

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

Boom

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

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

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

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

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Van opvang naar integratie van asielmigranten

Integratiebeleid voor statushouders op de arbeidsmarkt is amper onderwerp van politiek debat. Het recente verleden leert dat er geen tijd te verliezen is om de integratie van statushouders te realiseren, omdat anders een grote mate van bijstandsafhankelijkheid dreigt. Er zijn belangrijke lessen te trekken uit lokale praktijken. Zo kan de opvangperiode benut worden om vroegtijdig het opleidingsniveau en de werkervaring in kaart te brengen. Ook kan bij de spreiding van statushouders beter rekening gehouden worden met de behoefte van de regionale arbeidsmarkt. Hierbij ligt een grotere regierol van de gemeente voor de hand.

door *Godfried Engbersen, Jaco Dagevos & Meike Bokhorst*

Engbersen is hoogleraar sociologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam en lid van de WRR; Dagevos is bijzonder hoogleraar integratie en migratie van de Erasmus Universiteit en hoofd van de sector Onderwijs, Minderheden en Methodologie van het SCP; Bokhorst is senior stafmedewerker van de WRR.

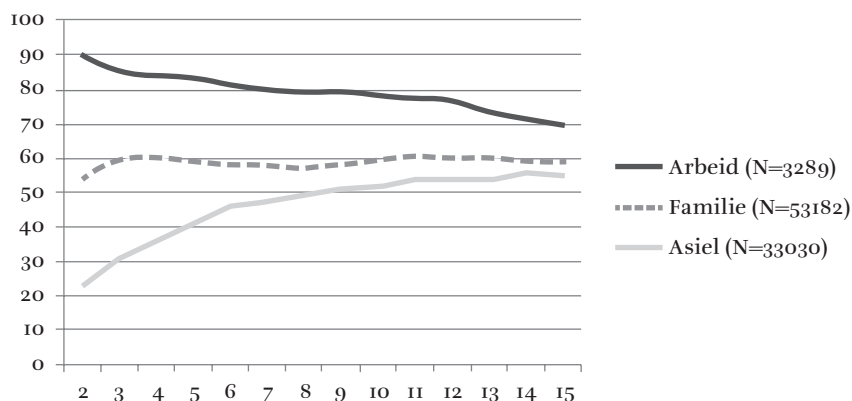
HET JAAR 2015 IS IN DIVERSE MEDIA UITGEROEPEN TOT HET JAAR VAN DE VLUCHTELING. De eindeloze rijen van vluchtelingen die soms te voet – vaak na een risicovolle reis per boot – door Europa trokken, hebben maandenlang de media beheerst. Het is niet denkbeeldig dat ook het jaar 2016 zal worden uitgeroepen tot het jaar van de vluchteling. Het is te verwachten dat de aantallen asielaanvragers op de korte termijn op een hoog niveau blijven. In Syrië, het land waaruit de meeste asielzoekers komen, woedt de oorlog nog voort. Ook hebben de spanningen in de rest van de Arabische wereld en in delen van Afrika en Centraal-Azië een structureel karakter, waardoor migratiestromen ontstaan en voortduren. Ook naar Europa en

Nederland. In Nederland hebben in 2015 bijna zestigduizend personen (inclusief nareizigers) asiel aangevraagd. Ongeveer driekwart van de aanvragen wordt ingewilligd.

Kenmerkend voor de huidige asielinstroom is dus dat velen een voorlopige verblijfsvergunning krijgen en dat zij voor langere tijd in Nederland blijven. Daarom is het van belang om snel werk te maken van de *integratie* van deze *statushouders*. Daar is ook alle reden toe als we naar het recente verleden kijken. Een analyse van een unieke cohortstudie naar de positie van 33.000 in Nederland geregistreerde asielmigranten¹ die tussen 1995 en 1999 een verblijfsvergunning kregen en minimaal tot 2011 in Nederland verbleven, liet sombere resultaten zien over hun arbeidspositie.² Na een verblijf van twee jaar in Nederland heeft slechts een kwart van de asielmigranten een betaalde baan van meer dan acht uur per week. En na vijf jaar heeft nog niet de helft van de asielmigranten een baan van meer dan acht uur per week (zie figuur 1). Ook ander onderzoek wijst op een ongunstige arbeidsmarktpositie. Het aandeel werkenden is laag, de bijstandsafhankelijkheid groot.³ De grote mate van bijstandsafhankelijkheid van statushouders ondergraaft het maatschappelijk draagvlak van asielmigratie.

VAN OPVANG NAAR INTEGRATIE

Het is opvallend dat het vluchtelingenvraagstuk sterk in het teken is blijven staan van de *toestroom* en *opvang* van asielmigranten. Dat komt tot



Figuur 1. Werkzaam (meer dan acht uur per week) per migratiemotief, cohort 1995-1999 in %, naar verblijfsjaren in Nederland (bron: Stelsel van Sociaal-statistische Bestanden; SSB4).

uitdrukking in het volgende overzicht van moties en Kamerbrieven in het kader van het overleg van de vaste Kamercommissie van Veiligheid en Justitie met staatssecretaris Dijkhoff over Vreemdelingenbeleid (Kamerstuknummer 19 637). In die Kamercommissie is er ook aandacht voor terugkeer en vertrek en voor de incidenten en omgang met asielzoekers in vreemdelingendetentie. Onder dit Kamerstuknummer worden ook brieven uitgebracht van minister Blok (Wonen en Rijksdienst) over huisvesting en van minister Asscher (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) over de integratie van statushouders. Maar het aantal moties en Kamerbrieven over huisvesting (respectievelijk 1 en 2) en integratie (7 en 2) is beperkt. Pas op 3 maart van dit jaar is de vaste Kamercommissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het eerst met minister Asscher in gesprek gegaan over de integratie van statushouders. Aanleiding was onder meer de kritiek van oud-ministers voor Integratie in een uitzending van *Nieuwsuur* over het ontbreken van integratiebeleid in relatie tot de vluchtelingen crisis. Die kritiek deed overigens onvoldoende recht aan de beleidsvoornemens van de minister, zoals verwoord in de Kamerbrief *Integratie en participatie van vergunninghouders* van 27 november 2015.⁵ Maar wat vooral typerend is, is dat het integratiebeleid voor statushouders amper onderwerp is van politiek debat.

TABEL 1. Aantallen moties en Kamerbrieven in de Kamerstukken over Vreemdelingenbeleid (19 637) van 1 september 2015 tot en met 4 maart 2016

Document	Toe- stroom	Opvang	Huis- vesting	Integratie	Vertrek
Moties	37	13	1	7	4
Kamerbrieven	33	9	2	2	10

Het is begrijpelijk dat de eerste aandacht uitgaat naar vraagstukken van toestroom en opvang. Tegelijkertijd leert het recente verleden dat er geen tijd te verliezen is om de integratie van statushouders te bespoedigen. Gemeenten zijn zich daarvan bewust. Op lokaal niveau worden op dit moment talloze initiatieven ontwikkeld en geïmplementeerd op het gebied van het realiseren van (tijdelijke) huisvestingsvormen, inburgering, opleiding, werk en de inzet van vrijwilligers.⁶ Deze praktijken van integratie zijn het waard om in Den Haag onderwerp van debat te zijn. Een vruchtbare interactie tussen lokale en nationale beleidsniveaus is van belang voor een effectief integratiebeleid. Er is ook behoefte aan het benoemen en bundelen van initiatieven die veelbelovend, of, beter nog, bewezen

effectief zijn. Uitwisseling daarvan zou eveneens onderdeel van de discussie tussen lokale en nationale beleidsniveaus kunnen zijn.

AANBEVELINGEN VOOR HET BESPOEDIGEN VAN DE INTEGRATIE VAN STATUSHOUDERS

In de vorig jaar verschenen ‘WRR-Policy Brief’ *Geen tijd verliezen* zijn diverse aanbevelingen geformuleerd die onderwerp zouden moeten zijn van nader debat en beleid op zowel nationaal als lokaal niveau.⁷ Die aanbevelingen vloeien voort uit de analyse van het recente verleden, maar ook uit nader onderzoek in elf gemeenten in Nederland. Het betreft Alkmaar, Amersfoort, Amsterdam, Den Haag, Deventer, Eindhoven, Goes, Heerenveen, Nijmegen, Rotterdam en Zwolle.⁸ We stippen de belangrijkste aanbevelingen hierna kort aan.

Geen tijd verliezen

Er is weinig inzicht in het opleidingsniveau en de beroepservaring van de huidige statushouders. In de media circuleren al enige tijd berichten over het hoge opleidingsniveau van de Syriërs, maar onduidelijk is wat hiervan de bron is. Het is veiliger om niet uit te gaan van al te veel optimisme over de hoogte van het opleidingsniveau van Syriërs en Eritreërs en snelle inzetbaarheid op de arbeidsmarkt.⁹ Veel asielmigranten zullen gemiddeld gesproken een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben, vanwege onder andere een kwetsbare mentale gezondheid, het niet beheersen van het Nederlands, buitenlandse diploma’s en het ontbreken van functionele netwerken. Extra inspanningen zijn dus nodig om ervoor te zorgen dat zij het beter zullen doen dan de eerdere groepen statushouders.¹⁰

Betere benutting van de periode in de opvang

Het overgrote deel van de huidige asielaanvragen wordt ingewilligd, wat vroegtijdige investeringen rechtvaardigt. Er zijn dus goede redenen om de mogelijkheden te verruimen om al tijdens de asielprocedure de taal te leren en te mogen werken. Dit bevordert ook het aangaan van sociale contacten met de bevolking. Die periode zou tevens benut kunnen worden om vroegtijdig het opleidingsniveau, de mentale gezondheid en de werkervaring en -aspiraties in kaart te brengen. Dergelijke informatie is voor gemeenten relevant om vast te stellen welk traject (bijvoorbeeld directe bemiddeling, scholing en/of investeringen in taal) het passendst is.

Aansluiting kenmerken statushouders en regionale arbeidsmarkt

Statushouders worden in principe over Nederland gespreid, zonder rekening te houden met de mate waarin er lokaal al dan niet werk beschikbaar is en de aard van de gevraagde kwalificaties (bijvoorbeeld veel vacatures in de techniek). Het is het overwegen waard om een betere koppeling tot stand te brengen tussen de arbeidskwalificaties van statushouders – zoals vastgesteld in de opvang – en regionale arbeidsmarkten.

Snelle uitplaatsing

Integratie begint met huisvesting. Op dit moment verblijven vijftienduizend statushouders nog in de opvang. Als statushouders een eigen woning hebben kunnen zij zich beter concentreren op onderwijs, werk en inburgering. De opgave is dan ook om de woningvoorraad zo snel mogelijk te vergroten. Hiervoor is het nodig dat innovatieve oplossingen worden bedacht. Naast vormen van zelfstandige huisvesting gaat het om allerlei vormen van tijdelijke en niet-zelfstandige bewoning. Voor een goede integratie in de buurt zijn beginselen van kleinschaligheid, spreiding en een goede mix van bewoners van belang.

Parallel, niet sequentieel

Een andere manier om het integratieproces op tempo te houden is om aanpakken te bedenken waarin het leren van de taal, het volgen van een opleiding en (het vinden van) werk niet na elkaar, maar op hetzelfde moment plaatsvinden. Een parallelle aanpak heeft nadrukkelijk de voorkeur boven een sequentiële. Er zijn gemeenten die het mogelijk maken inburgering en het opdoen van arbeidservaring te combineren. Het tegelijkertijd studeren en inburgeren past ook in deze gedachte. Het mes snijdt aan twee kanten: de taal wordt sneller geleerd en het integratieproces wordt versneld. Onderwijsinstellingen hebben initiatieven genomen om de aansluiting tussen het onderwijs en de achtergrond van de statushouder te verbeteren. Dit neemt de vorm aan van een voorbereidend jaar waarin aandacht wordt besteed aan verbetering van de kennis van de Nederlandse taal en aan de voorbereiding op de opleiding die de student in het jaar erna gaat volgen.

Gemeentelijke rol versterken

Met het nieuwe inburgeringsbeleid (vanaf 1 januari 2013) is de gemeentelijke regierol verdwenen. Gemeenten hebben hun integratiebeleid omgevormd tot algemeen beleid en integratiebudgetten voor specifieke groepen zijn verdwenen.¹¹ Gemeenten constateren dat statushouders pas laat beginnen met hun inburgering en dat er nauwelijks nog wordt geïnvesteerd in duale of gecombineerde trajecten van leren en werken. Om te komen tot

een effectievere en efficiëntere integratie is het gewenst dat de rol van de gemeenten wordt versterkt.

Die grotere rol zal op een aantal manieren gestalte moeten krijgen. Ten eerste: een belangrijke stap is dat gemeenten inzicht krijgen in de kenmerken en aspiraties van statushouders. Dat inzicht zouden gemeenten kunnen benutten om statushouders gericht advies te geven over inburgering en over het te volgen taaltraject. De gemeente monitort vervolgens periodiek de voortgang. Ten tweede: het participatieverklaringstraject gaat verplicht deel uitmaken van het inburgeringsexamen in de Wet inburgering. Dit biedt aanknopingspunten om in contact te komen met statushouders die in de gemeente zijn komen wonen. Ten derde: voor gemeenten worden de komende jaren extra middelen beschikbaar gesteld voor maatschappelijke begeleiding van statushouders. Ook dit kan bijdragen aan de versterking van de gemeentelijke rol. Ten vierde kunnen gemeenten een rol spelen bij de vormgeving van duale trajecten van leren en werken door inschakeling van werkgevers in hun gemeente. En ten slotte kunnen gemeenten een actievere rol vervullen als het gaat om de arbeidstoeleiding van groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Een actievere rol van de gemeenten past in de tendens tot decentralisatie en onderkent dat het de gemeenten zijn waar de gevolgen van het huidige asielvraagstuk het indringendst tot uiting komen. Een grotere rol ligt daarom voor de hand. Dat betekent niet dat de eigen verantwoordelijkheid van statushouders wordt gereduceerd. Zij hebben dezelfde plichten als andere burgers om te pogen in hun eigen onderhoud te voorzien.

Noten

- 1 Deze asielmigranten kwamen vooral uit het voormalige Joegoslavië, Afghanistan, Iran, Irak, Somalië en overig Sub-Sahara-Afrika.
- 2 Linda Bakker, *Seeking sanctuary in the Netherlands. Opportunities and obstacles to refugee integration*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam, 2016.
- 3 Edith Dourleijn en Jaco Dagevos (red.), *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2011; Willem Huijnk, Mérove Gijsberts en Jaco Dagevos, *Jaarrapport integratie 2013. Participatie van migranten op de arbeidsmarkt*. Den Haag: Sociaal en

Cultureel Planbureau, 2014; CBS, *Jaarrapport Integratie 2014*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2014.

- 4 Het ssv bevat microdata die betrekking hebben op de totale legaal in Nederland verblijvende bevolking. Het ssv bevat onder andere gegevens over herkomst, sociaaleconomische indicatoren, leeftijd en geslacht. Onder arbeidsmigranten verstaat het CBS personen die als doel hebben in Nederland te gaan werken (zie www.statline.cbs.nl). Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om arbeid in loondienst of arbeid als zelfstandige. Het motief 'familie' heeft betrekking op gezinshereniging, meemigrerende gezinsleden 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. Meemigrerende gezinsleden zijn gezinsleden van een migrant met een ander migratiemotief dan 'familie' die in hetzelfde jaar immigreren als de migrant. 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.
- 5 Zie de brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 27 november 2015 waarin het streven naar snelle integratie en actieve participatie van vergunninghouders nadrukkelijk als inzet van kabinetsbeleid wordt geformuleerd (*Kamerstukken II 2015-2016*, 19 637, nr. 2085). Zie voor een overzicht van maatregelen op het terrein van huisvesting de brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst van 2 oktober 2015 (*Kamerstukken II 2015-2016*, 19 637, nr. 2053) en de Beleidsregel experiment huisvesting vergunninghouders van de minister voor Wonen en Rijksdienst van 27 november 2015 (kenmerk: 2015-0000708166). Zie ook de brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 27 oktober 2015 met een reactie op moties over integratie (*Kamerstukken II 2015-2016*, 19 637, nr. 2073).
- 6 Regioplan, *De integratie van statushouders op lokaal niveau. Belemmeringen en oplossingen*. Amsterdam: Regioplan, 2015; Godfried Engbersen, Jaco Dagevos, Roel Jennissen, Linda Bakker en Arjen Leerkes, m.m.v. Jeanine Klaver en Arend Odé, *Geen tijd verliezen. Van opvang naar integratie van asielmigranten* (WRR-Policy Brief 4). Den Haag: WRR, 2015.
- 7 Engbersen e.a. 2015.
- 8 Regioplan 2015.
- 9 Arjan Leerkes en Peter Scholten, *Landen in Nederland. De vluchtelingenstroom in integratieperspectief*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam, 2016.
- 10 Jaco Dagevos, 'Zonder hulp lukt integratie nooit', *de Volkskrant*, vrijdag 2 oktober 2015, p. 20.
- 11 Peter Scholten, 'De integratie van vluchtelingen wordt enorme lokale uitdaging', *Binnenlands Bestuur* 36 (2015), nr. 41.