



WRR-Policy Brief 4¹

*Geen tijd verliezen: van opvang
naar integratie van asielmigranten*

Door gelijktijdig te werken aan huisvesting, taalverwerving, opleiding en werk verliezen overheden bij de integratie van asielmigranten met een status zo min mogelijk kostbare tijd.

*Auteurs: Godfried Engbersen (WRR), Jaco Dagevos (SCP), Roel Jennissen (WODC),
Linda Bakker (SCP/EUR) en Arjen Leerkes (WODC) m.m.v. Jeanine Klaver en Arend Odé (Regioplan)*

Inhoud

1.	Van opvang naar integratie	4
2.	Lessen uit het recente verleden	8
2.1	Arbeid	9
2.2	Criminaliteit	15
2.3	Vertrek	21
2.4	Tussentijdse balans	26
3.	Lessen uit het heden	26
3.1	Huisvesting	27
3.2	Arbeidstoeileiding en maatschappelijke participatie	31
3.3	Openbare orde en het creëren van maatschappelijk draagvlak	36
4.	Geen tijd verliezen: aanbevelingen voor het bespoedigen van de integratie van statushouders	37

1. Deze Policy Brief is tot stand gekomen via een nauwe samenwerking tussen SCP, WODC en WRR.



Colofon

WRR-Policy Briefs zijn korte publicaties waarin wordt gereflecteerd op een actueel beleidsthema vanuit de wetenschappelijke kennis.

December 2015, nr. 4

Uitgever: WRR

Redactie: WRR

Ontwerp en vormgeving: cimon communicatie

ISSN: 2352-1392

Deze publicatie graag citeren als:

Engbersen (WRR), Godfried, Jaco Dagevos (SCP), Roel Jennissen (WODC), Linda Bakker (SCP/EUR) en Arjen Leerkes (WODC) m.m.v. Jeanine Klaver en Arend Odé (Regioplan) (2015) 'Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten', *WRR-Policy Brief 4*, Den Haag: WRR.

SAMENVATTING

In 2015 werd het publieke debat beheerst door aangrijpende beelden van migranten op weg naar Europa en door bezorgde reacties van Europese burgers op het asielvraagstuk.

Momenteel gaat de aandacht vooral uit naar de problemen rond de lokale opvang van asielzoekers. Tegelijkertijd dringt zich echter een tweede fundamentele beleidsopgave op, namelijk hoe asielzoekers die een verblijfsvergunning krijgen moeten integreren in de Nederlandse samenleving. Deze policy brief richt zich op deze categorie asielzoekers, die statushouders worden genoemd. De kwestie die centraal staat is hoe de integratie van statushouders kan worden bespoedigd. Slechts een op de drie in Nederland verblijvende statushouders van 15-64 jaar heeft een betaalde baan en velen van hen zijn duurzaam afhankelijk van een bijstandsuitkering.² Dat leidt tot verkwisting van menselijk kapitaal en tot onnodige belasting van de bijstand. Daarom is het van belang om vanaf het begin van de asielprocedure de doelstelling van integratie een centrale plaats te geven. Dat betekent twee zaken:

- (1) een secure en snelle asielprocedure waarin meer aandacht is voor het arbeidspotentieel van statushouders en hun mogelijkheden op de Nederlandse arbeidsmarkt;
- (2) een aanpak waarin het leren van de taal, het volgen van een opleiding, het krijgen van huisvesting en het vinden van werk niet na elkaar, maar op hetzelfde moment plaatsvinden. Statushouders kunnen zo sneller op eigen benen staan en een bijdrage leveren aan de Nederlandse samenleving. Daardoor wordt ook het maatschappelijk draagvlak voor het asielbeleid versterkt.

-
1. Wij danken Kim Putters (SCP), Frans Leeuw (WODC) en André Knottnerus (WRR) voor hun steun aan dit project en voor hun commentaar. Daarnaast zijn wij dank verschuldigd aan Ernst Hirsch Ballin en Mark Bovens, die commentaar hebben geleverd op verschillende versies van de policy brief. Ook zijn wij Kees Groenendijk (Radboud Universiteit) en Hans Sondaal (ACVZ) erkentelijk voor hun commentaar en suggesties. Ook danken wij de ACVZ, staf- en raadsleden van de WRR, stafleden van het SCP en WODC voor hun commentaar en Jeanine Klaver en Arend Odé van Regioplan voor hun professionele onderzoek in elf gemeenten. Meike Bokhorst zijn wij dank verschuldigd voor de betrokken en nauwgezette organisatie rond het maken van deze policy brief.
 2. Brief van 27 november 2015 van de minister van SZW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Integratie en participatie van vergunninghouders. Kenmerk: 2015-0000298184, p. 5.

1

VAN OPVANG NAAR INTEGRATIE

De toestroom van asielzoekers naar Nederland is niet van vandaag of gisteren. Al decennialang zoeken vluchtelingen bescherming en onderdak in ons land. De aantallen asielzoekers fluctueren aanzienlijk van tijd tot tijd, zoals figuur 1 laat zien (Van Duin et al. 2015). Deze schommelingen zijn vooral het gevolg van oorlogssituaties elders in de wereld. In de jaren negentig van de vorige eeuw kwamen er substantiële aantallen asielzoekers naar Nederland. Deze personen waren voornamelijk afkomstig uit voormalig Joegoslavië en uit Afghanistan, Iran, Irak en Somalië. Zo werden in 1994 in ons land meer dan 50.000 asielverzoeken ingediend. In de periode 1998-2000 schommelde het aantal aanvragen jaarlijks rond 40.000.

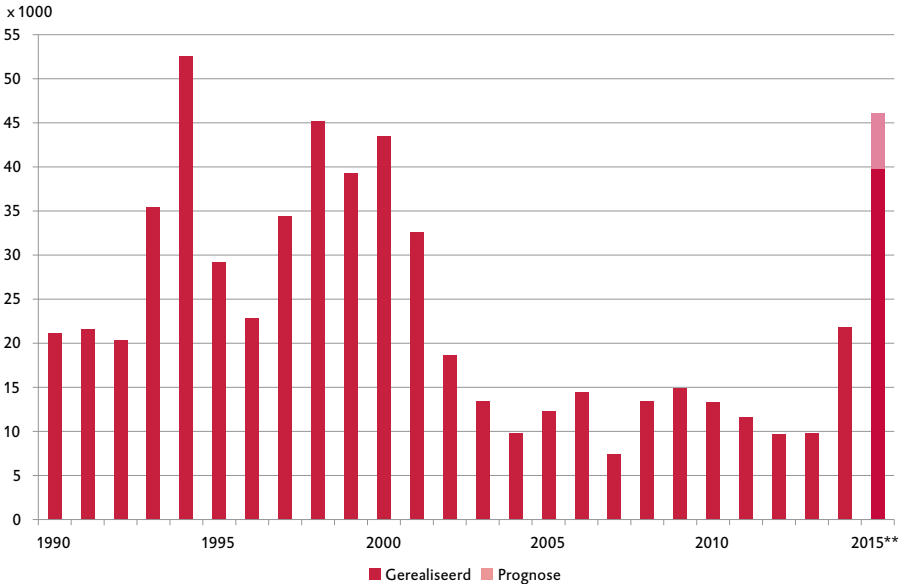
Na een periode van relatieve rust is sinds 2014 het aantal asielverzoeken opnieuw flink toegenomen (vooral van personen uit Syrië en Eritrea). Naar verwachting vragen in 2015 in totaal ruim 46.000 personen in ons land asiel aan.³ Een ruime meerderheid van die asielzoekers verwerft uiteindelijk een verblijfsvergunning:⁴ in de eerste drie kwartalen van 2015 werd 70 procent van alle afgewikkelde asielaanvragen in eerste aanleg ingewilligd.⁵

3. We hebben het hier over asielverzoeken in eerste aanleg.

4. Het betreft hier zowel inwilligingen met een vluchtelingenstatus op basis van de zogenoemde a-grond van artikel 29, eerste lid, Vreemdelingenwet 2000, als inwilligingen met een subsidiaire beschermingsstatus op basis van de b-grond van artikel 29, eerste lid, Vreemdelingenwet 2000. Voor de a-grond komen personen in aanmerking die een gegronde vrees hebben voor vervolging wegens ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep (waaronder seksuele geaardheid) of politieke overtuiging. Deze worden ook wel verdragsvluchtelingen genoemd, voor wie het verbod van refoulement (art. 33 Geneefs vluchtelingenverdrag) geldt. De b-grond heeft betrekking op mensen die internationale bescherming behoeven of blootstaan aan een reëel risico om bij terugkeer te worden onderworpen aan foltering, onmenselijke of vernederende behandeling. Dit noemt men ook wel subsidiaire bescherming van onderdanen van niet-EU-landen en staatlozen en dit berust op de Kwalificatierichtlijn en artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Artikel 3 van het EVRM is een absoluut fundamenteel recht. Subsidiaire bescherming is geen beschermingsgrond die (mede) voortvloeit uit het Vluchtelingenverdrag zoals hier wordt gesuggereerd. Subsidiaire bescherming wordt als beschermingsgrond genoemd in artikel 3 EVRM en in de Kwalificatierichtlijn.

5. De cijfers voor 2015 zijn afkomstig van Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Figuur 1 - Asielaanvragen in Nederland, 1990-2015*



* Bron: CBS. Vanaf 2007 alleen asielaanvragen in eerste aanleg. In de periode 1990-2006 gaat het om zowel eerste als herhaalde asielverzoeken

** Gerealiseerd aantal aanvragen tot en met november. De prognose voor december 2015 is gebaseerd op de instroom in november 2015, waarbij we ervan uitgaan dat de instroom in december 2015 gelijk is aan die van november 2015.

Het is dus duidelijk niet de eerste keer dat Nederland geconfronteerd wordt met grote aantallen asielzoekers. Om meer inzicht te krijgen in de problematiek is het nuttig te bezien hoe er in het verleden met plotselinge stijgingen van het aantal asielzoekers is omgegaan. Veel van de huidige zorgen en beleidsvragen speelden immers toen ook. Ook toen werden tentenkampen opgezet, noodwoningen gebouwd en werd integratiebeleid ontwikkeld. In deze policy brief blikken we daarom allereerst terug en analyseren we hoe het asielmigranten is vergaan die vanaf de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw naar Nederland zijn gekomen (hoofdstuk 2).

In de behandeling van deze vraag richten we ons op drie belangrijke onderwerpen. Allereerst de positie op de *arbeidsmarkt*, waarbij we ingaan op de ontwikkeling van de arbeidsmarktpositie van statushouders door de tijd. Daarnaast besteden we aandacht aan het thema van *criminaliteit*. In de afgelopen maanden hebben veel burgers de zorg geuit dat door de komst van asielmigranten de onveiligheid toeneemt. Daarom gaan we in op de mate waarin statushouders vertegenwoordigd zijn in de geregistreerde criminaliteit.

Ten slotte kijken we naar de *dynamiek* binnen de populatie van statushouders. Hebben we te maken met een populatie die in Nederland blijft of die (deels) weer vertrekt? Ook dit is een vraag die voortdurend terugkeert in het publieke debat.

De drie vragen samengevat:

1. Hoe is de arbeidsmarktpositie van statushouders?
2. In welke mate zijn statushouders betrokken bij criminaliteit?
3. Zijn statushouders in Nederland gebleven of na verloop van tijd weer vertrokken?

De keuze voor deze drie vragen betekent dat we ons hebben ingeperkt. We gaan bijvoorbeeld niet in op het thema verdringing. Verdringing vindt plaats indien statushouders het werk doen dat eerder door binnenlandse werkers gebeurde. Ook een druk op de lonen als gevolg van een groter aanbod van werkende immigranten kan als verdringing worden beschouwd (SER 2014: 99). Het gangbare inzicht is dat de effecten van immigratie op de lonen en werkgelegenheid van binnenlandse werkers klein zijn (Hüttel en Leandro 2015).⁶ Naast verdringing behandelen we ook niet het vraagstuk van religie, en de mogelijke relaties tussen asielmigratie en terrorisme en radicalisering. Ook daarover ontbreekt het ons aan precieze gegevens. In deze policy brief staat in hoofdzaak het *integratievraagstuk* centraal. We richten ons niet op de opvang in Nederland (of in de regio) of op de terugkeer van afgewezen asielzoekers.

In de tweede plaats kijken we naar het *heden* (hoofdstuk 3). Dat doen we op basis van onderzoek dat in de periode oktober - december 2015 is verricht door Regioplan in opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Het onderzoek vond plaats in elf gemeenten die betrokken zijn bij de integratie van statushouders (Regioplan 2015). Het betreft Alkmaar, Amersfoort, Amsterdam, Den Haag, Deventer, Eindhoven, Goes, Heerenveen, Nijmegen, Rotterdam en Zwolle. Twee clusters van vragen staan in dat onderzoek centraal.

6. Dat beeld wordt bevestigd door recente ramingen van de Nederlandse Bank (DNB 2105). Hierin is uitgegaan van 60.000 asielzoekers in 2015 en 40.000 in 2017. De macro-economische invloed blijkt voor de zittende bevolking betrekkelijk beperkt zijn.

1. Wat is het gemeentelijk beleid op het gebied van huisvesting en toeleiding tot de arbeidsmarkt voor statushouders? Met welke knelpunten hebben gemeenten te maken en welke lokale oplossingen worden daarvoor ontwikkeld?
2. Heeft de aanwezigheid van statushouders geleid tot openbare-ordeproblemen, waaronder criminaliteit? Welke lokale oplossingen worden daarvoor ontwikkeld?

Vervolgens trekken we lessen uit heden en verleden die relevant zijn voor de integratie van statushouders (hoofdstuk 4). De veronderstelling daarbij is dat Europa de komende jaren geconfronteerd zal blijven worden met asielmigratie. De omvang daarvan is moeilijk te voorspellen, maar enkele toekomstige trends en ontwikkelingen zijn wel aan te geven. Op korte termijn is te verwachten dat de aantallen asielaanvragers 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. Het merendeel van de ontheemden zal in de eigen regio's worden opgevangen, een klein deel zal in Europa terecht komen en een deel daarvan zal in Nederland een asielstatus verwerven.⁷

Ook moet Nederland rekening houden met aanpassingen in het Europees asielbeleid en met mogelijk strenger asielbeleid in de ons omringende landen. De grote stijging van het aantal asielaanvragen in Nederland in 1994 was vermoedelijk het resultaat van de aanscherping van het asielbeleid in Duitsland.⁸ Het is niet ondenkbaar dat dit opnieuw gebeurt, gelet op de enorme aantallen migranten die Duitsland momenteel te verwerken krijgt. Nederland moet op dergelijke ontwikkelingen zijn voorbereid.

-
7. In het jaar 2013 waren wereldwijd ongeveer 51,2 miljoen mensen op de vlucht. Van hen zijn in dat jaar ongeveer 17,9 miljoen mensen een internationale grens overgestoken. Het aantal binnenlandse ontheemden was dus met ongeveer 33,3 miljoen een stuk groter (UNHCR 2013). Verreweg de meeste mensen die hun eigen land ontvluchten, zoeken bescherming in omringende landen. Slechts een klein deel zoekt zijn heil in een ander deel van de wereld (Europa, Noord-Amerika of Oceanië). Tussen 1991 en 1995 bijvoorbeeld zochten 750.000 Liberianen hun toevlucht tot Ivoorkust en Guinee, terwijl slechts ongeveer 20.000 Liberianen in deze periode een asielaanvraag in Noordwest-Europa indienden (UNHCR 1997). In de jaren negentig zochten Afghaanse vluchtelingen vooral een veilig heenkomen in de buurlanden Iran en Pakistan, terwijl de mensen die vanaf 2011 de Syrische burgeroorlog ontvluchtten eveneens overwegend in de eigen regio hun heil zochten. Eind mei 2015 verbleven meer dan 3,8 miljoen Syrische vluchtelingen in Turkije, Libanon, Jordanië en Irak. Het aantal Syrische asielverzoeken in Europa is in de periode van april 2011 tot en met mei 2015 opgelopen tot 'slechts' een ruime 250.000 (UNHCR 2015), waarvan Nederland er zo'n 13.200 voor zijn rekening nam.
 8. Onderzoek van Jennissen en Van Wissen (2015) staaft deze veronderstelling. Als gevolg van het zogenoemde *Asylkompromiß*, dat op 26 mei 1993 door de Bondsdag kwam, daalde het aantal asielverzoeken in Duitsland sterk. Het aantal asielverzoeken in Nederland begon vervolgens te stijgen. Ook in 1994, het jaar van de introductie van de nieuwe Vreemdelingenwet, die in grote lijnen spoorde met het *Fremdengesetz*, bleef het aantal asielverzoeken

2

LESSEN UIT HET RECENTE VERLEDEN

Er zijn overeenkomsten tussen de huidige vluchtelingengroepen (vooral uit Syrië en Eritrea) en de vluchtelingen die in de tweede helft van de jaren negentig in Nederland arriveerden (uit Joegoslavië, Afghanistan, Iran, Irak en Somalië). Zo zijn de Syriërs

van nu goed te vergelijken met de Irakezen uit de jaren negentig. De sociaaleconomische verschillen tussen het huidige Syrië en Irak in de jaren negentig zijn niet heel groot. Verder komen ook, net als in de jaren negentig, veel asielmigranten uit Sub-Sahara-Afrika naar Nederland. Ondanks dat er verschillen zijn in de herkomstlanden (nu komen bijvoorbeeld meer asielzoekers uit Eritrea en minder uit Sierra Leone en Liberia) zijn deze groepen asielmigranten uit twee perioden in sociaaleconomisch en sociaal-cultureel opzicht redelijk goed met elkaar te vergelijken.

Natuurlijk zijn er ook verschillen tussen de migrantengroepen van toen en nu. Ten eerste waren destijds veel asielmigranten afkomstig uit Europese landen, vooral uit voormalig Joegoslavië. Ten tweede waren er toen andere redenen om te vluchten dan nu. In de jaren negentig vluchtten relatief veel personen die betrokken waren bij politieke acties tegen de toen nog zittende dictators in de Arabische regio. Deze personen behoorden vaak tot de bovenlaag van de bevolking en waren in vergelijking met de rest van de bevolking relatief goed opgeleid en bemiddeld. Tegenwoordig zijn asielmigranten uit de Arabische landen eerder te classificeren als ‘doelwit’ of ‘slachtoffer’.⁹ Met doelwit bedoelen we dat zij lid zijn van sociale of culturele groeperingen waartegen het geweld van de (pseudo-)staat of andere sociale of culturele groeperingen zich richt. Het geweld richt zich meer tegen de groep in zijn geheel. Met slachtoffer doelen we op asielmigranten die te lijden hebben onder algemeen oorlogsgeweld dat een veilig bestaan onmogelijk maakt. Door deze verschuiving in vluchtmotieven zijn asielmigranten meer gaan lijken op de doorsneeburgers in hun land van herkomst. Een derde verschil is dat de huidige vluchtelingenstroom uit met name de Arabische landen wordt gezien als een potentieel gevaar voor de nationale veiligheid, omdat er mogelijk terroristen met de vluchtelingen meereizen (Croes en Jennissen, *te verschijnen*).

in Nederland aanvankelijk hoog. Dit veranderde pas nadat in de tweede helft van 1994 de asielprocedure in Nederland werd aangescherpt met de introductie van aanmeldcentra waar een eerste onderscheid tussen ‘kansarme’ en ‘kansrijke’ asielzoekers werd gemaakt. Verder zijn begin 1995 achtereenvolgens de begrippen ‘veilige landen van herkomst’ (Stb. 1994, 894) en ‘veilige derde landen’ (Stb. 1995, 43) aan de Vreemdelingenwet toegevoegd (zie art. 32 Vw 2000) (Sprangers et al. 2009; Wijkhuijs et al. 2011).

9. Zie Zolberg et al. (1989) voor nadere uitleg over vluchtelingen als *doelwit* en *slachtoffer*, die zij onderscheiden naast vluchtelingen als *‘activist’*.

Een laatste verschil is dat het percentage jongvolwassen mannen tegenwoordig hoger ligt dan in de voorafgaande periode.

Ondanks deze verschillen kunnen we vele lessen trekken uit de asielproblematiek van de jaren negentig. Inzicht in die episode kan leiden tot een betere integratie van de huidige en toekomstige asielzoekersstromen. We bekijken daartoe achtereenvolgens de arbeidsmarktpositie van statushouders, hun betrokkenheid bij criminaliteit en de mate van vertrek uit Nederland.

2.1

ARBEID

Grote achterstand op de arbeidsmarkt

Veel statushouders hebben een grote achterstand op de arbeidsmarkt. Dat blijkt uit recente cijfers over Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische vluchtelingengroepen (zie tabel 1). Iraniërs laten nog het gunstigste

beeld zien: hun arbeidsparticipatie ligt op het niveau van de Surinaamse en Antilliaanse groep. Niettemin zijn ook veel Iraniërs afhankelijk van een bijstandsuitkering. Uitgesproken ongunstig is het beeld van Somaliërs, van wie maar een kwart betaald werk heeft. Meer dan de helft van hen is afhankelijk van een bijstandsuitkering en leeft onder de armoedegrens. Twee derde van de Somalische kinderen groeit op in een arm huishouden. Afghanen en Irakezen nemen een positie in tussen de Iraanse en Somalische groep, waarbij opgemerkt dient te worden dat hun arbeids- en inkomenspositie ongunstiger is dan die van Turken en Marokkanen.

De verschillen tussen de vluchtelingengroepen zijn waarschijnlijk deels te verklaren uit verschillen in opleidingsniveau. Iraniërs zijn relatief het hoogst opgeleid en Somaliërs het laagst. Afghanen en Irakezen nemen wat opleiding betreft tussenposities in (Hessels 2005; Vogels 2011; Bakker et al. 2014).

Van Eritreeërs en Syriërs in Nederland is nog weinig bekend. Uit recentelijk gepubliceerde gegevens (CBS 2015) blijkt dat eind 2014 de helft van de Eritreeërs en ruim 60 procent van de Syriërs een bijstandsuitkering had.¹⁰

10. Personen zijn in deze cijfers geïdentificeerd via hun nationaliteit. Doorgaans worden gegevens over sociaaleconomische indicatoren gebaseerd op het zogenoemde geboortelandcriterium, zoals in tabel 1.

Tabel 1: Indicatoren van de sociaaleconomische positie van migrantengroepen, in procenten

	Nettoparticipatie op de arbeidsmarkt* (2012)	Personen met bijstandsuitkering (september 2013)	Personen in arm huishouden (2011)	Kinderen in arm huishouden (2011)
Afghanistan	42	26	32	42
Irakezen	39	37	36	45
Iraniers	60	24	19	17
Somaliërs	26	53	53	67
Turken	52	10	20	26
Marokkanen	46	15	23	30
Surinamers	61	9	10	12
Antillianen	57	13	16	17
Niet-westerse allochtonen totaal	53	13	19	25
Autochtonen	70	2	5	7

* Nettoparticipatie betreft het aandeel werkenden met een baan van twaalf uur en meer per week in de bevolking van 15-64 jaar. De tabel geeft het percentage bijstandsuitkeringen op persoonsniveau. Indien in een paarhuishouden de partner geen inkomen heeft, wordt in de statistiek de partner aangemerkt als iemand met een bijstandsuitkering. Armoedegegevens in de tabel zijn gebaseerd op het niet-veel-maar-toereikendcriterium (Soede en Vrooman 2010).

Bron: SCP, Jaarrapport integratie 2013; CBS, Jaarrapport integratie 2014.

Lange, onvolledige inhaalrace

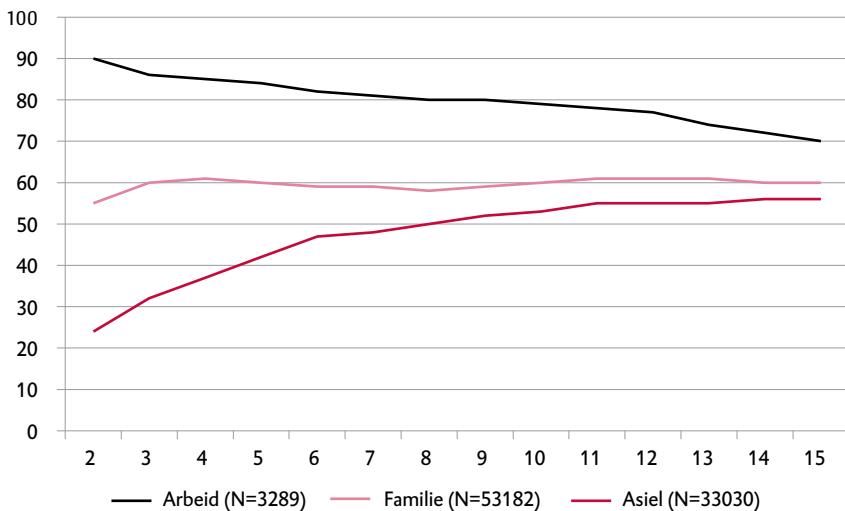
Recentelijk is een unieke cohortstudie verricht naar de positie van alle in Nederland geregistreerde asielmigranten die tussen 1995-1999 een verblijfsvergunning kregen en minimaal tot 2011 in Nederland verbleven.¹¹ Deze studie is gebaseerd op een bestand dat ruim 33.000 asielmigranten telt. De asielmigranten uit dit cohort zijn afkomstig uit Irak (23%), Afghanistan (19%), voormalig Joegoslavië (18%), Iran (10%), Somalië (3%), overig Sub-Sahara Afrika (8%) en overige niet-westerse landen buiten Afrika (19%). Dit onderzoek laat zien dat de achterstand van veel asielmigranten op de arbeidsmarkt vooral groot is in de eerste jaren van verblijf. Naarmate zij langer in Nederland verblijven, stijgt

11. Deze cohortstudie zal in 2016 bij het WODC verschijnen. De analyse van de arbeidspositie verschijnt ook in Bakker (2016, in print). Personen die in deze periode zijn overleden of geëmigreerd, zijn buiten beschouwing gelaten. Het gaat om personen die bij inschrijving in de GBA (dus vanaf het moment van statusverlening) tussen 18 en 54 jaar oud waren. Eventuele partners en kinderen die binnen een jaar zijn nagereisd zijn ook meegerekend. Dit is een groep die tijdens de hele onderzochte periode kan participeren op de Nederlandse arbeidsmarkt. Zie Jennissen en Oudhof (2008) voor vergelijkbare bevindingen.

de arbeidsparticipatie van asielmigranten. Zij komen dan in de buurt van het niveau van gezinsmigranten uit niet-westerse landen, maar het verschil met niet-westerse arbeidsmigranten blijft substantieel. Gezinsmigratie heeft betrekking op gezinshereniging, meemigrerende gezinsleden en gezinsvorming. Arbeidsmigranten zijn personen die als doel hebben in Nederland te gaan werken.

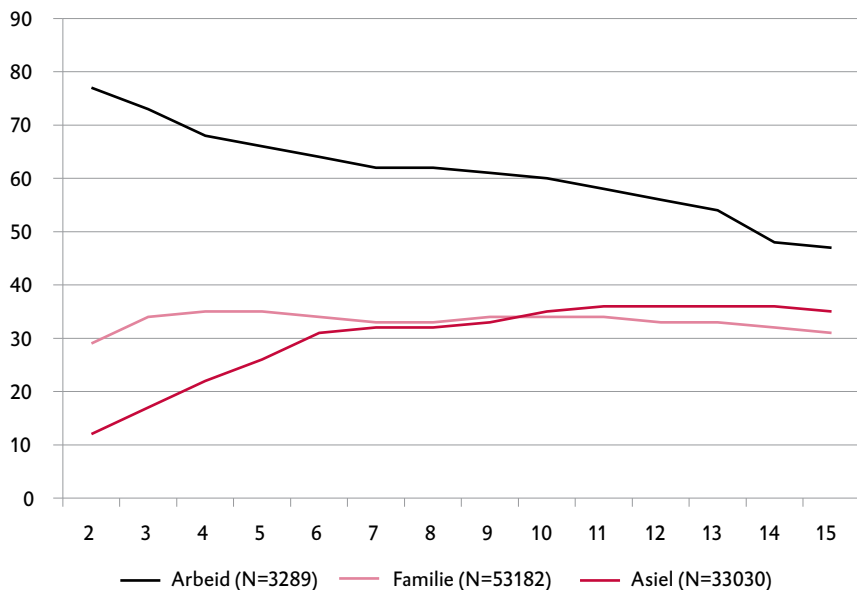
Figuur 2 toont de arbeidsparticipatie van statushouders die reeds vijftien jaar in Nederland wonen. Na een verblijf van twee jaar in Nederland heeft een kwart van de asielmigranten een betaalde baan van meer dan acht uur per week. Bij de niet-westerse arbeidsmigranten is dit 90 procent en bij de gezinsmigranten uit niet-westerse landen heeft 50 procent betaald werk na twee jaar verblijf in Nederland. Wel wordt de kloof tussen asielmigranten en de andere categorieën over een periode van vijftien jaar kleiner. Na vijf jaar heeft 50 procent van de asielmigranten een baan. Dit stijgt naar 57 procent na een verblijf van vijftien jaar, waardoor het verschil met gezinsmigranten nog maar minimaal is. Tegelijkertijd daalt de arbeidsparticipatie van arbeidsmigranten in deze periode, waardoor het verschil met de asielmigranten ook slinkt.

Figuur 2 - Werkzaam (meer dan acht uur per week) per migratiemotief, cohort 95-99 in %, naar verblijfsjaren in Nederland



Bron: Stelsel van Sociaal-statistische Bestanden (SSB).¹²

Figuur 3 - Werkzaam (meer dan dertig uur per week) per migratiemotief, cohort 95-99 in %, naar verblijfsjaren in Nederland



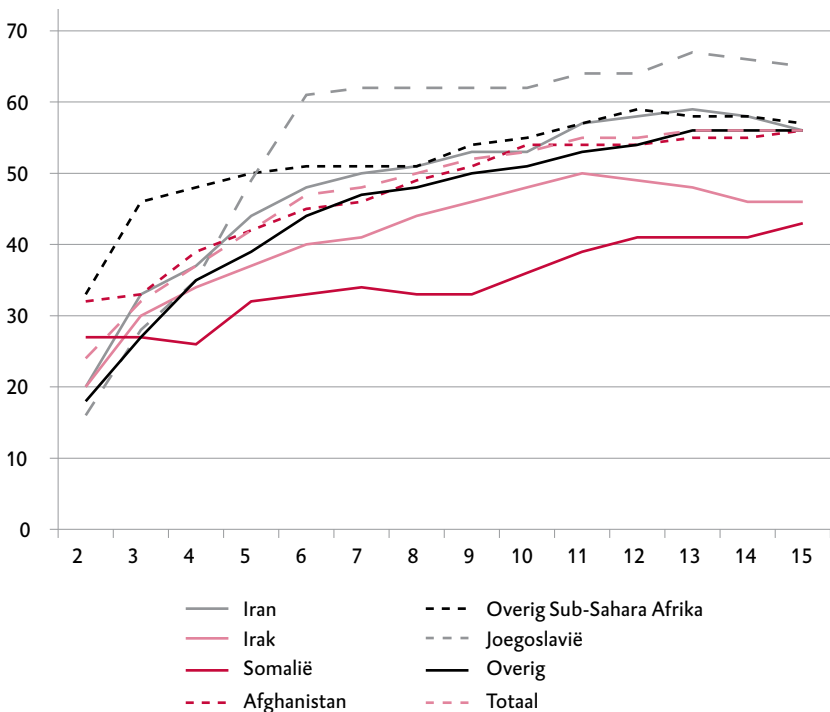
Bron: SSB.

Wanneer we kijken naar het percentage voltijdbanen (meer dan dertig uur per week) is er sprake van een vergelijkbare ontwikkeling (zie figuur 3). Na tien jaar verblijf in Nederland is het aandeel asielmigranten met een voltijdbaan iets groter dan dat van familiemigranten. Na vijftien jaar heeft ongeveer een derde van de asiel- en gezinsmigranten een betaalde baan van minimaal dertig uur.

12. Het SSB bevat microdata die betrekking hebben op de totale legaal in Nederland verblijvende bevolking. Het SSB bevat onder andere gegevens over herkomst, sociaaleconomische indicatoren, leeftijd en geslacht. Onder arbeidsmigranten verstaat het CBS (zie www.statline.cbs.nl) personen die als doel hebben in Nederland te gaan werken. 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.

De arbeidsmarktpositie verschilt aanzienlijk per herkomstland en -gebied. Maar over geen enkele groep is een succesverhaal te vertellen, zoals figuur 4 laat zien. Van alle herkomstgroepen participeren de voormalig Joegoslaven na een verblijf van vijftien jaar het meest (65%) en de Somalische groep het minst (43%). De andere groepen bevinden zich rond het gemiddelde van 55 procent, met uitzondering van de Irakezen, die na een gestage stijging van tien jaar weer wat dalen in arbeidsmarktparticipatie.¹³ In het onderzochte cohort doet de Iranse groep het niet beter dan de groep Irakezen en Afghanen.

Figuur 4: Werkzaam (meer dan acht uur per week) per herkomstland (asielmigranten), cohort 95-99 in %, naar verblijfsjaren in Nederland



Bron: SSB.

13. De hier gepresenteerde cijfers over participatie zijn gunstiger dan die van de vluchtelingengroepen in tabel 1. Dit komt omdat in tabel 1, die betrekking heeft op alle migranten (ongeacht het geregistreerde migratiemotief), ook relatief veel vrouwen van asielmigranten (migratiemotief is bij deze groep vaak gezinsmigratie) met een lage arbeidsparticipatie in de berekeningen zijn meegenomen.

Bepalende factoren

De problematische arbeidsmarktpositie van veel asielmigranten kan worden verklaard uit gangbare factoren als een lage opleiding, geringe werkervaring en het ontbreken van relevante sociale netwerken. Daarnaast spelen factoren een rol die verbonden zijn met (asiel)migratie, de asielprocedure en het inburgeringsbeleid voor statushouders:¹⁴

- De *asielprocedure*. Voor veel asielmigranten duurt het lang voordat ze een status verwerven en de regie over hun leven terugkrijgen (Bakker et al. 2014). Zo mag een asielzoeker pas werken wanneer de asielaanvraag minstens zes maanden in behandeling is, ongeacht of dit in eerste aanleg is of in beroep. Daartoe dient bovendien eerst een vergunning te worden aangevraagd. De asielzoeker mag maximaal 24 weken per jaar werken.¹⁵ De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken spreekt van verloren tijd (ACVZ 2013).
- *Een drukke tijd*. De eerste periode na statusverlening is 'druk'. Men trekt na verloop van tijd¹⁶ in een nieuwe woning en oriënteert zich op inburgering, het volgen van een opleiding of het zoeken naar werk. Voorts staat de beginperiode bij veel statushouders in het teken van gezinshereniging. Om deze zogenoemde nareizigers over te laten komen, moet de aanvraag binnen drie maanden na statusverlening worden ingediend. Dit kost tijd en inspanning.
- *De psychische gezondheid*. Mentale gezondheidsproblemen hangen samen met mogelijke traumatische ervaringen opgedaan in het herkomstland, maar ook met de vluchtgeschiedenis en met langdurig verblijf in asielzoekerscentra. Personen met een slechte gezondheid hebben geringere arbeidskansen (Bakker et al. 2013).
- *Plaats waar een opleiding is voltooid*. Een voltooide opleiding in het land van herkomst biedt minder arbeidskansen dan een opleiding in Nederland. Dat komt mede doordat diploma's uit bepaalde herkomstlanden niet worden erkend. Het volgen van een opleiding in Nederland kost tijd en kan de eerste periode bijdragen aan de geringe arbeidsparticipatie. Nederlandse opleidingen dragen evenwel sterk bij aan de participatiekansen van vluchtelingengroepen (Kanas & Van Tubergen 2009; Hartog en Zorlu 2009; Bakker 2016 (*in print*)).

14. Zie Klaver et al. (2007); Klaver en Van der Welle (2009); Bevelander en Lundh (2007); Kanas en Van Tubergen (2009); De Vroome en Van Tubergen (2010); Dourleijn en Dagevos (2011); Dagevos (2011); Bakker et al. (2013).

15. Zodra de asielmigranten een status krijgen, staat het ze vrij om volwaardig te participeren op de Nederlandse arbeidsmarkt.

16. Na statusverlening kan het lang duren voordat statushouders over een zelfstandige huisvesting kunnen beschikken.

- *Beheersing van de Nederlandse taal.* Onder invloed van taal- en inburgeringscursussen verbetert de Nederlandse taalbeheersing van asielmigranten, hetgeen de kansen op betaald werk vergroot. Nieuwe migranten worden gestimuleerd om binnen drie jaar in te burgeren.¹⁷ Voor omzetting van een tijdelijke verblijfsvergunning na vijf jaar in een vaste verblijfsvergunning is succesvolle inburgering een vereiste.
- *Leeftijd.* Veel asielmigranten komen naar Nederland als (jong)volwassene. Dat bemoeilijkt het leren van de Nederlandse taal en het volgen van een (uitgebreide) opleiding in Nederland.
- *Discriminatie.* Specifiek onderzoek naar discriminatie van vluchtelingengroepen ontbreekt, maar men mag aannemen dat zij, net als andere migranten, vanwege hun herkomst minder kansen hebben op werk (Andriessen et al. 2010; Andriessen en Dagevos 2014).

We trekken de volgende conclusies over de arbeidsmarktpositie:

1. Veel statushouders hebben een ongunstige arbeidsmarktpositie.
2. Zij hebben een moeizame start en lopen de achterstand met migranten die om andere redenen naar Nederland komen langzaam in.
3. De vaak lange asielprocedure beïnvloedt de uiteindelijke arbeidsmarktpositie negatief.¹⁸
4. Opleidingsniveau (en dan vooral het behalen van een Nederlands diploma) is belangrijk voor de arbeidsmarktpositie van vluchtelingengroepen.

2.2

CRIMINALITEIT

Vertegenwoordiging in de criminaliteit: in absolute zin hoger

Er bestaan zorgen over de betrokkenheid van asielmigranten bij criminaliteit. Maar hoe reëel is deze zorg? Ook voor deze

vraag levert de cohortstudie inzichten op. Daartoe is een koppeling gemaakt met het Herkenningsdienstsysteem (HKS) van de politie. Dit systeem registreert personen in de leeftijd van 12 tot 60 jaar tegen wie als verdachte van het plegen van een misdrijf een proces-

17. Voor statushouders geldt dat zij het bedrag van de lening die zij aangaan voor de inburgering terugkrijgen als zij binnen de gestelde termijn succesvol zijn ingeburgerd.

18. Het negatieve effect van de lange asielprocedure op de positie op de arbeidsmarkt is vooral een indirect effect via de slechtere psychische gezondheid van asielmigranten waarvan de asielprocedure langer heeft geduurd (zie Bakker et al. 2013 en Laban et al. 2008). De ervaring leert ook dat hoe langer iemand niet werk, hoe groter de afstand tot de arbeidsmarkt wordt. De literatuur over werkloosheid laat zien dat langdurige werkloosheid de arbeidsmarktchansen op twee manieren verslechtert. Werklozen verliezen hun vaardigheden naarmate zij langer werkloos zijn en werkgevers beschouwen langdurige werkloosheid vaak als een signaal voor een relatief lage productiviteit (De Graaf-Zijl et al. 2015).

verbaal is opgemaakt. Er valt veel voor te zeggen om de personen in deze database te typeren als geregistreerde ‘daders’. Deze typering komt meer overeen met hun feitelijke status dan de term ‘verdachte’. Door de rechter vrijgesproken personen dienen uit deze database te worden verwijderd. Omdat we er niet zeker van zijn dat dit ook daadwerkelijk gebeurt en afdoeningen door het Openbaar Ministerie (bijvoorbeeld schikkingen) niet uit de database worden verwijderd, blijven we toch spreken over ‘verdachten’ (Jennissen et al. 2009). De vergelijking heeft betrekking op de volgende groepen migranten:

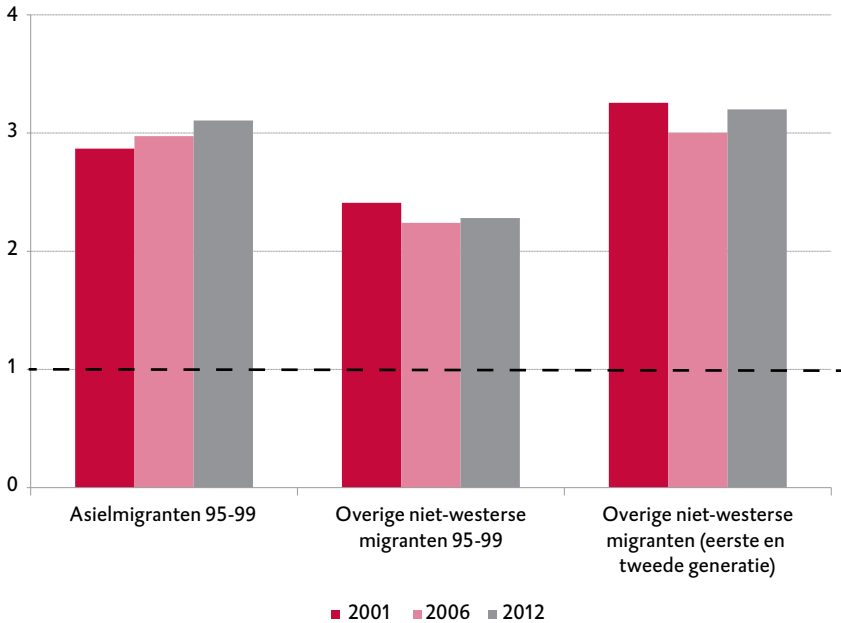
- asielmigranten die tussen 1995 en 1999 naar Nederland kwamen;
- overige niet-westerse migranten die tussen 1995 en 1999 naar Nederland kwamen;
- overige niet-westerse migranten: dit zijn alle niet-westerse migranten (eerste en tweede generatie) minus het cohort dat tussen 1995 en 1999 naar Nederland kwam.

We kijken eerst naar de resultaten zonder rekening te houden met verschillen in samenstelling van de groepen (zoals het aandeel jonge mannen). Daarna corrigeren we voor deze verschillen om te zien of het geconstateerde beeld blijft bestaan. Als na correctie de geregistreerde criminaliteit onder asielmigranten hoger is dan onder autochtonen, dan betekent dit dat andere dan in de analyse opgenomen kenmerken een rol spelen in de verklaring van de hogere criminaliteit van asielmigranten. Dit is van belang voor beleid: er zijn dan redenen om aan te nemen dat specifieke aan de groep gerelateerde factoren van invloed zijn op de kans op geregistreerde criminaliteit.

In figuur 5 wordt de geregistreerde criminaliteit van de onderscheiden migrantengroepen afgezet tegen de criminaliteit onder autochtonen (die wordt op 1 gesteld). Het blijkt dat statushouders in de jaren 2001, 2006 en 2012 drie keer zo grote kans hebben om als verdachte in de politiestatistieken te belanden als autochtonen. In deze jaren was het aandeel geregistreerde verdachten onder de autochtone bevolking van 12 tot 60 jaar respectievelijk 1,3 procent, 1,5 procent en 1,1 procent. Van de asielmigranten staat in die jaren 3,8 procent, 4,5 procent en 3,4 procent als verdachte geregistreerd.

Naarmate de verblijfsduur toeneemt, stijgt de oververtegenwoordiging van statushouders in de geregistreerde criminaliteit licht. Asielmigranten hebben hogere criminaliteitscores dan de overige niet-westerse migranten die in de periode 1995-1999 in Nederland arriveerden. De laatste categorie bevat vooral Turkse en Marokkaanse gezinsmigranten. Het verschil in geregistreerde criminaliteit tussen asielmigranten die tussen 1995 en 1999 naar Nederland kwamen en de totale groep niet-westerse migranten (eerste en tweede generatie minus immigratiecohort 1995-1999) is betrekkelijk gering.

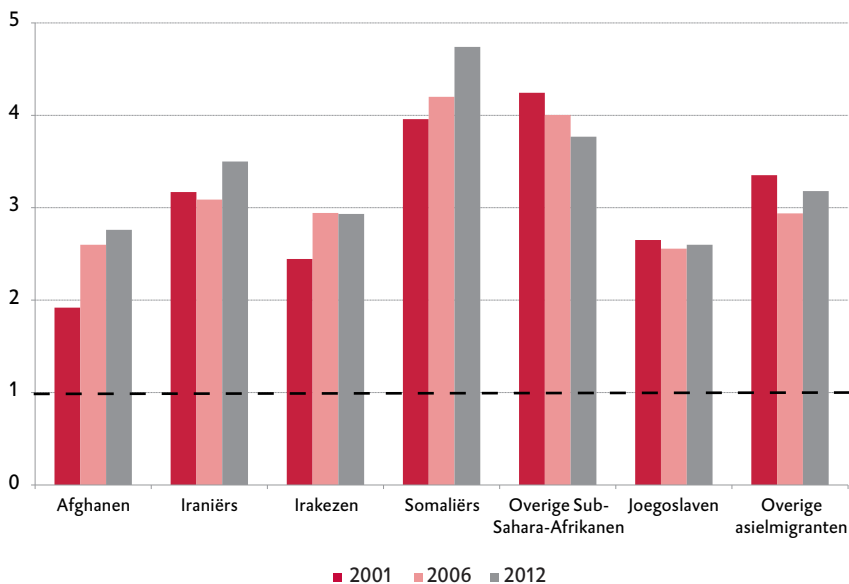
Figuur 5 - Vertegenwoordiging van niet-westerse migranten (cohort 95-99) en overige niet-westerse migranten (eerste en tweede generatie) ten opzichte van autochtonen (=1) in de geregistreeerde criminaliteit, 12- t/m 59-jarigen



Bron: SSB en HKS.

Er bestaan aanzienlijke verschillen tussen herkomstgroepen. In 2012 werden Somalische asielmigranten naar verhouding bijna vijf keer zo vaak verdacht van een misdrijf als autochtonen. Bij voormalig Joegoslaven en Afghanen ligt de oververtegenwoordiging onder het gemiddelde van de hele groep asielmigranten. Bij Afghanen en Somaliërs is een trend te zien naar een toenemende oververtegenwoordiging in de geregistreeerde criminaliteit naarmate men langer in Nederland verblijft (zie figuur 6).

Figuur 6 - Vertegenwoordiging van statushouders (cohort 95-99) ten opzichte van autochtonen in de geregistreeerde criminaliteit, 12- t/m 59-jarigen



Bron: SSB en HKS.

Vergelijking met een vergelijkbare groep: in relatieve zin lager

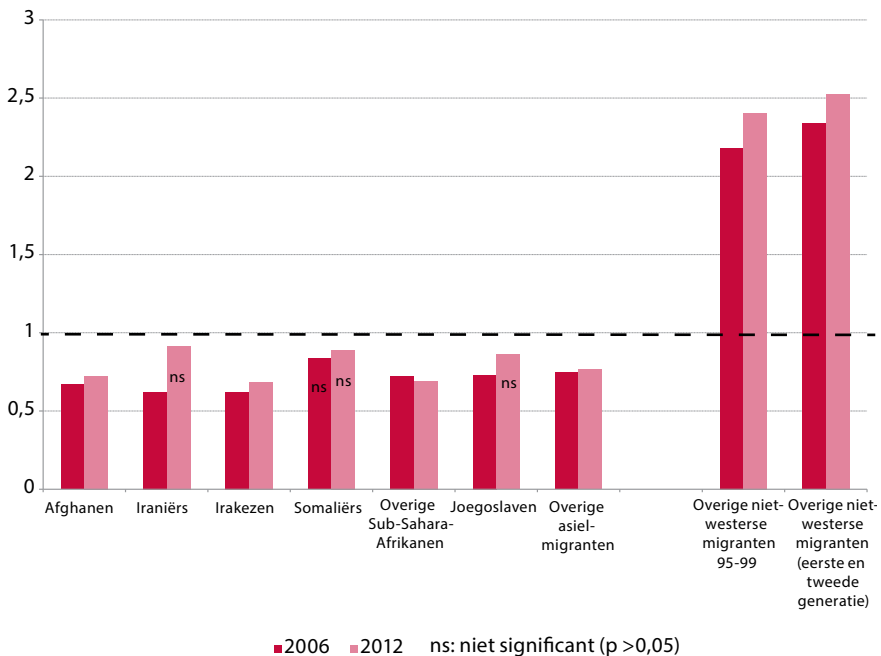
Bij de hiervoor gepresenteerde gegevens is geen rekening gehouden met verschillen in de samenstelling van groepen. We weten echter dat jonge, alleenstaande mannen met een uitkering en woonachtig in grootstedelijke gebieden relatief vaak delicten plegen (Hirschi en Gottfredson 1983; Gould et al. 2002; Borghans en Ter Weel 2003). Figuur 7 toont de relatieve kansverhoudingen¹⁹ van het geregistreerd zijn als verdachte van een misdrijf na correctie voor de kenmerken geslacht (door alleen mannen op te nemen in de analyse), *leeftijd*,²⁰ het al dan niet *samenwonen met een partner*, het al dan niet hebben van een *uitkering*, het *huishoudinkomen* en de mate van *stedelijkheid* van de woonomgeving.²¹

De resultaten maken duidelijk dat asielmigranten in 2006 en 2012 *niet* vaker van een delict werden verdacht dan ‘vergelijkbare’ autochtone burgers, dat wil zeggen nadat er gecorrigeerd is voor de genoemde kenmerken. Sterker nog, er is sprake van een *ondervertegenwoordiging* van asielmigranten ten opzichte van autochtonen. Deze ondervertegenwoordiging in de verdachtencijfers is in de meeste gevallen statistisch significant. Er is daarentegen een duidelijke oververtegenwoordiging voor de overige migranten en de overige niet-westerse migranten (eerste en tweede generatie) in de verdachtenstatistiek.

Samenvattend: asielmigranten worden niet vaker verdacht van misdrijven dan autochtonen met vergelijkbare demografische en sociaaleconomische kenmerken. Echter omdat personen met bepaalde kenmerken (jong, alleenstaand, man) oververtegenwoordigd zijn onder asielmigranten, scoren ze hoger in de politiestatistieken. Dit is een relevant gegeven voor beleid. Het lijkt er dus op dat specifieke etnisch-culturele factoren bij de verklaring van de geregistreerde criminaliteit een ondergeschikte rol spelen.

-
19. De relatieve kansverhoudingen geven de kansverhouding van het verdacht zijn van een misdrijf en het niet verdacht zijn van een misdrijf ten opzichte van een referentiecategorie weer bij gelijke waarden voor de overige als onafhankelijke variabelen in een logistisch regressiemodel opgenomen achtergrondkenmerken. De referentiecategorie heeft altijd de waarde '1'. Autochtonen zijn in deze analyse de referentiegroep.
 20. De betreffende analyse is beperkt tot volwassenen, zodat de uitkomsten niet worden beïnvloed door HALT-afdoeningen voor minderjarigen. Aangezien een HALT-afdoening maar één keer kan worden opgelegd, is er sprake van overschatting van de verschillen tussen verschillende herkomstgroepen als ook minderjarigen in de analyses worden betrokken.
 21. *Opleiding* is niet meegenomen in deze analyse, omdat van migranten vaak niet bekend is welke opleiding zij hebben genoten. Om toch enigszins rekening te houden met het feit dat bepaalde personen na hun achtthende nog een (hbo- of universitaire) opleiding volgen en daardoor wellicht een relatief lager inkomen hebben, hebben we ook de interactievariabele 'huishoudinkomen x leeftijd' in de analyse opgenomen.

Figuur 7 - Relatieve kansenverhoudingen ten opzichte van autochtonen voor het al dan niet verdachte zijn van een misdrijf, na correctie voor een aantal kenmerken, mannen van 18-45 jaar



Bron: SSB en HKS.

Het overgrote deel van de asielinstroom in 2015 is afkomstig uit Arabische landen en uit landen gelegen in Sub-Sahara-Afrika. Met behulp van het onderzoek verricht door Blom en Jennissen (2014) kunnen we ook iets zeggen over de aard van de misdrijven waarvan zij worden verdacht. Deze hebben vooral betrekking op vermogensdelicten zonder geweld (bijvoorbeeld winkeldiefstallen). Drugs- en wapendelicten worden daarentegen relatief veel minder door deze asielmigranten gepleegd (vgl. Althoff et al. 2006; De Boom et al. 2006; De Boom et al. 2010).

Over de vertegenwoordiging van asielmigranten in de criminaliteit zijn de volgende conclusies te trekken:

1. Door het hoge aantal jonge alleenstaande mannen is de geregistreerde criminaliteit onder asielmigranten hoger dan onder de autochtone bevolking. In de jaren 2001, 2006 en 2012 was het aandeel verdachten onder de asielmigranten respectievelijk 3,8 procent, 4,5

procent en 3,4 procent, terwijl dat aandeel onder autochtone Nederlanders schommelde rond 1,3 procent.

2. Asielmigranten worden niet vaker van een delict verdacht dan autochtone burgers met vergelijkbare demografische en sociaaleconomische kenmerken.
3. Asielmigranten worden vooral verdacht van vermogensdelicten als diefstal en minder van drugs- en wapendelicten.

2.3

VERTREK

Komen en gaan

Van asielmigranten is bekend dat een deel hoopt op permanente vestiging in het asieland. Anderen zouden graag terugkeren naar het herkomstland, zodra het enigszins

mogelijk is (Klinthäll 2007). Echter, door de situatie in het herkomstland is terugkeer vaak niet mogelijk (Black et al. 2004; Leerkes et al. 2014). Daarnaast is er sprake van verdere migratie van vluchtelingen uit Nederland naar een ander (westers) land, zoals Engeland of Canada. Uit de *IntegratieBarometer* van Vluchtelingenwerk Nederland komt naar voren dat van alle asielzoekers die in de periode 1998 tot en met 2007 een verblijfsvergunning kregen, 33 procent per 1 januari 2008 niet meer bekend was in het Nederlandse bevolkingsregister (Klaver en Van der Welle 2009). Dit duidt erop dat een substantiële minderheid uit Nederland is vertrokken. Over het vertrek van recente statushouders bestaan nog geen betrouwbare gegevens.

Wel zijn er cijfers over immigratie en emigratie, waaruit eveneens een vrij grote dynamiek naar voren komt. Het blijkt dat van de vluchtelingen die naar Nederland komen, een significant deel ook weer vertrekt, hetzij naar het land van herkomst hetzij naar een ander land. Helaas is het onmogelijk om hierbij een onderscheid te maken tussen degenen die terugkeren naar hun land van herkomst en degenen die doormigreren naar een ander land. De figuren 8 tot en met 11 laten zien dat de emigratie vanuit Nederland van personen uit Irak, Iran en Somalië in de jaren van 2004 tot 2007 en voor Afghanen van 2005 tot 2009, groter was dan de instroom. Van de Somaliërs is bekend dat ze in deze periode vooral naar Engeland migreerden. Daarna zien we voor de verschillende vluchtelingengroepen een aantal pieken in immigratie. In het jaar 2014 is de in- en uitstroom van Iraakezen en Afghanen nagenoeg gelijk. Alleen voor de Iraanse groep ligt het immigratiecijfer nog beduidend hoger dan het emigratiecijfer.

Figuur 8 - Immigratie, emigratie en migratiesaldo van Irakezen



Bron: CBS, 27 oktober 2015.

Figuur 9 - Immigratie, emigratie en migratiesaldo van Somaliërs



Bron: CBS, 27 oktober 2015.

Figuur 10 - Immigratie, emigratie en migratiesaldo van Afghanen



Bron: CBS, 27 oktober 2015.

Figuur 11 - Immigratie, emigratie en migratiesaldo van Iraniërs



Bron: CBS, 27 oktober 2015.

Hulpbronnen

Er zijn verschillende verklaringen voor het vertrek van statushouders uit Nederland. Ten eerste keert een deel van de statushouders terug naar het herkomstland wanneer de politieke en economische omstandigheden er naar hun inschatting voldoende zijn verbeterd (Black et al. 2004; Klinthäll 2007).

Ten tweede kan vertrek te maken hebben met de mate waarin statushouders al dan niet succesvol zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt. Het bestaande onderzoek leverde daarover verschillende inzichten. In diverse studies is enerzijds gevonden dat vertrekkers vaak relatief goed geïntegreerd zijn *in sociaaleconomisch opzicht*. Migranten met een baan hebben bijvoorbeeld meer kans op vertrek uit Nederland dan migranten zonder baan (Jennissen en Oudhof 2008). Uit een Zweedse studie, waarin specifiek naar statushouders is gekeken, blijkt dat degenen uit de hoogste inkomensgroep en met het hoogste opleidingsniveau na verloop van tijd het vaakst vertrekken (Klinthäll 2007). Een verklaring hiervoor is dat werkervaring, inkomen en opleiding belangrijke hulpbronnen zijn om te kunnen emigreren. Anderzijds is juist het niet kunnen vinden van een (passende) baan soms een reden voor vertrek (Casserino 2004). Vertrek kan dus zowel het gevolg zijn van ‘succes’ als van ‘falen’.

Ten derde blijkt sociaal-culturele integratie, zoals het hebben van contacten met autochtonen en het zich identificeren met Nederland, veelal te leiden tot een geringere intentie om te vertrekken (De Haas en Fokkema 2011; De Vroome en Van Tubergen 2014). Omdat sociaaleconomische en sociaal-culturele integratie vaak samengaan – en mogelijk tegengestelde effecten hebben – blijft het de vraag welk effect zij uiteindelijk *in combinatie* hebben (vgl. ook De Vroome et al. 2012).

Er zijn twee conclusies te trekken over het thema verblijf en vertrek van statushouders:

1. Er is sprake van een grote dynamiek binnen de categorie statushouders. Een substantiële minderheid vertrekt na verloop van tijd weer uit Nederland.
2. Beleid dat zich richt op een betere sociaaleconomische integratie van statushouders kan twee tegengestelde effecten hebben: (i) het kan leiden tot een sterkere sociaal-culturele integratie en verkleint daarmee de kans op vertrek; (ii) het rust mensen toe met meer hulpbronnen en vergroot daarmee de kans op vertrek.

2.4

TUSSENTIJDSE BALANS

De belangrijkste lessen uit het recente verleden zijn drieledig:

1. Veel statushouders hebben een ongunstige arbeidsmarktpositie. Zij hebben een moeizame start en lopen de achterstand met migranten die om andere redenen naar Nederland komen langzaam in.
2. De demografische samenstelling van de categorie statushouders (relatief veel alleenstaande jonge mannen) brengt veiligheidsrisico's met zich mee. Maar in vergelijking met autochtonen met dezelfde kenmerken ligt de geregistreerde criminaliteit onder statushouders op een lager niveau.
3. Er is sprake van een grote dynamiek binnen de categorie statushouders. Een substantiële minderheid vertrekt na verloop van tijd weer uit Nederland.

Deze drie aspecten zijn deels met elkaar verbonden. Een slechte arbeidsmarktpositie en uitkeringsafhankelijkheid kunnen bijdragen aan een grotere betrokkenheid bij criminaliteit. Zo blijkt uit de hier uitgevoerde analyses dat mannen die afhankelijk zijn van een uitkering naar verhouding meer dan twee keer zo vaak voorkomen in de verdachtenstatistieken. Daarnaast kan een slechte arbeidsmarktpositie zowel vertrek als duurzaam verblijf in de hand werken.

3

LESSEN UIT HET HEDEN²²

De belangrijkste les uit het recente verleden is dat het lang duurt voordat statushouders voet aan de grond krijgen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Daarom is het van belang om de integratie van statushouders in de Nederlandse

samenleving te versnellen en te verbeteren. Dit aspect wordt nadrukkelijk onderkend door de regering. De regering geeft aan dat "(...) de kern van het asielbeleid is om statushouders zo snel mogelijk uit de COA-opvang te geleiden naar een plek in de Nederlandse samenleving, en zo snel mogelijk toegang tot integratie en werk te bieden."²³ Het onderzoek over de integratie van statushouders dat in de periode oktober-december 2015 is uitgevoerd

22. Deze paragraaf is een licht geredigeerde versie van een tekst die geschreven is door Arend Odé en Jeanine Klaver van Regioplan.

23. Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 2015-2016. Brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst. Vreemdelingenbeleid. 19 637. Nr. 2053. Zie tevens brief aan de Tweede Kamer van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 27 november waarin het streven naar snelle integratie en actieve participatie van vergunninghouders nadrukkelijk als inzet van kabinetsbeleid wordt geformuleerd (SZW 2015).

in elf gemeenten leert dat deze opgave niet eenvoudig is.²⁴ In het onderzoek stonden twee clusters van vragen centraal:

1. Wat is het gemeentelijk beleid voor statushouders op het gebied van huisvesting en toeleiding tot de arbeidsmarkt? Met welke knelpunten hebben gemeenten te maken en welke lokale oplossingen worden daarvoor ontwikkeld?
2. Heeft de aanwezigheid van statushouders geleid tot openbare-ordeproblemen, waaronder criminaliteit? Welke lokale oplossingen worden daarvoor ontwikkeld?

In deze paragraaf schetsen we de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek. Dit onderzoek is niet representatief voor Nederland. Wel geeft het een goed inzicht in de aard van de problematiek waarmee gemeenten te maken hebben en in de soort van oplossingen die zij voorstaan.

3.1 HUISVESTING

Zorg voor spreiding en draagvlak

In het kader van de Huisvestingswet zijn tussen Rijk en gemeenten taakstellingen afgesproken voor de huisvesting van statushouders. De taakstelling lag voor

de tweede helft van 2015 op bijna 15.000 personen. In de eerste helft van 2016 moeten gemeenten van het Rijk in totaal 20.000 statushouders huisvesten, naar rato van het aantal inwoners. Deze aantallen liggen veel hoger dan in voorgaande jaren en leiden tot vertragingen in de gemeentelijke opvang. In het verlengde hiervan verloopt de uitplaatsing vanuit de centrale opvang niet zonder problemen. Veel asielmigranten die inmiddels een status hebben verkregen, zitten nog altijd in de centrale opvang. Eind 2015 bedraagt de achterstand op de beoogde gemeentelijke huisvesting bijna 16.000 statushouders.

De problemen met het huisvesten van statushouders houden verband met een reeks factoren:

- de krapte op de lokale of regionale woningmarkt, mede door het afgenomen aanbod van sociale huurwoningen;
- de tijdrovende gemeentelijke controle van persoons- en verblijfsgegevens;

24. Het onderzoek is door Regioplan uitgevoerd in de gemeenten: Alkmaar, Amersfoort, Amsterdam, Den Haag, Deventer, Eindhoven, Goes, Heerenveen, Nijmegen, Rotterdam en Zwolle. In deze gemeenten is gesproken met beleidsmedewerkers, vertegenwoordigers van uitvoeringsorganisaties en medewerkers van maatschappelijke instellingen. Daarnaast is gesproken met vertegenwoordigers van een aantal landelijke organisaties (waaronder de VNG/het Platform opnieuw thuis, VluchtelingenWerk Nederland, het COA, Randstad Uitzendbureaus, het Ministerie van SZW en de Stichting voor Vluchtelingenstudenten UAF).

- de aanwezigheid van veel moeilijk plaatsbare groepen, zoals grote gezinnen en alleenstaande minderjarige asielzoekers;
- het bestaan van andere bijzondere doelgroepen met een voorrangpositie zoals dak- en thuislozen en personen die in een blijf-van-mijn-lijfhuis verblijven;
- het bestaan van een korset aan regels bij initiatieven om de woningvoorraad uit te breiden (denk aan beheer en noodzakelijke voorzieningen);
- de lange wachttijden voor het verkrijgen van huurtoeslag als uitvloeisel van maatregelen tegen het oneigenlijk gebruik van toeslagen. Dit vertraagt de mogelijkheden voor huisvesting van asielzoekers, omdat sommige sociale huurwoningen zonder toeslagen onbetaalbaar zijn.²⁵

Eind 2015 is het vinden van huisvesting het grootste knelpunt. Is die eenmaal gevonden, dan zijn er daarna geen noemenswaardige problemen in de woonomgeving, zoals overlast, zo geven gemeenten in dit onderzoek aan. De gemeenten geven een aantal succesfactoren aan om tot een adequate huisvesting en integratie van statushouders te komen. Dit zijn: (1) beperkte aantallen te plaatsen asielzoekers; (2) kleinschalige huisvesting (geen grote wooncomplexen); (3) voldoende spreiding over buurten; en (4) het informeren en betrekken van buurtbewoners bij de komst van statushouders (zie kader 1). Ook worden soms specifieke manieren van begeleiding ingezet om statushouders eerder hun weg in de lokale gemeenschap te laten vinden (zie kader 2).

Kader 1: Het project Welkom in de wijk

In Zwolle zijn verschillende locaties, verspreid over de stad, bestemd voor de huisvesting van bijzondere doelgroepen, waaronder statushouders. Deze aanpak van maatschappelijke opvang komt tot stand met instemming van alle betrokken partijen en met actieve participatie van bewoners. Allen worden actief en vroegtijdig bij de plannen betrokken. De deelnemende partijen hebben resultaatafspraken gemaakt over onder meer het aanbod van vastgoed voor maatschappelijke opvang, concentratie en spreiding van voorzieningen in de gemeente, bevorderen van leefbaarheid en het creëren van draagvlak. De betrokken beleidsmedewerkers spreken van een succesvolle aanpak.

25. Om dit probleem op te lossen heeft het COA een pilot gestart waarbij de huurtoeslag centraal wordt aangevraagd voor statushouders.

Deze factoren worden eveneens van belang geacht voor het creëren van draagvlak onder de bevolking. Veel respondenten benadrukken dat de meeste zorgen over mogelijke integratieproblemen voortkomen uit de recente en grootschalige noodopvang voor asielmigranten die nog in afwachting zijn van hun verblijfsstatus. De huisvesting van statushouders heeft volgens de benaderde respondenten tot dusverre niet tot maatschappelijk verzet geleid.

Kader 2: Het project Vluchtelingen voor vluchtelingen

In Rotterdam bestaat het project 'Vluchtelingen voor vluchtelingen'. Het idee is dat vluchtelingen die langer in Rotterdam verblijven recent woonachtige statushouders als 'maatje' helpen. Dit idee van persoonlijk begeleiding vindt plaats tijdens het inburgeringstraject. Het gaat om hulp in het dagelijkse leven (taal oefenen, wegwijs maken, enzovoort). Dit betekent dat er extra begeleiding is voor de groep van inburgeraars. De gemeente spreekt van een *peer-to-peer*-benadering. Het is de bedoeling dat er op jaarbasis uiteindelijk tachtig trajecten worden gesubsidieerd. De vrijwilligers die hieraan meedoen, worden door de gemeente getraind. De gemeente heeft hiervoor eigen middelen gereserveerd.

Nieuwe (tijdelijke) huisvestingsvormen

Gemeenten geven aan dat het reguliere aanbod aan sociale huurwoningen bij de sterk toenemende aantallen asielzoekers in de nabije toekomst niet langer volstaat. De woningvoorraad zal dan ook op innovatieve wijze moeten worden vergroot. Ook willen gemeenten eerder zicht krijgen op de achtergrondkenmerken van deze nieuwe groep bewoners. Zodoende kan men al in de centrale opvang koppels of *matches* van personen maken indien meerdere volwassenen een woning gaan delen.

Momenteel worden lokale overheden geholpen door uiteenlopende landelijke initiatieven. Het gaat bijvoorbeeld om het vergroten van de mogelijkheden voor tijdelijke huur. Te denken valt aan het tijdelijk verhuren van te koop staande huurwoningen of aan de introductie van nieuwe vormen van tijdelijk huren. Ook worden initiatieven genomen om statushouders te stimuleren om met anderen een woning te delen. Daarnaast is er het gemeentelijk zelfzorgarrangement (GZZA), waarbij gemeenten voor een periode van maximaal zes maanden een tegemoetkoming krijgen bij het bieden van tijdelijk onderdak aan nog niet uitgeplaatsten.

Met deze en andere maatregelen wil de rijksoverheid de huidige voorrangspositie van statushouders in het kader van de Huisvestingswet laten vervallen.²⁶ Er komt namelijk veel meer aanbod van geschikte woonruimte voor deze groep. Veel van de benaderde gemeenten

kunnen zich hier – mede met het oog op toekomstig draagvlak onder de bevolking – in vinden. Verdringing door statushouders in de sociale huursector wordt als onwenselijk beschouwd. Overigens zijn veel gemeenten al bezig met dergelijke tijdelijke oplossingen (zie kader 3).

Wel wordt duidelijk dat het creëren van extra (tijdelijke) huisvesting geen eenvoudige opgave is. Gemeenten benadrukken dat het transformeren van kantoren of zorgcomplexen tot huisvesting zowel kostbaar als tijdsintensief is. Ook wordt duidelijk dat de integratie van de nieuwkomers beter verloopt indien:

- er voldoende spreiding is over diverse wijken (geen concentratie);
- er een ‘slimme’ mix plaatsvindt met andere groepen bewoners (geen aparte voorzieningen);
- er een intensieve begeleiding is (zeker bij onzelfstandige huisvesting, zoals kamerbewoning en woningdelen).

Kader 3: Voorbeelden van nieuwe huisvestingsvormen

- **Woningcorporatie De Key ontwikkelt 550 containerwoningen in Amsterdam, met gemengd gebruik door statushouders en studenten.**
- **In Nijmegen zijn geclusterde woningen ontwikkeld voor honderd alleenstaande mannelijke statushouders en twintig studenten in een voormalig studentencolplex.**
- **De gemeente Den Haag ontwikkelt een plan om het voormalige Ministerie van SZW te transformeren tot een locatie voor de opvang van statushouders. In het pand komen ook andere groepen te wonen en zal er tevens ruimte zijn voor startende ondernemers.**

Grootschalige locaties zonder (fysieke) inbedding in een wijk of buurt, die alleen bestemd zijn voor statushouders, worden door vrijwel alle benaderde respondenten afgewezen. Ook wordt aangegeven dat een sober regime van tijdelijke huisvesting kan leiden tot het buiten de maatschappij plaatsen van deze groep. In het bijzonder wordt langdurig sobere huisvesting van gezinnen afgeraden. Dergelijke voorzieningen moeten beslist tijdelijk zijn. Gemeenten kunnen zich echter voorstellen dat zij – gezien de grote opgave – enige concessies moeten doen aan voornoemde uitgangspunten van spreiding en kleinschaligheid.

26. Zie voor een compleet overzicht van maatregelen de brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 2 oktober 2015. Vreemdelingenbeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 19 637, nr. 2053; de brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 27 november 2015. Huisvesting van vergunninghouders. Tweede Kamer, kenmerk: 2015-0000708166.

3.2

ARBEIDSTOELEIDING EN MAATSCHAPPELIJKE PARTICIPATIE

Gemeenten onderkennen dat voor een snelle integratie het vinden van werk van groot belang is. Tegelijkertijd is er een breed gedragen besef dat een substantiële groep er (voorlopig) niet in zal slagen om (zonder ondersteuning) aan het werk te komen. Voor

deze statushouders is de afstand tot de Nederlandse arbeidsmarkt te groot. De huidige lokale beleidspraktijk laat echter zien dat er in de regel, enkele uitzonderingen daargelaten, geen apart beleid voor deze groep wordt gevoerd. Gemeenten volstaan in de praktijk met de inzet van reguliere instrumenten.

Statushouders worden vanwege hun onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal vaak als niet-bemiddelbaar voor de arbeidsmarkt geacht. Daarom laten gemeenten nieuwkomers veelal eerst inburgeren alvorens zij zich richten op integratie. Het gevolg van deze ‘stapeling’ is dat er veel tijd voorbijgaat voordat actieve ondersteuning richting de arbeidsmarkt in beeld komt. Bovendien maken activiteiten gericht op het vergroten van duurzame kansen op de arbeidsmarkt niet of nauwelijks deel uit van hun inburgering. Zo staan taaltrajecten vaak geheel los van het lokale arbeidsmarktbeleid.

Overigens stokt het integratieproces al voordat asielzoekers in de gemeenten kunnen worden gehuisvest. De procedure om een verblijfsstatus te krijgen duurt lang en bij toekenning van een status is snelle uitplaatsing allerminst gegarandeerd. Ook dit ervaren gemeenten als knelpunt. Daarnaast speelt mee dat statushouders verspreid over het hele land worden gehuisvest. Daarbij wordt weinig tot geen rekening gehouden met hun arbeidsmarktperspectieven. Er wordt bij de uitplaatsing, met andere woorden, geen rekening gehouden met het koppelen van vraag naar en aanbod van werk.

We kunnen binnen de huidige beleidspraktijk vijf factoren onderscheiden die een effectieve arbeidsmarktintegratie van statushouders belemmeren:

1. verloren tijd als gevolg van de lange asielprocedure en wachttijden voor uitplaatsing naar de gemeente (langdurige periode van gedwongen inactiviteit);
2. de volgtijdelijke inrichting van het gemeentelijke integratiebeleid (eerst inburgeren en dan integreren);
3. het ontbreken van een link tussen inburgering en integratie (er zijn nauwelijks duale trajecten van leren en werk);
4. onvoldoende massa in kleine en middelgrote gemeenten voor specifiek beleid gericht op statushouders;
5. een suboptimale afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt als gevolg van het spreidingsbeleid.

Alle gemeenten die in het kader van dit onderzoek benaderd zijn, vragen tevens aandacht voor het wegvallen van de gemeentelijke regie bij inburgering. Hierdoor vervalt niet alleen de mogelijkheid om gecombineerde instrumenten in te zetten, waarbij taal aan werk(ervaring) wordt gekoppeld, maar doet zich ook een aantal ongunstige neveneffecten voor:

- Veel statushouders beginnen laat met hun inburgering, omdat zij drie jaar de tijd hebben om aan de verplichtingen te voldoen.
- Statushouders kiezen niet altijd voor het beste of het meest effectieve taaltraject dat hun de meeste kansen biedt op verdere integratie.
- Incidenteel bestaan er wachtlijsten bij taalaanbieders waardoor het lang duurt voordat statushouders kunnen deelnemen.

Tot slot is aandacht nodig voor maatschappelijke begeleiding. Veel gemeenten ervaren dat de bestaande vergoeding per inburgeringsplichtige statushouder ontoereikend is om de begeleiding van vluchtelingen goed vorm te geven.

Verskillende integratieroutes

Diverse gemeenten ontplooiën nieuwe initiatieven om statushouders vroegtijdig te begeleiden naar een baan, bij voorkeur al tijdens de wachtperiode voor uitplaatsing naar de gemeente of zo snel mogelijk na vestiging in de gemeente. Ook voor statushouders bij wie een directe *matching* met een baan niet voor de hand ligt, zijn andere routes mogelijk om hun kansen op de arbeidsmarkt te versterken. Er zijn verschillende groepen te onderscheiden, waarvoor uiteenlopende integratieroutes naar de arbeidsmarkt van toepassing zijn. Daarbij merken we op dat voor een deel van de vluchtelingen deelname aan de Nederlandse arbeidsmarkt niet in het verschiet zal liggen vanwege een te grote afstand tot de Nederlandse arbeidsmarkt en bijkomende sociaal-medische problematiek. Ook voor deze groep geldt dat een vooruitzicht op maatschappelijke participatie belangrijk is om sociale uitsluiting te voorkomen. In het vervolg schetsen we vier routes.

Route 1: directe arbeidsbemiddeling

Er is een (kleine) groep statushouders die gezien haar kwalificaties, werkervaring en beheersing van het Engels direct kan instromen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Toch lukt het deze nieuwkomers lang niet altijd om snel de weg naar werk te vinden. Gemeenten wijzen erop dat er winst geboekt kan worden in de informatieoverdracht vanuit de centrale opvang aan gemeenten. Het systematisch optekenen en vroegtijdig overdragen van gegevens over de opleidingsachtergrond en werkervaring kan ertoe leiden dat gemeenten eerder met werkgevers uit de regio in contact kunnen treden over het mogelijk plaatsen van statushouders (zie kader 4). Goede screening van kandidaten, maar ook van beschikbare vacatures, is een belangrijke voorwaarde om tot een succesvolle *match* te komen.²⁷ Daarbij

kan het om banen gaan, maar ook om werkstages. Zo gaat in Amsterdam een kleinschalige *pilot* van start met statushouders die aan deze gemeente gekoppeld zijn, maar nog in de centrale opvang verblijven. De *pilot* is erop gericht om de statushouders te *matchen* met werkgevers in de regio en richt zich specifiek op moeilijk vervulbare of onvervulbare vacatures.

Kader 4: Het matchen van statushouders en werkgevers

In Eindhoven hebben gemeente, COA, Vluchtelingenwerk en UWV het initiatief genomen om in de centrale opvang gerichte informatie te verzamelen over de opleiding, de werkervaring en de talenten van de statushouder. Bij interessante profielen wordt er getracht om de statushouder zo snel mogelijk in contact te brengen met geïnteresseerde bedrijven. Zo nodig wordt de procedure gestart om diploma's te verifiëren. Er hebben zich inmiddels al vrij veel geïnteresseerde bedrijven gemeld. Zij hebben zich bereid verklaard statushouders werk te bieden. Het gaat overigens niet altijd om betaalde banen, maar ook om werkervaringsplaatsen en stages.

Route 2: ondersteuning bij hoger en middelbaar beroepsonderwijs

Er is een groep statushouders bij wie een gerichte investering in een Nederlandse (hogere of middelbare beroeps)opleiding het perspectief op duurzame intrede op de Nederlandse arbeidsmarkt aanzienlijk vergroot. Daarvoor is een goede begeleiding bij de studiekeuze en tijdens de studie van vitaal belang. Daarnaast geldt uiteraard dat er aandacht nodig is voor taalbeheersing, zodat taal geen struikelblok wordt voor het volgen van een opleiding. Er zijn verschillende initiatieven op dit vlak:

- De Stichting voor Vluchtelingenstudenten UAF biedt al sinds vele jaren ondersteuning aan hoger opgeleide vluchtelingstudenten: in de vorm van taal- en schakeltrajecten, financiële steun en begeleiding tijdens de studie en bij de overstap naar de arbeidsmarkt.
- Vanuit het hbo/wo bestaan er initiatieven gericht op het verbeteren van de aansluiting van de opleiding bij de achtergrond van vluchtelingenstudenten, bijvoorbeeld door de vorming van een voorbereidend jaar in het hbo/wo voor anderstaligen en het opzetten van buddytrajecten.
- Voor het mbo wordt onder meer ingezet op combinatietrajecten, waarbij taaltraining wordt gekoppeld aan een beroepsopleiding. De MBO Raad verzamelt en verspreidt goede voorbeelden.

27. Zie in dit verband ook het advies Verloren Tijd van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. Den Haag, maart 2013.

Een van de aandachtspunten is het oplossen van de knelpunten rondom diplomawaardering. In de praktijk is de status van het advies van EP-Nuffic niet altijd duidelijk, waardoor adviezen vaak niet worden opgevolgd en vluchtelingen op een lager niveau moeten instromen.

De financiering van een opleiding kan ook een belemmering vormen. Statushouders die willen studeren, kunnen tot hun dertigste een beroep doen op studiefinanciering. Oudere vluchtelingen die willen studeren, zijn echter vaak afhankelijk van de mogelijkheden die de gemeente biedt om te studeren met behoud van uitkering. In de praktijk blijkt dat gemeenten heel verschillend omgaan met het aanbieden van deze mogelijkheid. Gemeenten kunnen echter nadrukkelijk voor deze mogelijkheid kiezen (zie kader 5).

Kader 5: Specifiek beleidskader voor statushouders

Amsterdam heeft al een aantal jaren een specifiek vluchtelingenbeleid. Alle nieuwe statushouders volgen gedurende drie maanden een taal- en oriëntatietraject (Taal en Oriëntatie voor Vluchtelingen, kortweg: TOV). Daarnaast bestaat er voor hoger opgeleiden de mogelijkheid om een opleiding te volgen via het UAF. De gemeente financiert de begeleiding door het UAF en biedt daarnaast de mogelijkheid om met behoud van uitkering te studeren indien er geen recht op studiefinanciering is. Amsterdam is ook van plan om voor het mbo op 1/2-niveau een gecombineerd traject van inburgering en beroepsopleiding op te zetten. Het gaat om het inzetten van een doorlopende leerlijn, direct na vestiging in de gemeente, gekoppeld aan het TOV-traject. Na drie jaar sluit de vluchteling zijn inburgering en beroepsopleiding af. Er wordt alleen opgeleid in arbeidsmarktrelevante beroepen. Dit initiatief is gericht op een grote groep nieuwe statushouders.

Route 3: arbeidsmarktactivering

Er is een grote groep statushouders met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Voor hen behoort directe matching naar werk om uiteenlopende redenen niet tot de mogelijkheden. Voor deze nieuwkomers zijn verschillende activerings- en toeleidingsactiviteiten nodig om betaald werk in zicht te krijgen. Voor sommige vluchtelingen is in dat kader ook aandacht voor hun sociaal-psychische problematiek noodzakelijk omdat die de weg naar werk belemmert.

Er bestaan voor gemeenten verschillende mogelijkheden om de arbeidstoeleiding van deze groep te verbeteren:

- Gemeenten krijgen een regierol bij de inburgering in de vorm van advisering over trajecten en monitoring van voortgang, zodat inburgering beter verbonden kan worden met activering en arbeidstoeleiding.
- Gemeenten experimenteren met de inzet van duale trajecten, waarbij de vluchteling

- zelf het taaldeel van een traject financiert vanuit het sociale leenstelsel van inburgering.
- Gemeenten werken met gespecialiseerde klantmanagers met een kleinere caseload die een intermediaire rol tussen de statushouder en welwillende werkgevers kunnen vervullen.
 - Gemeenten begeleiden statushouders op de werkvloer, bijvoorbeeld in de vorm van een job coach die kan helpen bij bepaalde problemen of spanningen.
 - Gemeenten werken regionaal samen, eventueel ook met specialistische organisaties zoals Vluchtelingenwerk.

Sommige gemeenten zetten nu reeds extra middelen in voor asielzoekers met een verblijfsstatus. Voorbeelden zijn te vinden in Amsterdam met het taal- en oriëntatieprogramma voor alle nieuwe statushouders (zie kader 5) en de gemeente Amersfoort (kader 6). Met de inzet van deze extra middelen hoopt men de integratie van statushouders te bespoedigen en daarmee het risico op bijstandsafhankelijkheid te verkleinen.

Kader 6: Inburgering en trajectbegeleiding in één hand

De gemeente Amersfoort heeft zowel de maatschappelijke begeleiding als de inburgering en trajectbegeleiding belegd bij NVA (Nederlands spreken Voor Anderstaligen), een regionaal centrum voor duurzame inburgering. Dit betekent dat het onderdeel arbeidsintegratie van de gemeente voor de groep van statushouders aan NVA is uitbesteed. Er zijn zeven professionele trajectbegeleiders bij NVA in dienst. De begeleiding door NVA vindt plaats naast de inburgering (activiteiten worden tegelijkertijd aangeboden, maar zijn afgestemd op het taalonderwijs). Werkervaring opdoen tijdens het inburgeringstraject is daarmee goed mogelijk. NVA organiseert jaarlijks ongeveer honderd trajecten.

Route 4: maatschappelijke participatie

Niet alle statushouders zullen uiteindelijk een plek op de arbeidsmarkt verwerven. Een deel van deze groep zal hierin niet slagen, een ander deel richt zich om uiteenlopende redenen niet op betaald werk. Veel gemeenten maken zich juist om deze groep grote zorgen. De kans op een gebrekkige integratie is bij het ontbreken van een betaalde baan namelijk groot. Deze statushouders zijn in belangrijke mate aangewezen op het lokale sociaal beleid. Daarnaast zijn er middelen in het kader van de wettelijke taak voor maatschappelijke begeleiding. De uitvoering hiervan is veelal belegd bij lokale Vluchtelingenwerkorganisaties.

Gemeenten geven in meerderheid aan dat zij onvoldoende middelen hebben om de integratie van deze groep asielzoekers voldoende vooruit te helpen. Respondenten benadrukken tevens dat men deze statushouders niet goed in het vizier heeft. Deze groep wordt overwegend bereikt met algemene maatregelen. Verschillende respondenten vragen

zich echter af of dergelijke maatregelen specifiek genoeg zijn om een antwoord op de noden van deze groep te kunnen bieden. Weliswaar bestaan er extra middelen in het kader van de maatschappelijke begeleiding, maar deze worden als ontoereikend beschouwd. Veel gemeenten vullen dit budget dan ook met eigen middelen aan. In het recente bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten van 27 november 2015 over de verhoogde asielinstroom is de bijdrage per statushouder verhoogd van € 1.000 naar € 2.370 voor de jaren 2016 en 2017. Het gaat om een eenmalige vergoeding aan gemeenten.²⁸

De recent aangekondigde plannen van het kabinet komen dus deels tegemoet aan voornoemde problematiek.²⁹ Het kabinet zal extra investeren in de maatschappelijke begeleiding, waarmee ook een extra impuls aan de integratie van statushouders wordt gegeven. Bovendien is het kabinet voornemens het participatieverklaringstraject breed in te voeren. Dit traject zal deel gaan uitmaken van de verplichte inburgering. Hiermee krijgen gemeenten er een nieuwe uitvoeringstaak bij.

De evaluatie van de pilot participatieverklaring heeft uitgewezen dat gemeenten door middel van dit beleid in staat zijn de integratie van statushouders op verschillende manieren te versterken. Dat gebeurt onder andere door hen actief in contact te brengen met zowel lokale maatschappelijke organisaties zoals welzijnsinstellingen en vrijwilligersorganisaties als met relevante taalaanbieders (Witkamp et al. 2015). Voorwaarde is wel dat gemeenten lokale en op participatie gerichte initiatieven toevoegen aan de landelijk verplichte onderdelen van deze participatieverklaring. Het gaat daarbij in het bijzonder om het ondertekenen van de verklaring en het aanbieden van een cursus over normen en waarden.

3.3 OPENBARE ORDE EN HET CREËREN VAN MAATSCHAPPELIJK DRAAGVLAK

die slechts (zeer) beperkt in aantal voorkomen. Dat is in het licht van de eerdere analyse begrijpelijk (zie paragraaf 2.2): de aantallen statushouders zijn op het totaal aantal burgers

Het vraagstuk van criminaliteit is niet of nauwelijks aan de orde gekomen tijdens de gesprekken op lokaal niveau. Het probleem van overlast door statushouders wordt door geen van de benaderde gemeenten als structureel en onbeheersbaar aangemerkt.

Respondenten spreken van incidenten

28. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/11/27/kamerbrief-over-bestuursakkoord-verhoogde-asielinstroom>.

29. Brief van 27 november 2015 van de minister van SZW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Integratie en participatie van vergunninghouders. Kenmerk: 2015-0000298184.

in gemeenten nog beperkt. Daarnaast wordt gewezen op het feit dat statushouders, in tegenstelling tot de meeste andere niet-westerse migranten, niet of nauwelijks ruimtelijk geconcentreerd wonen.

Gemeenten vragen vooral aandacht voor het creëren van maatschappelijk draagvlak voor het huisvesten van statushouders. Duidelijk is dat men zich zeer bewust is van mogelijke onrust onder bewoners in buurten waar sprake is van snel groeiende aantallen asielmigranten. In bepaalde gemeenten heeft vooral de eerste opvang van asielmigranten voor de nodige onrust gezorgd.

Dit speelde bijvoorbeeld in Rotterdam, waar de komst van een grote groep asielmigranten in tijdelijke opvang de gemoederen behoorlijk bezig heeft gehouden. De gemeente benadrukt dat hier een aantal factoren aan ten grondslag ligt: het grote aantal personen, de ruimtelijke concentratie en de snelheid waarmee deze noodopvang werd georganiseerd. Ten aanzien van de kleinschalige en meer verspreide huisvesting van statushouders heeft de Maasstad geen noemenswaardige problemen ondervonden.

4 GEEN TIJD VERLIEZEN: AANBEVELINGEN VOOR HET BESPOEDIGEN VAN DE INTEGRATIE VAN STATUSHOUDERS

Nederland staat voor de uitdaging om de groeiende groep statushouders zo snel mogelijk te geleiden naar een plaats in de samenleving. De analyse van het recente verleden geeft daarvoor twee belangrijke redenen: (1) de gebrekkige participatie van statushouders op de arbeidsmarkt; en

(2) het feit dat velen van hen voor langere tijd in Nederland zullen verblijven.³⁰ De analyse van het recente verleden wijst ook uit dat vooral in de eerste periode van het verblijf in Nederland de arbeidsparticipatie heel laag is. Hier valt winst te boeken.

De minister van SZW heeft eind november een brief naar de Tweede Kamer gestuurd waarin voorstellen worden gedaan die moeten bijdragen aan een snelle integratie en actieve participatie van asielzoekers.³¹ De aanbevelingen in deze policy brief liggen in dezelfde lijn. Gepleit wordt voor een grotere rol voor de gemeenten, het versterken van de bestaande uitvoering en het treffen van extra maatregelen.

Hierna schetsen we diverse maatregelen, die deels al in de praktijk worden gebracht. Het gaat vooral om huisvesting en de toeleiding tot arbeid. Voor de bestrijding van criminaliteit onder statushouders is geen nieuwe aanpak nodig. Men dient er – gezien het relatief grote

aandeel van jonge mannen onder hen – rekening mee te houden dat de criminaliteit onder statushouders hoger is dan onder de doorsnee-inwoners van Nederland. Het is echter niet nodig om in te zetten op een specifieke aanpak van de criminaliteit onder statushouders. Het gangbare politiebeleid volstaat.

Rol van gemeenten: meer regie

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 (Scholten 2015). 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 meer effectieve en efficiënte 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. Uit de evaluatie van de pilot participatieverklaring blijkt dat deelnemende gemeenten dit beleid kunnen gebruiken om de integratie van statushouders te versterken (Witkamp et al. 2015). 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 meer actieve rol vervullen als het gaat om de arbeidstoeleiding van groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

-
30. Landen als Duitsland (Thränhardt 2015), Zweden (Bevelander en Pendakur 2014) en Engeland (Phillimore 2011; Bakker 2015) worstelen ook met de integratie van asielmigranten op de arbeids- en huisvestingsmarkt.
 31. Brief van 27 november 2015 van de minister van SZW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Integratie en participatie van vergunninghouders. Kenmerk: 2015-0000298184. Zie ook de brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 27 november 2015. Huisvesting van vergunninghouders. Tweede Kamer, kenmerk: 2015-0000708166.

Een meer actieve 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 meest indringend tot uiting komen. Een grotere regierol 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. Daarnaast spelen ook andere partijen een rol, zoals de rijksoverheid, werkgevers, onderwijsinstellingen, corporaties, maatschappelijke organisaties (waaronder VluchtelingenWerk), het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), organisaties van vluchtelingen en vrijwilligers.

Geen tijd verliezen (1): benut de periode in de opvangcentra

In de periode van afwachting van de beslissing of een asielzoeker in aanmerking komt voor een vergunning kunnen reeds activiteiten worden ondernomen die gunstig zijn voor de participatie (ACVZ 2013). Nu al kunnen volwassen asielzoekers in afwachting van hun verblijfsvergunning met de hulp van vrijwilligers een begin maken met het leren van de Nederlandse taal. Op dit moment, eind 2015, bezien beleidsmakers of de mogelijkheden om tijdens de procedure Nederlands te leren, kunnen worden verruimd. Gezien het belang van de Nederlandse taal voor opleiding en werk is dit een belangrijk streven. Bij een groot deel van de huidige asielzoekers wordt het asielverzoek ingewilligd, wat een vroege investering in het leren van de Nederlandse taal rechtvaardigt. Er is een groot aantal vrijwilligers beschikbaar om statushouders te helpen. Zij kunnen goede diensten bewijzen door asielzoekers gedurende de asielprocedure de eerste beginselen van de Nederlandse taal bij te brengen.³²

Verder valt het te overwegen om de voorwaarden om te mogen werken voor vluchtelingen zonder status aan te passen en gemeenten daarbij meer mogelijkheden of experimenteerruimte te geven (Gemeente Amsterdam 2015: 3). Het gaat zowel om het verkorten van de periode van 6 maanden voor de tewerkstellingsvergunning als om het verruimen van het maximaal aantal van 24 weken dat een vluchteling zonder status mag werken.

Tijdens de asielprocedure mogen asielzoekers wel vrijwilligerswerk doen. Organisaties die van hun diensten gebruik willen maken, kunnen bij het UWV een vrijwilligersverklaring aanvragen. Aan die mogelijkheid zou bredere bekendheid gegeven kunnen worden. Ook

32. Voor minderjarige asielzoekers geldt dat zij 3 maanden na toekenning van de asielaanvraag toegang hebben tot onderwijs, tot het moment dat tegen hen of hun ouders een verwijderingsmaatregel wordt getroffen. Zij dienen onder vergelijkbare omstandigheden onderwijs te krijgen als kinderen van lidstaten (ACVZ 2013).

zou effectiever gebruik kunnen worden gemaakt van de periode dat statushouders, dus asielzoekers mét verblijfspapieren, nog in de centrale opvang moeten verblijven. Vroege signalering van opleiding, mentale gezondheid, arbeidservaring en verwachte route van participatie (zie paragraaf 3.2) kan bevorderlijk zijn voor een snelle integratie.

Geen tijd verliezen (2): bespoedig het huisvestingsproces van statushouders

Integratie begint met huisvesting. 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. De ervaringen die opgedaan zijn bij het bouwen van woningen voor tijdelijke arbeidsmigranten zijn daarvoor bruikbaar.

Voor een goede integratie in de buurt zijn beginselen van kleinschaligheid, spreiding en een goede mix van bewoners van belang.³³ Betrek ook de bewoners bij de planvorming door hen vroegtijdig te informeren en een rol te geven bij de plannen van gemeenten met de buurt. Voorkom daarnaast verdringing van bewoners door statushouders in de sociale huursector. Dat is van betekenis voor het maatschappelijk draagvlak, zeker bij toenemende aantallen statushouders in de nabije toekomst.

Geen tijd verliezen (3): kies een parallelle aanpak

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 aanpak. De gemeente Amersfoort combineert inburgering en toeleiding naar werk (zie kader 6). De gemeente Amsterdam maakt het mogelijk om tegelijkertijd te studeren en in te burgeren. Het mes snijdt hier aan twee kanten: de taal wordt sneller geleerd en het integratieproces wordt versneld.

Geen tijd verliezen (4): screen regelmatig de bijstandsdata

Alles moet erop gericht zijn om te voorkomen dat het aantal statushouders in de bijstand te hoog oploopt. Gezien de grote afstand tot de arbeidsmarkt van een deel van de statushouders zal instroom in de bijstand niettemin aanzienlijk zijn. Statushouders hebben recht op een bijstandsuitkering. Zij hebben dezelfde rechten en plichten als autochtone

33. Recentelijk heeft Genderhof in Eindhoven de inspiratieprijsvraag Flexwonen 2015 uit handen van minister Blok mogen ontvangen. Genderhof is een complex waar meerdere doelgroepen (ouderen, EU-arbeidsmigranten, statushouders en studenten) samenleven.

Nederlanders. Dit betreft dus ook de toetsen en plichten vanuit de Participatiewet zoals de sollicitatie- en scholingsplicht en de vermogens- en partnertoets. Vanwege de bijstandsafhankelijkheid van veel statushouders valt het te overwegen om binnen het cliëntenbestand van de bijstand periodiek vast te stellen in hoeverre statushouders uitstromen naar werk en of hier verschillen bestaan met andere migrantengroepen en autochtone Nederlanders. Achterblijvende uitstroom zou aanleiding kunnen zijn voor het ontwikkelen van een op statushouders gerichte aanpak.

Geen tijd verliezen (5): stimuleer het behalen van een Nederlands diploma

De diplomawaardering verloopt niet zonder problemen. Adviezen worden niet altijd door onderwijsinstellingen overgenomen en vaak moeten statushouders op een lager niveau instromen. Een snelle procedure van diplomawaardering is daarom een eerste stap. Daarnaast zijn er binnen onderwijsinstellingen initiatieven om de aansluiting tussen het onderwijs en de achtergrond van statushouders 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. Sommige gemeenten maken het mogelijk om met behoud van uitkering te studeren indien er geen recht op studiefinanciering is. Dit biedt statushouders die ouder zijn dan 30 jaar de mogelijkheid om met financiële ondersteuning een studie te volgen. De activiteiten die de gemeente Amsterdam op dit terrein heeft ontplooid (zie kader 5) kunnen tot voorbeeld strekken voor andere gemeenten.

Geen tijd verliezen (6): houd rekening met beschikbaarheid van werk

Het huidige spreidingsbeleid voor statushouders leidt tot een suboptimale afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.³⁴ Statushouders worden in principe over Nederland gespreid zonder rekening te houden met de mate waarin er voor hen lokaal wel of geen werk beschikbaar is. Het is het overwegen waard om een betere koppeling tot stand te brengen tussen statushouders en regionale arbeidsmarkten (zie kader 4 over Eindhoven). Bevelander en Lundh (2007) hebben voor Zweden laten zien dat asielmigranten een grotere kans op betaalde arbeid hebben indien zij terechtkomen in gebieden met een lage werkloosheid en met een relatief sterke vraag naar laaggeschoolde arbeid.

Geen tijd verliezen (7): breng relevante partijen bij elkaar

De opgave van deze tijd is om functionele netwerken te ontwikkelen waarin expertise wordt gebundeld om statushouders op een efficiënte manier aan het werk te helpen of

34. Zie ook het pleidooi van Hans Sondaal (waarnemend voorzitter van de ACVZ) in het Financieel Dagblad van 14 september 2015: <http://fd.nl/opinie/1118397/geef-vreemdeling-een-woning-in-een-regio-waar-werk-is>.

toe te rusten voor de arbeidsmarkt. De te ontwikkelen beleidsmaatregelen moeten vallen binnen de kaders van het algemeen beleid. Geen doelgroepenbeleid, maar *targeting within universalism*. De situatie in Eindhoven (zie kader 4), waar de gemeente, het COA, Vluchtelingenwerk en het UWV de handen ineen hebben geslagen, is een goed voorbeeld van wat we hier voor ogen hebben. Langs die weg kunnen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beter bij elkaar worden gebracht. Dit is voor statushouders relatief lastig vanwege hun grotere afstand tot de arbeidsmarkt, het ontbreken van functionele netwerken en de 'koudwatervrees' van werkgevers. Projecten waar job- en headhunting samenkomen zijn daarom kansrijk: werkgevers die vacatures aanbrenge, een UWV of een uitzendbureau dat kandidaten aandraagt en een partij die faciliteert. De gemeente zou die laatste rol goed kunnen vervullen.

Personen afkomstig uit de eigen groep statushouders en (opkomende) vluchtelingenorganisaties kunnen een bijdrage leveren aan de implementatie van het integratiebeleid en ook aan het creëren van draagvlak onder de lokale bevolking. Dat vergt waarschijnlijk wel enige investering: zij hebben enige financiële ondersteuning nodig om in staat te zijn een rol te spelen in de succesvolle integratie van de groep. In Rotterdam (zie kader 2) worden vluchtelingen ingezet als 'maatje' voor andere vluchtelingen in het inburgeringstraject.

Bij de opvang van asielmigranten speelt daarnaast de *samenleving* – bijvoorbeeld kerken en maatschappelijke organisaties – een belangrijke rol. Deze organisaties kunnen van betekenis zijn bij inspanningen op het terrein van de integratie, bijvoorbeeld bij het ondersteunen van de inburgering. In den lande zijn diverse vrijwilligersprojecten gestart om statushouders Nederlands te leren. Ook is het denkbaar om werkgeversnetwerken (denk aan de Kamer van Koophandel en regionale verenigingen en lokale kringen van VNO-NCW) en de uitzendbranche te betrekken bij arbeidsmarktprojecten. Kortom, bij de vorming van slagvaardige en praktische netwerken kunnen uiteenlopende partijen een rol hebben.

Al deze aanbevelingen kunnen niet morgen worden uitgevoerd. Toch is er geen tijd te verliezen. Veel burgers hebben zorgen over de grote instroom van asielzoekers. En veel burgers zijn bereid om de integratie van statushouders te bespoedigen. Het is van belang om die positieve opstelling optimaal te benutten. Want het maatschappelijk draagvlak voor het asielbeleid zal sterk afhankelijk zijn van de mate waarin statushouders voor zichzelf kunnen zorgen en een bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse samenleving.

LITERATUURLIJST

- ACVZ (2007)** *Secuur en snel. Voorstel voor een nieuwe asielprocedure*, Den Haag: ACVZ.
- ACVZ (2013)** *Verloren tijd. Advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen*, Den Haag: ACVZ.
- Althoff, M. en W.J.M. de Haan, m.m.v. S. Miedema (2006)** *Criminaliteitspatronen en criminele carrières van asielzoekers*, Den Haag: Elsevier.
- Andriessen, I., E. Nievers, L. Faulk en J. Dagevos (2010)** *Liever Mark dan Mohammed? Onderzoek naar arbeidsmarktdiscriminatie van niet-westerse migranten via praktijktests*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Andriessen, I., en J. Dagevos (2014)** 'Disadvantages in the labour market of ethnic minority men and women,' blz. 63-76 in T. Lowell (red.) *Racism: Global perspectives, coping strategies and social implications*, Hauppauge (NY): Nova Science Publishers.
- Bakker, L., J. Dagevos en G. Engbersen (2013)** 'The Importance of Resources and Security in Socio-Economic Integration of Refugees', *Journal of International Migration and Integration* 15, 3: 431-448.
- Bakker, L., G. Engbersen en J. Dagevos (2014)** 'In Exile and in Touch: Economic and Socio-Cultural Transnational Activities of Refugees in a Comparative Perspective', *Comparative Migration Studies* 2, 3: 261-282.
- Bakker, L. (2016, te verschijnen)** *Seeking sanctuary in the Netherlands: Opportunities and obstacles to refugee integration*, Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Bevelander, P. (2009)** 'In the Picture: Resettled Refugees in Sweden', in P. Bevelander, M. Hagström and S Rönngqvist (red.) *Resettled and Included? The Employment Integration of Resettled Refugees in Sweden*, Malmö: University of Malmö.
- Bevelander, Pieter en Christer Lundh (2007)** 'Employment Integration of Refugees: The Influence of Local Factors on Refugee Job Opportunities in Sweden', *IZA Discussion Paper* 2551: 2-43.
- Bevelander, P. en R. Pendakur (2014)** 'The labour market integration of refugees and family reunion immigrants: A comparison of outcomes in Canada and Sweden', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 40, 5: 689-709.
- Black, R., K. Koser, K. Munk, G. Atfield, L. D'Onofrio, en R. Tiemoko (2004)** *Understanding voluntary return*. Londen: Home Office Online Report 50/04.
- Blom, M. en R. Jennissen (2014)** 'The involvement of different ethnic groups in various types of crime in the Netherlands', *European Journal of Criminal Policy Research* 20, 1: 51-72.
- Boom, J. de, G. Engbersen en A. Leerkes (2006)** *Asielmigratie en criminaliteit*, Den Haag: Elsevier.

- Boom, J. de, E. Snel en G. Engbersen (2010)** 'Asielmigratie, verblijfsstatussen en criminaliteit', *Tijdschrift voor Criminologie* 52, 2: 153-169.
- Borghans, L. en B. ter Weel (2003)** 'Criminaliteit en etniciteit', *Economisch Statistische Berichten* 88, 4419: 548-550.
- Casserino, J. (2004)** *Theorising Return Migration: A Revisited Conceptual Approach to Return Migrants*, EUI working papers, San Domenico di Fiesole, European University Institute.
- CBS (2015)** 'CBS: Zeven van de tien Somaliërs in de bijstand', 30 juni <http://www.cbs.nl/nl-nl/menu/themas/dossiers/allochtonen/publicaties/artikelen/archief/2015/zeven-van-de-tien-somaliers-in-de-bijstand.htm>.
- Croes, M. en R. Jennissen (te verschijnen)** 'Extra werk aan de winkel! De Nederlandse politie en de toenemende asielinstroom', *Tijdschrift voor de Politie*.
- Dagevos, J. (2011)** 'Positie op de arbeidsmarkt', blz. 108-125 in E. Dourleijn en J. Dagevos (red.) *Vluchtelingengroepen in Nederland: Over de integratie van Afghaanse, Iraanse, Iraakse en Somalische migranten*, Den Haag: SCP.
- DNB (2015)** *Economische ontwikkelingen en vooruitzichten*. December 2015, nummer 10. Amsterdam: de Nederlandsche Bank NV.
- Dourleijn, E. en J. Dagevos (2011)** *Vluchtelingengroepen in Nederland: Over de integratie van Afghaanse, Iraanse, Iraakse en Somalische migranten*, Den Haag: SCP.
- Duin, C. van, L. Stoeldraijer en J. Ooijevaar (2015)** *Bevolkingstrends april 2015, Bevolkingsprognose 2014-2060: veronderstellingen migratie*, Den Haag: CBS.
- Engbersen, G., A. Leerkes en E. Snel (2014)** 'Ethnicity, migration and crime in the Netherlands', blz. 766-790 in S. M. Bucerius en M. Tonry (eds.) *Oxford Handbook on Ethnicity, Crime, and Immigration*, Oxford: Oxford University Press.
- Gemeente Amsterdam (2015)** Actieplan ondernemerschap en werk: Kansen voor en door vluchtelingen, Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Gould, E.D., B.A. Weinberg en D.B. Mustard (2002)** 'Crime rates and local labor market opportunities in the United States', *Review of Economics and Statistics* 84, 1: 45-61.
- Graaf-Zijl, M. de, A. van der Horst en D. van Vuren (2015)** *Langdurige werkloosheid. Afwachten én hervormen*. CPB Policy Brief 2105/11.
- Haas H. de, en T. Fokkema (2011)** 'The effects of integration and transnational ties on international return migration intentions', *Demographic Research* 25, 24: 755-782.
- Hartog, J en A. Zorlu (2009)** 'How Important is Homeland Education for Refugees' Economic Position in the Netherlands?', *Journal of Population Economics* 22: 219-46.
- Hessels, T. (2005)** 'Voormalig Joegoslaven in Nederland', *Bevolkingstrends* 53, 1: 98-103.

- Hirschi, T. en M. Gottfredson (1983)** 'Age and the explanation of crime', *American Journal of Sociology* 89, 3: 552-584.
- Hüttli, P. en A. Leandro (2015)** 'How will refugees affect European economies?' *Bruegel Blog Post* <http://bruegel.org/2015/10/how-will-refugees-affect-european-economies/>
- Jennissen, R. en K. Oudhof (2008)** 'De arbeidsmarktpositie van niet-westerse immigratiecohorten in de eerste jaren van verblijf in Nederland', *Migrantenstudies* 24, 4: 273-287.
- Jennissen, R., M. Blom en A. Oosterwaal (2009)** 'Geregistreerde criminaliteit als indicator van de integratie van niet-westerse allochtonen', *Mens & Maatschappij* 84, 2: 207-233.
- Jennissen, R. en L. van Wissen (2015)** 'The distribution of asylum seekers over Northern and Western European countries, 1985-2005', *Genus: Journal of Population Sciences* 71, 2: 109-132.
- Kanas, A. en F. van Tubergen (2009)** 'The Impact of Origin and Host County Schooling on the Economic Performance of Immigrants', *Social Forces* 88, 2: 893-915.
- Klaver, J. en I. van der Welle (2009)** *IntegratieBarometer 2009: Een onderzoek naar de integratie van vluchtelingen in Nederland*, Amsterdam: Vluchtelingenwerk.
- Klinthäll, M. (2007)** 'Refugee return migration: return migration from Sweden to Chile, Iran and Poland 1973-1996', *Journal of Refugee Studies* 20, 4: 579-598.
- Laban, C.J., I.H. Komproe, H.B. Gernaat en J.T. de Jong (2008)** The impact of a long asylum procedure on quality of life, disability and physical health in Iraqi asylum seekers in the Netherlands, *Social Psychiatry and psychiatric epidemiology* 43, 7: 507-515.
- Leerkes, A., E. Boersema, M. Galloway en M. van Londen (2014)** *Afgewezen en uit Nederland vertrokken? Een onderzoek naar de achtergronden van variatie in zelfstandige terugkeer onder uitgeprocedeerde asielzoekers*, Den Haag: WODC.
- Lochner, L. en E. Moretti (2004)** 'The effect of education on crime: Evidence from prison inmates, arrests, and self-reports', *American Economic Review* 94, 1: 155-189.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015a)** *Kamerbrief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst, Vreemdelingenbeleid, Kamerstukken (2015-2016)*, 19637, nr. 2053, 2 oktober.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015b)** *Kamerbrief Aanbieding bestuursakkoord verhoogde asielinstroom*, 27 november.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015c)** *Kamerbrief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst Huisvesting van vergunninghouders*, 27 november.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2015)** *Kamerbrief Integratie en participatie van vergunninghouders*, 27 november.
- Phillimore, J. (2011)** 'Refugees, Acculturation Strategies, Stress and Integration', *Journal of Social Policy* 40, 3: 575-593.

- Regioplan (2015)** *De integratie van statushouders op lokaal niveau belemmeringen en oplossingen*, Amsterdam: Regioplan.
- Scholten, P. (2015)** 'De integratie van vluchtelingen wordt enorme lokale uitdaging', *Binnenlands Bestuur* 36, 41.
- Sociaal-Economische Raad (2014)** *Arbeidsmigratie*. Advies 14/09. Den Haag 2014.
- Soede, A. en C. Vrooman (2010)** 'Armoede volgens de budgetbenadering', blz 43-66 in SCP en CBS (red.) *Armoedesignalement 2010*, Den Haag: SCP.
- Sondaal, H. (2015)** 'Geef vreemdeling een woning in een regio waar werk is', *Het Financieele Dagblad*, 14 september.
- Sprangers, A., H. Nicolaas en J. Korpel (2009)** 'Toename asielverzoeken in Nederland sterker dan in EU', *Bevolkingstrends* 57, 2: 22-25.
- Thränhardt, D. (2015)** *Die Arbeitsintegration von Flüchtlingen in Deutschland: Humanität, Effektivität, Selbstbestimmung*, Berlin: Bertelsmann Stiftung.
- UNHCR (1997)** *The State of the World's Refugees 1997-98: A Humanitarian Agenda*, Oxford: Oxford University Press.
- UNHCR (2013)** *UNHCR Global trends 2013: War's human cost*, Genève: UNHCR.
- UNHCR (2015)** *Syria regional refugee response*, Genève: UNHCR.
- Vogels, R. (2011)** 'Onderwijspositie', blz. 81-107 in E. Dourleijn en J. Dagevos (red.) *Vluchtelingengroepen in Nederland: Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten*, Den Haag: SCP.
- Vroome, T. de, en F. van Tubergen (2010)** 'The Employment Experience of Refugees in the Netherlands', *International Migration Review* 44, 2: 376-403.
- Vroome, T. de, M. Coenders, F. van Tubergen en M. Verkuyten (2012)** 'Economic Participation and National Self-Identification of Refugees in the Netherlands', *International Migration Review* 45, 3: 615-638.
- Vroome, T. de en F. van Tubergen (2014)** 'Settlement Intentions of Recently Arrived Immigrants and Refugees in the Netherlands', *Journal of Immigrant and Refugee Studies* 12, 1: 47-66.
- Wijkhuijs, V., M. Kromhout, R. Jennissen en H. Wubs (2011)** 'Asielzoekers', blz. 177-250 in R.P.W. Jennissen (red.) *De Nederlandse migratiekaart: Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen*, Den Haag: BJu.
- Witkamp, B., M. Vanoni, A. Odé, F. Kriek en J. Klaver (2015)** *Evaluatie Pilot Participatieverklaring*, Regioplan, juli 2015.
- Zolberg, A.R., A. Suhrke en S. Aguayo (1989)** *Escape from violence: Conflict and the refugee crisis in the developing world*, Oxford: Oxford University Press.

BIJLAGE 1: BEGRIPSOMSCHRIJVINGEN

Asielzoeker

Persoon die een aanvraag om toelating als vluchteling heeft ingediend

Asielmigrant

Asielzoeker, statushouder of uitgenodigde vluchteling die is opgenomen in het gemeentelijk bevolkingsregister

Statushouder

Asielzoeker van wie het verzoek is ingewilligd en die een (legale) verblijfsstatus heeft gekregen

Vluchteling

Niet-Nederlander die naar Nederland is gekomen en van wie op grond van het Vluchtelingenverdrag van Genève van 1951 is vastgesteld dat hij of zij in het herkomstland gegronde vrees heeft voor vervolging, vanwege een godsdienstige of politieke overtuiging, nationaliteit, ras of het behoren tot een bepaalde sociale groep.

Niet-westerse migrant

Migrant met als herkomstgroepering een van de landen in Afrika, Latijns-Amerika en Azië (exclusief Indonesië en Japan) of Turkije.

Bron: CBS, <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/links/2012-bt-btmve-begrippenlijst-buitenlandse-migratie.htm>

BIJLAGE 2: AFKORTINGEN

ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
EP-Nuffic	Europees Platform - Netherlands universities foundation for international cooperation
EUR	Erasmus Universiteit Rotterdam
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens
GZZA	Gemeentelijk Zelfzorgarrangement
Halt	Het ALternatief
hbo	Hoger beroepsonderwijs
HKS	Herkenningssysteem
mbo	Middelbaar beroepsonderwijs
NVA	Nederlands Spreken voor Anderstaligen
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SER	Sociaal-Economische Raad
SSB	Stelsel van Sociaal-statistische Bestanden
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TOV	Taal en Oriëntatie voor Vluchtelingen
UAF	University Assistance Fund
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VNO-NCW	Verbond Nederlandse Ondernemingen – Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
Vw	Vreemdelingenwet
wo	Wetenschappelijk onderwijs
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid