voor het begeleiden van asielzoekers naar werk (Lodenstein et al., 2024). Zo zijn er twijfels over de rolverdeling en uitvoerbaarheid en kosten-batenverhouding van arbeidsparticipatieprojecten, vanwege investeringen voor een groep zonder verblijfsstatus en vaste huisvesting.

Een van de genoemde knelpunten hierin is dat de koppelingsregeling van het COA nog niet werkt, wat maakt dat asielzoekers vaak gedwongen verhuizen tussen opvanglocaties, en op het moment dat ze een verblijfsvergunning krijgen. De koppelingsregeling maakt het mogelijk om werkende asielzoekers te binden aan hun woonplaats (i.c. de plaats van het azc)¹⁴⁶. Zonder deze koppelingsgarantie zien gemeenten het ondersteunen van arbeidsparticipatie van asielzoekers als een mogelijke desinvestering (Lodenstein et al., 2024). In dit geval kan namelijk de verhouding tussen kosten en baten voor de gemeente negatief uitvallen: de gemeente investeert in de toeleiding van de asielzoeker naar werk, maar heeft bij een verhuizing van de asielzoeker later niet de revenuen in termen van lagere bijstandskosten.

¹⁴⁶ De koppelingsregeling van het COA betreft de manier waarop het COA statushouders (asielzoekers met een verblijfsvergunning) aan gemeenten toewijst. Deze toewijzing gebeurt om ervoor te zorgen dat gemeenten hun taakstelling voor het huisvesten van statushouders kunnen uitvoeren. Het COA koppelt statushouders binnen twee weken na verlening van de verblijfsvergunning aan een gemeente.

Ofschoon zich een aantal belemmeringen voordoet, zijn maatschappelijke organisaties, gemeenten en het COA aan het verkennen wat mogelijk is. Daarin worden drie verschillende benaderingen gekozen:

- de korte route naar werk (inzet jobhunters zoals in Haarlemmermeer),
- een samenwerking met COA Meedoenbalies en
- een integraal beleid gericht op meedoen vanaf dag één.

In het landelijk onderzoek concludeert men dat de tweede invulling via de inzet op samenwerking tussen gemeente, COA en andere partijen op dit moment het meest adequaat lijkt. De Meedoenbalies op azc's gericht op activatie en (arbeids)participatie vormen daarin een logische begeleidingsstructuur. In het landelijk onderzoek wordt ook gewezen op de noodzaak van intensieve samenwerking en afstemming tussen partijen en het bouwen van connecties tussen beleidsdomeinen, zoals tussen de domeinen opvang en huisvesting van asielzoekers en arbeidsmarkt en economie. Ook is meer inzicht nodig in de effectiviteit van arbeidsparticipatieprojecten. Het ontbreekt aan systematisch verzamelde data over aantallen succesvolle plaatsingen, maar ook aan kennis over kwalitatieve resultaten zoals de kwaliteit van de werkrelatie of de mate waarin werk bijdraagt aan de economische en sociale integratie van de asielzoeker (Lodenstein et al., 2024).

4 Ervaringen en perspectief asielzoekers met werk Haarlemmermeer

Interviews met asielzoekers Haarlemmermeer

Voor het verkrijgen van een kwalitatief beeld van het perspectief van asielzoekers op (toeleiding naar) werk, zijn bij het COA in Haarlemmermeer met 15 asielzoekers interviews afgenomen¹⁴⁷. Naast de kenmerken geslacht, leeftijd, land van herkomst, gezinssituatie in Nederland en status, zijn inhoudelijke thema's in de interviews besproken die mede gerelateerd zijn aan het onderwerp 'asiel en werk' waaronder vluchtreden, rol van Twv en BSN, duur van verblijf in Nederland/Haarlemmermeer, hoogst genoten opleiding in land van herkomst, taalbeheersing, werkervaring in land van herkomst, zoekproces naar (toeleiding naar werk), huidig werk/bezigheden, ervaringen in (zoek)proces arbeidsmarkt en perspectief op de toekomst. De meeste interviews zijn in het Engels afgenomen; bij enkele interviews (onder Syriërs) is een ervaringsdeskundige uit de regio ingeschakeld die ook Arabisch sprak. De lengte van de interviews varieerde van 60 - 90 minuten en zijn nagenoeg allen individueel afgenomen (in enkele gevallen met twee asielzoekers) op een COA-locatie in Haarlemmermeer.

¹⁴⁷ Het perspectief van asielzoekers stond in deze fase centraal, maar het betrof geen representatief onderzoek van de doelgroep. In deze fase is een kwalitatieve benadering toegepast waarbij zo veel mogelijk variatie is nagestreefd in achtergrondkenmerken van de asielzoekers (in termen van werkend/niet werkend, nationaliteit, leeftijd, arbeidsmarktmogelijkheden).

Kenmerken geïnterviewde asielzoekers

De asielzoekers komen uit Syrië (7)¹⁴⁸, Jemen (1), Iran (2), Sudan (1), Somalië (1), Zimbabwe (1) en Nigeria (2); het betreft 12 mannen en 3 vrouwen.

De leeftijd van de geïnterviewden varieert tussen de 20 jaar en 51 jaar, de gemiddelde leeftijd is 30 jaar; in de onderzochte groep bevinden zich zeven asielzoekers tussen de 20 - 27 jaar. De groep asielzoekers is in dit opzicht relatief jong. Als reden voor de vlucht en aanvraag van asiel in Nederland spelen er verschillende individuele motieven: oorlogsgeweld, politieke vervolging, religieuze vervolging en vervolging wegens seksuele oriëntatie.

In twaalf gevallen is de asielzoeker alleen gevlucht en opgevangen bij het COA, in drie gevallen is de asielzoeker samen met een zoon, of moeder en broer opgevangen bij het COA. Een aantal van hen is meteen na Ter Apel door het COA in Haarlemmermeer opgevangen, anderen zijn hieraan voorafgaand voor kortere of langere tijd op meerdere opvanglocaties in andere gemeenten in Nederland verbleven.

De geïnterviewden hebben allen hun eerste interview (aanmeldgehoor) met de IND gehad (veelal in Ter Apel) en zijn in afwachting van de behandeling van de asielaanvraag door de IND. Zij beschikken over een Vreemdelingen Identiteitsbewijs type W (het W-document) dat bestemd is voor personen die een aanvraag hebben gedaan voor een asielvergunning bepaalde tijd of onbepaalde tijd en nog wachten op een beslissing van de IND¹⁴⁹. Zij zijn gemiddeld circa 18 maanden in Nederland en hun asielprocedure duurt derhalve veelal al langer dan zes maanden. In dit verband voldoen zij aan voorwaarden voor het mogen werken als asielzoeker in Nederland¹⁵⁰.

Opleiding land van herkomst

De groep geïnterviewde asielzoekers geeft een sterk gemêleerd beeld in achtergrond van personen gezien hun opleiding en werkervaring in het land van herkomst.

Het opleidingsniveau is divers, op een enkeling na hebben allen hun secundair onderwijs afgerond, een groot deel ook tertiair/hoger vervolgonderwijs. Er zijn asielzoekers met als hoogst genoten opleiding (alleen) een middelbare schoolopleiding ('secondary school') en asielzoekers met een academische opleiding op bachelor- en masterniveau (zie verder voor specificatie).

Enkele asielzoekers met een middelbare opleiding hebben hierna geen vervolgopleiding genoten vanwege de vlucht; ze hebben de opleiding veelal vanwege de omstandigheden in het land van herkomst moeten afbreken. Enkele oudere asielzoekers (ouder dan 30 jaar) hebben na hun

¹⁴⁸ Een deel van deze Syriërs geeft aan dat zij feitelijk Palestijnse vluchtelingen zijn die onder meer in Syrische vluchtelingenkampen terecht zijn gekomen. Zij hebben niet de Syrische nationaliteit en komen nu als stateloze vluchteling de asielprocedure in. In Jordanië hebben zij burgerrechten en een paspoort, maar in andere Arabische landen zijn de Palestijnen veelal stateloos en wanneer zij ook geen geboorteakte of paspoort hebben ook rechteloos, zoals bij de Palestijnse vluchtelingen die de burgeroorlog in Syrië ontvlucht zijn. Op het document van de IND/het COA waar deze asielzoekers over beschikken, staat als land van herkomst 'Syrië' vermeld.

¹⁴⁹ Met het Vreemdelingen Identiteitsbewijs kunnen zij hun identiteit, nationaliteit en het rechtmatig verblijf in Nederland aantonen. Het document is geen verblijfsvergunning en ook is het geen reisdocument.

¹⁵⁰ De geïnterviewden zijn ouder dan 18 jaar, hun aanvraag voor een asielvergunning is minimaal zes maanden in behandeling bij de IND, de asielzoeker verblijft in een COA-voorziening en verblijft rechtmatig in Nederland.

middelbare school wel een beroepsgerichte vervolgopleiding gevolgd (bijvoorbeeld opleiding retailmanagement, opleiding elektricien/koelsystemen, opleiding security openbare ruimte). Een van de jonge asielzoekers heeft alleen een opleiding op basisschoolniveau gehad, vanwege zijn langdurig verblijf in een vluchtelingenkamp van de UNHCR waarin weinig ruimte was voor het volgen van een (vervolg)opleiding.

Enkele jongere asielzoekers uit Syrië en Iran zijn in het land van herkomst met een academische opleiding gestart en hebben deze deels afgerond, een jonge asielzoeker uit Sudan had al een start gemaakt met een bacheloropleiding in Italië; enkelen hebben een bachelorgraad (chemical engineering, electrical engineering, business administration), een enkele geïnterviewde heeft een mastergraad risk management binnen accountancy. In de groep van vijftien geïnterviewde asielzoekers zitten zeven (jongere) asielzoekers die een hogere opleiding op hbo/wo-niveau (deels) hebben gevolgd in hun land van herkomst; vijf van hen hebben de beschikking over hun diploma's en kunnen deze ook aantonen, maar hebben deze (nog) niet overlegd voor een Nederlandse diplomavergelijking (mogelijk via Nuffic). Zij wachten hiermee tot ze feitelijk een asielstatus in Nederland hebben gekregen, zij kunnen op dat moment hun diploma, kosteloos, laten vergelijken.

De andere asielzoekers hebben niet (meer) de beschikking over hun schoolpapieren en kunnen niet schriftelijk bij organisaties en/of werkgevers aantonen welke opleiding ze hebben gevolgd en voltooid. Deze asielzoekers geven aan dat ze bijvoorbeeld via verschillende testprogramma's desalniettemin wel in Nederland zouden kunnen laten zien aan welke kwalificaties en competenties zij voldoen.

Werkervaring land van herkomst

Een deel van de geïnterviewde asielzoekers heeft in het land van herkomst, of binnen de regio, enkele jaren of langer uiteenlopende ervaringen met werk opgedaan. Deze ervaring sluit over algemeen aan bij hun opleidingsniveau en -richting. Zo heeft de asielzoeker met een MBA als accountant en HR manager gewerkt in Syrië, de asielzoeker met een bachelor petroleum engineering heeft als QHSE engineer (inzake kwaliteit, gezondheid, veiligheid en omgeving) voor een groot bedrijf in Syrië gewerkt en later internationaal als risicomanager en senior consultant in verschillende sectoren (in Syrië, Oman en Dubai) en de asielzoeker uit Zimbabwe met een opleiding in retail management heeft als HR manager bij een grote winkelketen gewerkt. De asielzoekers met een middelbare schoolopleiding, aangevuld met kortere praktische beroepsgerichte opleidingen, hebben ook hierop aansluitend in praktisch gerichte beroepen en sectoren gewerkt (waaronder bij een securitybedrijf voor vliegveldbeveiliging, als logistiek medewerker bij een grote winkelketen en als werknemer, later eigenaar, van een reparatiebedrijf van koelsystemen).

Van de geïnterviewden had ook een deel (vijf van de vijftien) nog geen werkervaring opgedaan in hun land van herkomst of regio; dit zijn vooral jongere asielzoekers die tijdens of vlak na hun studie zijn gevlucht. Zij zijn in Nederland, veelal op eigen initiatief, bezig met het zoeken naar een passend vervolgonderwijs of soms een deeltijdbaan om het onderwijs te bekostigen.

Taal

De meerderheid van de geïnterviewde asielzoekers beheerst de Engelse taal in meer of mindere mate, enkelen spreken alleen Arabisch. De jongere asielzoekers met een opleiding op hbo/wo-niveau hebben een redelijk goede beheersing van de Engelse taal, de oudere asielzoekers hebben een minder goede of geen Engelse taalbeheersing. De meesten zijn gestart met de Nederlandse taalles, veelal via/bij het COA, in incidentele gevallen via het (aanvullend) aanbod van onder meer de Internationale Schakelklas (ISK) en vervolgens universiteit. De beheersing van de Nederlandse taal is veelal nog minimaal; een enkele jonge asielzoeker, met ambities om academisch onderwijs te gaan volgen, spreekt Nederlands op B2-niveau.

Werk en scholing in Nederland, motivatie, ambities, context

De geïnterviewde asielzoekers geven aan dat zij een sterke behoefte aan werk hebben en de goede werkbereidheid onder de groep is in dit opzicht groot. Op een enkeling na heeft iedereen een actief zoekgedrag; men is actief bezig met solliciteren, heeft al een baan gevonden of verricht vrijwilligerswerk. De motivatie om te willen werken kent verschillende achtergronden. De geïnterviewde asielzoekers willen graag in Nederland werken en integreren en een inkomen genereren. Ook willen ze een zinvolle dagbesteding vinden tijdens de soms lange en saaie opvangperiode in het azc. Bovendien verwachten ze dat werken helpt bij het verminderen van de stress tijdens het wachten op het besluit dat men nog van de IND zal ontvangen over de asiel-aanvraag.

Men zoekt naar werk deels op basis van de informatie en met verwijzing van begeleiders van het COA, via uitzendbureaus (ook van het vacatureaanbod via websites) en incidenteel via een individuele werkgever; in enkele gevallen zoeken de jongere geschoolde asielzoekers ook naar mogelijkheden via LinkedIn. De inzet van het COA in Haarlemmermeer is formeel beschouwd niet expliciet gericht op begeleiding van asielzoekers naar (toeleiding naar) werk, maar primair op opvang in de zin van huisvesting.

Er is bij de geïnterviewde asielzoekers een sterke voorkeur voor betaald werk, waarbij men een inkomen verkrijgt en liefst ook binnen het eigen vakgebied kan werken. Van de asielzoekers hebben ten tijde van het onderzoek drie personen een betaalde (deeltijd)baan (bij de COA-locatie als kok in het restaurant, als winkelmedewerker bij de Action en als order picker bij Flora Holland) en een van de asielzoekers volgt een opleiding. De andere asielzoekers zijn zoekende naar een baan of aanvullende opleiding of soms nog in afwachting van een aantal procedures. We constateren dat veel werk dat de asielzoekers verrichten, of waarnaar ze solliciteren, veelal beneden hun opleidingsniveau ligt en niet aansluit bij hun eerdere werk of interesses.

De meeste geïnterviewde vluchtelingen staan ook open voor of verrichten feitelijk al vrijwilligerswerk (in het azc), als tijdelijk alternatief voor betaald werk. Sommigen werken als vrijwilliger met uiteenlopende 'hand en spandiensten' op de COA-locatie (bij de wasserij, in het

restaurant, voor uitvoeren kleine reparaties, onderhoud van tuin) en enkelen ondersteunen de bewoners en COA-medewerkers met vertaalwerk als tolk¹⁵¹.

De ambities voor een baan/functie in de toekomst zijn inhoudelijk zeer uiteenlopend en sluiten (deels) aan bij de opleiding en arbeidservaring die de asielzoekers hebben. We geven de uiteenlopende functies en studies die de asielzoekers ambiëren ter illustratie hier willekeurig weer: retail manager, werk in IT sector, master chemical engineering, accountant, freelance beurshandelaar, reparateur koelsystemen, freelance beheerder sociale media, marketing manager, risicomanager in financiële sector, professioneel voetballer (of fysiotherapeut), opleiding Modeacademie, zelfstandig ondernemer, vwo vavo (daarna wo sterrenkunde), schilder/elektricien/loodgieter en logistiek medewerker.

Asielzoekers die een inkomen via betaald werk verkrijgen (of vermogen hebben), dienen mee te betalen aan de kosten van de opvang door het COA. De hoogte van de financiële bijdrage vanuit deze wettelijke Regeling Eigen Bijdrage Asielzoekers (Reba) is mede afhankelijk van de hoogte van het inkomen (of vermogen) en de samenstelling van het huishouden¹⁵². Uit de gesprekken met asielzoekers komen voorbeelden naar voren waarin het nettoresultaat van het betaald werk, na aftrek van de eigen bijdrage voor de kosten van de opvang, verhoudingsgewijs als laag wordt beoordeeld. Vooral voor gezinnen in de azc's lijkt de eigen bijdrage voor de kosten voor de opvang relatief hoog te zijn. In de interviews met asielzoekers wordt in dit kader echter niet gesteld dat de eigen bijdrage een doorslaggevende reden is om niet te willen werken.

Het perspectief van de asielzoeker wordt niet alleen bepaald door formele mogelijkheden en belemmeringen op de arbeids- of scholingsmarkt, maar ook mentale kwesties spelen een rol; geïnterviewde asielzoekers hebben onder meer zorgen over de leefomstandigheden in het azc, over hun familie, situatie in het thuisland en/of de duur en mogelijke afwijzing van hun asiel-aanvraag¹⁵³. Tijdens de asielprocedure belanden de vluchtelingen voor onbepaalde tijd in een

¹⁵¹ Het vrijwilligerswerk wordt vanuit het COA 'zelfstandige werkzaamheid' genoemd, dat met 18 euro per week wordt beloond. Daarnaast is er een mogelijkheid om buiten het COA vrijwilligerswerk of andere activiteiten te verrichten via onder meer de Vrijwilligerscentrale en de bibliotheek; uit de interviews met asielzoekers komt naar voren dat zij hier niet bij betrokken zijn.

¹⁵² De Reba 2008 is afgeleid van de Participatiewet en volgt formeel de normbedragen die ook gelden voor bijstandsgerechtigden. Een bewoner van een azc mag in ieder geval 25% van het netto inkomen met een maximum van € 273 (januari 2025) per maand zelf houden. Iemand betaalt niet meer dan de maximale kosten die binnen de Reba worden gehanteerd. Deze bedragen per maand in 2025 maximaal € 533 voor een alleenstaande bewoner en € 1.384 voor een gezin met 2 volwassenen en 2 minderjarige kinderen. Als het inkomen hoger is dan de maximale eigen bijdrage, dan houden bewoners naast het vrijgestelde bedrag ook dat bedrag over. Het effect van de Reba bij de keuze om al dan niet te gaan werken is lastig in te schatten. Uit landelijk onderzoek komt naar voren dat de meerderheid van de bewoners van azc's aangeven achter de Reba te staan. Veel bewoners vinden het bedrag hoog, maar vooral de onduidelijkheid over de precieze afdracht is een belemmering om te gaan werken (Van den Braak, et al, Regio-plan, 2023).

¹⁵³ Zo is de positie van de groep Syrische asielzoekers ongewis; vanaf eind 2024 heeft de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) 6 maanden lang geen beslissing genomen op asielaanvragen van Syriërs. Ook nam de IND geen beslissing op asielaanvragen van (Palestijnse) staatlozen die in Syrië woonden. Dit komt omdat er onduidelijkheid is over de situatie in Syrië. Het kabinetsbeleid op dit punt is in beweging; half juni 2025 heeft het kabinet besloten dat de IND weer asielaanvragen van Syriërs gaat behandelen.

‘wachtstand’ zonder grip op hun omstandigheden¹⁵⁴. In deze context is er ook onzekerheid en stress die het mentale welzijn mede bepalen en ook een zekere invloed heeft op het zoekgedrag naar scholing en werk¹⁵⁵.

Ervaringen zoektocht op arbeidsmarkt

Een klein deel van de asielzoekers heeft werk gevonden, de meesten echter solliciteren zonder succes op een betaalde functie. Daarbij richt men zich vaak niet (meer expliciet) op een functie die aansluit bij hun opleiding en mogelijke arbeidservaring, maar veelal op het aanbod aan functies op een lager (kennis)niveau. Veel genoemde functies waarop de meeste geïnterviewde asielzoekers hebben gesolliciteerd zijn werkzaamheden in restaurants, in de logistiek (Flora Holland), in de schoonmaakbranche en in de productiebranche. Een klein deel van de asielzoekers, veelal de jongere hoger opgeleiden, ambieert wel expliciet een (vervolg)opleiding op hun behaalde onderwijsniveau in Nederland en een vervolgens daarbij behorende hoger gekwalificeerde functie op de arbeidsmarkt.

Het ontbreken van een Twv is echter met afstand het meest genoemde struikelblok in het verkrijgen van werk¹⁵⁶. Bij de asielzoekers die een werkaanbod (leken te) krijgen, is in de meeste gevallen het aanbod vervallen vanwege het (toch) niet indienen van de aanvraag door de werkgever van de benodigde Twv voor de asielzoeker bij het UWV. De procedure voor het verkrijgen van een Twv wordt door werkgevers vaak als te omslachtig en te langdurend bevonden en men kiest vervolgens voor een sollicitant voor wie deze voorwaarden niet gelden (waaronder statushouders).

Ook de intermediaire rol van uitzendbureaus wordt in dit kader door de vluchtelingen als verwarrend ervaren; de uitzendbureaus regelen voor hen wel het contact tussen de asielzoeker en de werkgever, maar zij kunnen vervolgens niet helpen als de werkgever de Twv weigert aan te vragen. Bij de asielzoekers, en ook bij werkgevers, leven er misverstanden over de procedure rondom de Twv en wie de aanvraag nu feitelijk moet indienen bij de UWV.

Aangezien asielzoekers niet zonder een BSN mogen werken, speelt bovendien het (eerst) verkrijgen van een BSN een rol¹⁵⁷. Voor het afsluiten van een bankrekening, een zorgverzekering, het verrichten van arbeid en het volgen van een opleiding is het beschikken over een BSN noodzakelijk. De vertraging in toekenningen van een BSN is een knelpunt voor asielzoekers

¹⁵⁴ Deze mentale situatie bij asielzoekers wordt ook in literatuur beschreven; zie bijvoorbeeld ook: <https://www.pharos.nl/spreidingswet-en-gezondheid/2-wees-alert-op-de-mentale-gezondheid-van-asielzoekers/>. Zie ook: Vluchtelingenwerk Nederland, 2024.

¹⁵⁵ Zie voor andere onderzoeken in dit kader bijvoorbeeld: Vluchtelingen sneller aan het werk door preventieve zorg voor hun mentale gezondheid; Fahham et al, 2020.

¹⁵⁶ Als een asielzoeker van buiten de EU/EER of Zwitserland in Nederland komt werken, moet de werkgever een Twv aanvragen. De behandeling van de aanvraag voor een Twv mag formeel maximaal vijf weken duren. De werkgever hoeft geen werkvergunning aan te vragen voor asielzoekers met een verblijfsvergunning (statushouders).

¹⁵⁷ Asielzoekers en statushouders moeten zich inschrijven in de Basisregistratie Personen (BRP); alleen dan krijgen ze namelijk hun Burgerservicenummer (BSN). De wachtlijst voor het vervolgens verkrijgen van een BSN bedroeg in oktober 2024 18.000 personen.

verblijvend in de COA-locaties die betaald werk willen doen¹⁵⁸. Asielzoekers die een Twv hebben komen wel in aanmerking voor een spoedinschrijving in de BRP, maar een werkgever vraagt vaak geen Twv aan zolang een asielzoeker geen BSN heeft. Dit verlengt de periode dat een asielzoeker geen toegang tot werk heeft. De meeste geïnterviewde asielzoekers hebben inmiddels wel een BSN maar hebben daar vaak meer dan 6 maanden op gewacht. Meer in het algemeen komt uit de interviews naar voren dat de asielzoekers nog redelijk onbekend zijn met de kenmerken en structuur van de Nederlandse arbeidsmarkt in die zin dat men geen of weinig kennis heeft over de rol van uitzendbureaus, van UWV, COA en andere instituties bij het vinden van werk of scholing en de procedures die men hanteert. Ook is er weinig zicht op de kansen die men mogelijk heeft op de arbeidsmarkt.

De asielzoekers krijgen in dit kader, in Haarlemmermeer sinds kort, enige informatie en begeleiding vanuit het COA maar dit wordt niet altijd door de asielzoeker begrepen en als voldoende beoordeeld. Men is daarbij ook niet op de hoogte van de primaire rol van het COA in het kader van de opvang en huisvesting. Enkele asielzoekers geven in dit kader aan dat zij weinig hulp krijgen van het COA bij het vinden van werk, andere asielzoekers waarderen in dit kader juist wel de hulp van het COA. De geïnterviewde asielzoekers hebben wel van de start van de 'Meedoenbalie' bij het COA in Haarlemmermeer (sinds 1 maart 2025) vernomen en zij hebben aldaar geïnformeerd maar dat heeft bij hen nog niet tot een baan geleid.

De Meedoenbalie van het COA in Haarlemmermeer wordt eenmaal per week in het azc op de Planeetbaan georganiseerd om asielzoekers kennis te laten maken met onder meer enkele aanbieders van werk in de regio. Bij de start van de Meedoenbalie hebben onder meer enkele (voor vluchtelingen gespecialiseerde) uitzendbureaus en de openbare bibliotheek zich als aanbieder aangemeld.

De Meedoenbalie wordt door het COA ondersteund door drie medewerkers van het azc die naast hun reguliere functie ook 'Meedoencoördinator' zijn¹⁵⁹. De Meedoenbalie in Haarlemmermeer wordt als een 'light versie' gepresenteerd aangezien er geen extra financiële middelen of aanvullende fte beschikbaar zijn gesteld, het gaat om een inzet vanuit de reguliere persoonlijke capaciteit van het COA¹⁶⁰.

Hoofdbevindingen ervaringen en perspectief asielzoekers en werk

Opleiding en arbeidservaring asielzoekers:

- de groep geïnterviewde asielzoekers omvat personen met een uiteenlopende achtergrond in opleiding en werkervaring in het land van herkomst. Een aantal heeft secundair onderwijs afgerond, een deel heeft ook korter of langer onderwijs op hbo/wo-niveau gevolgd. In

¹⁵⁸ De fractie van D66 in de gemeenteraad heeft in oktober 2024 schriftelijke vragen over de wachtlijsten BSN voor asielzoekers en statushouders gesteld. Het college heeft hierop geantwoord dat zij geen zicht heeft op het aantal asielzoekers en statushouders in Haarlemmermeer dat op een BSN wacht. Zie: <https://haarlemmermeer.bestuurlijke-informatie.nl/Reports/Item/ac4793e7-aabc-4197-adbd-68240f5f1f2e>

¹⁵⁹ Het gaat vanuit het COA om een casemanager participatie, een programmabegeleider en een woonbegeleider binnen het azc.

¹⁶⁰ Het COA heeft op 38 locaties in Nederland in azc's Meedoenbalies opgezet. Zie: <https://www.coa.nl/nl/meedoen>. Een deel van de Meedoenbalies wordt door het ministerie van SZW apart gefinancierd, voor de Meedoenbalie bij het COA in Haarlemmermeer is er geen aparte, aanvullende financiering vanuit SZW of andere organisatie.

termen van opleidingskwalificaties is bij een deel van de asielzoekers sprake van een nog onbenut, hoger gekwalificeerd arbeidspotentieel;

- een deel van de geïnterviewde asielzoekers heeft enkele jaren of langer uiteenlopende ervaringen met werk opgedaan, de jongere asielzoekers hebben veelal geen (langdurige) werkervaring opgedaan in hun land van herkomst en zijn tijdens of vlak na hun studie gevlucht;
- het merendeel van de geïnterviewde asielzoekers beheerst de Engelse taal en kan zich op deze wijze verstaanbaar maken voor een functie op de arbeidsmarkt; een kleiner deel spreekt geen Engels. De beheersing van de Nederlandse taal is (nog) minimaal en de asielzoekers geven aan dat dit ook, in zekere mate tevens bij laaggeschoolde banen, als een belemmering op de arbeidsmarkt wordt ondervonden.

Perspectief op (toeleiding naar) werk:

- er is een sterke behoefte onder de geïnterviewde vluchtelingen om via werk of scholing een nieuwe invulling aan hun leven te gaan geven; op een enkeling na is iedereen actief op zoek naar werk of een vorm van scholing die op termijn naar werk kan toeleiden. Het proces daaromheen is echter traag, met belemmeringen omgeven en wordt door asielzoekers als ingewikkeld gezien. Men is veelal onbekend met de structuur van de Nederlandse arbeidsmarkt en procedures rondom het vinden van een baan;
- de meeste asielzoekers uiten in hun toekomstplannen de wens iets in dezelfde richting te doen als ze in hun land van herkomst deden, of hun afgebroken onderwijs carrière te vervolgen;
- de functies die vluchtelingen nu verrichten, of waarop ze solliciteren, zijn niet overeenkomstig hun opleidingsniveau en/of sluiten niet aan bij hun eerdere arbeidservaring, interesses of competenties;
- de meeste geïnterviewde asielzoekers staan open voor het verrichten van vrijwilligerswerk en enkelen verrichten feitelijk ook vrijwilligerswerk, maar men wil bij voorkeur een betaalde functie om inkomen te genereren en iets te doen in het eigen vakgebied.

Rol van wet- en regelgeving:

- het ontbreken van een Twv is het door asielzoekers meest genoemde struikelblok in het verkrijgen van werk. De procedure voor het verkrijgen van een Twv wordt in de praktijk als te omslachtig en te langdurend bevonden; werkgevers lijken eerder te kiezen voor een sollicitant voor wie de voorwaarden niet gelden;
- ook de wachttijd voordat men een BSN verkrijgt, zorgt voor een belangrijke vertraging in het zoekproces naar werk en scholing.

Rol/inbreng van organisaties en werkgevers:

- voor de asielzoekers is de rol van organisaties niet altijd helder en deze wordt mede daarvoor wisselend beoordeeld. Het COA wordt in een aantal gevallen positief gewaardeerd vanwege haar ondersteunde rol, in andere gevallen wijst men juist op de beperkte rol van het COA bij het zoeken naar werk, uitleggen van Nederlandse procedures en helpen met het verkrijgen van een Twv;

- ook de rol van uitzendbureaus wordt door vluchtelingen als verwarrend ervaren; ze regelen het contact tussen hen en de werkgever, maar kunnen vervolgens niet helpen als de werkgever toch geen Twv-aanvraag indient. Uit het onderzoek ontstaat het beeld dat ook werkgevers niet altijd een helder idee hebben van wat de Twv inhoudt en mede hierdoor op voorhand geen aanvraag voor een asielzoeker willen indienen;
- de asielzoekers hebben geen contacten met de gemeente bij het zoeken naar werk en/of scholingsmogelijkheden; de gemeente heeft in dit kader ook geen aanbod voor de asielzoekers.

5 Conclusies asiel en werk

De verdiepfingsfase van het onderzoek wijst uit dat de mogelijkheden van toeleiding van asielzoekers naar werk en scholing vanuit de aanbodzijde door drie factoren worden beïnvloed:

- a. kenmerken van de asielzoekers zelf (hun potentieel in brede zin);
- b. kenmerken van de wet- en regelgeving voor de doelgroep (mogelijkheden en belemmeringen);
- c. kenmerken in de ondersteuning van de doelgroep asielzoekers door organisaties.

In deze context worden drie hoofdconclusies geformuleerd.

Motivatatie bij asielzoekers en potentieel voor toeleiding naar arbeidsmarkt

Uit de interviews met asielzoekers in Haarlemmermeer komt naar voren dat er een sterke wens is om zich nuttig te maken via werk en/of scholing en om een inkomen te genereren¹⁶¹. Gezien de opleidingskenmerken en arbeidservaring is er een potentieel dat op verschillende niveaus binnen de arbeidsmarkt kan functioneren.

Procedures rondom wet- en regelgeving

Het toeleidingsproces van asielzoekers naar de arbeidsmarkt wordt voor een belangrijk deel beperkt door vertragende procedures die volgen uit wet- en regelgeving. Het gaat hier om:

- het proces rondom het verkrijgen van een Twv;
- de procedure rondom het verkrijgen van een BSN voor asielzoekers.

Structuur van begeleiding en toeleiding

De vormgeving en uitvoering van de pilot in Haarlemmermeer gaf onvoldoende basis voor een robuuste aanpak van de toeleiding van asielzoekers naar werk. De gekozen korte route naar werk kan asielzoekers en werkgevers op incidentele basis helpen, maar de aanpak stopt zonder ketenperspectief. Dit perspectief heeft niet alleen betrekking op de elkaar aansluitende inzet van meerdere organisaties in de toeleiding naar werk (van COA, gemeente/WSP, UWV en werkgevers), maar ook op een doorgaande lijn van plaatsing van een asielzoeker in een azc in de

¹⁶¹ Deze sterke motivatie zien we ook terug in landelijke onderzoeken, zie bijvoorbeeld Van den Braak, et al, 2023 en rapport CPB/SCP, 2020.

nabijheid van de (beoogde) gemeente van huisvesting (op basis van de koppelingsregeling van het COA, in samenspraak met de gemeente).

De ondersteuningsstructuur voor de asielzoekers in de azc's in Haarlemmermeer is onvoldoende toegesneden op een gestructureerde toeleiding naar werk voor deze doelgroep. Het COA heeft in dit kader Meedoenbalies opgezet, maar deze ondersteuning is in Haarlemmermeer nog pril en beperkt in personele en financiële capaciteit. Ook wordt er geen ondersteuning in de aanpak geboden door andere organisaties, waaronder de gemeente.

Bijlage 1 Definities migratiemotieven en migratiegroepen

Mensen komen met verschillende redenen in Nederland wonen. Arbeidsmigranten om te werken, studiemigranten om een opleiding te volgen, asielmigranten voor asiel, en gezinsmigranten voor aansluiting bij de partner, ouders en/of kinderen. Het gaat bij de definitie van migrant om een persoon die op het moment van migreren, i.c. bij inschrijving als ingezetene in de gemeente, een niet-Nederlandse nationaliteit had.

In de motieven van personen om naar een ander land te migreren, onderscheidt het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) vier hoofdmotieven. Deze migratiemotieven zijn:

- Asielmigratie: migratie rondom asiel en nareizigers
- Arbeidsmigratie: migratie van arbeidsmigranten en kennismigranten
- Gezinsmigratie: migratie rondom gezinsvorming en gezinshereniging
- Studiemigratie: migratie van studiemigranten.

Daarnaast onderscheidt het CBS migratie met de zogenoemde Tijdelijke Bescherming, die betrekking heeft op migratie van personen uit Oekraïne alsook zogenoemde derdelanders (personen met een andere nationaliteit dan die van één van de lidstaten van de EU, Noorwegen, IJsland, Liechtenstein of Zwitserland). Mensen die onder deze richtlijn vallen, hebben recht op opvang en medische zorg en het geeft hen de mogelijkheid om te werken. Tot slot onderscheidt het CBS ook overige motieven, die niet onder bovenstaande categorieën vallen¹⁶².

Asielmigratie: migratie rondom asiel en nareizigers

Een asielmigrant is een persoon die als asielzoeker, statushouder, uitgenodigde vluchteling of nareiziger is opgenomen in het gemeentelijk bevolkingsregister. Een asielzoeker is een persoon die een aanvraag om toelating als vluchteling heeft ingediend.

Niet iedereen die een asielverzoek indient wordt tot Nederland toegelaten en als immigrant in de gemeentelijke bevolkingsregisters ingeschreven. Asielmigranten die mogen blijven worden meestal pas enige tijd na indiening van hun asielverzoek ingeschreven in de gemeentelijke bevolkingsregisters. Inschrijving in het gemeentelijke bevolkingsregister vindt plaats op het moment dat de asielzoeker een verblijfstitel krijgt. Ook asielzoekers die langer dan een half jaar in een centrale opvangvoorziening verblijven komen in aanmerking voor inschrijving in de gemeentelijke bevolkingsregisters.

Een asielzoeker wordt een statushouder of vergunninghouder genoemd wanneer ze een verblijfsvergunning hebben gekregen en in een gemeente worden geplaatst.

¹⁶² De CBS-data zijn verrijkt met gegevens uit het migratiemotieven project. Dit project gebruikt voor niet-EU/EFTA personen het uitgedeelde IND migratiemotief om personen te kunnen toedelen aan de groepen asiel, arbeid, gezin, studie en overig. Het CBS gebruikt voor iedere immigrant van buiten de EU/EFTA zijn eerst uitgedeelde migratiemotief. Komt een migrant dus meerdere malen binnen dan wordt alleen het eerst uitgedeelde motief van de IND gebruikt.

Nareizigers zijn gezinsleden van een asielzoeker met een verblijfsvergunning die naar Nederland zijn gereisd en bij binnenkomst een verblijfsvergunning hebben gekregen. Dit betekent dat ze niet als asielzoeker naar Nederland zijn gekomen, maar als gezinslid van iemand die al een verblijfsvergunning heeft.

Arbeidsmigratie: migratie van arbeidsmigranten en kennismigranten

EU/EFTA-migratie: afgeleid migratiedoel arbeid

Immigranten van binnen de EU/EFTA hebben geen verblijfsvergunning van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) nodig: zij mogen zich vrij vestigen in een ander EU/EFTA-land. Het afgeleid migratiedoel wordt door het CBS bepaald op basis van activiteiten die de immigrant ná immigratie in Nederland ontplooit.

Het migratiedoel arbeid wordt afgeleid zodra wordt vastgesteld dat iemand rond de immigratiedatum in loondienst of als zelfstandige begint te werken. Het afgeleid migratiedoel is arbeid als binnen 120 dagen na immigratie het zwaartepunt van de inkomsten van de immigrant bestaat uit inkomsten uit arbeid. Ook mensen die zonder partner of ouder(s) immigreren, en/of die in het jaar voorafgaand aan de immigratie al in Nederland werkten, worden getypeerd als arbeidsmigrant. Bij stellen die zonder ouder(s) naar Nederland komen wordt de persoon die als eerste aan het werk gaat, getypeerd als arbeidsmigrant, de ander als gezinsmigrant.

Niet-EU/EFTA-migratie: migratiemotief kennis

Voor immigranten van buiten de EU/EFTA beschikt het CBS over het migratiemotief, geleverd door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van het ministerie van Justitie en Veiligheid, die ook de benodigde verblijfsvergunning verstrekt. Bij 'kennismigranten' of 'kenniswerkers' gaat het om personen met specifieke kennis of vaardigheden voor de Nederlandse arbeidsmarkt. De IND behandelt aanvragen voor verblijf van kennismigranten in Nederland. Er zijn verschillende regelingen voor kennismigranten die in Nederland komen werken en wonen. De nationale kennismigrantenregeling wordt het meest gebruikt. Kenniswerkers zijn dan arbeidsmigranten die op basis van één van de kenniswerk-vergunningen direct in de Nederlandse kenniseconomie gaan werken. Een kennismigrant is met andere woorden een immigrant die toestemming heeft om in Nederland te werken op grond van haar of zijn technische of wetenschappelijke kennis.

Gezinsmigratie: migratie rondom gezinsvorming en gezinshereniging

Gezinsmigratie bestaat uit gezinshereniging en gezinsvorming.

Onder gezinshereniging wordt de vestiging in Nederland verstaan van personen uit gezinnen die al vóór de immigratie bestonden, waarbij één of meer gezinsleden bij gezinsleden gaan wonen die eerder naar Nederland zijn gekomen. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om:

- huwelijks(partners);
- minderjarige kinderen (niet gehuwd; geen geregistreerd partner);
- ouders die bij hun kinderen gaan wonen.

Gezinshereniging volgt vaak op arbeidsmigratie of asielmigratie.

Gezinsvorming betreft de vestiging in Nederland van personen die hier komen om te trouwen, een partnerschap af te sluiten, of te gaan samenwonen met een al in Nederland wonende partner, met wie betrokkene nooit eerder heeft samengewoond.

Het verschil tussen een gezinsmigrant en een nareiziger ligt in de reden van hun komst naar Nederland en de manier waarop ze hun verblijfsvergunning krijgen. Een gezinsmigrant komt naar Nederland om zich aan te sluiten bij een familielid dat al in Nederland woont, bijvoorbeeld een partner, ouder of kind, en heeft meestal al een basis in Nederland (bijvoorbeeld een baan of studie). Een nareiziger is een familielid van een asielstatushouder (iemand die in Nederland asiel heeft gekregen) en reist later naar Nederland om zich bij de statushouder te voegen. Nareizigers krijgen meestal een verblijfsvergunning die is afgeleid van de verblijfsvergunning van de statushouder.

Studiemigratie: migratie van studiemigranten

Studiemigratie betreft immigratie van niet-Nederlanders met als doel in Nederland een studie te gaan volgen aan een instelling voor voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, hoger beroepsonderwijs of universiteit. Belangrijkste voorwaarden zijn dat de student (voorlopig) is ingeschreven aan een door de Nederlandse overheid aangewezen onderwijsinstelling en dat de studie een dagopleiding betreft.

Bijlage 2 Overzicht geraadpleegde bronnen

Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020). Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan, 30 oktober 2020 (commissie Roemer).

Burg, D. van der, M. Kaya, K. van Wijk, I. Halil Karatas en C. Bosshardt (2024). Onderzoek naar de kwaliteit van gemeentelijke opvang voor ontheemden uit Oekraïne. Een landelijk beeld na 2 jaar opvang. AEF.

CBS (2024). Migrantenmonitor 2023.

CBS (2024). Maatwerkgegevens migratie gemeente Haarlemmermeer.

CBS (2025). Asiel en integratie 2025. Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders.

<https://longreads.cbs.nl/asielenintegratie-2025/>

Celant, M. (2024). Monitor Internationals 2010 - 2022 Regiorapportage metropoolregio Amsterdam, Decisio (update juni 2024).

Coenders, M. en J. Dagevos (2024). Asiel en migratie. Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2024, SCP. In: Vermeij, L., Y. de Kluizenaar, M. Reijnders en M. Coenders (red.) (2024). Koersen op kwaliteit van de samenleving. Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2024. SCP.

CPB/SCP (2020), Kansrijk integratiebeleid op de arbeidsmarkt. Beleidsopties voor het verbeteren van de arbeidsmarktuitskomsten van personen met een migratieachtergrond. (Rik Dillingh, Jos Ebregt, Alice Zulkarnain (auteurs CPB), Jaco Dagevos, Willem Huijnk, Kasia Karpinska, Jeannine Klaver, Joep Schaper en Tim de Wilde (auteurs namens SCP).

Dagevos, J., B. van Enk en M. Maliepaard (2024). Investeer in taalles voor Oekraïners, want zij blijven. In: Sociale Vraagstukken, november 2024.

<https://www.socialevraagstukken.nl/investeer-in-taalles-voor-oekrainers-want-zij-blijven/>

Dalen, H. van (2023). Nederlanders behoudend over immigratie. NIDI. In Demos: bulletin over bevolking en samenleving 39 (9): 1-4.

Enk, B. van, Negash, S.M., Otten, K.D., Barsegyan, V.M., Noyon, S.M., Maliepaard, M., & Schans, D. (2024). Oekraïense vluchtelingen in Nederland. Representatieve cijfers over hun welzijn en positieverwerving (Factsheet 2024-2). WODC.

Eijer, M en K. Meerman (2025). Handreiking Samenhang en samenwerking in toezicht en handhaving rond EU-arbeidsmigranten. Praktische richtlijnen voor het verbeteren van de leefomstandigheden van arbeidsmigranten, april 2025. VNG.

Fahham, L., P.J. Beckers en J. Muller-Dugic (2020). Mental health and labour market participation of refugees. Local policies in the Netherlands and their relation to the Mosaic intervention: The cases of Nijmegen, Arnhem and Tiel. Radboud University, Nijmegen.

Gemeente Haarlemmermeer, Woonbeleidsprogramma 2019-2025. Het verschil maken. November 2019; geldend van 04-02-2020 t/m 02-02-2026.

Gemeente Haarlemmermeer, Raadsvoorstel Aanpak implementatie nieuwe Wet inburgering, 18 mei 2021.

Gemeente Haarlemmermeer, Huisvestingsverordening gemeente Haarlemmermeer 2022.

Gemeente Haarlemmermeer, Beleidsregels Wet inburgering gemeente Haarlemmermeer 2022.

Gemeente Haarlemmermeer, Coalitieakkoord 2022-2026 Toekomstbestendig groeien, juni 2022.

Gemeente Haarlemmermeer, Voortgangsrapportage wet inburgering 2021, november 2022.

Gemeente Haarlemmermeer, Jaarstukken 2023.

Gemeente Haarlemmermeer, Bestuursovereenkomst met het COA, maart 2023.

Gemeente Haarlemmermeer, Nota van de Burgemeester Haarlemmermeer, Huisregels en sanctiebeleid opvanglocaties Oekraïners, november 2023.

Gemeente Haarlemmermeer, Ymere, Eigen Haard, DUWO, Woonzorg Nederland, Rochdale VHH, Alert. Prestatieafspraken Haarlemmermeer 2024 tot en met 2027, december 2023.

Gemeente Haarlemmermeer, Raadsinformatiebrief Informatie over Taakstelling Statushouders 2023, 28 februari 2024.

Gemeente Haarlemmermeer, Beleidsregels inburgering gemeente Haarlemmermeer 2024 Geldend van 03-08-2024 t/m heden met terugwerkende kracht vanaf 01-01-2024.

Gemeente Haarlemmermeer, Voorjaarsrapportage 2024.

Gemeente Haarlemmermeer, Jaarstukken 2024.

Gemeente Haarlemmermeer, Programmabegroting 2025-2028.

Gemeente Haarlemmermeer, Nota van B & W. Collegebesluit om een zienswijze in te dienen bij het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap naar aanleiding van de aanvraag van schoolbestuur Dunamare om internationaal georiënteerd voortgezet onderwijs (IGVO) te starten in Haarlemmermeer; 21 januari 2025.

Gemeente Haarlemmermeer, Beleidsregels leefgeld en eigen bijdrage ontheemden Oekraïne gemeente Haarlemmermeer, april 2025.

Gemeente Haarlemmermeer, Nota van B&W. nota Positief ruimtelijk advies voor het huisvesten van twintig arbeidsmigranten aan de J.C. Beetslaan 163 in Hoofddorp voor een periode van vijf jaar, 1 april 2025.

Gemeente Haarlemmermeer, Beleidsregels inburgering gemeente Haarlemmermeer 2025 Vastgesteld 27 mei 2025; geldend met terugwerkende kracht vanaf 01-01-2025.

Gemeente Haarlemmermeer, Memo Resultaten pilot begeleiden naar werk asielzoekers, juli 2025.

Goorbergh, Nicole van der (2024). Tewerkstellingsvergunningen voor asielzoekers, Eén jaar na de afschaffing van de 24-wekeneis. UWV afdeling Arbeidsmarktinformatie en -advies.

Heyma, A. O. J., & Vervliet, T. (2022). Arbeidsmigratie in 2030: mogelijke ontwikkelingen in vier scenario's. SEO Economisch onderzoek.

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2025). Het risico op blijvende gezondheidsschade vereist nu verbetering voor de meest kwetsbare asielzoekers. Ministerie van VWS, februari 2025.

Inspectie Justitie en Veiligheid (2025). Brief aan de minister van Asiel en Migratie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Inburgering van statushouders die langdurig in de asielopvang verblijven, maart 2025.

Kasem, A. en L. Lubberman (2018). Verkenning gemeentelijk integratiebeleid en de mogelijke opgave(n) van de VNG daarin. VandeBunt adviseurs. VNG.

Klouwen, K. (2021). Huisvestingsopgave arbeidsmigranten Greenport Aalsmeer, Companen.

Kok, S., A. Pronk, K. Pucek, B. Deen, M. Sie Dhian Ho en S. (2024). Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden in Nederland. De toekomstdiscussie dient zich aan. Clingendaelrapport, in samenwerking met Regioplan.

Kunst, S., M. Coenders en J. Dagevos (2025). Migratie als spiegel van maatschappijbeelden. Een onderzoek naar opvattingen in de bevolking over migratie, nationale identiteit, samenleving en politiek. SCP Den Haag.

Lodenstein, E., Vermeulen, E., & 't Hooft, S. (2024). Wachten of werken? Mogelijkheden voor arbeidsparticipatie van asielzoekers en ondersteuning door G40-gemeenten, Platform31.

Meulen, G. van der, S. Steegman, P. Haanen, S. Tieleman en G. Kersten (2022). Factsheet De arbeidsmigranten in provincie Noord-Holland, Decisio, april 2022.

Ministerie van Asiel en Migratie (2024). Handreiking Particuliere opvang Oekraïners (POO), november 2024.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2022). Regeling van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 25 februari 2022, nummer 3848377, houdende vaststelling van de Regeling onderwijshuisvestingsbudgetten asielzoekers 2022 (OHBA-regeling 2022).

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2024). Regeling van de Staatssecretaris van Justitie van 12 november 2008, nr. 5557004/08, houdende bepalingen met betrekking tot eigen bijdrage asielzoekers met inkomen en vermogen (regeling eigen bijdrage asielzoekers met inkomen en vermogen 2008, Reba). Geldend van 01-02-2024 t/m heden.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2024). Capaciteitsraming, provinciale opvangopgave en indicatieve verdeling per gemeente 2024, 31 januari 2024, Staatscourant Nr. 5191969.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2024). De Staat van Migratie 2024, mei 2024.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2024). Jaarrapportage arbeidsmigranten 2024.

Nationale Politie e.a. (2024). Bestuurlijk signaal. Registratie Niet-ingezetenen. Opgesteld door Nederlandse Arbeidsinspectie (Arbeidsinspectie), de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de politie, het Regionale Informatie en Expertise Centrum (RIEC) Limburg en Den Haag,³ het Expertisecentrum Identiteitsfraude en Documenten (ECID)⁴ en het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM).

Raad van State, Uitspraak 202305065/1/V6, november 2023; [ABRvS 29 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4418](#)
<https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/november/24-weken-eis-is-onverbindend/>

Regionale regietafel Kennemerland (2024). Regionaal plan opvang asielzoekers Kennemerland voor de jaren 2025 en 2026. Regioplan opvang asielzoekers Kennemerland 2025 en 2026, m.u.v. Zandvoort.

Ridder, J. den, L. van 't Hul en J. Broere (2024). Burgerperspectieven bericht 1 2024, SCP, april 2024.

SER, Informatie Oekraïense vluchtelingen

<https://www.ser.nl/nl/thema/werkwijzer-vluchtelingen/vluchtelingen-uit-oekraïne#initiatieven>

Shawki, S., Attar, Y, Tielens, P., Lafay, S., & Frissen, R. (2024). Toeleiding naar werk vanuit het azc. OpenEmbassy. januari 2024.

Soeterik, I., S. Boogaardt, D. Yassine en S.de Winter-Koçak (2023). Kansen voor jonge nieuwkomers in Haarlemmermeer. Onderzoek naar een passend onderwijs-, opvang- en zorgaanbod. Verwey Jonker Instituut.

Staatsblad. Wet van 19 juni 2024 tot tijdelijke regels over de opvang van ontheemden uit Oekraïne (Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne). Stb. 2024-190.

Steegman, S. en L. Tilburgs (2021). Arbeidsmigranten in de Greenport Aalsmeer. Decisio, april 2021.

Van den Braak, G., Lazëri, M., Schols, H., & Slingenberg, L. (2023). Belemmeringen asielzoekers bij het toetreden tot de arbeidsmarkt. Amsterdam: Regioplan.

Vermeij, L., Y. de Kluizenaar, M. Reijnders en M. Coenders (red.) (2024). Koersen op kwaliteit van de samenleving. Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2024. SCP.

Vervliet, T en A. Heyma (2024). Ruimere werkmogelijkheden asielzoekers. Maatschappelijke kosten-batenanalyse op hoofdlijnen. SEO, Amsterdam, maart 2024.

Vluchtelingenwerk Nederland (2024). We moeten het als ons thuis zien, maar zo voelt het niet. Onderzoek naar ervaringen en behoeften van vluchtelingen in de opvang, december 2024.

Vluchtelingenwerk Nederland (2025), Vliegen of vallen? Naar een goede financiële start van statushouders in gemeenten, februari 2025.

VNG (2024). Hotel- en accommodatieregeling (HAR). Besluit tijdelijk onderdak in hotels en andere accommodaties. Den Haag.

VNG (2023). Barrièremodel bescherming kwetsbare arbeidsmigranten. Den Haag, december 2023.