



In uitvoering

*Een analyse van het op statushouders
gerichte beleid en wat er nodig
is om dit beleid te verbeteren*



In uitvoering

Een analyse van het op statushouders gerichte beleid
en wat er nodig is om dit beleid te verbeteren

Policy Brief

Jaco Dagevos (SCP)
Djamila Schans (WODC)
Ellen Uiters (RIVM)

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is een interdepartementaal, wetenschappelijk instituut, dat – gevraagd en ongevraagd – sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht. Het SCP rapporteert aan de regering, de Eerste en Tweede Kamer, de ministeries en maatschappelijke en overheidsorganisaties. Het SCP valt formeel onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Het SCP is opgericht bij Koninklijk Besluit op 30 maart 1973. Het Koninklijk Besluit is per 1 april 2012 vervangen door de ‘Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen voor de Planbureaus’.



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Justitie en Veiligheid



Rijksinstituut voor Volksgezondheid
en Milieu
*Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport*

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2021

In samenwerking met: WODC en RIVM

SCP-publicatie 2021-21

Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Figuren: Staet van Creatie, Tilburg

Vertaling samenvatting: AVB-vertalingen, Amstelveen

Omslagontwerp: Optima Forma

ISBN 978 90 377 0987 2

NUR 740

Copyright

U mag citeren uit SCP-rapporten, mits u de bron vermeldt.

U mag SCP-bestanden op een server plaatsen mits:

- 1 het digitale bestand (rapport) intact blijft;
- 2 u de bron vermeldt;
- 3 u de meest actuele versie van het bestand beschikbaar stelt, bijvoorbeeld na verwerking van een erratum.

Data

SCP-databestanden, gebruikt in onze rapporten, zijn in principe beschikbaar voor gebruik door derden via DANS www.dans.knaw.nl.

Contact

Sociaal en Cultureel Planbureau

Postbus 16164

2500 BD Den Haag

www.scp.nl

info@scp.nl

Via onze website kunt u zich kosteloos abonneren op een elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

Inhoud

Voorwoord	4
Policy Brief	5
1 Inleiding	5
2 Opvang- en huisvestingsbeleid	6
3 Inburgeringsbeleid	10
4 Gezondheidsbeleid	13
5 Onderwijsbeleid	15
6 Arbeidsmarktbeleid	16
7 In uitvoering. Nieuw beleid kiest voor de goede uitgangspunten, maar veel gaat afhangen van de uitvoering	18
Policy Brief - Achtergronddocument	22
1 Inleiding	22
2 Opvang- en huisvestingsbeleid	24
3 Inburgeringsbeleid	34
4 Onderwijs	42
5 Gezondheid	48
6 Arbeidsmarktpositie	54
Noten	62
Policy Brief in English	63
Literatuur	81

Voorwoord

Deze publicatie vormt het sluitstuk van een meerjarig onderzoeksprogramma naar de positie en leefsituatie van statushouders die zich sinds 2014 in Nederland vestigden. Via kwantitatief en kwalitatief onderzoek is het integratieproces gevolgd en is meer inzicht ontstaan in welke factoren hierop van invloed zijn. In deze publicatie staan de beleidsontwikkelingen centraal. Toen rond 2015 grote aantallen statushouders in Nederland kwamen wonen, ontstonden op landelijk en lokaal niveau diverse initiatieven om het integratieproces van deze nieuwkomers te bevorderen. De stemming werd misschien wel het beste weergegeven in de titel van de policy brief van 2015: *Geen tijd verliezen*. In deze policy brief blikken we terug op de ontwikkelingen in het beleid. Op welke manier heeft het gevoel van urgentie van toen vorm gekregen in beleid?

Deze publicatie is een coproductie van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (wOdc), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (scP). Samen met het Centraal Bureau voor de Statistiek (cBs) hebben deze instanties de afgelopen jaren op een constructieve manier samengewerkt aan de longitudinale cohortstudie naar asielzoekers en statushouders. Ik wil iedereen hartelijk danken voor de inbreng. Dit project heeft laten zien dat de samenwerking tussen verschillende kennisorganisaties, met inbreng van ieders eigen expertise, een duidelijke meerwaarde heeft.

Verder gaat dank uit naar de leden van de stuurgroep die de conceptversie van deze policy brief op een deskundige en betrokken manier van commentaar hebben voorzien.

Integratie is een zaak van lange adem en met dit project hebben we misschien wel beter dan ooit tevoren zicht gekregen op het verloop van vroege integratieprocessen. Ik hoop dat deze publicatie bijdraagt aan beleid dat werkt voor statushouders.

Prof. dr. Kim Putters

Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

Policy Brief

1 Inleiding

Geen tijd verliezen luidde de titel van de policy brief die in 2015 door een groep onderzoekers van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) en Regioplan werd opgesteld (Engbersen et al. 2015). Nederland kreeg in deze periode te maken met grote aantallen asielzoekers uit onder meer Syrië en Eritrea. Het zag zich voor forse problemen gesteld om hen op te vangen en, na de asielprocedure, te huisvesten en zorg te dragen voor hun integratie. Op basis van een analyse van de integratie van eerdere vluchtelingengroepen en het destijds gevoerde beleid, pleitte de policy brief van 2015 ervoor om vroegtijdig te investeren in de Nederlandse taalbeheersing en participatie van vluchtelingen, bij voorkeur al in de opvang. Ook het verkorten van de periode in de opvang en het bespoedigen van het huisvestingsproces zouden onderdeel van het beleid moeten zijn. De policy brief stelde verder voor gemeenten weer een regierol te geven in het inburgeringsbeleid en vaker gebruik te maken van een parallelle aanpak die leren (taal en/of opleiding) en werken combineert. ‘Geen tijd verliezen’ was het devies. Het integratieproces van vluchtelingen die in de jaren negentig naar Nederland waren gekomen, was niet zonder problemen verlopen. Dit uitte zich met name in een langzaam op gang komende arbeidsparticipatie. Een meer intensief beleid en een eerdere start gericht op participatie zouden de integratie moeten bevorderen van de nieuwe groep statushouders die zich rond 2015 en daarna in Nederland vestigde. In deze policy brief kijken we terug op de beleidsontwikkelingen die zich sindsdien hebben voorgedaan, met als belangrijkste doel aanbevelingen te doen voor het beleid in de komende jaren. Daartoe is het beleid van de afgelopen jaren geanalyseerd. We brengen dit in verband met empirisch onderzoek naar de ontwikkelingen in de positie en leefsituatie van statushouders. Zo kunnen we de vraag beantwoorden of het beleid aansluit op belangrijke knelpunten in het integratieproces van statushouders. Empirisch onderzoek geeft daarnaast inzicht in de mechanismen die de positie en leefsituatie van statushouders beïnvloeden. We gaan na in hoeverre deze een plek hebben in de vormgeving van beleid. Daarnaast zijn voor deze policy brief beleidsdocumenten geanalyseerd en onderzoeken geraadpleegd over de uitvoering en effectiviteit van beleid. Tevens is gebruikgemaakt van rapportages die op ons verzoek zijn samengesteld door Significant Public en het Verwey-Jonker Instituut over de beleidsontwikkelingen in Nederland en de positie van statushouders en beleidsontwikkelingen in Duitsland, Denemarken, Zweden en Oostenrijk. Een uitgebreid overzicht van de bevindingen van de literatuurstudie naar beleidsontwikkelingen en het empirisch onderzoek is ondergebracht in een achtergronddocument dat in deze publicatie is opgenomen en volgt na de policy brief. Daar zijn eveneens de verantwoording van het onderzoek en de literatuurreferenties opgenomen. De rapportages van Significant Public en het Verwey-Jonker Instituut worden separaat gepubliceerd.

We richten ons in deze policy brief in het bijzonder op het opvang- en huisvestingsbeleid en het inburgeringsbeleid. Dit zijn de twee belangrijkste vormen van specifiek op statushouders gericht beleid. Daarnaast besteden we aandacht aan beleid dat beoogt de gezondheid, arbeidsmarktpositie en de positie van statushouders in het onderwijs te verbeteren.

2 Opvang- en huisvestingsbeleid

Bij het opvangbeleid gaat het om de periode die asielzoekers doorbrengen in de opvang in afwachting van de beslissing over hun asielaanvraag. Na vergunningverlening wachten statushouders vaak nog geruime tijd in een asielzoekerscentrum (azc) totdat zij daadwerkelijk naar een woning in een gemeente kunnen verhuizen. Gemeenten hebben een taakstelling naar rato van het aantal inwoners voor de huisvesting van statushouders, waardoor zij de facto gespreid over het land komen te wonen.

Korte en actieve opvangperiode bevordert het integratieproces

Er bestaat uitgebreide onderzoeksliteratuur over de relatie tussen het verblijf in de opvang en het latere integratieproces na de periode in de opvang. Die laat een duidelijk beeld zien: hoe langer in de opvang, des te ongunstiger de gevolgen voor onder meer de mentale gezondheid, de Nederlandse taalbeheersing en de arbeidsmarktpositie van statushouders. Verder blijkt dat veelvuldig verhuizen tussen azc's een negatieve uitwerking heeft op de psychische gezondheid.

Onderzoek wijst verder op een positieve relatie tussen het ondernemen van activiteiten in de opvang (vrijwilligerswerk, taallessen) en de verbetering van de Nederlandse taalbeheersing en de arbeidsmarktparticipatie. Het integratieproces van statushouders is dus gebaat bij een korte en actieve opvangperiode. Het opvangbeleid is daarmee een eerste stap in het integratiebeleid.

Opvangbeleid is integratiebeleid: meer aandacht voor een actieve opvangperiode

In de afgelopen jaren zijn er verschillende initiatieven genomen om de tijd die asielzoekers en statushouders in de opvang verblijven zinvol in te vullen. Het betreft onder meer de Voorbereiding op de inburgering (Voorinburgering) en het project Aan de slag. Deze projecten richten zich op het vergroten van de mogelijkheden om in de opvang Nederlands te leren en vrijwilligerswerk te doen. Verder beschikken veel azc's over zogenoemde meedoen-balies waar het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en lokale vrijwilligerscentrales vrijwilligerswerk en andere activiteiten aanbieden. Deze beleidsontwikkelingen sluiten dus aan op onderzoeksuitkomsten die wijzen op het belang van het ondernemen van activiteiten tijdens de opvang voor de latere integratie van statushouders in de samenleving. Evaluatieonderzoek van de genoemde projecten laat echter ook zien dat de mogelijkheden om taallessen te volgen en vrijwilligerswerk te doen verschillen tussen azc's, dat niet iedereen met deze projecten wordt bereikt en dat er ruimte is voor verbetering in het taalniveau van de deelnemers. De aard van projecten is bovendien dat ze tijde-

lijk zijn. Vanwege de bijdrage aan een goede start van statushouders is het van belang om de komende jaren structureel in te blijven zetten op het bevorderen van een actieve opvangperiode.

Ruimer aanbod creëren in de opvang voor statushouders én kansrijke asielzoekers

De mogelijkheden om in de opvang de taal te leren zijn niet voor iedereen gelijk. Zo is de Voorinburgering alleen toegankelijk voor statushouders die nog in de opvang wonen. Asielzoekers met een kansrijke asielaanvraag komen in aanmerking voor 24 uur taallessen NT2 (Nederlands als tweede taal) van een gecertificeerde docent. Andere asielzoekers kunnen taallessen krijgen van een vrijwilliger. Het is de vraag of de doelgroep met deze afbakeningen niet te smal wordt gedefinieerd en er zo kansen worden gemist om personen in de opvang beter voor te bereiden op hun nieuwe leven in Nederland. Met name kansrijke asielzoekers zouden eerder en intensiever taalonderwijs kunnen volgen. Dit zou bijvoorbeeld vorm kunnen krijgen via de instroom in de Voorinburgering, die nu is voorbehouden aan statushouders in de opvang. Het belang van een brede doelgroep die in aanmerking komt voor taalonderwijs en andere participatieactiviteiten dringt zich des te sterker op nu de wachttijden in de centra de laatste jaren sterk zijn opgelopen (zie onder). Bij het idee van opvangbeleid als eerste stap in het integratiebeleid past een brede doelgroep die in aanmerking komt voor taallessen en participatieactiviteiten tijdens de periode in de opvang.

Betaald werk gedurende de opvangperiode komt weinig voor

Ook via het verrichten van betaald werk kan invulling worden gegeven aan een actieve opvangperiode. Op dit moment is het echter niet eenvoudig om tijdens de opvangperiode betaald werk te verrichten. Dit heeft onder meer te maken met de vereiste tewerkstellingsvergunning. Asielzoekers mogen bovendien pas gaan werken nadat hun aanvraag een half jaar in behandeling is. Men mag maximaal 24 weken per jaar betaald werken. Onderzoek onder Syrische statushouders wijst uit dat slechts 5% van hen in de opvangperiode betaald werk heeft gedaan. Met het oog op een actieve opvangperiode en het op peil houden van beroepsvaardigheden is het gewenst dat belemmeringen worden weggenomen om in de opvangperiode betaald werk te verrichten. Het gaat daarbij om belemmeringen vanwege bovengenoemde administratieve procedures (tewerkstellingsvergunning) en de afbakening van de groep die mag werken (pas na een half jaar, beperkte periode in een jaar). Om de arbeidsparticipatie tijdens de opvang te vergroten, is het van belang om asielzoekers en statushouders in de opvang en potentiële werkgevers actief bij elkaar te brengen. Er zouden in dit verband afspraken gemaakt kunnen worden met werkgevers over het beschikbaar stellen van arbeids- en werkervaringsplaatsen, bijvoorbeeld in sectoren en beroepen met personeelsschaarste.

Korte opvangperiode? Duur in de opvang is afgelopen jaren alleen maar toegenomen

In het beleid zijn er dus (voorzichtige) stappen gezet om de participatiemogelijkheden gedurende de opvangperiode te vergroten. Daar staat echter tegenover dat van een verkorting van de periode in de opvang geen sprake is. De laatste jaren is eerder het tegen-

overgestelde aan de orde. Opmerkelijk genoeg was de duur van het verblijf in de opvang tijdens de piek in de asielverzoeken rond 2015 relatief kort. In de jaren daarna is die duur aanzienlijk toegenomen. Degenen die in 2014 een vergunning hebben gekregen, hebben hier gemiddeld 110 dagen op moeten wachten. Bij statushouders die in 2019 hun vergunning kregen, is dit opgelopen naar gemiddeld 208 dagen (periode tussen het moment van eerste opvang in een COA-locatie en het krijgen van een vergunning). Door onder andere bezuinigingen op het personeel bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) zijn in de afgelopen jaren steeds meer asielverzoeken niet binnen de wettelijke termijn van zes maanden afgerond. De wachttijden voor het verkrijgen van een vergunning lopen hierdoor op. Ook na statusverlening wachten statushouders vaak nog geruime tijd in de opvang totdat zij daadwerkelijk naar een woning in de gemeente kunnen verhuizen. De krappe woningmarkt in veel gemeenten speelt hierin een rol.

Het verkorten van de periode in de opvang is een belangrijke opgave voor het beleid. Het oplossen van de problemen bij de IND is daarbij een eerste stap. Ook vanwege de krappe gemeentelijke woningmarkten zijn er geen eenvoudige oplossingen om het huisvesten van statushouders te bespoedigen. In de periode rond 2015/2016 zijn diverse tijdelijke maatregelen getroffen die gemeenten de mogelijkheid boden om creatief om te gaan met de huisvesting van statushouders (bv. in scholen of kantoren). Het lijkt bijna onontkoombaar om dergelijke tamelijk onorthodoxe aanpakken opnieuw ter hand te nemen zodat meer statushouders dan thans het geval is uit de opvang kunnen verhuizen en de druk op de lokale woningmarkten zo beperkt mogelijk blijft. Recentelijk is door verschillende ministeries, het COA en de gemeentelijke en provinciale overheid voorgesteld om zogenoemde tussenvoorzieningen in het leven te roepen. Een tussenvoorziening, zo is de bedoeling, huisvest meerdere statushouders in een woonruimte. Zij wachten in de tussenvoorziening op een reguliere woning. Zo verblijven zij niet meer in de COA-opvang, maar maken zij dus ook geen gebruik van de reguliere gemeentelijke woningvoorraad. Naast de tussenvoorzieningen wijzen genoemde partijen op het belang van het maken van prestatieafspraken met corporaties, de intensivering van huisvestingbeleid voor zogenoemde aandachtsgroepen en het verruimen van financiële middelen om statushouders versneld te huisvesten en flexibele huisvesting mogelijk te maken. In hoeverre deze maatregelen hun vruchten gaan afwerpen valt nog te bezien, maar alles bijeengenomen lijken de vooruitzichten op een kortere periode in de opvang niet gunstig. Dat is een zorgelijke situatie, want een lange en oplopende duur van het verblijf in de opvang bezorgen statushouders een slechte start.

[Meer duidelijkheid nodig over de mogelijkheden en resultaten van gericht plaatsingsbeleid](#)
Statushouders komen vanwege de gemeentelijke taakstelling verspreid over het land te wonen. Onderzoek in verschillende Europese landen wijst erop dat een meer gerichte plaatsing een bijdrage levert aan de arbeidsmarktkansen van statushouders. Mede naar aanleiding hiervan wordt in Nederland via het programma Screening en matching gepoogd om een betere match ('kansrijke koppeling') te realiseren tussen de achtergrond, opleiding en interesses van statushouders en de arbeidsmarktregio waar men komt te wonen.

De achterliggende gedachte is dat zij zo eerder werk vinden dan wanneer sprake is van willekeurige spreiding over het land.

De uitvoering van de kansrijke koppeling blijkt in de praktijk tamelijk complex te zijn. Zo is niet altijd duidelijk te bepalen wat een buitenlandse opleiding in Nederland waard is en hoe bepaalde werkervaring in het land van herkomst zich verhoudt tot beroepen op de Nederlandse arbeidsmarkt. De taakstelling van een gemeente staat een gerichte plaatsing soms bovendien in de weg. Hierdoor komt de gewenste koppeling tussen kenmerken van de statushouder en de regio niet altijd tot stand.

Om te bepalen of dergelijk gericht plaatsingsbeleid brede invoering verdient, is er meer informatie nodig over de mogelijkheden en resultaten van dit beleid in Nederland. Allereerst zou er meer inzicht moeten komen in de gevolgen van het plaatsingsbeleid voor de arbeidsmarktpositie van statushouders; treden de verwachte positieve gevolgen in Nederland daadwerkelijk op? In Nederland en daarbuiten wordt nagegaan of een match tussen kenmerken van een persoon en van een regio via slimmere, kwantitatieve methoden kan worden gerealiseerd. Deze uitkomsten kunnen van belang zijn voor het wegnemen van uitvoeringsproblemen. Verder is er meer duidelijkheid nodig of gericht plaatsingsbeleid leidt tot een concentratie van kansrijke en minder kansrijke statushouders in het land. Het is denkbaar dat dit gevolgen heeft voor het draagvlak van het huisvesten van statushouders in bepaalde gebieden waar minder kansrijke statushouders komen te wonen. Voor verdere keuzes over gericht uitplaatsingsbeleid is dus een pas op de plaats nodig, waarbij vraagstukken over knelpunten in de uitvoering, mogelijke consequenties voor het draagvlak voor dit beleid en inzicht in de effectiviteit tegen elkaar afgewogen worden.

Meer samenhang tussen opvang-, huisvestings- en inburgeringsbeleid

In vervolg op afspraken uit het regeerakkoord is vorig jaar een start gemaakt met de uitvoering van het programma Flexibilisering Asielketen. Dit moet leiden tot een aantal belangrijke veranderingen in het asiel- en opvangbeleid, waaronder het vergroten van de participatiemogelijkheden tijdens de opvangperiode. Het is de bedoeling dat er onderscheid gemaakt gaat worden tussen kansrijke asielzoekers en asielzoekers van wie de aanvraag weinig kans maakt. Asielzoekers met een grote kans op asiel gaan in kleinere opvangcentra wonen in de buurt van de gemeente die hen later zal huisvesten. Daar zou men direct met taallessen kunnen starten en al tijdens de asielopvang in contact komen met de gemeente waar men later gehuisvest zal worden (via de Brede intake die gemeenten afnemen in het kader van het nieuwe inburgeringsbeleid). Daarnaast is het de bedoeling dat bij de plaatsing van kansrijke asielzoekers rekening gehouden wordt met hun werkqualificaties en het lokale baanaanbod. Het opvang-, huisvestings- en inburgeringsbeleid raken op deze manier meer met elkaar verbonden. Door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is onlangs een integrale uitvoeringsagenda opgesteld die hierop aansluit. Ze breekt een lans voor een overkoepelende aanpak van opvang, huisvesting en integratie. Het doel is om in samenwerking met andere partners samenhangend beleid te voeren dat bijdraagt aan draagvlak in de samenleving voor zowel opvang van asielzoekers als huisvesting, integratie en acceptatie van statushouders. Het gaat hier dus om beleid vanuit het

perspectief van zowel de statushouder als de ontvangende samenleving. Het creëren van draagvlak in gemeenten is daarbij van belang, zo stelt de vng, omdat het uitvoeringsorganisaties een impuls geeft om een substantiële bijdrage te kunnen leveren aan het integratieproces van deze groep.

De opzet van het nieuwe beleid is veelbelovend. Het vormt een basis voor structureel beleid om de periode in de opvang beter te benutten via kleinschalige opvang, het aanbieden van taallessen aan kansrijke asielzoekers en het vroegtijdig leggen van contact tussen asielzoekers en de gemeente waar zij komen te wonen. Daarmee wordt vorm gegeven aan het idee geen tijd te verliezen en het daadwerkelijk voeren van integraal beleid. Gemeenten hebben bij monde van de vng het belang hiervan onderschreven. Kanttekeningen zijn er ook. De uitvoering van het nieuwe beleid is nog in een beginfase en het zal nog geruime tijd duren voordat het volledig operationeel is. In die zin is wel veel tijd verloren. Structurele activiteiten om een actieve opvangperiode te bevorderen blijven de komende jaren dan ook van belang. Er zijn bovendien nog de nodige lessen te leren. Evaluatieonderzoek naar projecten die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd, laten zien dat het gemeenten vaak niet lukt om de intake al in een azc uit te voeren. Verder wezen we al op uitvoeringsproblemen bij gericht plaatsingsbeleid (kansrijk koppelen) en het beleid om een actieve opvangperiode te bevorderen.

3 Inburgeringsbeleid

De huidige inburgeringswet loopt af per 1 januari 2022 en daar is bijna niemand rouwig om. De huidige wet doet een groot beroep op de eigen verantwoordelijkheid van statushouders om een passend taalaanbod te kiezen op een markt van taalaanbieders die vaak ondoorzichtig is en te weinig kwaliteit levert. In de afgelopen jaren wezen verschillende kritische evaluaties op de tekortkomingen van deze wet. Sommige van deze evaluaties spraken de vrees uit dat grote aantallen inburgeraars niet tijdig hun inburgeringsexamen zouden halen en daardoor een boete zouden krijgen. Dat laatste is niet gebeurd. De overgrote meerderheid is op tijd ingeburgerd, maar wel op een betrekkelijk laag taalniveau (A2) en een aanzienlijke groep is ontheven en heeft op die manier voldaan aan de inburgeringsplicht. Naar verhouding worden ouderen, lageropgeleiden en mensen met een minder goede gezondheid vaak ontheven van de inburgeringsplicht, meestal vanwege de inschatting dat zij het inburgeringsexamen niet kunnen halen. Onderzoek laat zien dat het succesvol afronden van de inburgering samenhangt met de verbetering van de Nederlandse taal en een positief effect heeft op de arbeidsmarktpositie. Ontheffingen daarentegen hebben een sterk negatief effect op de verbetering van het Nederlands.

Nieuwe wet: hoge verwachtingen vanwege goed onderbouwde inrichtingskeuzes ...

De nieuwe inburgeringswet die per 1 januari 2022 ingaat is ontworpen om knelpunten in de huidige wet weg te nemen en onderdelen toe te voegen die moeten bijdragen aan het integratieproces van statushouders. Hierdoor maakt de nieuwe wet een veel betere indruk

dan de huidige. De regie gaat terug naar de gemeenten, waardoor het uitgangspunt van eigen verantwoordelijkheid minder op de voorgrond komt te staan. Gemeenten nemen met alle inburgeringsplichtigen een Brede intake af en stellen een persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP) op. Idealiter begint volgens de nieuwe wet de inburgering al in het azc en ontstaat er aldus een doorlopende lijn van azc naar gemeente (vgl. het nieuwe asielbeleid). De selectie van taalaanbieders door de gemeente moet ertoe leiden dat de kwaliteit van het taalaanbod verbetert en uitwassen van de marktwerking tot het verleden gaan behoren. De – vaak bepleite – duale trajecten hebben een plaats gekregen in de nieuwe wet. Dit onderstreept de grotere nadruk op participatie in deze wet. Het sluit ook aan op de voorkeur van veel statushouders en maakt een meer parallelle aanpak beter mogelijk. Deze duale aanpak betreft een praktijk die in landen als Oostenrijk, Zweden en Denemarken al veel langer bestaat. Het streven om de grootste groep op taalniveau B1 te laten inburgeren, sluit aan op de wens van veel statushouders om het Nederlands beter te beheersen en verhoogt de kansen op participatie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Onderzoek onderstreept keer op keer de grote verschillen tussen statushouders: een gedifferentieerde groep vergt differentiatie in het beleid. De keuze voor drie leerroutes (B1-, Onderwijs- en Z-route) komt hieraan tegemoet. Een belangrijke stap is het instellen van de Onderwijsroute, die via taalschakeltrajecten de aansluiting met het onderwijs moet verbeteren. Als het goed is, neemt hierdoor de instroom in het onderwijs toe. Ook zou het instroomniveau van het onderwijs hierdoor beter gaan aansluiten op de capaciteiten van statushouders, en minder het gevolg van taalachterstand zijn, zoals nu vaak het geval is. Gunstig is dat ontheffingen vanwege aantoonbaar geleverde inspanningen niet meer mogelijk zijn, zodat ook statushouders die minder makkelijk de taal leren onderdeel blijven van het beleid. De Z-route is op hen gericht.

... maar wet moet zich in de praktijk nog gaan bewijzen

De nieuwe inburgeringswet sluit dus goed aan op onderzoeksbevindingen en praktijkervaringen van verschillende partijen en adresseert verschillende knelpunten van de vorige wet. De wet biedt een goede basis voor de komende jaren en bij het kabinet zijn de verwachtingen hooggespannen. Of die verwachtingen uitkomen, zal grotendeels afhankelijk zijn van de uitvoering. En die uitvoeringspraktijk is weerbarstig, zo blijkt onder meer uit een evaluatieonderzoek van een grootschalig integratieprogramma in Rotterdam. Dit programma doet op een aantal onderdelen denken aan het nieuwe inburgeringsbeleid (organisatie van en toezicht op het taalaanbod, intensieve begeleiding, integrale aanpak). Toch zijn de resultaten van statushouders in dit programma niet beter dan die van statushouders die onder het reguliere, gemeentelijke beleid vallen. Ook bij een goed doortimmerde opzet schiet de uitvoering soms tekort, loopt men in de uitvoering tegen complexe problemen aan, dempt intensief beleid eigen initiatief en blijft de effectiviteit afhankelijk van de kwaliteit die bepaalde organisaties, zoals taalscholen, leveren. In de afgelopen jaren is in verschillende programma's en initiatieven ervaring opgedaan met onderdelen van de nieuwe wet, zoals het uitvoeren van de intake in het azc en het organiseren van duale trajecten. Deze activiteiten blijken in de praktijk vaak lastig te realiseren. Wat op papier veel-

belovend lijkt, komt vanwege knelpunten in de uitvoering niet altijd goed uit de verf. Daar komt bij dat in de nieuwe wet hoge ambities zijn geformuleerd, onder andere met betrekking tot inburgering op B1-niveau. Dit is een lastig te realiseren doel, zo blijkt uit de praktijk van de afgelopen jaren. We zagen toen namelijk dat betrekkelijk weinig statushouders op B1-niveau zijn ingeburgerd. Een hoog ambitieniveau stelt hoge eisen aan de uitvoering. Verder zijn er vanwege eerdere ervaringen met decentraliseringsoperaties kanttekeningen te plaatsen bij al te hooggespannen verwachtingen. De nieuwe inburgeringswet is een gedeeltelijke decentraliseringsoperatie, die nieuwe taken belegt bij de gemeente. De ervaringen bij eerdere decentraliseringsoperaties (Wet maatschappelijke ondersteuning, Participatiewet en Jeugdwet) hebben niet de resultaten opgeleverd die bij de introductie ervan waren beoogd. Daar komt bij dat de kennis over en ervaring met de inburgering van nieuwkomers bij gemeenten grotendeels opnieuw moet worden opgebouwd.

Alert op de uitvoering en uitkomsten van het beleid

Na een lange aanloop gaat de nieuwe inburgeringswet op 1 januari 2022 te water. Dat is hoog tijd, want er is al langere tijd brede consensus over de noodzaak om de huidige wet te vervangen. Zoals gezegd zijn de inrichtingskeuzen in de nieuwe wet op tal van onderdelen een duidelijke verbetering. De zorgen over de werking van de wet hebben vooral betrekking op de haalbaarheid van de ambities en de complexiteit van de uitvoering. In dat licht is het van groot belang dat gemeenten de opzet en uitvoering van de nieuwe inburgeringswet nauwgezet gaan monitoren en, waar nodig, op grond daarvan het beleid bijstellen. Het tussentijds evalueren van de voortgang is ook opgenomen in de nieuwe inburgeringswet; er wordt wel gesproken van een 'lerend en adaptief stelsel'. Verder zijn er lessen te trekken uit de ervaringen die gemeenten gaan opdoen in de opzet en uitvoering van de nieuwe wet. Daartoe is onderzoek nodig naar de verschillen in uitvoering (procesevaluatie) en naar verschillen in uitkomsten (effectonderzoek). De te kiezen uitkomstindicatoren liggen niet alleen op het niveau van de statushouder (bv. taalprestaties, arbeidsmarktpositie), maar ook op het niveau van de samenleving (bv. onderlinge contacten, opvattingen over aanwezigheid vluchtelingen in de buurt). Het is belangrijk om de procesevaluatie en het effectonderzoek in onderlinge samenhang uit te voeren. In de achterliggende jaren is op het terrein van de inburgering en integratie van statushouders veel onderzoek verricht, maar dat betrof in overgrote meerderheid procesevaluaties die knel- en leerpunten in de uitvoering beschreven. Ze legden geen relatie met de uitkomstindicatoren, waardoor ze minder inzicht opleverden in de verschillen in effectiviteit van beleid. De effectiviteit van de nieuwe inburgeringswet zal grotendeels afhangen van het tijdig signaleren van knelpunten en de mogelijkheden om deze op te lossen.

Opvang-, huisvestings- en inburgeringsbeleid: afstemming samenwerkende partijen

Bij het nieuwe inburgerings- en opvangbeleid zijn meer dan voorheen verschillende overheden en andere partijen betrokken. De landelijke overheid is verantwoordelijk voor de inrichting van het beleid en bepaalt de financiële randvoorwaarden, terwijl de uitvoering op lokaal niveau gebeurt, waarbij gemeenten te maken hebben met organisaties als het

COA en de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Dit alles vergt de nodige afstemming en bestuurlijke stuurmanskunst. Om hier vorm aan te geven zijn er verschillende periodieke overleggen waar partijen afspraken maken over de vormgeving en uitvoering van het opvang- en inburgeringsbeleid. De Landelijke Regietafel, bijvoorbeeld, neemt beslissingen over de taakstelling en de verdeling van statushouders over de gemeenten. Departementen, gemeenten (via de VNG), provincies (via het Interprovinciaal Overleg (IPO)) en het COA maken deel uit van deze regietafel. Over de arbeidsmarktpositie van personen met een migratieachtergrond, waaronder statushouders, vindt in het kader van het Programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA) overleg plaats. In dit project zijn onder meer departementen, werkgevers en werknemers, Divosa en VluchtelingenWerk vertegenwoordigd. Er zijn drie werkgroepen die een werkagenda opstellen voor de komende jaren. In het kader hiervan is de Taskforce Werk en Integratie opgezet, waar de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) deel van uitmaakt. Zoals hierboven toegelicht, heeft de VNG zich onlangs via het opstellen van een uitvoeringsagenda hard gemaakt voor een integrale aanpak van het opvang-, huisvestings- en integratiebeleid, waarbij nadrukkelijk het belang wordt ingezien van samenwerking tussen de verschillende partijen. Ter voorbereiding op de nieuwe Wet inburgering is door het ministerie van SZW het pilotprogramma Veranderopgave Inburgering (VOI) opgezet. Hierin werken Divosa, de VNG, het ministerie en deelnemende gemeenten samen. De uitvoering van de pilots moet kennis opleveren over de inrichting van het nieuwe inburgeringsstelsel.

4 Gezondheidsbeleid

Aanzienlijke problemen met de (psychische) gezondheid, maar weinig beleid

Statushouders kampen met serieuze gezondheidsproblemen. Die hebben in het bijzonder betrekking op psychische ongezondheid. De ervaringen van vluchtelingen voor en tijdens de vlucht, maar ook na aankomst (waaronder bijvoorbeeld een lange, onzekere asielperiode) liggen hieraan ten grondslag. Ook in andere Europese landen wijst onderzoek op een aanzienlijk risico op psychische klachten of stoornissen. Verder komen overgewicht, roken en middelengebruik vaker voor bij statushouders. Daarnaast beschikken relatief veel statushouders over een minder goede mondgezondheid in vergelijking met de algemene bevolking. Beperkte mondzorg in de landen van herkomst en slechte hygiëne tijdens de vlucht leiden tot achterstallig onderhoud en een hoger dan gemiddeld aantal (pijn)klachten bij statushouders.

Het op statushouders gerichte gezondheidsbeleid wordt vooral op lokaal niveau uitgevoerd. Ook in andere Europese landen is dit het geval. De achterliggende beleidsaannamen hierbij is dat het algemene nationale gezondheidsbeleid voor alle burgers toereikend is. De nadruk op lokale uitvoering van gezondheidsbeleid heeft geleid tot een diversiteit in beleid en aanbod tussen gemeenten. Hoewel er verschillende initiatieven en programma's zijn ingezet, is er weinig zicht op de effectiviteit en het bereik hiervan. Een belangrijk aandachtspunt is het tekort aan gespecialiseerd, cultuursensitief zorgaanbod, bijvoorbeeld

rondom posttraumatische stressstoornissen (PTSS) of traumaverwerking. Voor zover hier aandacht voor is, gaat het om specifieke, veelal lokale of kleinschalige programma's of trajecten. Dit bemoeilijkt het verankeren van deze gespecialiseerde kennis en kunde in regulier beleid. Statushouders maken weinig gebruik van ggz-zorg, wat gezien hun psychische ongezondheid wijst op ondergebruik. Verder stellen we vast dat er weinig aandacht is voor de preventie van gezondheidsproblemen bij statushouders, terwijl verschillende leefstijlfactoren (roken, weinig beweging) ongunstig zijn binnen deze groep. Meer aandacht is nodig voor preventie van vermijdbare gezondheidsproblemen. Extra investeringen in preventie zijn aangewezen voor de hier besproken risicogebieden: mondzorg, overgewicht, middelengebruik, roken (zeker bij jonge vluchtelingen) en mentale gezondheid.

Meer aandacht voor gezondheid via de nieuwe inburgeringswet

In de nieuwe Wet inburgering is het de bedoeling dat gemeenten tijdens de Brede intake ook aandacht besteden aan de gezondheid van de statushouders en hiermee rekening houden bij het vaststellen van het aanbod/PIP. Doordat gemeenten met alle inburgeringsplichtige nieuwkomers in gesprek gaan, biedt dit meer mogelijkheden om aandacht te besteden aan de fysieke en/of psychische gezondheidsproblemen en de gevolgen die deze problemen hebben voor hun vermogen om te leren of te werken en daarmee voor de keuze van de inburgeringsroute. Een goede inschatting van de gezondheidssituatie kan eraan bijdragen dat statushouders op niveau inburgeren. In Zweden en in Nederland zijn goede ervaringen opgedaan met de inzet van sleutelpersonen uit de herkomstgroep bij de inburgering en bij het contact met gezondheidsinstellingen. Deze zouden breder ingezet kunnen worden.

Gezondheidsbeleid statushouders vooral lokaal beleid

Hoewel de grotere mogelijkheden om binnen de nieuwe inburgeringswet aandacht te besteden aan de gezondheid van statushouders een stap vooruit zijn, wordt een aantal knelpunten er niet door aangepakt. Dit betreft in het bijzonder de psychische ongezondheid. Die raakt aan het aanbod van gespecialiseerde zorg en toegankelijkheid van ggz-zorg, zowel na uitstroom naar een gemeente als in de centrale opvang. Het bespreken van gezondheidsproblemen vraagt om het opbouwen van een vertrouwensband. Zeker met betrekking tot psychische gezondheid is dit extra belangrijk. Meerdere professionals en andere (vrijwillige) begeleiders hebben hierin een rol. Denk bijvoorbeeld aan klantmanagers van gemeenten, taaldocenten en maatschappelijk begeleiders. Verschillende gemeenten maken gebruik van cultuursensitieve trainingen om hun begeleiding verder te verbeteren. Verschillende gemeenten hebben ook positieve ervaringen met de inzet van sleutelpersonen om een brug te slaan tussen statushouders en het Nederlandse zorgsysteem. Daarnaast zouden de ruime inzet en financiering van professionele tolken kunnen voorkomen dat taalproblemen de toegang en daadwerkelijke zorgverlening bemoeilijken. Ook aandacht voor de preventie van gezondheidsproblemen is van belang. Preventie richt zich niet alleen op het voorkómen van het ontstaan of het terugkeren van klachten, maar bijvoorbeeld ook op het bevorderen van de gezondheid en het versterken van de eigen

kracht. Veel gemeenten investeren al in een gezonde leefstijl, bijvoorbeeld door voorlichting te geven over roken en psychische klachten, bewegen te stimuleren en sociale steun te bieden. Sommige interventies kunnen op kosten van de zorgverzekering worden aangeboden, andere interventies (zoals die op psychosociaal gebied) zijn meer afhankelijk van gemeentelijke financiering. Hierdoor is sprake van lokale verschillen en een versnipperde aanpak. Het lijkt ons belangrijk dat de opgedane kennis en ervaringen breder worden gedeeld en dat er meer aandacht komt voor inzicht in effectiviteit.

5 Onderwijsbeleid

Het belang van een Nederlands diploma voor de integratie van statushouders kan niet worden onderschat. Met zo'n diploma neemt de kans op werk dat aansluit op het opleidingsniveau sterk toe. We signaleren twee knelpunten met betrekking tot de instroom in het Nederlandse onderwijs. Er is allereerst sprake van een hoge instroom in het praktijkonderwijs en in mbo-1. Waarschijnlijk is dit vooral het gevolg van taalachterstanden bij jonge statushouders en weerspiegelt dit niet het cognitieve niveau van de leerlingen. Het gevolg is dat jonge statushouders niet op een passende opleiding terechtkomen. Dit heeft lange onderwijsloopbanen tot gevolg en zorgt voor een groter risico op voortijdige schooluitval. Een tweede aandachtspunt is de lage onderwijsparticipatie van niet-leerplichtige statushouders.

[Instroom in het onderwijs zo goed mogelijk aan laten sluiten op cognitieve niveau](#)

In het licht van deze knelpunten is het op statushouders gerichte onderwijsbeleid weinig ontwikkeld. Het beleid is versnipperd en de regionale verschillen lijken groot te zijn. Er zou meer aandacht kunnen zijn voor verbetering van de Nederlandse taalbeheersing van jonge statushouders (die niet inburgeringsplichtig zijn), zodat zij in het voortgezet onderwijs kunnen instromen op een niveau dat beter aansluit op hun cognitieve vaardigheden. Een uitbreiding van taalschakeltrajecten in het onderwijs zou de toegankelijkheid verder kunnen vergroten. Deze trajecten worden nu aangeboden door sommige mbo-, hbo- en wo-opleidingen, maar bestrijken zeker niet het volledige onderwijsaanbod. In de praktijk lijken deze taalschakeltrajecten goed te werken, wat ervoor pleit ze breder toe te passen. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (ocw) zou hier het voortouw in kunnen nemen.

[Hogere onderwijsparticipatie via de onderwijsroute](#)

Het opnemen van de Onderwijsroute in het nieuwe inburgeringsbeleid is, zoals gezegd, een gunstige beleidsontwikkeling. Deze is gericht op het behalen van een diploma in het Nederlandse onderwijs. In de Onderwijsroute volgt men een taalschakeltraject waarna men door kan stromen naar een Nederlandse opleiding. Dit is een belangrijke stap om de onderwijsparticipatie van statushouders te bevorderen zodat steeds meer statushouders in het bezit komen van een Nederlands diploma. In Zweden bestaat er al langer een nauwe relatie tussen inburgering en onderwijs. Deze draagt bij aan de relatief hoge onderwijs-

participatie van statushouders in dat land. In het kader van de inburgering kunnen statushouders doorverwezen worden naar het volwassenenonderwijs. Daarnaast bestaan er in Zweden lokale duale trajecten waarin het volgen van onderwijs wordt gecombineerd met het opdoen van werkervaring bij de toekomstige werkgever.

6 Arbeidsmarktbeleid

Veel specifiek op statushouders gericht beleid ...

Op het terrein van arbeidsmarktparticipatie is in de afgelopen jaren veel beleid in gang gezet. Dit is een duidelijk andere situatie dan bij het beleid om de onderwijspositie en gezondheid van statushouders te verbeteren. Gemeenten hebben een grote mate van vrijheid in de manier waarop zij statushouders bemiddelen naar werk. Dit gebeurt in het kader van de Participatiewet, maar gemeenten zetten daarnaast ook nieuwe of voor de doelgroep aangepaste instrumenten in. Op lokaal niveau zijn er daarnaast verschillende projecten en programma's uitgevoerd die de participatie van statushouders beogen te bevorderen. Een meer gerichte aanpak om de arbeidsmarktpositie van statushouders te verbeteren sluit direct aan op aanbevelingen van de policy brief van 2015 en is een breuk met het daarvoor heersende idee dat de positie van statushouders (en andere migrantengroepen) alleen via algemeen beleid beïnvloed zou kunnen worden.

... maar overtuigend inzicht in de effectiviteit ervan ontbreekt

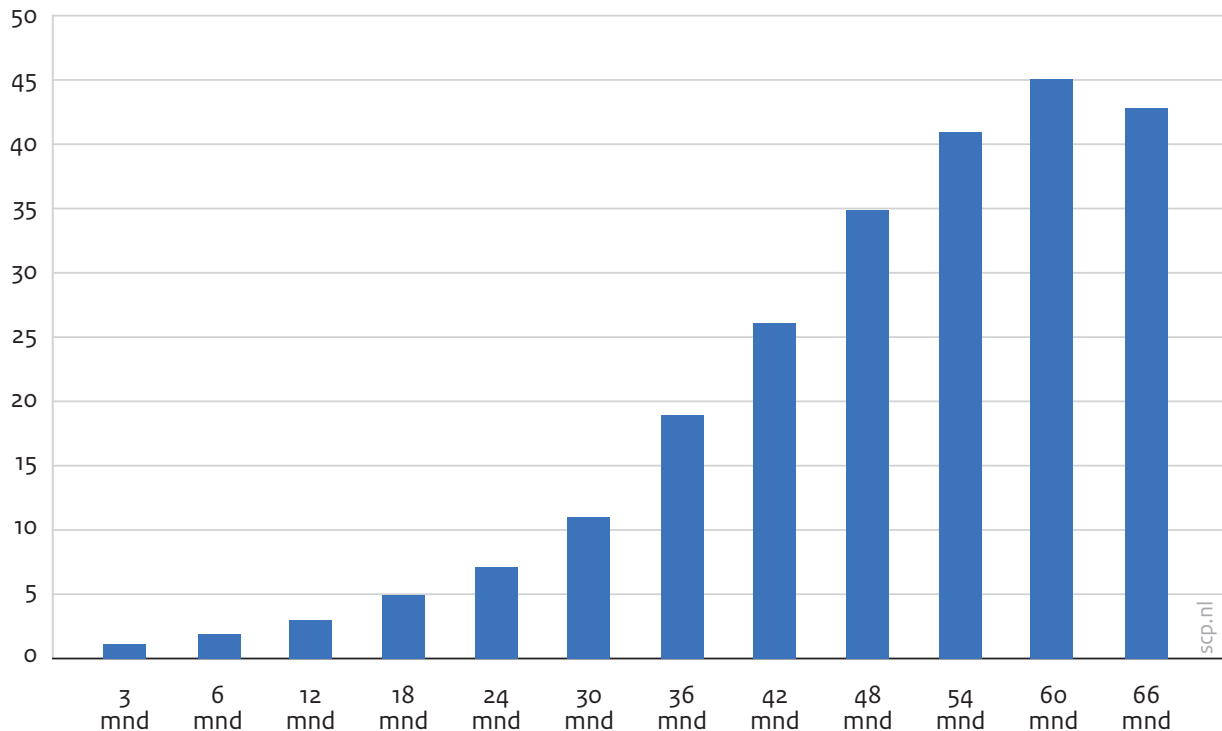
In de afgelopen jaren is het nodige evaluatieonderzoek uitgevoerd naar het op statushouders gerichte arbeidsmarktbeleid. Dit concentreerde zich in het bijzonder op het verloop van de uitvoering en het vaststellen van werkzame elementen. Dit leverde veel bruikbare informatie op over de opzet en uitvoering van het beleid. Wat echter grotendeels ontbreekt is (quasi-)experimenteel effectiviteitsonderzoek naar de verschillen in uitkomsten van beleid (bij personen die wel en personen die geen onderdeel uitmaken van een bepaalde interventie). Daarom is niet goed te zeggen of deze specifieke aanpakken echt verschil hebben gemaakt. Ook zijn er aanwijzingen dat deze projecten vooral de kansrijkere statushouders hebben bereikt. Mannen en hogeropgeleiden lijken meer ondersteuning te hebben gekregen dan lageropgeleiden, mensen met gezondheidsproblemen en vrouwen.

... en de arbeidsmarktparticipatie van statushouders is broos

Hoewel er sinds 2015 in het beleid veel in gang is gezet, blijft de arbeidsmarktpositie van statushouders zorgelijk. De arbeidsparticipatie van statushouders is in de afgelopen jaren maar heel langzaam op gang gekomen (figuur 1). In de eerste twee jaar na vergunningverlening blijft de arbeidsparticipatie onder de 10% (cijfers over statushouders die in 2014 een vergunning kregen). Vijf jaar na vergunningverlening heeft 45% betaald werk. Vanwege de coronacrisis is de stijging van de arbeidsparticipatie van statushouders tot staan gebracht en omgebogen in een lichte daling.

Figuur 1

Aandeel werkenden onder personen (18-65 jaar) die in 2014 een asielvergunning kregen, naar aantal maanden na ontvangen asielvergunning (in procenten)



Bron: CBS (2021)

Hoewel een vergelijking met andere Europese landen lastig is (vanwege andere meetjaren, meetmethoden en definities), kan wel worden gezegd dat statushouders in de eerste jaren van hun verblijf in Nederland een lage arbeidsparticipatie laten zien.

Zorgelijk is verder dat de toename van de arbeidsparticipatie zich overwegend heeft voorgedaan in kleine en tijdelijke banen. Van de werkende statushouders is 73% in deeltijd werkzaam en heeft 84% een tijdelijk contract (cohort statushouders dat sinds 2014 een vergunning heeft gekregen, cijfers eerste helft 2020). Dit is een belangrijke reden dat voor maar 26% van de werkende statushouders (van het cohort 2014, vijf jaar na vergunningverlening) werk de belangrijkste inkomensbron is (terwijl 45% werk heeft). Slechts een derde van de werkende statushouders is gedurende een jaar iedere maand aan het werk; er is sprake van kortdurende dienstverbanden en daardoor van frequente baanwisselingen. De arbeidsparticipatie van statushouders neemt weliswaar toe met het stijgen van de verblijfsduur, maar de arbeidsmarktpositie is niet stabiel en het inkomen uit arbeid is vaak lager dan de uitkering.

Er zijn de afgelopen jaren forse beleidsinspanningen gedaan en in dat licht valt enige somberheid over de arbeidsmarktpositie van statushouders niet te onderdrukken. Daarmee is niets gezegd over de (in)effectiviteit van het beleid, want we weten immers niet hoe de situatie was geweest zonder beleid. Het laat in elk geval zien dat het een grote opgave is om de arbeidsparticipatie van statushouders in de eerste jaren van hun verblijf op gang te

krijgen. Het zogenoemde *refugee entry effect* is ook in de achterliggende periode sterk geweest: als gevolg van specifieke voor vluchtelingen geldende belemmeringen (o.a. trauma's vanwege de vlucht, nadelige gevolgen van de opvangperiode, het bij aanvang ontbreken van sociale netwerken) is sprake van een geringe voortgang in de integratie gedurende de eerste jaren van het verblijf.

Verbetering arbeidsmarktpositie blijft belangrijke beleidsopgave

De arbeidsmarktpositie van statushouders is kwetsbaar en tal van belemmeringen verhinderen het vinden van betaald werk. Aandacht in het beleid voor het verbeteren van de arbeidsmarktpositie blijft dan ook van groot belang. In vergelijking met de huidige inburgeringswet, die toch overwegend op het leren van de Nederlandse taal is gericht, ligt het accent in de nieuwe wet beduidend meer op participatie. Hopelijk gaat dit een bijdrage leveren aan de verbetering van de arbeidsmarktparticipatie van statushouders. Zoals al toegelicht, is het de bedoeling dat in het inburgeringsbeleid vaker gebruikgemaakt gaat worden van duale trajecten, waarin statushouders het leren van de taal met (vrijwilligers)werk of onderwijs combineren. Dit illustreert de verschuiving in het beleid van primair gefocust op taalonderwijs naar een toegenomen belang van (arbeidsmarkt)participatie. De nieuwe inburgeringswet geeft het participatiebeleid een meer structurele basis. Naast het inburgeringsbeleid blijft beleidsaandacht voor arbeidsmarktparticipatie van belang. In de afgelopen jaren is deze aandacht er geweest in het kader van de Participatiewet of via aparte projecten en initiatieven. In vergelijking met een aantal jaren geleden lijkt het gevoel van urgentie voor de arbeidsmarktintegratie van statushouders meer naar de achtergrond te zijn verdwenen. Verschillende lokale aanpakken zijn inmiddels beëindigd. De coronacrisis speelt hierin ook een rol. Vanwege corona is de uitvoering van specifieke programma's lastiger, lopen ze vertraging op of zijn ze uitgesteld of stopgezet. Meer dan in de voorbije jaren zou het beleid zich moeten richten op personen die binnen de groep statushouders (nog verder) op afstand tot de arbeidsmarkt staan, zoals lageropgeleiden, vrouwen en personen met gezondheidsproblemen. Daarnaast zou het beleid zich meer op de vraagzijde dienen te richten. In de afgelopen jaren heeft het beleid zich overwegend gericht op de aanbodkenmerken (bv. taal, sociale netwerken, werknemersvaardigheden) en is er minder aandacht uitgegaan naar werkgevers en naar het realiseren van een match tussen statushouder en werkgever. Voor effectief beleid is echter een combinatie van een aanbod- en vraaggerichte aanpak noodzakelijk.

7 In uitvoering. Nieuw beleid kiest voor de goede uitgangspunten, maar veel gaat afhangen van de uitvoering

In deze policy brief is nagegaan welke beleidsontwikkelingen zich in de afgelopen jaren hebben voorgedaan. Door deze te relateren aan onderzoek naar de uitvoering van beleid en aan onderzoek naar de ontwikkelingen in de positie en leefsituatie van statushouders en de factoren die hierop van invloed zijn, zijn de volgende conclusies te trekken over aangrijpingspunten voor het beleid:

1 De nieuwe inburgeringswet: maak een succes van wat is bedacht

Met de nieuwe inburgeringswet heeft het beleid gericht op de integratie van statushouders een nieuwe en veelbelovende basis gekregen. Veel van de geconstateerde knelpunten worden in deze wet geadresseerd (o.a. meer begeleiding en minder nadruk op eigen verantwoordelijkheid, toets op kwaliteit taalaanbod, streven naar duale trajecten, Onderwijsroute met schakeltrajecten en Z-route om zo groot mogelijke doelgroep in het beleid te betrekken). Het is een brede wet geworden die mogelijkheden biedt voor het beïnvloeden van de Nederlandse taalbeheersing, de gezondheid en de onderwijs- en (arbeidsmarkt)-participatie.

Qua opzet is de nieuwe inburgeringswet een forse stap in de goede richting, maar daarmee is een effectieve wet nog niet gegarandeerd. De belangrijkste opgave voor de komende jaren is om van deze wet een succes te maken. Ook een goed onderbouwde wet moet adequaat worden uitgevoerd om effectief te zijn. Gegeven de complexiteit van vroege integratieprocessen van statushouders en het hoge ambitieniveau van de nieuwe wet is het van groot belang om de uitvoering en de resultaten van het inburgeringsbeleid intensief te volgen en te onderzoeken op effectiviteit. De uitkomsten van dergelijk onderzoek dienen benut te worden voor bijstelling van de opzet en uitvoering.

2 Opvang- en huisvestingsbeleid: naar meer samenhang, maar opgelopen wachttijd is een groot knelpunt

In het opvang- en huisvestingsbeleid is er de afgelopen jaren sprake geweest van (a) sterk opgelopen wachttijden in de opvang, (b) een vergroting van de mogelijkheden voor activiteiten in de opvang, (c) een meer gericht plaatsingsbeleid en (d) een formulering van beleid dat moet leiden tot meer samenhang tussen het opvang-, huisvestings- en integratiebeleid. We formuleren de volgende aandachtspunten voor beleid.

– Maak de wachttijd in de opvang zo kort mogelijk

Het oplopen van de duur van het verblijf in de opvang is aantoonbaar ongunstig voor het welzijn en de psychische gezondheid en remt het integratieproces na de opvangperiode: een lange duur in de opvang hangt negatief samen met de beheersing van de Nederlandse taal en de arbeidsmarktparticipatie. Het verkorten van de duur van het verblijf is voor het integratieproces van statushouders van groot belang.

– Meer informatie is nodig over de uitvoering en effecten van gericht plaatsingsbeleid

Er is meer informatie nodig om een besluit te kunnen nemen over het verder invoeren van plaatsingsbeleid dat beoogt een match tot stand te brengen tussen de kenmerken van de statushouder en de arbeidsmarktregio. Het gaat onder meer over de vraag hoe knelpunten in de uitvoering weggenomen kunnen worden, wat de consequenties zijn van dit beleid voor het draagvlak onder de bevolking en hoe effectief deze vorm van plaatsingsbeleid is voor de arbeidsmarktpositie van statushouders.

– Participatiemogelijkheden in de opvang stimuleren

In het opvangbeleid is het bevorderen van participatie meer dan voorheen een doelstelling van het beleid. Onderzoek laat zien dat dit bijdraagt aan het integratieproces van statushouders. Een verruiming van de mogelijkheden om tijdens de opvang taallessen te volgen of (vrijwilligers)werk te verrichten is dan ook gewenst.

Deze aanbevelingen sluiten voor een deel aan op beleidsontwikkelingen rondom het nieuwe asielbeleid, dat onder andere beoogt de mogelijkheden te vergroten van kansrijke asielzoekers om hun tijd in de opvang zinvol te besteden en vroeg te starten met integratie. Door kleinere opvanglocaties te realiseren in de buurt van de toekomstige woongemeente is het idee dat gemeenten vroegtijdig in contact komen met asielzoekers die in hun gemeenten komen wonen en dat op deze manier eerder met het integratieproces wordt gestart. Het opvang- en inburgeringsbeleid raken sterker met elkaar verbonden. Hoewel de uitvoering ter hand is genomen, staan we voor een belangrijk deel van dit nieuwe beleid nog aan het begin. Net als bij het inburgeringsbeleid is het van belang om de uitvoering nauwgezet te volgen en knelpunten tijdig op te lossen.

3 Gezondheid en onderwijs: vergroten van toegankelijkheid en verkleinen van lokale verschillen

Voor gezondheid en onderwijs is er betrekkelijk weinig specifiek op statushouders gericht beleid geweest. Er zijn grote lokale verschillen, die afhankelijk lijken te zijn van min of meer toevallige inspanningen van instellingen of gemeenten. Het nieuwe inburgeringsbeleid biedt gemeenten handvatten om aandacht te besteden aan de gezondheidssituatie en onderwijspositie van statushouders, maar sommige onderwerpen gaan die van het inburgeringsbeleid te boven. Er spelen in beide sectoren toegankelijkheidskwesties die om een oplossing vragen. In het onderwijs gaat het in het bijzonder om instroom te realiseren in het onderwijsniveau dat past bij het cognitieve niveau van de statushouder. In de gezondheidssector lijken toegankelijkheidsproblemen zich te concentreren bij de geestelijke gezondheidszorg. De ministeries van ocw en vws zouden hier het voortouw kunnen nemen om, in samenwerking met andere partijen, te bezien hoe dit aan te pakken.

4 Participatie blijven stimuleren, ook aandacht voor de vraagzijde

De arbeidsmarktpositie van statushouders is precair, ook bij degenen die al langer in Nederland wonen. De coronacrisis heeft deze positie verder onder druk gezet. Hopelijk geeft het nieuwe inburgeringsbeleid een impuls aan de participatie van statushouders, maar ook na de inburgering blijft specifieke aandacht geboden. In het beleid zou daarbij vooral aandacht moeten zijn voor degenen die het minst kansrijk zijn. Veel van het beleid dat de achterliggende jaren is gevoerd, richtte zich overwegend op het versterken van de aanbodkenmerken van statushouders, zoals het leren van de Nederlandse taal en het vergroten van sociale netwerken. Dit zijn zonder meer belangrijke onderwerpen, ook in de ogen van statushouders zelf, maar het toont tegelijkertijd een eenzijdig perspectief. Om succesvol beleid te voeren, is het ook van belang dat belemmeringen aan de vraagzijde

worden weggenomen. Niet alleen het investeren in statushouders is van belang, maar ook het zorgen dat instituties voldoende toegankelijk zijn. Beleid gericht op diversiteit en inclusie van arbeidsorganisaties, maar ook van bijvoorbeeld onderwijs- en zorginstellingen, is eveneens onderdeel van integratiebeleid.

Tot slot: doen we de goede dingen en doen we die goed?

Doen we de goede dingen en doen we die goed?, dat is de klassieke vraag voor de evaluatie van ontwikkelingen in het beleid. Op het eerste deel van deze vraag is het antwoord overwegend positief. Veel van de knelpunten die door onderzoek naar voren zijn gebracht en waarvan verschillende ook al in de policy brief van 2015 aan de orde zijn gesteld, worden in de nieuwe inburgeringswet en in het nieuwe asielbeleid geadresseerd. Dat is zonder meer gunstig te noemen, waarbij wel de kanttekening past dat de totstandkoming lang heeft geduurd, terwijl de diagnose op hoofdlijnen al geruime tijd bekend was. Of we de 'goede dingen' goed gaan doen, is de grote vraag voor de komende jaren. In deze policy brief is veel aandacht besteed aan onderzoek naar de uitvoering van het beleid en steeds blijkt dat dit niet zonder problemen verloopt. Beleid dat gericht is op de goede dingen, leidt niet zonder meer tot gunstige resultaten. De uitvoering is complex, zaken gaan anders dan gehoopt en aanpakken blijken minder goed te werken dan gedacht. Dat zal in de komende jaren niet anders zijn.

Naast de uitvoering is ook het perspectief van het beleid een aandachtspunt. Dat ligt nu overwegend bij de statushouder zelf. Aandacht voor de ontvangende samenleving is betrekkelijk beperkt. Een sterke gerichtheid op statushouders, of – breder – op personen met een migratieachtergrond is volgens de Amsterdamse hoogleraar Ghorashi typerend voor het Nederlandse integratiebeleid. Aan dit beleid ligt het achterstandsdenken ten grondslag waarin migranten primair worden gezien als hulpbehoevend en cultureel anders. De implicatie van het achterstandsdenken is dat in beleid in- en uitsluitingsprocessen aan de kant van de ontvangende samenleving en instituties buiten beeld blijven, terwijl die voor het integratieproces van groot belang zijn. Dit raakt niet alleen aan kansen op participatie en overbruggende sociale contacten, maar ook, zo laat onderzoek zien, aan het gevoel onderdeel van deze samenleving te (mogen) zijn, de psychische gezondheid en institutioneel vertrouwen. Aandacht in het beleid voor de ontvangende samenleving is ook op een andere manier van belang. De vng pleit in dit verband voor samenhangend beleid waarin niet alleen aandacht is voor statushouders, maar ook voor het bevorderen van het draagvlak bij uitvoerende organisaties en bewoners. Integratie is een tweezijdig proces en beleid dient voor beide zijden aandacht te hebben.

Policy Brief - Achtergronddocument

Dit achtergronddocument vormt de basis voor de policy brief en bevat een verantwoording van de gevolgde werkwijze, verwijzingen naar de gebruikte literatuur, een uitgebreidere toelichting van de onderzoeksbevindingen en de presentatie van meer cijfermateriaal. De policy brief is een verkorte versie van dit achtergronddocument, en het accent ligt daar sterk op de aangrijpingspunten voor het beleid.

1 Inleiding

Geen tijd verliezen luidde de titel van de policy brief die in 2015 door een groep onderzoekers van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) en Regioplan werd opgesteld (Engbersen et al. 2015). Nederland kreeg in deze periode te maken met een grote instroom van asielzoekers uit onder meer Syrië en Eritrea. Het zag zich voor grote problemen gesteld om hen op te vangen en, na de asielprocedure, te huisvesten en zorg te dragen voor hun integratie. Op basis van een analyse van de integratie van eerdere vluchtelingengroepen en het destijds gevoerde beleid, pleitte de policy brief van 2015 er onder meer voor om vroegtijdig te investeren in de Nederlandse taalbeheersing en participatie van vluchtelingen, bij voorkeur al in de opvang. Ook werd bepleit het leren van de taal en het bevorderen van participatie in werk of onderwijs niet na elkaar, maar gelijktijdig te organiseren. ‘Geen tijd verliezen’ was het devies. Het integratieproces van eerdere vluchtelingengroepen was niet zonder problemen verlopen. Dit uitte zich met name in een langzaam op gang komende arbeidsparticipatie. Een meer intensief beleid en een eerdere start gericht op participatie zouden de integratie moeten bevorderen van de nieuwe groep statushouders die rond 2015 in Nederland is komen wonen.

In deze policy brief kijken we terug op de periode vanaf circa 2015, toen grote aantallen statushouders zich in Nederland vestigden. We analyseren de beleidsontwikkelingen die zich sindsdien hebben voorgedaan met als doel aanbevelingen te doen voor het beleid in de komende jaren. We richten ons op het opvangbeleid en inburgeringsbeleid. Dit zijn de twee belangrijkste vormen van specifiek op statushouders gericht beleid. Daarnaast analyseren we de beleidsontwikkelingen op het terrein van onderwijs, gezondheid en arbeidsmarktpositie.¹ We relateren de beleidsontwikkelingen aan uitkomsten van empirisch onderzoek naar (de ontwikkelingen in) de positie en leefsituatie van statushouders die in de genoemde periode in Nederland een status hebben gekregen. Dit onderzoek levert inzicht in de knelpunten in het integratieproces van statushouders. Op grond hiervan kunnen we vaststellen in hoeverre het beleid zich op de belangrijkste onderwerpen richt. Empirisch onderzoek geeft daarnaast inzicht in de mechanismen die de positie en leefsituatie van statushouders beïnvloeden. We gaan na in hoeverre deze een plek hebben in de vormgeving van beleid. Daarnaast zijn voor deze policy brief beleidsdocumenten

geanalyseerd en onderzoeken geraadpleegd over de uitvoering en effectiviteit van beleid. Deze geven inzicht in de vraag of bepaalde vormen van beleid gecontinueerd of beëindigd (bv. vanwege uitvoeringsproblemen of gebrek aan effectiviteit) moeten worden.

Werkwijze

In de afgelopen jaren is de positie en leefsituatie van statushouders in kaart gebracht en zijn ontwikkelingen gevolgd via het Longitudinaal cohortonderzoek asielzoekers en statushouders (zie kader 1.1). De studies die binnen dit project zijn uitgevoerd vormen de basis van onze empirische beschouwing over hoe het met de statushouders is vergaan die vanaf het midden van het vorige decennium naar Nederland zijn gekomen. Daarnaast zijn vanzelfsprekend ook andere studies geraadpleegd. Bij de beschrijving van de positie van statushouders maken we ook af en toe een uitstap naar ontwikkelingen in het buitenland. Op ons verzoek hebben de onderzoeksbureaus Significant en het Verwey-Jonker Instituut de positie en leefsituatie van statushouders in vier West-Europese landen in kaart gebracht. Het gaat om Duitsland, Zweden, Oostenrijk en Denemarken. Bij uitspraken over de vergelijking tussen landen is voorzichtigheid geboden vanwege verschillen in afbakening van groepen en dataverzameling. De genoemde onderzoeksbureaus hebben daarnaast een inventarisatie gemaakt van de beleidsontwikkelingen in Nederland en in de genoemde West-Europese landen. De door Significant en het Verwey-Jonker Instituut opgestelde rapporten worden apart gepubliceerd.

Kader 1.1 Project Longitudinaal cohortonderzoek asielzoekers en statushouders

Het project Longitudinaal cohortonderzoek asielzoekers en statushouders heeft als doel de positie van asielzoekers en statushouders die vanaf 2014 naar Nederland zijn gekomen in kaart te brengen en te volgen. Het is een initiatief van vier ministeries (Sociale Zaken en Werkgelegenheid; Justitie en Veiligheid; Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Volksgezondheid, Welzijn en Sport). Dit project maakt gebruik van surveys, kwalitatief onderzoek en registergegevens. Het Sociaal en Cultureel Planbureau is gevraagd om in samenwerking met het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu en het Centraal Bureau voor de Statistiek een survey uit te voeren onder Syrische statushouders. Het gaat om het cohort personen dat tussen 1 januari 2014 en 1 juli 2016 een verblijfsvergunning asiel heeft gekregen en hun kinderen en partner die als nareiziger of in het kader van gezinshereniging naar Nederland zijn gekomen. In 2017 is de eerste wave van de survey uitgevoerd, in 2019 de tweede. Er zijn inmiddels vier kwantitatieve studies verschenen (Dagevos et al. 2018, 2020; Huijnk et al. 2021; Miltenburg et al. 2019). Kwalitatief onderzoek vormt een ander onderdeel van het project (zie Van Liempt en Staring 2020; Sterckx en Fessehazion 2018; Vermeulen 2021). Het CBS heeft een bestand van gekoppelde registergegevens opgebouwd waarmee de positie van asielzoekers en statushouders kan worden gevolgd. Hierover is inmiddels meerdere malen gepubliceerd (bv. CBS 2019, 2020, 2021). De registerbestanden bevatten gegevens van alle herkomstgroepen die in de cohortperiode als asielmigrant naar Nederland zijn gekomen. De registergegevens zijn tevens gekoppeld aan de genoemde surveys onder Syrische statushouders.

De policy brief vormt de laatste publicatie van deze projectperiode van het cohortonderzoek.

We starten met de bespreking van de ontwikkelingen in het opvangbeleid (§ 2) en het inburgeringsbeleid (§ 3). In paragraaf 4 komen de beleidsontwikkelingen met betrekking tot de onderwijspositie aan de orde, gevolgd door gezondheid (§ 5) en arbeidsmarktpositie (§ 6).

2 Opvang- en huisvestingsbeleid

We besteden in deze policy brief aandacht aan het opvangbeleid vanwege de mogelijke betekenis daarvan voor de positie en leefsituatie van statushouders. Bij het opvangbeleid gaat het om de periode die asielzoekers doorbrengen in de opvang in afwachting van de beslissing over hun asielaanvraag. Asielzoekers die in Nederland aankomen worden opgevangen in de centrale ontvangstlocatie van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) in Ter Apel of Budel. In Nederland is de asielprocedure gedifferentieerd naar een zogeheten sporenbeleid. Momenteel zijn er drie sporen in gebruik. Onder spoor 1 (Dublin-claimanten) en spoor 2 (veilige landen van herkomst) vallen asielaanvragen die niet kansrijk geacht worden. Het derde spoor betreft de algemene asielprocedure (spoor 4AA) voor kansrijke asielzoekers. Als er meer tijd nodig is, wordt de asielprocedure verlengd (spoor 4VA). Als asielzoekers in aanmerking komen voor de asielprocedure gaan zij naar een procesopvanglocatie, waar na een rust- en voorbereidingsperiode de algemene asielprocedure start. Worden ze in de algemene asielprocedure doorverwezen naar de verlengde asielprocedure, of krijgen zij een verblijfsvergunning, dan verhuizen zij naar een asielzoekerscentrum (azc). Deze centra zijn (ongelijk) verspreid over het hele land, vaak grootschalig van karakter en afgelegen gesitueerd. Nederland kent een spreidingsbeleid voor statushouders. Dit betekent dat gemeenten een taakstelling hebben naar rato van het aantal inwoners voor de huisvesting van statushouders. Wanneer een verblijfsvergunning is toegekend wordt de statushouder (formeel binnen twee weken) gekoppeld aan een gemeente voor huisvesting. De gekoppelde gemeente dient vervolgens binnen de streeftermijn van tien weken passende huisvesting aan te bieden.

Na vergunningverlening wachten statushouders vaak nog geruime tijd in een azc totdat zij daadwerkelijk naar een woning in een gemeente kunnen verhuizen.

2.1 Opvangbeleid

Periode in de opvang, verhuizingen en uitplaatsing van invloed op positie en leefsituatie

Er bestaat een uitgebreide onderzoeksliteratuur over de relatie tussen het verblijf in de opvang en de integratie van statushouders. Deze wijst over het geheel genomen uit dat de duur van het verblijf in het azc negatief samenhangt met de mentale gezondheid (zie Ryan et al. 2009 voor een overzicht; Bakker et al. 2014) en de arbeidsmarktpositie (Hainmueller et al. 2016; Phillimore 2011) van statushouders. Dergelijk onderzoek heeft betrekking op statushouders na hun periode in de opvang. Een langere opvangperiode heeft dus gevolgen voor het latere integratieproces. In de afgelopen jaren zijn er inspanningen gedaan om statushouders niet langer 'passief' te laten wachten tot zij kunnen starten met inburgeren.

In de opvang wordt reeds gestart met taalverwerving en kennismaking met de Nederlandse arbeidsmarkt en er wordt gericht gewerkt aan een snelle en kansrijke uitplaatsing. Toch wijst recent onderzoek onder statushouders die in de afgelopen jaren in Nederland zijn komen wonen nog steeds op de relatie tussen de duur van het verblijf in de opvang en de positie en leefsituatie. Een langer verblijf in de opvang is ongunstig voor de Nederlandse taalbeheersing (Bakker et al. 2021). Tevens stelt recent onderzoek een negatief effect vast tussen een langere verblijfsduur in de opvang en de arbeidsmarktparticipatie (Damen et al. 2021a). Verder blijkt dat veelvuldige verhuizingen tussen azc's negatief samenhangen met de psychische gezondheid (Damen et al. 2021b; Weeda et al. 2019; Wijga et al. 2019).

Wachttijd in opvang ten tijde van de piek in de instroom over het algemeen kort maar wachttijd loopt weer op

De periode in de opvang heeft dus betekenis voor de verdere integratie van statushouders. Zowel de asielprocedure als de totale verblijfsduur in de opvang zijn voor de groepen die tijdens de hoge instroom (rond 2015) naar Nederland zijn gekomen aanzienlijk korter dan in het verleden voor andere groepen asielmigranten. Het aantal verhuizingen lag gemiddeld genomen wel hoger dan in het verleden, waarschijnlijk door de druk op de opvang en de overplaatsing naar verschillende soorten opvang in de periode van de hoge instroom (Dagevos en Miltenburg 2018). In de afgelopen jaren zijn de doorlooptijden – de tijd tussen het indienen van de asielaanvraag en de beslissing van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) – voor het verkrijgen van een vergunning weer sterk opgelopen. De IND streeft ernaar een asielprocedure binnen zes maanden af te ronden, maar hierin slaagt men de laatste jaren maar gedeeltelijk. Door onder andere interne organisatie- en sturingsproblemen en personeelstekorten bij de IND zijn recent steeds meer asielverzoeken niet binnen de wettelijke termijn van zes maanden afgerond (EY 2021). Eind 2019 was de gemiddelde doorlooptijd van een asielaanvraag in spoor 4 opgelopen tot gemiddeld zeven maanden (Huitink et al. 2020). In 2020 bedroeg de gemiddelde doorlooptijd in de algemene asielprocedure (AA) 39 weken en in de verlengde asielprocedure (VA) 60 weken. Hiermee werden respectievelijk 49% (AA-) en 28% (VA-)aanvragen beslist binnen de wettelijke termijn (JenV 2021). Deze vertraging zorgt voor kosten gerelateerd aan de dwangsommen die de IND moet uitkeren wegens het overschrijden van de wettelijke beslistermijn, maar ook voor extra kosten voor de opvang. Hoe langer de asielprocedure duurt, hoe langer een opvangplek bezet blijft. Nog een andere manier om de duur van de procedure in kaart te brengen, is via gegevens van degenen die een vergunning hebben gekregen. Deze hebben betrekking op de periode 2014 tot de eerste helft van 2020 (CBS 2021). Tussen het moment van eerste opvang in een COA-locatie en het krijgen van een vergunning zaten in 2014 110 en in 2015 79 dagen. In 2019 bedroeg dit gemiddeld 208 dagen en in de eerste helft van 2020 219 dagen.

De duur in de opvang wordt daarnaast ook beïnvloed door de krapte op de lokale woningmarkt. Gemeenten beschikken over onvoldoende woningen om statushouders te huisvesten waardoor statushouders langer in de opvang moeten blijven.

Beleidsontwikkelingen om in woningbehoefte statushouders te voorzien

In de periode 2015-2017 is een aantal concrete maatregelen getroffen om op een alternatieve manier de druk op de opvang te verminderen of te voorzien in de grote woningbehoefte van statushouders. Een voorbeeld is de COA-logeeregeling, die het mogelijk maakt dat statushouders die nog in een azc verblijven tijdelijk (voor een periode van drie maanden) gaan logeren bij familie, vrienden of bij een gastgezin, totdat er een woning in de toegewezen gemeente beschikbaar is. De logeeregeling is een kleinschalige regeling; slechts 100-300 statushouders kunnen hier jaarlijks gebruik van maken. Uit onderzoek blijkt dat de statushouders die deelnemen aan de logeeregeling vaker dan statushouders die in het azc verblijven al een opleiding volgen of betaald werk hebben en dat ze meer contacten hebben met Nederlanders. Dit is mede te verklaren door de specifieke kenmerken van deze logerende statushouders. Zij zijn vaak jong, hogeropgeleid, Engels-sprekend en hebben een sterke motivatie om een nieuwe start te maken (De Gruijter en Van Rooijen 2019).

Verder is een aantal jaren het Gemeentelijk Versnellingsarrangement (GVA) van kracht geweest. Het GVA maakte het voor gemeenten mogelijk om asielzoekers en statushouders tijdelijk te huisvesten in een woonruimte zonder permanente woonbestemming. Dit heeft geleid tot diverse creatieve initiatieven van (gecombineerde) huisvesting voor statushouders. Enkele voorbeelden waren Riekerhaven (mix van studenten en statushouders in Amsterdam), Plan Einstein (studenten en asielzoekers in Utrecht), gemengd wonen in een verzorgingshuis (Nijmegen) en wonen in een kantoorpand (Den Bosch, Rotterdam). Deze projecten boden, behalve huisvesting, ook een bijdrage aan het vormen van een gemeenschap en aan het integratieproces van statushouders. In de praktijk ging dit echter nog niet zo makkelijk. Een evaluatie van Plan Einstein laat bijvoorbeeld zien dat de eerste positieve contacten door snelle wisselingen van asielzoekers in het azc en doordat slechts een minderheid van de vluchtelingen met een verblijfsstatus zich in Utrecht kon vestigen, niet uitgroeiden tot sterkere sociale bindingen (Geuijen et al. 2017).

Gezien de huidige problemen rondom uitplaatsing wordt op dit moment nagedacht over constructies die lijken op de GVA's. In een gemeenschappelijk document van de VNG, het IPO, COA en de ministeries van JenV, SZW en BZK spreekt men nu van tussenvoorzieningen (VNG et al. 2021). Een tussenvoorziening huisvest meerdere statushouders in een woonruimte. Zij worden vanuit de opvanglocaties van het COA naar woonruimte binnen de gemeente (of regio) overgeplaatst. In de tussenvoorziening wacht men op een reguliere woning, maar maakt men geen gebruik van de reguliere gemeentelijke woningvoorraad. De gemeente blijft verantwoordelijk voor het bieden van vervolghuisvesting. Met het oog op de huisvestingsopgave van statushouders wijzen genoemde organisaties verder op het belang van prestatieafspraken tussen corporaties en gemeenten. Daarnaast is er in dit document aandacht voor het brede vraagstuk van de huisvesting van zogenoemde aandachtsgroepen, waaronder statushouders. Doel is onder meer om te komen tot een effectievere aanpak en meer samenhang in het departementale beleid. Daarnaast wordt vanuit het Rijk ingezet op ondersteuning van kennis bij medeoverheden en het oplossen van

financiële knelpunten en de vertaling van doelen naar gebiedsspecifieke ontwikkelingen. Ook is het de bedoeling dat het Rijksvastgoedbedrijf gaat bijdragen aan de huisvesting van aandachtsgroepen. Daarnaast maakt het document melding van plannen om extra financiële middelen beschikbaar te stellen om statushouders versneld te huisvesten en voor projecten om flexibele huisvesting mogelijk te maken.

Tijd in de opvang wordt beter benut

Onzekerheid en verveling zijn belangrijke redenen waarom de periode in de opvang negatief samenhangt met de psychische gezondheid (Barclay et al. 2003; Ghorashi 2005; Larruina en Ghorashi 2016; Smets et al. 2017). Al voor de komst van grote groepen asielzoekers in de periode rond 2015 pleitte de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) om de periode in de opvang zinvol te benutten (ACVZ 2013), een advies dat werd overgenomen in de policy brief van 2015.

In 2016 is, mede naar aanleiding van deze adviezen, de Taskforce Werk en Integratie Vluchtelingen opgezet met als doel de participatie en integratie van vergunninghouders te versnellen en te verbeteren. Een van de taskforce-opdrachten was het ontwikkelen van een systematiek om de capaciteiten van vergunninghouders in een zo vroeg mogelijk stadium van de asielopvang in beeld te brengen. Deze informatie is allereerst van nut bij de koppeling van een vergunninghouder aan een gemeente en draagt daarnaast bij aan een zinvolle besteding van de wachttijd tussen koppeling en huisvesting, bijvoorbeeld door alvast trajecten in te zetten die leiden naar werk of een opleidingsplek. Uit deze opdracht is het project Screening en matching vergunninghouders voortgekomen, wat aangestuurd wordt door Divosa.

Kader 2.1

Het project Screening en matching vergunninghouders bestaat uit vier onderdelen:

1 Kansrijke Koppeling

Kansrijke koppeling houdt in dat het COA vergunninghouders op basis van criteria als achtergrond, opleiding en interesses matcht met een arbeidsmarktregio. Achterliggende gedachte is dat zij zo eerder werk kunnen vinden. Om de gewenste gegevens te verzamelen, stellen COA-medewerkers de vergunninghouders tijdens het huisvestingsgesprek vragen. Aanvullend maken zij gebruik van gegevens van UWV, SVB en onderwijssites.

2 Integratie en participatie vanaf dag 1

Na de kansrijke koppeling komen de 35 regiocoördinatoren in beeld. Zij vervullen een belangrijke functie in het benutten van de kansrijke koppeling. Ze stimuleren de vergunninghouder, gemeente en andere stakeholders bij het opzetten van integratietrajecten en dienstverlening gericht op participatie en integratie. Het COA heeft eerder al stappen gezet op het gebied van participatie vanaf dag 1 met programma's als V-inburgering en voorwerk en ook projecten als Aan de Slag dragen bij aan een vroege integratie en participatie. Verder nemen regio's en gemeenten deel in dit proces, bijvoorbeeld door het aanbieden van kennismakingsprogramma's met de stad of regio, extra taalondersteuning en assessments.

3 Warme overdracht en doorlopende lijn

Bij de verhuizing van de vergunninghouder van het azc naar de gemeente is een warme overdracht belangrijk. In het azc heeft de vergunninghouder al dan niet deelgenomen aan trainingen, taallessen of vrijwilligerswerk. De resultaten hiervan vormen de basis voor de komst naar de gemeente en worden geregistreerd in een digitaal klantprofiel dat gemeenten via het Taak Volg Systeem (tvs) kunnen inzien. De partijen die bij de vergunninghouder betrokken zijn, staan in nauw contact met elkaar om hem of haar zo goed mogelijk te kunnen begeleiden. De regiocoördinatoren stimuleren gemeenten om hun dienstverlening rond participatie en werk te laten aansluiten bij de dienstverlening van het coA en om de digitale klantprofielen goed op te pakken. Ook benadrukken zij het belang van een warme overdracht, idealiter in een driegesprek tussen de casemanager van het coA, de gemeente en de vergunninghouder.

4 Integrale trajecten

Gemeenten voeren steeds meer regie in de integratie en participatie via scholing en werk. Enerzijds door de dienstverlening in de keten goed af te stemmen – bijvoorbeeld rond inburgering, onderwijs en werk –, anderzijds door die dienstverlening niet meer na elkaar, maar parallel aan te bieden. Gemeenten zijn hierin nog volop aan het experimenteren. Regiocoördinatoren stimuleren dit door kennis en ervaringen te delen, kansen en knelpunten terug te koppelen, partijen in de keten te verbinden en te zorgen dat geleerde lessen geborgd worden in de reguliere dienstverlening.

Bron: Maas en Janssen (2019)

Het aanbod aan activiteiten in de opvang is dus geïntensiveerd en dit komt onder andere tot uiting in het programma Voorbereiding op de inburgering. Dit programma heeft als doel om statushouders die wachten op uitplaatsing naar de gemeente in het azc voor te bereiden op wonen en inburgeren in de gemeente. Dit gebeurt gedurende veertien weken door middel van Nederlandse taallessen, het bijbrengen van (basale) kennis over de Nederlandse samenleving en de arbeidsmarkt en door persoonlijke begeleiding waarin een informatiedossier wordt opgesteld met informatie over onder meer gevolgde opleidingen, hun werkervaring en netwerk (Bakker et al. 2020). Statushouders kunnen dit dossier delen met de gemeente waar zij terechtkomen, en kunnen het gebruiken tijdens de zoektocht naar een baan.

Deelname aan het programma Voorbereiding op de inburgering is niet verplicht, maar wordt gestimuleerd door het coA. Het streven is dat iedereen deelneemt, tenzij er een (zwaarwegende) reden is om niet deel te nemen (bv. medische redenen). Uit de evaluatie van het programma blijkt dat de vrijwillige deelname aan het programma rond de 70% ligt (Bakker et al. 2020). Iets meer dan de helft (55% in 2019) van de deelnemers slaagt erin om het beoogde taalniveau A1- van deze Voorinburgering te behalen. Personen die na statusverlening relatief kort in het azc verblijven, hebben minder tijd om deel te nemen en de taal te leren dan personen die de volledige veertien weken van de Voorinburgering kunnen doorlopen. Betrokken professionals in de uitvoering zijn van mening dat de Voorinburge-

ring gunstige gevolgen heeft voor de vroege activering van statushouders (Bakker et al. 2020).

Naast het programma Voorbereiding op de inburgering zijn sinds 2016 de mogelijkheden verruimd voor alle azc-bewoners (zowel asielzoekers die nog in afwachting zijn van een beslissing als statushouders die een verblijfsvergunning hebben ontvangen en wachten op uitplaatsing naar de gemeente) voor het ondernemen van andere activiteiten vanuit het azc, zoals het doen van vrijwilligerswerk en het volgen van taallessen. Asielzoekers met een kansrijke asielaanvraag komen in aanmerking voor 24 uur taallessen NT2 (Nederlands als tweede taal) van een gecertificeerde docent. Andere asielzoekers kunnen taallessen krijgen van een vrijwilliger. Het project Aan de slag beoogt vrijwilligerswerk te bevorderen. Uitgangspunt van dit project is dat azc-bewoners (incidenteel) vrijwilligerswerk doen buiten het azc samen met Nederlanders. Zo kan men op laagdrempelige wijze kennismaken met Nederlanders, de Nederlandse taal en omgangsvormen. Er zijn aanwijzingen dat dit project de deelname van azc-bewoners aan vrijwilligerswerk heeft vergroot (Bakker et al. 2018). Het project Aan de slag heeft een vervolg gekregen in het project Participatie en taal van het Asiel, Migratie en Integratiefonds (AMIF). Ruim 35 azc's beschikken over zogenoemde meedoen-balies waar het COA en lokale vrijwilligerscentrales vrijwilligerswerk en andere activiteiten aanbieden. Via de meedoen-balies kunnen bewoners van azc's hun belangstelling kenbaar maken voor de aangeboden vrijwilligersactiviteiten (COA 2021).

Kwantitatief onderzoek wijst op een positief effect van het ondernemen van activiteiten in de opvang (het leren van Nederlands, het doen van vrijwilligerswerk) op de beheersing van het Nederlands (Bakker et al. 2021), de arbeidsmarktparticipatie en het hebben van betaald werk (Damen et al. 2021a). Deze bevindingen zijn gebaseerd op de analyse van longitudinale gegevens waardoor het beter mogelijk is om causale uitspraken te doen. Onderzoek in Duitsland wijst op de relatie tussen het werken tijdens de asielprocedure en geringere psychische gezondheidsproblemen. Dit heeft een gunstige uitwerking op de verdere arbeidsmarktparticipatie (Kosyakova en Brenzel 2020).

Het in de afgelopen jaren uitgevoerde onderzoek wijst dus op gunstige effecten van een zinvolle wachttijd in de opvang. Dit pleit voor een meer structurele basis van dergelijk beleid. Onder meer vanwege het projectmatige karakter van dit beleid verschilt het aanbod van dergelijke activiteiten in azc's per locatie. Het aanbod is dus niet voor iedereen gelijk. Verder is aan de mogelijkheden om in de azc-periode betaald werk te verrichten de laatste jaren weinig veranderd en zijn de voorwaarden voor asielzoekers zonder verblijfsvergunning tamelijk strikt. Asielzoekers van wie de aanvraag minimaal zes maanden in behandeling is, mogen 24 weken per jaar betaald werken. Werkgevers moeten een tewerkstellingsvergunning (twv) hebben voor het in dienst nemen van asielzoekers. Voor statushouders die nog in het azc verblijven, is het toegestaan om betaald werk te verrichten. Uit surveygegevens van Syrische statushouders blijkt dat 5% tijdens de opvang daadwerkelijk betaald werk heeft verricht (Bakker et al. 2021).

2.2 Spreidingsbeleid

In de literatuur zijn er duidelijke aanwijzingen dat spreiding over het land ongunstig uitwerkt voor de sociaal-economische participatie van statushouders (CPB/SCP 2020). Onderzoek in Zwitserland en de Verenigde Staten toont aan dat het kiezen van de plaatsingsregio op basis van statistische analyse van de historische baankansen van vergunninghouders de baankansen van vergunninghouders aanzienlijk vergroot (Bansak et al. 2018). Zij gebruiken hiervoor AI-technieken die als doel hebben om de regionale baankansen van uit te plaatsen vergunninghouders te voorspellen. Gerritsen et al. (2018) pasten het algoritme van Bansak et al. (2018) in vereenvoudigde vorm toe op data voor Nederland. Een getallenvoorbeeld wees uit dat de gemiddelde kans dat een vergunninghouder tien jaar na uitplaatsing een baan heeft, kan stijgen van 49% naar 59% met een gericht plaatsingsbeleid op basis van een algoritme.²

Het Nederlandse uitplaatsingsbeleid heeft grosso modo als gevolg dat statushouders gespreid over het land komen te wonen (CBS 2021). Onderzoek onder Syrische statushouders in Nederland laat zien dat het werkloosheidsniveau van een regio waar men woont van invloed is op hun kansen op de arbeidsmarkt (Damen et al. 2021a). Daarmee is het spreidingsbeleid dus een factor in de sociaal-economische integratie van statushouders. Verder wijst kwalitatief onderzoek uit dat statushouders zelf niet altijd tevreden zijn over het uitplaatsingsbeleid. Zij verbazen zich over het gebrek aan zeggenschap over waar ze mogen wonen en raken gefrustreerd als ze niet in de gemeente worden geplaatst waar zij zelf juist mogelijkheden tot ontplooiing zien en/of waar zij gebruik kunnen maken van sociale ondersteuning omdat er familieleden of vrienden wonen. Ook is er niet in iedere gemeente toegang tot goede taalscholen en opleidingsmogelijkheden, wat eveneens tot onvrede kan leiden over de uitplaatsing (Van Liempt en Staring 2020).

Spreidingsbeleid en kansrijk koppelen

Sinds 2016 wordt gewerkt met het programma Kansrijke koppeling (Screening en matching), als aanvulling op het spreidingsbeleid. De doelstelling van de kansrijke koppeling is het bevorderen van de kans op integratie door middel van een zo gericht mogelijke koppeling van vergunninghouders met gemeenten in Nederland. Voorheen kwam de keuze voor een woonplaats uitsluitend tot stand op basis van zogenoemde harde plaatsingscriteria, te weten eerstegraadsfamilie in Nederland, gezinshereniging, medische behandeling, bestaand arbeidscontract of opleiding. Met de ontwikkeling van de kansrijke koppeling zijn daar zachte plaatsingscriteria aan toegevoegd. Die zachte plaatsingscriteria zijn werkervaring, opleidingsachtergrond, sociaal netwerk in Nederland en professionele ambities (Sax et al. 2019). De krappe woningmarkt speelt hierbij overigens ook nog steeds een rol. Bij de uitplaatsing moeten alle beschikbare plekken benut worden, ook als dat betekent dat niet iedereen daar geplaatst kan worden waar de voorkeur naar uitgaat.

Kansrijke koppeling gaat ervan uit dat statushouders relevante kennis en ervaring meebrengen die in de diverse arbeidsmarktregio's van Nederland tot verschillende kansen leiden, waardoor het zinvol is om in de huisvesting van statushouders rekening te houden met die kennis en ervaring (in plaats van te huisvesten op basis van random toewijzing

zoals gebeurde onder het algemene spreidingsbeleid). Een regioadvies komt tot stand op basis van het screeningsgesprek dat gevoerd is in het azc door een programmabegeleider van het COA en de statushouder. Tijdens het screeningsgesprek brengt de programmabegeleider in kaart wat de werkervaring, opleiding, het netwerk en de ambities van de statushouder zijn. Het regioadvies is sterk afhankelijk van de inschatting en kennis van de programmabegeleider over zowel de mogelijkheden van de statushouder als van de arbeidsmarktkansen in de regio's. Voor programmabegeleiders is het vaak onduidelijk wat een buitenlandse opleiding in Nederland waard is en hoe zij bepaalde werkervaring in het land van herkomst moeten waarderen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Vergunninghouders hebben ook niet altijd relevante werkervaring of een opleiding waarmee zij in Nederland direct verder kunnen (Sax et al. 2019). Ook laat de beschikbare arbeidsmarktinformatie aan kwaliteit en gebruiksvriendelijkheid te wensen over. Programmabegeleiders varen veelal op hun eigen kennis en ervaring met de arbeidsmarktregio's. Uit onderzoek blijkt dat gemaakte koppelingen in de praktijk niet altijd in lijn zijn met de regioadviezen (19% van de koppelingen wijkt af van het advies) en dat vaak onduidelijk is waarom daarvan wordt afgeweken (Sax et al. 2019). Regievoerders van het COA (die de koppelingen maken) moeten de regioadviezen afwegen tegen de taakstellingsopdracht van gemeenten. De taakstelling kan zodoende leiden tot het niet opvolgen van het regioadvies (Sax et al. 2019). Verder kunnen regioadviezen niet altijd worden opgesteld omdat de benodigde informatie over opleiding en arbeidservaring ontbreekt.

In de praktijk zijn er dus verschillende uitvoeringsproblemen die een koppeling van statushouder en een 'best passende' regio in de weg staan. Hierboven wezen we al op onderzoek om via een kwantitatieve methode de plaatsing te bepalen. Het COA onderzoekt in samenwerking met het Immigration Policy Lab (ILP) de mogelijkheden, waarbij met een algoritme gekeken wordt of persoonlijke kenmerken van individuele vergunninghouders gecombineerd met gegevens over hun latere arbeidsproductiviteit een voorspellende waarde hebben voor wat de beste arbeidsregio is voor vergunninghouders die nieuw binnenkomen. Dit experiment zal moeten uitwijzen in hoeverre een algoritme daadwerkelijk kan voorspellen wat de beste arbeidsmarktregio is voor individuele vergunninghouders, en in hoeverre een breder perspectief, waarin ook de ambities en toekomstbeelden van vergunninghouders terugkomen, meegenomen kan worden in die voorspelling.

Verhuizingen komen voorzichtig op gang, maar ook betere arbeidsmarktpositie?

In plaats van een meer gericht plaatsingsbeleid zou men kunnen veronderstellen dat statushouders zelf verhuizen naar een regio die beter aansluit op hun vaardigheden, arbeidservaring en woonvoorkeuren. Net als bij vluchtelingengroepen die eerder naar Nederland zijn gekomen, is bij de recente statushouders sprake van verhuisbewegingen naar meer stedelijke gebieden (CPB/SCP 2020)³. Na vijf jaar is het aandeel statushouders (uit het vergunningcohort 2014) dat in een stedelijk gebied woont toegenomen van 53% naar 58% (CBS 2021, cijfers van het vergunningcohort 2015 wijzen op een vergelijkbare omvang van verhuizingen). Of de verhuizingen naar stedelijkere gebieden ook hebben

geresulteerd in een verbetering van de arbeidsmarktpositie, is onbekend. Ook is ons geen onderzoek bekend naar de belangrijkste motieven voor deze verhuisbewegingen. Zo kunnen naast economische motieven bijvoorbeeld ook de nabijheid van familie, de voorkeur voor een stedelijke omgeving of de aanwezigheid van bepaalde voorzieningen een rol spelen.

In Nederland hebben statushouders dus de mogelijkheid om te verhuizen. Dit is een groot verschil met Duitsland, waar statushouders de eerste drie jaar na plaatsing niet mogen verhuizen. In Zweden en Denemarken zijn er eveneens restricties aan de mogelijkheid om te verhuizen. Dit heeft invloed op de arbeidsmarktparticipatie. Wie in economisch achtergebleven gebieden is geplaatst, is gedwongen om daar te blijven wonen.

2.3 Programma Flexibilisering Asielketen

Na de grote aantallen asiolverzoeken in de periode 2015-2016, waarbij veelvuldig gebruikgemaakt moest worden van noodopvang en mensen vaker dan gewenst moesten verhuizen tussen locaties, werd in het regeerakkoord van 2017 vastgelegd dat het asielproces efficiënter moest en de asielopvang flexibeler. Om dit te bewerkstelligen werd het Programma Flexibilisering Asielketen opgezet. Dit programma heeft zowel betrekking op de duur van de opvang als op de mogelijkheden om in de opvang taallessen te volgen en op de relatie met de gemeente waar men komt te wonen.

In het programma werken alle organisaties in de asielketen samen aan een flexibeler en effectiever asielsysteem dat beter kan inspelen op fluctuaties in de asielstroom en bijdraagt aan een effectieve integratie van vergunninghouders en terugkeer van vertrekplichtige asielzoekers. De verschillende programmalijnen focussen op:

- een voorspelbaar, inzichtelijk en goedwerkend asielproces;
- beheersing van de tijd die een asielprocedure kost;
- het laten aansluiten van opvangcapaciteit op schommelingen in de instroom;
- aansluiting op wonen en integreren in de gemeenten (of een effectief terugkeertraject in geval van afwijzing), dus spreiding van azc's.

Wat betreft de kansrijke koppeling wordt er een onderscheid gemaakt tussen kansrijke asielzoekers en asielzoekers van wie de aanvraag weinig kans maakt. Asielzoekers met een grote kans op asiel gaan naar kleinere opvangcentra, in de buurt van de gemeente of arbeidsmarktregio die hen later zal huisvesten. Daar zou men direct met taallessen kunnen beginnen en zo kan al tijdens de asielopvang begonnen worden met integratie door de gemeente waar men later gehuisvest zal worden. Bij de plaatsing van kansrijke asielzoekers moet rekening gehouden worden met hun werkkwalificaties en het lokale baan-aanbod. Asielzoekers van wie de aanvraag een kleine tot geen kans van slagen heeft, blijven in de middelgrote centra. Zij komen daar direct in de snelle procedure. Een afwijzing leidt vervolgens meteen tot een uitzettingsprocedure.

Het Programma Flexibilisering Asielketen is per augustus 2020 beëindigd, waarbij de implementatie van de verscheidene maatregelen is overgegaan naar de betrokken spelers

in de asielketen (o.a. COA, gemeenten, Directie Regie Migratieketen). Hiervoor is een Uitvoeringsagenda opgezet om: 1) de opvangcapaciteit voor asielzoekers flexibeler mee te laten bewegen met veranderingen in de instroom en 2) de overgang van asielopvang naar huisvesting en integratie in de gemeenten te verbeteren. Deze Uitvoeringsagenda sluit aan op de nieuwe Wet inburgering, waarin gemeenten een regierol krijgen bij de inburgering van vergunninghouders. Het opvang-, huisvestings- en inburgeringsbeleid raken op deze manier meer aan elkaar verbonden. De vng heeft zich onlangs groot voorstander getoond van deze overkoepelende aanpak van opvang, huisvesting en integratie.⁴

Het is nog te vroeg om te kunnen zeggen wat de effecten zijn van het Programma Flexibilisering Asielketen aangezien de uitvoering nog grotendeels gestalte moet krijgen. Uit een evaluatie van de pilot voor kleinschalige regionale opvang van kansrijke asielzoekers en statushouders in Tynaarlo (Berends et al. 2020) blijkt dat de opzet van de pilot op veel punten aansluit op wat er bekend is over werkzame elementen van vroege integratie: regionale plaatsing; warme overdracht en doorlopende leerlijn; kleinschaligheid (indirect via lokaal draagvlak); sociale integratie middels kennismaking met de samenleving; en een vroege start met participatie en integratie. De praktische uitwerking van de pilot is echter niet helemaal gegaan zoals beoogd. Zo zijn er daar in tegenstelling tot de opzet vrijwel geen kansrijke asielzoekers geplaatst. Ook het voorbereiden van de statushouders op en het kennismaken met de uitplaatsingsgemeente is onvoldoende van de grond gekomen. Daarnaast is er nog nauwelijks sprake van een doorlopende lijn vanuit de opvang naar de gemeente.

2.4 Conclusies

– Kort en zinvol verblijf in de opvang draagt bij aan goede start

Onderzoek laat zien dat een lang verblijf in de opvang en frequente verhuizingen nadelig zijn voor de psychische gezondheid, het leren van de Nederlandse taal en de positie op de arbeidsmarkt. Een actieve besteding van de tijd in de opvang is gunstig voor de latere positie en leefsituatie. Opvangbeleid is daarmee ook integratiebeleid. In de jaren van de instroom van grote aantallen asielzoekers was de verblijfsduur in de opvang voor statushouders relatief gezien kort. Deze is daarna fors opgelopen, onder meer vanwege personeelstekorten bij de IND en knelpunten op de gemeentelijke woningmarkten. Dit schaadt de integratiekansen van statushouders. Voor het beleid is het de opgave om het verblijf in de opvang zo kort en zinvol mogelijk te laten zijn.

– Brede doelgroep voor activiteiten in de opvang

Bij het idee van opvangbeleid als eerste stap in het integratiebeleid, past een brede doelgroep die in aanmerking komt voor taallessen en participatieactiviteiten tijdens de periode in de opvang. De mogelijkheden om in de opvang de taal te leren zijn namelijk niet voor iedereen gelijk. Zo is de Voorinburgering alleen toegankelijk voor statushouders die nog in de opvang wonen. Asielzoekers met een kansrijke asielaanvraag komen in aanmerking

voor 24 uur taallessen NT2 van een gecertificeerde docent. Andere asielzoekers kunnen taallessen krijgen van een vrijwilliger. Niet alle asielzoekers mogen betaald werk verrichten. Dat mag pas een half jaar na de asielaanvraag. Het is de vraag of de doelgroep met deze afbakeningen niet te smal wordt gedefinieerd en er kansen worden gemist om asielzoekers beter voor te bereiden op hun nieuwe leven in Nederland.

Betere en structurele mogelijkheden voor activiteiten gedurende de opvangperiode zijn uit het oogpunt van een goede start belangrijk. Daarbij geldt zeker voor statushouders dat een snelle uitplaatsing naar zelfstandige woonruimte en start met inburgering in de gemeente de voorkeur hebben boven extra activiteiten in de centra in de wachtperiode.

– Meer duidelijkheid nodig over merites gericht plaatsingsbeleid

Pilots die beogen om de aansluiting tussen de opleiding en werkervaring van statushouders en de kenmerken van de arbeidsvraag van regio's te verbeteren, wijzen op aanzienlijke uitvoeringsproblemen. Nader onderzoek moet uitwijzen wat de mogelijkheden zijn van meer gerichte plaatsing van statushouders. Meer gericht plaatsingsbeleid leidt mogelijk tot vragen over de spreiding van kansrijke en minder kansrijke personen over het land, en raakt daarmee aan het draagvlak voor dit beleid. Zolang uitvoeringsproblemen groot zijn, en niet opgelost kunnen worden door een duidelijke procedure van toewijzing, zijn de nadelen mogelijk groter dan de voordelen. Ook zou er inzicht moeten komen in de resultaten van plaatsingsbeleid voor de arbeidsmarktpositie van statushouders.

3 Inburgeringsbeleid

3.1 Het huidige inburgeringsbeleid

Statushouders noemen het beheersen van de Nederlandse taal als belangrijkste onderdeel van integratie (Damen et al. 2019). Het is volgens hen de sleutel naar sociale contacten, werk en een onafhankelijke positie waarin men niet langer als vluchteling, maar als individuele burger wordt gezien. Het Nederlandse inburgeringsbeleid heeft als primaire doel om statushouders voor te bereiden op hun nieuwe leven in Nederland, met een sterk accent op het leren van de Nederlandse taal. De groep statushouders die centraal staat in deze policy brief heeft moeten inburgeren onder de Wet inburgering die sinds 2013 van kracht is en in de afgelopen jaren van verschillende kanten is bekritiseerd. In de kern komt de kritiek erop neer dat het huidige inburgeringsbeleid een te grote nadruk legt op de eigen verantwoordelijkheid van inburgeraars waardoor zij niet tijdig starten met de inburgering en de keuze van geschikte taalcurricula en taalaanbieders niet goed verloopt. Daarnaast zijn er zorgen over de markt van taalaanbieders, die ondoorzichtig is en waarop partijen opereren die van elkaar verschillen in de aangeboden kwaliteit van de lessen. Ook zijn er signalen van financiële malversaties door taalaanbieders. Mede als gevolg van kritische evaluaties (Algemene Rekenkamer 2017; Blom et al. 2018; Kahmann et al. 2018) heeft de overheid een nieuw inburgeringsstelsel ontwikkeld dat in 2022 in werking treedt.

Kader 3.1 Wie moet er inburgeren?

Statushouders tussen de 18 en 65 jaar die een verblijfsvergunning ontvangen zijn inburgeringsplichtig. Kinderen tot 18 jaar en statushouders van 65 jaar en ouder zijn niet verplicht om in te burgeren. Een statushouder kan een ontheffing van de inburgeringsplicht aanvragen als hij of zij een psychische of lichamelijke beperking of een verstandelijke handicap heeft. Ook kan een inburgeraar een ontheffing krijgen als het hem of haar niet lukt om aan de inburgeringsvereisten te voldoen, mits hij of zij zich aantoonbaar voldoende ingespannen heeft.⁵ Daarnaast kunnen statushouders een (tijdelijke) vrijstelling van de inburgeringsplicht krijgen als ze een diploma van een Nederlandse onderwijsinstelling hebben gehaald of een opleiding volgen die uiteindelijk leidt tot een startkwalificatie. Statushouders hebben in principe drie jaar de tijd om het inburgeringsexamen te behalen, gerekend vanaf het moment dat zij een verblijfsvergunning toegekend hebben gekregen. Dit examen bestaat uit zeven onderdelen: lezen, luisteren, spreken, schrijven, kennis van de Nederlandse maatschappij (KNM), oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt (ONA) en het Participatieverklaringstraject (PVT). ONA is sinds 2015 een verplicht onderdeel van het inburgeringsexamen. Sinds april 2019 kunnen werkenden vrijstelling aanvragen voor ONA. Zij moeten in de afgelopen twaalf maanden dan minstens zes maanden hebben gewerkt, in loondienst zijn en minstens 48 uur per maand hebben gewerkt. Als inburgeringsplichtige statushouders binnen drie jaar voor het inburgeringsexamen slagen, wordt de lening die ze afsluiten om de inburgeringscursus en het examen te bekostigen kwijtgescholden. Personen die de maximale inburgeringstermijn van drie jaar overschrijden, krijgen een boete en moeten daarnaast de lening terugbetalen. Een statushouder kan een verlenging van de inburgeringstermijn krijgen als hij of zij bijvoorbeeld eerst moet alfabetiseren, bij zwangerschap of bij lang verblijf in een azc, of als de aanmelding voor het inburgeringsexamen is vertraagd.

Bron: Boot et al. (2020)

Bijna iedereen voldoet aan de inburgeringsplicht, wel veel ontheffingen

De hierboven genoemde evaluaties waarschuwden dat statushouders laat met hun inburgering beginnen en koppelden hier het risico aan dat velen niet tijdig aan hun inburgeringsplicht zouden voldoen. Dat laatste blijkt mee te vallen. Van de personen die in 2014 een status kregen (het zogenoemde vergunningcohort 2014) heeft in 2020 95% aan de inburgeringsplicht voldaan (CBS 2021). 3% heeft het examen nog niet behaald, maar heeft nog wel tijd om dat te doen. Er is maar een zeer kleine groep (2%) die de inburgeringstermijn overschrijdt en in aanmerking komt voor een sanctie (boete en aflossen lening). Wel is met 28% het aandeel ontheffingen groot. Deze statushouders voldoen aan de inburgeringsplicht zonder dat ze de examens hebben behaald. Het huidige inburgeringsbeleid is er dus niet in geslaagd om bij een aanzienlijke groep het niveau van de Nederlandse taal substantieel te verbeteren.

Inburgering is selectief: vooral degenen die toch al moeilijk Nederlands leren worden ontheven van inburgeringsplicht

Een ander kenmerk van het Nederlandse inburgeringsbeleid is dat het selectief uitwerkt voor verschillende groepen. Zo worden relatief vaak ouderen, lageropgeleiden en mensen

met gezondheidsproblemen ontheven van de inburgeringsplicht (Boot et al. 2020; Uiters en Ruijsbroek 2021). Verder blijkt dat lageropgeleiden en ouderen minder vaak slagen voor examenonderdelen van de inburgering (Boot et al. 2020). De groepen die vaak worden ontheven, zoals ouderen, lageropgeleiden en personen met gezondheidsproblemen, hebben de meeste moeite om Nederlands te leren (Bakker et al. 2021). Ontheffingen worden verleend vanwege gezondheidsproblemen, maar vaker is er sprake van ontheffingen vanwege zogenoemde aantoonbaar geleverde voldoende inspanning. Die blijkt uit deelname aan alfabetiserings- of inburgeringscursussen (voor minimaal 600 uur). De ontheffing wordt verleend omdat men het inburgeringsexamen naar verwachting niet gaat halen.

Inburgering vooral op A2-niveau

De verbetering van de Nederlandse taalbeheersing is een belangrijke doelstelling van het inburgeringsbeleid. Van de zeven examenonderdelen hebben er vier betrekking op de beheersing van de Nederlandse taal. Om hiervoor te slagen investeren statushouders doorgaans aanzienlijke perioden in het leren van de Nederlandse taal, via zelfstudie en via het volgen van taalonderwijs bij taalaanbieders (Miltenburg en Dagevos 2020). Het is niet ongebruikelijk dat statushouders drie of vier dagdelen per week taallessen volgen. Statushouders voldoen aan de inburgeringsplicht als zij het Nederlands op ten minste A2-niveau beheersen. Het overgrote deel burger op dit niveau in. Van de statushouders die in 2014 een verblijfsvergunning hebben gekregen en hun inburgeringsexamen hebben behaald (gemeten op 1 oktober 2020), deed 86% dat op taalniveau A2. 8% deed dat op taalniveau B1 en de resterende 6% op taalniveau B2 (CBS 2021).

Het A2-taalniveau is niet altijd voldoende voor arbeidsparticipatie en instroom in het beroepsonderwijs (Algemene Rekenkamer 2017; Scholten et al. 2017). Ook statushouders spreken hun zorg uit over het lage taalniveau dat ze gedurende de inburgering hebben opgedaan (Van Liempt en Staring 2020). Zij geven aan dat hun beheersing van het Nederlands na afronding van de inburgering hen in staat stelt om in de dagelijkse omgang een gesprek te voeren, maar dat dit niveau onvoldoende is voor toepassing in professionele situaties (Dagevos en Van der Linden 2021).

Statushouders ervaren hun taalonderwijs vaak als 'schools', met een grote nadruk op grammatica en klassikaal onderwijs. Inburgeraars hebben meer behoefte aan praktijkgerichte en context-gebonden taalverwerving (Dagevos en Van der Linden 2021; Van Liempt en Staring 2020; Sterckx en Fessehazion 2018). In het verlengde hiervan geven veel inburgeraars de voorkeur aan het combineren van werken en leren. Doordat dit niet altijd mogelijk is, kiest men voor inburgeren op A2-niveau zodat men met grotere zekerheid binnen drie jaar aan de inburgeringsplicht kan voldoen.

Afronden inburgering draagt bij aan verbetering Nederlandse taal, ongunstig effect van ontheffingen

Uit verklarend onderzoek onder Syrische statushouders blijkt dat het afronden van de inburgering samenhangt met het verbeteren van de Nederlandse taal. Degenen die de inburgering hebben afgerond, hebben hun Nederlands meer verbeterd dan degenen die

nog bezig zijn met de inburgering of degenen die zijn ontheven van de inburgeringsplicht. Met name het ontheffen van de inburgeringsplicht blijkt sterk negatief samen te hangen met de verbetering van de Nederlandse taal (Bakker et al. 2021). Verder zijn de individuele verschillen groot. Wie jong, hoogopgeleid en gezond is, verbetert zijn beheersing van de Nederlandse taal relatief snel. Ook kost het leren van de Nederlandse taal tijd: wie langer in Nederland is, beheerst het Nederlands beter. Andere beleidsfactoren zijn eveneens van belang voor de Nederlandse taalbeheersing. Zo dragen deelname aan activiteiten in het azc – en dan met name activiteiten gericht op het leren van de Nederlandse taal – bij aan de verbetering van de beheersing van het Nederlands van Syrische statushouders. Een lang verblijf in opvanglocaties en veelvuldig verhuizen tussen opvanglocaties hebben een ongunstige uitwerking op de verbetering van de Nederlandse taalbeheersing. Vroegtijdig participeren op de arbeidsmarkt of als vrijwilliger werken is gunstig voor de taalbeheersing, wat wijst op het belang van het combineren van het leren van de taal en (vrijwilligers)werk.

3.2 De nieuwe Wet inburgering: middel tegen alle kwalen?

Het huidige stelsel dat sinds 2013 van kracht is, wordt in 2022 vervangen door de nieuwe Wet inburgering. Deze wet is het product van een uitgebreide consultatie van professionals in de uitvoering, onderzoekers en beleidsmakers, met als doel om de knelpunten in het huidige stelsel weg te nemen en het stelsel toekomstbestendig te maken. Het nieuwe inburgeringsbeleid komt op verschillende manieren tegemoet aan de in onderzoek en praktijk geconstateerde knelpunten. Door drie verschillende leerroutes aan te bieden, is er meer aandacht voor de verschillen in capaciteiten en aspiraties tussen statushouders. Een gedifferentieerde groep vraagt om differentiatie in het beleid. De B1-route is erop gericht om inburgeringsplichtigen binnen drie jaar het B1-taalniveau te laten behalen en hun perspectief op de arbeidsmarkt te vergroten. Hiervoor is het van belang dat het leren van de taal gecombineerd wordt met het verrichten van (vrijwilligers)werk. Het is de bedoeling dat de meeste inburgeringsplichtigen deze route gaan volgen. De tweede route, de Onderwijsroute, is gericht op het instromen in een reguliere opleiding en het behalen van een Nederlands schooldiploma voor een goede startpositie op de arbeidsmarkt. Inburgeringsplichtigen in deze route volgen een taalschakeltraject dat naar verwachting anderhalf jaar duurt. Dit traject moet leiden tot beheersing van de Nederlandse taal op B1-niveau en fungeert als voorbereiding op instroom in het beroeps- of hoger onderwijs. De leeftijdsgrens voor de Onderwijsroute wordt 28 jaar zodat doorstroom naar studie-financiering (voor de 30^e verjaardag) mogelijk is. De Zelfredzaamheidsroute (Z-route) is bestemd voor mensen bij wie tijdens de intake is vastgesteld dat zij naar verwachting niet binnen drie jaar het A2-niveau zullen behalen. Voor hen is de B1- of Onderwijsroute niet mogelijk.

Het idee is dat het grootste deel van de inburgeraars in de B1-route terechtkomt en dat de inburgering leidt tot grotere aantallen met een hoger taalniveau. Het onderscheid in leer-routes moet ertoe leiden dat ook degenen die moeilijk de Nederlandse taal leren onderdeel blijven uitmaken van het beleid. In het nieuwe stelsel verdwijnen de ontheffingen vanwege aantoonbaar geleverde inspanningen. Ontheffingen zorgen zoals gezegd voor

een dubbele achterstand: personen die ontheven worden van hun inburgeringsplicht zijn vaak minder gezond en ouder; groepen die toch al moeilijk de Nederlandse taal leren. Een belangrijke verandering is dat gemeenten de regie weer terugkrijgen over de uitvoering van de inburgeringswet. Om een tijdige start van de inburgering te waarborgen, wordt van gemeenten verwacht dat zij met alle inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk een brede intake afnemen en samen een persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP) opstellen. De inburgeringstermijn start op de dag na dagtekening van het PIP. Hierdoor is gewaarborgd dat de inburgeringsplichtige altijd de volle inburgeringstermijn van drie jaar heeft om te voldoen aan de inburgeringsplicht. De Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP), voorheen Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA), heeft als doel dat inburgeringsplichtigen vroegtijdig bekend raken met de Nederlandse arbeidsmarkt. De MAP krijgt een praktischere invulling doordat de inzet van een of meerdere activiteiten op de werkvloer verplicht wordt. Recent uitgevoerde metastudies (Buimer et al. 2021; Razenberg et al. 2021) naar de werking van verschillende programma's en initiatieven om de participatie van statushouders te bevorderen wijzen op het belang van een brede intake als basis voor een passende keuze van een traject. Eigen inbreng van de statushouders is daarbij belangrijk ('eigenaarschap').

Gemeenten krijgen de mogelijkheid om het leren van de taal met het doen van (vrijwilligers)werk te combineren in duale trajecten. Naast een taalcomponent bestaat de inburgeringsplicht straks ook uit een participatiecomponent voor statushouders met een bijstandsuitkering. Dit illustreert de verschuiving van taalonderwijs als basis van integratie naar een groter belang van participatie in combinatie met taal. Het streven om vaker zogenoemde duale trajecten in te zetten, beantwoordt aan de wens van veel statushouders om taal en werk met elkaar te combineren. We wezen er hierboven al op dat statushouders de taal graag in de praktijk willen leren. Evaluatiestudies naar programma's en initiatieven om de participatie van statushouders te bevorderen onderschrijven het belang van duale trajecten (Buimer et al. 2021; Razenberg et al. 2021). Onderzoek wijst uit dat het combineren van participatie (op de arbeidsmarkt of in vrijwilligerswerk) en het leren van de Nederlandse taal bijdragen aan de verbetering van het Nederlands (Bakker et al. 2021). Onderzoek naar het introductieprogramma in Zweden wijst op positieve effecten op de arbeidsparticipatie van statushouders, waarbij de mogelijkheid om parallel activiteiten te starten (zoals taallessen en arbeidsmarktactiviteiten) als een van de werkzame elementen wordt aangemerkt (Significant/Verwey-Jonker Instituut 2020d).

Het streven van de nieuwe wet is dat de Brede intake (in het geval van statushouders) al in het azc wordt afgenomen. Gemeenten zijn ervoor verantwoordelijk om op maat gemaakte inburgeringstrajecten in te richten die zijn gebaseerd op de uitkomsten van de Brede intake. Een ander instrument van gemeenten om een tijdige start van de inburgering te bevorderen, is het begeleiden en het financieel ontzorgen van statushouders. Financieel ontzorgen houdt in dat de gemeente de eerste zes maanden van de inburgeringstermijn de inkomsten en uitgaven van statushouders beheert. Verplicht is dat gemeenten in ieder

geval de betaling van huur, gas, water en stroom en de zorgverzekering vanuit de bijstandsuitkering beheren. De bedoeling is dat statushouders zich hierdoor in deze fase uitsluitend op de inburgering kunnen richten.

Maatschappelijke begeleiding in de beginfase is met name gericht op het geven van praktische hulp bij het regelen van basisvoorzieningen en het wegwijs maken van inburgeringsplichtige statushouders in de samenleving.

In het nieuwe stelsel keert de gemeente dus als belangrijke schakel terug. Zij is niet alleen verantwoordelijk voor de intake, het opstellen van het PIP en het houden van voortgangsgesprekken, maar selecteert ook het aanbod en de (taal)aanbieders die in hun gemeente het inburgeringsonderwijs gaan aanbieden. Dit moet leiden tot een aanbod van kwalitatief goede taalaanbieders en een betere match tussen inburgeraar en taalaanbieder.

Hoge verwachtingen van het nieuwe inburgeringsbeleid, maar uitvoering is de lakmoesproef

De politiek en beleidsuitvoerders hebben hoge verwachtingen van het nieuwe stelsel. Het is ook een duidelijke breuk met het huidige inburgeringsbeleid, dat uitging van eigen verantwoordelijkheid van inburgeraars en marktwerking. Veel van de gemaakte keuzes in het nieuwe beleid zijn gericht op het wegnemen van knelpunten van het huidige stelsel (meer differentiatie via leerroutes, mogelijkheid voor duale trajecten, een grotere rol van gemeenten in begeleiding en organisatie van het taalaanbod). Er zijn dus redenen om met vertrouwen uit te zien naar de nieuwe wet. Goed onderbouwde inrichtingskeuzes betekenen echter nog niet per se een goede uitvoering en betere resultaten. Hieronder noemen we een aantal punten die het succes van de wet in de weg kunnen staan.

– Nieuwe inburgeringswet is ook een decentraliseringsoperatie

De herziening van het inburgeringsbeleid legt een belangrijk deel van de uitvoering van het beleid weer neer bij de gemeenten, en is daarmee ook een – gedeeltelijke⁶ – decentraliseringsoperatie. Met betrekking tot het inburgeringsbeleid zijn er goede redenen om de rol van de gemeente te vergroten, maar ervaringen met andere decentraliseringsoperaties (Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), Jeugdwet en Participatiewet) van de afgelopen jaren stemmen in dit verband niet optimistisch (Kromhout et al. 2020). Het Toezicht Sociaal Domein (2020) heeft vorig jaar aandacht gevraagd voor de afstemming tussen de nieuwe Wet inburgering, de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015, met als doel dat deze elkaar zoveel mogelijk versterken. Men constateert op basis van eerder onderzoek naar de drie al bestaande wetten dat integraal werken en het leveren van maatwerk in het sociaal domein niet vanzelfsprekend zijn en spreekt de zorg uit dat de nieuwe Wet inburgering de opgave voor professionals om tot integrale en passende dienstverlening te komen alleen maar groter maakt.

– Nieuwe start voor gemeenten in het inburgeringsbeleid

Gemeenten krijgen een belangrijke rol in het nieuwe inburgeringsbeleid en maken daarmee een nieuwe start. Vanwege het ontbreken van een substantiële taak in de huidige

inburgeringswet is bij veel gemeenten de kennis en ervaring over de uitvoering van het inburgeringsbeleid – zoals die tot 2013 wel bestond – grotendeels verdwenen. Er moet een nieuwe start worden gemaakt, en hoewel gemeenten zich aan het voorbereiden zijn en hier vanwege verschillende keren uitstel van de wet meer tijd voor hebben, mag worden verondersteld dat de kennisopbouw over wat wel en niet werkt de nodige tijd zal kosten en aanloopproblemen zal veroorzaken.

– Inburgeringsbeleid stuit in de praktijk op diverse uitvoeringsproblemen

In Rotterdam heeft de Stichting Nieuw Thuis Rotterdam (SNTR) de afgelopen jaren een omvangrijk integratieprogramma uitgevoerd voor ruim 200 Syrische gezinnen die vanaf 2016 in Rotterdam zijn komen wonen (Dagevos en Van der Linden 2021). Op onderdelen doet het SNTR-programma denken aan de opzet van de nieuwe inburgeringswet. Zo heeft SNTR zelf het taalaanbod georganiseerd (door zelf taalaanbieders te selecteren, wat in de nieuwe inburgeringswet de taak wordt van de gemeente), intensieve begeleiding aan de deelnemers geboden en een integraal programma opgezet (zoals voorzien in de nieuwe inburgeringswet). Ondanks een ruime financiële armslag van het project is de uitvoering niet zonder problemen verlopen. Een taalschool waarmee de samenwerking is aangegaan bleek niet de beoogde kwaliteit te leveren en een andere taalschool ging failliet. Dit zijn situaties die kenmerkend zijn voor de reguliere markt van taalaanbieders en die SNTR juist had willen voorkomen. Het SNTR-project kenmerkte zich door een intensieve maatschappelijke begeleiding. Deelnemers waren hier zeer tevreden over, maar deze begeleiding heeft naar alle waarschijnlijkheid ook geleid tot een grote mate van afhankelijkheid van deelnemers van het programma en een rem gezet op de ontwikkeling van zelfredzaamheid en eigen initiatief (het zogenoemde *lock-in*-effect). Een vergelijking tussen deelnemers van dit programma en statushouders die onder het reguliere en gemeentelijke beleid vallen liet geen verschil in posities zien. Onder meer wat betreft de beheersing van de Nederlandse taal, zelfredzaamheid, gezondheid en arbeidsmarktpositie maken beide groepen een vergelijkbare ontwikkeling door.

De evaluatie van dit project laat zien dat de uitvoering van beleid complex is en niet altijd tot het beoogde resultaat leidt. Verwacht mag worden dat dit ook het geval zal zijn bij de uitvoering van de nieuwe inburgeringswet. Een goed onderbouwd beleid, wat het nieuwe inburgeringsstelsel is, biedt dus geen garantie op betere resultaten. De sleutel tot succes ligt in de uitvoering en in het vermogen om het beleid tussentijds bij te sturen.

In de afgelopen jaren is veel evaluatieonderzoek uitgevoerd naar op statushouders gerichte programma's en initiatieven. Deze wijzen op het belang van onderdelen die in de nieuwe inburgeringswet zijn opgenomen, zoals het streven om de intake door de gemeente al in het azc te laten plaatsvinden en het realiseren van duale trajecten. Tegelijkertijd blijkt dat de praktijk weerbarstig is (Buimer et al. 2021; Razenberg et al. 2021). Maar weinig intakes vinden daadwerkelijk plaats in het azc. Verder blijkt het ingewikkeld om gedurende de intake een goed beeld te vormen van de aspiraties en mogelijkheden van de statushouder. Het gewenste gedeelde 'eigenaarschap' van het traject komt niet van de

grond. Uitvoeringsproblemen spelen ook de ontwikkeling en vormgeving van duale trajecten parten. Ook deze praktijkvoorbeelden laten zien dat de keuze voor een verstandige opzet van beleid niet zonder meer tot gunstigere effecten gaat leiden. In de uitvoering kan veel mis gaan.

– B1-taalniveau te hoog gegrepen?

Met de keuze voor het B1-niveau zet de nieuwe inburgeringswet hoog in. Die keuze is ingegeven door de wens om de impact van de inburgering te vergroten, en dat is te begrijpen: met het A2-niveau zijn de mogelijkheden voor participatie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt beperkt. Tegelijkertijd rijst de vraag of het B1-niveau voor veel statushouders niet te hoog gegrepen is. Zoals toegelicht burgert in het huidige beleid slechts een zeer beperkte groep in op B1-niveau. Dat is waarschijnlijk deels toe te schrijven aan het gebrek aan ondersteuning in de huidige wet en het kwalitatief slechte taalaanbod, maar ook moet ermee rekening worden gehouden dat voor veel nieuwkomers B1-niveau binnen drie jaar niet haalbaar is. De hierboven genoemde Stichting Nieuw Thuis Rotterdam streefde er bij de start van het programma naar om hun deelnemers op B1-niveau te laten inburgeren, maar deze doelstelling werd losgelaten vanwege de samenstelling van de deelnemersgroep, met daarin een relatief groot aandeel lageropgeleiden. Een ander voorbeeld is de gemeente Rotterdam die enkele jaren geleden besloot om de inburgeringstermijn met één jaar te verkorten. Ondanks het geïntensiveerde taalbeleid bleek dit voor het overgrote deel van de Rotterdamse statushouders niet haalbaar te zijn en werd deze maatregel weer ingetrokken (Rens en Oostveen 2021). Deze praktijkvoorbeelden onderstrepen hoe lastig het is om het taalniveau van een grote groep statushouders op B1-niveau te krijgen, ook als intensief beleid gevoerd kan worden. Ook onderwijsdeskundigen vrezen dat het B1-niveau in de onderwijsroute voor veel statushouders niet haalbaar zal zijn (De Winter-Koçak et al. 2021).

3.3 Conclusie: opzet nieuwe inburgeringsbeleid veelbelovend, maar ook veel tijd verloren en uitvoering is complexe opgave

Het nieuwe inburgeringsbeleid wil een robuuste basis zijn voor het integratiebeleid van de regering. Vanwege de gemaakte inrichtingskeuzes, die zich sterk baseren op de tekortkomingen van het huidige stelsel, is vertrouwen in betere uitkomsten gerechtvaardigd. De beleidsdoelstellingen zijn echter ambitieus en de uitvoering is complex. Ook zijn aanloopproblemen te verwachten. In de nieuwe inburgeringswet is er ruimte voor monitoring en evaluatie ('lerend stelsel'). Gegeven de verwachte uitvoerings- en aanloopproblemen is het van belang om van meet af aan de opzet en uitvoering van het beleid nauwgezet te monitoren en het op grond van de resultaten daarvan bij te stellen. Daarbij is het zaak niet alleen procesevaluaties uit te voeren, maar deze ook te koppelen aan verschillen (tussen gemeenten bijvoorbeeld) in uitkomsten (effectevaluaties). Zonder een combinatie van proces- en effectevaluaties krijgen we geen goede grip op wat werkt en wat niet.

De gehele voorbereiding van de nieuwe wet heeft geruime tijd in beslag genomen en de invoering is twee keer uitgesteld. Verder mag verwacht worden dat het enige tijd zal duren voordat de uitvoering op een goede manier verloopt. Dan heeft het al met al lang geduurd voordat de nieuwe inburgeringswet operationeel is geworden. De grote groep statushouders die rond 2015 is ingestroomd, zal daar niet van profiteren. Zij moeten inburgeren onder een wet die op verschillende fronten niet goed heeft gewerkt. Het is de bedoeling dat deze groep, die in onnavolgbaar beleidsproza de ‘ondertussengroep’ wordt genoemd, zoveel mogelijk in de geest van de nieuwe wet kan inburgeren. Tussen de minister en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn afspraken gemaakt dat gemeenten nu al hun begeleidende rol op zich nemen (intake en PIP-advies) en de voortgang bewaken. Hiervoor zijn extra middelen ter beschikking gesteld.⁷ In hoeverre deze groep daadwerkelijk op een vergelijkbare manier als de ‘nieuwe’ inburgeraars wordt behandeld, zou eveneens onderdeel moeten zijn van monitoring.

4 Onderwijs

4.1 Onderwijspositie van statushouders

Nog weinig statushouders met een Nederlands onderwijsdiploma

Eerder onderzoek onder vluchtelingengroepen wijst op het grote belang van het behalen van Nederlandse diploma's voor de arbeidsmarktparticipatie. Het verhoogt de kans op werk dat aansluit op het opleidingsniveau (Bakker 2016; Dagevos en Odé 2011; De Vroome en Van Tubergen 2010). Onder de recente groep statushouders is het aandeel personen met een afgerond Nederlands diploma in het voortgezet, middelbaar of hoger onderwijs (nog) niet groot (Dieleman 2020).⁸ Van de Syrische statushouders tussen de 18 en 22 jaar in het vergunningcohort van 2014 heeft 56% geen Nederlands diploma. Bij de 44% gediplomeerden betreft het in overgrote meerderheid een mbo-1-diploma. Van de 22-30-jarigen heeft 90% geen Nederlands diploma en van de 30-jarigen bijna niemand (meting per 1 oktober 2018).

Onderwijsparticipatie in het voortgezet onderwijs: vaak praktijkonderwijs en vmbo k/b

Cijfers van degenen die in 2014 een status hebben gekregen en in 2018 in het Nederlandse voortgezet onderwijs participeerden wijzen op een sterke vertegenwoordiging in het praktijkonderwijs en het vmbo. Men volgt het vaakst de basisberoepsgerichte en de kaderberoepsgerichte leerweg (28%) en een aanzienlijk aandeel van de statushouders volgt praktijkonderwijs (20%) (CBS 2020). Een grote groep kinderen van statushouders gaat vanuit het basisonderwijs naar het praktijkonderwijs (Dieleman 2020). Deze vorm van onderwijs is bedoeld voor kinderen van wie verwacht wordt dat ze waarschijnlijk niet in staat zijn een vmbo-diploma te halen vanwege aanzienlijke leerachterstanden bij taal en rekenen aan het einde van het basisonderwijs.⁹ Door de situatie in het thuisland, het tussentijds verblijf in transitlanden en een periode in de opvang zullen kinderen van statushouders vaak kampen met leerachterstanden. Dit geldt waarschijnlijk in het bijzonder voor de

Nederlandse taalvaardigheid. Toch roept het de vraag op of het praktijkonderwijs voor deze groep altijd de meest passende route is. Volgens de Onderwijsraad (2017) liggen taalachterstanden vaak ten grondslag aan de instroom in het praktijkonderwijs, terwijl veel van deze leerlingen cognitief gezien een hoger niveau aankunnen. Ander onderzoek naar instroom en doorstroom van statushouders in het onderwijs wijst in dezelfde richting: de achterstand in taalvaardigheid is soms bepalender dan cognitieve vaardigheden voor het vaststellen van het instroomniveau in het onderwijs (Crul et al. 2016; Hal en Razenberg 2018; Stavenuiter et al. 2016). Lage schooladviezen zijn hiervan het gevolg en jongeren volgen dan dus onderwijs onder hun niveau.

Statushouders in het voortgezet onderwijs zijn dus vaak vertegenwoordigd in het vmbo en het praktijkonderwijs (tabel 4.1). De onderwijsparticipatie is bijgevolg betrekkelijk laag op havo- (11%) en vwo-niveau (5%).

Tabel 4.1

Onderwijsparticipatie in het voortgezet onderwijs, vergunningcohort 2014, per 1 oktober 2018 (in procenten)

brugklas/ISK	praktijkonderwijs	vmbo k/b	vmbo g/t	havo	vwo	vavo
20	20	28	11	11	5	4

Bron: CBS

Mbo is belangrijke bestemming en doorstroomroute voor statushouders

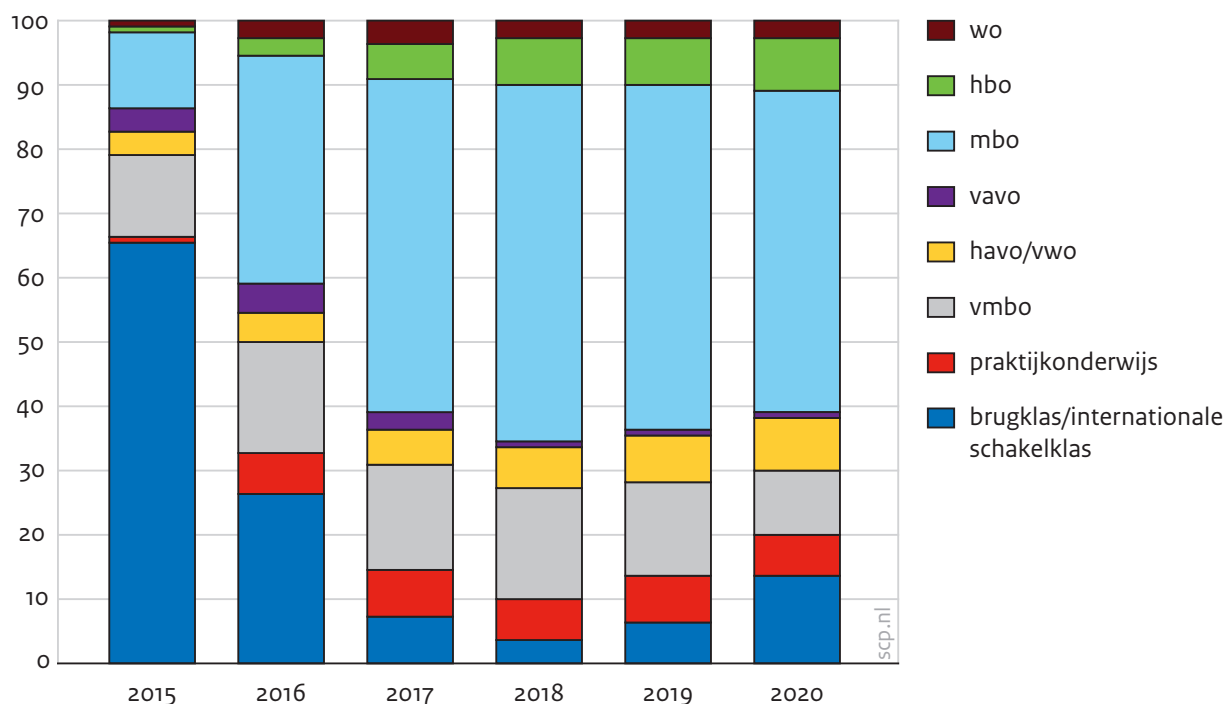
Jongeren die tussen de 12 en 18 jaar oud waren toen zij een verblijfsvergunning kregen en onderwijs volgen in het mbo, stromen vaak in op mbo-1-niveau. Dit komt waarschijnlijk doordat statushouders bij aankomst in Nederland nog geen (Nederlands) diploma hebben. Om te kunnen starten op mbo-1-niveau, ook wel de entreeopleiding genoemd, is geen diploma nodig. Onderzoek naar de doorstroom van statushouders in het mbo (De Winter-Koçak et al. 2021) wijst daarnaast op het niet goed beheersen van de Nederlandse taal als reden voor instroom op mbo-1-niveau. Tevens speelt mee dat jongeren vaak langere tijd niet naar school zijn geweest en weer moeten wennen aan het volgen van een opleiding. Een andere reden is dat mbo-opleidingen zelf ingangseisen mogen stellen, wat resulteert in hoge taaleisen die instroom in hogere mbo-niveaus in de weg staan. Als gevolg van deze factoren bestaat het vermoeden dat de opleiding op mbo-1-niveau, net als bij het praktijkonderwijs, onder het niveau ligt van ten minste een deel van de statushouders. De opleiding duurt één jaar. In de jaren die volgen stroomt een substantieel deel van de statushouders via mbo-1 of het vmbo door naar de hogere mbo-niveaus (zie <https://longreads.cbs.nl/asielenintegratie-2020/statushouders-huisvesting-en-integratie/>). De overgang van de entreeopleiding naar mbo-2 is niet zonder problemen. Er is minder ondersteuning en hulp dan in mbo-1-opleidingen en taalproblemen spelen nog steeds een rol. Daarnaast doet het Nederlandse onderwijssysteem een groot beroep op eigen verantwoordelijkheid en zelfstandig werken en vormt daarmee een groot verschil met wat statushouders kennen en verwachten van het onderwijs. Ook heeft men niet altijd een goed beeld van de opleiding en van het beroep waar de opleiding op voorbereidt

(De Winter-Koçak et al. 2021). Met een diploma op mbo-2-4-niveau is een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt behaald. Vier jaar nadat zij in 2014 hun vergunning kregen, volgt ongeveer een derde van de statushouders die toen 12 tot 18 jaar oud waren onderwijs op mbo-2-4-niveau. Onder deze groep is het aandeel personen dat een opleiding op hbo- of wo-niveau volgt gering. Een groot deel van de groep die in 2014 een status kreeg en toen tussen de 12 en 18 jaar oud was, is inmiddels uitgestroomd uit het onderwijs (Syriërs 22%, overige statushouders 33%) (Dieleman 2020).

Het belang van het mbo voor de onderwijspositie van statushouders blijkt uit de onderwijsparticipatie van statushouders die in 2014 een vergunning hebben gekregen en de veranderingen die zich daarin hebben voorgedaan. Naarmate men langer in Nederland verblijft, neemt het aandeel toe dat in het mbo onderwijs volgt. De laatste jaren stijgt het aandeel in de brugklas/1sk. Dit zijn personen uit het cohort 2014 die in het voortgezet onderwijs instromen (figuur 4.1).

Figuur 4.1

Onderwijsniveau vanaf voortgezet onderwijs op 1 oktober, personen met verblijfsvergunning asiel verkregen in 2014, 2015-2020 (in procenten)



Bron: CBS (2021)

Zorg om voortijdig schoolverlaten

Naast doorstroom naar de hogere mbo-niveaus, blijkt dat onder jongere statushouders (in de leeftijd van 12-18 jaar bij vergunningverlening) voortijdig schoolverlaten betrekkelijk vaak voorkomt (Dieleman 2020). Het lijkt erop dat met name degenen die hun vergunning kregen op een leeftijd dicht tegen het vervallen van de leerplicht (18 jaar) vaak zonder diploma uitstromen; nadat zij niet langer leerplichtig zijn stoppen ze met onderwijs.

Onderwijsparticipatie van 18-plussers neemt toe, maar blijft laag

Het overgrote deel van de niet-leerplichtige statushouders die 18 tot 30 jaar oud waren toen zij hun vergunning kregen, volgt geen onderwijs in Nederland. Wel stroomt een deel op een later moment alsnog in het onderwijs in. Van de 18-30-jarige statushouders volgde 4% onderwijs in oktober van het jaar nadat zij hun vergunning kregen. Dit steeg tot 22% vier jaar na het krijgen van een vergunning. Ondanks deze toename is het dus ook zo dat ongeveer 80% van de jongvolwassen statushouders niet in het Nederlandse onderwijs participeert (na vier jaar na het krijgen van een vergunning).

Met het voorbehoud dat een precieze vergelijking tussen landen niet goed te maken is, kunnen we uit het overzicht van onderzoek uit verschillende West-Europese landen (Significant/Verwey-Jonker Instituut 2020c) wel opmaken dat er forse verschillen zijn in de onderwijsparticipatie van meerderjarige statushouders in andere landen. In Denemarken is deze zeer laag en hangt deze samen met een sterke gerichtheid van het Deense beleid op arbeidsparticipatie en terugkeer. In vergelijking met Denemarken is de onderwijsparticipatie van statushouders in Zweden juist opmerkelijk hoog. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat statushouders vanuit het integratieprogramma verplicht doorverwezen kunnen worden naar het volwassenenonderwijs. Verder kent Zweden lokale duale trajecten waarin statushouders het volgen van onderwijs combineren met het opdoen van werkervaring bij de toekomstige werkgever.

Veel obstakels bij onderwijsparticipatie meerderjarige statushouders

Het blijkt dus niet eenvoudig om meerderjarige statushouders een beroeps- of wetenschappelijke opleiding te laten volgen. Er zijn verschillende obstakels die zich zowel in Nederland als in andere West-Europese landen opwerpen. Ze zijn gelegen in het taalniveau, in knelpunten rondom de diplomawaardering, in het ontbreken van financiële mogelijkheden om (verder) te participeren in het onderwijs en in onvoldoende inzicht in het onderwijssysteem (Onderwijsraad 2017; SER 2016, 2019; Significant/Verwey-Jonker Instituut 2020c). Verder lijkt het erop dat gemeenten weinig doen om statushouders te begeleiden naar het onderwijs. Maar een kwart van de gemeenten biedt de mogelijkheid om naast de inburgering een mbo-opleiding te volgen (Hal en Van Razenberg 2018). Gemeentelijk beleid richt zich overwegend op bevordering van arbeidsmarktparticipatie. Ook statushouders zelf zijn vaak gericht op het vinden van werk. Men wil niet afhankelijk zijn van een uitkering en heeft het inkomen nodig, onder meer om schulden af te lossen en om familie te ondersteunen in het herkomstland en de diaspora (zie bv. Damen et al. 2019; Sterckx en Fessehazion 2018).

4.2 Onderwijs: ontwikkelingen en aandachtspunten voor beleid

Er zijn dus diverse knelpunten in de onderwijspositie van statushouders. Wat echter opvalt is dat er geen eenduidig en landelijk gecoördineerd beleid bestaat om de onderwijsparticipatie van statushouders te bevorderen. Het zijn gemeenten en onderwijsinstellingen die activiteiten ondernemen, maar de variatie is groot en daarmee zijn ook de verschillen in het land dat.

Onderwijsinstellingen zijn aan zet om aanbod te realiseren dat geschikt is voor anderstaligen. Gemeenten dragen hiernaast zorg voor de beschikbaarheid van leslocaties in het primair en voortgezet onderwijs voor asielzoekers en statushouders en hebben de wettelijke taak om een aanbod te doen voor vroeg- en voorschoolse educatie, zodat degenen met een taalachterstand snel de Nederlandse taal kunnen leren. De praktijk blijkt weerbarstiger. Opleidingen sluiten niet goed aan bij de taal- en studievaardigheden van jongvolwassen statushouders. Daarnaast ontbreekt het jongvolwassen statushouders aan een volledig en realistisch beeld van opleidingsmogelijkheden (Hal et al. 2018). Dergelijke problemen lijken zich met name te manifesteren nadat de internationale schakelklas (ISK) en mbo-1 zijn afgerond. De begeleiding neemt dan af terwijl de specifieke situatie van jonge statushouders daar nog steeds om vraagt. Ook spelen taalproblemen nog steeds een rol (De Winter-Koçak et al. 2021). In de praktijk blijkt het nogal te verschillen of en hoe gemeenten en onderwijsinstellingen de onderwijsparticipatie van jongvolwassen statushouders faciliteren. De wijze waarop de jongeren ondersteund worden is erg afhankelijk van de visie van de betrokken gemeente en de inzet en creativiteit van onderwijsinstellingen. Dit werkt ongelijkheid voor wat betreft de mogelijkheden tot onderwijs in de hand (Hal et al. 2018).

Dit laatste geldt ook voor de mogelijkheid van personen boven de 30 jaar om met behoud van een uitkering te studeren. Voor statushouders boven de 30 jaar (die geen recht meer hebben op studiefinanciering) is het in zes op de tien gemeenten onder (strengere) voorwaarden toegestaan om te studeren met behoud van uitkering. Ook in gemeenten waar dit is toegestaan blijkt dit in de praktijk echter niet vaak voor te komen (De Gruijter et al. 2019).

Om de toegang tot het Nederlandse hoger onderwijs te verbeteren, hebben meerdere universiteiten en hbo's een (taal)schakeltraject ontwikkeld waarmee statushouders de stap naar het hoger onderwijs kunnen overbruggen (zie bv. Roselaar en Van Bielder 2019). Dergelijke trajecten bestaan er ook voor het mbo. In totaal gaat het om een beperkt aantal schakeltrajecten – naar schatting een veertigtal – en bestrijken deze dus niet de breedte van het opleidingsaanbod (Gruijter et al. 2020a). Lang niet alle statushouders die een opleiding willen volgen, kunnen hier gebruik van maken (Born et al. 2019). Het onderzoek van De Gruijter et al. (2020a) wijst op het grote belang van schakeltrajecten: deelnemers en begeleiders geven aan dat ze onmisbaar zijn voor de instroom in vervolgopleidingen. Ze dragen bij aan het leren van de taal en stimuleren het oefenen van de taal in de praktijk. Een belangrijke succesfactor is de ondersteuning en begeleiding van de docenten, die niet alleen betrekking heeft op taal maar ook op andere kwesties die nieuwkomers in Nederland bezighouden. Het onderzoek laat ook zien dat deze schakeltrajecten niet eenvoudig te realiseren zijn, onder meer doordat geormerkt geld ontbreekt. Er zijn duidelijke parallellen met duale trajecten waarin het leren van de taal wordt gecombineerd met (vrijwilligers)werk: ze zijn van groot belang voor de positieverwerving van statushouders, maar in de praktijk lastig te realiseren (vgl. § 6.2).

In 2015 is de Taskforce Vluchtelingen HO (hoger onderwijs) opgericht door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, het UAF, Nuffic en koepelorganisaties van universi-

teiten en hogeronderwijsinstellingen. Deze taskforce heeft als doel het vinden van oplossingen voor knelpunten die statushouders ervaren in het hogeronderwijssysteem. De activiteiten van de taskforce zijn gericht op het begeleiden van statushouders bij de toeleiding naar het hoger onderwijs, het bieden van coaching tijdens en na de studie en het verbeteren van de diplomawaardering en erkenning van andere competenties (Klaver 2016). Als statushouders een diploma hebben behaald in hun land van herkomst, kunnen zij via een diplomawaarderingsprocedure door de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) in het mbo en het EP-Nuffic in het hoger onderwijs laten zien over welke competenties en kwaliteiten zij beschikken. Waardering van het diploma kan de toegankelijkheid van het onderwijs ten goede komen.

In Nederland ondersteunt het COA statushouders met het opstellen van een portfolio van eerder opgedane werkervaring en gevolgde opleidingen. Voor een formele erkenning van buitenlandse diploma's kunnen inburgeringsplichtige statushouders gratis een advies over diplomawaardering of een indicatie van hun onderwijsniveau aanvragen bij de organisatie Internationale diplomawaardering (IDW). Dit is een samenwerkingsverband van de SBB en het Nuffic. Deze advisering maakt onderdeel uit van het examen Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt en is sinds 2015 onderdeel van het inburgeringstraject (CPB/SCP 2020; SER 2016).

Uit een verkenning van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ 2021) over de mogelijkheden van asielmigranten om in de zorgsector te werken, blijkt dat er forse belemmeringen bestaan voor artsen en verpleegkundigen rondom de diplomawaardering en erkenning van elders verworven competenties. De procedures duren lang – voor artsen circa vier jaar – en zijn duur. De ACVZ verwijst naar Duitsland waar statushouders een beperkte registratie kunnen krijgen. In dat geval zijn diploma's niet vergelijkbaar met Duitse diploma's en is een aanvullende kennistest nodig. In de tussenliggende periode mag de statushouder wel werken in een medisch beroep, mits dit onder begeleiding van een arts met een volledige registratie gebeurt. Het is een interessant voorbeeld van een soort schakeltraject waarin het ontbreken van diploma's geen harde barrière betekent. In plaats daarvan wordt er een tussenperiode ingelast om aan de eisen te voldoen terwijl men tegelijkertijd wel werkzaam is in het beroep van de opleiding.

4.3 Conclusie

Het belang van een Nederlands diploma voor de integratie van statushouders is groot. Hierdoor neemt de kans op werk (dat aansluit op het opleidingsniveau) sterk toe. Tegen die achtergrond is het onderwijsbeleid dat zich richt op statushouders (en migranten in het algemeen) weinig ontwikkeld en doet het eigenlijk geen recht aan de knelpunten die er zijn. Het beleid is versnipperd en de regionale verschillen lijken groot te zijn. Er zou meer aandacht kunnen zijn voor verbetering van de Nederlandse taalbeheersing van jonge statushouders (die niet inburgeringsplichtig zijn), zodat zij in het voortgezet onderwijs kunnen instromen op een niveau dat beter aansluit op hun cognitieve vaardigheden. Een uitbreiding van taalschakeltrajecten in het onderwijs zou de toegankelijkheid verder kunnen vergroten. Een gunstige ontwikkeling is de Onderwijsroute in het nieuwe inburgerings-

beleid. Deze is gericht op het behalen van een diploma in het Nederlandse onderwijs. Inburgeringsplichtigen volgen een taalschakeltraject waarna zij kunnen doorstromen naar een Nederlandse opleiding. Dit lijkt een belangrijke stap om de onderwijsparticipatie van jonge statushouders te bevorderen en ervoor te zorgen dat steeds meer statushouders in het bezit komen van een Nederlands diploma. In Zweden bestaat er al langer een nauwe relatie tussen inburgering en onderwijs, en het lijkt erop dat dit een belangrijke factor is in de relatief hoge onderwijsparticipatie van statushouders in dit land. Statushouders in Zweden kunnen vanuit het introductieprogramma verplicht doorverwezen worden naar het volwassenenonderwijs en daarnaast kent het land lokale duale trajecten waarin statushouders het volgen van onderwijs combineren met het opdoen van werkervaring bij de toekomstige werkgever.

Een ander aandachtspunt is de lage onderwijsparticipatie van meerderjarige statushouders. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te dragen, zoals de lage waardering van diploma's die instroom in het Nederlandse onderwijs bemoeilijkt en de noodzaak om een inkomen te verwerven. Hier zijn geen *quick fixes* voor. Wel zouden gemeenten meer kunnen doen om deze groep te interesseren voor een onderwijsloopbaan. Het gemeentelijk beleid lijkt sterk gericht op de bevordering van arbeidsparticipatie, maar met de Onderwijsroute ontstaan er nieuwe mogelijkheden voor gemeenten om juist de onderwijsparticipatie te stimuleren.

5 Gezondheid

5.1 Ontwikkelingen in de gezondheid

De fysieke gezondheid van statushouders is relatief goed, in tegenstelling tot de psychische gezondheid

Een goede gezondheid is van belang voor succesvolle integratie en participatie. Zo komt uit recent onderzoek onder Syrische statushouders naar voren dat een minder goede gezondheid samenhangt met een kleinere kans om het inburgeringsexamen te halen (Huijnk et al. 2021). Ook heeft gezondheid gevolgen voor de kansen op de arbeidsmarkt en het leren van de Nederlandse taal (Bakker et al. 2021; Damen et al. 2021a). Hoewel er grote variatie is in de gezondheidstoestand van statushouders, is de fysieke gezondheidstoestand van statushouders in vergelijking met de algemene bevolking relatief goed. Voor een deel heeft dit te maken met de jonge leeftijd van statushouders. Zo is de gezondheid van jonge Syriërs bijvoorbeeld vergelijkbaar met die van jonge mensen in de algemene bevolking van Nederland (Uiters en Wijga 2018). Dit in tegenstelling tot de oudere groep. Syriërs op middelbare leeftijd zijn duidelijk minder gezond dan leeftijdgenoten in de algemene bevolking. Statushouders lijken een hogere kans te hebben op pijnklachten en diabetes in vergelijking met de algemene bevolking. Alertheid bij zorgverleners op infectieziekten is vooral in het begin van de asielperiode belangrijk (Haker et al. 2016).

Leefstijlfactoren minder gunstig

Leefstijlfactoren vormen een risicofactor voor chronische aandoeningen en de gezondheid op de langere termijn bij statushouders (Haker et al. 2016). Gebrek aan beweging, overgewicht, roken en middelengebruik zijn daarbij belangrijke aandachtspunten. Het percentage rokers is bijvoorbeeld hoog onder de Syrische statushouders: in 2019 rookte 63% van de Syrische mannen en 27% van de Syrische vrouwen wel eens. Syrische tieners zijn tussen 2017 en 2019 meer gaan roken (van 31% naar 48%) (Dagevos et al. 2020). Ook overgewicht komt onder statushouders relatief veel voor. Zo is het percentage Syrische statushouders met overgewicht (oplopend van 26% bij de jongeren tot 75% bij de 45-plussers) zorgelijk hoog. Deze percentages zijn aanzienlijk hoger dan onder de algemene Nederlandse bevolking. Daarnaast lopen jonge mannen die als alleenstaande minderjarige asielzoeker of jonge twintiger naar Nederland zijn gekomen een verhoogd risico op problematisch middelengebruik (Van Bommel 2018).

Mondgezondheid minder goed dan in de algemene Nederlandse bevolking

Geleidelijk is steeds meer bekend geworden over het belang van een goede mondgezondheid voor de algemene gezondheid. Zo zijn samenhangen gevonden tussen mondgezondheid enerzijds en onder meer diabetes mellitus, hart- en vaatziekten, reumatoïde artritis, overgewicht, zwangerschapscomplicaties, chronische nierinsufficiëntie en longziekten anderzijds (KNMT 2014). Van de Syrische statushouders beoordeelt 18% de gezondheid van hun mond, tanden en kiezen als (zeer) slecht (in onderzoek onder de algemene bevolking is dit nooit hoger dan 4%) (Dagevos et al. 2020). De vaak minder goede mondgezondheid onder statushouders is daarom reden tot zorg. Beperkte mondzorg in de landen van herkomst en slechte hygiëne tijdens de vlucht leiden tot achterstallig onderhoud en een hoger dan gemiddeld aantal (pijn)klachten bij statushouders (Haker et al. 2016). De beperkte mogelijkheden voor mondzorg in het zorgpakket voor asielzoekers (namelijk alleen noodhulp) en in het basispakket van de zorgverzekering waar statushouders op terug kunnen vallen, belemmeren het aanpakken van de minder goede mondzorg.

Veel statushouders kampen met psychische ongezondheid

In tal van studies is aandacht besteed aan de psychische gezondheid van statushouders en vluchtelingen. De ervaringen van vluchtelingen voor en tijdens de vlucht, maar ook na aankomst (bijvoorbeeld als gevolg van een lange onzekere asielperiode) kunnen leiden tot een hoger risico op psychische klachten (stress, slaapproblemen) of psychische stoornissen (angststoornissen, depressie en posttraumatische stresstoornissen (PTSS)) (Ikram en Stronks 2016; Li et al. 2016; Turrini 2017; Uiters en Wijga 2018). In verschillende landen zijn er cijfers beschikbaar over de mate waarin statushouders klachten hebben die een indicatie vormen van deze stoornissen. Deze cijfers zijn niet altijd goed met de Nederlandse situatie te vergelijken (Significant/Verwey-Jonker Instituut 2020c). Wel is het patroon van een relatief groot aantal statushouders dat psychische klachten heeft consistent in alle landen aanwezig. Ook in Nederland komt uit onderzoek het beeld van een relatief hoge frequentie van psychische ongezondheid onder statushouders naar voren (Haker et al. 2016, 2016; Uiters

en Wijga 2018). Volgens een rapport van de Gezondheidsraad (2016) heeft bijvoorbeeld 13% tot 25% van de asielmigranten in de eerste jaren na aankomst last van PTSS, een depressie of beide. Dit percentage ligt drie tot vier keer hoger dan in de rest van de Nederlandse bevolking of onder andere migrantengroepen (Lamkaddem 2013). In de loop der jaren na vestiging neemt dit percentage overigens wel af. Psychische problemen komen niet alleen tot uiting in PTSS of een depressie, maar kunnen bijvoorbeeld ook lichamelijke klachten geven of vage klachten waar artsen geen aanwijsbare oorzaak voor kunnen vinden (Van Bommel 2018). Slechte ervaringen voor en/of tijdens de vlucht (afpersing / financieel bedrog, beroving, seksueel geweld, mishandeling, schipbreuk, kidnapping) blijken sterk van invloed op de psychische gezondheid. Veel statushouders hebben dergelijke ervaringen (Maliepaard en Schans 2018). Zowel bij vrouwen als bij mannen komt psychische ongezondheid meer voor naarmate ze onderweg meer negatieve ervaringen hadden. Steeds meer onderzoek wijst op de rol van postmigratie stressfactoren op het ontstaan of verergeren van psychische problematiek (Georgiadou et al. 2018; Tinghog et al. 2017). De rol van chronische ongezonde stress hierbij wordt steeds duidelijker (zie www.pharos.nl/kennisbank/leven-met-ongezonde-stress/). Ook de WRR wijst in het rapport *Weten is nog geen doen* in dit kader op de relatie tussen chronische stress en beperkt doenvermogen (WRR 2017). Aspecten van het leven in Nederland hangen samen met psychische ongezondheid. Een sterke risicofactor is te weinig geld hebben om rond te komen. Dat is ook het geval in de algemene bevolking, maar voor statushouders is deze factor extra belangrijk aangezien de groep die in een financieel kwetsbare situatie verkeert heel groot is. Zo heeft bijvoorbeeld zo'n 80% van de Syrische statushouders schulden moeten maken om de vlucht te bekostigen en dragen veel statushouders de financiële zorg voor verwanten die nog in Syrië of in buurlanden zijn (Wijga et al. 2019). Naast de financiële situatie zijn ook de volgende risicofactoren te benoemen voor een minder goede psychische gezondheid: een klein sociaal netwerk, een beperkte sociaal-culturele integratie, een lage sociaal-economische status, langdurig verblijf in asielzoekerscentra, het lange wachten in de gezinsherenigingsprocedure, slechte toegang tot geestelijke gezondheidszorg en stress door eisen en mogelijke sancties vanuit de overheid bij inburgerings- en re-integratietrajecten (Brummel-Ahlaloum et al. 2018; Gezondheidsraad 2016; Kahmann et al. 2018). Ook zijn er signalen dat de onzekerheid over de termijn van de status voor bepaalde tijd en het uitzicht op een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd aanleiding zijn voor stress en onzekerheid.

De zorg door huisarts en specialist lijkt voor statushouders voldoende toegankelijk

In veel landen in Europa hebben statushouders recht op dezelfde gezondheidszorg als ingezetenen. Wat dit precies inhoudt, verschilt per land, maar grosso modo is sprake van een basispakket aan zorg in de volle breedte – zowel preventieve, medische als psychosociale zorg. In Nederland moeten statushouders bij uitstroom naar de gemeente voor zichzelf en hun familie een zorgverzekering afsluiten, wat hun toegang geeft tot zorg die in het kader van de Zorgverzekeringswet geregeld is. Volgens Hendriks en Toebes (2016) is de toegang tot zorg onderhevig aan meerdere potentieel belemmerende factoren. Status-

houders hebben diverse culturele achtergronden, zijn de Nederlandse taal vaak nog niet machtig en niet goed bekend met het Nederlandse stelsel van gezondheidszorg. Een andere belemmerende factor die vaak genoemd wordt, is het ontbreken van de inzet van professionele tolken, omdat hier geen financiering voor is. Dit maakt het zoeken en inschrijven bij een huisarts complex en dit vormt een hindernis voor het vragen van hulp. Met betrekking tot zorg door de huisarts en specialist lijkt er voor de meeste statushouders echter op termijn geen aanleiding te zijn voor duidelijke toegankelijkheidsproblemen. Vergeleken met de algemene bevolking van Nederland maken bijvoorbeeld Syriërs (cijfers van 2017) wat meer gebruik van huisartsen- en specialistenzorg, maar dit past bij hun minder goede gezondheid. Onder Eritrese statushouders komen toegankelijkheidsproblemen mogelijk vaker voor. Afgaande op kwalitatief onderzoek lijken communicatieproblemen, die hun oorsprong vinden in taalbarrières en culturele verschillen, vaak voor te komen bij deze groep (Sterckx en Fessehazion 2018). Voor het slechten van de taalbarrière moet de statushouder vaak zelf iemand meenemen om te tolken. Maar ook met een tolk erbij blijkt het niet eenvoudig om complexe en gevoelige medische situaties te bespreken. Ook verwachtingen ten aanzien van de behandeling komen niet altijd overeen met de praktijk (Haker et al. 2016). Statushouders willen bijvoorbeeld vaak dat een arts medicijnen voorschrijft zoals antibiotica, terwijl Nederlandse artsen hier terughoudend in zijn. Hierdoor kunnen statushouders het gevoel krijgen dat ze niet serieus worden genomen.

Statushouders maken relatief weinig gebruik van ggz

In tegenstelling tot huisartsen- en specialistische zorg lijken er met betrekking tot de geestelijke gezondheidszorg (ggz) echter wel duidelijke toegankelijkheidsvragen te spelen. In het algemeen komen statushouders minder terecht in zorg bij de ggz dan je op grond van hun minder goede psychische gezondheid zou verwachten. Van alle Syrische statushouders ontving bijvoorbeeld 8% in 2019 hulp of begeleiding bij het omgaan met stress, somberheid of angst. Van die 8% die hulp ontving, kreeg bijna een derde deze hulp uitsluitend van familie of vrienden. De anderen uit deze subgroep kregen (ook) hulp van een professional, zoals een psycholoog of psychiater of de (praktijkondersteuner van de) huisarts. Taalproblemen worden als een belangrijke reden genoemd voor het niet zoeken of krijgen van hulp. Uit eerder onderzoek bij andere vluchtelingengroepen komt naar voren dat dit ook te maken heeft met onbekendheid met de geestelijke gezondheidszorg, het taboe rond psychische klachten, het feit dat de zorg niet altijd goed aansluit op de situatie van vluchtelingen en zorgmijding als onderdeel van traumatisering (Haker et al. 2016). Ook vanuit andere EU-landen komen signalen dat een taalbarrière belemmerend werkt bij zowel de toegang tot als de effectiviteit van de zorg, zeker als er niet voldoende tolken zijn, of hun inzet niet wordt vergoed. De meeste statushouders hebben in die eerste jaren een uiterst bescheiden budget. Psychologische of andere gespecialiseerde hulp is door het verplichte eigen risico of de eigen bijdrage een luxe die ze zich – in hun eigen ogen – niet kunnen veroorloven (Haker et al. 2016). Bovendien bestaan er voor gespecialiseerde ggz vaak wachtlijsten. Dit onderstreept het belang voor deze groep van laagdrempelige psychologische hulp door de huisarts samen met de praktijkondersteuner huisartsen voor geestelijke gezondheidszorg

(poh-ggz) en van ggz in de wijk. De huisarts heeft voor statushouders, naast een behandelrol samen met de poh-ggz, ook een rol als poortwachter en verwijzer. Een verwijzing kan zowel richting de gespecialiseerde ggz-zorg zijn als naar het sociale domein. Het kan in de praktijk soms lastig zijn om onderscheid te maken tussen psychische problematiek die behandeld kan worden in de eerste lijn en problematiek die beter in de specialistische ggz kan worden behandeld.

5.2 Gezondheidsbeleid: ontwikkelingen en aandachtspunten voor beleid

Gezondheidsbeleid voor statushouders: vooral een lokale aangelegenheid

Vanaf 2014 tot nu is er geen sprake van specifiek nationaal gezondheidsbeleid voor statushouders (Significant/Verwey-Jonker Instituut 2020b). Dit komt voort uit de keuze om de zorg voor deze groep bij de reguliere zorgvoorzieningen onder te brengen. Hoewel er geen specifiek gezondheidsbeleid is voor statushouders, heeft de verhoogde instroom wel gezorgd voor extra aandacht voor hun gezondheid en zorgbehoeften. Zo was er het Ondersteuningsprogramma Gezondheid Statushouders (een samenwerking tussen vng/Rijk, Pharos en GGD GHOR Nederland), dat gemeenten ondersteunde bij de integrale aanpak rondom de gezondheid en het welbevinden van statushouders. Dit programma liep van november 2016 tot december 2018 (www.vng.nl/artikelen/over-ondersteuningsprogramma-gezondheid-statushouders). Het doel van dit programma was om een impuls te geven aan lokaal gezondheidsbeleid met specifieke aandacht voor de situatie van statushouders.

Gemeenten hebben een grote mate van beleidsvrijheid, waardoor diversiteit is ontstaan tussen gemeenten. In sommige gemeenten is er nauwelijks aandacht voor het thema gezondheid; in andere gemeenten is hier wel expliciet aandacht voor (bv. in taallessen en in participatietrajecten). In het kader van participatie(verklarings)trajecten maken statushouders (bv. via trainingen/workshops) kennis met een breed spectrum aan thema's, zoals gezondheid, opvoeding, omgangsvormen, man-vrouwverhoudingen enzovoort (Significant/Verwey-Jonker Instituut 2020a). Doordat deze initiatieven en programma's nog niet zo lang bestaan en, veelal vanwege het ontbreken van financiële mogelijkheden hiervoor, nauwelijks geëvalueerd zijn, is er amper informatie beschikbaar over in hoeverre deze programma's effectief zijn (Significant/Verwey-Jonker Instituut 2020a). Meer onderzoek over de effectiviteit van deze programma's is nodig.

De Sociaal-Economische Raad (SER 2019) stelt dat er al veel goede initiatieven zijn gericht op werk, opleiding en sociale activering, maar concludeert dat er vaak nog geen sprake is van een goed georganiseerde, gedifferentieerde en parallelle aanpak. De begeleiding van vluchtelingen laat soms nog te wensen over en de continuïteit van deze initiatieven is vaak niet gewaarborgd. Ook de combinatie met het tegelijkertijd aanpakken van eventuele (mentale) gezondheidsklachten wordt nog onvoldoende gemaakt. Razenberg en Asmoredjo (2019) pleiten voor een parallelle aanpak met aandacht voor de diversiteit onder statushouders die ruimte biedt voor maatwerk met specifieke aandacht voor gezondheid.

Cultuursensitief werken heeft meer aandacht gekregen, maar beschikbaarheid probleem

Cultuurverschillen vormen een bron van ruis in de communicatie tussen statushouders en professionals. Cultuurverschillen manifesteren zich in alle geledingen van de gezondheidszorg, maar komen in de geestelijke gezondheidszorg het meest pregnant naar voren. Er is een tekort aan gespecialiseerd, cultuursensitief aanbod, bijvoorbeeld rondom PTSS of traumaverwerking (zie www.kis.nl). Bovenstaande is niet enkel een Nederlands fenomeen. Ook in andere EU-landen spelen vergelijkbare barrières als het gaat om de toegang tot of de effectiviteit van de gezondheidszorg, zoals taalachterstanden en een gebrek aan tolken (of vergoeding van hun inzet) (Significant/Verwey-Jonker Instituut 2020c). Zowel in Nederland als in andere EU-landen worden cultuurverschillen gerapporteerd en geadresseerd in specifieke, veelal lokale of kleinschalige programma's of trajecten. Doordat veel programma's lokaal of kleinschalig zijn, wordt het verankeren van deze gespecialiseerde kennis en kunde in regulier beleid van zorginstellingen bemoeilijkt (Significant/Verwey-Jonker Instituut 2020a). Het is onduidelijk hoe groot het bereik van deze programma's is, maar gegeven het kleinschalige karakter is aannemelijk dat dit tamelijk beperkt is.

In Zweden en Nederland worden zogenoemde sleutelpersonen ingezet; personen met een migratieachtergrond die een brug kunnen vormen tussen statushouders en de gezondheidszorg(aanbieders). In Zweden betreft het opgeleide gezondheidsprofessionals, terwijl in Nederland doorgaans wordt gewerkt met getrainde vrijwilligers die in het herkomstland ervaring hebben opgedaan in zorg of welzijn. Op basis van onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut in acht gemeenten in de Achterhoek wordt geconcludeerd dat de inzet van sleutelpersonen bijdraagt aan het bereiken van mensen die de Nederlandse taal niet goed machtig zijn, of om allerlei redenen op afstand, afwachtend of argwanend staan ten opzichte van instanties (De Gruijter et al. 2020b).

Weinig aandacht voor preventie van gezondheidsproblemen

Over de inzet van preventie bij het voorkomen of verminderen van psychische problematiek is weinig bekend. Het bestaande preventieaanbod bereikt de doelgroep vluchtelingen nog nauwelijks en gemeenten zetten nog weinig in op de beschikbare preventieve interventies voor statushouders (zie www.pharos.nl/kennisbank/overzicht-preventieve-interventies-voor-het-versterken-van-de-psychische-gezondheid-en-veerkracht-van-statushouders-wat-kunt-u-inzetten-in-de-gemeente/). In de nieuwe Wet inburgering worden gemeenten geacht tijdens de Brede intake aandacht te besteden aan de gezondheid van statushouders en hiermee rekening te houden bij het vaststellen van het aanbod/PIP.

5.3 Conclusie

Het op statushouders gerichte gezondheidsbeleid wordt vooral op lokaal niveau uitgevoerd. Ook in andere Europese landen is dit het geval. De achterliggende beleidsaanneme hierbij is dat het algemene nationale gezondheidsbeleid voor alle burgers toereikend is. De nadruk op lokale uitvoering van het gezondheidsbeleid heeft geleid tot een diversiteit in beleid en aanbod binnen gemeenten. Hoewel er verschillende initiatieven en programma's zijn ingezet, is er weinig zicht op de effectiviteit en het bereik hiervan. Een belangrijk

aandachtspunt dat veelvuldig naar voren komt, is het tekort aan gespecialiseerd, cultuursensitief zorgaanbod, bijvoorbeeld rondom PTSS of traumaverwerking. Dit wordt in alle landen geconstateerd en veelal geadresseerd in specifieke, veelal lokale of kleinschalige programma's of trajecten. Dit bemoeilijkt het verankeren van deze gespecialiseerde kennis en kunde in regulier beleid. Verder stellen we vast dat er weinig aandacht is voor de preventie van gezondheidsproblemen bij statushouders, terwijl verschillende leefstijlfactoren ongunstig zijn binnen deze groep. Gegeven de uitkomsten van de in Nederland uitgevoerde cohortstudie en studies uit andere landen is er meer aandacht nodig voor preventie gericht op vermijdbare gezondheidsproblemen. Extra investeringen in preventie zijn aangewezen voor de hier besproken risicogebieden: mondzorg, overgewicht, middelengebruik, roken (zeker bij jonge vluchtelingen) en mentale gezondheid. In de nieuwe Wet inburgering krijgen gemeenten regie op de inburgering en participatie van statushouders. Het streven is dat gemeenten tijdens de Brede intake ook aandacht besteden aan de gezondheid van de statushouders en hiermee rekening houden bij het vaststellen van het aanbod/PIP. Dit biedt ruimte voor meer maatwerk voor statushouders die door fysieke en/of psychische gezondheidsproblemen beperkt zijn in hun vermogen om te leren of te werken. Maatwerk kan eraan bijdragen dat statushouders ondanks hun gezondheidsproblemen toch zo optimaal mogelijk een inburgeringstraject kunnen volgen. Hierdoor kan voorkomen worden dat statushouders vanwege gezondheidsproblemen onder hun niveau inburgeren. In het inburgeringsbeleid is verder aandacht voor de inzet van sleutelpersonen uit de herkomstgroep. Het is de bedoeling deze (meer) te betrekken bij de diverse inburgeringsonderdelen en hun een rol te geven bij het begeleiden van statushouders.

6 Arbeidsmarktpositie

6.1 Ontwikkelingen in de arbeidsmarktpositie

Uit onderzoek naar statushouders die eerder naar Nederland zijn gekomen, weten we dat hun arbeidsparticipatie in de eerste jaren van hun verblijf op een laag niveau ligt (ACVZ 2013; Bakker et al. 2017; Engbersen et al. 2015; Maliepaard et al. 2017). Ook statushouders in andere landen laten dit patroon zien. Er wordt in dit verband wel gesproken van een *refugee gap* (Connor 2010). Statushouders maken een stoeve start op de arbeidsmarkt vanwege onder meer het niet beheersen van de taal van het bestemmingsland, problemen rondom de waardering van de in het buitenland behaalde diploma's en trauma's die te maken hebben met de aanleiding van de vlucht en de vlucht zelf. Problemen met de mentale gezondheid kunnen worden versterkt door lange en onzekere asielprocedures. In vergelijking met bijvoorbeeld arbeids- en gezinsmigranten zijn de belemmeringen voor statushouders groter, zo stelt de literatuur: aan de *refugee gap* ligt het *refugee entry effect* ten grondslag (Bakker 2016).

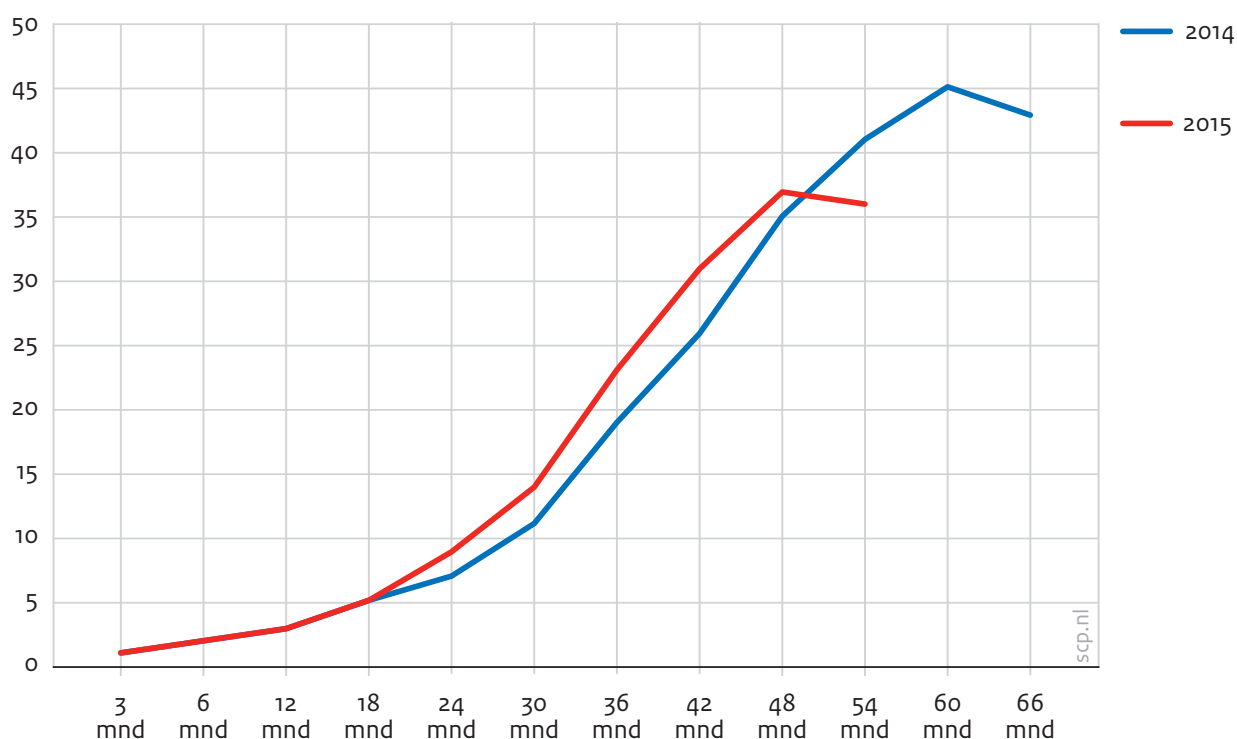
Na trage start toename arbeidsparticipatie, maar door corona stagneert stijging

Ook bij de statushouders die sinds het midden van het vorig decennium een status hebben gekregen, is sprake van een zeer lage arbeidsparticipatie in de eerste fase van hun verblijf

in Nederland. Figuur 6.1 laat de arbeidsparticipatie zien van de statushouders die in 2014 en die in 2015 een status kregen. De arbeidsparticipatie in de eerste twee jaar van het verblijf is laag, om daarna gestaag toe te nemen. Na vijf jaar ligt de arbeidsparticipatie van het cohort 2014 op 45%. We zien dat de toename in de arbeidsparticipatie vanwege corona voor beide onderscheiden cohorten recentelijk is omgebogen in een afname. Verder is het zo dat betaald werk niet altijd betekent dat dit ook de belangrijkste inkomensbron is. Dit geldt voor 26% van het cohort 2014, vijf jaar na vergunningverlening. Statushouders vinden vaak werk in kleine en laagbetaalde banen, waardoor de uitkering nog steeds de belangrijkste inkomensbron kan zijn.

Figuur 6.1

Aandeel werkenden onder personen (18-65 jaar) die in 2014 en die in 2015 een asielvergunning kregen, naar aantal maanden na ontvangen asielvergunning (in procenten)



Bron: CBS (2021)

Hogere arbeidsparticipatie van statushouders in andere landen

Hoewel een vergelijking met de arbeidsmarktpositie van statushouders in andere landen met de grootst mogelijke voorzichtigheid moet worden gedaan¹⁰, kan wel worden gesteld dat statushouders in Nederland in vergelijking met andere West-Europese landen zoals Denemarken, Zweden, Oostenrijk en Duitsland een minder gunstige arbeidsmarktpositie innemen (Elah-Madadzadeh et al. 2019; Significant/Verwey-Jonker Instituut 2020c). In vergelijking met landen als Zweden en Denemarken is het verschil in participatie al in de eerste jaren van het verblijf aanzienlijk en lijkt dit verder toe te nemen met de duur van het verblijf. Dit neemt niet weg dat het ook in de genoemde West-Europese landen even duurt voordat de arbeidsparticipatie op gang komt. Factoren die aanleiding geven tot het *refugee*

entry effect spelen ook hier een rol. Verder zijn er in deze landen ook aanzienlijke verschillen tussen mannen en vrouwen (met uitzondering van Zweden, waar de verschillen tussen mannen en vrouwen bij langer verblijvende statushouders opmerkelijk gering zijn).

Vaak werkzaam in preciaire banen

Van de werkende statushouders die na 2014 een vergunning kregen, werkt 73% in deeltijd en 84% met een tijdelijk contract (cijfers eerste helft 2020) (CBS 2021). Statushouders zijn verder vooral werkzaam in conjunctuurgevoelige sectoren zoals de horeca en de uitzendbranche. Slechts een derde van de werkende statushouders is een jaar lang iedere maand aan het werk; er is sprake van kortdurende dienstverbanden en daardoor van frequente baanwisselingen (Dieleman et al. 2021). De arbeidsparticipatie is weliswaar gestegen, maar de arbeidsmarktpositie is nog weinig stabiel.

Factoren achter participatie: tijd, beleid en verschillen in menselijk kapitaal

Er zijn in de afgelopen jaren diverse verklarende studies uitgevoerd naar de factoren die van invloed zijn op de arbeidsmarktpositie (waaronder arbeidsmarktorientatie en participatie) (Damen et al. 2021a; Dieleman et al. 2021; Miltenburg en Dagevos 2020). De bevindingen onderstrepen dat de stap naar de arbeidsmarkt tijd kost. Naarmate statushouders langer in Nederland zijn, zijn ze vaker actief op de arbeidsmarkt en hebben ze vaker werk. Dat tijd een rol speelt, blijkt ook uit de toename van de arbeidsmarktorientatie en de kans op werk nadat de inburgeringsexamens zijn behaald. Veel statushouders maken pas de stap naar de arbeidsmarkt als ze de inburgering hebben afgerond. Deze bevindingen wijzen erop dat van de door de policy brief van 2015 bepleite parallelle aanpak – tegelijkertijd de taal leren en participeren op de arbeidsmarkt – niet zoveel terecht is gekomen.

Verschillen in kenmerken van statushouders zijn eveneens van belang; jongeren hebben betere kansen dan ouderen en vrouwen blijven achter bij mannen. Verder blijkt dat een Nederlands diploma en het volgen van Nederlands onderwijs positief bijdragen aan de arbeidsmarktpositie. Ook gezondheid en het opleidingsniveau leiden tot verschillen in kansen op de arbeidsmarkt. In Nederland komen statushouders vanwege het zogeheten uitplaatsingsbeleid gespreid over het land te wonen. Het uitgevoerde onderzoek wijst uit dat de arbeidsmarktkansen van statushouders verschillen tussen regio's. Verder laat het onderzoek zien dat een korte periode in de opvang en actief zijn gedurende de opvangperiode een positieve invloed hebben op de kans op betaald werk.

6.2 Beleidsontwikkelingen arbeidsmarktpositie

Met de arbeidsmarktpositie van statushouders is het dus niet goed gesteld. Ook bij de statushouders die sinds het midden van dit decennium in Nederland zijn komen wonen, is sprake van een *refugee entry effect*: in de beginjaren is sprake van een zeer lage arbeidsparticipatie. Naarmate zij langer in Nederland wonen, neemt de arbeidsmarktparticipatie toe, maar het lijkt erop dat statushouders in Nederland in vergelijking met andere West-Europese landen een minder gunstige positie innemen. Ook is de arbeidsmarktpositie fra-

giel: vaste banen zijn een hoge uitzondering. Dit maakt de positie van statushouders kwetsbaar. We zien verder dat de coronacrisis een rem zet op de stijging van de arbeidsparticipatie.

De zorgelijke arbeidsmarktpositie is, gegeven de beleidsinspanningen van de afgelopen jaren, een tamelijk sombere constatering. De instroom van grote aantallen statushouders, de zorg over hun integratie en het streven om het beter te doen dan in het verleden, heeft in de afgelopen jaren namelijk tot de nodige ontwikkelingen in het beleid geleid, en dat geldt zeker voor het beleid om de arbeidsparticipatie van statushouders te bevorderen. Vanaf 2015 wordt er door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (szw) ingezet op de integratie en participatie van deze nieuwkomers, in nauwe samenwerking met betrokken organisaties. Dat heeft geleid tot een aantal concrete maatregelen om participatie en integratie veel actiever en eerder in de keten op te pakken. Zoals hierboven al toegelicht, is onder andere geëxperimenteerd met een kansrijke koppeling van statushouders aan een specifieke arbeidsregio. Ook heeft szw samenwerking gezocht met verschillende organisaties in de Taskforce Werk en Integratie Vluchtelingen. Deze taskforce richt zich op de uitvoering van afspraken op het terrein van szw en de uitwerking van maatregelen om eerder en effectiever het traject van integratie en participatie te starten. Het ministerie stimuleert daarnaast regionale en lokale initiatieven in bijvoorbeeld het programma Verdere Integratie Arbeidsmarkt (vIA). Naast een overzicht van verschillen in arbeidsmarktuitkomsten tussen personen met en zonder migratieachtergrond en een inventarisatie van een groot aantal beleidsopties, heeft het programma vIA een aantal pilots opgezet om beter zicht te krijgen op de effecten van een aantal beleidsopties. Momenteel wordt door de verschillende partners van vIA onder leiding van szw toegewerkt naar een werkagenda. Hoewel dit programma zich niet specifiek richt op de toeleiding van statushouders naar werk, is de doelgroep vluchtelingen uitdrukkelijk onderdeel van het programma.

Veel initiatieven op lokaal niveau

Op lokaal niveau is de laatste jaren veel in beweging gekomen om meer statushouders richting arbeid te begeleiden. Gemeenten hebben een grote mate van vrijheid in de manier waarop zij statushouders bemiddelen naar werk. Dit gebeurt in het kader van de Participatiewet, maar gemeenten zetten daarnaast ook nieuwe of voor de doelgroep aangepaste instrumenten in. Uit de jaarlijkse monitor van het Kennisplatform Integratie & Samenleving (KIS) van het gemeentelijke arbeidstoeleidingsbeleid voor statushouders blijkt dat inmiddels bijna alle gemeenten (een vorm van) aanvullend beleid hebben ontwikkeld ten behoeve van statushouders (Razenberg en De Gruijter 2020). Zo zijn er in 93% van de gemeenten werkervaringsplekken en mogelijkheden voor vrijwilligerswerk voor statushouders en in (ruim) 80% van de gemeenten worden trainingen in werknemersvaardigheden, leer-werktrajecten, taalmaatjes, extra taallessen en een uitgebreide intake aangeboden voor statushouders. In 85% van de gemeenten worden bovendien zogenoemde *dedicated* klantmanagers ingezet, die specifiek voor statushouders werken. In 35% van de gemeenten hebben deze klantmanagers een lagere caseload (Razenberg en De Gruijter

2020). Gemeenten benoemen de samenwerking met werkgevers als een van de belangrijkste werkzame elementen voor een succesvolle toeleiding naar werk. Zij ondersteunen werkgevers, onder andere door proefplaatsingen mogelijk te maken en geschikte kandidaten aan te dragen voor vacatures. De resultaten van de kis-monitoren van de afgelopen vijf jaren (2016-2020)¹¹ laten zien dat gemeenten in toenemende mate belang hechten aan extra ondersteuning en de daarmee samenhangende beschikbaarheid van (specifieke) maatregelen en activiteiten gericht op de toeleiding naar de arbeidsmarkt voor statushouders. Verder wijst dit onderzoek erop dat gemeenten stappen zetten om van een volgtijdelijke aanpak – eerst de taal leren en dan oriëntatie op werken – over te gaan op het tegelijkertijd inzetten op taal en werk. Zo startte in 2020 in 70% van de gemeenten de arbeidstoeleiding op het moment dat een statushouder zich in de gemeente vestigde; dit was in 2016 nog 37% (Razenberg en De Gruijter 2020). In diverse (grote) gemeenten wordt gestreefd naar een integrale aanpak, waarbij vormen van leren en participeren voor een brede groep statushouders worden gecombineerd (Dagevos en Odé 2016; Klaver et al. 2019; Lagunas en Rijssenbeek 2017).

Dat het nodige in beweging is gekomen, blijkt ook uit het ontstaan van een reeks van lokale aanpakken voor statushouders. Dergelijke beleidsontwikkelingen hebben zich vooral voorgedaan in de grotere gemeenten (zoals de Amsterdamse, Rotterdamse en Haagse aanpak statushouders en Plan Einstein in Utrecht). Daarnaast hebben maatschappelijke organisaties en sociale fondsen interventies ontwikkeld om de participatie van statushouders te bevorderen (b.v. Stichting nva Werktrajecten in Amersfoort, het VIP-project van VluchtelingenWerk, Nieuwkomers van de toekomst van de Goldschmeding Foundation en het programma Stichting Nieuw Thuis Rotterdam van Stichting de Verre Bergen). Een overzicht van deze en andere aanpakken en programma's is te vinden in Significant/Verwey-Jonker Instituut (2020b), Razenberg et al. (2021), Buimer et al. (2021) en Dagevos en Van der Linden (2021).

Ontwikkelingen volgens het boekje?

Een meer gerichte aanpak voor statushouders past goed bij de aanbevelingen van de policy brief van 2015. Gemeenten geven aan dat ze in de afgelopen jaren veel actiever zijn geworden en hebben gekozen voor specifiek op statushouders gericht beleid (wat een breuk betekende met het daarvoor heersende idee dat integratieproblemen met algemeen beleid opgelost dienen te worden). Ontwikkelingen volgens het boekje dus. Maar er zijn ook een aantal kanttekeningen te plaatsen.

Weinig zicht op effectiviteit en bereik

Allereerst weten we niet wat de precieze uitwerking van deze vormen van beleid is geweest. Veel van de lokale aanpakken zijn onderzocht, maar het betreft doorgaans procesevaluaties die de inrichtingskeuzes en de uitvoering in kaart brachten, maar over de daadwerkelijke uitkomsten is minder bekend. Uitspraken over de werking zijn vaak gebaseerd op inschattingen van personen in de uitvoering of de deelnemers zelf. Onderzoek naar de netto-effectiviteit van deze aanpakken ontbreekt veelal – met het onderzoek naar

de Amsterdamse aanpak en het SNTR-programma als uitzondering. Daardoor blijft onduidelijk of statushouders die wel en die geen deel uitmaakten van de aanpakken verschillen in hun arbeidsmarktpositie. Het uitgevoerde onderzoek heeft veel informatie opgeleverd over de knelpunten in de uitvoering en over de plausibiliteit van de werking van bepaalde onderdelen (lagere caseload, aparte op statushouders gerichte teams, intensieve matching tussen werkzoekende en werkgever) en resulteerde vaak in een positief oordeel van deelnemers en beleidsuitvoerders over de werking van dergelijke interventies, maar of de aanpakken daadwerkelijk effectief waren kunnen we eigenlijk niet zeggen.

Verder hebben we weinig zicht op het bereik van het (algemene en specifieke) beleid. Noemen dat je iets doet – zoals in de KIS-monitoren wordt vastgelegd – maakt nog niet duidelijk voor wie je dat allemaal doet. Gemeenten lijken hun aanbod vooral in te zetten voor een betrekkelijk kleine groep ‘arbeidsfite’ statushouders. Laaggeletterden, personen met ernstige gezondheidsproblemen en vrouwen met zorgtaken die zich niet eerder hebben georiënteerd op werk worden veel minder (intensief) ondersteund bij het vinden van hun weg naar de arbeidsmarkt. Uit de KIS-monitor blijkt verder dat voor circa een derde van de statushouders nog geen activiteiten worden ingezet gericht op arbeidsmarktparticipatie. Volgens de gemeenten is deze groep nog niet in staat om te werken en om die reden zetten de gemeenten eerst activiteiten ter bevordering van de maatschappelijke participatie in (De Gruijter et al. 2019). De auteurs van de monitor stellen dat gemeenten als gevolg van beperkte middelen vooral investeren in de arbeidstoeleiding van statushouders die betere kansen hebben op de arbeidsmarkt. Dit is een verschijnsel dat zich overigens ook in andere landen voordoet. In landen als Duitsland en Oostenrijk richten specifieke op statushouders gerichte programma’s en initiatieven zich doorgaans op ‘kansrijke’ statushouders, die vaak maar een klein deel uitmaken van de totale groep (Significant/Verwey-Jonker Instituut 2020d). De nadruk op relatief kansrijke statushouders betekent dat laagopgeleiden, personen met gezondheidsproblemen en vrouwen met zorgtaken die zich later op de arbeidsmarkt hebben begeven, minder intensief worden ondersteund (Significant/Verwey-Jonker Instituut 2020a).

Duale trajecten zijn lastig te realiseren en lijken geen hoge vlucht te hebben genomen

Het combineren van het leren van de taal met andere activiteiten zoals een opleiding of werk was een van de kernadviezen van de policy brief van 2015. Statushouders zouden hierdoor sneller de taal leren en het zou de integratie bespoedigen (activiteiten niet na, maar naast elkaar). Het is onmiskenbaar dat de aandacht van het beleid hiervoor is toegenomen. In gemeenten bestaat het besef dat een parallelle aanpak nodig is (Klaver et al. 2019) en in de afgelopen jaren zijn er diverse initiatieven genomen om duale trajecten te starten. Tegelijkertijd blijkt het opzetten hiervan in de praktijk niet eenvoudig te zijn (Oostveen et al. 2018). Omdat inburgering de eigen verantwoordelijkheid is van de statushouder en gemeenten hier geen regie over voeren, is het moeilijk om de inburgering en werkactiviteiten in samenhang te organiseren. Hierdoor zijn verschillende potjes nodig om duale trajecten te financieren, zoals de persoonlijke duo-lening van de statushouder, het participatiebudget van gemeenten, reguliere onderwijsmiddelen van roc’s en investeringen van

bedrijven en sectoren en diverse landelijke en regionale fondsen. Over het geheel genomen lijkt er vooral sprake te zijn van gelijktijdig inzetten van verschillende trajecten en niet zozeer van het integreren van activiteiten in een duaal traject (Klaver et al. 2019). Het is lastig om een beeld te krijgen van het aantal duale trajecten of trajecten die verschillende activiteiten combineren. Uit surveyonderzoek blijkt dat maar weinig Syrische statushouders verschillende activiteiten combineren; bij ongeveer twee derde is het volgen van een Nederlandse taal cursus de dominante activiteit, combinaties van activiteiten komen bij minder dan een vijfde voor (Miltenburg en Dagevos 2019). De focus van statushouders op het leren van de Nederlandse taal is begrijpelijk vanwege de verplichting om binnen drie jaar ingeburgerd te zijn. Taallessen zijn bovendien vaak tijdsintensief en ook maken les-tijden van scholen het vaak moeilijk om de lessen met andere activiteiten te combineren. Tegelijkertijd spreken veel statushouders de wens uit om het leren van de Nederlandse taal praktijkgericht te maken. We wezen hier eerder al op. Dit zou beter passen bij hun voorkeur om in een niet-schoolse omgeving de taal te leren en de overstap naar de arbeidsmarkt te bespoedigen (Dagevos en Van der Linden 2021; Van Liempt en Staring 2020; Sterckx en Fessehazion 2018). Hoewel er goede redenen zijn om verschillende participatievormen (zoals werk, taal en school) parallel plaats te laten vinden, lijkt dit dus geen hoge vlucht te hebben genomen. Door de nieuwe inburgeringswet zou dit moeten veranderen; het combineren van het leren van de taal met het volgen van onderwijs of arbeidsparticipatie is, zoals toegelicht, een belangrijk onderdeel van de nieuwe wet.

Veel beleid gericht op aanbodversterking, minder op de vraagzijde

Uit een evaluatie van het programma Een nieuw bestaan, een nieuwe baan blijkt dat de meeste van de projecten zijn gericht op het versterken van de aanbodkenmerken van statushouders zelf (Buimer et al. 2021). Het gaat dan onder meer over het verbeteren van de Nederlandse taal, het vergroten van sociale netwerken en investeren in werknemersvaardigheden. Minder aandacht gaat uit naar werkgevers en naar het realiseren van een match tussen statushouder en werkgever. Het versterken van competenties en vaardigheden, zo stellen de onderzoekers, draagt weliswaar bij aan een grotere gerichtheid op de arbeidsmarkt, maar dat is nog wat anders dan het feitelijk vinden en behouden van werk. Dit vergt andere inspanningen. Onlangs is een synthesestudie verschenen van acht onderzoeken die tussen 2016 en 2020 zijn uitgevoerd naar projecten van het ZonMwprogramma Vakkundig aan het Werk (Razenberg et al. 2021). Deze projecten waren erop gericht om statushouders te ondersteunen bij het verkrijgen en behouden van regulier betaald werk. Ook de meeste van deze projecten zijn overwegend aanbodgeoriënteerd, al zijn er ook projecten die dit combineren met een gerichte toeleiding naar werk en het leggen van contacten met werkgevers.

Alles bijeengenomen is het lastig om een volledig overzicht te krijgen van welk perspectief (aanbod- of vraaggericht) in gemeentelijk beleid en in specifieke op statushouders gerichte projecten wordt gehanteerd. Het lijkt echter geen gewaagde stelling te zijn dat het aanbodgerichte perspectief domineert en dat het betrekken van werkgevers minder vaak voorkomt. Dit brengt het risico met zich mee dat het beleid minder effectief is. Sol en Kok

(2014, geciteerd in Buimer et al. 2021) tonen in hun onderzoek aan dat de kansen op het vinden van werk voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt vooral worden vergroot door een mix van maatregelen (gericht op aanbod, match en vraag).

Gevoel van urgentie naar de achtergrond en corona hindert uitvoering en continuering projecten

In het rapport *Vluchtelingen en werk: een nieuwe tussenbalans* signaleert de Sociaal-Economische Raad dat de regionale verschillen in arbeidstoeleiding van statushouders nog altijd groot zijn, dat de initiatieven vaak kleinschalig zijn en dat de continuïteit van de initiatieven onzeker is vanwege tijdelijke of onvoldoende financiering (SER 2018). De SER pleit voor een effectievere ondersteuning van statushouders bij het zoeken naar werk. Met betrekking tot de zorgen over de continuïteit van de initiatieven lijkt de SER, drie jaar na het uitkomen van het aangehaalde advies, gelijk te krijgen. Verschillende lokale aanpakken zijn inmiddels beëindigd. In vergelijking met een aantal jaren geleden lijkt het gevoel van urgentie voor de integratie van statushouders meer naar de achtergrond te zijn verdwenen. De coronacrisis speelt hierin ook een rol. Vanwege corona is de uitvoering van dergelijke programma's lastiger, lopen ze vertraging op of worden uitgesteld (bv. Buimer et al. 2021).

6.3 Conclusie

Op het terrein van de arbeidsmarktparticipatie is in de afgelopen jaren veel beleid in gang gezet. Dit is een volstrekt andere situatie dan bij het beleid om de onderwijspositie en gezondheid van statushouders te verbeteren (waar, zoals we eerder constateerden, betrekkelijk weinig beleid is gevoerd). Gemeenten hebben hun beleid aangepast door meer specifieke, op statushouders gerichte, maatregelen te nemen. Op lokaal niveau zijn er verschillende projecten en programma's uitgevoerd die op verschillende manieren beoogden om de participatie van statushouders te bevorderen. Dit alles sluit aan op aanbevelingen van de policy brief van 2015 en komt voort uit het streven om het beter te doen dan in het verleden. Maar heeft het zo gewerkt? Eigenlijk weten we dat niet. Uit de cijfers blijkt dat de arbeidsparticipatie maar heel langzaam op gang is gekomen en ook uit de vergelijking met Europese landen ontstaat geen gunstig beeld. Het *refugee entry effect*, dat met specifiek beleid verminderd moest worden, blijkt ook in de achterliggende periode groot te zijn geweest. Verder ontbreekt effectiviteitsonderzoek dat inzicht geeft in de vraag of de genomen beleidsinitiatieven daadwerkelijk een meerwaarde hebben gehad. Aannemelijk is dat het bereik van initiatieven en programma's selectief is geweest, en dat het overwegend kansrijke statushouders waren die hieraan hebben deelgenomen. Ook lijkt het erop dat het beleid zich overwegend op statushouders heeft gericht en er minder aandacht is geweest voor de vraagzijde van de arbeidsmarkt, terwijl de toegankelijkheid van werk en de bereidheid van werkgevers om statushouders werk te bieden en hen te begeleiden eveneens van belang zijn om de participatie van deze groep te bevorderen.

Noten

- 1 In deze policy brief ligt het accent op de structurele kant van integratie. Meer sociaal-culturele onderwerpen, zoals de samenstelling van sociale netwerken en waardenoriëntaties, blijven buiten beschouwing. De belangrijkste reden om ons te richten op de meer structurele kant van integratie is dat de beleidsaandacht zich hier het sterkst op richt.
- 2 Waarbij we opmerken dat de inzet van algoritmen naar aanleiding van de Kinderopvangtoeslagaffaire in een ander daglicht is komen te staan. In een motie van Klaver en anderen (TK 2021) is onlangs opgeroepen om nationaliteit, etniciteit en geboorteplaats niet op te nemen in 'risicosystemen' en een algoritmeregister op te zetten dat inzicht geeft in de door de overheid gebruikte algoritmen.
- 3 De kans dat migranten uit asiellanden landelijk wonen is echter nog steeds aanzienlijk groter dan bij de grote gevestigde migrantengroepen van wie de personen of hun ouders hun wortels hebben in Turkije, Marokko, Suriname en Caribisch Nederland (Van der Star et al. 2021).
- 4 Zie <https://vng.nl/publicaties/integrale-uitvoeringsagenda-van-asiel-tot-en-met-integratie>.
- 5 Inburgeraars kunnen ontheffing krijgen wegens aantoonbare geleverde inspanningen indien hun inburgeringstermijn meer dan 2,5 jaar geleden is gestart, ze minimaal 600 uur cursus hebben gedaan, hun school op de lijst van Blik op Werk staat en men minimaal vier keer heeft geprobeerd om alle examens te halen. Voor degenen die een alfabetiseringscursus hebben gedaan, gelden enigszins afwijkende voorwaarden.
- 6 We spreken van een *gedeeltelijke* decentraliseringsoperatie omdat de Dienst Uitvoering Onderwijs (duo) een aantal landelijke taken behoudt.
- 7 Zie bijvoorbeeld www.divosa.nl/nieuws/begeleid-de-ondertussen-groep-geest-van-nieuwe-wet-inburgering.
- 8 Gegevens uit registraties zijn de belangrijkste bron voor inzicht in de onderwijsparticipatie van statushouders in het Nederlandse onderwijs (<https://public.tableau.com/app/profile/centraal.bureau.voor.de.statistiek/viz/Dashboardcohortstudieasiel/Welkom>).
- 9 Het gaat om leerlingen met een laag IQ (in de range 55-80) en een achterstand van drie jaar op minstens twee van de volgende domeinen: inzichtelijk rekenen, begrijpend lezen, technisch lezen of spelling. Daarbij moet een van die domeinen inzichtelijk rekenen of begrijpend lezen zijn.
- 10 De gegevens verschillen namelijk op diverse gronden. Te noemen zijn: de definiëring van wie tot de categorie statushouder wordt gerekend (in sommige statistieken worden naast statushouders ook asielzoekers opgenomen), de meting van de verblijfsduur (na statusverlening of na binnenkomst), de keuze van leeftijdscategorieën (bv. 20-54 jaar of 15-75 jaar) en de vaststelling van opleidingsniveau (bv. uitsluitend in bestemmingsland erkende diploma's, hoogst behaald of hoogst gevolgd, opleidingsniveau omvat opleiding in herkomstland of opleiding in bestemmingsland of een combinatie daarvan).
- 11 Zie Razenberg en De Gruijter (2016, 2020); Razenberg et al. (2017, 2018).

Policy Brief in English

A question of implementation

Analysis of the policy on permit holders and what is needed to improve it

1 Introduction

In 2015, a group of researchers from the Netherlands Scientific Council for Government Policy (wRR), the Netherlands Institute for Social Research (scP), the Research and Documentation Centre (wODC), Erasmus University Rotterdam (EUR) and Regioplan Policy Research drafted a policy brief entitled 'No time to lose' (*Geen tijd verliezen*) (Engbersen et al. 2015). It was published at a time when the Netherlands was receiving large numbers of asylum seekers from countries including Syria and Eritrea, and faced considerable problems in providing them with temporary shelter and, following the completion of the asylum procedure, housing them and helping them integrate into Dutch society. Based on an analysis of the integration of earlier refugee groups and the policy pursued at the time, the 2015 policy brief advocated early investment to help refugees learn Dutch and participate in Dutch society, preferably whilst they were still in reception centres. The policy brief also argued that shortening the period spent in reception and speeding up the housing process should be part of the policy. It also proposed giving back control of civic integration policy to local authorities and making more frequent use of a parallel approach combining learning (language and/or education) and working. 'No time to lose' was the motto. The integration process for refugees who had come to the Netherlands in the 1990s was not without its problems, which manifested themselves particularly in the sluggish start to their participation in the labour market. A more intensive policy and an earlier start focusing on participation should, it was argued, promote the integration of the new group of permit holders who settled in the Netherlands in around 2015 and thereafter.

In this policy brief we look back at the policy developments that have occurred since then, with the main purpose being to make recommendations for the policy in the coming years. To this end, we analyse the policy pursued in recent years. We relate this to empirical research on developments in the position and life situation of permit holders. This enables us to answer the question of whether the policy is addressing key problem areas on these fronts. Empirical research also provides an insight into the mechanisms which influence the position and life situation of permit holders. We investigate to what extent these play a role in the design of policy. In compiling this policy brief, we also analysed policy documents and consulted studies on policy implementation and effectiveness. We also drew on reports we commissioned from Significant Public and the Verwey-Jonker Institute on policy developments in the Netherlands and the position of permit holders and policy developments in Germany, Denmark, Sweden and Austria.

In this policy brief we focus particularly on the reception and housing policy and the civic integration policy, the two most important policies specifically aimed at permit holders. We

also devote attention to policy aimed at improving the health, labour market position and educational position of permit holders.

2 Reception and housing policy

The reception policy is concerned with the period that asylum seekers spend in reception facilities whilst awaiting a decision on their asylum application. Once they have been granted a permit, they often still spend a considerable time living in an asylum seekers reception centre until they can move to a home in a Dutch municipality. Local authorities have a responsibility to house permit holders in proportion to the number of residents; in practice this means they are spread across the country.

Short and active reception period promotes the integration process

There is an extensive body of research literature on the relationship between the time spent in reception and the subsequent integration process. The picture that emerges from that literature is unequivocal: the longer a permit holder spends in the reception system, the more negative an impact it has on aspects such as their mental health, command of Dutch and labour market position. Frequent moves between reception centres are also found to have an adverse impact on mental health.

Research also suggests a positive correlation between undertaking activities whilst in reception (volunteering, following language lessons) and improved command of Dutch and a better labour market participation. In other words, the integration process of permit holders benefits from a short, active reception period. This implies that reception policy is a first step in integration policy.

Reception policy is integration policy: more attention for an active reception period

Several initiatives have been taken in recent years to enable asylum seekers and permit holders to fill their time usefully whilst in the reception system. They include the 'Preparing for civic integration' programme (*Voorinburgering*) and the 'Getting Started' activation project (*Aan de slag*), both of which aim among other things to increase the opportunities to learn Dutch and volunteer whilst in reception. In addition, many reception centres have a dedicated desk where staff from the Central Agency for the Reception of Asylum Seekers (COA) and local volunteer agencies offer volunteering and other activities. These policy developments are thus in line with research findings which point to the importance of undertaking activities whilst in reception for the later integration of permit holders in Dutch society. Evaluation research on the above projects has however also shown that the opportunities to follow language lessons and volunteer vary between reception centres, that not everyone is reached by these projects and that there is room for improvement in the language level of participants. By their nature, projects are also temporary. Given the importance of a good start for permit holders, it is key to continue focusing systematically in the coming years on promoting an active reception period.

Create a wider range of activities in reception for permit holders and asylum seekers with a high chance of success

The opportunities to learn the language whilst in reception are not the same for everyone. For example, the 'Preparing for civic integration' programme is only open to permit holders who are still living in a reception centre. Asylum seekers with a high chance of having their asylum request granted are eligible for 24 hours of language lessons in Dutch as a second language (NT2), delivered by an accredited teacher. Other asylum seekers can receive language lessons from a volunteer. It is arguable that these demarcations adopt too narrow a definition, leading to missed opportunities in preparing people in reception centres better for their new lives in the Netherlands. Asylum seekers with a good chance of a successful application, in particular, could follow language courses earlier and more intensively, for example by allowing them to enter the preparatory civic integration programme, which is currently reserved for processed permit holders living in reception centres. The importance of having a broad group who are eligible for language courses and other participation activities is becoming ever more pressing as the waiting times in the centres have risen sharply in recent years (see below). The idea of treating reception policy as a first step in the integration policy is in keeping with having a broad target group who are eligible for language lessons and participation activities during their period in reception.

Paid work during the reception period uncommon

Performing paid work is another way of facilitating an active reception period. Currently, however, it is not easy for people to perform paid work whilst living in a reception centre, partly because of the requirement for a work permit. Moreover, asylum seekers are only permitted to work after their application has been in the processing system for six months. They are allowed to do paid work for a maximum of 24 weeks per year. Research among Syrian permit holders shows that only 5% of them performed paid work during their period in reception. With a view to facilitating an active reception period and also maintaining occupational skills, it would be sensible to remove obstacles to performing paid work during the reception period. Those obstacles consist mainly in the administrative procedures mentioned above (work permit) and the way the group who are permitted to work is defined (only after six months, limited period within a year). To increase the labour participation rate during the reception period, it is important that asylum seekers and permit holders in reception centres are actively brought into contact with potential employers. Agreements could be made with employers on making jobs and work experience placements available, for example in sectors and occupations where there are staff shortages.

Short reception period? Length of time spent in reception has only increased in recent years

A number of (tentative) steps have thus been made in the policy aimed at increasing the opportunities for participation during the reception period. On the other hand, there has as yet been no shortening of the period spent in reception; in fact, the reverse has tended to

be the case in recent years. Strikingly enough, the length of time spent in reception during the peak in asylum requests around 2015 was relatively short, but increased substantially in the years thereafter. Those who obtained a permit in 2014 waited an average of 110 days; permit holders who received their permit in 2019 had to wait an average of 208 days (between first entering a reception centre and receiving a permit). Staff cuts at the Immigration and Naturalisation Service (IND) are one of the reasons that an increasing number of asylum requests in recent years have not been processed within the statutory period of six months. This is driving up the waiting times for receiving a permit. Even after a permit is granted, permit holders often spend a considerable time in reception centres until they are actually able to move to a home in a municipality. The squeeze on the housing market in many municipalities plays a role here.

Shortening the period spent in reception is a major policy challenge. A first step towards achieving this would be to resolve the problems at the IND. The squeeze on municipal housing markets also means there are no simple solutions to speeding up the process of finding accommodation for permit holders. In the period 2015/2016, several temporary measures were taken to allow local authorities to be creative in housing permit holders (e.g. in schools or office buildings). It seems almost inevitable that such fairly unorthodox approaches will be needed once again to enable more permit holders to be moved out of reception and ease the pressure on local housing markets as far as possible. Recently several government ministries, the COA and the local and provincial authorities proposed invoking 'interim measures', with the aim of housing several permit holders in a single dwelling whilst they are waiting for a regular home. This means they would then no longer be in asylum seekers reception centres, but would also not be making use of the regular municipal housing stock. In addition to these interim measures, the same parties point out the importance of performance agreements with housing associations, intensifying the housing policy for groups requiring extra help and increasing the financial resources to speed up the housing of permit holders and opening the way for flexible housing. To what extent these measures will bear fruit remains to be seen, but all in all the prospects of a shorter period spent in reception are not good. That is a worrying situation, because a long – and getting longer – period spent in reception means that permit holders get off to a bad start.

[More clarity needed about the scope for and results of targeted placement policy](#)

Due to the remit of local authorities, permit holders end up spread across the country. Research in several European countries suggests that a more targeted placement policy can help improve the labour market chances of permit holders; partly in the light of this, the Netherlands is using a 'Screening and matching' programme in an attempt to achieve a better match between the background, training and interests of permit holders and the labour market region where they are housed. The underlying idea is that this will make it easier for them to find work than if they are spread arbitrarily across the country.

In practice, however, implementing this ‘better match’ approach proves to be fairly complex. It is for example not always straightforward to evaluate qualifications obtained abroad and how particular work experience in the country of origin relates to occupations on the Dutch labour market. Moreover, the remit of local authorities to spread permit holders throughout the country is sometimes an obstacle to targeted placement. As a consequence, the envisaged match between the characteristics of the permit holder and the region is not always achieved.

To determine whether a targeted placement policy warrants broader implementation, more information is needed about the scope for and results of this policy in the Netherlands. First and foremost, more understanding is needed of the impact of the placement policy on permit holders’ position on the Dutch labour market; does the expected positive impact manifest itself in practice? Efforts are under way in the Netherlands and elsewhere to determine whether a match between a person’s characteristics and those of a region can be achieved through smarter, quantitative methods. The findings of this research could be important in removing obstacles to implementation. More clarity is also needed on whether a targeted placement policy leads to concentrations of high and low-opportunity permit holders. This could potentially have consequences for the public support for providing housing for permit holders in certain regions where lower-opportunity permit holders are housed. A period of reflection is therefore required before further choices can be made about a targeted placement policy, in which issues regarding implementation problems, the potential impact on public support for this policy and understanding its effectiveness are weighed against each other.

Closer links between reception, housing and civic integration policy

Based on agreements set out in the Coalition Agreement, a start was made last year on creating a more flexible asylum process (*Flexibilisering Asielketen*). This is intended to lead to a number of key changes in the asylum and reception policy, including increasing the participation opportunities during the reception period. The intention is to draw a distinction between asylum seekers with a high and low chance of having their application approved. Asylum seekers with a good chance of being approved would be moved to smaller reception centres close to the municipality which will later house them. They could immediately begin language lessons there and contact could be made with the future ‘host’ local authority whilst they are still in the reception centre (through the ‘broad intake’ programme used by local authorities under the new civic integration policy). The intention is also that, when placing high-opportunity asylum seekers, account should be taken of their employment qualifications and the local jobs supply. The reception, housing and civic integration policy will thus be brought more into line with each other. A comprehensive implementation agenda was recently formulated in this regard by the Association of Netherlands Municipalities (vng). It marks a first step towards an overarching approach to reception, housing and integration. The aim is to pursue a cohesive policy in collaboration with other partners which helps foster public support for both the reception of asylum seekers and the housing, integration and acceptance of permit holders. This is, in other words, a

policy pursued from the perspective of both the permit holder and the host community. Creating support within municipalities is important here, according to the vng, because it encourages implementing agencies to make a substantial contribution to the integration process of this group.

The design of this new policy is promising. It forms a basis for a structural policy of making better use of the period spent in reception by using small-scale reception facilities, offering language lessons to high-opportunity asylum seekers and establishing early contact between asylum seekers and the municipality where they will eventually be housed. This gives tangible form to the idea of not losing any time and pursuing a genuinely integrated policy. Through the vng, municipalities have endorsed the importance of this approach. There are however also some caveats. Implementation of the new policy is still in an early phase and it will be some time before it is fully operational. In that sense, a lot of time has already been lost. Structural activities to promote an active reception period will therefore continue to be important in the coming years. There are also a number of lessons to be learned. Evaluation research on projects carried out in recent years shows that local authorities often fail in their efforts to carry out the intake process whilst asylum seekers are still in a reception centre. We have also already highlighted the problems of implementing a targeted placement policy ('better match') and a policy of promoting an active reception period.

3 Civic integration policy

The present Civic Integration Act expires on 1 January 2022, and will be missed by almost no one. The present Act places a heavy responsibility on permit holders to choose a suitable language course in a market of providers that is often opaque and delivers too little quality. Several critical evaluations in recent years have highlighted the shortcomings of this legislation. Some of these evaluations have expressed the fear that large numbers of people on civic integration programmes would not pass their civic integration exams in time and would therefore receive a fine. In the event, this has not happened: the vast majority have completed the civic integration programme on time, though at a relatively low language level (A2), and a sizeable group have been exempted and fulfilled the civic integration requirement in that way. Older people, lower-educated people and people in poorer health are relatively often exempted from the civic integration duty, mainly based on an assessment that they would not be able to pass the examination. Research has shown that completing the civic integration process successfully is associated with an improved command of Dutch and has a positive effect on the person's labour market position. By contrast, exemptions have a strongly negative impact on the improvement of the command of Dutch.

New legislation: high expectations thanks to well-substantiated choices...

The new Civic Integration Act which comes into force on 1 January 2022 was designed to remove the problems in the current legislation and to add elements intended to foster the integration process of permit holders. As a result, the new Act creates a much better impression than the present legislation. Control is being returned to local authorities, with less emphasis on permit holders having to take responsibility themselves. Local authorities will conduct a broad intake session with all asylum seekers with a duty to complete the civic integration programme, and will draw up a personal Participation and Integration Plan (PIP). Ideally, under the new Act the civic integration process will begin in the asylum seekers reception centre, creating a continuous line from reception centre to local authority (cf. the new asylum policy). The selection of language providers by the local authority is intended to ensure that the quality of the language courses on offer improves and to consign the excesses of the market to the past. The frequently advocated dual trajectories have been given a place in the new Act, underlining the greater emphasis placed on participation in the new Act. It also aligns with the preference of many permit holders and makes it easier to achieve a more parallel approach. This dual approach has been common practice for much longer in countries such as Austria, Sweden and Denmark. The aim of maximising the group who integrate at language level B1 is in line with the desire of many permit holders to gain a better command of Dutch and increases their chances of participating in education and the labour market. Research has time and again underlined the wide differences between permit holders: a differentiated group demands differentiated policy. The choice for three learning pathways (the B1 route, the Education route and the Z route) is a response to this. The creation of the Education route is an important step, which is intended to improve the link to the Dutch education system through language bridging programmes. If all goes to plan, this will increase the number of permit holders entering education. It is hoped that it will also lead to a better match between the educational intake level and the capacities of permit holders, and be less a product of language disadvantage than is currently often the case. One positive element is that exemptions due to demonstrable effort are no longer permitted, so that permit holders who find it less easy to learn the language will still be a focus of the policy; the Z route is targeted at them.

... but the Act has yet to prove itself in practice

The new Civic Integration Act is thus closely aligned to the research findings and practical experiences of different parties, and addresses a range of problem areas in the previous Act. The Act provides a good basis for the coming years, and expectations in government are high. Whether those expectations will be met will depend largely on the Act's implementation. And that implementation is difficult, as evidenced among other things by an evaluation study of a large-scale integration programme in Rotterdam. That programme resembles the new civic integration policy in several respects (organisation and supervision of the language courses offered, intensive counselling, integrated approach). Yet the results of permit holders on this programme are no better than those of their counterparts who are covered by the regular municipal policy. Even with a watertight design, the imple-

mentation sometimes falls short, as implementers run into complex problems, intensive policy suppresses initiative and effectiveness depends on the quality delivered by specific organisations, such as language schools. Experience has been gained in recent years in several programmes and initiatives which incorporate elements of the new Act, such as carrying out the intake procedure in the asylum seekers centre and organising dual trajectories. In practice, these activities are often difficult to achieve; what looks promising on paper does not always turn out well in practice because of problems in implementation. Added to that are the high levels of ambition formulated in the new Act, including as regards civic integration at B1 language level. Practice in recent years has shown that this is a difficult goal to achieve, with few permit holders integrating at that level. A high level of ambition places high demands on the implementation.

Earlier experiences with decentralisation operations also offer a caveat to excessively high expectations. The new Civic Integration Act is a partial decentralisation operation, which assigns new tasks to local authorities. Earlier decentralisation operations (Social Support Act, Participation Act and Youth Act) have not produced the results that were envisaged on their introduction. On top of that, to a large extent the knowledge of and experiences with the integration of newcomers in local authorities will largely have to be built up again from scratch.

[Alert to the implementation and outcomes of the policy](#)

After a long incubation period, the new Civic Integration Act will be launched on 1 January 2022. It is high time, because there has long been a consensus about the need to replace the current Act. As stated, the choices made in formulating the new Act mark a clear improvement in many areas. The concerns about the operation of the Act relate mainly to the achievability of the ambitions and the complexities of implementation. In this regard, it is very important that local authorities monitor the design and implementation of the new Civic Integration Act and, where necessary, use the insights to make adjustments to the policy. Interim evaluation of progress is also an explicit component of the new Act, based on a 'learning and adaptive' approach. There are also lessons to be drawn from the experiences gained by local authorities in the design and implementation of the new Act. This will require research on the differences in implementation practices (process evaluation) and differences in outcomes (impact research). The selected outcome indicators are not only concerned with the permit holder (e.g. language achievements, labour market position), but also the community (e.g. mutual contacts, opinions on the presence of refugees in the neighbourhood). It is important that the process evaluation and impact research are carried out in tandem. A great deal of research has been carried out in relation to the civic and social integration of permit holders in recent years, but in the vast majority of cases these were process evaluations which described problem areas and learning points in implementation practice. They did not draw a link with the outcome indicators, and therefore generated fewer insights into the effectiveness of policy. The effectiveness of the new Civic Integration Act will largely depend on the timely identification of problems and the options for resolving them.

Reception, housing and civic integration policy: coordination between collaborating parties

The new civic integration and reception policy involves different layers of government and other stakeholders more than previously. National government is responsible for the configuration of the policy and sets the financial parameters, while implementation takes place at local level, with local authorities working alongside organisations such as the Central Agency for the Reception of Asylum Seekers (COA) and the Education Executive Agency (DUO). This all requires coordination and administrative deftness. To make this possible, periodic consultations are held where the stakeholders make agreements on the design and implementation of the reception and civic integration policy. For example, the National Coordination Meeting (Landelijke Regietafel) takes decisions on local authorities' remit and on the distribution of permit holders across Dutch municipalities. Government departments, local authorities (via the Association of Netherlands Municipalities, VNG), provincial authorities (via the Association of Provincial Authorities, (IPO)) and the COA all take part in these meetings. Consultation on the labour market position of persons with a migration background, including permit holders, takes place in the context of the Labour Market Integration Programme (VIA), in which various bodies are represented including government departments, employers and employees, the Association of Directors of Social Services (Divosa) and the Dutch Council for Refugees (VluchtelingenWerk). There are three working groups which are drawing up a working agenda for the coming years. As part of this exercise, a Work and Integration Taskforce has been set up, with the Minister of Social Affairs and Employment as a member. As outlined above, the VNG has recently formulated an implementation agenda calling for an integrated approach to the reception, housing and integration policy, which stresses the importance of collaboration between the various stakeholders. In preparation for the new Civic Integration Act, the Ministry of Social Affairs and Employment has set up a pilot programme on introducing changes into the civic integration process (Veranderopgave Inburgering (VOI)). Divosa, VNG, the Ministry and participating local authorities are all taking part in this programme. The pilots are intended to generate knowledge about the best way to configure the new civic integration system.

4 Health policy

Considerable problems with (mental) health, but little policy

Permit holders face serious health problems, in particular with their mental health. These are caused by the experiences of refugees before and during their flight, but also after their arrival (for example including a long and uncertain period waiting for their asylum request to be processed). Research in other European countries similarly highlights a substantial risk of psychological complaints or disorders. Obesity, smoking and substance use are also more common among permit holders. A relatively high proportion of permit holders also have poorer oral health compared with the general population; limited oral care in the countries of origin combined with poor hygiene during their flight lead to oral neglect and an above-average incidence of pain and other complaints among permit holders.

Health policy aimed at permit holders is largely local, as it is in other European countries, too. The underlying policy assumption here is that the general national health policy is adequate for all citizens. The emphasis on local implementation of health policy has led to variation in policy and care provision between municipalities. Despite numerous initiatives and programmes, there is little clarity regarding their effectiveness and reach. One key problem is a shortage of specialist, culturally sensitive care provision, for example in relation to post-traumatic stress disorders (PTSD) or processing trauma. To the extent that attention is devoted to these issues, it takes the form of specific, largely local or small-scale programmes or courses, making it difficult to embed this specialist knowledge and skill in mainstream policy. Permit holders make little use of mental health care services, which suggests underuse given their relatively poor mental health. Little attention is also given to preventing health problems among permit holders, while several lifestyle factors (smoking, lack of exercise) have a negative effect within this group. More attention is needed for avoiding preventable health problems; extra investments in prevention are needed for the risk areas discussed here: oral care, obesity, substance use, smoking (especially among young refugees) and mental health.

More attention for health via the new Civic Integration Act

The aim of the new Civic Integration Act is that local authorities should devote attention during the intake procedure to the health of permit holders and take this into account when determining their care need and formulating the Participation and Integration Plan (PIP). Because local authorities will be interviewing all newcomers with a duty to complete a civic integration programme, this offers more opportunities to devote attention to physical and/or mental health problems and their impact on the ability of permit holders to learn or work, and therefore on the choice of civic integration route; a good assessment of their health situation can help ensure that permit holders integrate at the right level. Good experiences have been gained in both Sweden and the Netherlands with the deployment of key individuals from the origin group during the integration process and as mediators in contacts with health institutions. These individuals could be deployed more widely.

Health policy for permit holders mainly local policy

Although the wider scope offered by the new Civic Integration Act to devote attention to the health permit holders is a step in the right direction, it fails to address a number of issues, especially in relation to mental ill-health. This has implications for the supply of specialist care and the accessibility of mental health care services, both after placement in a municipality and during the initial reception period. Discussing health problems requires the building of a relationship of trust, and this is especially important when it comes to mental health. Several professionals and other voluntary or professional support workers play a role here, for example municipal client managers, language teachers and social support workers. Several local authorities use culturally sensitive training programmes to further improve their support, and several municipalities have also had positive experiences with the use of key persons to act as a bridge between permit holders and the Dutch care

system. The wide deployment and funding of professional interpreters could also be an important means of preventing language problems impeding access to and provision of care. In practice, however, there are limited resources to pay for interpreters, which naturally impedes access to these services.

Attention for preventing health problems is also important. Prevention involves not just preventing the onset or recurrence of complaints, but also things such as promoting good health and strengthening people's own resilience. Many local authorities are already investing in a healthy lifestyle, for example by providing information on smoking and mental health complaints, encouraging exercise and offering social support. Some interventions can be funded through health insurance, while others (such as psychosocial interventions) are more dependent on local authority funding. This results in local differences and a fragmented approach. In our view it is important that the knowledge and experiences gained are shared more widely and that more attention is given to gaining clarity regarding effectiveness.

5 Education policy

The importance of holding a Dutch qualification for the integration of permit holders cannot be overstated. It greatly increases the chance of finding work which matches the permit holder's training and education level. We identified two problems relating to entering the Dutch education system. First, there is the high intake into the lower levels of secondary education (practical education and the lowest track of vocational training). This is probably due to the inadequate command of Dutch among young permit holders rather than a reflection of their cognitive abilities. The result is that young permit holders do not end up in the most appropriate form of education. This leads to longer school careers and a greater risk of premature dropout. A second issue is the low educational participation of permit holders who are not of compulsory schooling age.

Match education level as closely as possible to cognitive abilities

Given these problems, the education policy targeting permit holders is not well developed. It is fragmented and there appear to be wide regional differences. More attention could be given to improving the command of Dutch among young permit holders (who do not have a civic integration duty), so that they are able to enter secondary education at a level that is better suited to their cognitive abilities. Increasing the number of language-bridging programmes in schools could improve accessibility further. These programmes are currently offered by some senior secondary vocational colleges, universities of applied sciences and universities, but by no means cover the entire educational spectrum. They appear to work well in practice, warranting their broader use. The Ministry of Education, Culture and Science could take the lead here.

Higher educational participation via the ‘education route’

As stated earlier, the inclusion of the Education route in the new civic integration policy is a positive step. This route is aimed at enabling permit holders to obtain a Dutch educational qualification. Candidates follow a language-bridging programme, after which they can transfer to a Dutch education programme. This is an important step in promoting the educational participation of permit holders and thereby boosting the number of them who hold a Dutch qualification. Sweden has for some time operated a system with a close relationship between civic integration and education, and this contributes to the relatively high educational participation of permit holders there. As part of the civic integration process, permit holders can be referred to adult education. Sweden also has local dual trajectories in which following a course of education is combined with gaining work experience with the future employer.

6 Labour market policy

Lots of policy focusing specifically on permit holders ...

A great deal of policy has been set in motion in recent years focusing on labour market participation. This is clearly a different situation from the policy aimed at improving the educational position and health of permit holders. Local authorities have a high degree of freedom in the way they help permit holders into work. The Participation Act is one route, but local authorities are also deploying tools that are new or geared specifically to the target group. Various projects and programmes are also carried out at local level aimed at improving the participation of permit holders. A more targeted approach to improving the labour market position of permit holders aligns directly with the recommendations from the 2015 Policy Brief and marks a break with the idea which prevailed previously that the position of permit holders (and other migrant groups) can only be influenced through general policy.

... but no convincing evidence of its effectiveness

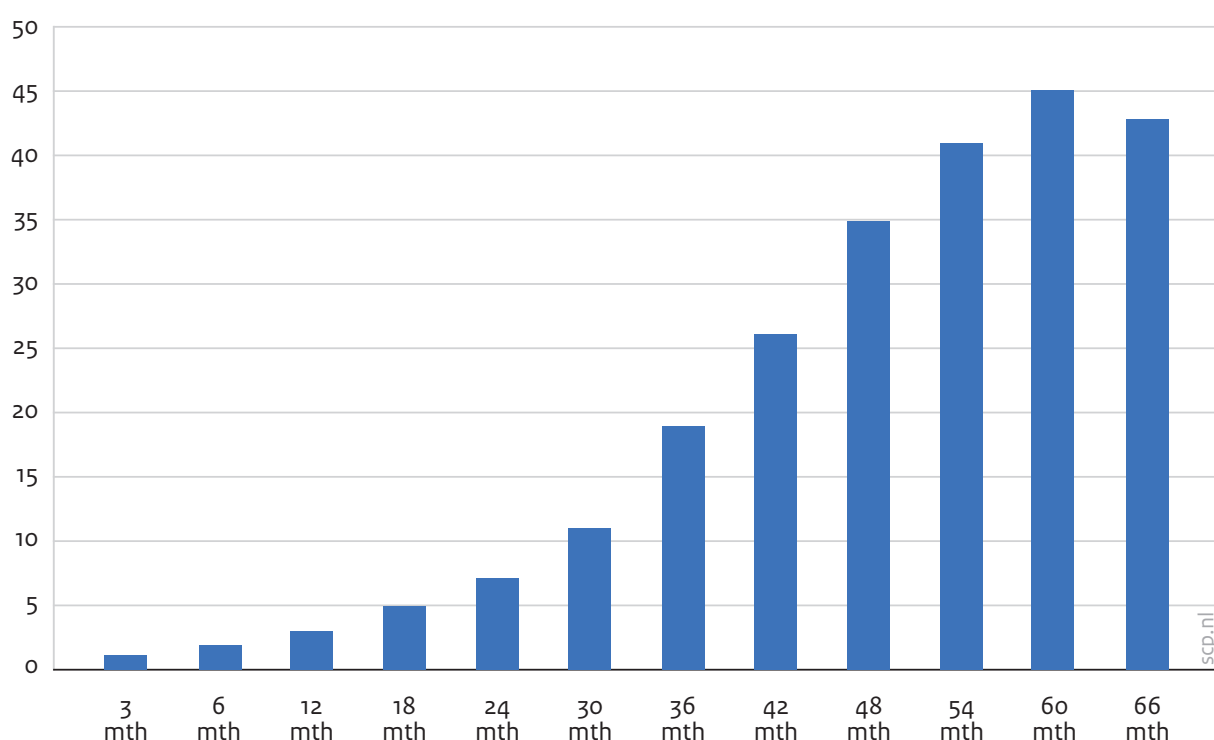
A fair amount of evaluation research has been carried out in recent years on labour market policy targeted at permit holders. That research has focused mainly on the implementation process and on identifying effective elements. This has produced a good deal of usable information on the design and implementation of the policy. However, what is broadly lacking is (quasi-)experimental impact research on differences in policy outcomes (among people who do and do not fall under a given intervention). It is therefore difficult to say whether these specific approaches have genuinely made a difference. There are also indications that these projects have mainly reached the more advantaged permit holders: men and well-educated permit holders appear to have received more support than those with low literacy, people with health problems and women.

... and the labour market participation of permit holders is fragile

Despite the large number of policy initiatives since 2015, the labour market position of permit holders remains concerning. Their labour participation rate has increased only very slowly in recent years (figure 1). In the first two years after receiving a permit, the labour participation rate is below 10% (figures relate to permit holders who received a permit in 2014). Five years after receiving a permit, 45% are in paid work. The coronavirus crisis has brought a halt to the increase in the labour participation rate of permit holders and turned it into a slight decline.

Figure 1

Share of working people among persons (18-65 years) who were granted an asylum permit in 2014, by number of months after receiving permit (in percentages)



Source: CBS (2021)

Although comparison with other European countries is difficult (different measurement years, measurement methods and definitions), we can say that the labour participation rate of permit holders in the Netherlands is low in the first years of their life in the Netherlands.

A further concern is that the increase in labour participation has occurred predominantly in small and temporary jobs: 73% of working permit holders are in part-time employment, and 84% are on temporary contracts (cohort of permit holders who have received a permit since 2014; figures for first half of 2020). This is a major reason why work is the most important source of income for only 26% of working permit holders (of the 2014 cohort, five years after receiving their permit), whereas 45% of them are in employment. Only a third of working permit holders are in employment every month over the course of a year;

they are frequently on short-term contracts, with frequent job changes. Although the labour participation rate of permit holders rises with their time spent in the Netherlands, their position on the labour market is not stable and their income from employment is often lower than the amount they receive on benefits.

Major policy efforts have been made in recent years, and in that light it is hard to avoid a degree of pessimism about the labour market participation rate of permit holders. That tells us nothing about the effectiveness or otherwise of the policy, because we do not know what the situation would have been without the policy interventions. It does however give an indication of the challenge in unlocking the labour participation of permit holders in the first years after arriving in the Netherlands. The 'refugee entry effect' has also been strong in the recent period: as a result of impediments that apply specifically for refugees (including traumas caused by their flight, the negative impact of the reception period, the initial lack of social networks), they make little headway with integration during their first years in the Netherlands.

Improving labour market position still an important policy challenge

The labour market position of permit holders is fragile, and all manner of obstacles make it difficult for them to find paid work. Policy attention for improving their labour market position is therefore key. Compared with the present Civic Integration Act, which is focused predominantly on learning Dutch, the emphasis in the new Act is much more on participation. This will hopefully help to improve the labour market position of permit holders. As already discussed, the intention is that the integration policy will make more frequent use of dual trajectories, in which permit holders combine learning the language with volunteering, working or following education. This illustrates the shift in policy from a primary focus on language teaching to attaching increased importance to participation, including on the labour market. This puts the participation policy on a more structural footing. In addition to the integration policy, policy attention for labour market participation is still important. In recent years, this attention has been channelled through the Participation Act or in separate projects and initiatives. Compared with a number of years ago, the sense of urgency regarding the labour market integration of permit holders appears to have faded somewhat, and numerous local initiatives have now ended. The coronavirus crisis has also played a role here; the pandemic has made implementing specific programmes more difficult, caused delays or led them to be postponed or halted. More than in the past, the policy needs to focus on those permit holders who are at a (greater) distance from the labour market, such as the low-educated, women and people with health problems. The policy also needs to focus more on the demand side. Policy in recent years has predominantly targeted supply-side aspects (e.g. language, social networks, employee skills), with less attention being given to employers and achieving a match between permit holders and employers. However, effective policy demands a combination of an approach focused on both the supply side and the demand side.

7 A question of implementation. New policy based on the right principles, but much will depend on its implementation

This policy brief examines what developments have taken place in policy in recent years. By relating those developments to research on policy implementation and research on the developments in the position and life situation of permit holders and the factors that influence it, the following conclusions can be drawn as regards pointers for policy.

1 Make a success of the new Civic Integration Act

The new Civic Integration Act offers a new and promising basis for policy aimed at the integration of permit holders. Many of the observed issues are addressed in the new Act (including more support and less emphasis on permit holders' own responsibility, testing the quality of language teaching, aiming for dual trajectories, the Education route with bridging programmes and the Z route in order to reach the largest possible target group). It is a broad-based piece of legislation which offers opportunities for influencing permit holders' command of the Dutch language, their health and their participation in education and on the labour market.

In terms of its design, the new Civic Integration Act is a major step in the right direction, but this does not guarantee that it will be effective. The biggest challenge for the coming years is to make this Act success. Even well thought-through legislation needs to be implemented adequately in order to be effective. Given the complexity of early integration processes for permit holders and the high level of ambition in the new Act, it is very important that the implementation and results of the integration policy are monitored intensively and that its effectiveness is evaluated. The findings of that research should then be used to make adjustments to the design and implementation of the Act.

2 Reception and housing policy: moving towards closer links, but waiting times a big problem

Several factors have characterised the reception and housing policy in recent years: a sharp increase in waiting times in reception centres; increased opportunities to carry out activities whilst in reception; a more targeted placement policy; and formulation of policy intended to strengthen the links between the reception, housing and integration policies. The results of all this have been mixed.

– Make the time spent waiting in reception as short as possible

The increasing length of time permit holders spend in reception facilities has a demonstrably negative impact on their well-being and mental health, and slows down the integration process once they move out of reception: a long time spent in reception correlates negatively with command of the Dutch language and labour market participation. Shortening the time spent in reception is very important for the successful integration of permit holders.

– More information is needed about the implementation and impact of targeted placement policy

More information is needed to enable a decision to be made about continuing the introduction of a placement policy that aims to achieve a match between the characteristics of the permit holder and those of the labour market region. Among the questions that need to be answered are how bottlenecks in implementation can be removed, what impact this policy will have on public support and how effective this form of placement policy is in improving the labour market position of permit holders.

– Increase opportunities for participation during reception

Promoting participation is an objective of the reception policy to a greater extent than in the past. Research has shown that this contributes to the integration process of permit holders. Expanding the opportunities to follow language lessons or carry out (voluntary) work during the reception period is therefore desirable.

These recommendations align partly with developments in relation to the new asylum policy, which among other things aims to increase the opportunities for asylum seekers with a good chance of acceptance to spend their time in reception usefully and to make an early start on integration. The idea of creating smaller reception facilities close to the municipality where they will ultimately be housed is that local authorities will come into contact with asylum seekers at an early stage who will be coming to live in their municipalities, and that this will enable the integration process to be started earlier. This will strengthen the links between reception policy and civic integration policy. Although implementation has begun, in many respects we are only at the start as regards this new policy. As with the integration policy, it is important to monitor the implementation closely so that any issues can be resolved quickly.

3 Health and education: increase accessibility and reduce local differences

There is relatively little health and education policy focusing specifically on permit holders. There are wide local differences, which appear to depend on more or less chance efforts by institutions or local authorities. The new civic integration policy offers local authorities the tools to devote attention to the health status and educational position of permit holders, but some topics take precedence over the integration policy. There are issues with accessibility in both sectors which demand a solution. The main issues in education are to do with ensuring that permit holders enter the education system at a level that matches their cognitive ability. In the health sector, accessibility problems appear to be concentrated in mental health care services. The Ministries of Education, Culture and Science and of Health, Welfare and Sport could take the lead here, working with other parties to examine ways of tackling these issues.

4 Continue to stimulate participation, including attention for the demand-side

The labour market position of permit holders is precarious, including those who have lived in the Netherlands for some time. The coronavirus crisis has put that position under even

more pressure. The new civic integration policy will hopefully provide a boost for the participation of permit holders, but specific attention will still be needed even after the civic integration process is complete. In particular, there is a need for policy attention targeting those who are in the most disadvantaged position. Much of the policy pursued in recent years has predominantly focused on strengthening the supply-side characteristics (i.e. of permit holders), such as learning the Dutch language and expanding their social networks. These are undoubtedly important aspects, including in the eyes of permit holders themselves, but are also indicative of a one-sided perspective. Successful policy also requires that impediments on the demand side are removed. While investing in permit holders is important, so is ensuring that institutions are sufficiently accessible. Policy focused on the diversity and inclusion of labour organisations, but also of education and care institutions, for example, is also a key part of integration policy.

Finally: are we doing the right things and are we doing them right?

Are we doing the right things and are we doing them right? That is the classic question when evaluating developments in policy. The answer to the first part of this question is predominantly positive; many of the issues highlighted by research, several of which were also raised in the 2015 Policy Brief, are addressed in the new Civic Integration Act and in the new asylum policy. That is unequivocally a good thing, though with the caveat that it has taken a long time to get to this point, whereas the diagnosis has been broadly known for a long time. Whether we will do the 'right things' going forward is the big question for the coming years. This policy brief devotes a lot of attention to research on the implementation of policy, and time and again it transpires that this implementation is not without its problems. Policy that is focused on doing the right things does not by definition lead to positive results. Implementation is complex, things turn out differently from what was hoped and approaches prove to work less well than anticipated. That will be no different in the years ahead.

As well as its implementation, the perspective of the policy also warrants attention. Currently, the perspective is predominantly that of permit holders themselves, with relatively limited attention for the host society. According to the Amsterdam professor Halleh Ghorashi, a strong focus on permit holders or, more broadly, on people with a migration background is a characteristic feature of Dutch integration policy. That policy is based on notions of disadvantage, in which migrants are seen primarily as needing help and culturally different. The implication of this thinking in terms of disadvantage is that processes of inclusion and exclusion on the part of the host society and its institutions are ignored in policy, whereas they are of great importance for the integration process. This not only impacts on the opportunities for participation and the bridging effect of social contacts but also, as research has shown, on the sense of belonging to and being accepted by the host society, on mental health and on institutional trust. Policy attention for the host society is also important in another respect. The Association of Netherlands Municipalities (VNG) has called for a cohesive policy which devotes attention not just to permit holders, but also to

building support in implementing organisations and among local residents. Integration is a two-sided process, and good policy should devote attention to both sides.

Literatuur

- acvz (2013). *Verloren tijd: advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen*. Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.
- acvz (2021). *Van asielzoeker naar zorgverlener. Arbeidsdeelname van asielmigranten in de zorgsector*. Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.
- Algemene Rekenkamer (2017). *Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Bakker, L. (2016). *Seeking sanctuary in the Netherlands. Opportunities and obstacles to refugee integration*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Bakker, L., J. Dagevos en G.B.M. Engbersen (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. In: *Journal of International Migration and Integration*, jg. 15, p. 431-448.
- Bakker, L., J. Dagevos en G. Engbersen (2017). Explaining the refugee gap: a longitudinal study on labour market participation of refugees in the Netherlands. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, jg. 43, nr. 11, p. 1775-1791.
- Bakker, L., R. Bekkers, J. Reitsma, C. Sederel, P. Smets en Y. Younes (2018). *Vrijwilligerswerk: stimulans voor tijdige participatie en integratie*. Barneveld/Amsterdam: Significant Public i.s.m. vu Amsterdam.
- Bakker, L., M. Zwanepol, G. van der Maas-Vos, I. Kalisvaart en M. Blom (2020). *Evaluatie Programma Voorbereiding op inburgering*. Utrecht: Significant Public.
- Bakker, L., J. Dagevos en M. Djundeva (2021). Taal met beleid. Factoren achter de taalverbetering van Syrische statushouders. In: W. Huijnk, J. Dagevos, M. Djundeva, D. Schans, E. Uiters, A. Ruijsbroek en M. de Mooij (red.), *Met beleid van start. Over de rol van beleid voor ontwikkelingen in de positie en leefsituatie van Syrische statushouders* (p. 50-66). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bansak, K., J. Ferwerda, J. Hainmueller, A. Dillon, D. Hangartner, D. Lawrence en J. Weinstein (2018). Improving refugee integration through data-driven algorithmic assignment. In: *Science*, nr. 359, p. 325-329.
- Barclay, A., A. Bowes, I. Ferguson, D. Sim, M. Valenti en S. Fard (2003). *Asylum seekers in Scotland*. Edinburgh: Scottish Executive Social Research.
- Berends, S., L. Buimers en J. Klaver (2020). *Procesevaluatie pilot Tynaarlo*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Blom, M., L. Bakker, M. Goedvolk, G. van der Maas en W. van Plaggenhoef (2018). *Systeemwereld versus leefwereld: Evaluatie Wet Inburgering 2013*. Barneveld: Significant Public.
- Bommel, H. van (2018). *Handreiking gezonde leefstijl statushouders: wat kunt u als gemeente doen?* Utrecht: Pharos.
- Boot, N., E. Miltenburg en J. Dagevos (2020). Inburgering. In: J. Dagevos, E. Miltenburg, M. de Mooij, D. Schans, E. Uiters en A. Wijga (red.), *Syrische statushouders op weg in Nederland. De ontwikkeling van hun positie en leefsituatie* (p. 32-41). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Born, M., A. Mack en A. Odé (2019). *Toeleiding van statushouders naar onderwijs*. Amsterdam: Regioplan.
- Brummel-Ahlaloum, J., T. Andriessen, E. Smal en R. Kawous (2018). *Welzijn en gezondheid van gezinsherenigers – Een verkenning*. Utrecht: Pharos.
- Buimer, L., S. Dinmohamed en J. Klaver (2021). *Stappen op weg naar werk. Lessen uit acht studies naar arbeidstoeleiding van statushouders*. Amsterdam: Regioplan.
- CBS (2019). *Cohortstudie Asielzoekers en statushouders. Asiel en integratie 2019*. Geraadpleegd via www.cbs.nl.
- CBS (2020). *Cohortstudie Asielzoekers en statushouders. Asiel en integratie 2020*. Geraadpleegd via www.cbs.nl.
- CBS (2021). *Cohortstudie Asielzoekers en statushouders. Asiel en integratie 2021*. Geraadpleegd via www.cbs.nl.
- COA (2021). *Werken: vrijwilligerswerk en betaald werk*. Geraadpleegd via www.coa.nl.
- Connor, P. (2010). Explaining the refugee gap: Economic outcomes of refugees versus other immigrants. In: *Journal of refugee studies*, jg. 23, nr. 3, p. 377-397.

- CPB/SCP (2020). *Kansrijk integratiebeleid op de arbeidsmarkt. Beleidsopties voor het verbeteren van de arbeidsmarkt-uitkomsten van personen met een migratieachtergrond*. Den Haag: Centraal Planbureau / Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Crul, M., E. Keskiner, J. Schneider, F. Lelie en S. Ghaemina (2016). *No lost generation: Education for refugee children. A comparison between Sweden, Germany, The Netherlands and Turkey*. Florence: EUI Forum on Migration, Citizenship and Demography.
- Dagevos, J. en M. van der Linden (2021). *'Met alles opnieuw starten'. Een onderzoek naar de werking van het programma van Stichting Nieuw Thuis Rotterdam*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Dagevos, J. en E. Miltenburg (2018). Periode in de opvang. In: J. Dagevos, W. Huijnk, M. Maliepaard en E. Miltenburg (red.), *Syriërs in Nederland. Een studie over de eerste jaren van hun leven in Nederland* (p. 71-82). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dagevos, J., W. Huijnk, M. Maliepaard en E. Miltenburg (2018). *Syriërs in Nederland. Een studie over de eerste jaren van hun leven in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dagevos, J. en A. Odé (2011). Inburgering en taal. In: E. Dourleijn en J. Dagevos (red.), *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten* (p. 58-80). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dagevos, J. en A. Odé (2016). Gemeenten volop aan de slag met statushouders. In: *Socialisme en democratie*, jg. 73, nr. 4, p. 12-19.
- Dagevos, J., E. Miltenburg, M. de Mooij, D. Schans, E. Uiters en A. Wijga (2020). *Syrische statushouders op weg in Nederland: de ontwikkeling van hun positie en leefsituatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Damen, R., M. van der Linden, A. van Dam en J. Dagevos (2019). *Een stroef begin. Vroege integratie en eerste ervaringen van statushouders met het SNTR-programma en gemeentelijk beleid*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Damen, R., W. Huijnk en M. Djundeva (2021a). Wat werkt? Over de invloed van beleid op de start van de arbeidsloopbaan van Syrische statushouders. In: W. Huijnk, J. Dagevos, M. Djundeva, D. Schans, E. Uiters, A. Ruijsbroek en M. de Mooij (red.), *Met beleid van start. Over de rol van beleid voor ontwikkelingen in de positie en leefsituatie van Syrische statushouders* (p. 93-109). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Damen, R., J. Dagevos en W. Huijnk (2021b). Refugee Reception Re-examined: a Quantitative Study on the Impact of the Reception Period for Mental Health and Host Country Language Proficiency Among Syrian Refugees in the Netherlands. In: *Journal of International Migration and Integration* (dx.doi.org/10.1007/s12134-021-00820-6).
- Dieleman, D. (2020). Onderwijs. In: J. Dagevos, E. Miltenburg, M. de Mooij, D. Schans, E. Uiters en A. Wijga (red.), *Syrische statushouders op weg in Nederland: de ontwikkeling van hun positie en leefsituatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dieleman, D., C. Huisman en S. Verschuren (2021). Arbeidsdeelname van statushouders en hun dynamiek op de arbeidsmarkt. In: W. Huijnk, J. Dagevos, M. Djundeva, D. Schans, E. Uiters, A. Ruijsbroek en M. de Mooij (red.), *Met beleid van start. Over de rol van beleid voor ontwikkelingen in de positie en leefsituatie van Syrische statushouders* (p. 67-92). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Elah-Madadzadeh, P., H. Schols, L.H.J. Buimer en A. Odé (2019). *Arbeidsparticipatie hoogopgeleide statushouders: een vergelijking tussen Nederland en verschillende West-Europese landen*. Amsterdam: Regioplan.
- Engbersen, G., J. Dagevos, R. Jennissen, L. Bakker en A. Leerkes, m.m.v. J. Klaver en A. Odé (2015). *Geen tijd verliezen. Van opvang naar integratie van asielmigranten. WRR-Policy brief 4*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- EY (2021). *Eindrapportage doorlichting IND. Verbetermogelijkheden IND met specifieke aandacht voor het asielproces*. Amsterdam: EY, in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Georgiadou, E., A. Zbidat, G.M. Schmitt en Y. Erim (2018). Prevalence of Mental Distress Among Syrian Refugees With Residence Permission in Germany: A Registry-Based Study. In: *Front Psychiatry*, jg. 2018, nr. 9, p. 393 (dx.doi.org/10.3389/fpsy.2018.00393).

- Gerritsen, S., M. Kattenberg en W. Vermeulen (2018). *Regionale plaatsing vergunninghouders en kans op werk*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Geuijen, K., R. Dekker en C. Oliver (2017). Lokale oplossingen voor problemen in asielopvang: de 'vluchtelingencrisis' als window of opportunity. In: *Tijdschrift over cultuur & criminaliteit*, jg. 7, nr. 3, p. 74-85.
- Gezondheidsraad (2016). *Briefadvies geestelijke gezondheid vluchtelingen*. Den Haag: Gezondheidsraad.
- Ghorashi, H. (2005). Refugees: Agents of Change or Passive Victims: The Impact of Welfare States (The case of The Netherlands) on Refugees. In: *Journal of Refugee Studies*, jg. 18, p. 182-198.
- Gruijter, M. de en M. van Rooijen (2019). *Evaluatie logeeregeling coA*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Gruijter, M. de, I. Razenberg en K. Tinnemans (2019). *Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen 2019*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Gruijter, M. de, J. Asmoredjo, H. de Lange en I. Razenberg (2020a). *Statushouders via een schakeltraject naar een beroepsopleiding? Kansen en knelpunten*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Gruijter, M. de, M. Kahmann, R. Yohannes en I. Razenberg (2020b). *De inzet van sleutelpersonen bij de inburgering*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Hainmueller, J., D. Hangartner en D. Lawrence (2016). When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugees. In: *Science advances*, jg. 2, nr. 8, art. e1600432.
- Haker, F., M. van den Muijsenberg, M. Torensma, M. van Berkum, E. Smulders, B. Looman, J. van Wieringen, E. Bloemen en R. van Bokhoven (2016). *Kennissynthese gezondheid van nieuwkomende vluchtelingen en indicaties voor zorg, preventie en ondersteuning*. Utrecht: Pharos Expertisecentrum Gezondheidsverschillen.
- Hal, L. en I. Razenberg (2018). *Meer jongvolwassen statushouders naar school: een kwestie van samenwerken?!* Utrecht: Kennisplatform voor Integratie & Samenleving.
- Hendriks, A. en B. Toebes (2016). Recht op toegankelijke zorg: ook voor vreemdelingen. In: *Nederlands Juristenblad*, jg. 19, p. 1347-1352.
- Huijnk, W., J. Dagevos, M. Djundeva, D. Schans, E. Uiters, A. Ruijsbroek en M. de Mooij (red.) (2021). *Met beleid van start. Over de rol van beleid voor ontwikkelingen in de positie en leefsituatie van Syrische statushouders*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Huitink, B., J. van Alphen, T. Khandwalla en F. Pluut (2020). *Onderzoek doorlooptijden IND*. Utrecht: Significant.
- Ikram, U. en K. Stronks (2016). Preserving and Improving the Mental Health of Refugees and Asylum Seekers. A Literature Review for the Health Council of the Netherlands. In: Gezondheidsraad (red.), *Briefadvies Geestelijke gezondheid van vluchtelingen* (p. 8-75). Den Haag: Gezondheidsraad.
- JenV (2021). *Staat van Migratie 2021*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Kahmann, M., S. de Winter-Koçak, M. de Gruijter en I. Razenberg (2018). *VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2018. Een onderzoek naar de ervaringen van vluchtelingen met inburgering*. Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland.
- Klaver, J. (2016). *Local responses to the refugee crisis in the Netherlands. Reception and integration*. Warsaw: Institute of Public Affairs.
- Klaver, Jeanine, Jaco Dagevos, Rianne Dekker, Karin Geuijen en Arend Odé (2019). Leren en werken voor vluchtelingen: beleid en interventies in drie grote gemeenten. In: *Beleid en Maatschappij*, jg. 46, nr. 1, p. 43-64.
- KNMT (2014). *Gezonde mond, gezond lichaam! Literatuuronderzoek naar de relatie tussen mondziekten en andere ziekten*. Nieuwegein: Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Tandheelkunde.
- Kosyakova, Y. en H. Brenzel (2020). The role of length of asylum procedures and legal status in the labour market integration of refugees in Germany. In: *SozW*, jg. 71, nr. 1, p. 123-159.
- Kromhout, M., P. van Echtelt en P. Feijten (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Lagunas, D. en A. Rijssenbeek (2017). *Parallele aanpak bij inburgering (Verkenning)*. Den Haag: Platform 31.

- Lamkaddem, M., M.L. Essink-Bot en K. Stronks (2013). "Gevlucht-gezond?" – II. Ontwikkelingen in gezondheid en zorggebruik van vluchtelingen in Nederland. Eindrapport. Amsterdam: Academisch Medisch Centrum/Universiteit van Amsterdam.
- Larruina, R. en H. Ghorashi (2016). The normality and materiality of the dominant discourse: Voluntary work inside a Dutch asylum seeker center. In: *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, jg. 14, nr. 2, p. 220-237 (dx.doi.org/10.1080/15562948.2015.1131877).
- Li, S.S., B.J. Liddell en A. Nickerson (2016). The Relationship Between Post-Migration Stress and Psychological Disorders in Refugees and Asylum Seekers. In: *Current Psychiatry Reports*, jg. 18, nr. 9, p. 82 (dx.doi.org/10.1007/s11920-016-0723-0).
- Liempt, I. van en R. Staring (2020). 'Nederland papierenland'. *Syrische statushouders en hun ervaringen met participatiebeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Maas, J. en M. Janssen (2019). *Project screening en matching vergunninghouders: Wat is er bereikt tot 2019?* Utrecht: Divosa.
- Maliepaard, M. en D. Schans (2018). Op de vlucht. In: J. Dagevos, W. Huijnk, M. Maliepaard en E. Miltenburg (red.), *Syriërs in Nederland. Een studie over de eerste jaren van hun leven in Nederland* (p. 174-193). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Maliepaard, M., B. Witkamp en R. Jennissen (red.) (2017). *Een kwestie van tijd? De integratie van asielmigranten: een cohortonderzoek*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Miltenburg, E. en J. Dagevos (2019). Variatie in participatie. In: E. Miltenburg, J. Dagevos en W. Huijnk (red.), *Opnieuw beginnen. Achtergronden van positieverschillen tussen Syrische statushouders* (p. 126-152). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Miltenburg, E. en J. Dagevos (2020). Looking beyond employment: participation profiles of Syrian refugees in the Netherlands. In: *International Migration* (dx.doi.org/10.1111/imig.12785).
- Miltenburg, E., J. Dagevos en W. Huijnk (red.) (2019). *Opnieuw beginnen. Achtergronden van positieverschillen tussen Syrische statushouders*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Onderwijsraad (2017). *Vluchtelingen en onderwijs: Naar een efficiëntere organisatie, betere toegankelijkheid en hogere kwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Oostveen, A., A. Odé en A. Mack (2018). *Duale trajecten en werk. Inventarisatie van duale trajecten voor statushouders*. Amsterdam: Regioplan.
- Phillimore, J. (2011). Refugees, acculturation strategies, stress and integration. In: *Journal of Social Policy*, jg. 40, nr. 3, p. 575-593.
- Razenberg, I. en J. Asmoredjo (2019). *De rol van gezondheid bij inburgering: naar een optimale ondersteuning van statushouders met gezondheidsproblemen in het nieuwe inburgeringsstelsel*. Utrecht: Pharos / Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Razenberg, I. en M. de Gruijter (2016). *Vluchtelingen aan het werk. Enquête onder gemeenten over arbeidstoeleiding van statushouders*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Razenberg, I. en M. de Gruijter (2020). *Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen 2020. Op weg naar een nieuw inburgeringsstelsel*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Razenberg, I., M. Kahmann en M. de Gruijter (2017). *Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding 2017. Vluchtelingen aan het werk, gemeenten in beweging*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Razenberg, I., M. Kahmann, M. de Gruijter en E. Damhuis (2018). *Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen 2018. Het belang van blijvende aandacht voor (stappen naar) werk*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Razenberg, I., A. Oostveen en J. Klaver (2021). *Stappen op weg naar werk. Lessen uit acht studies naar arbeidstoeleiding van statushouders*. Amsterdam: Regioplan/Verwey-Jonker Instituut.
- Rens, M. en A. Oostveen (2021). Het SNTR-programma. Beschrijving van de opzet en vergelijking met andere integratieprogramma's. In: J. Dagevos en M. van der Linden (red.), 'Met alles opnieuw starten'. Een onder-

- zoek naar de werking van het programma van Stichting Nieuw Thuis Rotterdam (p. 48-63). Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Roselaar, T. en P. van Bielder (2019). Preparing adolescent refugees for study and work in the Netherlands: Start-up of an academic pre-Bachelor's programme. In: *Language Learning in Higher Education*, jg. 9, nr. 1, p. 139-148.
- Ryan, D.A., F.E. Kelly en B.D. Kelly (2009). Mental health among persons awaiting an asylum outcome in Western countries: A literature review. In: *International Journal of Mental Health*, jg. 38, nr. 3, p. 88-111 (dx.doi.org/10.1093/jrs/femo47).
- Sax, M., G. Walz en M. Engelen (2019). *De mens centraal? Onderzoek naar de kansrijke koppeling*. Leiden: De Beleidsonderzoekers.
- Scholten, P., F. Baggerman, L. Dellouche, V. Kampen, J. Wolf en R. Ypma (2017). *Policy innovation in refugee integration? A comparative analysis of innovative policy strategies toward refugee integration in Europe*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- SER (2016). *Nieuwe wegen naar een meer succesvolle arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- SER (2018). *Vluchtelingen en werk: een nieuwe tussenbalans*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- SER (2019). *Integratie door werk. Meer kansen op werk voor nieuwkomers*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Significant/Verwey-Jonker Instituut (2020a). *Nederlands integratiebeleid sinds 2014 beschouwd*. Utrecht: Significant/Verwey-Jonker Instituut.
- Significant/Verwey-Jonker Instituut (2020b). *Beleidsontwikkelingen ten aanzien van de integratie van statushouders sinds 2014*. Utrecht: Significant/Verwey-Jonker Instituut.
- Significant/Verwey-Jonker Instituut (2020c). *Positie en leefsituatie van statushouders in Denemarken, Duitsland, Oostenrijk en Zweden*. Utrecht: Significant/Verwey-Jonker Instituut.
- Significant/Verwey-Jonker Instituut (2020d). *Beleidsontwikkelingen ten aanzien van de integratie van statushouders in vier Europese landen sinds 2014*. Utrecht: Significant/Verwey-Jonker Instituut.
- Smets, P., Y. Younes, M. Dohmen, K. Boersma en L. Brouwer (2017). Sociale media in en rondom de vluchtelingen-noodopvang bij Nijmegen. In: *Mens en Maatschappij*, jg. 92, nr. 4, p. 395-420 (dx.doi.org/10.5117/MEM2017.4.SMET).
- Star, M. van der, A. de Jong en D. Manting (2021). *Vestigingspatronen van recente immigranten. Achtergrondstudie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Stavenuiter, M., E. Smits van Waesberghe, B. Noordhuizen en S. Oostrik (2016). *Onderwijs en doorstroom naar de arbeidsmarkt van jonge nieuwkomers in Nederland. Een onderzoek naar jonge nieuwkomers van 13-23 jaar ten behoeve van het project KIX Works*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Sterckx, L. en M. Fessehazion (2018). *Eritrese statushouders in Nederland. Een kwalitatief onderzoek over de vlucht en hun leven in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Tinghog, P., A. Malm, C. Arwidson, E. Sigvardsdotter, A. Lundin en F. Saboonchi (2017). Prevalence of mental ill health, traumas and postmigration stress among refugees from Syria resettled in Sweden after 2011: a population-based survey. In: *bmj Open*, jg. 7, nr. 12, p. e018899 (dx.doi.org/10.1136/bmjopen-2017-018899).
- TK (2021). Parlementaire ondervraging kinderopvangtoeslag. Motie van het lid Klaver c.s., 35510, 16.
- Toezicht Sociaal Domein (2020). *Duurzame integratie statushouders vraagt om een brede integrale aanpak gericht op de langere termijn*. Brief aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Utrecht: Toezicht Sociaal Domein.
- Turrini, G., M. Purgato, F. Ballette, M. Nose, G. Ostuzzi en C. Barbui (2017). Common mental disorders in asylum seekers and refugees: umbrella review of prevalence and intervention studies. In: *International Journal of Mental Health Systems*, jg. 11, nr. x, p. 51 (dx.doi.org/10.1186/s13033-017-0156-0).
- Uiters, E. en A. Ruijsbroek (2021). De rol van psychische en fysieke gezondheid bij succesvol inburgeren in Nederland. In: W. Huijnk, J. Dagevos, M. Djundeva, D. Schans, E. Uiters, A. Ruijsbroek en M. de Mooij

- (red.), *Met beleid van start. Over de rol van beleid voor ontwikkelingen in de positie en leefsituatie van Syrische statushouders* (p. 33-49). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Uiters, E. en A. Wijga (2018). Gezondheid, leefstijl en zorggebruik. In: J. Dagevos, W. Huijnk, M. Maliepaard en E. Miltenburg (red.), *Syriërs in Nederland. Een studie over de eerste jaren van hun leven in Nederland* (p. 174-193). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vermeulen, F. (2021). *Open armen en dichte deuren. Percepties van Syrische en Eritrese statushouders over hun sociaal-culturele positie in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- VNG, IPO, COA, ministeries van JenV, szw en BZK (2021). *Integrale handreiking voor opvang, huisvesting en inburgering*. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2021/02/12/begeleidende-brief-integrale-handreiking>.
- Vroome, T. de en F. van Tubergen (2010). The employment experience of refugees in the Netherlands. In: *International Migration Review*, jg. 44, nr. 2, p. 376-403.
- Weeda, L., M. van der Linden en J. Dagevos (2019). Breekt de zon door in het azc? De rol van de azc-periode voor de mentale gezondheid en sociale integratie van statushouders in Rotterdam. In: *Mens en maatschappij*, jg. 93, nr. 4, p. 313-342.
- Wijga, A., M. Maliepaard, W. Huijnk en E. Uiters (2019). Inzicht in psychische gezondheid. In: E. Miltenburg, J. Dagevos en W. Huijnk (red.), *Opnieuw beginnen. Achtergronden van positieverschillen tussen Syrische statushouders* (p. 74-106). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Winter-Koçak, S. de, R. Yohannes en I. Razenberg (2021). *Statushouders in het mbo. Onderwijsroutes, struikelblokken en goede voorbeelden van ondersteuning*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.