

Faculteit der
Sociale
Wetenschappen

Landen in Nederland

De vluchtelingenstroom in integratieperspectief

Rotterdam, 11 februari 2016

Dr. Arjen Leerkes
Dr. Peter Scholten

In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Landen in Nederland. De vluchtelingenstroom in integratieperspectief

Inhoudsopgave

1 Inleiding	1
2. Achtergrond van vluchtelingen	3
<i>Omvang, prognose en demografische kenmerken</i>	3
<i>Sociaaleconomische achtergrond van Syriërs en Eritreeërs</i>	6
<i>Beeldvorming</i>	7
<i>Tussenbalans</i>	9
3. Integratie en Terugkeer	10
<i>Vertrek, vestiging en volgmigratie onder eerdere asielmigranten</i>	10
<i>Sociaaleconomische integratie van eerdere asielmigranten</i>	12
<i>Tussenbalans</i>	15
4. Integratiebeleid	18
<i>Algemene ontwikkelingen in het integratiebeleid</i>	18
<i>Tijdens de asielprocedure</i>	19
<i>Inburgering na statusverlening</i>	21
<i>Integratiebeleid (beleidsinstrumenten)</i>	22
<i>Integratiebeleid (beleidscoördinatie)</i>	25
<i>Integratiebeleid voor uitgeprocedeerde asielzoekers</i>	26
<i>Tussenbalans</i>	28
5 Conclusies	30
Literatuur	34

Over de auteurs

Dr. Arjen Leerkes is universitair hoofddocent sociologie aan de Erasmus Universiteit en onderzoeker bij het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC). Hij verrichtte diverse onderzoeksprojecten op het gebied van asielmigratie, illegale migratie, vrijwillige en gedwongen terugkeer, criminaliteit onder (asiel)migranten, de integratie van Midden- en Oost-Europeanen in Nederland, en praktijken en effecten van grenscontrole in de Verenigde Staten en Europa (VENI project). Hij is tevens betrokken bij het Masterprogramma Governance of Migration and Diversity, dat wordt aangeboden door de Erasmus Universiteit samen met de Universiteit Leiden en de TU Delft. Voor meer informatie en het downloaden van publicaties zie: www.arjenleerkes.nl.
Contact: leerkes@fsw.eur.nl.

Dr. Peter Scholten is universitair hoofddocent bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij verrichtte diverse onderzoeksprojecten en realiseerde verscheidene publicaties op het terrein van integratiebeleid, governance van migratie-gerelateerde diversiteit en over de relatie tussen onderzoek en beleid ten aanzien van migratie en diversiteit. Peter is directeur van IMISCOE (International Migration, Integration and Social Cohesion in Europe), het grootste netwerk van onderzoeksinstituten op het terrein van migratie en integratie in Europa, en editor in chief van het wetenschappelijke tijdschrift Comparative Migration Studies. Tevens is hij coordinator van het masterprogramma Governance of Migration and Diversity. Voor meer informatie: www.peterscholten.eu.
Contact: p.scholten@fsw.eur.nl

1 Inleiding

De huidige toename in het aantal vluchtelingen en asielzoekers wordt vooral belicht vanuit een perspectief van asiel- en migratiebeleid. De nadruk ligt op pogingen om toestroom te reguleren, op grensbewaking, opvang en een adequate asielprocedure. In dit essay verschuiven we de aandacht naar wat in de meeste gevallen zal volgen op de fase van immigratie en opvang; het vinden van een plaats in de Nederlandse samenleving. Welke kansen en uitdagingen biedt de huidige toestroom voor vluchtelingen in het kader van integratiebeleid?

Het huidige maatschappelijke en politieke debat over vluchtelingen wordt gekenmerkt door een sterk responsieve modus; het loopt sterk achter de feiten aan. De nadruk ligt op hoe zo snel en gepast mogelijk te reageren op de toestroom en de verantwoordelijkheden die dit met zich mee brengt. Dat is ook begrijpelijk gezien het hier gaat om de meest onmiddellijke behoeften, zoals de organisatie van registratie, het soms met grote spoed organiseren van opvang en het borgen van een efficiënte asielprocedure. Ook het herhaaldelijk achter de feiten aan lopen in de beeldvorming rond vluchtelingen kenmerkt deze responsieve modus. Opmerkelijk aan deze responsieve modus is dat er nauwelijks wordt aangesloten bij kennis en ervaringen uit het verleden die als basis zouden kunnen dienen voor een meer anticiperende modus. Zo laat onderzoek al enige jaren zien dat er sprake is van toenemende immigratiedruk, niet alleen door onrust in het Midden-Oosten maar ook door economische en demografische ontwikkelingen in sub-sahara Afrika (De Haas 2011; Jennissen, 2011). Ook is al sinds 2013 duidelijk dat de routes naar Europa via Italië (Lampedusa) en Griekenland zich snel ontwikkelden, en dat het Dublin akkoord niet meer volledig toepasbaar bleek. En van nog verder uit het verleden, zoals de vluchtelingenstroom in de jaren '90, weten we dat migratiestromen die tijdelijk lijken dit in de praktijk zelden blijken te zijn.

In dit essay richten we ons op de (nabije) toekomst in een poging een meer anticiperende modus te genereren. We doen dit door de vluchtelingenstroom in een integratieperspectief te plaatsen. Er zijn inmiddels significante aantallen vluchtelingen in Nederland aangekomen, wat gaan we nu met deze vluchtelingen doen en wat kunnen we hen bieden en wat kunnen we van hen verwachten? Opvallend is eveneens dat het vluchtelingenvraagstuk relatief laat in een integratieperspectief werd geplaatst, en dat nog steeds de implicaties voor het integratiebeleid nog niet helemaal helder zijn. In dit stuk zullen we de 'tijdelijkheidsmythe' kritisch tegen het licht houden. Die tijdelijkheidsmythe valt uiteen in twee aspecten. Ten eerste kan het idee bestaan dat de migranten zullen terugkeren naar hun land van herkomst. In de afgelopen periode lijkt er een groeiend besef te zijn ontstaan dat veel asielmigranten zich permanent in Nederland vestigen (zie ook Engbersen, Dagevos, Jennissen, Bakker & Leerkes, 2015). Ten tweede kan er een sterke gerichtheid zijn op het idee van een *vluchtelingen*crisis, een tijdelijk probleem dat deze of gene beleidsinterventie uiteindelijk wel weer zal oplossen. Het is de vraag of daarmee voldoende vooruit wordt gekeken. De vraag die in dit rapport centraal staat is in hoeverre huidige ontwikkelingen op het gebied van asielmigratie vragen om een herijking van het integratiebeleid.

Allereerst kijken we naar de achtergrond van de vluchtelingen, om een realistisch beeld te scheppen van de migrantengroepen die momenteel binnenkomen. In hoeverre klopt het beeld dat het hier gaat om relatief hoogopgeleide jonge mannen? Vervolgens richten we ons op een kernvraag met betrekking tot het integratie; in hoeverre moet men rekening houden met permanente vestiging of terugkeer? Daarna gaan we in op de beleidsimplicaties van een integratieperspectief op de vluchtelingenstroom. Daarbij besteden we zowel aandacht aan de integratie-implicaties het asielbeleid en het inburgeringsbeleid, als aan het meer algemene integratiebeleid dat we momenteel kennen. Ook besteden we aandacht aan beleid ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers, zowel in het kader van terugkeerbeleid als in het kader van bed-bad-brood regelingen.

Dit discussie paper is gebaseerd op onderzoek van de auteurs alsmede een overzicht van relevant onderzoek en kennis uit Nederland en uit de internationale migratieliteratuur. In het bijzonder maken de auteurs gebruik van een aantal onderzoeken die ze zelf hebben gecoördineerd of waarin zij zelf hebben geparticipeerd. Daarbij gaat het onder meer om het Europese onderzoeksproject UPSTREAM (gefinancierd door het Europees Integratie Fonds), alsmede om verschillende onderzoeken op het gebied van toelating en terugkeer van asiel- en familiemigranten, arbeidsmigratie in Nederland, criminaliteit bij asielzoekers, en internationale verschillen in de omgang met asielmigranten tijdens en na de asielprocedure.

2. Achtergrond van vluchtelingen

Alvorens we verwachtingen kunnen formuleren met betrekking tot het integratieproces van vluchtelingen en de mogelijke noodzaak tot herijking van het integratiebeleid, is het van belang de achtergrond van de huidige vluchtelingenstroom in kaart te brengen. Daarbij gaat het niet alleen om de aantallen vluchtelingen die momenteel binnenkomen (en in de nabije toekomst te verwachten zijn), maar ook om specifieke sociale, economische en culturele eigenschappen van deze vluchtelingen die mogelijk van invloed zullen zijn op hun integratieproces. We sluiten hierbij zoveel mogelijk aan bij onderzoek en bij ervaringen uit het verleden die mogelijk inzicht bieden in welke factoren van invloed zijn op de integratie van vluchtelingen.

We kijken eerst naar wat bekend is over de omvang van de vluchtelingenstroom, de voornaamste demografische kenmerken en welke prognoses gemaakt kunnen worden voor de toekomst. Vervolgens kijken we naar enige sociaal-economische en sociaal-culturele kenmerken. Ten slotte kijken we naar wat in toenemende mate een centrale factor is geworden bij het migratie en integratiebeleid; beeldvorming. In hoeverre is er draagvlak voor de opvang en integratie van vluchtelingen? We kijken daarbij ook naar de factor criminaliteit, die een belangrijke rol lijkt te spelen in de beeldvorming.

Omvang, prognose en demografische kenmerken

Nederland heeft sinds 2014 te maken met een sterk toegenomen asielinstroom. Het aantal personen dat (voor het eerst) in Nederland asiel aanvraagt is in 2015 zelfs uitgekomen boven het niveau van het "piekjaar" 1994, toen – mede als gevolg van de oorlog in voormalig Joegoslavië – meer dan 52.000 mensen (voor het eerst) asiel aanvroegen (figuur 1). Een belangrijk verschil met de jaren negentig is echter dat de meeste asielaanvragen in die tijd werden afgewezen, terwijl tegenwoordig de meeste verzoeken worden ingewilligd. Van alle beslissingen op asielverzoeken die de IND in 1999 nam ging het bijvoorbeeld in 22% om inwilligingen. Van alle asielverzoeken die de IND de afgelopen drie jaar in eerste aanleg afdeed (periode januari 2013- oktober 2015) afdeed ging het in 63% van de gevallen om een inwilliging (in de eerste drie kwartalen van 2015 was dat zelfs 70%). Een deel van de in eerste aanleg afgewezen asielzoekers zal in een later stadium alsnog een verblijfsvergunning verwerven (in beroep, hoger beroep of vanwege een nieuwe asielaanvraag). Voor de recente cohorten zal het uiteindelijke inwilligingspercentage daarom vermoedelijk uitkomen op 75-80%. Overigens is Nederland ondanks dit hoge inwilligingspercentage niet soepeler dan andere Europese landen. Het hoge percentage komt doordat Nederland veelal te maken heeft met groepen die ook elders in Europa een grote kans hebben op een asielvergunning. (Leerkes, 2015). Het hoge inwilligingspercentage onderstreept het belang van een gedegen integratiebeleid voor asielmigranten.

Een ander belangrijk verschil met de jaren negentig is dat Nederland nu voor een nog groter deel te maken heeft met asielzoekers uit niet-Europese herkomstlanden. De hedendaagse instroom bestaat merendeels uit Syriërs en Eritreeërs. Van alle inwilligingen in eerste aanleg in de periode januari 2013 - oktober 2015 ging het in 42% om een Syriër en in 21% om een Eritreeër (zie tabel 1). Daarnaast was ruim tien procent stateloos; deze staatlozen zijn vaak Palestijnen die in Syrische vluchtelingenkampen hebben gewoond. Verder komen er, net als in de periode voor 2014, substantiële aantallen asielzoekers uit Somalië, Afghanistan, Iran en Irak. Onder de nog resterende groep is een grote diversiteit: circa 9% van de nieuwe statushouders is afkomstig uit maar liefst 42 verschillende landen.

De omvang van de asielmigratie wordt sterk bepaald door oorlogssituaties in de wereld en laat zich daarom moeilijker voorspellen dan bijvoorbeeld de arbeids- en gezinsmigratie. Het CBS verwacht niettemin dat Nederland tot zeker 2020 te maken zal hebben met een verhoogde asielinstroom en dat er de komende vier jaar in totaal nog circa 60.000 nieuwe statushouders bij zullen komen (Van Duin, Stoeldraijer & Ooijevaar, 2015). Daarna zal het

niveau zich volgens het CBS stabiliseren op circa 8.000 nieuwe statushouders per jaar, een niveau dat in de periode daarna een licht stijgend verloop zal kennen. Overigens gaat het om een prognose die naar boven was bijgesteld ten opzichte van eerdere verwachtingen. Het is denkbaar dat dat opnieuw zal gebeuren gezien het grote aantal asielaanvragen in 2015.

De nieuwe statushouders zullen naar verwachting ook nog de nodige volgmigratie genereren in de vorm van gezinshereniging en -vorming (zie hoofdstuk 3 over een inschatting van de omvang daarvan). Het CBS verwacht ook stijgende niveaus van arbeids- en familiemigratie in de komende jaren en decennia (zie ook Jennissen, 2011).

Dit sluit aan bij een meer algemene verwachting in de internationale literatuur over migratie dat Europa zich de komende decennia voor moet bereiden op een structureel hoog niveau van immigratie. Terwijl de onlusten in het Midden-Oosten moeilijk te voorspellen zijn, zijn structurele ontwikkelingen die migratiestromen bevorderen, zoals economische en demografische ontwikkelingen, beter te voorspellen. En juist ten aanzien van die factoren wijst onderzoek op ontwikkelingen in Sub-Sahara Afrika die de komende decennia tot grote immigratiedruk op Europa kunnen leiden. De combinatie van economische ontwikkeling en demografische transitie in Sub-Sahara Afrika, met name in landen als Kameroen, Nigeria en Ghana (de laatste voor Nederland geen onbekende), zullen tot grote migratiedruk uit deze regio leiden. Bovendien is te verwachten dat naast migratiedruk van buiten de EU, ook de 'mobiliteit' binnen de Europese Unie zal blijven toenemen in de komende decennia.

Juist door deze te verwachten (en zich nu reed aandienende) structurele toename van immigratie naar Europa, kan het woord 'vluchtelingen crisis' misleidend uitpakken. Deze term verwijst sterk naar een tijdelijk verschijnsel dat ook tijdelijk geaccommodeerd en opgelost zou moeten worden. Dit vormt een ontkenning van het te verwachten meer structurele karakter van de migratiestroom naar Europa.

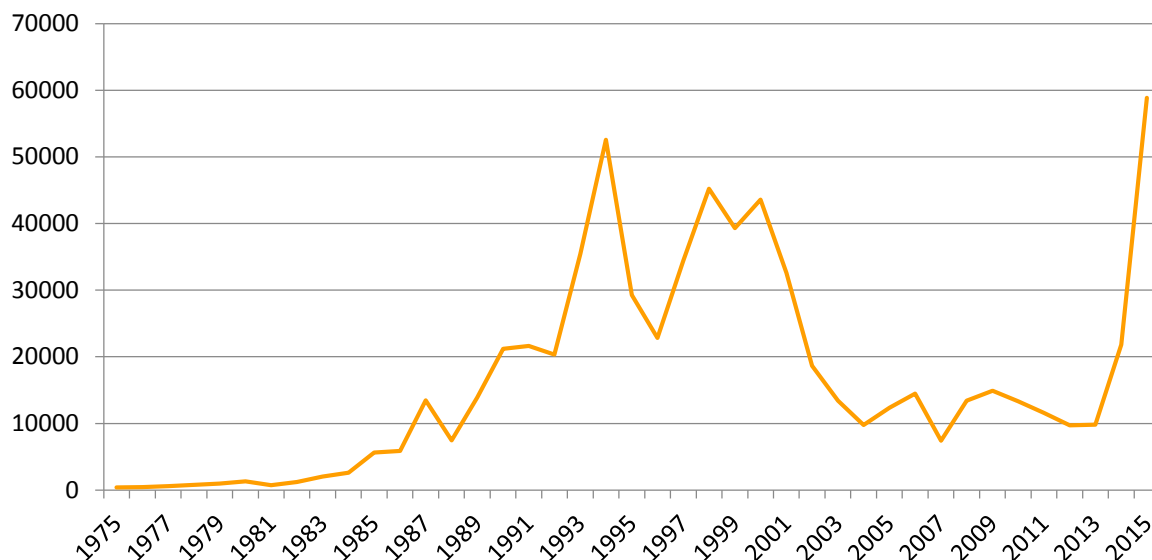
Om meer perspectief te krijgen op de aard van de huidige vluchtelingenstroom, is het van belang kort even stil te staan bij het internationale juridische kader waarbinnen asielmigratie plaatsvindt. Hoewel asielzoekers van wie het asielverzoek wordt ingewilligd in Nederland in eerste instantie allemaal dezelfde tijdelijke verblijfsvergunning krijgen, die in principe vijf jaar geldig is, zijn de inwilligingen op uiteenlopende juridische gronden gebaseerd. Circa twee derde van de inwilligingen in de periode januari 2013 – oktober 2015 was gegrond op het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), en dat gold nog in sterkere mate voor de Syriërs. Het leeuwendeel van de huidige asielmigranten krijgt dus weliswaar een verblijfsvergunning, maar voldoet niet aan de (relatief strikte) vluchtelingen definitie uit het verdrag van Genève. Dat is met name van belang voor het perspectief op permanent verblijf in Nederland. Hoewel we ervan uitgaan dat de meeste statushouders zich permanent in Nederland zullen vestigen (zie hoofdstuk 3), en dat er ook sprake zal zijn van substantiële volgmigratie, heeft de Nederlandse overheid enige ruimte om de verblijfsvergunning van de nieuwe statushouders in te trekken of niet te verlengen, wanneer de veiligheidssituatie in het herkomstland zou verbeteren.¹ Voor vluchtelingen die bescherming genieten op grond van het verdrag van Genève is de kans op beëindiging van de verblijfsvergunning kleiner omdat deze veelal afkomstig zijn uit landen met repressieve maar stabiele regimes (zoals Iran of China).

De meeste asielaanvragen worden ingediend door mannelijke volwassenen, maar substantiële aantallen (vrouwelijke) partners en kinderen reizen hen na en komen dan, wanneer zij binnen drie maanden nareizen, in aanmerking voor een zogeheten afhankelijke asielvergunning. Nederland hanteert in dat geval niet de toelatingseisen die gelden bij

¹ Dat is in het verleden ook gebeurd onder groepen die op grond van het zogeheten categoriale beschermingsbeleid een asielvergunning kregen (bijvoorbeeld Irakezen). Er is de nodige overlap tussen EVRM en het categoriale beschermingsbeleid, wat een belangrijke reden was om het categoriale beschermingsbeleid per 1 januari 2014 af te schaffen.

reguliere gezinshereniging, zoals de inkomenseis en de WIB-eis. (We rekenen hen niet mee bij de volgmigratie, die in hoofdstuk 3 ter sprake komt).

Figuur 1. Eerste asielaanvragen in Nederland (1975-2015)²



Tabel 1. Statushouders naar nationaliteit (inwillingen in eerste aanleg, januari 2013 - oktober 2015)

Nationaliteit	Aantal	Percentage
Syrië	11.990	42%
Eritrea	6.080	21%
Stateloos	3.020	11%
Somalië	1.300	5%
Afghanistan	1.300	5%
Iran	1.140	4%
Irak	920	3%
Overige	2.555	9%
Total	28.305	100%

Bron: Eurostat

In 2013 ging het bij 59% van de inwillingen – inclusief de inwillingen betreffende (vrouwelijke) nareizigers – om een man. De sekseverdeling is dus minder scheef dan soms wordt gedacht. De cijfers voor 2014 en 2015 geven een minder goed beeld van de sekseverdeling omdat de meeste nareizigers voor die jaren uit de cijfers zijn gehaald omwille van de vergelijkbaarheid met cijfers voor andere EU landen. Volgens de registraties voor 2014 en 2015 was circa driekwart van de nieuwe statushouders een man.

De leeftjdsverdeling van de recente statushouders is weergegeven in tabel 2. Ook hier geven de cijfers voor 2013 het beste beeld, omdat er onder de nareizigers ook veel kinderen zijn. In 2013 vertegenwoordigden jongvolwassenen in de leeftijd van 18 tot en met 34 jaar 45% van de nieuwe vergunninghouders. Ongeveer een kwart is ouder dan 34 jaar. Er zij dus ook

² Het aantal aanvragen voor 2015 betreft een prognose op basis van de gegevens over de eerste tien maanden en de laatste twee maanden van 2014.

vrij veel vergunninghouders voor wie de inpassing in de arbeidsmarkt wellicht een nog wat grotere uitdaging zal vormen, gezien hun leeftijd. Bij de Eritreeërs is het aandeel jongvolwassenen groter dan gemiddeld (73% in 2014).³

Tabel 2. Statushouders naar leeftijd (inwillingen in eerste aanleg, januari 2013 - oktober 2015)

Leeftijdscategorie	2013	2014-15
<14 jaar	22%	12%
14-17	8%	9%
18-34	45%	53%
35-64	22%	25%
>65	2%	1%
Onbekend	1%	0%

Bron: Eurostat

Sociaaleconomische achtergrond van Syriërs en Eritreeërs

De asielpcedure is sterk gericht op het registreren van uitsluitend die informatie die van belang wordt geacht voor het beoordelen van de asielaanvraag. Dat brengt onder andere met zich mee dat er geen administratieve informatie beschikbaar is over diverse variabelen die van groot belang zijn voor de positieverwerving in Nederland, waaronder opleiding, arbeidsverleden en gezondheid. Voor de recente cohorten is er alleen *indirecte* informatie over deze variabelen voorhanden door (a) te kijken naar algemene informatie over de belangrijkste herkomstlanden (we beperken ons daarbij tot Syrië en Eritrea) en (b) door af te gaan op informatie uit bestaand wetenschappelijk onderzoek naar de integratie en de gezondheid van eerdere cohorten asielmigranten (Afghanen, Irakezen, Iraniërs, Somaliërs). Dat laatste doen we in hoofdstuk 3, waarin we ingaan op de integratie van eerdere asielmigranten.

De zogeheten mate van 'menselijke ontwikkeling' (*human development*) van het herkomstland is een belangrijke voorspeller van de arbeidsmarktparticipatie van migranten. Daarnaast is er onderzoek waaruit naar voren komt dat ook de religieuze achtergrond van het herkomstland in relatie tot het bestemmingsland van belang is als indicator van sociale afstand (Van Tubergen, Maas & Flap, 2004) migranten uit rijkere en 'Christelijke' landen hebben een grotere kans om in Westerse bestemmingslanden te gaan participeren op de arbeidsmarkt. Het is dus zinvol om iets te zeggen over de mate van ontwikkeling van, en religie in, Syrië en Eritrea. Daarbij moet uiteraard wel in het achterhoofd worden gehouden dat vluchtelingen (die Noordwest Europa weten te bereiken) een selecte groep vormen. Een belangrijk deel is afkomstig uit de wat hogere sociaaleconomische klassen (personen die bescherming krijgen op basis van het EVRM weer minder dan politieke vluchtelingen in de zin van het verdrag van Geneve).

De Human Development Index (HDI) is een veelgebruikte maat waarin de levensverwachting, het onderwijspeil en het inkomen per capita van een land wordt uitgedrukt. Op basis van zijn HDI-score wordt Syrië gerekend tot de landen met een gemiddelde ontwikkeling (*medium human development*).⁴ Eritrea wordt gerekend tot de landen met een lage ontwikkeling (*low human development*). De laaggeletterdheid in Syrië is laag. Voordat de burgeroorlog uitbrak ging althans 97% van de Syrische kinderen in de basisschoolleeftijd naar school (Pharos, 2015b). Onder Eritreeërs, met name onder de jongvolwassenen, is de ongeletterdheid wat groter maar nog altijd beperkt: 88% van de jong adolescenten is er geletterd (Unesco, 2012). Volgens de Wereldbank had 8% van de Syrische

³ Het is bekend dat een deel van de Eritreeërs de dienstplicht ontvlucht, terwijl Syriërs veelal hele gezinnen op de vlucht zijn geslagen. Mogelijk verklaart dat het afwijkende leeftijdsprofiel van de Eritreeërs.

⁴ <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi-table>

beroepsbevolking hoger onderwijs genoten (peildatum 2007; het cijfer voor Nederland voor 2012 is 32%). Voor Eritrea zijn geen vergelijkbare cijfers voorhanden.

Het is nuttig om de HDI-scores van Syrië en Eritrea te vergelijken met de meer gevestigde vluchtelingengroepen in Nederland (afkomstig uit Afghanistan, Irak, en Iran). Voor Somalië zijn, vanwege de situatie in het land, geen HDI gegevens beschikbaar, maar de score zou erg laag zijn. De mate van menselijke ontwikkeling in Syrië blijkt vergelijkbaar te zijn met Irak: in de rangorde voor 2013 staat Syrië samen met Zuid-Afrika op plaats 118, precies een plaats boven Irak (ook in eerdere jaren, waaronder 1990 en 2000, scoorde Syrië net iets beter dan Irak). Syrië scoort beter dan Afghanistan (plaats 169), dat een lage ontwikkeling heeft, maar aanmerkelijk slechter dan Iran (plaats 75), dat een hoge ontwikkeling kent. Eritrea stond in 2013 op plaats 183, 13 plaatsen onder Afghanistan.

Syrië en Eritrea zijn overwegend Islamitische landen, maar 90% van Eritrese asielmigranten in Nederland behoren volgens Pharos (2015a) tot de Tigrinya, een etnische stam die een Christelijk orthodox geloof aanhangt.

Over de arbeidsmarktparticipatie van Syriërs en Eritreeërs in Nederland is nog weinig bekend. Uit recentelijk gepubliceerde gegevens⁵ blijkt dat eind 2014 de helft van de personen met de Eritrese nationaliteit en ruim 60% van de personen met de Syrische nationaliteit een bijstandsuitkering had.⁶ In de volgende paragraaf wordt ingegaan op hoe er in Nederland wordt aangekeken tegen (asiel)migratie.

Beeldvorming

Onder Nederlanders zijn er flinke verschillen in het denken over immigratie, maar de meeste Nederlanders zijn voorstander van een restrictief immigratiebeleid, zeker wanneer het immigranten uit armere landen betreft. Een interessante gegevensbron in dat verband is de *European Social Survey*, een grootschalige internationaal vergelijkende survey die sinds 2000 om het jaar wordt afgenomen bij inwoners van diverse Europese landen, waaronder Nederland. De survey bevat onder meer de vraag naar de mening van de respondent 'met betrekking tot mensen uit armere landen buiten Europa'. Respondenten krijgen daarbij vier antwoordmogelijkheden voorgelegd: 'Velen toelaten om hier te komen wonen en leven', 'Een aantal toelaten', 'Enkelen toelaten' en 'Niemand toelaten'. De meeste recente gegevens zijn over 2014. In dat peiljaar vond bijna dat helft van Nederlandse respondenten dat 'een aantal' immigranten uit dergelijke landen zou moeten worden toegelaten. Ruim tien procent was voorstander van het toelaten van 'velen' en een iets groter percentage (12,6%) vond dat er helemaal geen mensen uit dergelijke landen naar Nederland zouden moeten komen. Als we aannemen dat de meeste Nederlanders de huidige aantallen vluchtelingen als meer dan 'een aantal' zullen zien, kunnen we concluderen dat de overgrote meerderheid van de bevolking daar veel moeite mee heeft.

Sinds 2000 vertoont de verdeling van de respondenten over de vier antwoordcategorieën voor Nederland een behoorlijk grote mate van constantheid. Wel is er sinds 2008, sinds het uitbreken van de financiële crisis, een lichte toename zichtbaar in de wens tot restrictieve toelating (het gemiddelde op vierpuntsschaal stijgt licht van 2,42 in 2008 naar 2,49 in 2014). Ook zijn er aanwijzingen voor een wat toegenomen *polarisatie* in de meningen. In 2008 koos 20,2% van de respondenten een van de uiterste antwoordcategorieën (1 of 4), in 2014 was dat opgelopen naar 23,7%.

⁵ CBS (2015)

⁶ Personen zijn in deze cijfers geïdentificeerd via hun nationaliteit. Doorgaans worden gegevens over sociaaleconomische indicatoren gebaseerd op het zogenoemde geboortelandcriterium, zoals in bijvoorbeeld tabel 1. Bij toepassing van het nationaliteitscriterium is de bijstandsafhankelijkheid groter dan bij toepassing van het geboortelandcriterium. Zo is bijna 70% van de personen met de Somalische nationaliteit, 58% van de personen met de Iraakse nationaliteit, 46% van de personen met de Afghaanse en 42% van personen met de Iraanse nationaliteit afhankelijk van een bijstandsuitkering.

Tabel 3. Bereidheid van Nederlanders om immigranten uit armere, niet-Europese landen toe te laten

	2008		2010		2012		2014	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Velen toelaten (1)	184	10.5	159	8.9	199	10.9	205	10.8
Een aantal toelaten (2)	830	47.2	781	43.8	798	43.8	807	42.4
Een enkeling toelaten (3)	572	32.6	611	34.3	595	32.7	644	33.9
Niemand toelaten (4)	171	9.7	230	12.9	229	12.6	245	12.9
Totaal	1757	100	1780	100	1821	100	1900	100
Gemiddelde	2.42		2.51		2.47		2.49	

Bron: European Social Survey

Sinds de zomer van 2015 is de populariteit van de PVV, die zich zeer kritisch uitlaat over immigratie, in de peilingen inderdaad toegenomen van circa twintig zetels naar ruim dertig zetels (in sommige peilingen zelfs ruim veertig zetels).⁷ Ook uit het continue onderzoek Burgerperspectieven van het CBS, dat enige aandacht besteedt aan de vraag hoe Nederlanders aankijken tegen het 'vluchtelingenprobleem', komt naar voren dat Nederlander de instroom graag zouden beperken (Dekker et al. 2015). Nederlanders blijken zich in de tweede helft van 2015 meer zorgen te zijn gaan maken over het vluchtelingenprobleem dan over de financiële crisis in Griekenland. Ten opzichte van het derde kwartaal verdubbelde in het vierde kwartaal van 2015 het percentage Nederlanders dat 'immigratie en integratie' als het grootste probleem in Nederland ziet van ongeveer 15 naar 30 procent. Het percentage Nederlanders dat immigratie en integratie als punt van trots ziet nam ook toe, maar minder sterk (van circa 3% naar 7%). Vooral lager en MBO-opgeleiden maken zich zorgen. Een ruime meerderheid (circa 75% en 65%) in deze groepen vindt dat 'Nederland te veel van zijn eigen dreigt te verliezen door immigratie en open grenzen'. Bij hoger opgeleiden is minder dan 40% het eens met de betreffende stelling eens.

Een van de redenen voor de bezorgdheid over vluchtelingen is de veronderstelde betrokkenheid van asielmigranten bij criminaliteit.⁸ Er zijn geen cijfers over criminaliteit onder de huidige asielzoekers en recente statushouders, maar uit eerder onderzoek blijkt dat criminaliteit onder asielmigranten geen groot probleem is (De Boom, Engbersen & Leerkes, 2006). Het percentage asielzoekers in de procedure dat als verdacht stond geregistreerd van een misdrijf bleek weliswaar hoger te zijn dan onder de Nederlandse bevolking als geheel, maar dat was deels het gevolg van hun afwijkende demografische opbouw (relatief veel jonge mannen) (zie ook Engbersen et al. 2015). Het verdachtenpercentage was lager dan onder veel 'traditionele' (niet-westerse) allochtone groepen, zoals Marokkanen, Antillianen en Surinamers. Ook ging het vaak om relatief lichte misdrijven zoals winkeldiefstal. Wel waren er af en toe geweldsincidenten op de AZC's. Op oudjaarsavond 2015 werd in Keulen een grote groep vrouwen aangerand en beroofd bij het treinstation, wat voor de nodige maatschappelijke onrust zorgde. Uit de Nederlandse cijfers blijkt echter niet dat seksuele delicten bij asielmigranten veel voorkomen. In 2004 werd circa 0.12% van alle legaal verblijvende asielmigranten (inclusief asielzoekers in de procedure) verdacht van een zedendelict (4% werd überhaupt verdacht van enig delict en circa 3% van de criminaliteitsverdachten werd verdacht van een seksueel delict met of zonder geweld). Onder statushouders bleek het percentage verdachten bovendien nog wat lager dan onder asielzoekers in procedure, wat suggereert dat het bieden van kansen door middel van een verblijfsvergunning een gunstig effect heeft.

⁷ <http://www.ipsos-nederland.nl/ipsos-politieke-barometer/trend/>

⁸ Zie bijvoorbeeld: <http://www.ad.nl/ad/nl/1012/Nederland/article/detail/4144815/2015/09/18/Angst-voor-vluchtelingen-groeit-Kan-ik-m-n-rokje-nog-wel-aan.dhtml>

Tussenbalans

Dit hoofdstuk brengt de vluchtelingen die momenteel binnenkomen in beeld. We zien duidelijk dat de vluchtelingenstroom gedifferentieerd is qua land van herkomst, met Syrië en Eritrea als voornaamste herkomstlanden. Van belang voor onze analyse is dat dit twee herkomstlanden met totaal verschillende sociaal-economische en sociaal-culturele eigenschappen betreft. Qua 'human development index' scoort Syrië vergelijkbaar met Irak en Eritrea vergelijkbaar met o.m. Afghanistan. Dit kan mogelijk ook zijn weerspiegeling hebben op integratiepatronen.

We zien bovendien dat het beeld dat de vluchtelingenstroom met name mannen betreft enigszins moet worden bijgeschaafd. Ja, de meeste vluchtelingen zijn mannen, maar het aandeel van vrouwen is aanzienlijk; zeker als men de directe volgmigratie ('nareizigers') meetelt. Hoewel het waar is dat het relatief vaak gaat om jonge mannen, valt in de huidige vluchtelingenstroom juist ook op dat het aandeel 'ouder dan 35' ook relatief groot is. Ook dat zal mogelijk implicaties hebben voor het integratieproces.

Daarnaast schetst onze analyse een zeer verontrustend beeld ten aanzien van beeldvorming in de zin dat er een flinke spanning is tussen de bereidheid onder de bevolking om migranten uit armere landen toe te laten en de feitelijke - en nog te verwachten - omvang van de immigratie uit dergelijke landen. Het beeld dat het overgrote deel van de Nederlandse bevolking moeite heeft met de toestroom van vluchtelingen wordt bevestigd. Bovendien lijkt er sprake te zijn van 'polarisatie' in de beeldvorming; enerzijds zijn meer mensen 'negatiever' geworden, maar anderzijds lijkt ook een wat groter deel van de bevolking juist 'positiever' ten aanzien van de vluchtelingen te staan. Een belangrijke factor in beeldvorming is de angst voor criminaliteit. Echter, onze analyse laat zien dat juist deze verwachting weinig grond heeft in de empirie.

Ten slotte stelt onze analyse dat men zorgvuldig dient te zijn met het woord 'vluchtelingen-crisis'. Terwijl het woord 'crisis' een tijdelijk fenomeen suggereert, laat onderzoek juist zien dat men rekening moet houden met een structureel hoog immigratieniveau naar Europa. Met name demografische en economische ontwikkelingen in Sub-Sahara Afrika, gecombineerd met aanhoudende onrust in het Midden-Oosten, nopen tot een realistisch verwachtingspatroon ten aanzien van immigratie.

3. Integratie en Terugkeer

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag welke verwachtingen te formuleren zijn met betrekking tot het integratieproces van vluchtelingen. Twee elementen staan daarbij centraal. Allereerst kijken we naar patronen van terugkeer, vestiging en volgmigratie. Wat kan men, op basis van onderzoek en ervaringen uit het verleden, verwachten ten aanzien van het aantal vluchtelingen dat daadwerkelijk zal terugkeren? En in hoeverre moet men nu rekening houden met permanente vestiging van vluchtelingen? En is eigenlijk al voldoende in beeld wat men mag verwachten ten aanzien van volgmigratie?

Ten tweede kijken we heel specifiek naar een aantal factoren die een belangrijke rol spelen bij de integratie van vluchtelingen. Veelal wordt een beeld geschetst van met name Syrische vluchtelingen dat het om relatief goed geschoolde mensen gaat die van belangrijke waarde kunnen zijn voor de Nederlandse arbeidsmarkt. In hoeverre is dat beeld gerechtvaardigd gezien de positie die eerdere asielmigranten bereikten? En wat zegt dit over het te verwachten integratiepatroon?

Vertrek, vestiging en volgmigratie onder eerdere asielmigranten

Er is beperkte informatie over de mate waarin asielmigranten Nederland na verloop van tijd verlaten.⁹ In een onderzoek in opdracht van Vluchtelingenwerk is gekeken hoeveel procent van de asielzoekers die in de periode 1998-2008 een vergunning kregen per 1 januari 2008 nog bekend was in de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA): circa 33% bleek niet meer bekend (Klaver & Van der Welle, 2009). Van 7% was bekend dat men naar een ander land was vertrokken (26% was blijkbaar administratief verwijderd; zij vertrokken ofwel zonder daarvan melding te maken of bleven, nadat de verblijfsvergunning was verlopen, illegaal in Nederland(!)).

De mate van (geregistreerd) vertrek verschilt naar herkomstgroep: Somaliërs en personen uit voormalig Joegoslavië vertrokken het meest. Bij Somaliërs ging het in meerderheid om doormigratie naar Engeland en andere Europese landen en niet zozeer om terugkeer; deze verdere migratie hield primair verband met de wens om zich te vestigen bij Somalische diaspora, die, zoals vaker, voor een belangrijk deel is gevestigd in het land van een voormalige kolonisator (in dit geval Engeland). Bij de personen uit voormalig Joegoslavië ging het in meerderheid om terugkeer; het is bekend dat de kans op terugkeer toeneemt als (de betrokkenen zelf van mening zijn) de omstandigheden in het land van herkomst voldoende zijn verbeterd (zie bijvoorbeeld Leerkes, Boersema, Galloway, & Van Londen 2014). Bij de Irakezen – de groep waar de huidige asielmigranten uit Syrië naar ons idee het meest op lijken – was de mate van geregistreerd vertrek (<6%) nog wat lager dan gemiddeld, en in de helft van de gevallen ging het om vertrek in de vorm van terugkeer. De kans op vertrek blijkt af te nemen als mensen thuiswonende kinderen hebben. In het onderzoek voor Vluchtelingenwerk gaf bijvoorbeeld 90% van degenen met thuiswonende kinderen aan permanent in Nederland te willen blijven, tegenover 70% van de statushouders zonder thuiswonende kinderen (Klaver & Van der Welle 2009; zie ook Leerkes et al., 2014). Zweeds onderzoek suggereert dat vooral de wat meer succesvolle asielmigranten – degenen met een relatief hoog opleidingsniveau op het moment van immigratie en/of een relatief hoog inkomen tijdens het verblijf in Zweden – na verloop van tijd vertrekken (Klinthäll, 2007; zie voor Nederland, Engbersen et al., 2015).

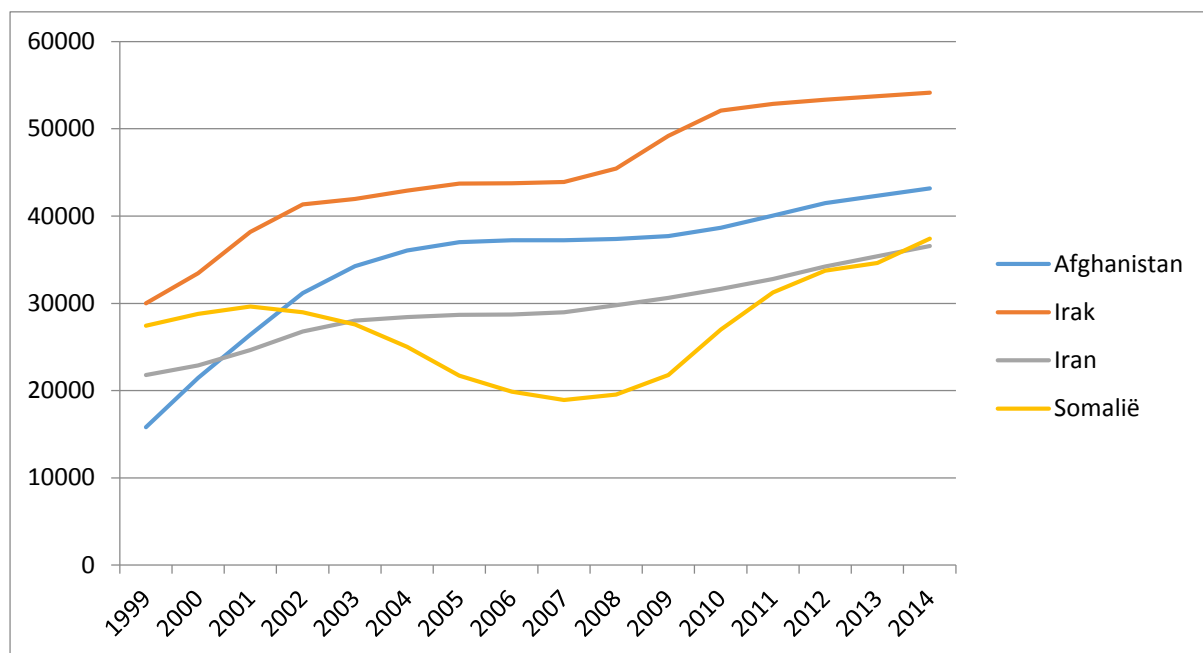
⁹ Het CBS geeft weliswaar cijfers voor immigratie en emigratie, maar om een goed beeld te krijgen zijn cijfers nodig over *cohorten*. De overheid geeft daarnaast in de Rapportage Vreemdelingenketen informatie over 'aantoonbaar vertrek' (terugkeer via IOM en uitzetting) van vertrekplichtige vreemdelingen die op enig moment de caseload van DT&V instromen. Het gaat daarbij om afgewezen asielzoekers en om statushouders van wie de verblijfsvergunning is ingetrokken of niet wordt verlengd. De IND rapporteert niet standaard hoeveel personen zich permanent in Nederland vestigen (zoals geïndiceerd door het aantal verleende asielvergunningen voor onbepaalde tijd en genaturaliseerde asielmigranten).

Bij *afgewezen* asielzoekers ligt de mate van aantoonbaar vertrek hoger dan bij de statushouders, maar ook onder hen is de mate van aantoonbaar vertrek bij geen enkel cohort groter dan 50% (Leerkes et al., 2014). Onder afgewezen asielzoekers blijkt de kans op zelfstandige terugkeer het geringst onder gezinnen, en onder personen uit arme en relatief onveilige landen. Er is geen Nederlands onderzoek dat – naar analogie van de studie van Klinthäll, (2007) – specifiek heeft gekeken naar de determinanten van vertrek onder statushouders (zie ook Leerkes et al., 2014).

Naast eventuele uitstroom als gevolg van vertrek wordt de omvang van de herkomstgroepen in Nederland ook beïnvloed door volgmigratie en vruchtbaarheid. Uit onderzoek van het CBS blijkt dat voor elke persoon die in de periode 1995-2000 een Nederlandse asielvergunning kreeg er in 1996-2001 gemiddeld 0.2 volgmigrant bijkwam (de nareizigers binnen de drie maanden termijn zijn daarin niet meegerekend) (Nicolaas, Sprangers & Witvliet, 2003). Voor Syrië was deze ‘multiplier’ aanmerkelijk hoger (0.4) (voor Irak: 0.3). Voor Eritrea zijn geen specifieke cijfers bekend, maar het aantal volgmigranten uit Somalië was relatief laag (0.1 per statushouder), wat wellicht verband hield met de zwakke arbeidsmarktpositie van Somaliërs, die het lastig maakt om te voldoen aan de inkomenseis die bij reguliere gezinshereniging en – vorming wordt gehanteerd.

Figuur 2 toont de ontwikkeling van het aantal (eerste en tweede generatie) Afghanen, Irakezen, Iraniërs en Somaliërs in Nederland sinds 1999. De figuur bevestigt dat er in Nederland naar alle waarschijnlijkheid een blijvende - en vermoedelijk stijgende - groep personen afkomstig zal zijn uit landen als Syrië en Eritrea. Ook voor Irak en Somalië - de twee herkomstgroepen waar statushouders in het verleden een relatief zwakke verblijfpositie hadden omdat een relatief groot aantal personen subsidiaire bescherming of categoriale bescherming genoot - zien we een stijging. Ook heeft de ‘dip’ in het aantal Somaliërs zich voorgedaan voordat Nederland de categoriale bescherming voor Somalië beëindigde (in 2009). De dip is dus waarschijnlijk niet het gevolg van verplicht vertrek uit Nederland als gevolg van beëindiging van de bescherming, maar veeleer van vrijwillige doormigratie naar met name Engeland.

Figuur 2. Ontwikkeling van het aantal personen met Afghaanse, Irakese, Iraanse en Somalische herkomst (inclusief 2^e generatie) 1999-2014.



Sociaaleconomische integratie van eerdere asielmigranten

Er bestaat soms het beeld dat asielmigranten relatief hoog opgeleid zijn en dat zij op grond daarvan – in elk geval potentieel – een belangrijke economische bijdrage zouden kunnen leveren. Bestaand onderzoek naar de integratie van asielmigranten bevestigt dat beeld slechts gedeeltelijk. In Nederland hebben met name het SCP en Vluchtelingenwerk onderzoek gedaan naar de positieverwerving van eerdere asielmigranten, waarbij vooral is gekeken naar de vier grootste vluchtelingengroepen in Nederland (Afghanen, Irakezen, Iraniërs en Somaliërs).¹⁰ In 2009 had een aanzienlijk deel van de migranten in die groepen inderdaad een hoge opleiding: het percentage hoger opgeleiden bleek bij Afghanen en Irakezen vergelijkbaar met de autochtone beroepsbevolking en bij de Iraniërs was dat aandeel zelfs beduidend groter (tabel 4).¹¹ Een meerderheid heeft echter *geen* hoge opleiding, net als bij de autochtonen. In alle groepen, inclusief de Iraniërs, is het aandeel personen met maximaal basisonderwijs groter dan bij autochtonen, vooral - maar niet uitsluitend - bij vrouwen.

Tabel 4. Gerealiseerd opleidingsniveau van niet-schoolgaande 15-64 jarigen naar etnische herkomst, 2009 (in procenten)

		Afghaans	Iraaks	Iraans	Somalisch	autochtoon
mannen	max. basisonderwijs	27	26	10	54	7
	vbo/mavo	16	14	13	17	22
	mbo/havo/vwo	24	31	35	24	42
	hbo/wo	33	29	42	5	29
vrouwen	max. basisonderwijs	44	37	11	64	7
	vbo/mavo	16	13	14	15	24
	mbo/havo/vwo	23	23	36	17	42
	hbo/wo	17	27	39	4	27

Bron: Dourleijn & Dagevos (2011)

Een hoge opleiding is bovendien geen garantie voor een voorspoedige positieverwerving. Twee belangrijke constatering in zowel het Nederlandse als het internationale onderzoek naar de arbeidsmarktparticipatie van vluchtelingen zijn (a) dat deze vooral de eerste jaren na vestiging erg laag is, maar ook daarna relatief laag blijft (b) dat vluchtelingen met een hoge opleiding weliswaar succesvoller zijn dan vluchtelingen met een lagere opleiding maar dat ook onder hen de werkloosheid aanzienlijk is terwijl er bovendien vaak onder het opleidingsniveau wordt gewerkt. Een belangrijk deel van het economisch potentieel van de asielinstroom manifesteert zich zodoende wellicht pas in de *tweede* generatie of zogeheten *anderhalve* generatie (asielzoekers die als kind naar Nederland zijn gekomen).¹² Wel valt op dat de arbeidsmarktparticipatie van vluchtelingen in andere landen (Zweden en Canada) op een wat hoger niveau lijkt uit te komen dan in Nederland (vergelijk Bevelander, (2011) en

¹⁰ De belangrijkste bron van informatie in het SCP onderzoek wordt gevormd door het Survey integratie nieuwe groepen 2009 (sing'09). Tot de doelgroep van sing'09 behoorde iedereen van vijftien jaar met een geldige verblijfsstatus, die zelf in Afghanistan, Irak, Iran of Somalië 4 geboren is, of waarvan een van de ouders in deze landen geboren is.

¹¹ In het onderzoek is naar de hoogste voltooide opleiding bekeken, ongeacht waar deze is behaald.

¹² Het opleidingsniveau van de ouders is immers een goede voorspeller van het opleidingsniveau van de kinderen. Iraanse jongeren zitten inderdaad al vaker op het VWO/Gymnasium dan autochtone jongeren (Dourleijn & Dagevos, 2011).

Bevelander & Pendakur, (2014) met Engbersen et al., (2015)). Het gaat om een verschil van circa 10 procentpunten. Het zou goed zijn om in kaart te brengen hoe er in de verschillende landen wordt omgegaan met de integratie van vluchtelingen. Wellicht is er in Nederland nog de nodige winst te behalen.

Voor Nederland blijkt dat zelfs na 15 jaar verblijfsduur nog minder dan de helft van de Afghanen, Irakezen, Iraniërs en Somaliërs op de arbeidsmarkt participeert (tegenover 70% van de autochtone beroepsbevolking) (tabel 5). Alleen Iraniërs hebben van vanaf het begin een relatief hoge arbeidsmarktparticipatie en komen na 15 jaar met 57% vrij dicht in de buurt van de autochtonen. Iraniërs verschillen daarnaast van de andere asielgroepen omdat zij relatief vaak werkzaam zijn in hogere beroepen (27% in 2009). Bij de niet-Iraanse asielmigranten is het leeuwendeel van degenen met werk werkzaam in laaggeschoolde beroepen. Bij de autochtonen werkt minder dan de helft van de werkenden in laaggeschoolde beroepen (tabel 6). De Afghanen blijken het iets beter te doen dan de Irakezen, ondanks de relatief lage HDI-index van Afghanistan (zie hoofdstuk 2). Dit komt waarschijnlijk doordat onder de Afghaanse vluchtelingen kapitaalrijke groepen zijn oververtegenwoordigd (die bijvoorbeeld vluchtten voor het bewind van de Taliban): het opleidingsniveau van de Afghanen is inderdaad hoger dan onder de Irakezen.

Tabel 5. Nettoparticipatie potentiële beroepsbevolking op de arbeidsmarkt in 2009

	Afghaans	Iraaks	Iraans	Somalisch	autochtoon
totaal	36	35	49	29	70
geslacht					
mannen	48	45	55	38	78
vrouwen	22	18	43	17	62
leeftijd					
15-24 jaar	27	23	30	26	43
25-44 jaar	46	41	59	32	87
45-64 jaar	29	33	48	21	65
opleidingsniveau					
maximaal basisonderwijs	26	26	33	20	
vbo/mavo	24	30	37	31	
mbo/havo/vwo	38	38	48	40	
hbo/wo	49	42	57	51	
verblijfsduur in Nederland					
0-4 jaar	9	8	35	17	
5-9 jaar	26	18	41	25	
10-14 jaar	39	42	44	31	
≥ 15 jaar	48	47	57	43	

Bron: Dourleijn en Dagevos (2011)

Tabel 6. Beroepsniveau werkende bevolking 2009

	elementair/laag	middelbaar	hoog/ wetenschappelijk
Afghaans	63	26	11
Iraaks	61	28	12
Iraans	40	33	27
Somalisch	80	18	2
autochtoon	36	33	31

Bron: Dourleijn en Dagevos (2011)

De achterblijvende arbeidsmarktparticipatie van asielmigranten heeft uiteenlopende oorzaken (zie ook Engbersen et al., 2015). Ten eerste worden buitenlandse diploma's vaak niet erkend, terwijl vluchtelingen niet altijd de middelen (en de leeftijd hebben) hebben om zich om te scholen. Ten tweede zijn statushouders in de eerste jaren vaak druk bezig om aan de inburgeringseis te voldoen. Dat is namelijk een voorwaarde om na 5 jaar in aanmerking te komen voor naturalisering of een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd (en een dergelijke vergunning of eventueel naturalisatie is erg belangrijk omdat alleen een dergelijke gevestigde status het risico op uitzetting wegneemt). Ten derde zijn er taalachterstanden. Circa de helft van degenen uit de vier genoemde vluchtelingengroepen geeft aan problemen te ervaren met het Nederlands bij het voeren van een gesprek (Dourleijn & Dagevos, 2011). Ten vierde is er de suboptimale ruimtelijke verdeling van asielmigranten over Nederland. Bevelander & Lundh, (2007) hebben in Zweden laten zien dat asielmigranten een grotere kans hebben op betaalde arbeid indien zij terecht komen in gebieden met een lage werkloosheid en een relatief sterke vraag naar (laaggeschoolde) arbeid. Ook in Nederland worden statushouders in beginsel over het land verspreid zonder rekening te houden met de lokale arbeidsmarktsituatie. Daardoor komen zij deels terecht in gebieden met weinig (laaggeschoold) werk, zoals Noord-Nederland. In de periode daarna is er vervolgens een trek naar de stad; asielmigranten zijn na verloop van tijd dan ook oververtegenwoordigd in de grote steden. Steden zijn aantrekkelijk voor migranten maar de werkloosheid is er wel hoger dan elders in Nederland.¹³ Ten vijfde kampt tot wel 80% van de asielmigranten met depressie - en angstklachten, en heeft 50% (andere) trauma-gerelateerde klachten (Hoeymans, Melse & Schoemaker, 2010). Deze klachten zijn deels het gevolg van de ervaringen in het land van herkomst, maar ook van het verblijf in Nederland (Laban, Gernaat, Komproe, Schreuders, & De Jong, 2004). Lange asielprocedures hebben een (beperkt) negatief effect op de arbeidsmarktparticipatie omdat zij de psychische gezondheid schaden (Bakker, Dagevos & Engbersen, (2014)).¹⁴ Ten zesde wordt verondersteld dat de

¹³ Steden zijn aantrekkelijk voor migranten vanwege de aanwezigheid van landgenoten en de daaraan gerelateerde culturele voorzieningen en vanwege een sterkere tolerantie in steden voor culturele verschillen.

¹⁴ Daarbij werd overigens alleen bij een procedureduur van minimaal 5 jaar een significant negatief effect gevonden. Procedures met een dergelijke duur zijn tegenwoordig uitzonderlijk, al zijn er nog wel omvangrijke groepen uitgeprocedeerde asielzoekers die die na lang (onrechtmatig) verblijf alsnog een verblijfsvergunning krijgen. In het beleid wordt vaak ten onrechte verondersteld dat voor deze laatste groep alleen een terugkeerbeleid nodig is en geen integratiebeleid. In het verleden ging het bijvoorbeeld om circa 30.000 personen die op grond van het Generaal Pardon een verblijfsvergunning hebben gekregen. Op dit moment verblijven er ruim 2.000 personen in zogeheten 'gezinslocaties'. Deze locaties, die in 2011 zijn opgericht, zijn gericht op onrechtmatig verblijvende gezinnen met minderjarige kinderen. Zij komen in aanmerking voor een verblijfsvergunning indien een van de kinderen minimaal 5 jaar in Nederland heeft verbleven en vertrek niet mogelijk is gebleken (er zijn gegevens over de mate waarin zij alsnog een verblijfsvergunning verwerven, maar die zijn worden later deze maand openbaar als het goed is). Ook zijn er vermoedelijk nog substantiële aantallen afgewezen asielzoekers die uiteindelijk via een partner een verblijfsvergunning verwerven. Het zou interessant

relatief lange periode waarin men een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd heeft (5 jaar) ongunstig is voor de integratie. De migrant moet immers minimaal vijf jaar wachten totdat hij/zij zeker weet of hem permanent verblijf in Nederland zal worden toegestaan. Dat maakt het moeilijker te plannen: moet men zich richten op het bereiken van een goede positie op de lange termijn of moet men juist inkomen op de korte termijn verwerven met het oog op een eventuele terugkeer of doormigratie?

Er is bij ons weten geen onderzoek waaruit blijkt dat de positieverwerving asielmigranten in Nederland wordt gehinderd door discriminatie. Asielmigranten noemen het zelf in elk geval niet als reden (Dourleijn & Dagevos, 2011). Dat sluit echter geenszins uit dat discriminatie wel degelijk een belangrijke remmende factor kan zijn voor de positieverwerving van asielmigranten.

In de brief die minister Asscher onlangs aan de Tweede Kamer stuurde lijkt voorts gesuggereerd te worden dat de beperkte arbeidsmarktparticipatie onder asielmigranten mede het gevolg is van de beschikbaarheid van bijstand ('inkomensvoorzieningen') voor deze groep.¹⁵ Er is voor zover ons bekend geen onderzoek dat een dergelijke relatie ondersteunt. Problemen rondom de positieverwerving van asielzoekers – zeker als het gaat om het vinden van werk dat aansluit bij het opleidingsniveau van de asielmigrant – doen zich in elk geval ook voor in landen met een meer elementaire verzorgingsstaat, zoals Australië en Canada (zie bijvoorbeeld Krahn, Derwing, Mulder & Wilkinson, 2000). Het is niet ondenkbaar dat een deel van de statushouders moeite heeft om onder het eigen opleidingsniveau te werken, zoals we dat ook wel zien bij 'autochtonen', en dat zij in landen met een sobere verzorgingsstaat in sterkere mate tot lagergeschoold werk worden gedwongen. In de Europese context is het op grond van richtlijn 2004/83/EG (artikel 28) echter niet toegestaan om minder sociale voorzieningen toe te kennen aan personen die internationale bescherming genieten (waaronder op grond van EVRM) dan aan de eigen onderdanen.

(We zien bij arbeidsmigranten vaak een relatief grote bereidheid om onder het eigen opleidingsniveau te werken. Arbeidsmigranten gaan echter meer dan asielmigranten uit van een tijdelijk verblijf, waarbij ze er sterk op zijn gericht om zoveel mogelijk te sparen teneinde *in het herkomstland* een betere positie te bereiken. Hun maatschappelijke status wordt daardoor maar beperkt 'aangetast' door het laaggeschoolde werk dat ze in Nederland doen.)

Tussenbalans

De analyse in dit hoofdstuk maakt duidelijk dat een aantal 'mythes' ten aanzien van de huidige vluchtelingenstroom doorbroken of tenminste 'herzien' dient te worden. Allereerst moet op basis van ervaringen uit het verleden voorgesorteerd worden op permanente vestiging van de meerderheid van de vluchtelingen. Tevens dient men rekening houden met aanzienlijke volgmigratie, niet helemaal onvergelijkbaar met hoe de gastarbeidsmigratie in de jaren '50 en '60 tot familiemigratie leidde in de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw.

Daarnaast is er behoefte aan een meer realistisch beeld van de te verwachten integratie van deze groep. Het beeld dat het hier gaat om een relatief hoogopgeleide migratiecategorie met de nodige kansen op de arbeidsmarkt dient genuanceerd te worden. Wanneer men ten aanzien van Syrische vluchtelingen een parallel trekt met de integratie van Irakezen wordt duidelijk dat men ook hier rekening zal moeten houden met een structureel hoge werkloosheid. Voor de Eritreeërs zal het te verwachten integratiepatroon wellicht nog zorgwekkender zijn.

Uit het voorgaande kunnen de volgende verwachtingen worden gedestilleerd ten aanzien van het integratieproces voor de huidige vluchtelingen:

zijn als eens systematisch in kaart wordt gebracht hoeveel afgewezen asielzoekers alsnog een verblijfsvergunning krijgen, en hoe hun verdere integratie dan verloopt.

¹⁵ Asscher schrijft: "Wanneer werk en/of een opleiding niet voorop staan, is het lastig een actieve participatie van vergunninghouders te realiseren. Bij eerdere groepen stonden geschikte huisvesting en een inkomensvoorziening voorop. Dat leidde tot een aanzienlijk lagere deelname aan de arbeidsmarkt."

- Qua positieverwerving in Nederland zullen de Syriërs vermoedelijk gaan lijken op de asielmigranten uit Irak. De mate van ontwikkeling van Syrië is vergelijkbaar met Irak en de meeste Syriërs zijn net als de meeste Irakezen - met name sinds de val van het regime van Saddam Hoessein - op de vlucht voor sektarisch geweld. Daardoor is de groep vermoedelijk minder selectief en hoog opgeleid dan bijvoorbeeld de Iraniërs. Iran kent een beduidend hogere ontwikkeling en een groter deel van de Iraanse asielmigranten zijn westers georiënteerde politiek vluchtelingen in de zin van het verdrag van Geneve; zij vormen een selectievere groep. Dat impliceert dat niet verwacht mag worden dat de Syriërs net zo succesvol zullen zijn als de Iraniërs. Er zal zich een hoge werkloosheid voordoen en velen zullen onder hun opleidingsniveau werkzaam zijn. De arbeidsparticipatie van vrouwen zal vermoedelijk een extra aandachtspunt zijn.
- De positieverwerving van de Eritreeërs zal vermoedelijk nog uitkomen onder de Syriërs. Eritrea heeft een lagere graad van menselijke ontwikkeling (human development) en scoort in dat opzicht lager dan de grotere asielgroepen waar Nederland bekend mee is, met uitzondering van Somalië. Wel bestaat er een kans dat integratie van de Eritreeërs zal profiteren van de Christelijke achtergrond van deze groep en van het feit dat het meestal jongvolwassenen betreft.
- De positieverwerving zal vermoedelijk niet in belangrijke mate worden belemmerd door problemen rondom criminaliteit. Een beperkt deel van de asielmigranten is betrokken bij criminaliteit en dat geldt nog in versterkte mate voor statushouders. In dat licht is het gunstig dat meeste asielzoekers tegenwoordig een verblijfsvergunning krijgen.
- De positieverwerving wordt geschaad door lange asielprocedures (onder andere doordat de psychische gezondheid dan meer minder te lijden heeft). De afgelopen jaren zijn korte procedures gangbaarder geworden (Böcker et al., 2014), wat dus een gunstig effect zou moeten hebben. De asielverzoeken die in 2013 werden ingediend - voor 2014 en 2015 zijn bij ons weten nog geen cijfers - werden in elk geval meestal binnen een jaar afgedaan, inclusief een eventuele beroepsprocedure bij de rechtbanken. Voor een aanzienlijk deel van asielmigranten in 2015 ligt er mogelijk weer sprake van een vrij lange de periode van relatieve inactiviteit en onzekerheid. Er zijn alleen al flinke wachttijden voordat de asielprocedure formeel begint.
- Qua migratiegedrag is de verwachting dat een meerderheid van de Syriërs en de Eritreeërs zich blijvend in Nederland zal vestigen en dat er bovendien een substantiële volgmigratie zal optreden. Bij elke statushouder zal zich de komende jaren tussen de 0.2 en 0.4 volgmigrant voegen, nareizigers in de eerste drie maanden niet meegerekend. Daarnaast verwacht het CBS dat er de komende vier jaar nog 60.000 nieuwe statushouders bijkomen, die ook weer volgmigratie zullen genereren. Hoewel een meerderheid van de recente statushouders subsidiaire bescherming geniet op grond van het EVRM – en daarmee een wat zwakkere verblijfspositie heeft dan verdragsvluchtelingen – achten we het niet waarschijnlijk dat zij in grote mate zullen terugkeren. De vergunning voor bepaalde tijd kan weliswaar in theorie worden beëindigd indien de omstandigheden in het herkomstland verbeteren, maar de ervaringen voor bijvoorbeeld Irak laten zien dat de situatie lange tijd problematisch kan blijven: vluchten Irakezen voorheen vooral voor het regime, tegenwoordig vlucht men vooral voor sektarisch geweld. Bij de Syriërs speelt bovendien dat het voor een belangrijk deel gaat om gezinnen. Personen met thuiswonende kinderen zijn (nog) minder geneigd om Nederland te verlaten. Daarnaast zal er – mede door deze demografische samenstelling – beperkt draagvlak zijn om de vergunningen op grote schaal te beëindigen, zeker wanneer de betrokkenen zelf menen (en daarvoor ook argumenten kunnen aandragen) dat de situatie onvoldoende is verbeterd. Over vijf jaar zullen veel kinderen in Nederland 'geworteld' zijn. Sociaal-culturele integratie

verkleint de bereidheid tot vertrek enigszins (De Vroome & Tubergen, 2014) maar minstens zo belangrijk is dat de omgeving in het algemeen meer moeite heeft met uitzetting wanneer men eenmaal in contact is gekomen met migranten (McLaren, 2003). Ook komen gezinnen met minderjarige kinderen in principe na vijf jaar in aanmerking voor een verblijfsvergunning op grond van de Regeling langdurig verblijvende kinderen ('Wortelingswet'). Bij de Somaliërs is er een substantiële doormigratie geweest naar Engeland, waardoor het verblijf in Nederland voor een belangrijk deel een tijdelijk karakter had, maar dat patroon verwachten we niet voor de Syriërs. Het Frans, de taal van de voormalige 'beschermer' van Syrië, wordt nog maar beperkt in Syrië gesproken. Er bestaat een grotere kans dat een dergelijk patroon zich bij de Eritreeërs zal gaan voordoen. Het Engels is nog altijd een officiële taal in Eritrea, en hoewel er in Engeland vooralsnog maar weinig Eritreeërs wonen, vormden zij in 2014 en 2015 de grootste groep asielzoekers in Engeland. Er moet tevens rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat juist de groep asielmigranten met een wat hoger sociaaleconomisch profiel Nederland weer zullen verlaten (groepen met een sterkere sociaaleconomische positie lijken vaker te vertrekken vaker dan groepen met een zwakkere positie).

4. Integratiebeleid

Als we aannemen dat een aanzienlijk aandeel van de huidige vluchtelingen zal blijven, is het van belang ons te oriënteren op de kansen en uitdagingen in het kader van integratiebeleid. In hoeverre vraagt de vluchtelingenstroom om een herijking van het Nederlandse integratiebeleid?

Allereerst schetsen we de context van het huidige integratiebeleid, die sterk is veranderd in de voorbije jaren. Vervolgens kijken we naar een aantal beleidsfasen die van belang kunnen zijn voor het integratieproces; de fase voorafgaand aan statusverlening, de fase van inburgering na statusverlening en uiteindelijk of integratie in de samenleving of mogelijke terugkeer ingeval van een afwijzing of indien de status uiteindelijk toch wordt ingetrokken of niet verlengd. We zullen laten zien dat in alle fasen van de keten tussen asielbeleid, inburgeringsbeleid, integratiebeleid en terugkeerbeleid elementen zitten die van belang zijn voor de integratie van vluchtelingen. In termen van integratiebeleid biedt dit niet alleen een uitdaging wat betreft het vinden van de juiste beleidsinstrumenten, maar ook een uitdaging in termen van beleidscoördinatie. We zullen in het volgende dan ook aandacht geven aan welke beleidsinstrumenten op verschillende domeinen ingezet zouden kunnen worden, maar ook aan welke coördinatiemechanismen wenselijk zijn.

Algemene ontwikkelingen in het integratiebeleid

Het integratiebeleid is het afgelopen decennium sterk veranderd. Daardoor zal de integratie van vluchtelingen in een heel andere beleidscontext plaatsvinden dan de integratie van vluchtelingen die in de jaren '90 naar Nederland kwamen. Doordat er feitelijk nauwelijks meer sprake is van specifiek integratiebeleid zal de integratie van vluchtelingen meer dan ooit een uitdaging vormen.

Het integratiebeleid is het afgelopen decennium in verregaande mate *'gemainstreamed'*. Dit betekent niet alleen dat er nauwelijks meer sprake is van 'doelgroepenbeleid' of überhaupt specifiek integratiebeleid. Integratie is vrijwel volledig opgegaan in algemeen beleid, vooral in domeinen als huisvesting, sociale zaken en onderwijs (Collett, Petrovic & Scholten, 2015). Deze mainstreaming is mede ingegeven door een sterke nadruk op de tweede (en derde) generatie van wat voorheen de doelgroepen van het minderhedenbeleid waren (b.v. Marokkanen, Turken, Surinamers, Antillianen). De gedachte is dat ten aanzien van die groepen, algemeen beleid en algemene instituties toereikend zouden moeten zijn om deze groepen te bereiken en dat zo mogelijk stigmatiserende effecten van specifiek beleid voorkomen konden worden.

Daarnaast heeft zich een verschuiving voorgedaan in de rol van de staat in relatie tot die van het individu in haar/zijn integratieproces zelf. Het beleid is steeds verder *geindividualiseerd*; de migrant als individu is steeds meer verantwoordelijk gemaakt voor zijn/haar inburgering en integratie. Dit is ook terug te zien in de bekostiging van inburgeringsprogramma's; sinds 2010 worden nieuwkomers geacht zelf inburgeringscursussen te selecteren en ook te bekostigen (al is er voor statushouders een lening beschikbaar die niet terug betaald hoeft te worden als de inburgering tijdig wordt afgerond). Deze individualisering is sterk geënt op de komst van familiemigranten, die zeker in de jaren 2000 de voornaamste immigratiecategorie vormden. Bij familiemigranten is er per definitie een referent reeds aanwezig in de Nederlandse samenleving die er belang bij heeft de familiemigrant waar nodig en waar mogelijk te ondersteunen bij diens integratie (bijvoorbeeld door het bekostigen van de inburgering).

Ten slotte is het integratiebeleid het afgelopen decennium steeds verder *gedecentraliseerd*. Het accent is meer komen te liggen op grootstedelijk beleid ten aanzien van inburgering, burgerschap, sociale cohesie en wijkbeleid. Echter, het terugtrekken van de nationale overheid wordt niet gespiegeld door een toename van integratie-specifieke budgetten op

lokaal niveau. Zeker als men naar de budgetten voor integratie kijkt, zou men kunnen spreken van een ontmanteling van het integratiebeleid gedurende het voorbije decennium.

Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen is het de vraag of het huidige 'gemainstreamde', 'gedecentraliseerde' en 'geïndividualiseerde' voldoende is toegerust op de huidige instroom van vluchtelingen. Om dit goed te analyseren is het niet voldoende om alleen te kijken naar het 'geïnstitutionaliseerde' integratiebeleid. Het is van belang te kijken hoe reeds in de periode voor statusverlening aspecten zitten die bedoelde of onbedoelde gevolgen kunnen hebben voor integratie. Daarnaast vormt het inburgeringsbeleid de schakel tussen migratie en integratie, en daarmee een essentieel instrument om de integratie van nieuwe groepen te bevorderen. Ten aanzien van het integratiebeleid zelf kijken we in hoeverre algemeen beleid in verschillende sectoren (huisvesting, arbeid, taal, onderwijs) goed is toegerust voor de specifieke nieuwe groep die nu naar Nederland komt. Beeldvorming vormt in dat kader ook in toenemende mate een belangrijk aandachtspunt (Dekker & Scholten, 2015). Ten slotte kijken we ook naar wat er gebeurt als asielzoekers uitgeprocedeerd zijn, opnieuw vanuit een integratieperspectief.

Tijdens de asielprocedure

Reeds tijdens de asielprocedure zijn er diverse aandachtspunten ten aanzien van integratie. Die hebben vooral te maken met de duur van de asielprocedure, de beperkte sociaal-economische rechten van asielzoekers gedurende de procedure, beperkte contactmogelijkheden, en de vrij eenzijdige screening van asielzoekers op alleen die aspecten die van belang zijn voor statusverlening en (ingeval van een afwijzing) terugkeer.

De *duur van de asielprocedure* en de onzekerheid die daarmee gepaard gaat kunnen een remmende werking hebben op het integratieproces. Momenteel is de duur van de asielprocedure nog relatief beperkt (zie de tussenbalans bij hoofdstuk 3); het is van belang dat dit ook zo blijft gezien de grote aantallen aanmeldingen.

Van belang is tevens wat er gebeurt tijdens de asielprocedure. De *dagbesteding* op AZC's, die vaak ontwikkeld wordt samen met stichtingen als De Vrolijkheid, zou veel meer reeds kunnen voorsorteren op het integratieproces (Van der Vuurst, 2015). Recentelijk besloot staatssecretaris Dijkhoff nog om geen taalonderwijs aan te bieden op AZC's aan niet erkende vluchtelingen, omdat dit verkeerde verwachtingen zou kunnen scheppen bij de betrokken vluchtelingen. Vanuit een integratieperspectief is deze beslissing echter te betreuren, gezien het feit dat momenteel verreweg de meeste vluchtelingen in de asielprocedure uiteindelijk een status krijgen (meer dan 70%), het feit dat de meeste erkende vluchtelingen naar verwachting permanent zullen blijven, en het feit dat juist voor een land als Nederland waar weinig vluchtelingen enige voorkennis van de Nederlandse taal zullen hebben het van belang is zo snel mogelijk te investeren in taal. Juist omdat taalverwerving een relatief langdurig proces is, en omdat vluchtelingen in de asielprocedure vaak de tijd en de wil hebben te investeren in taal, is vroeg investeren in taal bevorderlijk voor integratie. Eventueel zou er – zolang er onduidelijkheid is over het perspectief in Nederland – naast aandacht voor het Nederlands aandacht kunnen zijn voor het Engels (er wordt dan als het ware gecommuniceerd dat er meerdere uitkomsten mogelijk zijn).

De mogelijkheden voor asielzoekers om tijdens de asielprocedure te *werken* zijn nog beperkt. Wanneer de procedure nog niet is gestart mag een vluchteling niet werken, en wanneer de procedure wel is gestart mag een vluchteling waarvan de procedure meer dan 6 maanden duurt tot een maximum van 24 weken werken per jaar en dan ook nog alleen wanneer het Ministerie van Sociale Zaken eerst een tewerkstellingsvergunning afgeeft. Juist omdat werk een sleutelfunctie vervult in het integratieproces, en een positief effect heeft op beeldvorming, zouden de mogelijkheden tot het verrichten van werk verruimd moeten worden. Daarbij gaat het niet alleen om betaald werk (waarvoor een Tewerkstellingsvergunning moet worden aangevraagd), maar ook voor het doen van diverse stages. Het vinden van stages in diverse sectoren zou gestimuleerd kunnen worden (mogelijk

een rol van de TWIV) om zo de stap naar de arbeidsmarkt te vergemakkelijken. Echter, gezien het relatief hoge percentage toegewezen asielverzoeken (zie paragraaf 2.1), en gezien het belang dat gehecht wordt aan arbeidsmarktactivering, zou toegang tot betaald werk vergemakkelijkt kunnen worden; b.v. door een ontheffing te verlenen voor het verkrijgen van een TWV en door de beperking van het aantal werken werk per jaar (onder bepaalde voorwaarden) op te heffen. Een andere mogelijkheid is om asielzoekers te screenen op vaardigheden die op de Nederlandse arbeidsmarkt van belang zouden kunnen zijn, zodat zij gekoppeld kunnen worden aan de juiste werkgevers.

Een andere factor tijdens de asielprocedure betreft oriëntatie op de samenleving en de arbeidsmarkt. Een belangrijk factor hierbij is 'contact.' Niet alleen de negatieve beeldvorming rond AZC's maar ook de vestiging van AZC's op perifere locaties kan een rem vormen op deze factor. Ook de vestiging van grootschalige AZC's zou contact kunnen vermoeilijken. Vanuit een integratieperspectief is het wenselijk dat er zoveel mogelijk interactie tussen de bewoners van een AZC en de lokale bevolking plaatsvindt. Dit is het beste geborgd bij relatief kleinschalige opvang binnen de bebouwde kom van woonkernen die voldoende mogelijkheden voor contact en wellicht ook doorstroming bieden. Daarbij valt te denken aan grote en middelgrote gemeenten, en in die gemeenten dan ook binnen de woonkern; niet 'in het bos.' Deze factor, het bevorderen van contact, zou dan ook een veel belangrijker rol moeten spelen bij de plaatsing van AZC's; plaatsing van AZC's kan niet alleen een zaak van 'burden sharing' zijn. Mogelijk is de vaak perifere plaatsing van AZC's ook een 'erfenis' van de jaren '90 waar het percentage afgewezen asielverzoeken veel hoger lag dan nu. Verder speelt een rol dat asielzoekers niet systematisch worden gescreend op vaardigheden die op de arbeidsmarkt van belang zijn en niet of nauwelijks worden gestimuleerd en gecoacht om (meerdere) plannen te ontwikkelen, namelijk voor als men een verblijfsvergunning krijgt en voor als men zou worden afgewezen en Nederland dient te verlaten.

Beeldvorming is ook in deze fase al van belang. Hoewel het COA een actieve houding heeft ontwikkeld in communicatie rond de vestiging van AZC's, is verdere structurering en ook politiek leiderschap rond de komst van AZC's geboden. Onrust staat met name wanneer de boodschap onhelder is en de boodschapper geen leiderschap uitstraalt (Dekker & Scholten, 2015). Bovendien wordt overleg vaak relatief laat aangegaan; volgens de principes van interactief bestuur zou de lokale samenleving ook al eerder in het proces, bijvoorbeeld bij de keuze voor een specifieke locatie, betrokken moeten worden. Ook is het van belang helder te communiceren wat de voordelen zijn voor de lokale gemeenschap van de vestiging van een AZC. Juist door het lokale bedrijfsleven, lokale onderwijsinstellingen, lokale cultuurinstellingen te betrekken en ook vacatures lokaal te beleggen, kan een businesscase gemaakt worden voor AZC's.

Vaak blijkt overigens dat beeldvorming rond AZC's verbetert naarmate een AZC langduriger ergens gevestigd is (Dekker & Scholten, 2015). Dit ondersteunt het feit dat contact van belang is voor beeldvorming. Juist door AZC's in woonkernen te vestigen (bv. leegstaande kantoorpanden; zie onder 'huisvesting') wordt dergelijk contact geoptimaliseerd en wordt het beeld van een 'vluchtelingen crisis' veel concreter. Het is een belangrijke les uit de sociaal-psychologie dat het geven van een gezicht aan 'de vreemdeling' juist empathie kan bevorderen. Dat geldt ook voor het 'geven van een gezicht' aan de vele vrijwilligers die doorgaans betrokken zijn bij AZC's. Gemeenten en het COA zouden in hun *media-strategie* zich veel nadrukkelijker en veel pro-actiever kunnen opstellen in het 'ramen' van beeldvorming door het geven van een gezicht aan vrijwilligers en aan individuele asielzoekers. Juist wanneer dit niet gebeurt, zal beeldvorming rond AZC's onvermijdelijk ten prooi vallen aan de wederzijds versterkende dynamiek tussen media (op zoek naar concrete en dramatiserende beelden) en tegenstanders van AZC's (op zoek naar een platform).

Een belangrijke beperkende factor tijdens de asielprocedure lijkt niet alleen het relatief ontbreken van een integratieperspectief, maar ook de gebrekkige *capaciteit van het COA*

om aan bovengenoemde zaken voldoende aandacht te besteden. Het COA wordt, begrijpelijkerwijs, dermate in beslag genomen door de organisatie van opvang en het mogelijk maken van de asielprocedure, dat investeringen in integratie een gebrek aan urgentie hebben. Samenwerking met organisaties die betrokken zijn bij volgende stappen in het integratieproces lijkt dan ook voor de hand te liggen. Het ministerie van SZW heeft hierbij al een rol tijdens de asielprocedure, en samenwerking met organisaties zoals het UWV, VNG, Vluchtelingenwerk en onderwijsinstellingen (en dus ook OCW) dient zo snel mogelijk geactiveerd te worden wanneer een AC ergens gevestigd wordt.

Inburgering na statusverlening

Als de asielprocedure positief is afgesloten is een vlotte doorstroming van 'statushouders' vanuit de AZC's naar regulier *woningaanbod* geboden, en dan liefst naar plaatsen en regio's waar werk voorhanden is. Doorstroming voorkomt niet alleen dat de totale populatie in AZC's onnodig groeit en wellicht meer AZC's moeten worden gevestigd dan nodig (met alle consequenties voor beeldvorming van dien), maar vooral ook voor de betrokken 'statushouders' om zo snel mogelijk toenadering tot de samenleving en arbeidsmarkt te zoeken. Voor statushouders die nog niet door kunnen stromen, zijn verdere investeringen in wat ook wel 'voorinburgering' wordt genoemd geboden (zie ook Ministerie van SZW, 2015); zo wordt de tijd op het AZC optimaal gebruikt.

Een ander aspect in deze periode is dat er weliswaar een verblijfsvergunning is, maar dat de onzekerheid over het perspectief in Nederland tenminste vijf jaar blijft voortbestaan. Een statushouder kan immers pas na 5 jaar een permanente verblijfsvergunning krijgen mits aan de inburgeringsplicht is voldaan (wie daar niet aan voldoet, maar nog steeds recht heeft op bescherming tegen terugkeer, komt in aanmerking voor een verlenging van de asielvergunning voor bepaalde tijd). Dit zorgt voor onzekerheid gedurende tenminste 5 jaar; er bestaat altijd een kans dat de status wordt beëindigd in het licht van ontwikkelingen in het herkomstland. Het zou dan ook bevorderlijk zijn dat vluchtelingen waarvoor men al veel eerder duidelijkheid heeft op het verblijfsperspectief ook eerder eerder zekerheid kan geven in het belang van hun integratie in de Nederlandse samenleving. De minister zou bijvoorbeeld categorieën kunnen aanwijzen die eerder een permanente status krijgen. In specifieke gevallen, zoals asielzoekers uit Syrië en Somalië, zou de minister daarvan gebruik kunnen maken. Dit bespoedigt het integratieproces. Ook zou overwogen kunnen worden om statushouders die hebben laten zien dat zij in Nederland op de goede weg zijn (die op de arbeidsmarkt participeren en aan de inburgeringsplicht hebben voldaan) te belonen door ze al eerder een permanente vergunning te geven.

Van wat eens het geïnstitutionaliseerde integratiebeleid was, is 'inburgering' het onderdeel dat relatief het sterkst als geïnstitutionaliseerd onderdeel is blijven bestaan. Echter, ook inburgering is de afgelopen 10 jaar sterk veranderd. Het is sterk geïndividualiseerd en gedecentraliseerd, met een sterk individuele verantwoordelijkheid voor niet alleen de voorbereiding op maar ook de financiering van inburgering, en de betrokkenheid van een vaak lokale markt in de voorziening van inburgeringscursussen. Zoals eerder opgemerkt, zijn veel van deze veranderingen vooral ingegeven door ervaringen met familiemigranten; die hebben per definitie een 'referent' in de Nederlandse samenleving die behulpzaam kan zijn in de bekostiging en de organisatie van inburgering. Het is maar zeer de vraag of dit inburgeringsbeleid voldoende is toegerust op de huidige toestroom van vluchtelingen.

Een belangrijke voorziening voor asielzoekers is dat zij een eventuele lening voor de inburgeringscursus en het examen niet terug hoeven te betalen als ze de cursus binnen 3 jaar halen. Het is naar ons weten echter onduidelijk hoe deze regeling in de praktijk uitvalt, bijvoorbeeld in hoeverre vluchtelingen leningen aangaan, hoeveel van hen de cursus ook binnen 3 jaar halen, en wat de consequenties zijn wanneer dit niet het geval is.

Juist omdat bij vluchtelingen (meestal) geen sprake is van een 'referent' die de vluchteling kan helpen, is een actieve opstelling gevergd van betrokken organisaties. Daarbij gaat het om

informatieverschaffing van het DUO, maar ook actieve ondersteuning door bijvoorbeeld gemeenten en Vluchtelingenwerk. Samenwerking tussen gemeenten en Vluchtelingenwerk in het bereiken van vluchtelingen, informatievoorziening, monitoring en wellicht zelfs een loketfunctie, ligt voor de hand; op die manier worden kennis, netwerk en beleid optimaal verweven. Initiatieven zoals het Maatjes project bieden voorbeelden waarop voortborduurt kan worden.

Daarnaast is het bevorderlijk dat inburgeraars die na 2015 inburgeringsplichtig zijn geworden, waaronder dus verreweg de meeste vluchtelingen, ook een examenonderdeel 'oriëntatie op de arbeidsmarkt' dienen af te ronden. Gezien het potentieel dat vluchtelingen met zich meebrengen, en ook de relatief grote arbeidsmarkt oriëntatie onder vluchtelingen in vergelijking met familiemigranten, zal dit onderdeel aan belang winnen. In de recente kamerbrief van Asscher wordt dit ook bevestigd en wordt aangekondigd dat dit onderdeel van inburgering wellicht naar voren zou moeten worden geschoven in het inburgeringsprogramma. Het is wel van belang dat niet alleen cursussen maar ook arbeidsmarktmogelijkheden daar optimaal bij aansluiten. Gemeenten zouden samen met UWV en Vluchtelingenwerk (wellicht in het kader van de Taskforce Werk en Integratie Vluchtelingen) daarbij aan kunnen sluiten door bijvoorbeeld stagecontracten bij lokale bedrijven en organisaties te arrangeren. Op deze wijze wordt een helder beeld gecreëerd richting vluchtelingen dat van hen activering wordt verwacht en dat hen de kans wordt geboden een eerste ervaring en daarmee contact op te doen met de Nederlandse arbeidsmarkt.

Ten slotte is in een recente kamerbrief (Ministerie van SZW, 2015) het beleid rond de participatieverklaring nader uitgewerkt. Vanaf 2016 ondertekenen statushouders een participatieverklaring als startpunt van hun inburgering. Vanuit het perspectief op integratie bevordert de participatieverklaring de oriëntatie op de Nederlandse samenleving, met name door migranten op hun rechten en hun plichten te wijzen. Van belang is echter dat het ondertekenen van de verklaring voor zowel de migrant als de ontvangende samenleving ook een doorbreking van de mythe van tijdelijkheid impliceert. De migrant gaat zich inzetten voor 'integratie' en 'participatie', maar dat betekent dat de ontvangende samenleving dus ook de stap moet maken naar integratiebevordering in plaats van tijdelijkheidsbevordering. Dat brengt ons bij de volgende stap in onze analyse; het integratiebeleid.

Integratiebeleid (beleidsinstrumenten)

Inburgering is de schakel tussen asiel en integratie; het vloeit dan ook geleidelijk over in wat men traditioneel aanduidt als het integratiebeleid. Zoals hierboven beargumenteerd, is van geïnstitutionaliseerd integratiebeleid nauwelijks meer sprake, en al helemaal niet meer van doelgroepenbeleid. Ook voor een intensivering van integratiebeleid gericht op vluchtelingen lijkt doelgroepenbeleid noodzakelijk noch nodig. Zoals we eerder hebben laten zien, gaat het bij vluchtelingen om een uitermate diverse 'categorie' waarbinnen nauwelijks van 'groepen' te spreken is (bepaalde nationaliteiten zijn oververtegenwoordigd, maar daarbinnen zijn grote verschillen in opleiding en circa 10% van de huidige instroom heeft betrekking op meer dan 40 verschillende herkomstlanden). Bovendien is er sprake van grote dynamiek binnen de asielmigratie, hetgeen naar verwachting zal voortduren in reactie op onvoorzienbare ontwikkelingen in de regio van Europa en bredere ontwikkelingen zoals klimaatverandering en de combinatie van demografische en economische ontwikkelingen in Sub-Sahara Afrika.

Het Nederlandse integratiebeleid dient dus toegerust te zijn op een structureel hoge 'mobiliteit' gedurende de komende decennia van heel verschillende en wisselende migranten categorieën. Dit vergt veeleer goed gecoördineerde investeringen in het kader van algemeen beleid dan een specifiek doelgroepenbeleid. *Mainstreaming* betekent in dit kader een actieve coördinatie en monitoring van beleidsmaatregelen op diverse sectoren die zowel beïnvloed worden door mobiliteit als die invloed hebben op integratie. In plaats

van een terugtrekkende overheid, vergt dit juist een overheid die actief afstemt en coördineert en investeringen plaatst vanuit algemeen beleid waar dat nodig blijkt. De mythe van tijdelijkheid in combinatie van een terugtrekkende overheid zou anders kunnen leiden tot een integratieachterstand die later onvermijdelijk weer terug op de agenda zou komen; niet investeren nu is 'penny wise but pound foolish.'

Het intensiveren van algemeen beleid betekent niet dat kennis van specifieke 'groepen' volledig irrelevant is. Het betekent alleen dat het institutionaliseren van beleidsmaatregelen voor specifieke groepen onpraktisch is gegeven de diversiteit aan en binnen groepen en de dynamiek binnen migratiestromen. Op het niveau van 'front-line workers' in dienstverlening aan vluchtelingen maar ook in het vele vrijwilligerswerk dat verleend wordt voor vluchtelingen, is veel kennis en ervaring beschikbaar in het bereiken van en omgaan met specifieke groepen. Dit is ook het niveau waar dergelijke kennis en ervaringen het eerst worden opgedaan wanneer migratiestromen veranderen. Bij het intensiveren en coördineren van (algemeen) integratiebeleid is het daarom van belang zoveel mogelijk aan te sluiten bij reeds bestaande kennis en ervaringen, zonder dit te hoeven institutionaliseren in doelgroepenbeleid. Ook hier is samenwerking tussen actoren betrokken in de 'vreemdelingenketen' en actoren in het integratieproces geboden, bijvoorbeeld Vluchtelingenwerk, UWV, maar ook tussen ministeries als VenJ, SZW en OCW.

De integratie van vluchtelingen zal intensiveringen vergen op een aantal beleidsdomeinen. Allereerst *onderwijs en taal*. Daarbij gaat het zowel om volwasseneneducatie als om intensiveringen in basis-, middelbaar en hoger onderwijs. Naast toezicht op voldoende beschikbaarheid (en kwaliteit) van het aanbod van taalcurricula in het kader van inburgering, verdient ook omscholing in het kader van beroepsonderwijs aandacht. Zeker wanneer vluchtelingen zelf relevante kennis en ervaring meebrengen, kan de stap tot de arbeidsmarkt verkleind worden door het aanbieden van omscholingsprogramma's. Erkenning van diploma's uit het herkomstland is vaak niet afdoende, doordat diploma's soms moeilijk te waarderen zijn en toegang tot de arbeidsmarkt ook afhangt van vaak heel sectorspecifieke regulering. Waar het volgen van een volledig programma in het kader van beroepsonderwijs vaak overbodig zou zijn, is het aanbieden van een omscholingsprogramma gericht op een specifieke sector vaak veel toepasselijker. Bovendien is het meer efficiënt voor zowel de betrokken vluchteling als voor de Nederlandse samenleving.

Het regulier onderwijs dient zich voor te bereiden op een significante groep 'zij-instromers' met specifieke behoeften ten aanzien van taalondersteuning. Investeren in schakelklassen maar ook in extra ondersteuning voor taalonderwijs op basisscholen is geboden. Juist hier signaleert onderzoek dat het wegvallen van een van de faciliteiten van het integratiebeleid uit het verleden, taalondersteuning gericht op migrantenkinderen in basisonderwijs, tot problemen zou kunnen leiden voor de integratie van nieuwkomers. Hierbij kan gedacht worden aan aanvullende middelen en instrumenten voor taalondersteuning binnen het kader van 'remedial teaching.'

Een instrument om de bekostiging van regulier onderwijs toe te rusten op migratie/mobiliteit is het invoeren van een taaltoets. Naar Deens voorbeeld zou bij alle kinderen die naar de basisschool gaan, ook die op een later moment (zij-) instromen, een staatstoets afgenomen kunnen worden die het taalniveau meet. Ongeacht de achtergrond van de ouders (etnisch of sociaal-economisch), zou een school dan aanvullende middelen kunnen ontvangen wanneer sprake is van een taalachterstand. Deze middelen zouden dan ingezet kunnen worden voor remedial teaching. Een dergelijk instrument zou bovendien niet voortdurend aangepast hoeven te worden op de instroom van nieuwe ethniciteiten, aangezien het 'kleurenblind' is. Het instrument is daarmee automatisch bestand ook op toekomstige (nu nog niet voorzienbare) migratiestromen.

Activering op de *arbeidsmarkt* is belangrijk voor statushouders zelf maar ook voor de maatschappelijke beeldvorming. In de recente kamerbrief Integratie & Participatie Vergunninghouders (Ministerie van SZW, 2015) wordt dan ook het accent gelegd op arbeid:

“Wanneer werk en/of een opleiding niet voorop staan, is het lastig een actieve participatie van vergunninghouders te realiseren. Bij eerdere groepen stonden geschikte huisvesting en een inkomensvoorziening voorop. Dat leidde tot een aanzienlijk lagere deelname aan de arbeidsmarkt. Die ervaringen worden gebruikt om nu wel een snelle integratie vorm te geven die er op gericht is mensen zo snel mogelijk naar de arbeidsmarkt toe te leiden” (p.2). Echter, arbeidsmarktactivering kan niet helemaal los gezien worden van huisvesting. Zoals eerder vermeld is het juist van belang dat opvang en huisvesting van vluchtelingen ook plaatsvindt in plaatsen en regio’s waar banen zijn; dat vergt soms investeringen.

Op het terrein van arbeid is het van belang dat bestaande vraag op de Nederlandse arbeidsmarkt en het nieuwe aanbod zo spoedig mogelijk samenkomen. Naast erkenning van diploma’s en investeringen in taal en onderwijs, beschikt de overheid echter over weinig instrumenten om toegang tot de arbeidsmarkt te faciliteren. Dat betekent, in het kader van de moderne ‘governance’ gedachte, echter niet dat overheidsactoren niets kunnen doen. Creatieve maatregelen om aanbod en vraag samen te brengen lijken geboden, wellicht in de vorm ID Banen en/of convenanten met brancheorganisaties (LTO, TLN, BDO, FME, MKB) op nationaal niveau of meer ad-hoc ‘banenbeurzen’ gefaciliteerd door gemeenten samen met het UWV en Vluchtelingenwerk. Juist gezien het sterk gedeelde belang van de vluchtelingen (activering), de gemeente (beperken uitkeringsafhankelijkheid), de economie (arbeidskrachten) en de samenleving (beeldvorming), lijkt een governance benadering ten aanzien van de arbeidsmarkt geboden. Deze benadering lijkt nu ook opgepakt te gaan worden door de nieuwe Taskforce Werk & integratie Vluchtelingen. Hoewel arbeidsparticipatie ook kan leiden tot (zorgen over) arbeidsmarktverdringing, denken we dat het voor de beeldvorming en het draagvlak beter is wanneer de positieverwerving van statushouders relatief voorspoedig verloopt.

Huisvesting is een ander domein dat reeds een centrale rol heeft gekregen in de discussie omtrent de vluchtelingenstroom. Bekend is dat het sociale woningaanbod in Nederland, met uitzondering van bepaalde regio’s, relatief beperkt is. Dat zorgt voor angst voor verdringing en voor beperkte doorstroming van statushouders naar regulier woningaanbod. Op beperkte schaal kan de toestroom van asielzoekers een tegenkracht vormen voor vergrijzing in de regio’s waar dan vaak ook nog ruimte op de woningmarkt is. Echter, onderzoek wijst uit dat dergelijke effecten vaak beperkt zijn, zeker wanneer het aanbod van arbeidsplaatsen relatief beperkt is. Een mismatch tussen aanbod en vraag op de arbeidsmarkt kan dan ook voorkomen worden door vluchtelingen daar te huisvesten waar vraag naar arbeid is. Omdat het daarbij vaak gaat om (stedelijke) gebieden met relatief veel druk op sociale woningaanbod, zijn ad-hoc oplossingen geboden. Geïmproviseerde huisvesting (zoals de tijdelijke pre-fab huizen in Amsterdam) en het bewoonbaar maken van leegstaande kantoorpanden zijn dan zeker te overwegen opties. Voorwaarde is wel dat dergelijke huisvesting de mogelijkheden tot contact niet beperkt; het moet dus gaan om relatief kleinschalige geïmproviseerde huizen binnen woonkernen dichtbij banen, en om kantoorpanden die zich niet op verlaten bedrijventerreinen bevinden maar midden in woonkernen met allerlei voorzieningen.

Hoewel geen afzonderlijk beleidsdomein, verdient *beeldvorming* afzonderlijke aandacht. Juist omdat het bij integratie gaat om een zogenaamd ‘weerbarstige beleidscontroverse’, speelt beeldvorming hier een meer centrale rol dan op vele andere domeinen. Denk aan hoe rond de parlementaire onderzoekscommissie Blok bleek dat percepties van feiten soms een belangrijker rol spelen dan de feiten zelf; cijfers over successen in de sfeer van onderwijs en arbeid wogen niet op tegen maatschappelijke onrust over gefaalde integratie (zie ook Scholten & Van Nispen, 2008). Ook laat onderzoek zien dat beeldvorming over integratie en betrokken groepen zelfstandig een direct effect kan hebben op integratieprocessen (en identificatie) (Entzinger & Dourleijn, 2008). Beeldvorming verdient dan ook afzonderlijk aandacht in het kader van integratie, en vergt leiderschap en een heldere visie over integratie die ook daadwerkelijk wordt uitgedragen door alle betrokken actoren (zoals ministeries) en

wordt gecommuniceerd. Het komen tot een heldere en consistente visie op integratie brengt ons bij een volgend punt ten aanzien van de coördinatie en interdepartementale afstemming van het integratiebeleid.

Integratiebeleid (beleidscoördinatie)

Het integratiebeleid staat niet alleen voor een belangrijke uitdaging qua beleidsinzet op diverse beleidsdomeinen; de ontwikkelingen van de afgelopen jaren richting een gemainstreamed integratiebeleid zorgen ook dat coördinatie van integratiebeleid an sich een uitdaging gaat worden. Afstemming en coördinatie tussen (algemeen) beleid in diverse terreinen is van centraal belang. Onderzoek wijst echter uit dat dergelijke afstemming en coördinatie in de praktijk vaak moeizaam verloopt. Als gevolg van de 'mainstreaming' van het integratiebeleid, vormen kennis en informatie een van de weinig overgebleven instrumenten die resteren voor de 'centrale' coördinatie van het integratiebeleid (zie Scholten, Entzinger, Penninx & Verbeek, 2015). Daarbij gaat het met name om rapportages van met name het SCP en het CBS die integratie op een verschillende domeinen monitoren. Dergelijke monitors objectiveren op welke domeinen investeringen in het kader van algemeen beleid geboden zijn; ze bieden feedback aan verschillende ministeries die in specifieke domeinen van integratie betrokken zijn.

Echter, uit onderzoek blijkt dat dergelijke feedback vaak niet voldoende is om een eenduidige visie op integratie uit te stralen (Collett, Petrovic & Scholten, 2015). De fragmentatie van integratiebeleid als algemeen beleid over verscheidene domeinen vormt een grote uitdaging voor coördinatie en daarmee consistentie van beleid. Om coördinatie op bestuurlijk en ambtelijk niveau te borgen is het aanbevelenswaardig een *ondercommissie van de ministerraad* in te stellen specifiek voor migratie en integratie (zie ook Collett & Petrovic, 2014). Een dergelijke commissie weerspiegelt het domeinoverstijgende karakter van deze onderwerpen, borgt sturing vanaf het allerhoogste niveau en biedt een instrument om departementen daadwerkelijk gezamenlijk op te laten treden. Op deze manier kan geborgd worden dat beleid een coherentie visie uitstraalt, en niet fragmenteert over verschillende beleidssilo's. Ook legt het een relatie tussen migratie en integratie zonder dat deze onderwerpen noodzakelijkerwijs bij hetzelfde ministerie zouden hoeven liggen.

Deze ondercommissie dient een permanent karakter te hebben. De ervaringen van de afgelopen decennia en prognoses uit de migratiewetenschap leren (zoals eerder vermeld) dat Nederland een structureel hoog immigratieniveau zal houden, en dat daarmee migratie en migratie-gerelateerde diversiteit op de agenda zullen moeten blijven. Bovendien leert de recente 'vluchtelingen crisis' (maar ook bv de reeks incidenten aan het begin van de jaren 2000 zoals 9/11, de moord op Van Gogh en radicale uitspraken van imams) dat men bestuurlijk soms zeer snel moet kunnen reageren op vaak onvoorspelbare en onbeheersbare ontwikkelingen met betrekking tot migratie en integratie. Een dergelijke ondercommissie zou de bestuurlijke borging kunnen zijn van 'responsive governance.'

Even belangrijk als borging van afstemming op bestuurlijk niveau, is borging van afstemming en samenwerking op ambtelijk niveau. De mainstreaming van integratie heeft ervoor gezorgd dat de coördinerende minister van integratie (nu SZW) zelf nauwelijks nog budget en beleidsinstrumenten heeft; voor beleid is de minister aangewezen op collegae op andere departementen. Wel beschikt de coördinerende minister over 'governance tools' zoals monitoring en kennis productie die gebruikt kunnen worden in de afstemming met overige ministeries. Deze afstemming is echter relatief ad-hoc. Door een permanente ambtelijke commissie in te stellen met coördinerende ambtenaren van betrokken ministeries kan een structurele borging vormen voor interdepartementale afstemming. Bij deze ambtelijke commissie is het structurele karakter van groot belang, aangezien uit de publiek management literatuur blijkt dat afstemmingsstructuren pas na bestendinging over enige periodes ook ontwikkelen in een afstemmingscultuur.

In dit kader is vooral het recente initiatief tot oprichting van een Taskforce Werk en Integratie Vluchtelingen (TWIV) relevant (Ministerie van SZW, 2015, p. 2). In deze taskforce participeren de VNG, VNO-NCW, FNV, CNV, SER, COA, Divosa, VluchtelingenWerk Nederland, UAF, Vluchtelingen-Organisaties Nederland, MKB-Nederland, het UWV en de ministeries van OCW en SZW. Dit initiatief zou, in het licht van het bovenstaande, zich verder kunnen ontwikkelen naar een afstemmingsorgaan voor het 'gemainstreamde' integratiebeleid. Daarvoor zou het, gezien de opmerkingen over integratieimplicaties van eerdere fases van de asielprocedure, goed zijn als ook het ministerie van VenJ en de IND zouden participeren in deze taskforce. Onduidelijk is voorts nog hoe naast afstemming en uitwisseling van kennis en ervaringen, ook middelen en verantwoordelijkheden worden verdeeld binnen de taskforce.

Ten slotte een woord over coördinatie van de 'verticale' dimensie van integratiebeleid, met name de afstemming tussen nationaal en lokaal bestuur. Zoals reeds eerder aangegeven is het integratiebeleid steeds meer gedecentraliseerd; met name steden zijn steeds meer hun eigen beleidsvisie gaan formuleren (zie bv Scholten 2013) terwijl nationaal bestuur zich, mede onder invloed van de economische crisis, steeds meer uit integratie heeft teruggetrokken. Deze 'local turn' in integratiebeleid lijkt zich veel breder dan Nederland af te spelen; ook in landen als het Verenigd Koninkrijk, Zweden en zelfs in enige mate in Frankrijk lijkt zich decentralisatie voor te doen. Enerzijds is deze ontwikkeling aan te moedigen gezien het inherent lokale karakter van integratieprocessen. Anderzijds is er behoefte aan een verticale afstemming structuur, oftewel '*multilevel governance*', op de vlakken waar nationaal en lokaal bestuur elkaar wel raken. Denk aan de relatie tussen integratiebeleid en het migratiebeleid dat wel grotendeels op nationaal en Europees niveau ligt, of aan de relatie met (veelal nationaal) onderwijsbeleid en delen van het sociaal beleid.

Er zijn verschillende 'governance' instrumenten om nationaal en lokaal bestuur bij elkaar te brengen zonder dat een 'zware' institutionele structuur nodig is. De Gemeenschappelijke Integratie Agenda is in het verleden een relatief succesvol instrument gebleken voor wederzijdse afstemming. Naar Duits voorbeeld zouden ook een jaarlijkse 'Integratie Conferentie' georganiseerd kunnen worden waar lokale en nationale bestuurders elkaar treffen in specifieke themasessies. In Duitsland heeft deze conferentie inmiddels een institutioneel karakter gekregen in het formuleren van een gezamenlijk integratiebeleid. Tevens zouden de mogelijkheden voor steden om ('horizontaal') van elkaar te leren en kennis en ervaringen uit te wisselen kunnen worden versterkt. Hierin zouden de VNG en het Kennisplatform Integratie & Samenleving een rol kunnen spelen; ook in de eerdergenoemde Taskforce Werk en Integratie Vluchtelingen zit een element van 'verticale' beleidscoördinatie. Waar mogelijk zou, samen met het SCP en het CBS, ook data over integratieprocessen veel meer uitgesplitst kunnen worden naar verschillende gemeenten (zoals nu deels al het geval in de buurmonitor integratie).

Integratiebeleid voor uitgeprocedeerde asielzoekers

Een groot verschil met de vluchtelingenstroom in de jaren '90 is dat momenteel het grootste deel van de asielverzoeken wordt toegekend. Het belang van de zogenoemde Balkanvluchtelingen is, in tegenstelling tot Duitsland, in Nederland beperkt. Echter, ook bij de huidige vluchtelingenstroom worden asielverzoeken afgewezen en ondanks de het lage afwijzingspercentage - naar verwachting zal tussen de 20% en 25% van de huidige instroom geen asielvergunning krijgen (zie hoofdstuk 2) - gaat het vanwege de verhoogde instroom toch om substantiële aantallen. Alleen al voor het cohort asielzoekers dat in 2015 asiel aanvraag zal het neerkomen op circa 10.000 en 15.000 personen.

Deze personen worden geacht om Nederland te verlaten. Wie niet zelf weggaat riskeert te worden uitgezet. Hoewel de Nederlandse overheid er de afgelopen jaren in is geslaagd om een stijgend aandeel afgewezen asielzoekers terug te laten keren (Leerkes et al., 2014) blijft terugkeer een uiterst moeilijk dossier. De meeste afgewezen asielzoekers willen absoluut niet terugkeren en veel landen van herkomst zijn terughoudend om medewerking te

verlenen aan uitzetting. De voornaamste reden die afgewezen asielmigranten aandragen om niet terug te keren is dat het, ondanks dat ze volgens het asielrecht (zoals dat is toegepast) niet in aanmerking komen voor bescherming, voor hen onveilig is om terug te keren (Leerkes, Galloway & Kromhout, 2010, 2011). Het betreft inderdaad vaak landen die slecht scoren op veiligheid en vrijheid (zoals Afghanistan, Somalië en Irak). Daarnaast zijn er aanwijzingen dat terugkeer wordt bemoeilijkt doordat een aanzienlijk deel van de afgewezen asielzoekers psychische klachten heeft (Leerkes, Galloway & Kromhout, 2010, 2011). De term terugkeer suggereert vaak ten onrechte dat sprake is van een ongecompliceerd 'herstel' van de oorspronkelijke situatie, maar in de praktijk betreft het veelal een nieuw migratieproject. Het lijkt erop dat mensen die vertrouwen hebben in de eigen gezondheid een dergelijke nieuwe uitdaging vaker durven aangaan dan personen die pessimistisch zijn over de eigen gezondheid. Activering tijdens en na de asielprocedure lijkt dan ook van groot belang met het oog op integratie in Nederland, maar ook met het oog op (zelfstandige) terugkeer (Leerkes, Galloway & Kromhout 2010; ACVZ, 2013).

In de praktijk blijft een belangrijk deel van de afgewezen asielzoekers 'zonder papieren' dus in Nederland. Deels worden zij opgevangen door familie- of landgenoten die wel een verblijfsvergunning hebben en verrichten al dan niet werk in de informele sector (Engbersen, Van San & Leerkes, 2006). Dergelijke migranten hebben een lage pakkans (Leerkes, Varsanyi & Engbersen, 2012) en ons vermoeden is dat een aanzienlijk deel van hen uiteindelijk via de procedures voor gezinshereniging of -vorming alsnog een verblijfsvergunning verwerft. Een ander deel van degenen die blijven – met name families met kinderen en vrouwen – komt terecht in de zogeheten 'noodopvang'. Tot dusverre ging het dan vaak om bed, bad en broodregelingen vanuit de gemeente of NGOs (veelal met subsidie van gemeenten). Mannen kwamen in sterkere mate terecht in herhaaldelijke vreemdelingenbewaring (in circa de helft van de gevallen leidt vreemdelingenbewaring niet tot uitzetting, waarna de betrokkenen na verloop van tijd weer worden vrijgelaten), die in de praktijk ook als een soort armenhuizen fungeren (Leerkes & Broeders, 2010; Leerkes, 2016). In 2007 is een omvangrijke groep afgewezen asielzoekers (circa 30.000 personen) gelegaliseerd in het kader van het generaal pardon; in 2013 kregen circa 1500 personen een verblijfsvergunning vanwege het kinderpardon.

De afgelopen jaren heeft de nationale overheid een steeds grotere betrokkenheid gekregen bij de noodopvang. In 2011 zijn zogeheten gezinslocaties opgericht waar families met minderjarige kinderen worden opgevangen. Zij worden geacht te vertrekken maar zolang dat niet lukt (en dat is niet zelden het geval (in januari verschijnt een rapport hierover), mogen zij in de locaties blijven wonen totdat het jongste kind meerderjarig is. Na vijf jaar verblijf komen zij onder voorwaarden in aanmerking voor een verblijfsvergunning op grond van de Regeling langdurig verblijvende kinderen. In reactie op een uitspraak van het Europese Comité voor Sociale Rechten is in 2015 besloten om op diverse plaatsen bed, bad en broodvoorzieningen te gaan treffen voor afgewezen asielzoekers.

Een belangrijke conclusie uit bovenstaande is dat het onjuist is – en van *wishful thinking* getuigt – om te denken dat er voor afgewezen asielzoekers geen integratiebeleid nodig is: een belangrijk deel van hen gaat lange tijd of permanent deel uitmaken van de Nederlandse samenleving. Aanvankelijk heeft men geen papieren, maar bovenstaande illustreert dat niet zelden alsnog een verblijfsvergunning wordt verkregen. Het is verstandig om deze groep, in periodes dat ze in beeld zijn van de overheid, te blijven activeren tot en met daadwerkelijk vertrek in Nederland. Ook is het nodig om ervoor te zorgen dat zij gebruik (durven) maken van hun recht op medisch noodzakelijke zorg. Bij de activering zouden 'internationale' activiteiten passen die van nut zijn ongeacht het land waar de persoon uiteindelijk zal verblijven, bijvoorbeeld aandacht voor de Engelse taal, sportactiviteiten, en/of cursussen die ook buiten Nederland de kans op werk vergroten (bijvoorbeeld webdesign).

Tussenbalans

Dit hoofdstuk heeft laten zien dat niet alleen de integratie van vluchtelingen een belangrijke beleidsuitdaging zal vormen, maar dat ook de coördinatie van beleid ten aanzien van deze integratie an sich een uitdaging zal gaan vormen. In tegenstelling tot de vluchtelingen die in de jaren '90 naar Nederland kwamen, is er voor de huidige vluchtelingenstroom nauwelijks nog sprake van gecoördineerd integratiebeleid. Veel budgetten en instrumenten specifiek voor integratiebeleid, zoals gericht op taalondersteuning, zijn inmiddels verdwenen.

Mede gezien de diversiteit binnen de vluchtelingenstroom en het te verwachten structureel hoge immigratieniveau, vraagt de vluchtelingenstroom vooral om intensivering van algemeen beleid. In het kader van integratie is het van belang dat algemeen beleid op diverse terreinen (onderwijs, huisvesting, arbeidsmarkt) voldoende is toegerust op immigratie.

Reeds tijdens de asielpprocedure, in afwachting van een status, zou een begin gemaakt kunnen worden met integratie. Op zijn minst zou meer nadrukkelijk rekening kunnen worden gehouden met een perspectief op mogelijke integratie bij het beperken van de duur van onzekerheid in de procedure en bij de locatie van AZC's op plaatsen waar mogelijkheden tot contact zijn met de samenleving. Gezien het belang van taal en de afstand van de meeste migranten tot de Nederlandse taal (die veel groter is dan in bv Duitsland, Engeland en Frankrijk), zou reeds op de AZC's in het kader van dagbesteding begonnen kunnen worden met taalonderwijs (eventueel een combinatie van Nederlands en Engels).

Het inburgeringsbeleid is de afgelopen decennia sterkt ontwikkeld met een perspectief op familiemigranten. Het is van belang te monitoren hoe het leensysteem voor de bekostiging van inburgering door asielzoekers in de praktijk uitpakt, en of de informatievoorziening richting asielzoekers afdoende is. De verdere invoering van de participatieverklaring impliceert bovendien dat de asielzoeker plichten heeft met betrekking tot activering en integratie, maar ook dat de Nederlandse samenleving maatregelen neemt om deze participatie te bevorderen en waar nodig obstakels (zoals discriminatie) weg te halen.

Ten aanzien van het 'klassieke' integratiebeleid, zijn diverse intensiveringen gewenst om het beleid 'mobility proof' te maken. Denk aan investeringen in de onderwijs sfeer om instroom en doorstroom in regulier onderwijs (structureel) te bevorderen (bijvoorbeeld d.m.v. invoering van een algemene taaltoets), doorstroom naar huisaanbod te faciliteren en activering op de arbeidsmarkt te ondersteunen. Van belang is echter dat men een realistisch beeld heeft van de grenzen van wat men met 'formeel' beleid kan bereiken. Echter, in de geest van de moderne 'governance' gedachte, kan ook buiten het domein van formeel beleid en regelgeving gedacht worden aan een stimulerende en creatieve rol van (met name lokaal) bestuur in bijvoorbeeld het bij elkaar brengen van aanbod en vraag op de arbeidsmarkt.

Onder meer vanwege de sterke fragmentatie van het integratiebeleid, is coördinatie van integratiebeleid een belangrijk vraagstuk. Om dergelijke afstemming en coördinatie te borgen, is het aanbevelingswaardig om op bestuurlijk niveau een ondercommissie van ministerraad voor migratie en integratie in te stellen, en dit ook ambtelijk te borgen door een interdepartementale ambtelijke commissie over dezelfde thema's. Gezien de migratieverwachtingen voor de toekomst zouden deze 'horizontale' structuren een permanent karakter moeten hebben. Bovendien zou het 'ketenmanagement' in de afstemming tussen asielpbeleid en integratiebeleid versterkt kunnen worden door het geven van een structureel karakter aan de samenwerking met diverse partners uit de keten. De huidige Taskforce Werk en Integratie Vluchtelingen is daartoe reeds een goede aanzet.

Ook voor afgewezen asielzoekers is een integratiebeleid of op zijn minst een activeringsbeleid nodig. Een belangrijk deel van hen gaat namelijk (voor lange tijd of permanent) deel uitmaken van de Nederlandse samenleving, hetzij doordat men Nederland niet wil verlaten (en er om demografische, economische, sociale en juridische redenen incorporatiemogelijkheden voor hen blijven bestaan), en ook dat doordat landen van herkomst, zeker wanneer de migrant niet wil terugkeren, maar beperkt medewerking

verlenen aan gedwongen vertrek. Net doen of zij er niet zijn, of dat er voor hen geen integratiebeleid nodig is omdat zij 'Nederland zullen moeten verlaten', getuigt van *wishful thinking*.

5 Conclusies

Naar aanleiding van de recente ontwikkelingen in migratie naar Nederland, met name de vluchtelingenstroom, is in dit stuk een nieuw perspectief op integratiebeleid ontwikkeld. Waar de aandacht in het kader van de vluchtelingenstroom met name gaat naar vragen van grensbewaking, opvang en immigratiebeleid, werpt dit stuk juist de vraag op welke consequenties de vluchtelingenstroom heeft voor integratie. Daarbij gaat het zowel om het bieden van een perspectief op de integratie van vluchtelingen als om het reflecteren op wat deze nieuwe migratie betekent voor het integratiebeleid zelf.

Het perspectief dat in dit stuk is ontvouwd is gebaseerd op de assumptie dat de mythe van tijdelijkheid rond de komst van vluchtelingen en migranten doorbroken zal moeten worden. Het is niet aannemelijk dat veel vluchtelingen zullen terugkeren. Sterker nog, onze analyse laat zien dat Nederland zich naast de huidige vluchtelingenstroom, op zal moeten maken voor significante volgmigratie en voor structureel hoge immigratieniveaus door demografische en economische ontwikkelingen in Sub-Sahara Afrika. De term 'vluchtelingen crisis' dient derhalve ook met terughoudendheid gebruikt te worden; het gaat niet uitsluitend om een crisis maar om een structureel fenomeen. Ook in termen van beeldvorming heeft het doorbreken van de mythe van tijdelijkheid prioriteit; het kweken van een illusie van terugkeer van hetzij de migrant of –op geaggregeerd niveau – naar lage immigratieniveaus kan onjuiste verwachtingen creëren die, wanneer gelogenstraft, ongetwijfeld implicaties hebben voor beeldvorming en onrust. Niet alleen de asielmigrant maar ook die *boodschap* zal in Nederland moeten gaan landen.

Ten tweede vraagt deze analyse om een grotere 'sense of urgency' omtrent de integratie van vluchtelingen. Het beeld dat het hier gaat om relatief goedgeschoolde migranten die goed inpasbaar zijn op de arbeidsmarkt dient enige nuancering of bijstelling. Op basis van onderzoek en ervaringen met eerdere vluchtelingengroepen die vergelijkbaar zijn met de Syrische en Eritreese vluchtelingen van dit moment, is niet uit te sluiten dat men in de toekomst te maken gaat krijgen met hoge werkloosheidspercentages (bij de Eritreese vluchtelingen nog meer nog dan bij de Syriërs) en degenen met werk zullen veelal onder hun opleidingsniveau werken. Men dient dus realistisch te zijn dat lang niet alle vluchtelingen geschoold of anderzijds voldoende toegerust zijn voor het vinden van een plaats in de Nederlandse samenleving. Een belangrijk deel van het economisch potentieel van de vluchtelingen zal zich vermoedelijk pas in de tweede en anderhalve generatie (vluchtelingen die als kind naar Nederland zijn gekomen) manifesteren. Daar staat tegenover dat de vrees omtrent criminaliteit onder vluchtelingen, die een grote rol speelt in de beeldvorming, veelal door de feiten wordt ontzenuwd.

Ten derde stellen we dat door recente ontwikkelingen in het integratiebeleid de integratie van vluchtelingen meer dan ooit een uitdaging zal vormen. Het beleid is over de voorbije periode 'gemainstreamed', geïndividualiseerd en gedecentraliseerd. Ook stond, zeker bij de ontwikkeling van het inburgeringsbeleid, vaak de familiemigrant en in toenemende mate de tweede generatie centraal. Het is zeer de vraag of dit beleid voldoende is toegerust voor de integratie van een dergelijk omvangrijke en complexe migranten categorie (geen groep!) als de vluchtelingen. Wij pleiten dan ook voor diverse investeringen in het kader van algemeen beleid om de integratie in sferen van werk, onderwijs en huisvesting te bevorderen, en ook voor een actieve betrokkenheid in het kader van beeldvorming. Echter om tot degelijke investeringen in het kader van algemeen beleid te komen, zal ook in het kader van afstemming en coördinatiestructuren het nodige moeten gebeuren.

Ten slotte stellen we dat, ook met oog op toekomstige immigratiegolven, de verbinding tussen migratiebeleid en integratiebeleid nadrukkelijker gelegd kan worden. Op die manier kan een meer integrale activerende benadering jegens vluchtelingen ontwikkeld worden, waarbij – zeker bij groepen met een grote kans op een verblijfsvergunning – al vanaf dag 1 de nadruk ligt op taal, onderwijs en arbeidsmarktactivering. Op die manier kan de

vluchtelingenstroom relatief meer als 'resource' voor de economie ingezet worden (waardoor asielmigratiebeleid en arbeidsmigratiebeleid tot op zekere hoogte met elkaar zullen versmelten), wordt een helder verwachtingenkader gecreëerd naar de vluchteling zelf, en kan ook een helder 'verhaal' verteld worden in termen van maatschappelijke beeldvorming over beleid: *'de vluchteling zal blijven, er zullen er nog veel meer komen, dat biedt kansen en uitdagingen en daarom zetten we maximaal in op activering en integratie, zodat vluchtelingen hier niet alleen een nieuw thuis kunnen vinden en op hun eigen benen kunnen staan maar ook actief een bijdrage leveren aan de samenleving.'*

Hierbij zal wellicht de zorg gaan opspelen dat een op integratie gericht beleid een 'aanzuigende werking' zal hebben. Bestaand onderzoek laat zien dat er in Europa inderdaad zogeheten 'waterbedeffecten' kunnen optreden waarbij restrictief beleid in het ene Europese land kan leiden tot een verhoogde instroom in het andere land, wat lijkt te impliceren dat iets dergelijks ook kan gelden voor meer uitnodigend beleid. Vooral internationale verschillen in de kans op het krijgen van een asielvergunning lijken echter van belang te zijn bij de beslissing van migranten en smokkelaars waar het asielverzoek in te dienen, en bijvoorbeeld niet het voorzieningenniveau van een land (Neumayer, 2004; Leerkes, 2015). Maar omdat verdelingseffecten van een op integratie gericht beleid niet kunnen worden uitgesloten is het verstandig om in Europa steun te zoeken voor een dergelijk beleid. Maar ook als niet alle Europese partners voor een dergelijke benadering zouden kiezen moet Nederland bepaalde 'ongunstige' verdelingseffecten, als die zich zouden voordoen, wellicht op de koop toenemen. Een wat grotere maar relatief goed geïntegreerde vluchtelingenpopulatie is wellicht om verschillende redenen te prefereren boven een slecht geïntegreerde, wat kleinere, maar nog altijd zeer omvangrijke vluchtelingenpopulatie. Want als enkele decennia restrictief immigratiebeleid iets hebben laten zien dan is het wel dat dergelijk beleid migratie weliswaar beperkt (zie bijvoorbeeld Hatton, 2009; Leerkes & Kulu-Glasgow, 2011), maar dat andere variabelen vaak meer gewicht in de schaal leggen en dat restrictief beleid de trend van hogere immigratieniveaus niet heeft kunnen keren.

Concreet wordt in dit stuk een aantal aanbevelingen gedaan:

1. Tijdens de asielprocedure kan al op diverse wijzen nagedacht worden over integratie, onder meer in termen van (1) dagbesteding (aandacht voor het Nederlands, eventueel in combinatie met het Engels wanneer nog onduidelijk is of er een verblijfsvergunning zal worden verstrekt), (2) door screening van asielzoekers op kenmerken die van belang zijn voor positieverwerving (opleiding, talenkennis, gezondheid, ambities), (3) door het stimuleren van asielzoekers om vanaf dag 1 meerdere plannen te maken voor als men wel of juist niet in Nederland mag blijven en hen daar eventueel op te coachen (nu krijgen asielzoekers pas te maken met een intensieve op terugkeer gericht begeleiding wanneer ze zijn afgewezen, dus ook als het gaat om het maken van terugkeerplannen moet de 'verloren tijd' in de ACZs worden beperkt) en (3) de keuze van locaties voor AZC's (daar plaatsen waar contactmogelijkheden zijn, zeker voor asielzoekers die een grote kans hebben dat het asielverzoek zal worden ingewilligd). Zo vroeg mogelijk investeren in integratie en activering, met name door contact te bevorderen, in taal te investeren en mogelijkheden tot werk actief te faciliteren, kan een 'valste start' in het integratieproces voorkomen. Hiertoe dient er meer aansluiting te komen tussen COA en het Ministerie van VenJ enerzijds en bij integratie betrokken actoren zoals het Ministeries van SZW, UWV en gemeenten. Ook vluchtelingenwerk kan een kernrol vervullen in de stap tussen migratie en integratie.
2. Statushouders krijgen allemaal in eerste instantie een tijdelijke verblijfsvergunning voor vijf jaar. Voor de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 kregen verschillende categorieën statushouders verschillende soorten asielvergunningen waar verschillende rechten aan verbonden waren. De keuze om de asielvergunning te standaardiseren (om doorprocederen naar een 'hogere' vergunning tegen te gaan) impliceert ook een standaardisering van het integratiebeleid voor asielmigranten, dat,

zo laten de cijfers zien, primair gericht moet zijn op permanent verblijf. In andere landen krijgen bepaalde categorieën een vergunning op nationale gronden die korter duurt en waar minder rechten aan zijn verbonden. In dergelijke landen zou een meer gedifferentieerd integratiebeleid gevoerd kunnen worden (waarbij voor groepen met een lage vergunning minder ingezet zou kunnen worden op omscholing en taalverwerving) maar dat is in Nederland dus niet goed mogelijk. Wel zou overwogen kunnen worden om wat meer te differentiëren door de minister de bevoegdheid te geven om in bepaalde gevallen al eerder dan na 5 jaar een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd te verstrekken. Het eerder bieden van zekerheid maakt het voor statushouders makkelijker om toekomstplannen te ontwikkelen en zich volledig te gaan richten op een toekomst in Nederland (wat in de meeste gevallen sowieso de uitkomst zal zijn). Het kan dan gaan om groepen die aan de inburgering hebben voldaan en waarvoor al eerder duidelijk is dat de verblijfsvergunning vermoedelijk langer dan 5 jaar moet blijven gelden, gezien de omstandigheden in het land van herkomst. Daarnaast zou overwogen kunnen worden om overige personen die hebben laten zien dat ze in Nederland goed op weg zijn (die aan de inburgeringsplicht hebben voldaan en werk hebben) de mogelijkheid te geven om al eerder een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd aan te vragen. Zo wordt goed gedrag beloond, zonder inbreuk te maken op de rechten van hen die (nog) minder goed scoren.

3. Bij het doorstroming van statushouders naar zelfstandige huisvesting zou meer dan nu aandacht kunnen zijn voor de afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Zie de verdeling niet alleen als 'burden sharing' tussen gemeenten maar kijk waar voor statushouders de meeste kansen liggen gezien hun kenmerken (opleidingsniveau, herkomst).
4. Vanwege zorgen over arbeidsmarktverdringing is het verstandig om te kijken of asielmigranten werk kunnen doen waar anders arbeidsmigranten voor naar Nederland komen. Dit zal echter niet zonder meer gerealiseerd kunnen worden. We vermoeden bijvoorbeeld dat arbeidsmigranten die uitgaan van tijdelijk verblijf in Nederland, in sterkere mate bereid zijn om werk aan te nemen onder hun opleidingsniveau (en veel uren te maken, zich flexibel op te stellen naar de werkgever, enzovoorts). Ook is het de vraag of het opleidingsniveau (en de gezondheid) van zelfs de hoogopgeleide asielmigranten goed genoeg is om echt te kunnen concurreren met kennismigranten. Wellicht moet er ook sprake zijn van ID banen en gecombineerde werk- en opleidingstrajecten.
5. Realiseer je dat er uiteindelijk een trek naar de stad zal zijn. Dit betekent dat er ook moet worden nagedacht hoe er in de steden, waar de werkloosheid al relatief hoog is, werk gevonden kan worden.
6. Het inburgeringsbeleid is sterk geïnspireerd op familiemigranten. Er moet nauwgezet gemonitord worden of vluchtelingen ook in staat zijn leningen aan te gaan, cursusaanbod uit te zoeken en hun inburgeringsprogramma te 'coördineren.' Ook is het van belang dat overheden zich actief inzetten om kansen op werk en stages te creëren en te faciliteren. Het is goed om voor asielmigranten te zoeken naar functionele equivalenten van de 'referent' bij familiemigratie: stimuleer maatjesprojecten en overweeg de invoering van een soort asielcoach die asielmigranten vanaf dag 1 gaat coachen op integratie en eventueel terugkeer. Op dit moment krijgen statushouders al ondersteuning vanuit Vluchtelingenwerk (waarvoor de lokale overheid ook gelden ter beschikking kan stellen) maar het is raadzaam om al veel eerder te beginnen met coaching op het gebied van integratie en terugkeer, zodat mensen zoveel mogelijk de regie over hun eigen leven behouden.
7. In het kader van integratiebeleid is behoefte aan diverse gerichte investeringen in het kader van algemeen beleid. Daarbij gaat het onder meer om het intensiveren van

inzet op taal en onderwijs (ISK, invoering taaltoets, omscholing in het kader van beroepsonderwijs aan volwassenen), creatieve maatregelen om toegang tot werk te faciliteren (bijvoorbeeld ad-hoc baanbeurzen of zelfs convenanten met branches) en doorstroming naar woningaanbod te bevorderen (desnoods door selectief omvormen van leegstaande kantoorpanden mits die binnen de bebouwde kom dicht bij werkgelegenheid gesitueerd zijn).

8. Dergelijke gerichte investeringen vergen wel betere afstemming en coördinatie tussen departementen om tot een consistent beleid te komen met een heldere visie die ook gecommuniceerd wordt. De oprichting van een permanenten ondercommissie migratie en integratie, en een eveneens permanente ambtelijke commissie met alle betrokken ministeries, is gepast gezien de aard maar ook de urgentie van de problematiek. Voor afstemming tussen nationaal en lokaal bestuur zou een jaarlijkse Integratie Conferentie georganiseerd kunnen worden (naar Duits voorbeeld).
9. In termen van beeldvorming is er behoefte aan een meer realistisch perspectief op de verblijfsduur van vluchtelingen om zo een voedingsbodem voor de integratie van deze vluchtelingen te creëren. Er is behoefte aan een reëel verhaal dat migranten waarschijnlijk zullen blijven en dat investeringen in inpassingen nodig zijn om te zorgen dat vluchtelingen integreren en geactiveerd worden in de Nederlandse samenleving. Anders zal dan zeker na verloop van tijd opnieuw een integratiedebat nodig zijn.
10. Ook voor afgewezen asielzoekers is een integratiebeleid of op zijn minst een activeringsbeleid nodig. De ervaringen uit het verleden laten zien dat een belangrijk deel van hen (voor lange tijd of permanent) deel gaat uitmaken van de Nederlandse samenleving en dat men niet zelden alsnog een verblijfsvergunning krijgt (via een partner of via pardonregelingen). Zorg daarom dat afgewezen asielzoekers gebruik kunnen en durven maken van hun recht op medisch noodzakelijke gezondheidszorg. Blijf afgewezen asielzoekers, in periodes dat zij in beeld zijn van overheidsinstellingen (in bed bad en brood centra maar ook detentiecentra) activeren. Onderzoek de mogelijkheid om bijvoorbeeld Engelse taallessen te geven of webdesign cursussen te geven (bijvoorbeeld door vrijwilligers) waar mensen wat aan hebben als ze Nederland inderdaad mochten verlaten maar ook wanneer ze toch in Nederland blijven.

Tot besluit: de beoogde herijking van het beleid heeft een bredere betekenis dan de integratie van vluchtelingen per se; het gaat uiteindelijk om het bestand maken van de Nederlandse instituties op structureel hoge mobiliteit en een structurele toename van diversiteit. Daarmee zou dan ook echt het beoogde resultaat van 'mainstreaming' van integratiebeleid bereikt zijn; het volstrekt 'mobility-proof' en 'diversity-proof' maken van algemeen beleid en algemene instituties.

Literatuur

- ACVZ. (2013). *Verloren tijd. Advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen*. Den Haag: ACVZ.
- Bakker, L., Dagevos, J. & Engbersen, G. (2014). The Importance of Resources and Security in the Socio-Economic Integration of Refugees. A Study on the Impact of Length of Stay in Asylum Accommodation and Residence Status on Socio-Economic Integration for the Four Largest Refugee Groups in the Netherlands. *Journal of International Migration and Integration* 15 (3), 431-448.
- Bevelander, P. (2011). The Employment Integration of Resettled Refugees, Refugee Claimants and Family Reunion Migrants in Sweden. *Refugee Survey Quarterly* 30(1), 22-43.
- Bevelander, P. & Lundh, C. (2007). Employment Integration of Refugees: The Influence of Local Factors on Refugee Job Opportunities in Sweden. *IZA Discussion Paper* No. 2551, January, 2007.
- Bevelander, P. & Pendakur, R. (2014). The labour market integration of refugee and family reunion immigrants: a comparison of outcomes in Canada and Sweden. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 40(5), 689-709.
- Böcker, A., Grütters, C., Laemers, M., Strik, M., Terlouw, A., & Zwaan, K. (2014). *Evaluatie herziene asielprocedure*. Nijmegen: Onderzoekscentrum voor Staat en Recht.
- Collett, E. & Petrovic, M. (2014). The future of immigrant integration in Europe: mainstreaming approaches for including inclusion. MPI: Brussels.
- Collett, E., Petrovic, M. & Scholten, P. (2015). Mainstreaming Migrant Integration: Beyond the assimilationist turn in European policies. In; *International Review of Administrative Sciences* (published online first).
- De Boom, J., Engbersen, G. & Leerkes, A. (2006). *Asielmigratie en criminaliteit*. Den Haag: Elsevier.
- De Haas, H. (2011). Mediterranean Migration Futures: Patterns, drivers and scenarios. *Global Environmental Change*, 21S, S59-S69.
- De Vroome, T. & Van Tubergen, F. (2014). Settlement Intentions of Recently Arrived Immigrants and Refugees in the Netherlands. *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, 12(1), 47-66.
- Dekker, P., Van Dijk, R., Van Houwelingen, P., Mensink, W. & Sol, Y. (2015). *Burgerperspectieven 2015(4)*. Den Haag: SCP.
- Dekker, R. & Scholten, P. (2015). *Tsunami of tragedie? Media aandacht en beeldvorming rond het vreemdelingenbeleid*. WODC en Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Dourleijn, E. & Dagevos, J. (red.). (2011). *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten*. Den Haag: SCP.
- Engbersen, G., Dagevos, J., Jennissen, R., Bakker, L. & Leerkes, A. (2015). *Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten*. Den Haag: WRR / SCP / WODC.
- Engbersen, G., Van San, M. & Leerkes, A. (2006). A Room with a View. Illegal Immigrants in the Legal Capital of the World, *Ethnography* 7, 209-242.
- Entzinger, H. & Dourleijn, E. (2008). *De lat steeds hoger. De leefwereld van jongeren in een multi-etnische stad*. Assen: Van Gorcum.
- Hatton T. (2009). The Rise and fall of asylum: What happened and why? *Economic Journal* 119, F183-F213.

- Hoeymans, N., Melse, J. & Schoemaker C. (2010). *Gezondheid en determinanten. Deelrapport van de Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2010. Van gezond naar beter.* Bilthoven: RIVM.
- Jennissen, R.P.W. (red.). (2011). *De Nederlandse migratiekaart. Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen.* Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
<http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/2C023D63-66E6-4E51-BFB5-D899B63B34B0/0/2012denederlandsemigratiekaartpub.pdf>
- Klaver, J. & Van der Welle, I. (2009). *VluchtelingenWerk 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.
- Krahn, H., Derwing, T., Mulder, M. & Wilkinson, L. (2000). "Educated and Underemployed: Refugee Integration into the Canadian Labour Market." *Journal of International Migration and Integration* 1 (1), 59-84.
- Laban, C. J., Gernaat, H., Komproe, I, Schreuders, B., & De Jong, J. (2004). Impact of a long asylum procedure on the prevalence of psychiatric disorders in Iraqi asylum seekers in the Netherlands. *The Journal of Nervous and Mental Disease*, 192(12), 843–851.
- Leerkes, A. (2015) *How (un)restrictive are we. 'Adjusted' and 'expected' asylum recognition rates in Europe*, Den Haag: WODC.
- Leerkes, A. (2016). Back to the poorhouse? Social protection and social control of unauthorized immigrants in the shadow of the welfare state, *Journal of European Social Policy* 26(2).
- Leerkes, A. & Broeders, D. (2010). 'A case of mixed motives? Formal and informal functions of administrative immigration detention, *British Journal of Criminology* 50(5), 830-850.
- Leerkes, A., Boersema, E., Galloway, M., & Van Londen, M. (2014). *Afgewezen en uit Nederland vertrokken? Een onderzoek naar de achtergronden van variatie in zelfstandige terugkeer onder uitgeprocedeerde asielzoekers.* Den Haag: WODC.
- Leerkes, A., Galloway, M. & Kromhout, M. (2010). *Kiezen tussen twee kwaden. Determinanten van blijf- en terugkeerintenties onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten.* Den Haag: WODC / Ministerie van Justitie.
- Leerkes, A., Galloway, M. & Kromhout, M. (2011). Terug of niet? Determinanten van terugkeerintenties en -attitudes onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten, *Mens & Maatschappij*, 86(2), pp. 122-156.
- Leerkes, A., & Kulu-Glasgow, I. (2011). Playing hard(er) to get: The State, International Couples, and the Income Requirement, *European Journal of Migration and Law* 13(1), 95-121.
- Leerkes, A., Varsanyi, M. & Engbersen, G. (2012). Local Limits to Migration Control: Practices of Selective Migration Policing in a Restrictive National Policy Context, *Police Quarterly* 15 (4), 446-475
- McLaren, L. (2003). Anti-immigrant prejudice in Europe: Contact, threat perception, and preferences for the exclusion of migrants. *Social Forces* 81 (3): 909-936.

- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2015). Kamerbrief Integratie en Participatie van vergunninghouders.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/11/27/kamerbrief-integratie-en-participatie-van-vergunninghouders>
- Neumayer, E. (2004). Asylum Destination Choice What Makes Some West European Countries More Attractive Than Others? *European Union Politics* 5(2), 155-180.
- Nicolaas, H., Sprangers, A. & Witvliet, H. (2003). Ontwikkelingen in de volgmigratie van asielmigranten. *Bevolkingstrends, 2e kwartaal 2003*.
- Pharos (2015a). Factsheet Eritrese vluchtelingen. Pharos: Utrecht.
- Pharos (2015b). Factsheet Syrische vluchtelingen. Pharos: Utrecht.
- Scholten, P. & Van Nispen, F. (2008). Building bridges across frames? A meta-evaluation of Dutch immigrant integration policy. *Journal of Public Policy*, 28(2).
- Scholten, P., Entzinger, H., Penninx, R. & Verbeek, S. (2015). Integrating Immigrants in Europe: Research-Policy Dialogues. Dordrecht: Springer.
<https://www.imiscoe.org/publications/library/2-imiscoe-research-series/82-integrating-immigrants-in-europe>
- Scholten, P. (2011). Framing Immigrant Integration. Dutch research-policy dialogues in comparative perspective. Amsterdam: Amsterdam University Press.
<https://www.imiscoe.org/publications/library/2-imiscoe-research-series/1-framing-immigrant-integration> .
- Scholten, P. (2013). Agenda Dynamics and the Multi-Level Governance of Migrant Integration. The case of Dutch migrant integration policies. In *Policy Sciences* (2013), 46, 217-236.
- Van Duin, C., Stoeldraijer, L. & Ooijevaar, J. (2015). Bevolkingsprognose 2014–2060: veronderstellingen migratie. *CBS Bevolkingstrends* 2015(6).
- Van Tubergen, F., Maas, I. & Flap, H. (2004). The economic incorporation of immigrants in 18 Western societies: Origin, destination, and community effects. *American Sociological Review* 69(5), 704-727.
- Van der Vuurst, A.M.E. (2015). Publieke waarde(-ring). Samenwerking bij dagbesteding in asielzoekerscentra. Master thesis bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Communicatie omtrent dit onderzoek loopt via:

Arjen Leerkes / Peter Scholten.
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen
Postbus 1738
3000 DR Rotterdam

Email: leerkes@fsw.eur.nl, p.scholten@fsw.eur.nl
Telefoon: 010-4081676

Voor meer informatie over de onderzoeksgroep:

http://www.eur.nl/fsw/english/publicadministration/research/governance_of_migration_and_integration/

