



# VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2014

*Een onderzoek naar de integratie  
van vluchtelingen in Nederland*

#### Colofon

De IntegratieBarometer 2014 is een uitgave van VluchtelingenWerk Nederland. Dit onderzoek is door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van VluchtelingenWerk uitgevoerd. De visie en conclusies zijn van de onderzoekers en niet noodzakelijkerwijs van VluchtelingenWerk.

ISBN 9789069370347

Tekst: Jeanine Klaver  
Bertine Witkamp  
Marja Paulussen-Hoogeboom  
Suzanne Slotboom  
Janneke Stouten

Redactie: Roswitha Weiler  
Trudeke Sillevius Smitt  
Onno Yska

Eindredactie: Trudeke Sillevius Smitt

Fotografie: Aleksandra Mihajlovic

Opmaak: Studio Stennis

Druk: Aranea Grafimedia

© VluchtelingenWerk Nederland, oktober 2014

# VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2014

*Een onderzoek naar de integratie  
van vluchtelingen in Nederland*

# Inhoud

|                                                                                           |           |                                                                                |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|--------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Voorwoord</b>                                                                          | <b>05</b> | <b>5 Arbeidstoeleiding</b>                                                     | <b>45</b> |
|                                                                                           |           | 5.1 Arbeidstoeleiding specifiek voor vluchtelingen                             | 45        |
|                                                                                           |           | 5.2 Arbeidstoeleiding via het algemene re-integratiebeleid                     | 45        |
|                                                                                           |           | 5.3 Gevolgen voor vluchtelingen                                                | 46        |
|                                                                                           |           | 5.4 Ervaringen van vluchtelingen                                               | 46        |
|                                                                                           |           | 5.5 Samenvatting                                                               | 49        |
|                                                                                           |           | <b>6 Gezinshereniging</b>                                                      | <b>51</b> |
|                                                                                           |           | 6.1 Het nareisbeleid voor vluchtelingen                                        | 51        |
|                                                                                           |           | 6.2 Het reguliere gezinsherenigingsbeleid                                      | 52        |
|                                                                                           |           | 6.3 Gevolgen voor vluchtelingen                                                | 52        |
|                                                                                           |           | 6.4 Ervaringen van vluchtelingen                                               | 53        |
|                                                                                           |           | 6.5 Samenvatting                                                               | 53        |
|                                                                                           |           | <b>7 Naturalisatie</b>                                                         | <b>55</b> |
|                                                                                           |           | 7.1 Ontwikkelingen in het naturalisatiebeleid                                  | 55        |
|                                                                                           |           | 7.2 Gevolgen voor vluchtelingen                                                | 55        |
|                                                                                           |           | 7.3 Ervaringen van vluchtelingen                                               | 56        |
|                                                                                           |           | 7.4 Samenvatting                                                               | 57        |
|                                                                                           |           | <b>8 Het integratiebeleid voor vluchtelingen in een aantal Europese landen</b> | <b>59</b> |
|                                                                                           |           | 8.1 Europese kaders voor integratiebeleid                                      | 59        |
|                                                                                           |           | 8.2 Denemarken                                                                 | 60        |
|                                                                                           |           | 8.3 Het Verenigd Koninkrijk                                                    | 62        |
|                                                                                           |           | 8.4 België/Vlaanderen                                                          | 64        |
|                                                                                           |           | 8.5 Samenvatting internationale vergelijking                                   | 67        |
|                                                                                           |           | 8.6 Conclusies                                                                 | 69        |
|                                                                                           |           | <b>Nawoord</b>                                                                 | <b>71</b> |
|                                                                                           |           | <b>Literatuur</b>                                                              | <b>73</b> |
|                                                                                           |           | <b>Bijlagen</b>                                                                | <b>76</b> |
|                                                                                           |           | Bijlage 1 Toelichting kwantitatieve analyse                                    | 76        |
|                                                                                           |           | Bijlage 2 Overzicht geïnterviewde experts                                      | 86        |
| <b>1 De IntegratieBarometer 2014</b>                                                      | <b>13</b> |                                                                                |           |
| 1.1 Aanleiding en achtergrond van de IntegratieBarometer                                  | 13        |                                                                                |           |
| 1.2 Doel en onderzoeksvragen                                                              | 13        |                                                                                |           |
| 1.3 Toelichting afbakening onderzoek                                                      | 14        |                                                                                |           |
| 1.4 Methodologische verantwoording                                                        | 15        |                                                                                |           |
| 1.5 Leeswijzer                                                                            | 16        |                                                                                |           |
| <b>2 De integratie van vluchtelingen in cijfers</b>                                       | <b>19</b> |                                                                                |           |
| 2.1 Inleiding                                                                             | 19        |                                                                                |           |
| 2.2 Omvang en samenstelling vluchtelingencohort                                           | 19        |                                                                                |           |
| 2.3 Arbeidsmarkt- en uitkeringspositie                                                    | 20        |                                                                                |           |
| 2.4 Inkomenspositie                                                                       | 27        |                                                                                |           |
| 2.5 Samenvatting                                                                          | 31        |                                                                                |           |
| <b>3 Ontwikkelingen in het denken over integratie en het Nederlandse integratiebeleid</b> | <b>33</b> |                                                                                |           |
| 3.1 Veranderingen in uitgangspunten van het integratiebeleid                              | 33        |                                                                                |           |
| 3.2 Gevolgen voor vluchtelingen                                                           | 35        |                                                                                |           |
| 3.3 Ervaringen van vluchtelingen                                                          | 36        |                                                                                |           |
| 3.4 Samenvatting                                                                          | 37        |                                                                                |           |
| <b>4 Inburgering</b>                                                                      | <b>39</b> |                                                                                |           |
| 4.1 Ontwikkelingen in het inburgeringsbeleid                                              | 39        |                                                                                |           |
| 4.2 Het inburgeringsbeleid voor vluchtelingen anno 2014                                   | 40        |                                                                                |           |
| 4.3 Gevolgen voor vluchtelingen                                                           | 41        |                                                                                |           |
| 4.4 Ervaringen van vluchtelingen                                                          | 42        |                                                                                |           |
| 4.5 Samenvatting                                                                          | 43        |                                                                                |           |



Kim Putters

# Voorwoord

Met de IntegratieBarometer 2014 levert VluchtenlingenWerk Nederland een belangrijke bijdrage aan de bestaande kennis en inzichten over de situatie van vluchtelingen in Nederland. Voor een goed onderbouwd opvang- en integratiebeleid is kennisontwikkeling nodig over de leefsituatie van vluchtelingen en de opvang in Nederland, maar ook over de vaak moeizame integratie in onze samenleving. Vluchtelingen hebben een moeilijke start, vanwege vlucht en opvang. Ze zijn vaak volwassen als ze hier aankomen, hebben taalproblemen en diploma's die niet erkend worden. Kortom, hun leven is niet gemakkelijk. De barometer maakt dit zichtbaar en stimuleert daarmee niet alleen dialoog, maar kan ook de basis leveren voor beleidsinitiatieven.

Er zijn ten minste twee redenen waarom deze IntegratieBarometer van actueel en groot belang is. In de eerste plaats bevinden vluchtelingen zich in een onzekere situatie. Het aantal brandhaarden in de wereld neemt toe en de stroom mensen die om politieke en oorlogsredenen het eigen land verlaat, groeit. De recente komst van vluchtelingen uit onder meer Syrië en Irak laat zien hoe wezenlijk inzichten over de asielprocedure, de opvang en de integratie van vluchtelingen zijn. Niet alleen om de opvang effectief te laten plaatsvinden, maar vooral ook om te zorgen dat de onzekerheid over het verblijf in Nederland geen voedingsbodem wordt voor verdere angst en onbehagen. Dat belemmert namelijk effectieve integratie en participatie in onze samenleving. In de tweede plaats moet de dialoog over hulp, opvang en integratie in de Nederlandse samenleving met feiten gevoed worden en niet enkel op opvattingen leunen. Als we te weinig weten over de kansen en belemmeringen bij de opvang en integratie van vluchtelingen wordt een constructieve dialoog daarover belemmerd. Dat deze barometer de feiten rond integratie tot aandachtspunt heeft, is dan ook een goede zaak. Dat maakt de sociale, economische en culturele omstandigheden van vluchtelingen in Nederland zichtbaar en biedt aanknopingspunten voor beleid.

Vluchtelingen kunnen verantwoordelijkheid voor participatie in de Nederlandse samenleving nemen als zij bij arbeid, onderwijs en inburgering ook ondersteund worden. Dat vraagt om wederzijdse inzet van de vluchteling en van de ontvangende samenleving, waarvoor die constructieve dialoog onmisbaar is. Nederlanders ontmoeten hier vluchtelingen uit alle regio's van de wereld, met heel verschillende achtergronden en veel verschillende verhalen. Veelal op zoek naar vrijheid en een menswaardig bestaan. De bereidheid om naar die verhalen te luisteren toont de moraal en de menselijkheid van onze samenleving. Elk verhaal moet verteld kunnen worden, maar niet elk verhaal is een reden voor permanent verblijf in de Nederlandse samenleving. Zonder de wederzijdse inzet en bereidheid om naar elkaars verhalen te luisteren is er echter geen dialoog, noch over opvang, noch over integratie. VluchtelingenWerk Nederland faciliteert met deze IntegratieBarometer de dialoog. Dat draagt bij aan een menswaardige en rechtvaardige opvang, maar ook aan een effectieve integratie in Nederland.

Prof. dr. Kim Putters  
Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)





**Nashat Najjaw** met zijn familie (Irak): 'Toen mijn vrouw en kinderen hier nog niet waren, was ik verdrietig en bang omdat ze gevaar liepen. Hier kunnen onze kinderen studeren, en hopelijk kan ik ook weer werk vinden in mijn vak: boekhouding en economie.'

## Samenvatting en conclusies IntegratieBarometer 2014

**Integratie is een wezenlijk onderdeel van vluchtelingenbescherming. Om de integratie van vluchtelingen zichtbaarder te maken is VluchtelingenWerk Nederland in 2005 begonnen met de VluchtelingenWerk IntegratieBarometer. Dit rapport is de vijfde editie van deze barometer. Het doel van de IntegratieBarometer is het genereren en verspreiden van kennis over het integratieproces van vluchtelingen in Nederland. Die kennis biedt ook een basis voor het formuleren van gerichte beleidsaanbevelingen ter bevordering van de integratie van vluchtelingen in Nederland.**

De IntegratieBarometer bestaat steeds uit een *kwantitatief deel* waarin de meest actuele gegevens over de integratie van vluchtelingen worden gepresenteerd, en een *kwalitatief deel* waarin de integratiepraktijk en -ervaringen van vluchtelingen centraal staan. Daarnaast bevat elke barometer een *verdiepingsthema* met inhoudelijke relevantie voor de actuele beleidsbeïnvloeding door VluchtelingenWerk. Voor de VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2014 is als verdiepingsthema gekozen voor de invloed van het integratiebeleid op het integratieproces van vluchtelingen. Meer in het bijzonder is gekeken naar de beleidsontwikkelingen op het terrein van inburgering, arbeidstoeleiding, gezinshereniging en naturalisatie. De aanleiding voor deze keuze is het steeds dwingender en eisender karakter van het Nederlandse integratiebeleid, waarbij het voldoen aan integratie-eisen een voorwaarde is geworden voor verblijfszekerheid. De vraag is hoe deze ontwikkelingen de integratie van vluchtelingen raken. Nieuw in deze barometer is dat we ter *vergelijking* ook kijken naar het integratiebeleid in een *aantal omringende landen* (Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, België, meer in het bijzonder Vlaanderen). Er is gekozen voor landen met een min of meer vergelijkbaar niveau van economische ontwikkeling en een vergelijkbare ervaring met de immigratie van vluchtelingen. De IntegratieBarometer is geen meetinstrument, zoals bijvoorbeeld de Integratiekaart of de MIPEX-studies. Het is veeleer een weergave van de stand van zaken wat betreft de positie van vluchtelingen, ditmaal in verband gebracht met het Nederlandse integratiebeleid en het beleid van omliggende landen. Hiermee ontstaat meer inzicht in de positie van vluchtelingen en kunnen beargumenteerde aanknopingspunten worden geboden voor relevante aspecten van een toekomstig beleid gericht op de integratie van vluchtelingen.

Voor deze vijfde editie van de IntegratieBarometer is gebruikgemaakt van gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Aan de hand van deze CBS-data met betrekking tot werk, uitkeringen en inkomen schetsen we een actueel beeld van de sociaal-economische positie van vluchtelingen. De gegevens

hebben betrekking op het *cohort vluchtelingen* die tussen 2000 en 2010 asiel hebben aangevraagd en op 1 januari 2010 ingeschreven stonden in de gemeentelijke basisadministratie én op die datum beschikten over een verblijfsstatus of genaturaliseerd waren. In het rapport wordt een vergelijking gemaakt met de sociaal-economische situatie van deze groep zoals gerapporteerd in de VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2012. Daarnaast wordt de sociaal-economische positie van vluchtelingen vergeleken met niet-westerse allochtonen die in dezelfde periode naar Nederland zijn gekomen, en met de autochtone bevolking. Voor de beleidsanalyse is een *literatuurstudie* verricht, aangevuld met *interviews met experts*. In totaal zijn elf interviews gehouden met experts uit de wetenschap, beleid en belangenorganisaties. Daarnaast zijn *groepsgesprekken* en individuele interviews gehouden met *vluchtelingen* om de praktijkervaringen van vluchtelingen in kaart te brengen. In totaal betrof het 38 vluchtelingen, van wie de meeste relatief recent naar Nederland zijn gekomen (verblijfsstatus vanaf 2007/2008).

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste uitkomsten van de VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2014 samengevat en worden de conclusies en enkele aandachtspunten voor beleid gepresenteerd.

### **Hardnekkige sociaal-economische achterstand**

De analyse van CBS-gegevens laat zien dat de sociaal-economische positie van vluchtelingen uit het cohort nog altijd ongunstig is. Deze ongunstige positie komt tot uiting in een relatief laag aandeel werkenden, een hoge uitkeringsafhankelijkheid en een slechte inkomenspositie. Op 1 januari 2013 heeft 46 procent van de vluchtelingen een betaalde baan en heeft 39 procent een bijstandsuitkering. Ruim driekwart (78%) heeft een huishoudinkomen dat (ruim) beneden modaal ligt en 26 procent van de vluchtelingen heeft een huishoudinkomen beneden de armoedegrens (volgens het basisbehoeftecriterium). Als vluchtelingen betaald werk hebben, dan is dat vaak in deeltijd en met een onzeker arbeidscontract. Ten opzichte van de vorige barometer is er nauwelijks verbetering opgetreden in de



sociaal-economische positie van vluchtelingen. Het aandeel werkenden is weliswaar toegenomen, maar deze stijging komt bijna volledig op het conto van een toename van het aantal werkenden met zeer kleine banen (minder dan twaalf uur per week). Van alle werkende vluchtelingen uit het cohort heeft maar liefst 32 procent een baan van twaalf uur of minder (in 2011 was dit aandeel 21%). De uitkeringsafhankelijkheid van de vluchtelingen uit het cohort is dan ook nauwelijks veranderd. De sociaal-economische positie van vluchtelingen steekt zeer ongunstig af bij die van de autochtone bevolking (74% heeft een betaalde baan, 2% heeft een bijstandsuitkering). Ten opzichte van niet-westerse allochtonen die in dezelfde periode als deze vluchtelingen naar Nederland zijn gekomen (in het kader van gezinsmigratie, arbeid of studie), zijn de verschillen minder groot. Deze groep kent een vergelijkbaar aandeel werkenden (45%), maar vluchtelingen werken veel vaker in deeltijd en met een onzeker arbeidscontract dan niet-westerse allochtonen. Bovendien is de bijstandsafhankelijkheid van de groep niet-westerse allochtonen met 12 procent veel lager.

Het algemene beeld van de sociaal-economische positie van vluchtelingen is ongunstig. Binnen de groep vluchtelingen is sprake van verschillen. Bij Somaliërs (28%) en Irakezen (36%) is de arbeidsparticipatiegraad verhoudingsgewijs erg laag. Vluchtelingen uit Guinee, Sierra Leone, Angola, Burundi en China hebben relatief vaak een baan. Verschillende factoren spelen hierin een rol, zoals leeftijd bij aankomst en verblijfsduur in Nederland. Daarnaast is uit literatuur bekend dat factoren als opleidingsniveau, de plaats waar de opleiding genoten is (land van herkomst of Nederland) en traumatische ervaringen uit het verleden ook een belangrijke rol spelen.

Deze recente cijfers met betrekking tot de sociaal-economische positie van vluchtelingen laten zien dat de integratie van deze groep niet vanzelf gaat. Vluchtelingen moeten flinke barrières nemen voordat zij een plaats vinden op de Nederlandse arbeidsmarkt. Deze ongunstige arbeidsmarktpositie vraagt om bijzondere aandacht. Ook de Common Basic Principles on Integration zoals geformuleerd door de Europese Unie bestempelen aandacht voor werkgelegenheid van migranten als een cruciaal onderdeel van het te voeren integratiebeleid.

**Beleidsontwikkelingen en de gevolgen voor vluchtelingen**  
In deze barometer is een analyse gemaakt van de ontwikkelingen in het algemene integratiebeleid vanaf het eind van de jaren negentig. Meer in het bijzonder is onderzocht welke veranderingen zich in de beleidsvelden inburgering, arbeidstoeleiding, gezinshereniging en naturalisatie hebben voorgedaan en hoe deze ontwikkelingen het integratieproces van vluchtelingen raken.

#### ***Geen specifiek integratiebeleid meer voor vluchtelingen***

Vanaf het midden van de jaren tachtig ontvingen gemeenten middelen van de Rijksoverheid voor de lokale opvang en begeleiding van vluchtelingen. De gemeenten konden deze

middelen inzetten voor taallessen, sociaal-culturele activiteiten en maatschappelijke begeleiding. Eind jaren negentig werd voor alle nieuwkomers de algemene inburgeringsplicht ingevoerd. Daarmee werd het specifieke beleid voor vluchtelingen onder het algemene integratie- (inburgerings-)beleid geschaard. Er bestaat, met andere woorden, sinds het eind van de jaren negentig geen specifiek integratiebeleid voor vluchtelingen meer. Zij vallen onder het algemene beleid voor migranten, hoewel in het algemene beleid soms wel sprake is van uitzonderingen voor vluchtelingen.

#### ***Koppeling tussen integratie en verblijfsrecht***

Een belangrijke rode draad in de ontwikkeling van het integratiebeleid in Nederland is het steeds veeleisender en restrictievere karakter, waarbij een koppeling wordt gemaakt tussen integratie en verblijfsrecht. Uiteindelijk heeft het niet voldoen aan de gestelde integratie-eisen verblijfsrechtelijke consequenties: het voldoen aan het inburgeringsvereiste is een voorwaarde om permanent verblijfsrecht te krijgen en om te kunnen naturaliseren. Daarnaast moeten gezinsmigranten een inburgeringsexamen in het buitenland afleggen voordat zij naar Nederland mogen komen. In die zin is het integratiebeleid in Nederland steeds meer een verlengstuk geworden van het immigratiebeleid. Voor vluchtelingen zijn met name de eisen op het gebied van inburgering in Nederland relevant, hoewel sommigen ook zeker te maken hebben met de eisen ten aanzien van inburgering in het buitenland bij gezinshereniging. Als vluchtelingen niet voldoen aan de inburgeringseisen, kan in het huidige beleid hun tijdelijke verblijfsrecht niet omgezet worden naar een permanent verblijfsrecht. Dit levert veel onzekerheid op, vooral omdat de meeste vluchtelingen een intrekbare asielvergunning hebben. Deze onzekerheid komt het integratieproces van vluchtelingen niet ten goede. Onderzoek (Bakker e.a., 2013) heeft laten zien dat zekerheid omtrent de verblijfstatus een positief effect heeft op integratie.

#### ***Opschroeven van integratie-eisen***

Niet alleen moeten vluchtelingen dus aan steeds meer eisen voldoen om verblijfszekerheid te krijgen, die eisen zelf worden ook verhoogd.

Het opschroeven van de integratie-eisen in de afgelopen jaren is zichtbaar in alle vier bestudeerde beleidsdomeinen. Belangrijke ontwikkelingen hierin zijn onder andere:

- de invoering van een resultaatsverplichting bij inburgering;
- de voorgenomen invoering van een taaleis in de bijstand;
- bij reguliere gezinshereniging: de aanscherping van taaleisen voor inburgering in het buitenland en het verhogen van de inkomenseis;
- het slagen voor het inburgeringsexamen als voorwaarde voor naturalisatie;
- het voorstel om de termijn voor naturalisatie te verlengen van vijf naar zeven jaar na statusverlening.

#### ***Verantwoordelijkheid eenzijdig bij individuele migrant***

Een andere belangrijke ontwikkeling is een verschuiving in de verantwoordelijkheid voor integratie. Terwijl aanvankelijk nog sprake was van een wederzijdse verantwoordelijkheid van migrant en overheid (bijvoorbeeld door het aanbieden van taallessen), is de verantwoordelijkheid nu eenzijdig gelegd bij de individuele migrant. Dat betekent onder andere dat van vluchtelingen wordt verwacht dat zij zelfstandig hun integratie ter hand nemen, meer in het bijzonder dat zij de taal leren. In de praktijk houdt dit in dat zij zelf hun inburgeringscursus moeten uitzoeken en ook de kosten daarvan zelf moeten dragen. De overheid ondersteunt in de vorm van een sociaal leenstelsel. Voor vluchtelingen met een asielstatus kan deze lening worden omgezet in een gift indien binnen de gestelde termijn aan de inburgeringsplicht is voldaan. Lukt dit niet, dan moet de vluchteling de lening terugbetalen.

#### ***Afschaffing doelgroepenbeleid***

Het verschuiven van de verantwoordelijkheid voor integratie van de overheid naar de migrant is gepaard gegaan met de afschaffing van doelgroepenbeleid. Integratie wordt niet door specifiek beleid, gericht op afzonderlijke groepen, gerealiseerd, maar door algemene maatregelen die uitgaan van de eigen verantwoordelijkheid van de betrokkenen ('mainstreaming'). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van die algemene maatregelen. Zij moeten met minder middelen, meer doelgroepen gaan bedienen. Aangezien vluchtelingen getalsmatig in veel gemeenten een kleine groep vormen, schuilt hierin een aanzienlijk risico dat gemeenten in de uitvoering van het beleid onvoldoende rekening zullen houden met specifieke ondersteuningsbehoeften van vluchtelingen. Het is daarom belangrijk dat in het algemene beleid ruimte is voor bijzondere omstandigheden van personen. Voor vluchtelingen gaat het dan bijvoorbeeld om geweldservaringen en daarmee samenhangende trauma's, zorgen om achtergebleven familie en vrienden en het ontbreken van een sociaal netwerk in Nederland.

#### ***Aandacht voor sociaal-culturele integratie en identificatie met Nederland***

Een laatste belangrijke ontwikkeling is de verschuiving in de visie op integratie. Gaandeweg is in het integratiebeleid steeds meer aandacht gekomen voor sociaal-culturele integratie en identificatie met Nederland. Van migranten wordt niet alleen verwacht dat zij participeren in de Nederlandse samenleving, maar ook dat zij zich in sociaal-cultureel opzicht meer oriënteren op Nederland en dat zij daar zelf een zeer actieve rol in spelen. Het ondersteunende beleid om vluchtelingen te helpen bij hun sociaal-economische integratie is daarentegen nagenoeg volledig afgeschaft, terwijl juist op dat vlak sprake is van een hardnekkige achterstand.

#### **Effecten per beleidsdomein**

De exacte invloed van het gevoerde beleid op de integratie van vluchtelingen is moeilijk empirisch vast te stellen. Niet alleen ontbreekt het hiervoor aan voldoende data, ook de causaliteit is moeilijk te bepalen. Andere factoren spelen immers ook een rol in het integratieproces. Het beleid (en met name de uitvoering hiervan in de praktijk) is wel een factor die van invloed is op het integratieproces. Uit de literatuurstudie en de gesprekken met experts en vluchtelingen zelf komen verschillende risico's van het huidige beleid voor de integratie van vluchtelingen naar voren. Per beleidsveld zijn de volgende risico's geïdentificeerd:

- ***Inburgering***  
Inburgering kan een belangrijke bijdrage leveren aan integratie. Onderzoek laat zien dat succesvolle inburgering een positief effect heeft op de arbeidsparticipatie van vluchtelingen (Witvliet e.a. 2013). Ook vluchtelingen zelf vinden inburgering heel belangrijk voor hun toekomst in Nederland. Het huidige beleid van eigen verantwoordelijkheid kan deze positieve bijdrage van inburgering frustreren indien vluchtelingen niet in staat blijken zelf een geschikte taalcursus te vinden, daarbij onvoldoende ondersteuning kunnen krijgen of huiverig zijn met inburgering te starten vanwege de (mogelijke) financiële gevolgen bij niet slagen voor het examen. Daarnaast vormt de koppeling tussen inburgering en verblijfsrecht een belangrijk knelpunt. Vluchtelingen die om wat voor reden dan ook niet kunnen voldoen aan het inburgeringsvereiste blijven een onzekere verblijfsstatus houden, hetgeen niet bijdraagt aan hun integratie in en oriëntatie op Nederland.

- ***Arbeidstoeleiding***  
De (gebrekkige) arbeidsmarktparticipatie van vluchtelingen wordt als een van de belangrijkste aspecten in het integratieproces van vluchtelingen gezien. Op dit moment is er beleidsmatig weinig aandacht voor dit thema, terwijl de economische crisis vluchtelingen extra hard raakt. De taak om vluchtelingen te ondersteunen bij het vinden van werk ligt in de handen van gemeenten, die naast vluchtelingen nog vele andere groepen steun moeten bieden. Vluchtelingen dreigen buiten beeld te geraken omdat zij getalsmatig een kleine groep vormen en vanwege verdringing door andere groepen die gemakkelijker te re-integreren zijn of voor wie gemeenten meer middelen ontvangen.

- ***Gezinshereniging***  
Vluchtelingen kunnen binnen drie maanden na statusverlening gezinshereniging aanvragen onder het zogenaamde 'nareisbeleid'. Deze regels zijn soepeler dan die van het reguliere gezinsherenigingsbeleid. Overschrijding van deze driemaandentermijn heeft een langdurige procedure of zelfs blijvende scheiding tot gevolg. Alle gezinsherenigings-procedures kunnen veel tijd in beslag nemen, omdat de

beslistermijnen bij de IND soms lang zijn en er complicaties kunnen optreden bij de vaststelling van de gezinsband. Onder het reguliere beleid vormen vooral de inburgering in het buitenland en de duurzame inkomenseis een struikelblok voor het realiseren van gezinshereniging. Daardoor kan het lang duren voordat gezinshereniging mogelijk is. Met name de onzekerheid die daarmee gepaard gaat, werkt contraproductief voor integratie.

- **Naturalisatie**  
Naturalisatie is belangrijk voor vluchtelingen. Zij geven dat aan in de gesprekken in dit onderzoek. Ook uit ander onderzoek (Bakker e.a. 2013) blijkt dat er een duidelijke relatie is tussen sociaal-economische integratie van vluchtelingen en naturalisatie. Zo is het voor werkgevers vaak niet aantrekkelijk om iemand met een onzekere verblijfsstatus in dienst te nemen. Vanuit deze optiek vormt het voorstel tot het verlengen van de naturalisatietermijn van vijf naar zeven jaar dus geen maatregel die bijdraagt aan de integratie van vluchtelingen, integendeel.  
Specifiek voor ‘pardonners’ (die allen een reguliere verblijfsvergunning hebben gekregen) geldt de eis van een gelegaliseerde geboorteakte en een paspoort als een serieus obstakel voor naturalisatie. Velen kunnen namelijk niet aan deze voorwaarde voldoen.

Zoals gezegd, is er geen specifiek beleid voor vluchtelingen ten behoeve van hun integratie in de Nederlandse samenleving. Zij vallen onder het algemene integratie(inburgerings)beleid dat de afgelopen jaren minder faciliterend en steeds strenger en eisender is geworden. De effecten van dit beleid worden natuurlijk niet alleen door vluchtelingen gevoeld, maar ook door andere migranten. Vluchtelingen worden echter, vanwege hun achtergrond en situatie, wel hard geraakt door deze ontwikkelingen. Eigen verantwoordelijkheid voor integratie veronderstelt dat mensen in staat zijn om deze verantwoordelijkheid te nemen. In de praktijk blijkt dat lang niet altijd het geval te zijn. Met name de laatste jaren komen er steeds meer vluchtelingen naar Nederland die relatief laag zijn opgeleid. Voor velen van hen zal het moeilijk zijn om zonder enige vorm van ondersteuning hun integratie ter hand te nemen. Het bestaan van de eigen verantwoordelijkheid van vluchtelingen laat de vraag naar wat de verantwoordelijkheid van Nederland is om juist vluchtelingen bij hun integratie te faciliteren onverlet. Specifieke factoren bij vluchtelingen die het nemen van verantwoordelijkheid voor de eigen integratie belemmeren, zijn onder meer de aanwezigheid van trauma’s en een slechte (psychische) gezondheid, het gebrek aan een sociaal netwerk, het gedwongen nietsdoen tijdens de asielprocedure en de onvoorbereide komst naar Nederland door de gedwongen aard van de migratie.

**Nederland in vergelijking met omliggende landen**

De Nederlandse overheid heeft op politieke gronden in het integratiebeleid sterk ingezet op de eigen verantwoordelijkheid van de migrant en heeft zich op het terrein van integratie in faciliterende zin nagenoeg volledig teruggetrokken. Migranten, waaronder vluchtelingen, moeten zelf zien hoe zij voldoen aan de steeds strengere integratie-eisen. Ook in de andere landen die in het kader van deze barometer zijn bestudeerd (Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en België/Vlaanderen), is een tendens waar te nemen dat steeds meer eisen aan migranten worden gesteld. Vaak gaat dit nog wel gepaard met facilitering door de overheid van integratie door het aanbieden van taallessen en ondersteuning bij het vinden van werk. Denemarken is in dit opzicht een bijzondere casus. Enerzijds is Denemarken een van de strengste landen in termen van onder andere taaleisen en naturalisatietermijnen, anderzijds biedt zij migranten, waaronder vluchtelingen, een intensief integratietraject aan. Ook in Vlaanderen ondersteunt de overheid migranten bij het voldoen aan de integratie-eisen. Deze voorbeelden laten zien dat het benadrukken van de verantwoordelijkheid van de migrant goed kan samengaan met het nemen van verantwoordelijkheid door de staat. In het Verenigd Koninkrijk is in feite nooit sprake geweest van overheidsbemoeienis ten aanzien van de integratie van migranten, maar worden ook geen inburgeringseisen gesteld aan nieuwe immigranten. Pas wanneer migranten permanent verblijfsrecht willen krijgen of naturaliseren worden inburgeringseisen gesteld. Nederland lijkt met zijn beleid van eigen verantwoordelijkheid en het stellen van integratie-eisen gekoppeld aan verblijfsrecht in vergelijking met deze omringende landen een bijzonder harde koers te varen.

**Conclusies en aandachtspunten voor beleid**

Hoe moet het Nederlandse beleid nu beoordeeld worden in het licht van de integratie van vluchtelingen? Het huidige beleid kan contraproductief werken voor de integratie van vluchtelingen, terwijl de gedachte achter het beleid is dat het stellen van integratie-eisen de integratie juist bevordert (dan wel ongewenste immigratie tegengaat). Het is echter maar zeer de vraag of deze aanpak in de praktijk effectief zal zijn. Vluchtelingen die niet in staat zijn aan deze eisen te voldoen, kunnen daardoor veelal niet volwaardig deel uitmaken van de Nederlandse samenleving en permanent verblijfsrecht krijgen. Dat betekent dat zij altijd een vergunning voor bepaalde tijd zullen houden en niet kunnen naturaliseren, terwijl terugkeer ook geen optie is. Deze onzekerheid rondom verblijf heeft vervolgens weer negatieve gevolgen voor het integratieproces. Gezien de kwetsbaarheden van vluchtelingen, zeker van de recente instroom, is er een aanzienlijk risico dat een deel van hen niet in staat is aan de integratie-eisen te voldoen. Daarmee lijkt de integratie als integraal onderdeel van de bescherming van vluchtelingen in het gedrang te komen. Ook verhoudt de nadruk op eigen verantwoordelijkheid en het stellen van eisen zich slecht met de Europese Kwalificatierichtlijn waarin gevraagd wordt om passende integratieprogramma’s voor vluchtelingen en met de Common Basic Principles on Integration waarin de nadruk onder andere ligt op de tweezijdigheid van het integratieproces en op het belang immigranten in staat te stellen om de taal te leren.

Gezien de hardnekkige achterstand van vluchtelingen (met name in sociaal-economisch opzicht) is het niet reëel te veronderstellen dat de integratie van vluchtelingen vanzelf goed komt. Het wegnemen van belemmeringen en het bieden van concrete ondersteuning op sommige terreinen lijkt dan ook wenselijk. Vanuit het onderzoek kunnen de volgende aandachtspunten voor beleid worden geformuleerd:

- Inburgering is een belangrijke eerste stap in het integratieproces. Het is belangrijk dat vluchtelingen die eerste stap ook daadwerkelijk kunnen zetten door een goede keuze te kunnen maken voor een taalcursus en niet afgeschrikt te worden door eventuele financiële consequenties. Concreet betekent dit dat er voldoende voorlichting en ondersteuning moet zijn om vluchtelingen bij die keuze te helpen. Voor vluchtelingen die na aantoonbare inspanningen niet in staat blijken het inburgeringsexamen te halen, is de eis tot terugbetalen van de aangegane lening en het niet verkrijgen van een permanent verblijfsrecht bijzonder hard en dit komt hun integratie niet ten goede. Het beleid zou meer rekening moeten houden met deze groep door de financiële gevolgen te verzachten en door de koppeling met het verkrijgen van een permanente verblijfsvergunning los te laten. Daarnaast is het belangrijk goed de vinger aan de pols te houden wat betreft de voortgang van de inburgering van vluchtelingen sinds de invoering van de nieuwe wet per 1 januari 2013, zodat tijdig kan worden

- gesignaleerd of er knelpunten bestaan. Gemeenten hebben dit overzicht nu veelal niet.
- Inburgering is belangrijk, maar nog steeds blijkt het voor veel vluchtelingen moeilijk te zijn om na de inburgering vervolgstappen te zetten om zich een plek te verwerven in de Nederlandse samenleving. Om deze kloof te dichten is het belangrijk dat vluchtelingen ook na de afronding van hun inburgeringstraject kunnen blijven oefenen met taal in de praktijk, mogelijkheden hebben om vrijwilligerswerk te doen, werkervaring op te doen via werkervaringsplaatsen en een opleiding te kunnen volgen.
- Participatie op de arbeidsmarkt is een cruciale stap in het integratieproces. De arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen blijft problematisch en vraagt om een gerichte aanpak. De motivatie van veel vluchtelingen om te werken is groot. Zij kampen echter met diverse belemmeringen zoals onvoldoende beheersing van het Nederlands, gezondheidsproblematiek, onvoldoende kennis van de Nederlandse arbeidsmarkt en tekortschietende of niet relevante opleiding en werkervaring. Het is belangrijk dat gemeenten en arbeidsmarktregio’s de ondersteuningsbehoeften van deze groep goed in het vizier krijgen en in staat (en bereid) zijn om gerichte ondersteuning te bieden. Daarnaast kunnen gemeenten en Rijksoverheid een faciliterende en stimulerende rol spelen, ook richting werkgevers.
- Vluchtelingen zijn als gevolg van hun vlucht buiten hun schuld vaak gescheiden geraakt van hun gezinsleden. Zolang vluchtelingen in onzekerheid verkeren over (de hereniging met) hun gezinsleden is het voor hen moeilijk een start te maken met integratie in de Nederlandse samenleving. Het is daarom belangrijk dat de aanvraagprocedure voor gezinshereniging zo kort mogelijk wordt gehouden. Als de vluchteling de de drie-maandennareistermijn niet haalt, is namelijk vaak een langdurige of zelfs blijvende scheiding het gevolg.
- Onzekerheid rondom verblijf draagt niet bij aan het integratieproces van vluchtelingen. De strengere naturalisatie-eisen werken in dit opzicht contraproductief. Het is belangrijk dat de voorwaarden voor naturalisatie vluchtelingen niet onnodig belemmeren. In dat licht zou het voorstel om de naturalisatietermijn van vijf naar zeven jaar te verlengen moeten worden herbezien.

Het onderzoek laat zien dat het huidige beleid ten aanzien van inburgering, arbeidstoeleiding, gezinshereniging en naturalisatie op tal van punten schuurt met het integratieproces van vluchtelingen. Vluchtelingen kunnen alleen effectief verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen integratie als zij daarbij enige ondersteuning krijgen. Deze balans tussen eigen verantwoordelijkheid en verantwoordelijkheid van de ontvangende samenleving lijkt in het huidige beleid zoek. De balans zou hersteld moeten worden om de integratiekansen van vluchtelingen te vergroten en daarmee hun bescherming in Nederland een duurzaam karakter te geven.





**Dilyora Mukhtorova** (Oezbekistan): 'Vorig jaar zat ik in een internationale schakelklas, nu doe ik vier havo. Ik doe mijn best, ik wil niet blijven zitten! Onze burens zijn heel aardig, we helpen elkaar altijd. We voelen ons niet eenzaam.'

## Hoofdstuk 1

# De IntegratieBarometer 2014

Wat is het doel van deze barometer? Hoe is deze opgebouwd? In dit inleidende hoofdstuk is te lezen waarom we sinds 2005 met enige regelmaat de IntegratieBarometer uitbrengen, welke onderzoeksvragen centraal staan en hoe we het onderzoek hebben aangepakt. De laatste paragraaf van dit hoofdstuk wijst de lezer de weg in het rapport.

### 1.1 Aanleiding en achtergrond van de IntegratieBarometer

In het door Nederland ondertekende VN Vluchtelingenverdrag zijn de rechten van vluchtelingen vastgelegd. Die rechten gaan verder dan alleen de toelating van vluchtelingen, en omvatten ook het recht op duurzame integratie in het land van opvang. Het gaat dan bijvoorbeeld om het recht op onderwijs, huisvesting, toegang tot de arbeidsmarkt en gezinshereniging. Integratie is, met andere woorden, een wezenlijk onderdeel van vluchtelingenbescherming (UNHCR, 2006). Bescherming is alleen duurzaam indien vluchtelingen ook daadwerkelijk kunnen participeren in de nieuwe samenleving (Weiler en Wijnkoop, 2011).

Lange tijd ontbrak een goed zicht op het verloop van de integratie van de vluchtelingen die in Nederland waren toegelaten. Bestaande kennis was voornamelijk gebaseerd op veelal kleinschalige, kwalitatieve studies en onderzoeken in opdracht van de overheid waren vooral gericht op traditionele migrantengroepen. Om deze kennislacune te vullen, is VluchtelingenWerk Nederland in 2005 gestart met de IntegratieBarometer. Inmiddels zijn vier edities van de IntegratieBarometer verschenen, waarin actuele gegevens met betrekking tot de sociaal-economische en sociaal-culturele integratie van vluchtelingen zijn gepresenteerd (IB 2005, IB 2006, IB 2009, IB 2012). Aanvankelijk werden de kwantitatieve gegevens ontleend aan een survey, maar inmiddels zijn via het CBS populatiegegevens over vluchtelingen beschikbaar waardoor het integratieproces van een cohort vluchtelingen periodiek gevolgd kan worden. Met deze barometers wil VluchtelingenWerk niet alleen kennis over de integratie van vluchtelingen in Nederland genereren en verspreiden, maar ook een basis bieden voor beleid gericht op het bevorderen van de integratie van vluchtelingen.

Sinds het verschijnen van de eerste IntegratieBarometer zijn diverse andere studies verschenen die bijdragen aan een beter zicht op de integratie van vluchtelingen in Nederland. Zo publiceerde het Sociaal en Cultureel Planbureau in 2011 de studie 'Vluchtelingengroepen in Nederland' waarin op basis van een grootschalige survey onder Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische vluchtelingen een uitgebreid beeld wordt gegeven van de stand van zaken op diverse domeinen van integratie. Ook in het

recent verschenen Jaarrapport Integratie 2013 van het Sociaal en Cultureel Planbureau wordt de arbeidsmarktparticipatie naar deze vier vluchtelingengroepen uitgesplitst. VluchtelingenWerk zelf bracht in 2012 de publicatie 'Fietsen met tegenwind' uit waarin wordt ingegaan op de integratie-uitdagingen voor vluchtelingen op diverse terreinen. Daarnaast zijn er tal van andere, vaak kleinschalige, studies naar vluchtelingen in Nederland verschenen.

Gezamenlijk laten deze studies steeds nauwkeuriger zien hoe het vluchtelingen in Nederland vergaat, tegen welke problemen zij aanlopen, welke trends en ontwikkelingen zijn waar te nemen en welke verschillen er zijn tussen diverse vluchtelingengroepen. Het beeld dat uit deze studies naar voren komt, is dat de integratie van vluchtelingen niet vanzelf gaat. Dit vraagt om voortdurende aandacht op basis van actuele gegevens. De vijfde editie van de IntegratieBarometer beoogt hieraan bij te dragen.

### 1.2 Doel en onderzoeksvragen

Het overkoepelende doel van de IntegratieBarometer is als volgt geformuleerd:

*Het presenteren van relevante kennis en inzichten over de integratie van vluchtelingen ten behoeve van de verbetering van de positie van vluchtelingen.*

Elke barometer bestaat uit een kwantitatief deel waarin de meest actuele gegevens met betrekking tot de integratie van vluchtelingen worden gepresenteerd, en een kwalitatief deel waarin de integratiepraktijk en -ervaring van vluchtelingen centraal staan. Daarnaast kent elke barometer een verdiepingsthema met inhoudelijke relevantie voor de actuele beleidsbeïnvloeding door VluchtelingenWerk. In deze vijfde editie is als verdiepingsthema gekozen voor de rol van het integratiebeleid voor de integratie van vluchtelingen. De aanleiding voor deze keuze is het steeds dwingender en eisender karakter van het Nederlandse integratiebeleid, waarbij toenemende integratie-eisen een voorwaarde zijn voor verblijfszekerheid. Deze eisen komen vooral tot uiting in het beleid rond inburgering, gezinshereniging en naturalisatie. Deze barometer beoogt inzichtelijk maken welke beleidsontwikkelingen er op het gebied van integratie de afgelopen jaren zijn geweest en op welke wijze deze ontwikkelingen het integratieproces van vluchtelingen (mogelijk) raken.

De IntegratieBarometer is geen meetinstrument zoals bijvoorbeeld de MIPEX-studies of the Integratiekaart<sup>1</sup>; het is veeleer een weergave van de stand van zaken wat betreft de positie van vluchtelingen, ditmaal in verband gebracht met het integratiebeleid in Nederland. Zo ontstaat meer inzicht in de positie van vluchtelingen en worden beargumenteerde aanknopingspunten geboden voor beleid ter bevordering van de integratie van vluchtelingen.

De volgende onderzoeksvragen zijn leidend geweest in deze vijfde IntegratieBarometer:

#### *Ontwikkelingen integratiepositie*

1. Wat is de actuele positie van vluchtelingen in Nederland in termen van arbeidsmarktpositie, uitkeringspositie en inkomen?
2. Hoe verhoudt zich de actuele positie van vluchtelingen tot die van niet-westerse migranten (niet zijnde vluchtelingen) en autochtone Nederlanders?
3. Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan sinds de vorige meting (IntegratieBarometer 2012)?

#### *Integratiebeleid*

4. Welke belangrijke ontwikkelingen hebben in de afgelopen vijftien jaar plaatsgevonden in het Nederlandse integratiebeleid en op welke wijze raken deze ontwikkelingen het integratieproces van vluchtelingen? Met bijzondere aandacht voor beleid met betrekking tot inburgering, arbeidsmarktbeleid en -toeleiding, gezinshereniging en naturalisatie.
5. Hoe ziet het integratiebeleid (voor vluchtelingen) eruit in Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en België/Vlaanderen? Welke keuzes maken verschillende landen ten aanzien van het integratiebeleid?

#### *Ervaringen van vluchtelingen*

6. Welke ervaringen hebben vluchtelingen met inburgering, arbeidstoeleiding, gezinshereniging en naturalisatie? Welke belemmerende en bevorderende factoren spelen hierbij een rol?

### 1.3 Toelichting afbakening onderzoek

In dit inleidende hoofdstuk is een toelichting op zijn plaats op de afbakening van gehanteerde begrippen en de insteek die voor deze IntegratieBarometer is gekozen. Meer in het bijzonder de uitwerking van het begrip integratie, de wijze waarop de relatie tussen beleid en integratie wordt beschouwd en de rol van de internationale vergelijking.

#### *Het begrip integratie*

Integratie is een pluriform begrip dat verschillende dimensies kent. Esser (2004) onderscheidt vier dimensies van integratie, te weten ‘Kulturation’ (het verkrijgen van kennis en vaardigheden om de weg te kunnen vinden in de nieuwe samenleving), ‘Platzierung’ (de positie van immigranten op de arbeidsmarkt, in het onderwijs en huisvesting), ‘Interaktion’ (de mate van inter-etnische sociale contacten) en, tot slot, ‘Identifikation’ meer (de emotionele verbondenheid met het ontvangende land). Deze verschillende dimensies zijn relevant om inzicht te krijgen in het integratieproces van nieuwkomers. De al eerder genoemde studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau uit 2011 laat een gevarieerd beeld zien van de integratie van vluchtelingen op de diverse dimensies van integratie. Op sommige dimensies van integratie gaat het beduidend beter dan op andere; het leren van de Nederlandse taal en het verwerven van een plek op de arbeidsmarkt verlopen niet zonder problemen. Daarentegen hebben vluchtelingen relatief veel contacten met autochtone Nederlanders en identificeren relatief veel vluchtelingen zich met Nederland. Daarnaast laat de studie ook zien dat er grote verschillen zijn tussen groepen vluchtelingen naar land van herkomst (zie Dourleijn en Dagevos, 2011).

In het kwantitatieve deel van deze IntegratieBarometer staat de sociaal-economische integratie van vluchtelingen, oftewel de ‘Platzierung’ van Esser, centraal. Daarbij besteden we met name aandacht aan de arbeidsmarktpositie van vluchtelingen, die als een cruciale indicator voor sociaal-economische integratie wordt beschouwd (vgl. Vermeulen en Penninx, 2000). Actief meedoen en werken vormen een belangrijk uitgangspunt in de huidige ‘participatiesamenleving’. De aandacht voor sociaal-economische aspecten van integratie wordt daarnaast ingegeven door het beschikbare cijfermateriaal. Voor het cohort vluchtelingen dat in de IntegratieBarometer periodiek gevolgd wordt, beschikt het CBS met name over gegevens over de arbeidsmarkt- en inkomenspositie. Wat betreft de overige dimensies van integratie beschikt het CBS niet over populatiegegevens.

#### *Relatie integratiebeleid en integratie*

Centraal in deze vijfde editie staat het Nederlandse integratiebeleid en de effecten daarvan op de integratie van vluchtelingen. In het kader van dit onderzoek gaat het om een analyse van de belangrijkste verschuivingen in het denken over integratie en een analyse van de belangrijkste beleidsontwikkelingen op een viertal specifieke beleidsterreinen, te weten inburgering, arbeidstoeleiding, gezinshereniging en naturalisatie. De laatste twee beleidsvelden vallen strikt genomen niet onder integratiebeleid, maar zijn wel relevant voor integratie. Verder is het goed om op te merken dat er in het beleid soms specifieke aandacht is voor vluchtelingen, maar dat sinds eind jaren negentig geen sprake is van een apart vluchtelingenintegratiebeleid. Midden jaren tachtig ontvingen gemeenten middelen van het Rijk voor de lokale opvang en

begeleiding van vluchtelingen. De middelen waren bestemd voor taallessen, sociaal-culturele activiteiten en maatschappelijke begeleiding. Met de invoering van de algemene inburgeringsplicht voor alle nieuwkomers eind jaren negentig, is het integratiebeleid voor vluchtelingen echter onder het algemene integratie- (inburgerings-)beleid geschaard. Wel is, voortvloeiend uit de ondertekening van het Vluchtelingenverdrag, ook nu nog sprake van voorwaardenscheppend beleid om vluchtelingen kansen te geven. Dit komt vooral tot uiting in de specifieke financiële bijdragen die gemeenten ontvangen voor de eerste opvang en maatschappelijke begeleiding en de taakstelling voor gemeenten om vluchtelingen te huisvesten.

De exacte invloed van het beleid op de positieverwerving van vluchtelingen is moeilijk empirisch vast te stellen. Andere factoren spelen daarin eveneens een grote rol. Deze IntegratieBarometer pretendeert dan ook niet de exacte relatie tussen beleid en integratie van vluchtelingen in de praktijk bloot te leggen of de huidige positie van vluchtelingen vanuit het gevoerde integratiebeleid te verklaren. De beleidsanalyse in deze studie heeft vooral het karakter van een vertooganalyse waarbij de mogelijkheden en risico’s van de gesignaleerde ontwikkelingen in het beleid worden benoemd en gewogen, mede in het licht van kennis over specifieke kenmerken en problemen van vluchtelingen.

#### *Internationale vergelijking*

Op Europees niveau bestaan verschillende initiatieven die tot doel hebben een Europees gemeenschappelijk kader voor integratiebeleid te bieden. Daartoe behoren de gemeenschappelijke basisbeginselen (Common Basic Principles on Integration). In 2004 zijn er elf gemeenschappelijke basisbeginselen afgesproken, die een coherent kader bieden voor het integratiebeleid van derdelanders op nationaal niveau. Deze beginselen zouden ook het gemeenschappelijk kader moeten vormen voor toekomstige initiatieven van de Europese Unie.

Ondanks deze basisbeginselen zijn alle lidstaten binnen de Europese Unie vrij in het ontwikkelen en uitvoeren van een bepaald integratiebeleid. Landen maken in de praktijk dan ook verschillende keuzes. In deze IntegratieBarometer vergelijken we de keuzes van drie verschillende landen (Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en België/Vlaanderen) met de keuzes die in Nederland gemaakt zijn. Er is voor landen gekozen met een enigszins vergelijkbaar niveau van sociaal-economische ontwikkeling en een enigszins vergelijkbare ervaring met de immigratie van vluchtelingen. De IntegratieBarometer pretendeert daarbij niet vast te stellen welk integratiebeleid in de praktijk tot de beste integratieresultaten voor vluchtelingen leidt. Hiervoor ontbreekt het ten eerste aan goed internationaal vergelijkbare data en ten tweede is een relatie tussen beleid en integratie nauwelijks wetenschappelijk vast te stellen.

#### 1.4 Methodologische verantwoording

Voor deze IntegratieBarometer is gebruikgemaakt van diverse onderzoeksmethoden die in het hiernavolgende worden toelicht.

#### *Kwantitatieve analyse CBS-data*

In deze studie wordt gerapporteerd over het zogenaamde vluchtelingencohort dat periodiek gevolgd wordt in het kader van de IntegratieBarometer. Het cohort omvat vluchtelingen die tussen 1 januari 2000 en 1 januari 2010 asiel hebben aangevraagd en op 1 januari 2010 stonden ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie en op die datum beschikten over een toegekende verblijfsstatus of genaturaliseerd waren. De basis voor de analyse van de positie van vluchtelingen in Nederland vormen gegevens van het CBS. Voor het vluchtelingencohort is de actuele demografische en sociaal-economische positie in kaart gebracht voor de meeste gegevens peildatum 1 januari 2013. Meer in het bijzonder is gekeken naar de wijzingen in de demografische samenstelling sinds de meting in de IB2012 en naar veranderingen in de arbeidsmarkt-, uitkerings- en inkomenspositie.<sup>2</sup> Daarnaast is, net als in de vorige metingen van de IntegratieBarometer, de sociaal-economische positie van de vluchtelingen uit het cohort vergeleken met twee referentie-groepen, te weten niet-westerse allochtonen die in dezelfde periode als de vluchtelingen uit het cohort naar Nederland zijn gekomen en autochtone Nederlanders. De gegevens zijn ontleend aan verschillende bestanden van het CBS (zoals het Sociaal Statistisch Bestand) en de GBA. (Bijlage 1 bevat een uitgebreide toelichting hoe de verschillende groepen zijn samengesteld.)

#### *Literatuurstudie ten behoeve van de beleidsanalyse*

Over het Nederlandse integratiebeleid en de ontwikkelingen die zich daarin de afgelopen jaren hebben voorgedaan, zijn tal van studies verschenen. Deze studies vormen de basis voor de beleidsanalyse voor deze IntegratieBarometer. Alleen voor de recentere ontwikkelingen is tevens gebruikgemaakt van primaire bronnen zoals kamerstukken waarin de meest actuele ontwikkelingen worden benoemd. Op basis van deze bronnen is een analyse gemaakt van de belangrijkste veranderingen in het beleid. Daarbij is, voor zover deze studies zich daarop richten, ook aandacht besteed aan die aspecten van het beleid waarin specifiek aandacht is voor vluchtelingen en de gevolgen van het beleid voor vluchtelingen. Op basis van de literatuur is een kwalitatieve analyse gemaakt van het beleid, met name gericht op de mogelijkheden van insluiting en de risico's op uitsluiting van vluchtelingen.

2 In de IntegratieBarometer 2009 is eveneens gerapporteerd over een cohort vluchtelingen, maar dit cohort komt niet helemaal overeen met het cohort van deze huidige IntegratieBarometer en de IntegratieBarometer 2012. In de IntegratieBarometer 2009 bestond het cohort namelijk uit vluchtelingen die tussen 1 januari 1998 tot en met 1 januari 2008 asiel hebben aangevraagd en op 1 januari 2008 stonden ingeschreven in de GBA en op die datum beschikten over een toegekende verblijfsstatus of genaturaliseerd waren.

1 Zie: [www.mipex.eu](http://www.mipex.eu) en [tinyurl.com/integratiekaart](http://tinyurl.com/integratiekaart)





De analyse van het integratiebeleid voor vluchtelingen in Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en België/Vlaanderen is gebaseerd op een beperkte literatuurstudie, aangevuld met informatie van een aantal experts. Dit levert een globale schets op van het integratiebeleid dat deze landen ten behoeve van vluchtelingen voeren. Het betreft hier uiteraard geen diepgaande analyse van het integratiebeleid in de genoemde landen en de gevolgen die dat beleid voor vluchtelingen heeft. Wel illustreert deze informatie op hoofdlijnen de verschillen in aanpak en de keuzes die landen maken in het vormgeven van hun integratiebeleid.

#### ***Interviews met deskundigen***

In aanvulling op de literatuurstudie zijn elf interviews gehouden met experts uit kringen van wetenschap, beleid en belangenorganisaties (zie bijlage 2 voor een overzicht). Deze gesprekken hadden vooral tot doel de (mogelijke) effecten van het Nederlandse beleid voor vluchtelingen te inventariseren en te duiden. In de gesprekken is aan de experts gevraagd te reflecteren op de betekenis van de beleidsontwikkelingen (in algemene zin en op de vier deelonderwerpen inburgering, arbeidstoeleiding, gezinshereniging en naturalisatie in het bijzonder) voor de integratie van vluchtelingen, met name in termen van kansen en bedreigingen. Deze gesprekken vormen een belangrijke aanvulling op de literatuurstudie, omdat in de beschikbare studies naar het integratiebeleid vaak geen (uitgebreide) aandacht is voor vluchtelingen.

#### ***Groepsgesprekken en interviews met vluchtelingen***

Tot slot zijn groepsgesprekken en enkele individuele interviews gehouden met vluchtelingen zelf, om de praktijkervaringen van vluchtelingen in kaart te brengen. Het doel was inzichtelijk te maken hoe vluchtelingen vorm proberen te geven aan hun eigen integratieproces en ook de belemmeringen waar zij eventueel tegenaan lopen. Centraal in zowel de groeps- als de individuele gesprekken stonden de concrete ervaringen van vluchtelingen op het gebied van inburgering, het vinden van werk en andere vormen van participatie, het realiseren van gezinshereniging, en de houding en de ervaring ten aanzien van naturalisatie. Daarnaast was in de gesprekken specifiek aandacht voor de vraag hoe vluchtelingen Nederland ervaren en in welke mate zij zich thuis en welkom voelen. Er zijn in totaal met 38 vluchtelingen individueel of in groepsverband gesproken. Vrijwel alle gesprekspartners waren vluchtelingen die relatief recent naar Nederland zijn gekomen (met verblijfsstatus vanaf 2007/2008). Een enkeling verbleef al langer in Nederland. Er is voor deze groep gekozen omdat deze mensen nu als nieuwkomers een plaats moeten veroveren in de Nederlandse samenleving en direct te maken hebben met recente veranderingen in het Nederlandse integratiebeleid. De respondenten waren afkomstig uit verschillende landen en ook divers qua opleidingsniveau, leeftijd en gezinssituatie.

#### **1.5 Leeswijzer**

Hoofdstuk 2 beschrijft op basis van de kwantitatieve gegevens van het CBS de actuele integratiepositie van het vluchtelingencohort. Dit hoofdstuk laat zien dat de sociaal-economische integratie van vluchtelingen niet vanzelf gaat; er is sprake van hardnekkige achterstand, hetgeen om beleidsaandacht vraagt. Vervolgens komen in de hoofdstukken 3 tot en met 7 de analyse van het Nederlandse integratiebeleid aan bod en de vraag hoe dit beleid de integratie van vluchtelingen belemmert dan wel bevordert. Elk hoofdstuk kent dezelfde opbouw, te weten een schets van de beleidsontwikkelingen, een analyse van de gevolgen van dat beleid volgens experts en de praktijkervaringen van vluchtelingen. Hoofdstuk 3 behandelt de belangrijkste verschuivingen in het denken over integratie en de weerslag van die veranderde visie in het beleid. In dit hoofdstuk komen de belangrijkste uitgangspunten van het huidige integratiebeleid aan bod. Hoofdstuk 4 behandelt vervolgens het beleidsdomein inburgering, hoofdstuk 5 het domein arbeidstoeleiding, hoofdstuk 6 het beleid rondom gezinshereniging en hoofdstuk 7 het naturalisatiebeleid. Hoofdstuk 8 is gewijd aan het integratiebeleid in een aantal ons omringende landen en een vergelijking met het Nederlandse integratiebeleid. De samenvatting en conclusies zijn aan het begin van deze IntegratieBarometer opgenomen.





**Isabel Correia Matos** (Angola): 'Ik kwam hier alleen, op mijn vijftiende. Om een sociaal leven op te bouwen moet je gewoon meedoen. Als ik mijn dochtertje vertel dat ik uit Afrika kom, zegt ze: maar ik niet mama, ik ben gewoon Nederlander!'

## Hoofdstuk 2

# De integratie van vluchtelingen in cijfers

'De dialoog over hulp, opvang en integratie in de Nederlandse samenleving moet met feiten gevoed worden en niet enkel op opvattingen leunen'. Dat zegt SCP-directeur Kim Putters in het voorwoord van deze barometer. In dit tweede hoofdstuk staan de 'harde feiten' centraal. De cijfers spreken – en vertellen hoe moeilijk het voor vluchtelingen is een economisch zelfstandig bestaan in Nederland op te bouwen.

### 2.1 Inleiding

Om de positie van vluchtelingen in Nederland in kaart te brengen, wordt in dit hoofdstuk gekeken naar de sociaal-economische integratie van vluchtelingen. Paragraaf 2.2 bevat een beschrijving van de demografische gegevens van het vluchtelingencohort: hoe is het cohort samengesteld en welke veranderingen zijn daarin opgetreden sinds de vorige meting van de IntegratieBarometer eind 2011? Vervolgens komen de actuele arbeidsmarkt- en uitkeringspositie (2.3) en de inkomenspositie (2.4) aan de orde. Daarbij maken we een analyse naar achtergrondkenmerken, zoals land van herkomst, geslacht, en verblijfsduur in Nederland. Opleidingsniveau is ook een belangrijke achtergrondvariabele, maar helaas beschikken we voor het cohort niet over deze gegevens. In dit hoofdstuk wordt tevens een vergelijking gemaakt tussen de positie van vluchtelingen enerzijds en de positie van niet-westerse allochtonen en autochtone Nederlanders anderzijds. Daarnaast trekken we een vergelijking met de vorige meting om ontwikkelingen aan te geven.

Voor deze barometer is gebruikgemaakt van hetzelfde vluchtelingencohort als in de vorige barometer. Dit cohort bestaat uit vluchtelingen die in de jaren 2000 tot en met 2010 asiel hebben aangevraagd in Nederland, op 1 januari 2010 stonden ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) en op 1 januari 2010 beschikten over een toegekende verblijfsstatus.<sup>3</sup> Over de arbeidsmarktpositie van deze groep is eerder, op 1 januari 2010, gerapporteerd. Later is daarvan een update verschenen met als peildatum 31 december 2011. In de huidige barometer laten we zien hoe het met de vluchtelingen uit het cohort gaat op de peildatum 1 januari 2013, dat wil zeggen één jaar na de laatste meting.

### 2.2 Omvang en samenstelling vluchtelingencohort

- Tweederde van de vluchtelingen in het cohort is man.
- Ruim eenderde is jonger dan dertig jaar.
- De belangrijkste herkomstlanden zijn: Irak, Afghanistan, de voormalige Sovjet-Unie en Somalië.
- Eenderde van de vluchtelingen uit het cohort is genaturaliseerd. Dit aandeel is nagenoeg onveranderd gebleven ten opzichte van de vorige meting.
- Het cohort is sinds de vorige meting (31 december 2011) met 4 procent gekrompen, voornamelijk als gevolg van vertrek uit Nederland.
- Jonge vluchtelingen en vluchtelingen uit Irak, Sierra Leone, Somalië, Angola, Afghanistan en Soedan zijn oververtegenwoordigd onder degenen die Nederland hebben verlaten.

#### Omvang cohort

In 2010 is gestart met een cohort van 69.628 vluchtelingen. In de periode tussen 1 januari 2010 en 1 januari 2013 zijn 367 personen uit het cohort overleden en 3016 personen vertrokken uit Nederland. Het aantal vluchtelingen dat (na overlijdens- en emigratiegegevens) overblijft in het cohort per 1 januari 2013 is 66.245 personen. Circa vier procent van de vluchtelingen uit het cohort van 2010 is sinds de vorige meting om verschillende redenen uit Nederland vertrokken. Om te zien of het hier gaat om een specifieke groep vluchtelingen zijn enkele kenmerken van degenen die vertrokken zijn vergeleken met de overige vluchtelingen. Het blijkt dat personen die Nederland verlaten hebben, gemiddeld jonger zijn dan andere vluchtelingen en relatief vaak afkomstig zijn uit Irak, Sierra Leone, Somalië, Angola, Afghanistan en Soedan. Vluchtelingen uit de voormalige Sovjet-Unie komen relatief juist minder vaak voor onder de groep vertrokken vluchtelingen.

#### Geslacht, leeftijd, huishoudsamenstelling, land van herkomst

Sinds de vorige meting van de barometer is de samenstelling van het cohort nagenoeg hetzelfde gebleven. We volstaan hier daarom met een beknopte beschrijving van de samenstelling van het cohort. Relatief veel vluchtelingen in het cohort zijn afkomstig uit

<sup>3</sup> Gegevens over recent ingestroomde vluchtelingen (2010-2013) waren helaas via de IND en het CBS nog niet beschikbaar.



Irak (15%), Afghanistan (12%), de voormalige Sovjet-Unie (11%) en Somalië (10%). Uiteraard zijn alle personen in het cohort twee jaar ouder geworden. Desalniettemin is nog steeds 37 procent van de vluchtelingen in het cohort jonger dan 30 jaar en is slechts vijf procent ouder dan 60 jaar. Ruim tweevijfde (42%) van de vluchtelingen uit het cohort is alleenstaand.

Het merendeel van de vluchtelingen in het cohort is man (63,8%). Er is redelijk wat variatie in de man-vrouwverdeling binnen de grootste vluchtelingengroepen. Uit Turkije (79% man), Soedan (77%), Sierra Leone (76%), Guinee (76%) komen relatief veel mannen. Daarentegen komen er uit de voormalige Sovjet-Unie (49% man) en voormalig Joegoslavië (57%) relatief weinig mannen.

Voor een uitgebreider overzicht zie tabel B1.1 (bijlage 1) van persoonsgegevens (geslacht, leeftijd, burgerlijke staat, woonprovincie), herkomstgegevens (vestigingsjaar, land van herkomst) en huishoudsamenstelling van de vluchtelingen in het cohort op peildatum 1 januari 2013.

#### Verblijfsstatus

Iets meer dan de helft van de vluchtelingen (52%) heeft een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd en 15 procent van de vluchtelingen heeft een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Per 1 januari 2013 is circa eenderde van de vluchtelingen genaturaliseerd. Dit aandeel is niet veranderd sinds de vorige meting.

Tabel 2.1 Verblijfsstatus vluchtelingencohort op 1 januari 2013

| Verblijfsstatus            | Aantal | Percentage |
|----------------------------|--------|------------|
| Onbekend                   | 101    | 0,2        |
| Vergunning bepaalde tijd   | 34.691 | 52,4       |
| Vergunning onbepaalde tijd | 10.105 | 15,2       |
| Genaturaliseerd            | 21.348 | 32,2       |
| Totaal                     | 66.245 | 100,0      |

Er is een duidelijke relatie tussen verblijfsduur en naturalisatie. Hoe langer een vluchteling in Nederland is, hoe groter de kans is dat hij of zij genaturaliseerd is. Van de personen die twaalf jaar in Nederland wonen is op 1 januari 2013 meer dan de helft genaturaliseerd (54,2%) (zie tabel B1.2, bijlage 1). Sinds 2003 moet iemand om voor naturalisatie in aanmerking te komen, onder andere, ten minste vijf jaar een geldige verblijfsstatus hebben en voldoen aan het inburgeringsvereiste. Vluchtelingen die langer in Nederland zijn, zullen eerder aan deze voorwaarden voldoen. Na drie jaar huwelijk met een Nederlander is naturalisatie ook mogelijk (huwelijksjaren in het buitenland tellen mee). Hierdoor omvat het cohort ook vluchtelingen die korter dan vijf jaar in Nederland zijn, maar die wel zijn genaturaliseerd.

### 2.3 Arbeidsmarkt- en uitkeringspositie

Voor analyses die betrekking hebben op uitkeringen en banen zijn de personen geselecteerd die op 1 januari 2013 minimaal 15 en maximaal 64 jaar oud waren. Voor het vluchtelingencohort gaat het om 62.451 personen. Deze vluchtelingen hebben een gemiddelde leeftijd van 35,3 jaar. Van hen is 64,8 procent man. Bij niet-westerse allochtonen gaat het om 222.207 personen met een gemiddelde leeftijd van 34,9 jaar, van wie 47,9 procent man. Bij autochtonen gaat het om 8.614.597 personen met een gemiddelde leeftijd van 40,9 jaar, van wie 50,8 procent man is (zie tabel B1.3, bijlage 1). Om de arbeidsmarktpositie van het vluchtelingencohort te duiden, vergelijken we de cijfers evenals bij de vorige metingen met twee referentiegroepen, namelijk niet-westerse allochtonen<sup>4</sup> en autochtonen. Tevens maken we een vergelijking met de vorige meting om inzicht te krijgen in de ontwikkelingen.

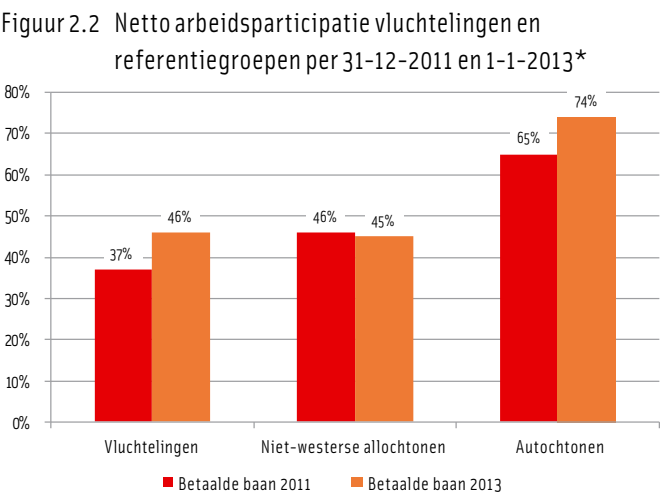
#### 2.3.1 Arbeidsmarktparticipatie

- 46 procent van de vluchtelingen uit het cohort heeft een betaalde baan. Dit aandeel is sinds de vorige meting flink toegenomen (van 37% naar 46%).
- Het aandeel werkenden ligt onder de vluchtelingen en de niet-westerse allochtonen nagenoeg even hoog, vooral ten opzichte van de autochtone bevolking blijft de arbeidsparticipatie echter nog altijd flink achter.
- Vrouwelijke vluchtelingen en vluchtelingen afkomstig uit Somalië en Irak hebben een minder sterke arbeidsmarktpositie dan andere groepen vluchtelingen.
- Vluchtelingen die langer in Nederland zijn, hebben vaker een baan.
- De netto participatie is het hoogst onder vluchtelingen die genaturaliseerd zijn en het laagst onder vluchtelingen met een verblijfsstatus voor bepaalde tijd.

Op 1 januari 2013 was de netto arbeidsparticipatie, oftewel het aantal werkenden, onder het cohort vluchtelingen 46 procent (zie figuur 2.2). Dit is een aanzienlijke stijging ten opzichte van 2011 toen 37 procent van hen een betaalde baan had.<sup>5</sup> De netto arbeidsparticipatie van vluchtelingen in 2013 verschilt niet veel met die van niet-westerse allochtonen (45%) maar is wel aanzienlijk lager dan de netto participatie van de autochtone bevolking (74%). Het verschil in netto arbeidsparticipatie tussen vluchtelingen en de autochtone bevolking is nagenoeg gelijk gebleven ten opzichte van 2011; beide groepen laten een stijging

- <sup>4</sup> De groep niet-westerse allochtonen is een divers samengestelde groep en omvat migranten die in het kader van gezinsmigratie, studie of arbeid naar Nederland zijn gekomen. Omdat het migratiemotief binnen de groep niet-westerse allochtonen zo divers is, wordt bij een aantal tabellen en figuren een uitsplitsing gemaakt naar migratiemotief om eventuele verschillen te kunnen duiden.
- <sup>5</sup> Het aandeel werkenden is gebaseerd op het aantal personen met een baan, ongeacht de omvang van die baan. Ook banen van minder dan 12 uur per week tellen dus mee

zien van 9 procentpunten. De referentiegroep niet-westerse allochtonen wijkt af en laat een lichte daling van de netto arbeidsparticipatie zien. Zie ook tabel B1.4 (bijlage 1).

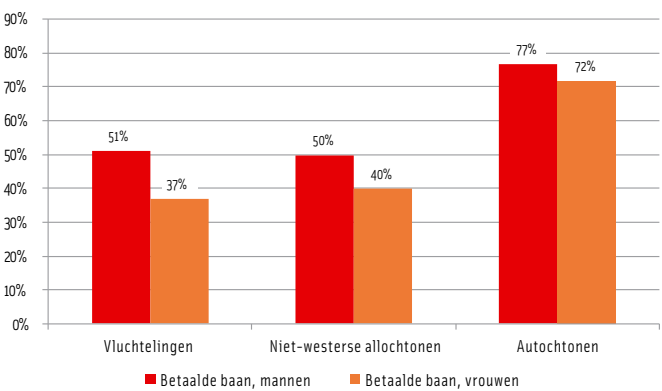


\* De groep niet-westerse allochtonen kan nader onderverdeeld worden naar migratiemotief. Het aandeel werkenden in 2013 naar migratiemotief is als volgt: gezin (49%), studie (25%), arbeid (48%), overig (37%).

#### Geslacht

Binnen het vluchtelingencohort op 1 januari 2013 hebben mannen (51%) vaker een betaalde baan dan vrouwen (37%) (zie figuur 2.3). Hoewel binnen de twee referentiegroepen de netto arbeidsparticipatie van mannen ook hoger is dan die van vrouwen, is het verschil bij de autochtone bevolking (5 procentpunten) en niet-westerse allochtonen (10 procentpunten) kleiner dan bij vluchtelingen (14 procentpunten). De achterstand van vrouwelijke vluchtelingen op de arbeidsmarkt is dus relatief groot.

Figuur 2.3 Arbeidsparticipatie naar geslacht voor vluchtelingen en referentiegroepen per 1 januari 2013\*



\* De groep niet-westerse allochtonen kan nader onderverdeeld worden naar migratiemotief. Het aandeel werkenden in 2013 naar migratiemotief en geslacht is als volgt: gezin (mannen 49%, vrouwen 42%), studie (mannen 25%, vrouwen 26%), arbeid (mannen 49%, vrouwen 47%), overig (mannen 41%, vrouwen 34%).

#### Land van herkomst

Als we kijken naar het herkomstland van vluchtelingen zijn er grote verschillen in netto arbeidsparticipatie. Van de vluchtelingen uit China (63,3%), Burundi (60,9%), Angola (59,5%), Sierra Leone (58,6%) en Guinee (56,8%), heeft meer dan de helft een baan. Demografische kenmerken spelen hierbij mogelijk een rol; vluchtelingen afkomstig uit deze landen zijn relatief vaak jonger dan dertig jaar. Velen van hen zijn vaak jong naar Nederland gekomen en hebben in Nederland onderwijs genoten. Vluchtelingen afkomstig uit Somalië (28,2%) en Irak (36,0%) hebben opvallend vaak geen betaalde baan.

Tabel 2.4 Arbeidsparticipatie naar land van herkomst voor vluchtelingen per 1 januari 2013

| Land van herkomst      | % betaalde baan |
|------------------------|-----------------|
| China                  | 63,2            |
| Burundi                | 60,9            |
| Angola                 | 59,5            |
| Sierra Leone           | 58,6            |
| Guinee                 | 56,8            |
| Afghanistan            | 49,5            |
| Voormalig Joegoslavië  | 48,5            |
| Turkije                | 47,8            |
| Soedan                 | 47,2            |
| Iran                   | 46,1            |
| Syrië                  | 46,1            |
| Voormalige Sovjet-Unie | 42,1            |
| Irak                   | 36,0            |
| Somalië                | 28,2            |
|                        |                 |
| Overige landen         | 50,5            |
|                        |                 |
| Totaal                 | 45,8            |



SCP-gegevens over de arbeidsmarktparticipatie van de vier grootste vluchtelingengroepen

Het SCP presenteerde in maart 2014 het Jaarrapport Integratie 2013, met daarin ook cijfers over de netto arbeidsmarktparticipatie van de vier grootste vluchtelingengroepen in 2012: Iraniërs, Afghanen, Irakezen en Somaliërs. Een belangrijk verschil tussen deze gegevens en de IntegratieBarometer 2014 is dat het SCP kijkt naar de gehele groep: zowel eerste als tweede generatie, alle vestigingsjaren en alle migratiemotieven. Een ander verschil tussen het SCP-rapport en de IntegratieBarometer is de definitie van netto participatie. In het rapport van het SCP is dit gedefinieerd als betaald werk voor ten minste twaalf uur per week. In de IntegratieBarometer 2014 is dit gedefinieerd als betaald werk inclusief banen voor minder dan twaalf uur per week, zoals ook in de IntegratieBarometer 2012 het geval was. De cijfers over netto arbeidsparticipatie die het SCP presenteerde, zijn als volgt: Iran (60%), Afghanistan (42%), Irak (39%) en Somalië (26%). Met name voor de groep Iraniërs is er een groot verschil tussen de cijfers van het SCP en die van het cohort van de IntegratieBarometer: volgens het SCP ligt de arbeidsparticipatie op 60 procent en voor het cohort is dat 46,1 procent.

Dit verschil kan door meerdere aspecten worden verklaard. Ten eerste komen Iraniërs niet alleen als vluchteling naar Nederland, maar ook vaak voor arbeid (5%) en studie (8%).<sup>6</sup> Ten tweede bestaat 9 procent van de Iraanse groep uit de tweede generatie, die hier dus is geboren en opgeleid.<sup>7</sup> Tenslotte kijkt het SCP naar alle vestigingsjaren, terwijl er in de IntegratieBarometer alleen gekeken wordt naar vluchtelingen die hier korter dan twaalf jaar zijn.

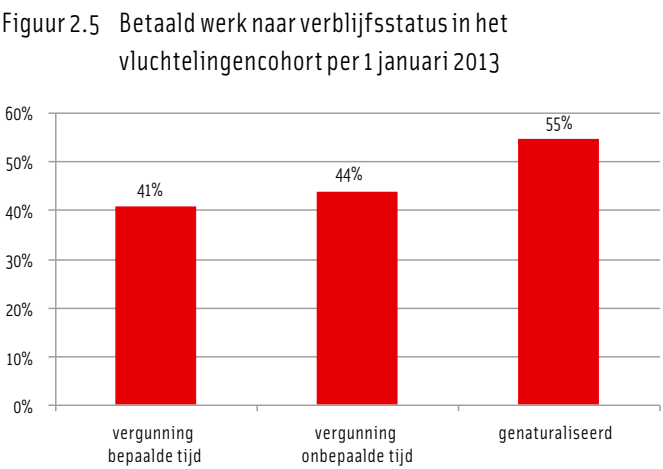
Voor de overige groepen vluchtelingen zijn de verschillen in netto participatie tussen het SCP-rapport en de barometer minder groot dan voor Iraniërs. Toch ligt de arbeidsparticipatie volgens de cijfers van het SCP iets hoger voor Irakezen en Somaliërs. Ook dit kan, net als bij de Iraniërs, te maken hebben met vestigingsduur en tweede generatie. In tegenstelling tot de cijfers voor deze groepen ligt het cijfer van het SCP voor de netto arbeidsparticipatie voor Afghanen juist onder die van het cohort (42% in het SCP en 49,5% voor het cohort). Wellicht heeft dit te maken met de strengere definitie die het SCP hanteert voor de netto participatie.

6 Voor de andere groepen is dit veel lager: Afghanen: 0,1% voor werk en 0,2% voor studie. Irakezen: 0,4% voor werk en 0,4% voor studie. Somaliërs: 0,3% voor werk en 0,1 % voor studie (CBS, eigen berekeningen).

7 Per 1 januari 2013 is het percentage tweede generatie allochtonen onder de vier grootste vluchtelingengroepen als volgt: Afghanistan: 2%, Irak: 4%, Iran: 9%, Somalië: 6% (CBS, eigen berekeningen).

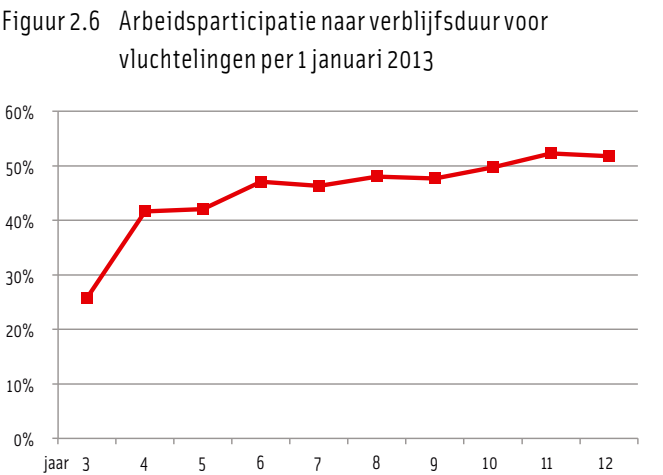
Verblijfsstatus

Figuur 2.5 geeft de verblijfsstatus aan in relatie tot het hebben van een baan. Vluchtelingen uit het cohort die genaturaliseerd zijn, hebben het vaakst een baan (55%), gevolgd door vluchtelingen met een verblijfsstatus voor onbepaalde tijd (44%). Vluchtelingen met een verblijfsstatus voor bepaalde tijd hebben een zwakkere positie op de arbeidsmarkt: 41 procent heeft een betaalde baan. Dit is in lijn met de gedachte dat vluchtelingen met een bepaalde verblijfsstatus mogelijk onaantrekkelijker zijn voor werkgevers vanwege hun onzekere verblijfsstatus.



Verblijfsduur

Vluchtelingen die langer in Nederland zijn, hebben vaker een baan. Van de vluchtelingen die drie jaar in Nederland zijn, heeft maar 25,8 procent een betaalde baan. Daarna stijgt het aantal vluchtelingen met een betaalde baan snel: 41,6 procent voor vluchtelingen die hier vier jaar zijn. Vervolgens stijgt het aantal werkenden langzamer naarmate men langer in Nederland is. Van de vluchtelingen die 10, 11 of 12 jaar in Nederland zijn, heeft ongeveer de helft een betaalde baan (respectievelijk 49,7%, 52,3% en 51,8%).



2.3.2 Aard van het werk

- De toename van het aantal werkenden in het vluchtelingencohort bestaat voornamelijk uit een toename van het aantal deeltijders met een kleine aanstelling. Het aandeel werkende vluchtelingen met een voltijdsbaan is zelfs afgenomen.
- Van de vluchtelingen met betaald werk hebben de meeste een deeltijdsbaan (66%). Bijna eenderde van de werkende vluchtelingen heeft een baan voor minder dan twaalf uur per week.
- Vluchtelingen werken veel vaker in deeltijdbanen dan niet-westerse allochtonen en autochtone Nederlanders.
- Vluchtelingen werken vaak met een tijdelijk contract. Ook in dit opzicht steken de vluchtelingen ongunstig af bij de andere groepen.
- Vluchtelingen werken vaker dan de referentiegroepen in de uitzendsector.

Omvang van het dienstverband

Dat het aandeel werkenden onder vluchtelingen gestegen is van 37 procent in 2011 naar 46 procent in 2013 is een positieve ontwikkeling, waarbij echter de kanttekening moet worden geplaatst dat deze toename voornamelijk is toe te schrijven aan een toename in deeltijdbanen (minder dan 35 uur per week). Het absolute aantal deeltijdbanen onder vluchtelingen is toegenomen van 12.600 banen in 2011 naar 18.790 banen in 2013. De relatief grootste toename is te zien bij banen kleiner dan twaalf uur per week, namelijk van 4550 banen in 2011 naar 9020 banen in 2013. Dit is bijna een verdubbeling.

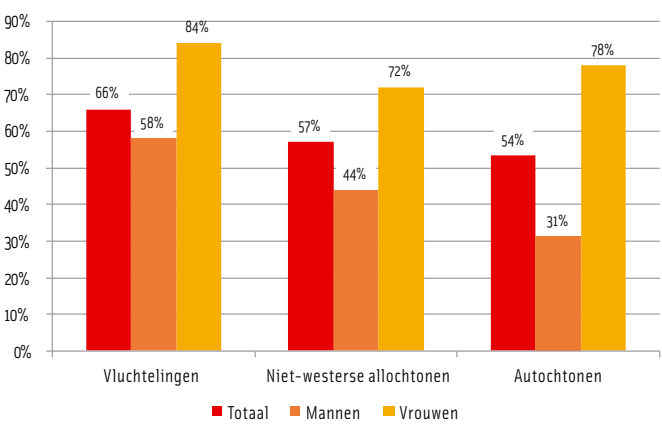
Het aandeel deeltijders onder de werkenden is toegenomen sinds 2011 (van 58,0% naar 65,5%), wat betekent dat het aandeel vluchtelingen met een voltijdsbaan juist is afgenomen. Het aandeel vluchtelingen dat minder dan twaalf uur werkt, was in 2011 nog 21 procent en is in 2013 gestegen naar 31,5 procent. Met andere woorden: van de vluchtelingen met betaald werk in 2013 heeft bijna tweederde (31,5%) een baan van niet meer dan twaalf uur per week.

Tabel 2.7 Aard van het dienstverband in het vluchtelingencohort per 31-12-2011 en 1-1-2013

| Omvang dienstverband   | 2011     |      | 2013     |      |
|------------------------|----------|------|----------|------|
|                        | Absoluut | %    | Absoluut | %    |
| Totaal < 35 uur        | 12.600   | 58,0 | 18.790   | 65,6 |
| waarvan                |          |      |          |      |
| <12 uur                | 4.550    | 21,0 | 9.020    | 31,5 |
| 12-20 uur              | 2.310    | 10,6 | 3.610    | 12,6 |
| 20-25 uur              | 1.600    | 7,4  | 2.056    | 7,2  |
| 25-30 uur              | 1.300    | 6,0  | 1.635    | 5,7  |
| 30-35 uur              | 2.850    | 13,1 | 2.469    | 8,6  |
|                        |          |      |          |      |
| >35 uur                | 9.110    | 42,0 | 9.839    | 34,4 |
|                        |          |      |          |      |
| Totaal aantal met baan | 21.710   | 100  | 28.629   | 100  |

Figuur 2.8 laat zien dat vluchtelingen vaker in deeltijdbanen werken dan niet-westerse allochtonen en autochtonen. Dit contrast is groter voor mannen dan voor vrouwen. Van de mannelijke vluchtelingen met een baan werkt op 1 januari 2013 58 procent in een deeltijdsbaan, vergeleken met 44 procent van de niet-westerse allochtone mannen en 31 procent van de autochtone mannen. Van de vrouwelijke vluchtelingen met betaald werk heeft 84 procent een deeltijdsbaan, vergeleken met 72 procent van de niet-westerse allochtone vrouwen en 78 procent van de autochtone vrouwen. Voor een nader uitgewerkte vergelijking wat betreft de omvang van het dienstverband voor vluchtelingen voor 2011 en 2013, zie tabel B1.5a en 1.5b (bijlage 1).

Figuur 2.8 Percentage deeltijdwerkers binnen de groep werkenden voor vluchtelingen en referentiegroepen per 1 januari 2013\*

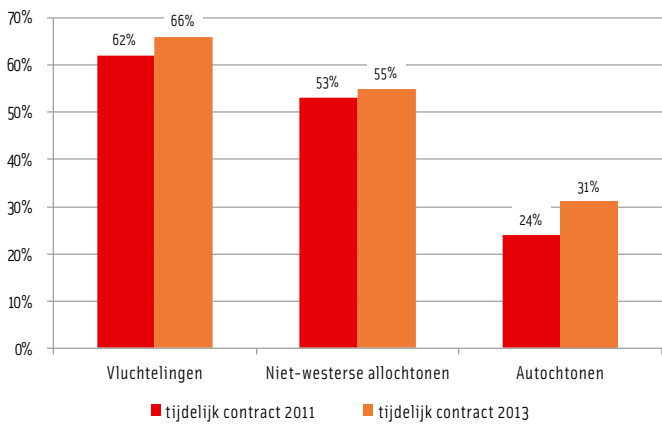


\* De groep niet-westerse allochtonen kan nader onderverdeeld worden naar migratiemotief. Het percentage deeltijders in 2013 naar migratiemotief en geslacht is als volgt: gezin (totaal 65%, mannen 51%, vrouwen 78%), studie (totaal 37%, mannen 35%, vrouwen 39%), arbeid (totaal 25%, mannen 21%, vrouwen 38%), overig (totaal 64%, mannen 51%, vrouwen 74%).

Type contract

Vluchtelingen met een baan werken vaak op basis van een tijdelijk contract. Tweederde (66%) van de vluchtelingen heeft een contract voor bepaalde tijd. Hiermee steken vluchtelingen ongunstig af bij de andere groepen. Voor niet-westerse allochtonen lag het aandeel werkenden met een tijdelijk contact op 1 januari 2013 op 55 procent en bij autochtonen op 34 procent. Vluchtelingen zijn niet de enige groep waarbij het aandeel werkenden met een tijdelijk contract gestegen is sinds 2011 (van 62% naar 66%). Ook bij niet-westerse allochtonen (van 53% naar 55%) en bij autochtone Nederlanders (24% naar 31%) is het aandeel werkenden met een tijdelijk contract omhoog gegaan.

Figuur 2.9 Percentage met een tijdelijk contract binnen de groep werkenden voor vluchtelingen en referentiegroepen per 31-12-2011 en 1-1-2013\*



\* De groep niet-westerse allochtonen kan nader onderverdeeld worden naar migratiemotief. Het percentage met een tijdelijk contract in 2013 naar migratiemotief is als volgt: gezin (56%), studie (59%), arbeid (42%), overig (60%).

Sectoren

Vluchtelingen met een betaalde baan werken vaak in de uitzendsector, de horeca, de gezondheidszorg en in de geestelijke en maatschappelijke dienstverlening. De sectoren waarin vluchtelingen werken, verschillen niet veel van de sectoren waar niet-westerse allochtonen werken. Wel valt op dat vluchtelingen vaker in de uitzendsector werken dan zowel niet-westerse allochtonen als autochtonen. Daarnaast werken vluchtelingen opvallend minder vaak bij de overheid en in het onderwijs dan autochtonen.

Tabel 2.10 Top 10 sectoren waarin vluchtelingen, niet-westerse allochtonen en autochtonen werkzaam zijn per 1 januari 2013\*

| Vluchtelingen                                          |    |
|--------------------------------------------------------|----|
|                                                        | %  |
| 1 Uitzendsector                                        | 21 |
| 2 Horeca algemeen                                      | 15 |
| 3 Gezondheid, geestelijke en maatschappelijke belangen | 11 |
| 4 Detailhandel                                         | 6  |
| 5 Reiniging                                            | 6  |
| 6 Grootwinkelbedrijf                                   | 6  |
| 7 Zakelijke dienstverlening II                         | 5  |
| 8 Metaal en technische bedrijven                       | 4  |
| 9 Groothandel II                                       | 3  |
| 10 Werk en re-integratie                               | 2  |

| Niet-westerse allochtonen                              |    |
|--------------------------------------------------------|----|
|                                                        | %  |
| 1 Uitzendsector                                        | 15 |
| 2 Horeca algemeen                                      | 12 |
| 3 Reiniging                                            | 12 |
| 4 Gezondheid, geestelijke en maatschappelijke belangen | 11 |
| 5 Zakelijke dienstverlening II                         | 5  |
| 6 Grootwinkelbedrijf                                   | 5  |
| 7 Detailhandel                                         | 5  |
| 8 Groothandel II                                       | 4  |
| 9 Overheid, onderwijs, wetenschap                      | 3  |
| 10 Zakelijke dienstverlening III                       | 3  |

| Autochtonen                                            |    |
|--------------------------------------------------------|----|
|                                                        | %  |
| 1 Gezondheid, geestelijke en maatschappelijke belangen | 18 |
| 2 Overheid, onderwijs, wetenschap                      | 7  |
| 3 Detailhandel                                         | 6  |
| 4 Metaal en technische bedrijven                       | 5  |
| 5 Zakelijke dienstverlening II                         | 5  |
| 6 Zakelijke dienstverlening III                        | 5  |
| 7 Uitzendsector                                        | 4  |
| 8 Horeca algemeen                                      | 4  |
| 9 Grootwinkelbedrijf                                   | 4  |
| 10 Groothandel II                                      | 3  |

\* Sector indeling gebaseerd op de variabele sector uit het bestand 'ssbpolisikpbus 2012'. Het bedrijfs- en beroepsleven wordt verdeeld in 69 sectoren.

Sectoren naar geslacht

Binnen het vluchtelingencohort bestaan op 1 januari 2013 grote verschillen tussen mannen en vrouwen wat betreft de sectoren waarin zij werkzaam zijn. Mannen werken vaak in de uitzendsector (25%) en de horeca (17%). Vrouwen werken juist opvallend vaak in de gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening (11%). Andere sectoren waar mannen veel in werken zijn metaal en techniek (6%), reiniging (5%) en de detailhandel (5%). Vrouwen werken ook vaak in de uitzendsector (11%), bij grootwinkel-bedrijven (11%), horeca (10%) en detailhandel (9%).

Tabel 2.11 Top 5 sectoren waarin vluchtelingen werkzaam zijn naar geslacht per 1 januari 2013

| Mannen             |    | Vrouwen                                              |    |
|--------------------|----|------------------------------------------------------|----|
|                    | %  |                                                      | %  |
| Uitzendsector      | 25 | Gezondheid, geestelijke en maatschappelijke belangen | 29 |
| Horeca algemeen    | 17 | Uitzendsector                                        | 11 |
| Metaal en techniek | 6  | Grootwinkelbedrijf                                   | 11 |
| Reiniging          | 5  | Horeca algemeen                                      | 10 |
| Detailhandel       | 5  | Detailhandel                                         | 9  |

2.3.3 Uitkeringspositie

- Vluchtelingen uit het cohort kennen een hoge uitkeringsafhankelijkheid: 39 procent heeft een (aanvullende) bijstandsuitkering.
- Deze situatie is niet veranderd ten opzichte van de vorige meting, ondanks een toename van het aandeel werkenden.
- Vluchtelingen hebben bijna drie keer zo vaak een bijstandsuitkering als niet-westerse allochtonen.
- Vluchtelingen uit Somalië hebben relatief vaak een bijstandsuitkering (60%) en vluchtelingen uit China juist weinig (20%).
- Vluchtelingen die langer in Nederland zijn, hebben minder vaak een bijstandsuitkering.

In deze paragraaf kijken we naar de uitkeringspositie in 2013. Hierbij maken we onderscheid tussen bijstandsuitkeringen (WWB), werkloosheidsuitkeringen (WW) en arbeids-ongeschiktheidsuitkeringen (AO). Bij de laatste categorie gaat het om uitkeringen in het kader van de WAO, WIA en Wajong.

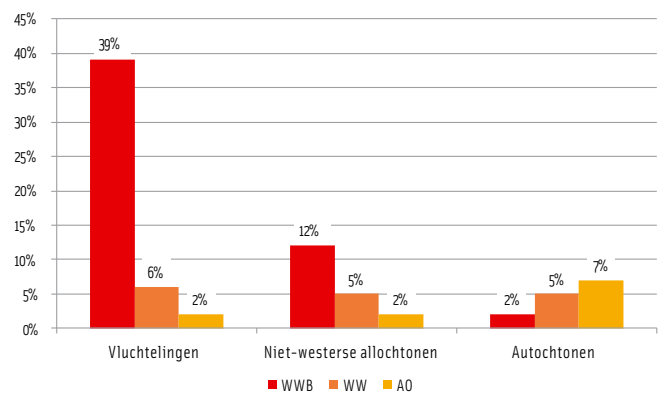
Uitkeringsafhankelijkheid

Bijna tweevijfde (39%) van de vluchtelingen uit het cohort heeft een bijstandsuitkering. Dit is nagenoeg hetzelfde als in 2011, toen het aandeel vluchtelingen met een bijstandsuitkering op 40 procent lag. Slechts een beperkt aandeel vluchtelingen heeft een WW-uitkering (6% in 2013 ten opzichte van 3% in 2011) of arbeidsongeschiktheidsuitkering (2% in 2013 ten opzichte van 2% in 2011). Zie tabel B1.6 (bijlage 1) voor de uitkeringsafhankelijkheid van vluchtelingen en referentiegroepen in 2011.

Vluchtelingen ontvangen veel vaker een bijstandsuitkering dan niet-westerse allochtonen en autochtonen: van de niet-westerse allochtonen ontvangt 12 procent een bijstandsuitkering en van de autochtonen slechts 2 procent (figuur 2.12). Hoewel, zoals eerder werd geconstateerd, vluchtelingen ongeveer even vaak als niet-westerse allochtonen aan het werk zijn, hebben vluchtelingen daarnaast wel veel vaker ook een bijstandsuitkering. Dit kan komen doordat vluchtelingen vaker deeltijdbanen hebben dan niet-westerse allochtonen (66% versus 57%, zie ook figuur 2.8), waardoor vluchtelingen niet altijd genoeg verdienen om uitkeringsonafhankelijk te zijn.

Wat betreft de WW- en AO-uitkeringen: vluchtelingen (6%) ontvangen in 2013 iets vaker dan niet-westerse allochtonen (5%) en autochtonen (5%) een WW-uitkering. Vluchtelingen ontvangen even vaak als niet-westerse allochtonen een AO-uitkering (beide groepen 2%) maar minder vaak dan autochtonen (7%).

Figuur 2.12 Uitkeringspositie vluchtelingen en referentiegroepen 1 januari 2013, totaal\*



\* De groep niet-westerse allochtonen kan nader onderverdeeld worden naar migratiemotief. Het aandeel uitkeringsontvangers naar migratiemotief is als volgt: gezin (WWB 15%, WW 6,1%, AO 2,9%), studie (WWB 3%, WW 1,6%, AO 0,2%), arbeid (WWB 5%, WW 3,9%, AO 1,4%), overig (WWB 12%, WW 3,9%, AO 1,4%).

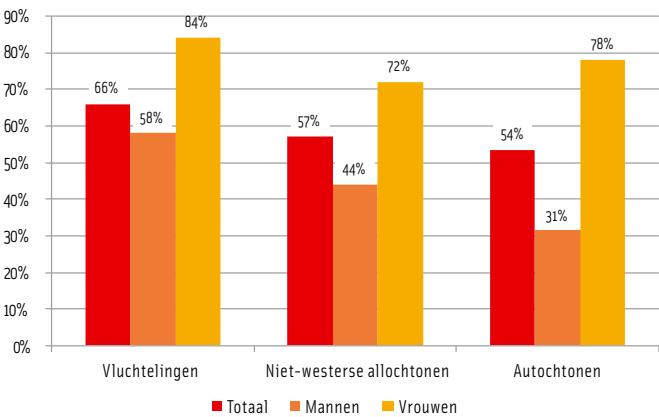


Uitkeringspositie naar geslacht, land van herkomst en verblijfsduur

Geslacht

Binnen de groep vluchtelingen uit het cohort ontvangen vrouwen vaker een bijstandsuitkering dan mannen (46 versus 35%). Ook bij niet-westerse allochtonen is de bijstandsafhankelijkheid onder vrouwen groter, maar het verschil met mannen is minder groot (14 versus 9%). Bij autochtonen is het verschil tussen vrouwen (2%) en mannen (3%) in uitkeringsafhankelijkheid zeer klein (zie figuur 2.13).

Figuur 2.13 Uitkeringspositie vluchtelingen en referentiegroepen naar geslacht, 1 januari 2013



Land van herkomst

De bijstandsafhankelijkheid verschilt aanzienlijk voor verschillende groepen vluchtelingen. Van de grootste vluchtelingengroepen uit het cohort ontvangen vluchtelingen uit Somalië (60,4%) verreweg het vaakst een uitkering. Ook vluchtelingen uit Soedan (44,2%), de voormalige Sovjet-Unie (42,4%), Irak (41,2%), Syrië (40,9%) en Iran (39,1%) ontvangen bovengemiddeld vaak een uitkering. Vluchtelingen afkomstig uit China ontvangen opvallend minder vaak een uitkering (19,8%).

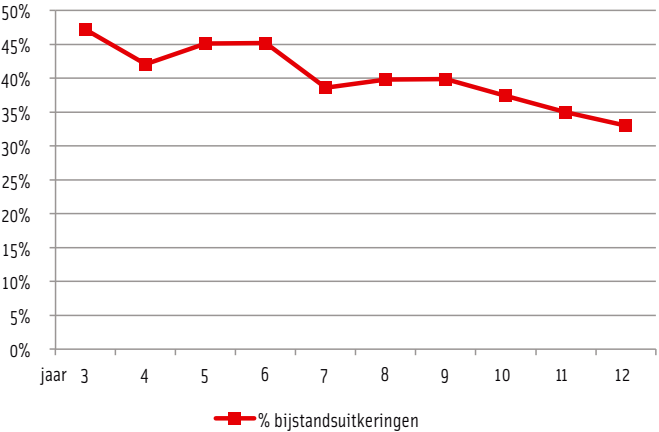
Tabel 2.14 Bijstandsafhankelijkheid naar land van herkomst voor vluchtelingen per 1 januari 2013

| Land van herkomst      | % uitkering |
|------------------------|-------------|
| Somalië                | 60,4        |
| Soedan                 | 44,2        |
| Voormalige Sovjet-Unie | 42,4        |
| Irak                   | 41,2        |
| Syrië                  | 40,9        |
| Iran                   | 39,1        |
| Voormalig Joegoslavië  | 37,1        |
| Guinee                 | 36,4        |
| Sierra Leone           | 35,2        |
| Afghanistan            | 33,3        |
| Burundi                | 31,0        |
| Angola                 | 29,3        |
| Turkije                | 25,7        |
| China                  | 19,8        |
| Overige landen         | 34,2        |
| Totaal                 | 39,0        |

Verblijfsduur

Naarmate vluchtelingen langer in Nederland zijn, zijn ze minder vaak afhankelijk van een uitkering. Van de vluchtelingen die nog maar drie jaar in Nederland zijn, is bijna de helft afhankelijk van een uitkering (47,2%). Vanaf een verblijfsduur van zeven jaar is minder dan 40 procent afhankelijk van een uitkering. Toch is de uitkeringsafhankelijkheid van vluchtelingen in het cohort na een verblijfsduur van twaalf jaar nog steeds 33 procent.

Figuur 2.15 Uitkeringsafhankelijkheid naar verblijfsduur voor vluchtelingen per 1 januari 2013



SCP-gegevens over de bijstandsafhankelijkheid van de vier grootste vluchtelingengroepen

Ook ten aanzien van de bijstandsafhankelijkheid wijken de cijfers van de IntegratieBarometer 2014 af van die in het Jaarrapport Integratie 2013 van het SCP. Daar is de bijstandsafhankelijkheid van vluchtelingen uit de vier grootste groepen lager dan in het vluchtelingencohort van de IntegratieBarometer, namelijk: Somalië (49%), Irak (34%), Afghanistan (24%) en Iran (20%).

Dit kan komen doordat, zoals in de paragraaf over arbeidsmarktparticipatie aan de orde kwam, de IntegratieBarometer alleen kijkt naar vluchtelingen die zich maximaal twaalf jaar geleden in Nederland gevestigd hebben (het vluchtelingencohort), terwijl er in het rapport van het SCP gekeken is naar de gehele groep, zowel eerste als twee generatie, alle vestigingsjaren en alle migratiemotieven. Vooral voor Iran verschillen de getallen over bijstandsafhankelijkheid behoorlijk (20% in het SCP rapport en 39% voor het cohort). Voor Iraniërs zijn studie en arbeid belangrijke migratiemotieven en is het aandeel personen uit de tweedegeneratie niet te verwaarlozen (9%). Het valt te verwachten dat zij minder vaak aanspraak maken op een uitkering. Voor de andere vluchtelingengroepen ligt het verschil tussen de cijfers van het SCP en de barometer rond de 7 tot 10 procentpunten. Dit verschil zal voornamelijk veroorzaakt worden door vestigingsjaren. Het aandeel studie- en arbeidsmigranten en het aandeel personen uit de tweede generatie is bij deze groepen erg laag.

2.4 Inkomenspositie

In deze paragraaf beschrijven we de inkomenspositie van het vluchtelingencohort in vergelijking tot de referentiegroepen (autochtonen en niet-westerse allochtonen) voor personen in de leeftijdsgroep van 15 tot en met 64 jaar. Het gaat hierbij om CBS-gegevens over het jaar 2012. De resultaten die in het eerste deel van deze paragraaf worden gepresenteerd, zijn gebaseerd op het persoonlijk jaarinkomen. In het tweede deel van deze paragraaf bespreken we het risico op armoede. De resultaten in dit tweede deel zijn gebaseerd op het jaarlijks besteedbaar huishoudinkomen.

- Vluchtelingen zijn relatief vaak afhankelijk van bijstand als belangrijkste inkomensbron (ongeveer eenderde heeft een bijstandsuitkering).
- Relatief veel vluchtelingen (ongeveer tweederde) bevinden zich in de lagere inkomenscategorieën. Zij hebben een persoonlijk inkomen van maximaal 20.000 euro per jaar.
- Vergeleken met de inkomensgegevens uit de vorige IntegratieBarometer (peiljaar 2009), laten de actuele gegevens (peiljaar 2012) een iets positiever beeld zien: het percentage vluchtelingen zonder inkomen is gedaald en het percentage vluchtelingen met een inkomen in de categorie 10.000 tot 20.000 euro is iets toegenomen.
- Afhankelijk van het gehanteerde criterium is een kwart tot eenderde van de vluchtelingenpopulatie arm te noemen.

**Belangrijkste inkomensbron**

Tabel 2.16 laat zien dat voor 35,1 procent van de personen binnen het vluchtelingencohort een bijstandsuitkering de voornaamste inkomensbron is. Vergeleken met de referentiegroepen is dit een hoog percentage (1,7% van de autochtonen en 10,3% van de niet-westerse allochtonen heeft een bijstandsuitkering).<sup>8</sup> Inkomen uit loonarbeid is voor 28,8 procent van de vluchtelingen de belangrijkste inkomensbron. Vergeleken met de referentie-groepen is dat een laag percentage (60,8% van de autochtonen en 36,2% van de niet-westerse allochtonen heeft inkomen uit loonarbeid als belangrijkste bron van inkomsten). Ook studie-financiering is met 11 procent voor vluchtelingen een belangrijke inkomensbron. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat vluchtelingen een relatief jonge groep vormen en vaak een opleiding volgen.

Tabel 2.16 Belangrijkste inkomensbron\* binnen het vluchtelingencohort en de referentiegroepen

| Belangrijkste inkomensbron         | Vluchtelingen | Niet-westerse allochtonen | Autochtonen |
|------------------------------------|---------------|---------------------------|-------------|
| Loon werknemer particulier bedrijf | 28,2%         | 34,8%                     | 53,3%       |
| Loon ambtenaar                     | 0,6%          | 1,4%                      | 7,5%        |
| Inkomen uit eigen onderneming      | 5,2%          | 4,9%                      | 10,9%       |
| Werkloosheidsuitkering             | 1,4%          | 1,3%                      | 1,5%        |
| Arbeidsongeschiktheidsuitkering    | 1,7%          | 2,3%                      | 4,0%        |
| Bijstandsuitkering                 | 35,1%         | 10,3%                     | 1,7%        |
| Overige sociale voorziening        | 0,7%          | 0,4%                      | 1,6%        |
| Studiefinanciering                 | 11,0%         | 5,6%                      | 8,0%        |
| Pensioen (tot 65 jaar)             | 0,3%          | 0,7%                      | 3,0%        |
| Geen persoonlijke inkomensbron     | 8,3%          | 17,4%                     | 7,0%        |
| Overig/onbekend                    | 7,5%          | 20,8%                     | 1,4%        |
| Totaal                             | 100%          | 100,0%                    | 100,0%      |

\* Personen met een inkomen uit een eigen onderneming worden altijd geclassificeerd als ‘inkomen uit eigen onderneming’, ongeacht andere inkomensbronnen. Personen met studiefinanciering worden altijd geclassificeerd als ‘studiefinanciering’, ongeacht andere inkomensbronnen. Voor de overige categorieën wordt gekeken naar de belangrijkste inkomensbron.

**Hoogte van het persoonlijk inkomen**

Tabel 2.17 geeft de hoogte van het persoonlijk inkomen van het vluchtelingencohort en de referentiegroepen weer. Ongeveer tweederde van de vluchtelingen (68,9%) bevindt zich in de twee laagste inkomenscategorieën. Bij de autochtonen zien we een meer verspreid en positiever inkomensbeeld (slechts 33,6% in de twee laagste inkomenscategorieën). Van de niet-westerse allochtonen bevindt 47,2 procent zich in de twee laagste inkomenscategorieën. Verder valt bij deze groep op dat een relatief groot aandeel (nog) geen persoonlijk inkomen heeft.<sup>9</sup>

Tabel 2.17 Persoonlijk jaarinkomen 2012 (in euro's) binnen het vluchtelingencohort en de referentiegroepen

| Persoonlijk inkomemen*   | Vluchtelingen | Niet-westerse allochtonen | Autochtonen |
|--------------------------|---------------|---------------------------|-------------|
| Geen persoonlijk inkomen | 9,4%          | 22,4%                     | 7,5%        |
| < 10.000                 | 29,6%         | 23,8%                     | 16,3%       |
| 10 – 20.000              | 39,3%         | 23,4%                     | 17,3%       |
| 20 – 30.000              | 13,5%         | 14,9%                     | 16,8%       |
| 30 – 40.000              | 5,4%          | 8,0%                      | 15,5%       |
| 40 – 50.000              | 1,6%          | 3,5%                      | 10,3%       |
| > 50.000                 | 1,2%          | 4,2%                      | 16,2%       |
| Totaal                   | 100%          | 100%                      | 100%        |

\* Het persoonlijk inkomen bestaat uit het persoonlijk bruto-inkomen verminderd met de betaalde premies voor inkomensverzekeringen

**Inkomenspositie van vluchtelingen naar achtergrondkenmerken**

Naarmate vluchtelingen langer in Nederland verblijven, stijgt het persoonlijk inkomen (zie tabel B1.9). Deze stijging vindt echter met name plaats in de beginperiode, vooral doordat het percentage vluchtelingen zonder inkomen in deze periode aanzienlijk daalt. Pas na statusverlening verhuizen vluchtelingen naar een gemeente en krijgen ze een uitkering. Voor die tijd hebben ze recht op een basale wekelijkse toelage voor asielzoekers. Het gemiddeld persoonlijk jaarinkomen van de groep vluchtelingen uit het cohort die zich in 2000 in Nederland heeft gevestigd, en dus het langst in Nederland verblijft, bedraagt 14.922 euro. Dat is 26,5 procent meer dan het persoonlijk jaarinkomen (11.792 euro) van de groep vluchtelingen uit het cohort die in 2009 is gekomen en dus het kortst in Nederland verblijft. Een persoonlijk jaarinkomen van ongeveer 15.000 euro is echter nog steeds relatief laag te noemen. Ter illustratie: van de groep vluchtelingen die zich in 2000 in Nederland heeft gevestigd heeft bijna 9 procent in 2012 nog geen persoonlijk inkomen en bevindt 66 procent zich in de twee laagste inkomenscategorieën. De groep uit het cohort die het langst in Nederland verblijft, laat dus nagenoeg hetzelfde beeld zien als dat van het gehele vluchtelingencohort.

Verder zien we een oververtegenwoordiging van vrouwen in de twee laagste inkomenscategorieën. Dit kan worden verklaard uit het gegeven dat vrouwen minder vaak betaald werk verrichten dan mannen.

**Inkomenspositie van vluchtelingen in vergelijking met eerdere gegevens**

De actuele gegevens over het persoonlijk inkomen van vluchtelingen uit tabel 2.17 kunnen worden vergeleken met de gegevens uit de vorige IntegratieBarometer, met als peildatum 2009 (zie tabel B1.10). Bij deze vergelijking valt allereerst op dat het percentage vluchtelingen zonder persoonlijk inkomen met bijna de helft is gedaald (van 17,2% in 2009 naar 9,4% in 2012). Deze daling is te verklaren uit het gegeven dat, naarmate de tijd vordert, steeds meer vluchtelingen in een gemeente zijn komen wonen en een zelfstandig inkomen hebben gekregen. Verder laat de vergelijking met eerdere gegevens zien dat het percentage vluchtelingen in de inkomenscategorie 10.000 tot 20.000 euro met 39,3 procent in 2012 iets hoger is dan in 2009 (toen bedroeg dit aandeel 35,1%). Het percentage vluchtelingen in de inkomenscategorie 20.000 tot 30.000 euro is ongeveer hetzelfde gebleven (11,9% in 2009 en 13,5% in 2012). Het percentage vluchtelingen in de drie hoogste inkomenscategorieën (> 30.000 euro) echter, is duidelijk toegenomen (van 5,0% in 2009 tot 8,2% in 2012). Vergeleken met de vorige IntegratieBarometer laten de huidige inkomensgegevens dus een iets positiever beeld zien.

**2.4.1. Risico op armoede**

Om meer te kunnen zeggen over de relatieve inkomenspositie van de vluchtelingen uit het cohort, kijken we eerst naar het aandeel huishoudens met een benedenmodaal inkomen. Vervolgens kijken we naar het aandeel vluchtelingen dat onder de armoedegrens valt.

**Aandeel benedenmodale inkomens**

Het modale besteedbaar huishoudinkomen bedroeg in 2012 33.000 euro. Tabel 2.18 laat zien dat voor 89,2 procent van de vluchtelingenhuishoudens uit het cohort geldt dat het besteedbaar huishoudinkomen per jaar maximaal 30.000 euro is, en zich dus (ruim) onder modaal bevindt. Bij de niet-westerse allochtonen heeft een iets lager percentage (76,7%) een benedenmodaal inkomen. Het aandeel autochtone huishoudens dat moet rondkomen van een benedenmodaal inkomen is met 44,0 procent duidelijk het laagst.<sup>10</sup>

Tabel 2.18 Besteedbaar huishoud jaarinkomen 2012 (in euro's) binnen het vluchtelingencohort en de referentiegroepen

| Huishoudinkomen    | Vluchtelingen | Niet-westerse allochtonen | Autochtonen |
|--------------------|---------------|---------------------------|-------------|
| < 10.000           | 16,3%         | 23,3%                     | 6,7%        |
| 10 – 20.000        | 46,9%         | 29,9%                     | 17,6%       |
| 20 – 30.000        | 26,0%         | 23,5%                     | 19,7%       |
| 30 – 40.000        | 7,0%          | 12,3%                     | 19,2%       |
| 40 – 50.000        | 2,4%          | 5,5%                      | 15,2%       |
| 50 – 100.000       | 1,3%          | 4,9%                      | 19,8%       |
| > 100.000          | 0,1%          | 0,6%                      | 1,8%        |
| Totaal huishoudens | 100%          | 100%                      | 100%        |

**Aandeel vluchtelingen beneden de armoedegrens**

Welk deel van het vluchtelingencohort heeft een dusdanig laag huishoudinkomen dat zij onder de armoedegrens vallen? Om dit na te kunnen gaan, maken we gebruik van het Armoedesignalement (een gezamenlijke publicatie van het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Sociaal Cultureel Planbureau).<sup>11</sup> Het Armoedesignalement hanteert twee grenzen om armoede in kaart te brengen: de lageinkomensgrens en de budgetbenadering (zie onderstaande box voor een nadere toelichting).

*De lageinkomensgrens vertegenwoordigt een vast koopkrachtbedrag voor verschillende soorten huishoudens en wordt jaarlijks aangepast voor de prijsontwikkeling.*

*De budgetbenadering gaat ervan uit dat iemand arm is als hij of zij geruime tijd niet de middelen heeft om het minimaal noodzakelijke in de eigen samenleving te verwerven. Om te bepalen of sprake is van armoede wordt uitgegaan van twee referentiebudgetten. Het eerste wordt gebruikt om het basisbehoeftecriterium voor armoede vast te stellen. Het basisbehoeftecriterium omvat de uitgaven die een zelfstandig huishouden gewoonlijk minimaal kwijt is aan onvermijdbare, basale zaken zoals voedsel, kleding en wonen. Ook de uitgaven aan enkele andere moeilijk te vermijden kostenposten (bijv. verzekeringen, niet vergoede ziektekosten en persoonlijke verzorging) zijn hierin meegerekend. Het tweede referentiebudget, het ‘niet veel maar toereikend’-criterium is iets ruimer, omdat hier ook de minimale kosten voor sociale participatie in zijn verdisconteerd. Bij de budgetbenadering beperken we ons in dit rapport tot het basisbehoeftecriterium.*

8 Zie bijlage 1, tabel B1.7 voor de tabel inclusief aantallen.

9 Zie bijlage 1, tabel B1.8 voor de tabel inclusief aantallen.

10 Zie bijlage 1, tabel B1.11 voor de tabel inclusief aantallen.

11 Armoedesignalement 2013. Centraal Bureau voor de Statistiek | Sociaal Cultureel Planbureau. Den Haag: 2013.



De grensbedragen voor beide armoedecriteria verschillen per soort huishouden, waarbij het basisbehoeftecriterium als een strengere grens geldt dan de lageinkomensgrens.

In 2012 lag de lageinkomensgrens op de volgende nettobedragen per maand:

- 990 euro voor een alleenstaande zonder kinderen;
- 1350 euro voor een paar zonder kinderen;
- 1513 euro gemiddeld voor een eenoudergezin met kinderen;
- 1843 euro gemiddeld voor een paar met kinderen.<sup>12</sup>

Voor het basisbehoeftecriterium golden in 2012 de volgende grensbedragen:

- 951 euro gemiddeld voor een alleenstaande zonder kinderen;
- 1300 euro gemiddeld voor een paar zonder kinderen;
- 1355 euro gemiddeld voor een eenoudergezin met kinderen;
- 1690 euro gemiddeld voor een paar met kinderen.<sup>13</sup>

Voor zowel het vluchtelingencohort als de referentiegroepen is nagegaan hoe groot het aandeel personen is dat onder een of beide begrenzingen voor armoede valt. De onderstaande tabellen (2.19 en 2.20) betreffen het vluchtelingencohort.

Als we de lageinkomensgrens hanteren, blijkt dat ongeveer eenderde van de vluchtelingen (34,3%) arm te noemen is. Verder laat tabel 2.19 zien dat alleenstaande vluchtelingen met 38,6 procent relatief vaak arm zijn, terwijl paren zonder kinderen juist de minste kans op armoede hebben (17,3% van hen is arm).

Tabel 2.19 Aandeel vluchtelingen onder de lageinkomensgrens

| Soort huishouden  | Vluchtelingen |            | Aandeel onder lageinkomensgrens |            |
|-------------------|---------------|------------|---------------------------------|------------|
|                   | Aantal        | Percentage | Aantal                          | Percentage |
| Alleenstaande     | 19.365        | 31,0%      | 7.481                           | 38,6%      |
| Paar              | 3.351         | 5,4%       | 579                             | 17,3%      |
| Eenoudergezin     | 5.632         | 9,0%       | 1.745                           | 31,0%      |
| Paar met kinderen | 10.437        | 16,7%      | 3.488                           | 33,4%      |
| Overig/onbekend   | 23.666        | 37,9%      | *                               | *          |
| Totaal            | 62.451        | 100,0%     | 13.293                          | 34,3%**    |

- \* Omdat het type huishouden niet bekend is, of in de categorie overig valt, kan niet worden vastgesteld of het type huishouden zich onder of boven de lageinkomensgrens bevindt.
- \*\* Gewogen gemiddeld percentage vluchtelingen van wie het soort huishouden bekend is onder de lageinkomensgrens.

12 Bron: Armoedesignalement 2013, tabel 2.1, pagina 18. De hier genoemde bedragen voor gezinnen met kinderen zijn het gemiddelde van de in de tabel genoemde bedragen voor gezinnen van verschillende grootte (1,2 of 3 kinderen)

13 Bron: Armoedesignalement 2013, tabel 3.2, pagina 47. De hier genoemde bedragen voor gezinnen met kinderen zijn het gemiddelde van de in de tabel genoemde bedragen voor gezinnen van verschillende grootte (1 of 2 kinderen). De hier genoemde bedragen voor alleenstaanden en paren zonder kinderen zijn het gemiddelde van de in de tabel genoemde bedragen voor verschillende leeftijden (jonger of ouder dan 65 jaar).

Als we uitgaan van het (strengere) basisbehoeftecriterium is ongeveer een kwart (26,2%) van de vluchtelingen arm te noemen (zie tabel 2.20). Ook hier geldt dat alleenstaanden de grootste kans op armoede hebben (33,9% is arm) en paren zonder kinderen de kleinste (14,7% is arm).

Tabel 2.20 Aandeel vluchtelingen onder het basisbehoeftecriterium

| Soort huishouden  | Vluchtelingen |            | Aandeel onder basisbehoeftecriterium |            |
|-------------------|---------------|------------|--------------------------------------|------------|
|                   | Aantal        | Percentage | Aantal                               | Percentage |
| Alleenstaande     | 19.365        | 31,0%      | 6.571                                | 33,9%      |
| Paar              | 3.351         | 5,4%       | 492                                  | 14,7%      |
| Eenoudergezin     | 5.632         | 9,0%       | 1.006                                | 17,9%      |
| Paar met kinderen | 10.437        | 16,7%      | 2.082                                | 19,9%      |
| Overig/onbekend   | 23.666        | 37,9%      | *                                    | *          |
| Totaal            | 62.451        | 100,0%     | 10.151                               | 26,2%**    |

- \* Omdat het type huishouden niet bekend is, of in de categorie overig valt, kan niet worden vastgesteld of het type huishouden zich onder of boven het basisbehoeftecriterium bevindt.
- \*\* Gewogen gemiddeld percentage vluchtelingen van wie het soort huishouden bekend is onder het basisbehoeftecriterium.

De tabellen voor autochtonen (B1.12 en B1.13) en niet-westerse allochtonen (B1.14 en B1.15) zijn te vinden in bijlage 1. Deze tabellen laten zien dat, afhankelijk van het gehanteerde criterium voor armoede, 9,0 tot 10,4 procent van de autochtonen arm genoemd kan worden en 30,5 en tot 35,6 procent van de niet-westerse allochtonen. Ook voor autochtonen en niet-westerse allochtonen geldt dat alleenstaanden de grootste kans op armoede hebben.

### Kans op armoede van vluchtelingen en niet-westerse allochtonen

Het is opvallend dat de kans op armoede hoger is bij niet-westerse allochtonen (30-36%) dan bij vluchtelingen (26-34%). Dit verschil is echter vooral te verklaren uit het feit dat studenten (15,8% van de niet-westerse allochtonen) en personen met overige migratiemotieven (5,9%) beduidend vaker arm zijn dan niet-westerse allochtonen die vanwege arbeid of gezinshereniging naar Nederland zijn gekomen. Voor niet-westerse allochtone gezinsmigranten geldt dat de kans op armoede ongeveer even groot is als de personen in vluchtelingencohort (zie bijlage B1.16).

## 2.5 Samenvatting

Uit de in dit hoofdstuk gepresenteerde gegevens blijkt dat de arbeidsmarktpositie van de vluchtelingen uit het cohort nog steeds ongunstig is. Dit uit zich, zoals ook in de vorige barometers werd geconstateerd, in een hoge uitkeringsafhankelijkheid en een relatief beperkt aantal werkenden. Het aantal werkenden is ten opzichte van de vorige barometer (eind 2011) weliswaar flink gestegen, maar het gaat hier vooral om een toename van het aantal kleine deeltijdbanen (minder van twaalf uur per week). Bovendien is het aandeel werkende vluchtelingen met een voltijdsbaan afgenomen.

Ook de inkomenssituatie van veel vluchtelingen uit het cohort is precair. Tweederde van de vluchtelingen heeft een persoonlijk inkomen van minder dan 20.000 euro per jaar. Opvallend is dat de inkomenspositie maar nauwelijks verbetert naarmate men langer in Nederland verblijft. Een kwart tot een derde van de vluchtelingen behoort tot een huishouden dat onder de armoedegrens valt. Dit aandeel is ongeveer even groot als voor de niet-westerse allochtonen (met migratiemotief gezin), maar veel groter dan het gemiddelde voor de autochtone bevolking. Alleenstaande vluchtelingen hebben de grootste kans op armoede. Dit alles laat een beeld zien van een groep waarvan de sociaal-economische participatie moeizaam verloopt.



**Faeqah Tavez** met haar echtgenoot (Irak): 'Wat ik belangrijk vind aan integratie? Veel! Mijn man en ik doen vrijwilligerswerk in de bibliotheek, hebben contact met burens en mensen van de kerk. Ik wil graag verder met mijn vak: grafisch ontwerpen. Maar een Nederlandse opleiding is moeilijk te betalen.'

## Hoofdstuk 3

# Ontwikkelingen in het denken over integratie in het Nederlandse integratiebeleid

De overheid stelt steeds meer eisen aan migranten en richt zich steeds minder op het faciliteren van specifieke groepen. Het integratiebeleid is weliswaar niet allesbepalend voor de vraag of en hoe nieuwkomers in staat zijn zich een plek in de Nederlandse samenleving te verwerven, maar het is wel een factor die daarop van invloed is. In dit hoofdstuk staan de veranderingen in het denken over integratie en de uitgangspunten van het Nederlandse integratiebeleid centraal. Vervolgens staan we stil bij het huidige integratiebeleid – en op de (mogelijke) gevolgen daarvan voor de integratie van vluchtelingen.

### 3.1 Veranderingen in uitgangspunten van het integratiebeleid

Studies naar de ontwikkelingen in het Nederlandse integratiebeleid signaleren een aantal belangrijke veranderingen in uitgangspunten die de kentering in het denken over integratie in de afgelopen vijftien à twintig jaar kenmerken (zie Entzinger, 2003; Entzinger & Biezeveld, 2003; Klaver & Odé, 2009; Dagevos & Grundel, 2013). Zo wijzen deze studies op een verschuiving in het denken over de vraag wat integratie inhoudt, over de vraag wie er verantwoordelijk is voor integratie en over de voorwaardelijkheid van staatsburgerschap. Daarnaast wordt integratiebeleid in toenemende mate verbonden met migratiebeleid, door het stellen van integratie-eisen aan het verkrijgen van (permanent) verblijfsrecht. Deze veranderingen in het denken over integratie vinden hun weerslag in het gevoerde integratie- en migratiebeleid. Hieronder lichten we deze veranderingen nader toe.

#### 3.1.1. Een andere visie op de inhoud van het begrip integratie

Het eerste daadwerkelijke integratiebeleid in Nederland dateert uit de vroege jaren tachtig van de vorige eeuw. Vanuit de constatering dat veel voormalig gastarbeiders zich permanent in Nederland hadden gevestigd en hun gezinnen lieten overkomen, maar dat de integratie van deze groepen niet vanzelf ging, werd het zogenaamde *Minderhedenbeleid* ingevoerd. Dit beleid was gericht op emancipatie en participatie van minderheden (emancipatie in eigen kring), het terugdringen van sociaal-economische achterstanden onder deze groepen en het bestrijden van discriminatie (Entzinger, 1994). Cultureel pluralisme was een belangrijk concept in het toenmalige integratiebeleid.

Als gevolg van hardnekkige integratieproblemen, met name ten aanzien van de arbeidsmarktintegratie van migranten, kwam er vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw veel meer aandacht voor de sociaal-economische positie van migranten. Integratie werd toen vooral in termen van sociaal-economische integratie

gedefinieerd, waarbij migranten zelf ook een actieve rol te vervullen hadden (zie Klaver & Odé, 2009). Beleidsstukken gingen over actief burgerschap en individuele zelfredzaamheid, bestaande uit actieve deelname aan de arbeidsmarkt of het onderwijs, de verplichting om de Nederlandse taal te leren en de noodzaak kennis te nemen van de Nederlandse samenleving.<sup>14</sup> Dit leidde er onder andere toe dat in 1998 verplichte inburgeringscursussen voor nieuwkomers werden ingevoerd (Wet inburgering nieuwkomers).

Vanaf het midden van de jaren negentig nam in de discussie over integratie de rol van cultuur een steeds belangrijker plaats in. De grote kentering in het denken over integratie kwam rond de eeuwwisseling. Een belangrijke katalysator was het artikel 'Het multiculturele drama' van Paul Scheffer (2000), waarin hij de multiculturele samenleving ter discussie stelde. Zijn beschouwing leidde tot een groot maatschappelijk debat waarin geconstateerd werd dat het multiculturalisme gefaald had. Verschillende etnische groepen en de gevestigde Nederlandse bevolking waren, tegen de verwachtingen in, juist niet wederzijds tot elkaar gekomen. Integendeel: integratieproblemen zoals armoede en taalachterstanden bleken hardnekkig. In het debat en beleid kwam steeds meer aandacht voor de noodzaak van sociaal-culturele integratie. Na de aanslagen van 9/11 en ook de moord op Theo van Gogh veranderde het politieke en maatschappelijke klimaat. Er kwam meer nadruk te liggen op de noodzaak van sociale cohesie en de verworvenheden van de Nederlandse samenleving. Sterke identificatie met de eigen etnische groep werd als schadelijk gezien voor integratie en sociale cohesie. Zo pleitte de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling in 2005 in zijn advies 'Niet langer met de ruggen naar elkaar' voor '(...) een integratiebeleid dat mensen duurzaam en herhaald bij elkaar brengt zonder dat hun etniciteit het uitgangspunt is'.

In het integratiebeleid wordt de laatste jaren steeds meer nadruk gelegd op identificatie van de migrant met de Nederlandse

<sup>14</sup> Contourennota Integratiebeleid etnische minderheden (TK 1993-1994, 23 684, nr. 2).



samenleving. Deze identificatie wordt – zoals ook verwoord in de Agenda Integratie van minister Asscher (2013) – gedefinieerd door het spreken van Nederlands, verinnerlijking van fundamentele Nederlandse waarden en normen, en actieve deelname aan de samenleving.<sup>15</sup> Dus waar voorheen identificatie met en behoud van de cultuur van herkomst als essentieel werden gezien voor integratie, wordt nu de noodzaak van identificatie met Nederlandse waarden en normen en met de Nederlandse cultuur benadrukt als essentieel voor integratie. Het gevolg van deze ontwikkelingen is dat de overheid tegenwoordig van migranten niet alleen verwacht dat zij participeren in de Nederlandse samenleving, maar ook dat zij zich in sociaal-cultureel opzicht meer oriënteren op Nederland en dat zij daar zelf een zeer actieve rol in spelen. Voldoen migranten niet aan de eisen die aan hen worden gesteld, dan kan dat bovendien leiden tot sancties met financiële en verblijfsrechtelijke consequenties. Overigens benadrukt de overheid wel dat assimilatie of een uniforme identiteit niet het doel van het huidige integratiebeleid is. Ruimte voor diversiteit en pluriformiteit behoren volgens de overheid nog steeds tot de Nederlandse samenleving, zo kwam naar voren in de visienota Integratie, binding en burgerschap van het vorige kabinet (2011).

### 3.1.2 Verschuiving in het denken over de verantwoordelijkheid voor integratie

Naast een andere visie op de betekenis van integratie, heeft er ook een verschuiving in het denken plaatsgevonden over wie verantwoordelijk is voor de integratie van migranten. Waar voorheen het bevorderen van de integratie van etnische minderheden werd beschouwd als de verantwoordelijkheid van de overheid, is deze verantwoordelijkheid steeds meer bij de individuele migrant komen te liggen. In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw nam de overheid nog volop initiatieven ten behoeve van migranten op het gebied van huisvesting, werkgelegenheid en onderwijs. De overheid zag zichzelf als (mede)verantwoordelijk voor het wegwerken van achterstanden onder migranten. Ondanks deze inspanningen vanuit de overheid bleven de werkloosheidscijfers en afhankelijkheid van uitkeringen onder etnische minderheidsgroepen hoog. Dit zorgde voor veel kritiek op het beleid. Men was steeds sterker van mening dat de overheid de betrokken groepen te zeer als zorgcategorieën beschouwde, in plaats van hun kansen tot zelfstandigheid aan te bieden (WRR, 1989; Joppke, 2007). In 2003 concludeerde de Commissie Blok dat de integratie van veel migranten in de afgelopen drie decennia weliswaar redelijk succesvol was verlopen, maar dat geen oorzakelijk verband met het gevoerde integratiebeleid gevonden kon worden (TK 2003-2004, 28 689, nrs. 8-9).

Naar aanleiding van deze kritiek sloeg de overheid een nieuwe koers in waarbij migranten zelf steeds meer verantwoordelijk werden gehouden voor de eigen integratie. Veel specifieke initiatieven gericht op de arbeidsmarktintegratie van migranten werden afgeschaft, daarnaast werden migranten verplicht deel te nemen aan de inburgeringscursussen om hun integratie in de Nederlandse samenleving te bespoedigen. Aanvankelijk was nog sprake van een *gedeelde verantwoordelijkheid* waarbij de gemeente zorg moesten dragen voor een geschikt taalaanbod. Inmiddels is de verantwoordelijkheid geheel bij de migrant komen te liggen. De overheid heeft zich op dit terrein nagenoeg volledig teruggetrokken. In de genoemde visienota verwoordde het kabinet dit als volgt: 'Alle mensen hebben de verantwoordelijkheid een zelfstandig bestaan op te bouwen en deel te nemen aan de samenleving. Dit begint met investeren in eigen kennis en vaardigheden die daarvoor nodig zijn. Beheersing van de Nederlandse taal en kennis van de samenleving ziet het kabinet als wezenlijke voorwaarden om actief deel te kunnen nemen aan de samenleving.'

### 3.1.3 Verschuiving in het denken over voorwaarden voor staatsburgerschap

Een derde belangrijke ontwikkeling betreft een verschuiving in het denken over de voorwaarden voor het verkrijgen van het staatsburgerschap. Aanvankelijk werd staatsburgerschap voornamelijk gezien als een juridisch-politiek concept: als een migrant de Nederlandse identiteit wilde verkrijgen, moest hij of zij aan minimumcondities voldoen, maar Nederlandse normen en waarden speelden hierbij geen rol. Staatsburgerschap werd gezien als een voorwaarde voor integratie. Men verwachtte dat als een migrant Nederlander was geworden, de verdere integratie dan vanzelf zou volgen. Toen bleek dat integratieproblemen bleven bestaan, kwam in het beleid meer nadruk te liggen op het belang van een gemeenschappelijke basis en een herkenbaar fundament. De eisen voor naturalisatie zijn als gevolg hiervan eveneens opgeschroefd. Deze voorwaarden hebben betrekking op taalkennis en kennis over de Nederlandse samenleving. Staatsburgerschap is iets geworden wat een migrant moet verdienen. Het is, in de woorden van toenmalig minister van Vreemdelingenzaken en Integratie Rita Verdonk, de 'hoofdprijs' van integratie. Dus waar eerst werd gedacht dat naturalisatie een noodzakelijke conditie was om te kunnen integreren, moeten migranten nu eerst integreren alvorens ze kunnen naturaliseren.

### 3.1.4 Het integratiebeleid anno 2014

Het huidige Nederlandse beleid is erop gericht te voorkomen dat mensen naar Nederland immigreren die geen of weinig perspectief hebben op participatie en een zelfredzaam bestaan in de Nederlandse samenleving. Dit uit zich in een restrictief toelatingsbeleid en het stellen van integratie-eisen aan mensen die naar Nederland willen komen. Sinds 2006 zijn migranten verplicht het basisexamen inburgering in het land van herkomst af te leggen (Wet inburgering buitenland). Hoewel deze eis niet voor

asielzoekers zelf geldt, kunnen gezinsherenigers van toegelaten vluchtelingen die niet onder het zogenaamde nareisbeleid vallen (zie ook hoofdstuk 6) hier wel mee te maken krijgen. Voor het behouden en verkrijgen van permanent verblijfsrecht en staatsburgerschap krijgen migranten te maken met eisen op het gebied van kennis van de Nederlandse taal en samenleving. Dat strengere toelatingsbeleid moet bijdragen aan betere integratie van vreemdelingen in onze samenleving, zo is de gedachte.

Zoals uit het bovenstaande naar voren komt, is in het huidige integratiebeleid integratie niet de verantwoordelijkheid van de overheid, maar die van de migrant. Daarnaast is een belangrijk uitgangspunt dat 'niet afkomst, maar toekomst telt'. Dit impliceert dat er geen specifiek beleid wordt gevoerd op basis van herkomst. Met andere woorden, de overheid neemt nadrukkelijk afstand van doelgroepenbeleid. Integratie wordt dan ook niet door specifiek beleid, gericht op afzonderlijke groepen, gerealiseerd, maar moet plaatsvinden op basis van algemene maatregelen die uitgaan van de eigen verantwoordelijkheid van betrokkenen. Integratie kan ondersteund worden door maatschappelijke instellingen, veelal op gemeentelijk niveau. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor het cursusaanbod, de maatschappelijke begeleiding en eventuele andere ondersteuning bij integratie. Alleen voor de maatschappelijke begeleiding van inburgeringsplichtige vluchtelingen en hun gezinsleden krijgen gemeenten een bijdrage van 1000 euro per vluchteling. Verder krijgen zij geen aanvullende middelen vanuit het Rijk. De inburgeringsmiddelen waarover gemeenten voorheen konden beschikken, zijn afgebouwd. Eventuele ondersteuning van migranten moeten gemeenten uit de gedecentraliseerde (en ingekrompen) participatie- en WMO-budgetten bekostigen. Het voorwaardenschepende beleid vanuit het Rijk is vrijwel geheel verdwenen. Daarnaast poogt de overheid de randvoorwaarden voor integratie te bevorderen door het voeren van een actief anti-discriminatiebeleid.

## 3.2 Gevolgen voor vluchtelingen

### Maatschappelijk klimaat

De in de vorige paragraaf geschetste ontwikkelingen in het integratiebeleid kunnen niet los gezien worden van de discussie in de samenleving over integratie. Het beleid wordt niet uit zichzelf strenger, maar is een weerslag van het politieke en maatschappelijke debat. Experts die wij in het kader van dit onderzoek hebben gesproken, benadrukken dat dit een niet te onderschatten factor is die van invloed is op de integratie en bepaalt of vluchtelingen zich welkom voelen – misschien zelfs meer dan het beleid zelf. In algemene zin is de houding ten opzichte van migranten in Nederland vanaf midden jaren negentig minder positief geworden, hoewel er ook een tegenbeweging is van personen die met name vluchtelingen juist wel willen ondersteunen bij het vinden van een plek in de Nederlandse samenleving. Die verandering in het maatschappelijk klimaat wordt gevoed door de economische

crisis, waarbij vluchtelingen steeds vaker worden gezien als mensen die banen en woningen inpikken en alleen maar geld kosten. Met name de scherpe toon van de discussie in Nederland heeft een negatief effect op het gevoel van erbij te horen, aldus de geïnterviewde experts.

### Decentralisatie

Een ander belangrijk thema dat volgens experts van invloed is op de integratie van vluchtelingen is de decentralisatie van beleid op het terrein van werk en inkomen, zorg en maatschappelijke ondersteuning richting de gemeenten. Decentralisatie hoeft op zich niet nadelig te zijn voor vluchtelingen, maar er zijn zeker risico's. De decentralisaties gaan gepaard met aanzienlijke bezuinigingen, hetgeen in de praktijk kan betekenen dat er minder ruimte is voor gerichte begeleiding en ondersteuning. Daarnaast betekent decentralisatie een sterke afhankelijkheid van het lokale beleid. Afhankelijk van de gemeente waarin de vluchteling woonachtig is, zal er meer of minder aandacht zijn voor specifieke ondersteuningsbehoeften.

### Mainstreaming

Naast decentralisatie speelt ook de afschaffing van het zogenaamde doelgroepenbeleid (mainstreaming) een rol. Hoewel de experts in algemene zin het afschaffen van doelgroepenbeleid ten behoeve van gericht maatwerk naar aanleiding van concrete problemen wel ondersteunen, signaleren zij ook risico's. Vluchtelingen wonen verspreid door het land en zijn getalsmatig in veel gemeenten maar een kleine groep, hetgeen betekent dat de specifieke noden van deze groep niet altijd in beeld zijn. Daarnaast speelt de vraag of voldoende specifieke deskundigheid (bijvoorbeeld met psychische problematiek als gevolg van trauma's en geweldservaringen) op lokaal niveau beschikbaar is om vluchtelingen goed en op maat te kunnen bedienen.

### Zorgelijke arbeidsmarktintegratie

De geïnterviewde experts benoemen de zorgelijke arbeidsmarktpositie van vluchtelingen als het centrale vraagstuk in hun integratie. Hoewel de conjunctuur hierin een belangrijke rol speelt, benoemen de deskundigen een aantal aspecten van het huidige beleid die dit moeizame proces verder belemmeren. Het gaat dan onder andere om de beperkte toegang tot legale arbeid voor asielzoekers tijdens de periode van de asielprocedure, waardoor vluchtelingen na statusverlenging nauwelijks voor Nederland relevante werkervaring hebben kunnen opdoen. Mogelijk is dit probleem minder groot geworden doordat de asielprocedures zijn verkort. Ook het effect van procedures rond diplomawaardering en erkenning van elders verworven competenties laat te wensen over, omdat er in de praktijk te weinig mee gebeurt, waardoor vluchtelingen moeilijk (op niveau) aansluiting kunnen vinden bij de Nederlandse arbeidsmarkt. Daarnaast kijken gemeenten volgens de experts vaak onvoldoende naar de mogelijkheden die vluchtelingen hebben. Gemeenten blijken vaak te kiezen voor de snelste weg naar werk terwijl

<sup>15</sup> Zie: Nota 'Integratie, binding en burgerschap', 16 juni 2011, TK 2010-2011, 32 824, nr. 1; Kamerbrief Agenda Integratie van minister Asscher, 2013-0000015514; [tinyurl.com/kamerbrief-agenda-integratie](http://tinyurl.com/kamerbrief-agenda-integratie)

vooropleiding en ervaring op termijn tot hoogwaardiger werk kunnen leiden. Ze bieden te weinig mogelijkheden voor het volgen van een (aanvullende) opleiding en besteden te weinig aandacht aan alternatieven zoals zelfstandig ondernemerschap. Hier blijven volgens experts kansen onbenut, te meer daar vluchtelingen in het algemeen zeer gemotiveerd zijn om te werken.

### Verandering profiel vluchtelingen

Tot slot wijzen deskundigen erop dat aan de ene kant het integratiebeleid strenger en eisender is geworden, en dat aan de andere kant het profiel van de vluchtelingen in de afgelopen jaren veranderd is. De laatste jaren zijn vluchtelingen steeds vaker laagopgeleid en hebben zij een grote (culturele) afstand tot de Nederlandse samenleving. Deze groepen zijn vaak veel minder in staat zelf hun integratie ter hand te nemen en op eigen kracht een weg te vinden in een steeds complexere samenleving, terwijl dit vanuit de overheid wel van hen verwacht wordt. Nagenoeg alle experts noemen dan ook lageropgeleiden en Somaliërs de meest kwetsbare groepen binnen de vluchtelingenpopulatie.

### Eigen kracht als kans

Naast risico's van het nieuwe beleid noemen experts ook positieve ontwikkelingen. Het uitgangspunt van eigen verantwoordelijkheid waarderen zij positief, omdat het uitgaat van de kracht van mensen om zelf vorm en inhoud te geven aan het leven: "Je moet niet te veel aan beleid ophangen. Het zijn mensen, geen beleidsonderwerpen. Vluchtelingen integreren niet in beleid, organisatie of instantie, maar in de samenleving." Het is wel belangrijk dat vluchtelingen handvatten krijgen om hun leven vorm te geven. Hogeropgeleiden hebben wellicht meer mogelijkheden om zelf vorm te geven aan hun eigen verantwoordelijkheid dan lageropgeleiden.

### Kortere verblijfsduur centrale opvang

Een andere positieve ontwikkeling die experts benoemen, is het verkorten van het verblijf in de centrale opvang als gevolg van snellere asielprocedures. Het verblijf in het asielzoekerscentrum maakt mensen afhankelijk: "Zodra een vluchteling in een AZC verblijft, wordt hij een asielzoeker en wacht. Hij wacht op weekgeld, wacht in de rij om te stempelen, op de IND, op de advocaat, op berichten van familie en op een beslissing. [...] Privacy is schaars. [...] Zelfstandig handelen is beperkt" (Weiler, 2012). Onderzoek laat zien dat de duur van het verblijf in de centrale opvang invloed heeft op de mate van participatie na statusverlening, met name omdat langdurig verblijf in de opvang de mentale gezondheid van asielzoekers negatief beïnvloedt. Een slechtere mentale gezondheid heeft vervolgens effect op de mogelijkheden succesvol te zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt (Bakker, Dagevos & Engbersen, 2013). Een van de experts verwoordt dit als volgt: "Belangrijk is ook de fase voorafgaande aan de integratie: de opvang. In het tweede deel van de jaren tachtig en in de jaren negentig waren er lange wachttijden. Dat is dodelijk. [...]"

*We weten nu wel dat de eerste paar jaar van een kind de rest van zijn leven bepaalt. Dat kan je vergelijken met een vluchteling, die bepaalt met welke kracht je hier staat. Integratie is niks anders dan een relatie aangaan met een nieuw land."*

Het feit dat asielzoekers tegenwoordig korter in procedure zitten, kan, zo verwachten experts, een positief effect hebben op de integratie van vluchtelingen. Overigens kan een heel kort verblijf in de centrale opvang ertoe leiden dat mensen nauwelijks enige kennis hebben van de Nederlandse taal en samenleving. Dit vraagt om extra aandacht in de eerste periode van verblijf na uitplaatsing van vluchtelingen naar zelfstandige woningen in gemeenten.

### 3.3 Ervaringen van vluchtelingen

De gesprekken met de vluchtelingen gingen niet zozeer over de veranderingen in het integratiebeleid. Ze hadden vooral betrekking op hun ervaringen met de centrale thema's inburgering, participatie, gezinshereniging en naturalisatie. De gesprekken openden echter altijd met de vraag hoe het voor hen is om in Nederland te wonen en of ze zich welkom voelen in Nederland. Uit de antwoorden blijkt dat vluchtelingen de door de experts genoemde veranderingen in het maatschappelijk klimaat en de houding van Nederlanders ten opzichte van vluchtelingen in de praktijk ook ervaren. Hieronder volgt een impressie van hoe de geïnterviewde vluchtelingen hun ontvangst in de Nederlandse samenleving ervaren.

Vluchtelingen waarderen Nederland, omdat het een veilige plek is, maar ze voelen zich lang niet altijd prettig. De mate waarin zij zich welkom en thuis voelen in Nederland verschilt per deelnemer, maar de meesten vinden het niet makkelijk hier een plek te verwerven. Dit komt vooral door de manier waarop ze worden benaderd door hun omgeving. Verschillende deelnemers vertellen dat ze niet altijd het gevoel krijgen welkom te zijn:

Hoogopgeleide vrouw uit Iran

*"Waar ik woonde, was een hele verschrikkelijke wijk. Daar wonen heel andere mensen. De mensen zijn heel gelovig en hebben geen goede contacten met buitenlanders. Er wonen ook weinig buitenlanders. Ik vond het daar moeilijker om te wonen dan in het azc."*

Ook andere deelnemers vertellen dat ze moeite hebben met de bejegening door Nederlanders. Ze voelen zich steeds als buitenlander benaderd en krijgen daardoor niet het gevoel 'erbij te horen'. Een deelneemster met kinderen zegt dat het extra lastig is, omdat het haar kinderen betreft.

Laagopgeleide vrouw uit Sierra Leone

*"Mensen uit de buurt kunnen inderdaad gemeen zijn. Nederland is veilig, maar soms is Nederland niet goed. Ik kan me nooit Nederlandse voelen. Als ik zeg 'Ik ben Nederlands', zeggen anderen, 'Dat ben je niet'. Ook mijn kind voelt zich niet Nederlands. Hij is in Nederland geboren, maar iedereen zegt dat hij niet Nederlands is, omdat hij er Afrikaans uitziet."*

*Zelfs de juffrouw op school zegt tegen mijn kind 'Jij komt uit Afrika'. Het is heel moeilijk als ze dat zegt. Een kind is een kind. Mijn kind denkt 'Dit is mijn land, want hier ben ik geboren'. Dan mag de juffrouw niet zeggen dat hij niet Nederlands is. Door dit soort voorvallen voel ik me niet helemaal Nederlandse."*

Sommige deelnemers aan de groepsgesprekken hebben wel veel positieve ervaringen met hun burens en voelen zich geholpen en gesteund. Het lijkt erop dat de deelnemers die uit dorpen komen zich vaker positief bejegend voelen dan vluchtelingen die in grotere steden wonen. Ook zeggen verschillende respondenten dat er verschillen zijn tussen Nederlanders, volgens hen is niet iedereen nu eenmaal vriendelijk.

Man uit Somalië

*"Nederlanders vragen me of het me hier bevalt, of ik werk heb, wanneer ik terugga. Maar je ziet meteen of iemand probeert het te begrijpen of dat het racisme is. Nederland heeft goede mensen en slechte mensen. Slechte mensen vergeet ik gewoon. Er zijn ook goede mensen. Dat is belangrijk."*

Het gevoel welkom te zijn hangt niet alleen samen met het gedrag van individuele buurtbewoners, maar ook met de Nederlandse manier van leven. In een groepsgesprek met hoogopgeleide mannen komt naar voren dat het leven in Nederland zich veelal binnenshuis afspeelt, of in de achtertuin. Dat maakt het moeilijk mensen te ontmoeten. Zij vertellen dat in hun cultuur het leven zich veel meer op straat afspeelt, waardoor je gemakkelijk contact maakt.

Hoogopgeleide man uit Somalië

*"Dat herken ik wel. Nederlanders zijn veel individualistischer dan de mensen in Somalië. In Somalië wanneer je in de bus zit, praat iedereen met elkaar. Hier luistert iedereen naar muziek of kijkt naar de telefoon. Ik vind het wel jammer. Maar het is de cultuur van de Nederlanders. Het is niet persoonlijk."*

In een groepsgesprek vertellen vluchtelingen dat het voor hen altijd moeilijk zal zijn om zich helemaal prettig te voelen in Nederland. Ze leven in hun gedachten altijd deels in het land van herkomst waar ze noodgedwongen vrienden en familie hebben moeten achterlaten.

Vrouw uit Irak

*"Vluchtelingen zijn een bijzondere groep. Er zijn niet alleen problemen met het in Nederland zijn, zoals werk en taal, maar je bent ook innerlijk verbonden met je land van herkomst. Je wordt elke dag beïnvloed door de situatie daar. Stel alles is in orde. Je hebt een baan en spreekt goed Nederlands, dan heb je toch de stress, het verdriet en de onrust van de familie die nog daar is. Dat beïnvloedt elke dag mijn leven. Dit is specifiek voor vluchtelingen."*



### 3.4 Samenvatting

Het integratiebeleid in Nederland heeft de afgelopen jaren een aantal belangrijke veranderingen ondergaan. Hoewel dit beleid niet specifiek gericht is op vluchtelingen, hebben zij hier wel mee te maken. Het beleid bepaalt immers de kaders en voorwaarden voor migranten om te kunnen integreren in de Nederlandse samenleving. In dit hoofdstuk is stilgestaan bij drie belangrijke veranderingen in het denken over integratie en integratiebeleid. Ten eerste ligt in het huidige integratiebeleid de nadruk sterk op sociaal-culturele integratie en identificatie; alleen economische participatie is niet langer voldoende. Ten tweede kenmerkt het beleid zich door een terugtrekkende overheid. Alle migranten zijn in principe zelf verantwoordelijk voor hun integratie. Facilitering van het integratieproces van overheidswege is nagenoeg volledig stopgezet. Migrant worden geacht net als alle inwoners gebruik te maken van reguliere voorzieningen. Als zij niet voldoen aan de integratie-eisen kan dit voor hen financiële en verblijfsrechtelijke consequenties hebben. Een derde belangrijke ontwikkeling betreft het verkrijgen van het Nederlands staatsburgerschap. Naturalisatie wordt gezien als het sluitstuk van het integratieproces, iets wat je moet verdienen door aan alle integratievoorwaarden te voldoen.

Deskundigen hebben verschillende risico's voor vluchtelingen geïdentificeerd die verbonden zijn aan deze ontwikkelingen. De verwachting is dat als gevolg van de decentralisaties, bezuinigingen en het afschaffen van het doelgroepenbeleid vluchtelingen – zeker omdat zij getalsmatig vaak een kleine groep vormen – onvoldoende in beeld zijn bij gemeenten en niet de ondersteuning krijgen die zij nodig hebben. Daarnaast is de notie van eigen verantwoordelijkheid mogelijk voor sommige groepen vluchtelingen te hoog gegrepen. Zij zouden eerst 'op niveau' moeten worden gebracht, voordat het realistisch is hun deze verantwoordelijkheid te veronderstellen.

Tot slot verdient aandacht dat integratie uiteindelijk – los van het gevoerde beleid – gebeurt in de samenleving, in wijken en buurten en op de werkvloer. Het onderzoek geeft indicaties dat vluchtelingen zich niet altijd welkom voelen. Wij hebben niet stelselmatig onderzocht in hoeverre negatieve beeldvorming en bejegening het integratieproces van vluchtelingen beïnvloeden, maar er is aanleiding te veronderstellen dat dit eveneens een belangrijke factor is die om nadere aandacht vraagt.





**Reza Mohammad Djan** (Afghanistan): 'Ik werkte in een restaurant in Tilburg, daar leerde ik veel van gesprekken met collega's. Maar het restaurant ging dicht. Als ik de taal goed spreek, zal ik me hier goed thuisvoelen. Mijn taalcoach helpt me daarbij.'

## Hoofdstuk 4

# Inburgering

Nederland was een van de eerste landen die inburgering voor nieuwe migranten (nieuwkomers) verplicht stelde. Deze verplichte inburgering is een van de kernelementen van het Nederlandse integratiebeleid van de afgelopen jaren. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe het inburgeringsbeleid zich de laatste jaren heeft ontwikkeld, en hoe het er nu uit ziet. Vervolgens gaan wij in op de gevolgen die dit voor vluchtelingen heeft. Tot slot komen vluchtelingen zelf aan het woord: wat zijn hun ervaringen?

### 4.1 Ontwikkelingen in het inburgeringsbeleid

Sinds 1996 kent Nederland een landelijk inburgeringsbeleid. Aanvankelijk betekende dit dat alleen nieuwkomers met een bijstandsuitkering verplicht werden een inburgeringscursus te volgen, omdat de wettelijke basis ontbrak aan andere groepen nieuwkomers sancties op te leggen. Echter, na het in werking treden van de Wet inburgering nieuwkomers (Win) in 1998 kon iedere nieuwkomer in Nederland verplicht gesteld worden een inburgeringscursus te volgen. Vluchtelingen vielen ook onder dit algemene inburgeringsbeleid. Meedoen aan de cursus was verplicht, maar er waren geen consequenties verbonden aan het niet behalen van het gewenste niveau. Er was, met andere woorden, sprake van een inspanningsverplichting. Gemeenten kregen de wettelijke verantwoordelijkheid om deze inburgeringscursussen aan te bieden. Het doel van de Win was dat nieuwkomers een bepaald niveau van zelfredzaamheid in de Nederlandse samenleving zouden bereiken. Het inburgeringstraject bestond naast een taal- en oriëntatietraject ook uit maatschappelijke begeleiding. Nieuwkomers kregen persoonlijke ondersteuning bij het wegwijzen worden in de Nederlandse samenleving.

Tegenvallende resultaten en een andere visie op integratie en de rol van de overheid daarin, leidden tot een aanzienlijke stelselwijziging van het inburgeringsbeleid. Per januari 2007 werd de nieuwe Wet inburgering van kracht. Belangrijke wijzigingen waren de invoering van een resultaatverplichting, de introductie van financiële en verblijfsrechtelijke sancties en de verbreding van de doelgroep van het inburgeringsbeleid; ook reeds gevestigde migranten<sup>16</sup>, de zogenaamde oudkomers, werden inburgeringsplichtig. Voor hen bestonden voor 2007 al wel speciale regelingen. Aanvankelijk was de insteek van de nieuwe wet eveneens dat nieuwkomers verantwoordelijk zouden worden gesteld voor het voorbereiden en behalen van het examen.

De rol van de gemeenten zou daarmee aanzienlijk kleiner en de verantwoordelijkheid van de vreemdeling groter worden. Vluchtelingen vormden hierop overigens een uitzondering, zij zouden nog wel een inburgeringscursus en maatschappelijke begeleiding aangeboden krijgen vanuit de gemeente.<sup>17</sup> Al snel bleek echter dat de uitvoering van de Wi stagneerde. Inburgeraars begonnen niet zelfstandig met hun lessen en gemeenten waren niet op tijd klaar met de aanbestedingen van de cursussen. Als gevolg daarvan bleven de klassen leeg. Als reactie hierop voerde de overheid in het najaar van 2007 het zogenoemde Deltaplan inburgering door. Daarin kregen de gemeenten wederom een sleutelrol in het aanbieden van inburgeringstrajecten. Tegelijkertijd spande de overheid zich in om de kwaliteit en het rendement van de inburgeringstrajecten te verhogen. Dit gebeurde voornamelijk door een sterkere inzet op duale programma's en individuele maatwerktrajecten (zie Dagevos & Gijsberts, 2012; Klaver e.a., 2012). De gedachte migranten volledig verantwoordelijk te maken voor hun inburgering kreeg alsnog gestalte met de wijziging van de Wet inburgering per 1 januari 2013. Nadat eerst het volgen van een inburgeringscursus in 1998 verplicht werd (Win) en vervolgens het halen van het inburgeringsexamen in 2007 (Wi), is het nu geheel de eigen (financiële) verantwoordelijkheid van de migrant deze cursussen in te kopen en het examen te halen. Tegelijkertijd vervallen de gemeentelijke taken, zoals het oproepen voor een intake, het doen van een cursusaanbod en het selecteren van geschikte aanbieders van voorzieningen. De inburgeringsplichtige moet nu zelf het initiatief nemen om de taalvaardigheid en de kennis te verwerven die nodig zijn voor deelname aan de samenleving. En hij moet zelf de kosten hiervan dragen, eventueel met behulp van een sociale lening.

<sup>16</sup> Meerspecifiek: de niet-genaturaliseerde (vreemdelingen) migranten die al langere tijd in Nederland verbleven.

<sup>17</sup> Daarnaast konden vluchtelingen met een status die nog in de centrale opvang woonden op vrijwillige basis al beginnen met een voorinburgeringstraject, ter voorbereiding op hun uitplaatsing naar een inburgering in de gemeente.





#### 4.2 Het inburgeringsbeleid voor vluchtelingen anno 2014

De beleidsontwikkeling zoals hierboven geschetst, laat zien dat het inburgeringsbeleid in Nederland veranderd is van een in zekere mate vrijblijvend stelsel naar een stelsel waarin de eigen verantwoordelijkheid en het resultaat centraal staan. De bovenstaande beleidsveranderingen zijn ook relevant voor vluchtelingen. Van vluchtelingen verwacht de overheid dat zij zich aantoonbaar optimaal inzetten om de geboden kansen te benutten, alvorens zij een permanente verblijfsvergunning kunnen krijgen.

Net als elke andere nieuwkomer van buiten de Europese Unie is een vluchteling op het moment dat hij een verblijfsvergunning krijgt direct inburgeringsplichtig. Vluchtelingen hadden in eerste instantie vijf jaar de tijd om te voldoen aan het inburgeringsvereiste. Vervolgens gold een termijn van drieënhalve jaar, maar sinds de wetwijziging op 1 januari 2013 hebben ze hier niet meer dan drie jaar de tijd voor. Voor analfabeten geldt een verlengde termijn van vijf jaar.

Het kabinet ondersteunt inburgeringsplichtigen met een sociaal leenstelsel. Voor mensen met een asielstatus geldt dat zij de lening (van maximaal 10.000 euro) niet terug hoeven te betalen als ze binnen de gestelde termijn slagen voor het examen. Slaagt de asielgerechtigde niet en zijn er onvoldoende aantoonbare inspanningen gepleegd, dan moet hij de lening alsnog terugbetalen volgens de regels die ook voor andere nieuwkomers gelden (Van der Winden, 2013).

Wanneer vluchtelingen na drie jaar niet voldaan hebben aan het inburgeringsvereiste volgen er sancties. Deze sancties wijken voor vluchtelingen iets af van die voor andere inburgeringsplichtigen. Waar andere groepen migranten die het examen niet op tijd halen hun tijdelijke reguliere verblijfsvergunning kunnen verliezen, geldt dit voor vluchtelingen niet. Wel kunnen zij, net als andere inburgeringsplichtigen, boetes krijgen, mogen ze geen permanente verblijfsvergunning aanvragen en maken ze geen kans op naturalisatie zolang zij niet voldoen aan het inburgeringsvereiste.

#### *Maatschappelijke begeleiding*

Vanaf de invoering van de verplichte inburgering is maatschappelijke begeleiding onderdeel geweest van het inburgeringstraject. De gedachte hierachter is dat nieuwkomers niet alleen ondersteuning nodig hebben bij het leren van de taal, maar ook behoefte hebben aan begeleiding om hun weg te vinden in de Nederlandse samenleving. Aanvankelijk was de maatschappelijke begeleiding alleen voor vluchtelingen, maar met de invoering van de verplichte inburgering in 1998 gold dit voor alle nieuwkomers. Sinds 2007 krijgen weer alleen vluchtelingen begeleiding aangeboden. Sinds 2013 echter zijn de maatschappelijke begeleiding voor vluchtelingen en het bijbehorend budget niet meer in de Wet inburgering opgenomen. Buiten de wet om is wel een landelijk budget voor de maatschappelijke begeleiding van vluchtelingen vastgesteld. Gemeenten kunnen via dit budget een vergoeding aanvragen voor de maatschappelijke begeleiding van inburgeringsplichtige asielgerechtigden en hun nareizende inburgeringsplichtige gezinsleden. Het bedrag dat gemeenten voor deze maatschappelijke begeleiding per inburgeringsplichtige ontvangen is beduidend teruggeschoefd. In 2013 ging het nog om 2000 euro, maar vanaf 2014 is de bijdrage slechts 1000 euro.<sup>18</sup>

#### 4.3 Gevolgen voor vluchtelingen

Het doel van verplichte inburgering is de bevordering van integratie en participatie van migranten. Dit houdt in dat ze meedoen in de Nederlandse samenleving door te werken of een opleiding te volgen.

#### *Inburgering belangrijk*

Onderzoek van Regioplan naar de participatie-effecten van inburgering onder de Wet inburgering (vóór de stelselwijziging vanaf 2013) laat inderdaad zien dat vluchtelingen baat hebben bij inburgering (Witvliet, Paulussen-Hoogbeem & Odé, 2013). Nieuwkomers uit vluchtelingenlanden die een inburgeringsdiploma hebben behaald, participeren vaker in de vorm van betaalde arbeid dan dezelfde groep die niet is ingeburgerd. Ook werken vluchtelingen die een inburgeringsdiploma hebben gemiddeld 1,15 maanden meer over een meetperiode van zes maanden dan degenen die niet succesvol zijn ingeburgerd. Ook als er wordt gecorrigeerd voor kenmerken zoals opleidingsniveau, leeftijd, geslacht en verblijfsduur, blijken succesvolle nieuwkomers uit vluchtelingenlanden meer te werken dan nieuwkomers uit vluchtelingenlanden die niet zijn ingeburgerd (0,33 maanden meer in de meetperiode van zes maanden). Het effect van inburgering op participatie is voor vluchtelingen bovendien positiever dan voor andere groepen nieuwkomers. Dit laat zien dat inburgering voor vluchtelingen een belangrijk instrument is om de taal te leren en daarmee een plek te vinden op de Nederlandse arbeidsmarkt.

<sup>18</sup> [tinyurl.com/maatschappelijkebegeleiding](http://tinyurl.com/maatschappelijkebegeleiding)

#### *Geen zicht op geschikt aanbod*

Gezien het belang van inburgering, zetten deskundigen vraagtekens bij het nieuwe systeem waarin vluchtelingen zelf volledig verantwoordelijk zijn voor het voorbereiden op het examen. Een belangrijk pijnpunt is dat vluchtelingen zelf een cursus moeten zoeken en inkopen. Dit beschouwen experts als een niet realistische eis, omdat het vluchtelingen aan kennis ontbreekt het beschikbare taalaanbod in kaart te brengen en daaruit een keuze te maken die aansluit bij het eigen niveau en behoeften. Zonder begeleiding zullen vluchtelingen hiertoe niet in staat zijn. Dit kan ertoe leiden dat vluchtelingen in de verkeerde cursus belanden of dat ze überhaupt niet aan een cursus beginnen.

#### *Angst voor financiële gevolgen*

Een ander risico betreft het sociale leenstelsel. Hoewel bij vluchtelingen de lening omgezet wordt in een gift als ze het examen tijdig behalen, is de verwachting van de geïnterviewde experts dat (sommige) vluchtelingen zullen terugschrikken voor het aangaan van een lening, omdat ze de consequenties hiervan niet kunnen overzien. Zeker indien vluchtelingen hierin niet goed begeleid worden, kan dit er toe leiden dat zij niet aan een cursus beginnen. Recente informatie van het ministerie van SZW laat zien dat van degenen die sinds de invoering van de nieuwe wet per 1 januari 2013 inburgeringsplichtig zijn geworden, 60 procent een inburgeringscursus volgt (peildatum tweede helft 2013). Onder vluchtelingen is cursusdeelname iets hoger dan onder gezinsmigranten. Ruim de helft van de vluchtelingen vindt de cursus via VluchtelingenWerk. Vluchtelingen maken daarbij relatief vaak gebruik van het sociale leenstelsel: 64 procent van de vluchtelingen die in 2013 inburgeringsplichtig werden, heeft een lening aangevraagd bij DUO.<sup>19</sup> Informatie over cursusdeelname ontleen wij aan surveyonderzoek. Op gemeenteniveau is geen zicht op het aantal vluchtelingen dat met een traject is gestart na de invoering van de nieuwe Wet inburgering. Dit gebrek aan zicht op de voortgang van inburgering van nieuwkomers sinds 2013 zien experts ook als een risicofactor, omdat zonder die kennis niet kan worden bijgestuurd indien nodig.

#### *Koppeling met verblijfsrecht*

Tot slot wijzen experts op de koppeling tussen inburgering en verblijfsstatus. Zeker voor vluchtelingen met een tijdelijke verblijfsstatus die kan worden ingetrokken als de situatie in het land van herkomst verbetert, kan het niet slagen voor het inburgeringsexamen grote verblijfsrechtelijke consequenties hebben. Onderzoek laat zien dat onzekerheid over de verblijfsstatus nadelig is voor de oriëntatie op Nederland en de sociaal-economische integratie (Bakker, Dagevos & Engbersen, 2013).

<sup>19</sup> TK 2013-2014, 32 824, nr. 62.



Experts benoemen weinig positieve aspecten van het nieuwe inburgeringsbeleid. De eigen verantwoordelijkheid pakt mogelijk positief uit voor hoger opgeleide vluchtelingen, omdat zij meer op maat gerichte inburgeringscursussen kunnen inkopen. Verder wijst een deskundige op het voornemen een arbeidsmarktmodule op te nemen in het inburgeringsexamen. Dit ziet deze expert als een positieve ontwikkeling, omdat het vluchtelingen kan helpen zich te oriënteren op de Nederlandse arbeidsmarkt.

**Oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt**

*Vanaf 1 januari 2015 wordt een nieuw onderdeel aan het inburgeringsexamen toegevoegd: ‘oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt’.*

*Voor nieuwkomers is het moeilijker werk te vinden dan voor Nederlanders, omdat nieuwkomers niet goed op de hoogte zijn van het reilen en zeilen van de Nederlandse samenleving en de arbeidsmarkt hun onbekend is. Op basis van een onderzoek door het ITTA Kennisinstituut voor Taalontwikkeling heeft de overheid besloten dat de oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt uit de volgende onderwerpen bestaat:*

- 1 Beroepenoriëntatie
- 2 Je eigenschappen kennen
- 3 Realistisch beroepsbeeld
- 4 Beroepskansen
- 5 Beroepscompetenties verwerven
- 6 Netwerk opbouwen
- 7 Werk vinden
- 8 Werkcultuur

*Het volgen van de module is maatwerk. Daarom heeft men gekozen voor de portfoliomethode. Elk onderwerp wordt afgesloten met het invullen van een Resultaatkaart waarop komt te staan wat de inburgeraar heeft ondernomen en waaraan bewijzen, zoals sollicitatieformulieren en -brieven, worden toegevoegd. De inburgeraar kan de module zowel zelfstandig als onder begeleiding van een aanbieder doorlopen. De module wordt afgesloten met een examen bestaande uit de beoordeling van het portfolio, samengesteld uit de Resultaatkaarten, en een eindgesprek met een gecertificeerde examiner.*

**4.4 Ervaringen van vluchtelingen**  
Tijdens de groepsgesprekken met vluchtelingen kwam naar voren dat deelnemers risico's zien aan het lenen voor een cursus. Een aantal deelnemers heeft de inburgeringscursus zelf moeten betalen. Een van hen vond dit onterecht, omdat ze onvoldoende financiële middelen had. De meeste overige deelnemers vonden dit ook geen goed idee. Ze wezen erop dat vluchtelingen hiervoor de financiële middelen niet hebben. Eén persoon voerde aan dat een vluchteling die het inburgeringsexamen niet haalt en daardoor schulden maakt, met een achterstand begint.

Dat een boete wordt geheven als men de cursus niet tijdig afrondt, ervoeren de deelnemers niet als onrechtvaardig. Wel vonden ze het heel belangrijk dat er rekening mee werd gehouden of de betrokkene wel in staat was de cursus met goed gevolg af te leggen. Voor sommige ouderen en mensen zonder opleiding is het afronden van de inburgering te moeilijk, volgens de deelnemers. Het was in hun optiek onrechtvaardig deze mensen te laten lenen voor een cursus of achteraf boetes te laten betalen. Met het zelf zoeken naar een cursus hadden de deelnemers geen ervaring. Zij hadden in het verleden een cursus aangeboden gekregen.

Er waren weinig negatieve geluiden te horen over de inhoud van de inburgering. Vrijwel alle deelnemers vonden de inburgering positief. Het leren van de taal vond men belangrijk en ook de kennis van de Nederlandse samenleving vond men een nuttig onderdeel. Het ging hierbij vooral om praktische informatie. Als voorbeelden kwamen aan de orde de uitleg van het bordje voor stiltecoupé in de trein en informatie over het zoeken naar werk.

Jonge vrouw uit Guinea  
*“Ik vind inburgering heel belangrijk. Als je niet in Nederland kan lezen en schrijven dan kan je niks. Mijn kind is nu bijna vier jaar oud en gaat dus bijna naar school. Als ik niet kan lezen en schrijven in het Nederlands dan kan ik daar mijn kind ook niet mee helpen. Ik zou mijn kind graag willen helpen. Ik vind het belangrijk om een inburgeringscursus te volgen. Ik vind het belangrijk dat je de regels kent en dat je het land leert kennen. Ik denk dat de cursus ook kan helpen bij het vinden van school en werk.”*

Het niveau van de inburgering kon volgens de hoogopgeleide mannen wel worden verbeterd. Voor iedereen die dat kan en wil zou niveau B1 beschikbaar moeten zijn. Zij vonden dat A2 hun onvoldoende basis bood. Overigens kan men tegenwoordig wel staatsexamen NT2 (op B1- of B2-niveau) doen en daarvoor een lening krijgen van DUO.

Hoogopgeleide man uit Burundi  
*“De regering moet beter regelen dat vluchtelingen kunnen leren. Het zou makkelijker voor vluchtelingen moeten worden om een B1- of B2-cursus te doen. De taal is superbelangrijk. Ik vind niet dat ze een B1-cursus moeten verplichten, maar ik vind wel dat ze de mogelijkheid moeten bieden om deze cursus te volgen als vluchtelingen dat zelf willen. Ik vind het wel goed dat iedereen de inburgering moet doen en dat inburgering verplicht is. Dat is heel belangrijk.”*

**4.5 Samenvatting**  
Beheersing van de Nederlandse taal is een cruciale voorwaarde voor integratie. Nederland kent daarom sinds 1998 verplichte inburgering voor alle nieuwe migranten die naar Nederland komen. Ook vluchtelingen vallen onder het inburgeringsbeleid. Aanvankelijk speelde de overheid een grote rol in het inburgeringsbeleid door het aanbieden en financieren van taalcursussen. Inmiddels is inburgering de verantwoordelijkheid geworden van de individuele migrant; migranten moeten er zelf voor zorgen dat zij voldoen aan de inburgeringsplicht. Aan het niet voldoen aan deze plicht zijn sancties verbonden. Voor vluchtelingennieuwkomers geldt nog steeds dat zij maatschappelijke begeleiding krijgen om beter hun weg te vinden in de Nederlandse samenleving, maar de middelen die hiervoor beschikbaar zijn, zijn gekrompen.

Onderzoek laat zien dat inburgering belangrijk is voor de integratie van vluchtelingen. Ook de vluchtelingen zelf laten zich positief uit over inburgering, zij vinden het belangrijk de taal te leren en nuttig om kennis van de Nederlandse samenleving te krijgen. Vluchtelingen zijn niet uitgesproken negatief over de resultaatsverplichting (en de eventuele boetes bij het niet voldoen hieraan) maar zijn wel van mening dat de overheid meer rekening moet houden met mensen die niet in staat zijn het inburgeringsexamen te halen. De verblijfsrechtelijke sancties die gekoppeld zijn aan inburgering zijn niet ter sprake gekomen, omdat de vluchtelingen die geïnterviewd zijn daar geen ervaring mee hebben.

Gezien het belang van inburgering uiten experts zorgen omtrent het huidige beleid. Met name de invulling van de eigen verantwoordelijkheid wordt als risicovol gezien. Die risico's zijn er vooral in gelegen dat vluchtelingen vaak onvoldoende zicht hebben op geschikt taalaanbod en op de financiële consequenties van lenen voor een cursus. Met name dat laatste aspect kwam ook in de gesprekken met de vluchtelingen naar voren.







**Junior Ndagano** (Democratische Republiek Congo): 'Integratie is je ladder naar de samenleving. De taal leren is een kwestie van oefenen, oefenen, oefenen. Als ik klaar ben met mijn rechtenstudie wil ik andere vluchtelingen helpen de onzichtbare grenzen ná Schiphol over te steken.'

## Hoofdstuk 5

# Arbeidstoeleiding

Hoe komen vluchtelingen aan het werk? In dit hoofdstuk staan we eerst stil bij de specifieke initiatieven die (in het verleden) ontplooid zijn om de arbeidsparticipatie van vluchtelingen te vergroten. Daarna gaan we in op het huidige re-integratiebeleid – anno 2014 het belangrijkste beleidskader om vluchtelingen naar werk te begeleiden. Vervolgens besteden we aandacht aan de risico's van het huidige beleid voor vluchtelingen. En tot slot komen de vluchtelingen zelf aan het woord.

Al decennia lang blijft de arbeidsmarktparticipatie van migranten achter bij die van de Nederlandse bevolking. Die zorgelijke arbeidsmarktsituatie is in het verleden veelvuldig aanleiding geweest voor specifieke initiatieven gericht op het verhogen van de arbeidsparticipatie van migrantengroepen, waaronder vluchtelingen. Zo heeft de Rijksoverheid in het verleden projecten (mede)gefinancierd die zich specifiek op vluchtelingen richtten. Zoals eerder in hoofdstuk 3 werd beschreven, koos de regering in 2011 echter expliciet voor een nieuwe koers in het integratiebeleid. In de notitie 'Integratie, binding, burgerschap' nam de regering afstand van het doelgroepenbeleid. Daaropvolgend werd ook op lokaal niveau het doelgroepenbeleid afgeschaft. Niet integratie, maar participatie staat centraal. Daarbij wordt, via regulier beleid op onder andere het gebied van arbeidsmarkt en onderwijs, elke burger in staat geacht naar vermogen een zelfstandig bestaan op te bouwen (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011:7; Verbeek, 2013).

### 5.1 Arbeidstoeleiding specifiek voor vluchtelingen

Vanaf begin jaren negentig hebben VluchtelingenWerk Nederland en de Stichting voor Vluchtelingen-Studenten UAF via de programma's Emplooi en Job Support met inzet van eigen middelen initiatieven ontwikkeld om de arbeidsmarktpositie van vluchtelingen te verbeteren. Eind 2005 is het Banenoffensief vluchtelingen van start gegaan (2005-2008). Dit was een gezamenlijk project van VluchtelingenWerk Nederland, Emplooi, UAF en CWI. Een belangrijke aanleiding voor dit offensief was dat uit de IntegratieBarometer 2005 bleek dat, ondanks de toen goed draaiende economie, de werkloosheid onder vluchtelingen zeer hoog was. Het doel was 2500 vluchtelingen aan het werk te helpen, waarbij nauw werd samengewerkt met bedrijven, instellingen, gemeenten, sociale diensten, opleidingsinstituten en re-integratiebedrijven. Zo nodig via scholing, stages of leerwerkplaatsen werden werkloze vluchtelingen naar de arbeidsmarkt toegeleid (Nieuwenhuizen, 2006). De taakstelling werd voor 90 procent gehaald: in drie jaar tijd zijn 2327 vluchtelingen aan het werk geholpen. Het project liet zien dat werkgevers en vluchtelingen met een intensieve en persoonlijke aanpak goed bij elkaar te brengen zijn. Bijna 60 procent van de vluchtelingen die op gesprek was geweest, werd daadwerkelijk

geplaatst.<sup>20</sup> Vervolgens zijn voor de periode 2009-2010 aanvullende middelen beschikbaar gesteld voor de verbreding en verankering van het Banenoffensief.

Inmiddels zijn landelijke initiatieven gericht op de arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen afgebouwd. Buiten de Rijksoverheid om zijn er op beperkte schaal gemeentelijke initiatieven om vluchtelingen te ondersteunen bij het vinden van werk.<sup>21</sup> Ook zijn maatschappelijke organisaties actief op dit terrein. Zo is VluchtelingenWerk Nederland in samenwerking met UAF in 2013 van start gegaan met het project Startbaan. Het doel van het project is om 600 vluchtelingen naar een baan, opleiding of stage te begeleiden. Het project wordt gefinancierd door de Nationale PostcodeLoterij.

### 5.2 Arbeidstoeleiding via het algemene re-integratiebeleid

Anno 2014 vindt ondersteuning van werkloze migranten plaats via het algemene re-integratiebeleid in het kader van de Wet werk en bijstand (vanaf 2015 de Participatiewet). Gemeenten zijn volledig verantwoordelijk voor de uitvoering hiervan. Ook op lokaal niveau zijn gemeenten afgestapt van doelgroepenbeleid. Dagevos en Grundel (2013) laten echter zien dat er weliswaar een verschuiving heeft plaatsgevonden bij gemeenten van specifiek naar generiek beleid, maar dat voor specifieke problemen veel gemeenten toch vaak specifiek beleid inzetten. Daarmee kiezen ze voor een pragmatische aanpak. Op hoofdlijnen is het adagium mainstreaming, waarbij het reguliere beleid zo wordt ingericht dat maatwerk geleverd kan worden voor diverse groepen burgers met specifieke ondersteuningsvragen.

<sup>20</sup> Banenoffensief vluchtelingen 2005-2008: [tinyurl.com/banenoffensief](http://tinyurl.com/banenoffensief)  
<sup>21</sup> Zo voert bijvoorbeeld de gemeente Amsterdam een specifiek beleid voor vluchtelingen waarbij wordt ingezet op re-integratietrajecten met als doel de vluchteling zo snel mogelijk aan het werk te helpen op het niveau en in de branche vergelijkbaar met die van zijn opleiding en werkervaring in het land van herkomst. Zie: Gemeente Amsterdam. Dienst Werk en Inkomen: educatie & inburgering. Vluchtelingen in Amsterdam: Beleidsvoornemens voor de periode 2011 – 2014 (18 mei 2011).



Uit de vorige IntegratieBarometer (2012) bleek dat veel gemeenten weliswaar het belang zien van interculturalisatie en diversiteitsbeleid en het vormgeven van maatwerk in hun dienstverlening, maar nog zoekende waren naar de concrete uitwerking hiervan. Ook een recente verkennende studie naar het re-integratiebeleid voor vluchtelingen toont dat het reguliere aanbod van re-integratieactiviteiten vaak onvoldoende aansluit bij de specifieke kenmerken van vluchtelingen (VluchtelingenWerk Nederland, 2014).

De Wet werk en bijstand, en per 2015 de Participatiewet, vormt op dit moment het belangrijkste beleidskader voor de bevordering van de arbeidsparticipatie van werkloze migranten. Ook dit beleid krijgt een steeds dwingender karakter. Zo is onder meer sprake van de afschaffing van de (tijdelijke) ontheffing van de re-integratieverplichting, de invoering van een verplichte tegenprestatie en de invoering van taaleisen in de toegang tot bijstand. In het Wetsvoorstel Taaleis in de bijstand dat in het voorjaar van 2014 naar de Raad van State is gestuurd, staat dat iedereen die een bijstandsuitkering aanvraagt basaal Nederlands moet kunnen spreken. Personen die onvoldoende Nederlands spreken, worden verplicht de taal te leren. Weigering leidt tot korting op de uitkering en uiteindelijk tot het verliezen van het recht op een uitkering. De overheid streeft ernaar dit wetsvoorstel per 1 januari 2015 van kracht te laten worden.

### 5.3 Gevolgen voor vluchtelingen

Experts wijzen zonder uitzondering als eerste op de effecten van de economische crisis op de slechte arbeidsmarktpositie van vluchtelingen. Dit beeld wordt bevestigd in het Jaarrapport integratie 2013 van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP, 2014). Uit het rapport blijkt dat migranten extra hard worden getroffen door werkloosheid. De werkloosheid onder niet-westerse migranten is ruim driemaal zo hoog als onder autochtonen. De situatie is het ongunstigst bij Marokkaanse Nederlanders en bij vluchtelingen. Migranten worden verhoudingsgewijs harder door de economische crisis getroffen dan autochtone Nederlanders. Hoewel het hier gaat om macro-economische ontwikkelingen en niet zozeer om de effecten van arbeidsmarktbeleid, zijn aan deze constatering wel degelijk beleidsimplicaties te verbinden. Zo plaatsen de auteurs van het Jaarrapport integratie 2013 kanttekeningen bij de dominante aandacht in het integratiebeleid voor sociaal-culturele integratie. Gezien de problematische positie op de arbeidsmarkt van migrantengroepen, pleiten zij voor hernieuwde aandacht voor de structurele kanten van integratie (SCP, 2014).

#### Concurrentie

Een ander element waar de geïnterviewde experts op wijzen, is de toegenomen concurrentie op de arbeidsmarkt, met name de beschikbaarheid van Oost-Europees arbeidsaanbod. Werkgevers kiezen, om verschillende redenen, vaker voor Oost-Europese werknemers dan voor vluchtelingen.

In het huidige activeringsbeleid identificeren de experts verschillende elementen die negatieve gevolgen voor vluchtelingen kunnen hebben.

#### Verdringing

Gemeenten krijgen als gevolg van de voorgenomen decentralisaties de verantwoordelijkheid voor nieuwe doelgroepen (WSW'ers, Wajong'ers), maar hebben ook te maken met bezuinigingen. De vrees is dat gemeenten vooral gaan inzetten op groepen voor wie extra geld beschikbaar is en dat vluchtelingen hierdoor mogelijk buiten de boot zullen vallen.

#### Kortste weg naar werk

Daarnaast is de verwachting dat gemeenten, onder druk van krimpende budgetten, vooral zullen inzetten op de kortste weg naar werk. Voor sommige groepen is dit wellicht een goede aanpak. Maar het betekent ook dat er minder mogelijkheden zullen komen om met aanvullende scholing (hoger opgeleide) vluchtelingen te ondersteunen om duurzaam op het eigen beroepsniveau te integreren op de Nederlandse arbeidsmarkt.

#### Categorale ontheffing

Enkele experts wijzen verder op negatieve effecten van de categorale ontheffing van vrouwen met kinderen onder de vijf jaar. Deze maatregel zal naar verwachting vluchtelingenvrouwen richting zorgtaken (en een uitkering) duwen, terwijl onder deze groep ook heel veel potentie zit. Wat betreft de taaleis in de Wet werk en bijstand hebben experts vooral vragen over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze eis. Zij zien hier echter geen extra of bijzonder risico voor vluchtelingen, omdat zij als gevolg van de verplichte inburgering al bezig zullen zijn met het leren van de Nederlandse taal.

### 5.4 Ervaringen van vluchtelingen

Er waren nauwelijks deelnemers aan de groepsgesprekken met betaald werk. Dit komt waarschijnlijk deels door de selectiecriteria – deelnemers hadden niet langer dan zeven jaar een status – maar er blijkt ook uit dat het moeilijk is voor vluchtelingen om werk te vinden in Nederland. De meerderheid van de geïnterviewde vluchtelingen heeft wel andere bezigheden. Veel mannen maken gebruik van sportclubs en diverse deelnemers doen vrijwilligerswerk, een stage of zijn bezig met inburgering.

Of werk gewenst is, verschilt per persoon. Voor de laagopgeleide vrouwen met jonge kinderen gold dat de meesten niet aan het werk wilden, totdat hun kinderen groter zijn. Zij zouden soms wel een opleiding willen volgen. Sommige deelnemers stonden negatief tegenover het gebruik van kinderopvang. Niet vanwege de kwaliteit van de opvang, maar omdat ze bang waren dat ze in financiële problemen komen als de opvangtoeslag niet klopte:

Laagopgeleide vrouw uit Guinea

*“Ik ben alvast aan het zoeken naar een opleiding op niveau 1. Als mijn kind 4 jaar is en naar school gaat dan hoeft mijn kind niet naar de kinderopvang en kan ik makkelijker een opleiding doen. Ik wil niet dat mijn kind naar de kinderopvang moet. Andere vrienden hebben problemen met de belasting doordat hun kinderen naar de kinderopvang gaan. Ik ben bang dat ik ook problemen met de belasting krijg als ik mijn kind naar de kinderopvang stuur.”*

Drie hoogopgeleide vrouwen kregen ondersteuning van het UAF. Zij kunnen in Nederland een opleiding volgen. Voor één van de vrouwen was het moeilijk te accepteren dat ze werk onder haar niveau moest doen. De andere twee vrouwen hadden hier minder moeite mee.

De laag- en hoogopgeleide mannen wilden heel graag aan het werk. De hoogopgeleide mannen zochten naar werk onder hun niveau. Uit het interview kwam niet naar voren dat ze hier problemen mee hadden. Voor alle mannen gold dat ze veel moeite hadden een baan te vinden. Ze ervoeren een taalprobleem, een gebrek aan werkervaring en onvoldoende opleiding. Ook de economische crisis werd regelmatig genoemd als een oorzaak voor werkloosheid. Discriminatie werd in deze gesprekken nauwelijks genoemd als oorzaak van het niet kunnen vinden van een baan.

Laagopgeleide man uit Afghanistan

*“Ik heb hulp nodig bij het vinden van werk. Ik heb iemand nodig die het voor me zoekt. Mijzelf lukt het niet. De gemeente heeft ook nooit geholpen. Ik word telkens afgewezen. Ik wil ook wel studeren, maar ik wil eerst mijn schulden aflossen en mijn hoofd leeg hebben.”*

In de groepsgesprekken met mannen was de concurrentie van werknemers uit Oost-Europese landen een onderwerp. De mannen ondervonden de concurrentie die ook door de experts werd benoemd. De Oost-Europese werknemers kunnen wel werk vinden, terwijl zij ook de taal niet beheersen. Een deelnemer stelde dat de Nederlandse regering de arbeidsmarkt beter zou moeten beschermen, zodat het niet mogelijk zou zijn zo goedkoop arbeid aan te bieden.

Veel deelnemers kregen op een of andere manier hulp bij het zoeken naar activiteiten. Via VluchtelingenWerk, het UAF of het inburgeringstraject worden ze begeleid naar stages of vrijwilligerswerk. Het zoeken naar regulier werk gebeurt veelal zelfstandig. Een deel van de deelnemers heeft hiervoor begeleiding (gehad) van de gemeente. Dit heeft voor hen niet tot werk geleid. Volgens een Somalische deelnemer was het wel vaak mogelijk werkervaring op te doen, maar leidde dit bijna nooit tot een vast dienstverband.

Veel deelnemers, zowel laag- als hoogopgeleiden, vertelden dat zij graag een opleiding zouden volgen. Ze dachten dat dit hun kans op werk zou vergroten. Het ging om opleidingen als automonteur of chauffeur of een opleiding in de zorg. De belangrijkste belemmering om deel te nemen aan een opleiding waren de kosten. Veel deelnemers kunnen zelf de opleiding niet betalen en de gemeente vergoedt het niet. Meestal is niet duidelijk waarom de gemeente de cursus niet vergoedt, maar 'de kortste weg naar werk' speelt hierin ongetwijfeld een rol, zoals ook de experts signaleerden. Sommige jongere deelnemers kwamen in aanmerking voor studiefinanciering, maar dat gold lang niet voor iedereen.

Het gevolg van het ontbreken van betaald werk was dat de financiële situatie van bijna alle deelnemers krap was. Financiën en het regelen van financiële zaken waren veelbesproken onderwerpen in de gesprekken. Voor veel deelnemers was het moeilijk rond te komen van hun maandelijkse inkomen. Verschillende deelnemers vertelden schulden te hebben. Ze zagen niet hoe ze moesten rondkomen van het bedrag dat ze krijgen, meestal een bijstandsuitkering. De financiële balans was bij de meesten heel kwetsbaar. Zodra zich problemen voordoen en er onverwachte uitgaven zijn, slaat deze balans negatief door.

Hoogopgeleide man uit Burundi

*“Ik ben het met x eens dat het eigen risico voor de zorgverzekering erg duur is. Vooral voor mensen die niet in Nederland geboren zijn of niet gestudeerd hebben is 360 euro heel veel geld. Bovendien is het niet makkelijk om dingen te regelen in Nederland. Als je bijvoorbeeld een andere woning krijgt, moet je alles regelen. Soms krijg je onverwachte kosten. Met een minimaal inkomen is het dan moeilijk om alles netjes te regelen. Sommige bedrijven maken het heel ingewikkeld. Het is ook ingewikkeld om verzekeringen te regelen. Ook als je denkt dat je alles goed regelt, dan kunnen er toch ineens dingen misgaan en krijg je nota's waar je niks van snapt. De taalbarrière is dan toch echt een belemmering. De kosten zijn vaak te hoog voor mensen die geen inkomen hebben.”*



Hierdoor leken sommige deelnemers ook angstig om van bepaalde voorzieningen gebruik te maken. Dit gold bijvoorbeeld voor de kinderopvang. De vrees was dat ze plotseling zouden moeten bijbetalen, terwijl het geld er niet was. Dit soort verhalen hoorden de deelnemers ook uit hun omgeving. Met name de belastingen (en toeslagen) zijn een bron van onduidelijkheid.

Laagopgeleide vrouw uit Angola

*"Ik ben wel eens in de problemen gekomen met de belastingdienst. Ik kreeg ineens heel veel geld terug voor de kinderopvang. Dat klopte niet dus ik moest het later allemaal weer terugbetalen. De belasting is heel onduidelijk."*

Dezelfde vrouw durfde geen opleiding met studiefinanciering te volgen, omdat ze bang was dat ze het niet kon terugbetalen als ze de opleiding niet succesvol zou afronden.

## 5.5 Samenvatting

De zorgelijke arbeidsmarktpositie van vluchtelingen is in het verleden aanleiding geweest voor de overheid om specifieke initiatieven gericht op vluchtelingen financieel te ondersteunen. Inmiddels heeft de rijksoverheid zich ook op dit vlak volledig teruggetrokken. Gemeenten zijn nu volledig verantwoordelijk voor de re-integratie van werklozen, waaronder vluchtelingen. In de meeste gevallen is er geen specifieke aandacht voor vluchtelingen, zij worden via het reguliere instrumentarium ondersteund richting de arbeidsmarkt. Daarnaast is sprake van bezuinigingen op de re-integratiemiddelen.

Risico's van deze ontwikkelingen die experts signaleren voor vluchtelingen zijn verdringing (aandacht voor nieuwe doelgroepen zoals WSW'ers en Wajongers) en een focus op kansrijkere werkzoekenden. Daarnaast, zo is de verwachting, zal door gemeenten vooral ingezet worden op de kortste weg naar werk, hetgeen een duurzame inschakeling van vluchtelingen die aansluit bij hun ervaring en opleiding mogelijk belemmert.

Uit de gesprekken met de vluchtelingen komt naar voren dat arbeid een cruciale factor is voor integratie, maar dat dit moeizaam verloopt. Veel vluchtelingen willen graag werken, maar hebben moeite om dit te vinden door een gebrek aan taalkennis en onvoldoende (relevante) werkervaring. De economische crisis en concurrentie van Oost-Europese migranten maken dit proces nog ingewikkelder.





**Asiatsu Sesay** (Sierra Leone) met haar gezin: 'Ik heb in mijn land niet op school gezeten. Ik heb de inburgeringscursus afgerond, maar ik was liever verder gegaan. Mijn zoon van tien leest alle brieven voor mij. Alle afspraken hang ik op de koelkast.'

## Hoofdstuk 6

# Gezinshereniging

Wie in Nederland woont, heeft het recht zijn of haar naaste gezinsleden naar Nederland te laten overkomen. Dat is het algemene beginsel, maar gezinnen moeten aan veel regels en voorwaarden voldoen voordat ze elkaar in de armen kunnen sluiten. In dit hoofdstuk bespreken we zowel het gezinsherenigingsbeleid dat specifiek voor vluchtelingen geldt als het reguliere gezinsherenigingsbeleid – veel vluchtelingen krijgen ook daarmee te maken. Vervolgens komen de gevolgen van het beleid in beeld, en ten slotte de ervaringen van de vluchtelingen zelf.

Sinds de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet in 2001, waarin het huidige Nederlandse vreemdelingenrecht is neergelegd, is een veelheid aan nieuwe regels op het gebied van gezinsvorming en gezinshereniging ingevoerd. Gezinsleden van asielstatushouders hebben echter niet altijd te maken met deze nieuwe regels, omdat voor hen het zogenoemde nareisbeleid geldt. Als aan bepaalde voorwaarden voldaan wordt, vallen gezinsleden van asielstatushouders onder het nareisbeleid, en hoeven zij niet te voldoen aan reguliere eisen die aan andere gezinsherenigers gesteld worden. De nareiziger kan dan een afgeleide asielvergunning krijgen. Overigens spreekt men van gezinsvorming als trouwen of samenwonen het motief is. In andere gevallen gaat het om gezinshereniging. Omdat vluchtelingen voornamelijk te maken hebben met gezinshereniging en niet met gezinsvorming, wordt hier de nadruk gelegd op beleidsontwikkelingen omtrent gezinshereniging. We besteden nu eerst aandacht aan het nareisbeleid, vervolgens komt het reguliere gezinsherenigingsbeleid aan bod.

### 6.1 Het nareisbeleid voor vluchtelingen

Gezinsleden van vluchtelingen kunnen een afgeleide asielstatus krijgen als door of ten behoeve van hen binnen drie maanden na statusverlening van de aanvrager een afgeleide asielvergunning wordt aangevraagd. Onder gezinsleden worden verstaan: de echtgenoot, het minderjarige kind, de partner of het meerderjarige kind dat zodanig afhankelijk is van de vluchteling dat hij om die reden behoort tot diens gezin (Brouwers, Oosterwijk, 2013).

#### Aantonen van feitelijke gezinsband

Wanneer de aanvraag voor nareizen is ingediend, start de IND een onderzoek om te kijken of aan de criteria voor gezinshereniging is voldaan. Het is de verantwoordelijkheid van degene die de aanvraag indient om aan te tonen dat sprake is geweest van een feitelijke gezinsband. Het is de taak van de IND om te beoordelen of voldaan is aan de criteria die in de wet zijn gesteld. Een vluchteling moet documenten overleggen om de gezinsband aan te tonen.

Zijn deze documenten er niet of onvoldoende, dan volgt DNA-onderzoek. Bij niet-biologische kinderen wordt een interview gehouden. Het nareisbeleid kende jarenlang relatief weinig problemen. De in Nederland wonende hoofdpersoon werd in beginsel op zijn verklaring geloofd (Strik, Ullersma & Werner, 2012). Er kwamen echter voor het vaststellen van feitelijke gezinsverband steeds strengere eisen om eventuele fraude te ontmoedigen. Vanaf 2009 moesten bij een aanvraag van nareis ouder en kind tijdens identificerende gehoren verklaringen afleggen. Ook biologische kinderen werden gehoord. Pas als de feitelijke gezinsband tijdens het gehoor aannemelijk was gebleken, werd alsnog DNA-onderzoek gestart. Dit betekende dat een biologische band niet langer voldoende was om in aanmerking te komen voor gezinshereniging: als met een identificerend gehoor de feitelijke gezinsverband niet kon worden aangetoond, kwam er geen onderzoek naar de biologische band (Brouwers, Oosterwijk, 2013).

#### Identificerend gehoor

*Bij een identificerend gehoor moet het gezin door het afleggen van verklaringen aantonen dat zij een feitelijke gezin hebben gevormd. Alle gezinsleden worden onderworpen aan een interview op de ambassade, waarin zij tientallen detailvragen krijgen voorgelegd. De vragen gaan onder andere over het dagelijkse leven zoals dat er heeft uitgezien voor de ouder vertrok. De verklaringen van de kinderen en ouder(s) worden vervolgens onderling met elkaar vergeleken om te beoordelen of de gezinsband voldoende aannemelijk is gemaakt. Op identificerende onderzoeken is veel kritiek, zowel op de uitvoering als op de wijze waarop ze in de besluitvorming worden betrokken. Zo wordt bijvoorbeeld vaak een tolk ingezet zonder dat de kwaliteit van de tolk en de vertaling gewaarborgd is. Interviews duren drie uur, wat negatieve gevolgen kan hebben op concentratie en vermoeidheid (meer voorbeelden in: Strik, Ullersma & Werner, 2012).*



Deze werkwijze heeft enorme gevolgen gehad voor de beslissingen op de aanvragen. In 2008 werd slechts 12 procent van de visum-aanvragen tussen ouder en (biologisch en pleeg-)kind afgewezen, in 2009 was dit al 51 procent. In 2010 is sprake van een afwijzingspercentage van 84 procent (Strik, Ullersma, & Werner, 2012).

Tabel 3.1    Aantal behandelde aanvragen voor nareis ingediend door kinderen (2008–2011) en het aantal en percentage afwijzingen

|                        | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2008–2011 |
|------------------------|------|------|------|------|-----------|
| Aantal aanvragen       | 250  | 230  | 1490 | 3030 | 5000      |
| Aantal afwijzingen     | 30   | 120  | 1250 | 2510 | 3910      |
| Percentage afwijzingen | 12%  | 51%  | 84%  | 83%  | 78%       |

Bron: IND (2012) geciteerd in De Ombudsman – Gezinshereniging, p. 7

Op deze werkwijze is veel kritiek geweest van onder andere wetenschappers, VluchtelingenWerk Nederland en Defence for Children, hetgeen ertoe heeft geleid dat de minister van Veiligheid en Justitie de uitleg van het begrip gezinsband in overeenstemming heeft gebracht met Europees recht. In 2012 en 2013 vonden beleidswijzigingen plaats. Sindsdien biedt vaststelling van de gezinsband met DNA-onderzoek weer voldoende basis voor toestemming voor gezinshereniging. Concreet betekent dit dat bij biologische kinderen, als de juiste documenten onderbreken, weer eerst DNA-onderzoek plaatsvindt om de feitelijke gezinsband vast te stellen in plaats van via de belastende identificerende gehoren. Lopende zaken en een deel van de eerder afgewezen zaken uit de periode 2009–2012 konden van de beleidswijzigingen profiteren; in die zaken werd alsnog toestemming verleend. Voor kinderen die inmiddels meerderjarig waren geworden en voor de meeste pleegkinderen was hereniging niet meer mogelijk. Vanwege een verdere aanpassing aan het EU-recht kunnen per 1 januari 2014 vluchtelingen die elkaar hebben ontmoet in een ander land dan in het land van herkomst of die een verschillende nationaliteit hebben zich ook met elkaar herenigen (Staatscourant 2014; Strik, 2014).

## 6.2    Het reguliere gezinsherenigingsbeleid

Als aanvragers niet aan de voorwaarde voor gezinshereniging asiel kunnen voldoen, kunnen ze een verblijfsvergunning voor gezinshereniging op reguliere gronden aanvragen. Dit geldt onder andere voor de circa 27.000 personen die in het kader van het ‘Generaal Pardon’ een verblijfsstatus hebben gekregen. In de Vreemdelingenwet 2000 zijn regels en eisen vastgesteld voor gezinshereniging. Het gaat om een inkomenseis, leges en de mvv-plicht (visum). De gezinsleden moeten in het buitenland de uitkomst van de aanvraagprocedure afwachten. Vanaf 2002 is het beleid steeds restrictiever geworden; reguliere

gezinsherenigers moeten aan steeds strengere eisen voldoen. Een vluchteling die zijn gezin naar Nederland wil laten komen en dat niet in het kader van het nareisbeleid heeft kunnen realiseren, moet tegenwoordig rekening houden met verschillende eisen. Zo worden inkomenseisen gesteld: de aanvrager moet een zelfstandig inkomen verdienen van minimaal 100 procent van het bruto minimumloon. Deze inkomsten moeten ook duurzaam zijn, dat wil zeggen dat de aanvrager op het moment van indienen van de aanvraag minimaal een jaarcontract moet hebben. Reguliere gezinshereniging is kostbaar door de heffing van leges<sup>22</sup> en de kosten die gemaakt moeten worden voor de visumaanvraag. Alle buitenlandse documenten die als bewijsstuk dienen bij een mvv-aanvraag moeten namelijk zijn opgesteld in het Nederlands, Engels, Frans of Duits. Verder moeten sinds de invoering van de Wet inburgering buitenland in 2006 gezinsleden van vluchtelingen die via het reguliere gezinsherenigingsbeleid naar Nederland komen, in het buitenland een basisexamen inburgering halen. Dit geldt voor gezinsleden van genaturaliseerde vluchtelingen en gezinsleden van vluchtelingen die een reguliere verblijfsvergunning hebben gekregen. Voor vluchtelingen met een asielgerelateerde vergunning geldt deze eis niet. Voorheen moesten de gezinsherenigers die in het kader van het reguliere vreemdelingenrecht naar Nederland wilden komen een toets Gesproken Nederlands op A1-min-niveau halen. Per 1 april 2011 is dit niveau verhoogd naar A1 en moeten zij ook een toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen halen. Het behalen van deze toetsen behoort tot de eigen (financiële) verantwoordelijkheid van de vreemdeling. De bedoeling is dat het nieuwe toelatingsvereiste personen selecteert die willen investeren in hun eigen inburgering en dat dit de inburgering in Nederland bevordert.

## 6.3    Gevolgen voor vluchtelingen

Doordat de regels rondom gezinshereniging de afgelopen jaren aanzienlijk zijn aangescherpt, laat de daadwerkelijke overkomst van gezinsleden soms lang op zich wachten en gaat de procedure vaak gepaard met hoge kosten. In de periode 2009–2012 is de meerderheid van de gezinsherenigingszaken afgewezen. In een aanzienlijk deel van deze zaken werd vanaf 2013 alsnog toestemming verleend, maar dat betekent wel dat de gezinsleden al jaren van elkaar waren gescheiden. Experts wijzen erop dat het aangescherpte beleid contraproductief werkt ten aanzien van integratie: zolang gezinsleden nog in het buitenland verblijven, kunnen vluchtelingen zich niet volledig richten op hun integratie in Nederland. Uitgebreid onderzoek naar de effecten van (het uitblijven van) gezinshereniging op de integratie van vluchtelingen ontbreekt vooralsnog. Wel is bekend dat de mentale gezondheid van invloed is op de mogelijkheden om te integreren.

22    In 2012 zijn de leges aanzienlijk verlaagd vanwege uitspraken van Europese rechters. De aanvraag kostte voorheen voor één persoon 1250 euro. De leges voor gezinshereniging bedragen per 1 januari 2014 228 euro per persoon.

Het is dus heel goed denkbaar dat zorgen om achtergebleven gezinsleden integratie negatief beïnvloeden. Of hier sprake is van een duurzaam of een tijdelijk effect op integratie is niet bekend. In de VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2006 gaf bijna 70 procent van de geënquêteerde vluchtelingen aan dat het lange wachten op gezinshereniging integreren moeilijker heeft gemaakt (Klaver, Odé & Van Gent, 2007).

**Wet inburgering buitenland en inkomenseis zijn struikelblok**  
Experts benoemen een aantal specifieke risico's met betrekking tot het huidige gezinsherenigingsbeleid. Voor gezinsherenigers die onder het reguliere beleid vallen, vormt onder andere de Wet inburgering buitenland een aanzienlijk struikelblok. Vaak kan het inburgeringsexamen niet in eigen land worden afgelegd en brengt het afleggen van het examen aanzienlijke kosten met zich mee. Niet alleen voor de voorbereiding, maar ook vanwege reis- en verblijfskosten naar een ander land waar het examen afgelegd moet worden. Een ander probleem betreft de inkomenseis van 100 procent van het bruto minimumloon. Veel vluchtelingen kunnen hier maar moeilijk aan voldoen.

## Afhankelijke verblijfsvergunning

Voor het nareisbeleid in asielzaken geldt dat de identificerende gehoren voorheen erg veel stress opleverden, maar dit probleem zou inmiddels minder groot moeten zijn nu deze gehoren veel minder vaak plaatsvinden. Wel is per 1 januari 2014 de verblijfsvergunning die in het kader van het nareisbeleid verstrekt



wordt, een afhankelijke vergunning geworden. Dit betekent dat bij scheiding de vergunning niet meer geldig is en de verblijfsgrond komt te vervallen.

## 6.4    Ervaringen van vluchtelingen

Er waren in de verschillende groepsgesprekken vijf vluchtelingen die te maken hadden (gehad) met gezinshereniging. Bij de meeste respondenten was de gezinshereniging goed verlopen, hoewel het vaak meer dan een jaar duurde voordat een gezinslid daadwerkelijk in Nederland is. Dit wachten levert veel stress en spanning op.

Man uit Eritrea  
*“Ik ben getrouwd en heb een aanvraag gedaan dat mijn vrouw hier kan komen. Ze zeggen dat ze over vier maanden een interview krijgt. Dan krijg ik ook een interview. Ze staat in de wacht. Ik vind het heel moeilijk dat er een interview gedaan moet worden. Zij moet heel lang wachten. Dat is ook voor haar moeilijk. [...] Het is wachten, wachten. Zij heeft veel stress. Ook voor mij is het niet goed.”*

In een groepsgesprek komt aan de orde dat sommige respondenten graag hun vader of moeder naar Nederland zouden laten komen. Ouders vallen echter niet onder de regeling voor gezinshereniging en kunnen meestal niet naar Nederland komen. Dit is voor de betrokken vluchtelingen heel zwaar.

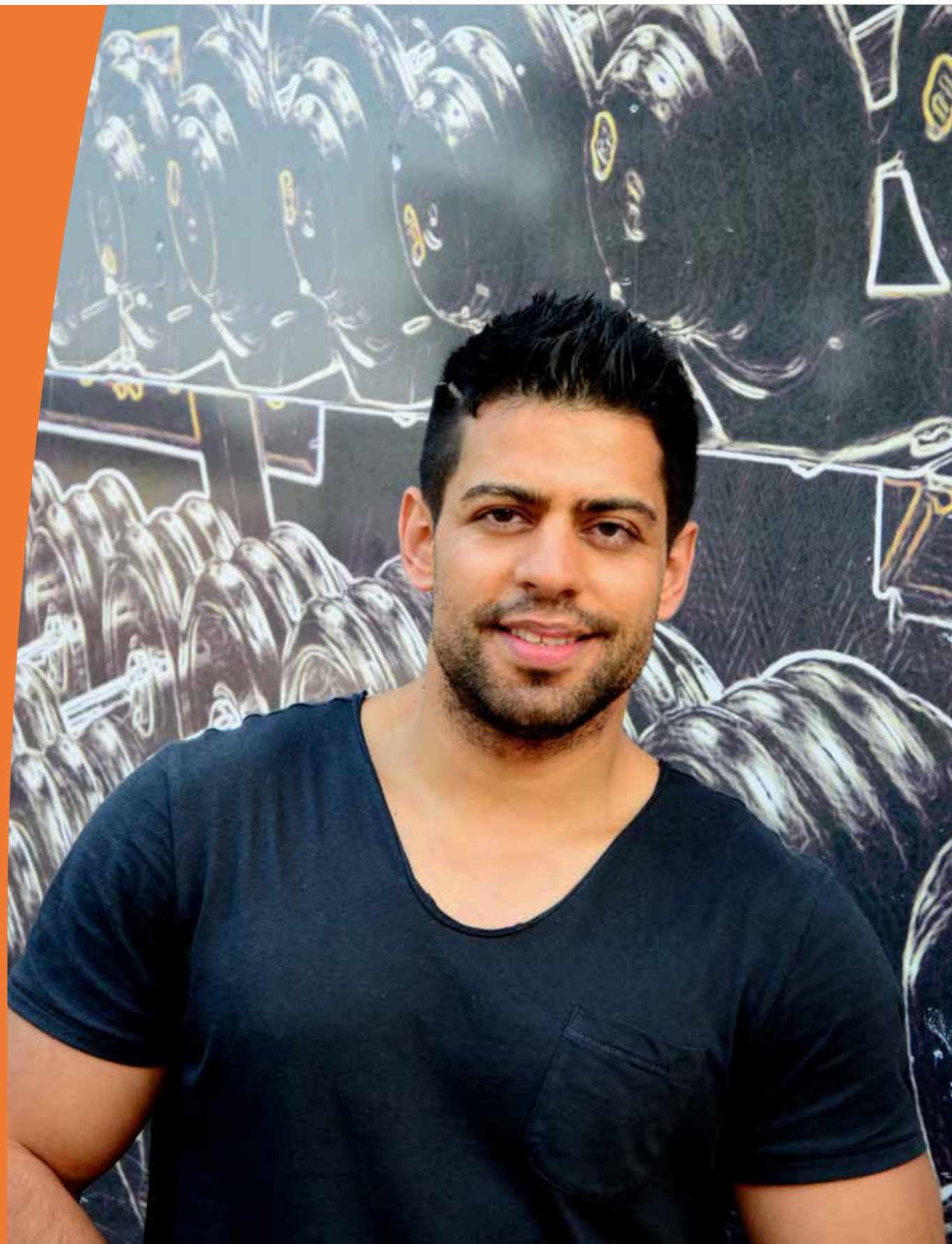
Iraakse vrouw  
*“Het is heel moeilijk. Bijna vier jaar ben ik hier. De enige die in Irak blijft is mijn moeder. In Irak is er nu oorlog. Er zijn duizenden mensen op de vlucht. Maar toch krijg ik niet de kans. Ik ben bij vier advocaten geweest om mijn moeder hier uit te nodigen. Mijn moeder heeft geen andere kinderen. Het is nog niet gelukt. Dat is heel moeilijk. Het is in het algemeen moeilijk als je moeder niet bij jou is, maar in het bijzonder op dit moment nu duizenden christenen en minderheden naar andere landen en naar de bergen zijn gevlucht.”*

## 6.5    Samenvatting

Vluchtelingen kunnen na statusverlening hun gezinsleden naar Nederland laten overkomen. Doen ze een aanvraag binnen drie maanden na statusverlening via het zogenaamde nareisbeleid dan hoeven zij niet te voldoen aan de eisen voor reguliere gezinshereniging. Voor het nareisbeleid gelden soepeler eisen. Daarbij gaat het vooral om het aantonen van de gezinsband. In het reguliere gezinsherenigingbeleid zijn de afgelopen jaren de eisen ten aanzien van inburgering in het buitenland en de eisen ten aanzien van inkomen en leeftijd aangescherpt. Ook zijn de leges hoog.

Vluchtelingen zelf benoemen vooral de lange wachttijd voordat gezinshereniging gerealiseerd is als een knelpunt. Zij vertellen dat de onzekerheid van het lange wachten niet bevorderlijk is geweest voor hun integratie in Nederland.





**Alireza Izadi (Iran):** 'Ik train vijf keer per week in de sportschool. Daar leer ik alles over het menselijk lichaam, en ik maak er Nederlandse vrienden. Na het inburgeringsexamen wil ik een sportopleiding doen, of personal trainer worden.'

## Hoofdstuk 7

# Naturalisatie

**Nederlands staatsburgerschap is een belangrijk element van bescherming voor vluchtelingen. Een Nederlands paspoort geeft verblijfszekerheid en toegang tot democratische rechten. De voorwaarden voor het verkrijgen van staatsburgerschap zijn de laatste jaren aanzienlijk strenger geworden. In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste ontwikkelingen in het naturalisatiebeleid – en de gevolgen die vluchtelingen daarvan ondervinden.**

### 7.1 Ontwikkelingen in het naturalisatiebeleid

Om een aanvraag tot naturalisatie in te dienen, moest een migrant tot 1 april 2003 alleen een informeel gesprek hebben met een gemeenteambtenaar waarbij de taalkennis van de migrant getoetst werd. Dit betekende dat de eisen tot naturalisatie relatief laag waren. De gedachte hierachter was dat het verkrijgen van het Nederlands staatsburgerschap het integratieproces van een migrant zou aanmoedigen en bevorderen. Gaandeweg werd naturalisatie steeds meer gezien als het eindpunt van integratie. In 2003 trad de Herzene Rijkswet op het Nederlanderschap in werking. Op grond daarvan moest iedere niet-Nederlander die staatsburger wilde worden nu eerst slagen voor de naturalisatietoets. Hierin moest de migrant bewijzen te beschikken over voldoende mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal en over kennis van de Nederlandse staatsinrichting en maatschappij. De regering had hierbij voor ogen dat de precisering van het inburgeringsvereiste zou leiden tot meer duidelijkheid en voor gemeenteambtenaren tot een uniformere toepassing van het vereiste. Daarnaast zou de verscherping van de inburgeringseisen moeten leiden tot grotere zelfredzaamheid bij toekomstige Nederlanders. Het gevolg van de invoering van de naturalisatietoets was echter vooral een drastische daling van het aantal aanvragen voor naturalisatie. In 2004 en 2005 was het aantal naturalisatieaanvragen respectievelijk 70 en 60 procent lager dan in 2002, het jaar voor de ingebruikname van de toets (Van Oers, 2006). Tot 2008 is het aantal naturalisatieaanvragen blijven dalen. Sinds 2009 is er weer sprake van een lichte stijging.

Met het inwerkingtreden van de Wet inburgering (Wi) in 2007 werd de naturalisatietoets vervangen door het inburgeringsexamen, dat wat betreft niveau (A2) gelijk was aan de naturalisatietoets. Een vreemdeling die wil naturaliseren, moet dus het inburgeringsexamen met succes hebben afgerond. Laaggeletterde of analfabete personen kunnen vrijstellingen aanvragen. Zij moeten dan wel met een aparte toets bewijzen dat ze niet of nauwelijks kunnen schrijven. Daarnaast moeten ze aantonen dat ze zich enorm voor het examen hebben ingespannen. Iedere vreemdeling van achttien jaar en ouder kan bij de gemeente een verzoek indienen om Nederlander te worden. Op het moment

van aanvraag moet hij of zij minimaal vijf jaar achtereen in Nederland hebben gewoond en al die vijf jaar aaneengesloten een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd hebben gehad.<sup>23</sup> Dit betekent dat de vreemdeling geen 'verblijfsgat' mag hebben. Voorwaarde voor naturalisatie is ook dat geen sprake is van een polygaam huwelijk. Verder mogen er geen vermoedens zijn dat de betrokkene een gevaar oplevert voor de openbare orde, de goede zeden of de veiligheid van Nederland (zie Den Uyl, 2012). Daarnaast zijn er kosten verbonden aan naturalisatie: in 2014 bedragen de leges 821 euro per persoon. Voor vluchtelingen geldt een lager tarief van 611 euro. Dit lagere tarief vloeit voort uit art. 34 van het Vluchtelingenverdrag waarin staat dat landen het verkrijgen van de nationaliteit voor vluchtelingen zo veel mogelijk moeten vergemakkelijken.

De gemeente waar het verzoek is ingediend, voorziet het van een advies en stuurt het door naar de IND, die een jaar mag doen over de beslissing. Om daadwerkelijk te kunnen naturaliseren, moet de verzoeker bereid zijn tijdens een naturalisatieceremonie de 'verklaring van verbondenheid' af te leggen. Hierin geeft de betrokkene te kennen dat hij weet wat de wetten van het Koninkrijk der Nederlanden zijn en dat ze ook voor hem gelden. Vluchtelingen hoeven, in tegenstelling tot veel andere groepen, geen afstand te doen van hun bestaande nationaliteit om in aanmerking te komen voor naturalisatie.

### 7.2 Gevolgen voor vluchtelingen

Vluchtelingen zijn bovengemiddeld geneigd de Nederlandse nationaliteit aan te vragen. Vluchtelingen willen graag naturaliseren: vier op de vijf vluchtelingen zeggen graag Nederlander te willen worden (VluchtelingenWerk IntegratieBarometer, 2009). De al eerder aangehaalde studie van Bakker, Dagevos en Engbersen (2013) laat zien dat verblijfsonzekerheid van invloed is op integratie. Dat onderzoek illustreert bijvoorbeeld dat een tijdelijke verblijfsstatus sociaal-economische integratie belemmert, zeker in vergelijking met vluchtelingen die de Nederlandse nationaliteit hebben verkregen.

<sup>23</sup> Op dit moment ligt er een voorstel voor ter goedkeuring in het parlement om de naturalisatietermijn te verlengen van vijf naar zeven jaar.



Daarmee tonen de auteurs aan dat staatsburgerschap een belangrijke voorwaarde is voor succesvolle integratie – dit in tegenstelling tot het heersende paradigma dat staatsburgerschap het eindresultaat van integratie is.

**Positie ‘pardonners’**

Staatsburgerschap is dus belangrijk voor vluchtelingen, maar niet voor iedereen even gemakkelijk te verkrijgen. Experts wijzen in dit verband vooral op de kwetsbare positie van de pardonners. Een voorwaarde voor naturalisatie is inburgering. Onderzoek onder pardonners, vijf jaar na statusverlening, laat zien dat 58 procent heeft voldaan aan het inburgeringsvereiste (INDIAC, 2012). Inmiddels zal dit aandeel wat gestegen zijn, maar nog steeds geldt dat een aanzienlijke groep pardonners niet is ingeburgerd en dus ook niet kan naturaliseren. Een ander obstakel voor naturalisatie vormt de eis van een gelegaliseerde geboorteakte en een paspoort. Veel pardonners beschikken niet over deze documenten. Vluchtelingen zijn vrijgesteld van deze eis bij naturalisatie, maar voor pardonners geldt dit niet. Hierdoor is het voor veel pardonners en ook hun kinderen onmogelijk om ooit Nederlander te worden.

Een gevolg hiervan is dat de betrokkenen van bepaalde rechten worden uitgesloten (bijvoorbeeld stemrecht bij nationale verkiezingen). Ook is deze groep minder aantrekkelijk voor werkgevers vanwege de minder sterke verblijfspositie en belemmeringen om naar het buitenland te reizen en daar te verblijven. Omdat met een vreemdelingenpaspoort veel vaker visa nodig zijn en deze ook geweigerd worden, is reizen voor niet-genaturaliseerde pardonners vaak een probleem. Dit betekent ook dat zij familieleden in de diaspora niet kunnen bezoeken. Verder ondervinden zij problemen met het afsluiten van een hypotheek. Pardonners zien vooral de problemen van hun kinderen die vaak hier zijn geboren en wier toekomst in Nederland ligt, maar die beperkt worden in de keuze van opleiding en werk – en die zich steeds moeten verantwoorden waarom ze geen Nederlander zijn. Daarnaast, zo merken de experts op, belemmert het mogelijk de oriëntatie van de vluchteling op Nederland (zie ook VluchtelingenWerk, 2014: ‘Ik vóél me Nederlander’).

**7.3 Ervaringen van vluchtelingen**

Alle deelnemers aan de groeps gesprekken wilden graag de Nederlandse nationaliteit aanvragen, zodra dit kon. De meesten hadden dit echter nog niet gedaan, omdat ze nog geen vijf jaar een status hadden of omdat ze de inburgering nog niet hadden afgerond.

De deelnemers aan de gesprekken zagen veel praktische voordelen aan een Nederlands paspoort. Ze kunnen bijvoorbeeld makkelijker reizen en mogen producten op afbetaling kopen.

Ook kunnen ze dan stemmen voor de landelijke verkiezingen.

Hoogopgeleide man uit Afghanistan

*“Voor mij was het belangrijk om een Nederlands paspoort te hebben. Wanneer je iets nodig hebt of iets gedaan wil hebben dan wordt er vaak naar je paspoort gevraagd. In Nederland willen ze altijd overal een bewijs van hebben. Nederland is een ‘papieren land’. Daarnaast is reizen naar andere landen makkelijker met een paspoort. Bij een ambassade kan je beter geholpen worden.”*

Daarnaast ervaren sommigen het steeds moeten verlengen van de verblijfsvergunning als een probleem. Er kunnen hoge kosten aan zijn verbonden en de IND is niet altijd op tijd met het verlengen van de vergunning. Houders van een reguliere vergunning moeten een half jaar van te voren de aanvraag indienen. Komt de nieuwe vergunning niet op tijd, dan brengt dat allerlei problemen met zich mee. Houders van een asiolvergunning hebben maar vier weken de tijd om een verlengingsaanvraag in te dienen. De IND is meestal te laat met de verstrekking. Zolang de betrokkene een verlopen verblijfsdocument heeft, is hij wel rechtmatig in Nederland, maar een werkgever zal geen vluchteling met een verlopen verblijfsdocument aannemen. Sommige deelnemers waren bang dat de verlenging van hun vergunning niet tijdig zou zijn gerealiseerd en dat ze daardoor in de problemen zouden komen. Als de aanvraag te laat is ingediend, kan een verblijfsगत ontstaan waarin de aanvrager onrechtmatig in Nederland is. Voor twee gespreksdeelnemers had de vertraging in het verleden geleid tot het stopzetten van de uitkering met als gevolg dat zij schulden hadden opgebouwd. Twee deelnemers hadden op het moment van het gesprek geen geldig verblijfsdocument, maar dat had voor hen nog geen consequenties.

Laagopgeleide vrouw uit Sri Lanka

*“Dit jaar zijn de regels moeilijker geworden. Het duurt nu langer dan vroeger voor je een nieuwe verblijfsvergunning krijgt. Vroeger, als je een nieuwe vergunning aanvraagde, duurde het hooguit zes weken voor je die kreeg. Nu kan het drie maanden duren. Je mag nu ook pas drie maanden voordat je vergunning is afgelopen een nieuwe aanvragen. Vroeger mocht je wel ver van te voren al een nieuwe vergunning aanvragen.”*

Een Nederlands paspoort zorgt voor verschillende deelnemers ook voor rust, omdat er daarmee echte zekerheid is over de verblijfsstatus. Zolang het verblijf afhankelijk is van een vergunning vrezen ze dat die niet verlengd wordt en ze alsnog terug moeten.

Hoogopgeleide man uit Afghanistan

*“Ik was heel bang dat mijn vergunning ingetrokken zou worden. Ik was bang dat als ik hier vijf jaar zou wonen dat ik dan ineens terug zou moeten. Dat is verschrikkelijk voor mensen. Ik ben gelukkig in Nederland, maar soms zijn de regels fout en dan moet je ineens naar huis. Een Nederlands paspoort hebben geeft ook veel rust.”*

Een deelnemer had daadwerkelijk meegemaakt dat zijn verblijfsstatus werd ingetrokken.

Hoogopgeleide man uit Burundi

*“Ik heb in Nederland een opleiding in de logistiek gedaan. Deze opleiding heb ik van de gemeente gekregen en daar heb ik ook in gewerkt. Na vijf jaar gewerkt te hebben in Nederland (en in Nederland te hebben gewoond) is mijn vergunning ingetrokken. Toen moest ik vechten voor een nieuwe verblijfsvergunning. In die tijd kon ik niet werken en nu heb ik een gat in mijn cv. Dat maakt het moeilijker om te solliciteren.”*

Het hebben van een paspoort heeft soms ook een emotionele betekenis. Het geeft sommige deelnemers het gevoel dat ze Nederlander zijn.

Laagopgeleide man uit Iran

*“We kunnen niet terug naar ons eigen land. Het is belangrijk een Nederlandse nationaliteit te hebben. Een Nederlands paspoort is praktisch, handig. Maar ook vanuit mijn gevoel wil ik graag Nederlander worden.”*

Over de vraag of het moeilijk zou zijn een paspoort aan te vragen, waren de meningen verdeeld. Sommigen dachten dat het mee zou vallen, maar anderen zagen op tegen de hoge kosten en de criteria. In het gesprek met laagopgeleide vrouwen kwam naar voren dat vijf jaar wachten lang is, en dat het ook niet eenvoudig is alle benodigde documenten uit het land van herkomst te verkrijgen.

Deelnemers vonden het onterecht dat kinderen die in Nederland geboren zijn niet automatisch de Nederlandse nationaliteit krijgen. Ze kunnen daardoor bijvoorbeeld niet op vakantie, terwijl hun klasgenootjes wel gaan.

Laagopgeleide vrouw uit Sierra Leone

*“Wanneer kinderen van vluchtelingen in Nederland zijn geboren, krijgen ze niet de Nederlandse nationaliteit. Dat is oneerlijk. Het kind heeft niks fout gedaan en is in Nederland geboren. Het is heel erg naar als je kind niet de Nederlandse nationaliteit krijgt. Ze kunnen hierdoor bijvoorbeeld niet op vakantie in het buitenland. Wanneer klasgenoten wel met vakantie gaan, kan mijn kind niet mee. Dan voelt hij zich verdrietig. Ik snap niet waarom de regels zo zijn.”*



**7.4 Samenvatting**

Ten aanzien van naturalisatie stelt de Nederlandse overheid steeds strengere eisen. Vooral de invoering van een inburgeringstoets weegt zwaar. Overigens geldt voor vluchtelingen dat zij bij naturalisatie geen afstand hoeven te doen van hun huidige nationaliteit. Ook zijn de leges die zij moeten betalen voor het verkrijgen van het Nederlanderschap lager.

Uit onderzoek blijkt dat naturalisatie gunstig is voor sociaal-economische integratie. De vluchtelingen vertellen zelf ook dat zij naturalisatie belangrijk vinden. Zij noemen vooral praktische voordelen (reisdocumenten, geen leges meer betalen) en de rust en zekerheid die een Nederlands paspoort verschaft.

Een knelpunt met betrekking tot naturalisatie bestaat vooral bij de pardonners. Deze groep heeft een reguliere verblijfsvergunning gekregen en moet voor naturalisatie een gelegaliseerde geboorteakte en paspoort overhandigen (voor asieltatushouders gelden deze eisen niet). Met name de eisen ten aanzien van de benodigde officiële documenten vormen een serieus obstakel voor naturalisatie van deze groep.





**Negassi Melake (Eritrea):** 'Volgend jaar doe ik staatsexamen, en dan wil ik een opleiding doen. Mijn vrouw is nog niet hier. Dat is moeilijk, we hebben elkaar nodig. Maar het is fijn om in Nederland te wonen.'

## Hoofdstuk 8

# Integratiebeleid voor vluchtelingen in een aantal Europese landen

Wat doen andere landen op het gebied van inburgering, arbeidsmarktbeleid en activering, gezinshereniging en naturalisatie? In dit hoofdstuk gaan we in op de ontwikkelingen in het integratiebeleid van enkele landen om ons heen, te weten: Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en België, meer in het bijzonder Vlaanderen. Daarvoor schetsen we kort het Europese kader voor integratiebeleid: de Common Basic Principles on Integration, de Gezinsherenigingsrichtlijn en de Kwalificatierichtlijn.

Voor de internationale vergelijking hebben we landen gekozen met een min of meer vergelijkbaar niveau van economische ontwikkeling en vergelijkbare ervaring met migratie. We bespreken per land eerst de ontwikkelingen in het algemene beleid met extra aandacht voor de betekenis hiervan voor vluchtelingen. Daarna gaan we, net als hiervoor bij de bespreking van Nederland, in op inburgering, arbeidsmarktactivering, gezinshereniging en naturalisatie.

### 8.1 Europese kaders voor integratiebeleid

#### *Gemeenschappelijke basisbeginselen voor integratie*

Op Europees niveau zijn er verschillende initiatieven met als doel een Europees gemeenschappelijk kader voor integratiebeleid te scheppen. Een van die initiatieven betreft de gemeenschappelijke basisbeginselen (Common Basic Principles on Integration). In 2004 hebben de EU-landen elf gemeenschappelijke basisbeginselen afgesproken, die een coherent kader bieden voor het integratiebeleid van 'derdelanders' op nationaal niveau. Deze beginselen zouden ook het gemeenschappelijk kader moeten vormen voor toekomstige initiatieven van de Europese Unie, gebaseerd op duidelijke doelstellingen en evaluatiecriteria. De elf gemeenschappelijke basisbeginselen beginselen zijn:<sup>24</sup>

1. Integratie is een dynamisch tweerichtingsproces van wederzijdse aanpassing door alle immigranten en ingezetenen van de lidstaten.
2. Integratie impliceert eerbied voor de fundamentele waarden van de Europese Unie.
3. Werkgelegenheid is een cruciaal onderdeel van het integratieproces en het is van essentieel belang voor de participatie van immigranten, voor de bijdrage van immigranten aan de samenleving in het gastland, en voor het zichtbaar maken van deze bijdragen.
4. Basiskennis van de taal, de geschiedenis en de instellingen

van de gastsamenleving is onontbeerlijk voor integratie; immigranten in staat stellen deze basiskennis te verwerven, is essentieel voor een succesvolle integratie.

5. Inspanningen op onderwijsgebied zijn van essentieel belang om immigranten, en met name hun nakomelingen, voor te bereiden om succesvollere en actievere deelnemers aan de samenleving te worden.
6. Niet-discriminerende toegang van immigranten tot de instellingen, als ook tot openbare en particuliere goederen en diensten, op voet van gelijkheid met nationale onderdanen is een essentiële grondslag voor een betere integratie.
7. Frequentie omgang tussen immigranten en burgers van de lidstaten is een fundamenteel mechanisme voor integratie. Gemeenschappelijke fora, interculturele dialoog, onderricht over immigranten en immigrantenculturen, en het bevorderen van de levensomstandigheden in het stadsmilieu versterken de interactie tussen immigranten en burgers van de lidstaten.
8. Het beleven, respectievelijk belijden van diverse culturen en religies is gewaarborgd krachtens het Handvest van de Grondrechten en dient gevrijwaard te worden, tenzij de praktijk in dezen botst met andere onschendbare Europese rechten of met nationaal recht.
9. De deelname van immigranten aan het democratisch proces en de opstelling van integratiebeleid en -maatregelen, met name op lokaal niveau, ondersteunt hun integratie.
10. Het opnemen van integratiebeleid en -maatregelen in alle betrokken beleidssectoren en bestuursniveaus vormt een belangrijke overweging bij de totstandkoming en de uitvoering van het overheidsbeleid.
11. Het ontwikkelen van duidelijke doelstellingen, indicatoren en evaluatiemechanismen is noodzakelijk voor bijstelling van het beleid, evaluatie van de vorderingen bij de integratie, en voor een doeltreffende informatie-uitwisseling.

<sup>24</sup> [tinyurl.com/11basisbeginselen](http://tinyurl.com/11basisbeginselen)

Deze basisbeginselen vormen aanbevelingen; lidstaten zijn binnen de Europese Unie vrij in het ontwikkelen en uitvoeren van een bepaald integratiebeleid. Men ziet dan ook dat landen in de praktijk verschillende keuzes maken in het integratiebeleid.

### ***Europese richtlijnen***

Daar waar de Common Basic Principles aanbevolen, maar niet bindende aanwijzingen bevatten voor integratiebeleid, zijn er vanuit de Europese regelgeving ook een aantal bindende richtlijnen op het gebied van migratie, zoals bijvoorbeeld de Gezinsherenigingsrichtlijn en de Kwalificatierichtlijn. De Gezinsherenigingsrichtlijn geeft echtgenoten en minderjarige kinderen het recht te herenigen met de aanvrager als zij aan de voorwaarden voldoen die op basis van de richtlijn mogen worden gesteld. De Gezinsherenigingsrichtlijn schrijft voor dat lidstaten voor vluchtelingen gunstiger voorwaarden moeten scheppen om gezinshereniging mogelijk te maken aangezien zij gedwongen waren hun land te ontvluchten. Deze gunstiger voorwaarden (zoals bijvoorbeeld het niet stellen van een inkomens- of huisvestingseis) zijn in een apart hoofdstuk in de Gezinsherenigingsrichtlijn uitgewerkt.

In de Kwalificatierichtlijn (2004/83/EG, herschikking 2011/95/EU) zijn bindende minimumnormen neergelegd om degenen die internationale bescherming nodig hebben, zoals vluchtelingen, in Europa op gelijke manier bescherming te bieden. Artikel 34 van de richtlijn bepaalt dat lidstaten moeten voorzien in passende integratieprogramma's voor vluchtelingen om de integratie van vluchtelingen in de samenleving te vergemakkelijken. Daarnaast schrijft de Kwalificatierichtlijn voor dat vluchtelingen recht hebben op een reisdocument alsook op toegang tot onderwijs, gezondheidszorg, sociale voorzieningen en voorzieningen die de toegang tot de arbeidsmarkt vergemakkelijken, zoals dit ook geldt voor eigen onderdanen.

Zowel het Verenigd Koninkrijk/Ierland als Denemarken hebben met betrekking tot EU-migratierichtlijnen, waaronder de Gezinsherenigingsrichtlijn, een bijzondere positie. Denemarken is op grond van een protocol bij de Unieverdragen niet gebonden aan het EU-migratierecht, en Ierland en het Verenigd Koninkrijk mogen zelf kiezen door welke instrumenten ze gebonden willen worden. Ierland en het Verenigd Koninkrijk hebben er bijvoorbeeld voor gekozen zich niet te binden aan de Gezinsherenigingsrichtlijn. Deze landen mogen dus, net als Denemarken, zelf de voorwaarden voor gezinshereniging vaststellen, zonder aan de algemene normen van de gezinsherenigingsrichtlijn te voldoen. Wel zijn deze landen gebonden aan het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). In dit hoofdstuk zullen we dan ook zien dat het Verenigd Koninkrijk en Denemarken eisen aan gezinshereniging stellen die in Nederland niet wettelijk zou kunnen doorvoeren, omdat Nederland wel gebonden is aan de EU-migratierichtlijnen. De uitzonderingsposities gelden overigens alleen voor

gezinshereniging van derdelanders. Voor gezinshereniging van Unieburgers geldt een andere richtlijn, die wel van toepassing is in deze landen.

## **8.2 Denemarken**

**8.2.1 Ontwikkeling van het integratiebeleid in Denemarken**  
Denemarken heeft nooit, zoals in Nederland wel gebeurde, actief beleid gevoerd waarbij rekening werd gehouden met de culturele herkomst van migranten. Het integratiebeleid in Denemarken in de jaren zeventig en tachtig was eerder tolererend te noemen (Hedetoft, 2006). Halverwege de jaren negentig kwam hierin een kentering, als gevolg van voortdurende immigratie en een hoge werkloosheid onder migranten (Trances, 2014). Hierdoor werden de kosten van uitkeringen erg hoog en kwam er druk te staan op het overheidsbudget. Denemarken voerde daarom in 1999 een integratiewet in die de regelgeving en het beleid rondom migratie en integratie drastisch veranderde. Terwijl het arbeidsmigranten makkelijker gemaakt werd naar Denemarken te komen, werd het gezinmigranten en vluchtelingen moeilijker gemaakt.

Vanaf 1999 voerde Denemarken verschillende maatregelen door. Zo werden gemeenten verantwoordelijk voor de integratie van nieuwkomers, waarbij nieuwkomers een driejarig integratieprogramma aangeboden kregen om integratie te bevorderen (Ersboll & Gravesen, 2010). Tegelijk trachtte de regering immigratie te beperken door invoering van restricties voor gezinmigratie en door Denemarken onaantrekkelijk te maken voor vluchtelingen en immigranten. Dit laatste gebeurde door te korten op uitkeringen en sociale voorzieningen voor alle nieuwkomers, inclusief vluchtelingen, waardoor deze lager uitvielen dan de uitkeringen voor de autochtone Deense bevolking. Het idee hierachter was dat dit vluchtelingen zou motiveren snel toe te treden tot de arbeidsmarkt (Doobay & Jorgensen, 2000; Ghosh & Juul, 2008). Deze maatregel is echter in 2013 teruggedraaid, omdat de nieuwe regering deze maatregel te discriminerend van aard achtte. Als gevolg van aanhoudende maatschappelijke onvrede over migratie en het integratiebeleid heeft Denemarken sinds 1999 aanvullende veranderingen in het integratieprogramma doorgevoerd om immigratie verder te beperken en de zelfredzaamheid van immigranten te versterken (Trances, 2014; Kallas & Kaldur, 2007; Ersboll & Gravesen, 2010). In de loop van de jaren is de nadruk steeds meer komen te liggen op participatie en eigen verantwoordelijkheid van de nieuwkomer. Er is veel meer focus op actief burgerschap in de vorm van educatie en toegang tot de arbeidsmarkt. Succesvolle integratie wordt gemeten aan opleiding, kennis van de Deense taal, deelname aan de arbeidsmarkt, zelfredzaamheid en actieve participatie in de samenleving. De eigen verantwoordelijkheid van de migrant staat hierbij voorop. De overheid voert actief beleid om de migrant hierbij te ondersteunen met intensieve persoonlijke integratieprogramma's. Er is dus sprake van wederkerigheid.



Enerzijds behoort Denemarken wat betreft het integratiebeleid tot de strengste van Europa, anderzijds is het beleid ook heel faciliterend.

### **8.2.2 Integratieprogramma**

Sinds de invoering van de integratiewet in 1999, krijgen alle vluchtelingen en andere migranten, met uitzondering van hen die komen om te studeren of werken, gratis een driejarig persoonlijk integratieprogramma aangeboden (Kallas & Kaldur, 2014; Doobay, Jorgensen, 2000). Het doel van dit programma is net gearriveerde vluchtelingen en migranten te stimuleren actief deel te nemen aan de Deense samenleving, zelfredzaam te zijn en de normen en waarden van de Deense samenleving te begrijpen (Strik, Böcker, Luiten & Van Oers, 2012). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het aanbieden en uitvoeren van de integratieprogramma's, die betaald worden door de nationale overheid (Trances, 2014). Het programma bestaat uit drie delen: het leren van de Deense taal, een cursus over de Deense samenleving en een persoonlijk activeringsplan bestaande uit activiteiten zoals educatie en vakonderwijs. Dit activeringsplan wordt samen met de migrant tijdens een twee uur durend gesprek opgesteld. Nieuwkomers die dit programma krijgen aangeboden, ontvangen een 'introductietoelage', wat een soort uitkering is. Migranten die zonder goede reden niet aan het programma deelnemen, kunnen gekort worden op hun introductietoelage en kunnen geen permanente verblijfsstatus verkrijgen. Aan het integratieprogramma is geen toets verbonden, het gaat hierbij dus om een inspanningsverplichting.

Om de kwaliteit van het introductieprogramma te garanderen, kreeg het integratieprogramma in 2002 de vorm van een 'individueel contract', waarin schriftelijk vastgelegd werd dat de nieuwkomer verplicht was deel te nemen aan verschillende elementen van het integratieprogramma en wat de sancties zouden zijn bij afwezigheid zonder goede reden (korten op de introductietoelage en het niet kunnen verkrijgen van een permanente verblijfsvergunning). In 2006 werd het individuele contract vervangen door het huidige 'integratiecontract', dat niet na drie jaar afloopt, maar in werking blijft totdat de betrokken persoon een permanente verblijfsstatus heeft gekregen.

Het persoonlijk activeringsplan is een prominent onderdeel van het integratieprogramma. Om deze persoonlijke activering te faciliteren, voert Denemarken actief beleid gericht op arbeidsmarktactivering en participatie van vluchtelingen en migranten (SGL, 2009). Er zijn trainingsprogramma's, omscholingsprogramma's en taalcursussen voor vluchtelingen en migranten. Ook zijn er subsidies voor werkgevers die immigranten aannemen, zodat immigranten een voet tussen de deur krijgen bij werkgevers. Zo probeert de regering immigranten te ondersteunen bij hun toetreding tot de arbeidsmarkt. De gemeenten spelen een belangrijke rol bij de dagelijkse uitvoering van het integratieprogramma. Maatschappelijk werkers op lokaal niveau worden opgeleid om migranten te helpen bij het betreden van de arbeidsmarkt, educatie en actieve deelname aan de samenleving. Deze ondersteuning kan doorgaan na de officiële driejaarperiode van het integratieprogramma (Kallas & Kaldur, 2007).

### **8.2.3 Permanent verblijf en naturalisatie**

Vluchtelingen kunnen na vijf jaar een permanente verblijfsstatus aanvragen als zij voldoen aan een reeks voorwaarden. Sinds 2002 zijn deze voorwaarden telkens aangescherpt. Voorheen hoefden kandidaten alleen het integratieprogramma met succes te doorlopen om na vijf jaar legaal verblijf een permanente verblijfsstatus aan te kunnen vragen. In 2002 is daar, één jaar eerder dan in Nederland, een formele taaleis aan toegevoegd op B1-niveau (in Nederland is dit A2-niveau). In 2006 werd het niveau van deze toets verhoogd naar B2 en in 2007 is een kennistoets toegevoegd over de samenleving in Denemarken.

Sinds 2010 moeten kandidaten ook aan eisen op het gebied van zelfredzaamheid voldoen om voor een permanente verblijfsstatus in aanmerking te komen: de kandidaat mag de afgelopen drie jaar voor de aanvraag van een permanente verblijfsvergunning niet bepaalde uitkeringen ontvangen hebben (een werkloosheidsuitkering mag bijvoorbeeld wel, maar sociale bijstand niet) en moet in de afgelopen vijf jaar ten minste voor een periode van drie jaar voltijds werk hebben gehad of een opleiding gevolgd hebben. Ook mag de kandidaat geen achterstallige schulden hebben en moet hij of zij een verklaring van integratie en actief burgerschap ondertekenen.



Echter, als de vluchteling na acht jaar legaal verblijf in Denemarken een permanente verblijfsstatus aanvraagt, gelden er soepeler regels. Als de vluchteling aan kan tonen inspanning te hebben geleverd om in de Deense samenleving te integreren, geen strafblad heeft en een verklaring van integratie en actief burgerschap heeft ondertekend, kan hij of zij een permanente verblijfsstatus krijgen.<sup>25</sup> Eisen op het gebied van zelfredzaamheid zijn dan dus niet meer van toepassing en de vluchteling hoeft geen taaltoets of een toets over de Deense samenleving af te leggen.

De eisen voor naturalisatie zijn strenger dan voor het verkrijgen van een permanente verblijfsvergunning. Zo moet men minimaal negen jaar aaneensluitend in Denemarken geleefd hebben. Voor vluchtelingen en mensen zonder staatsburgerschap is dit acht jaar, en voor gezinsherenigers en -vormers is dit zes tot acht jaar. Andere belangrijke eisen zijn dat de kandidaat van de afgelopen vijf jaar ten minste vierenhalf jaar zelfredzaam moet zijn geweest, en dat hij een toets haalt over de Deense taal en kennis over de Deense samenleving.<sup>26</sup> Deze eisen gelden ook voor vluchtelingen.

#### 8.2.4 Gezinsmigratie

Denemarken voert net als Nederland een restrictief beleid op het gebied van gezinsmigratie. Ten eerste moet een echtpaar sinds 1999 aan het 'bindingsvereiste' voldoen: gezinshereniging en -vorming worden alleen toegestaan als het echtpaar kan aantonen dat hun gezamenlijke binding met Denemarken sterker is dan de binding met ieder ander land (Trances, 2014; Doobay & Jorgensen, 2000).<sup>27</sup> Hierbij wordt bekeken hoe groot de band is met Denemarken aan de hand van familie, werk en opleiding. Ten tweede moeten beide partners, sinds 2002, ten minste 24 jaar zijn om voor gezinsmigratie in aanmerking te komen.<sup>28</sup> Ten derde moeten migranten die naar Denemarken willen komen sinds 2010 een toelatingstoets doen (Strik, Böcker, Luiten & Van Oers, 2012). Dit is een mondelinge toets waarin de taalvaardigheid en de kennis over de Deense samenleving wordt getest. Wat betreft de voorbereiding heeft de Deense overheid dezelfde visie als de Nederlandse overheid: er worden geen taalcursussen geboden vanuit de overheid, maar er worden zelfstudiepakketten aangeboden. Deelnemers moeten naar Denemarken komen om de toets te maken en kunnen een visum voor drie maanden krijgen om zich in Denemarken voor te bereiden. Net als in Nederland is het doel van de buitenlandse toets om migranten beter voor te bereiden op hun komst in Denemarken en om de kansen te verhogen op succesvolle integratie. Ten slotte stelt Denemarken eisen aan gezinsmigratie op het gebied van zelfredzaamheid en

huisvesting.<sup>29</sup> Als het voor vluchtelingen niet veilig is terug te keren naar eigen land, hoeven statushouders en hun gezinsleden niet aan bovenstaande reguliere eisen voor gezinshereniging te voldoen en mogen gezinsleden gewoon naar Denemarken afreizen. Is het voor de statushouder wel veilig om terug te keren, dan kan gezinshereniging alleen plaatsvinden als er aan de reguliere eisen voldaan wordt.

#### 8.2.5 Samenvatting

Het migratie- en integratiebeleid van Denemarken wordt gezien als één van de strengste in Europa. Net als in Nederland zijn er steeds meer regels en eisen gekomen omtrent naturalisatie en gezinsmigratie. Daar staat een sterk aspect van wederkerigheid tegenover. Hoewel er hoge eisen worden gesteld aan het verkrijgen van een permanente verblijfsstatus en staatsburgerschap, wordt er ook actief beleid gevoerd om de kansen van vluchtelingen op de arbeidsmarkt te verhogen door middel van een persoonlijk integratieplan en intensieve begeleiding. De nadruk ligt daarbij op eigen verantwoordelijkheid, maar het is de taak van de overheid mogelijkheden te bieden en vluchtelingen te steunen op gebied van taal en participatie.

### 8.3 Het Verenigd Koninkrijk

#### 8.3.1 Algemene ontwikkeling van het integratiebeleid in het Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk heeft, net als in Nederland, een ommekeer plaatsgevonden van multicultureel denken naar een grotere focus op sociale cohesie en gedeelde waarden. In de jaren negentig volgde het Verenigd Koninkrijk nog een multicultureel beleid wat betreft de integratie van migranten. Er was in die tijd veel openlijke vijandigheid naar etnische minderheden vanuit de autochtone bevolking, waardoor de politiek een sterke focus had op het aanpakken van racisme en discriminatie (Spencer, 2011, Ryan, 2012). Aan het begin de eeuwwisseling veranderde de politieke filosofie en verschoof de nadruk van multiculturalisme naar sociale cohesie, en van culturele diversiteit naar gedeelde waarden (Howarth & Andreouli, 2011). Deze verandering in denken werd langzaam ingezet toen in 1997 de Labour regering aan de macht kwam, maar werd pas goed zichtbaar mede als gevolg van de 'rassenrellen' in de lente en zomer van 2001, waarbij jongeren van Aziatische afkomst herhaaldelijk slaags raakten met politie en blanke jongeren (Saggar & Somerville, 2012). De nadruk van het beleid in het Verenigd Koninkrijk kwam op sociaal-culturele integratie te liggen. Er moest meer cohesie komen tussen verschillende bevolkingsgroepen en etnische minderheden moesten worden gestimuleerd tot economische en sociale participatie. Beleidsinitiatieven die deze doelen moesten bewerkstelligen hadden geen focus op migrantennieuwkomers, maar op minderheidsgroepen die al langer in het Verenigd Koninkrijk waren (Spencer, 2011). Alleen voor vluchtelingen is

gedurende tien jaar specifiek beleid gevoerd. Dit beleid is nooit ingezet voor andere groepen migranten.

#### 8.3.2 Ontwikkelingen van het integratiebeleid voor vluchtelingen

Vanaf 2000 tot 2010 is er beleid gevoerd gericht op de integratie van vluchtelingen (Home Office, 2000). De aanleiding hiervoor was de toenemende instroom van vluchtelingen terwijl men zich tot dan toe nauwelijks bekommerde om de integratie van vluchtelingen. Aanvankelijk diende multiculturalisme als raamwerk voor het omgaan met de culturele diversiteit die vluchtelingen met zich meebrachten. De overheid ondersteunde dan ook financieel het behoud van eigen cultuur onder deze etnische minderheden (Saggar & Somerville, 2012). Zo werden vluchtelingen aangemoedigd om organisaties binnen hun eigen gemeenschap op te richten en kregen hier ook financiering voor. Het idee was dat dit hen zou helpen hun eigen culturele identiteit te behouden (Phillimore, 2012). Daarnaast kregen vluchtelingen ondersteuning op het gebied van werk, huisvesting, bijstandsuitkeringen, gezondheid, educatie, taallessen, en werden zij aangemoedigd te participeren in de samenleving (Spencer, 2011). In 2006 werd het beleid voor vluchtelingen flink veranderd en kwam de nadruk meer op participatie te liggen (Phillimore, 2006). Het nieuwe integratiebeleid, omschreven in Integration Matters, was meer dan voorheen gericht op de functionele aspecten van integratie (Home Office, 2005). Volgens het beleid was sprake van integratie als de vluchteling (1) zijn volle potentieel bereikt binnen de Britse samenleving (2) bijdraagt aan de samenleving en (3) toegang heeft tot de diensten waarop hij recht heeft. Men ging burgerschap, net als in Nederland, beschouwen als iets wat een migrant moet verdienen, en daarmee werden de voorwaarden voor staatsburgerschap strenger en het migratiebeleid restrictiever (Spencer, 2011).

De Britse overheid heeft de financiële steun voor de integratie van vluchtelingen in 2011 geheel stopgezet (Phillimore, 2012). Dit is deels een gevolg van bezuinigingen, maar het is ook te wijten aan de verandering van het politieke klimaat. De Britse premier David Cameron gaf in 2011 een speech waarin hij multiculturalisme bestempelde als een belangrijke oorzaak van separatisme en als ondermijnend voor de Britse identiteit (Cameron, in New Statesman, 2011). Op dit moment is er voor de integratie van vluchtelingen alleen nog financiering vanuit de Europese Unie en enkele kleine projecten. De Britse regering is terughoudend in het opnieuw financieren van initiatieven. Er is dan ook geen nationaal raamwerk waarin is bepaald hoe men vluchtelingen wil laten integreren in de Britse samenleving (Spencer, 2011). Nieuwkomers zijn niet verplicht de Engelse taal te leren of kennis op te doen over de Britse samenleving.

Uit gesprekken met experts kwam naar voren dat het integratiebeleid voor vluchtelingen nooit veelomvattend is geweest. Het Verenigd Koninkrijk heeft nooit gericht

doelgroepenbeleid gevoerd of programma's ingericht voor specifieke groepen. Integratie van vluchtelingen en andere migranten wordt bevorderd door middel van algemeen beleid en algemene programma's waarbinnen ook deze groepen vallen. Dat er in het Verenigd Koninkrijk geen integratiebeleid of arbeidactiveringsbeleid voor vluchtelingen is, betekent niet dat vluchtelingen daar vaker werkloos zijn. Het functioneren van de arbeidsmarkt speelt hierin een belangrijke rol. In vergelijking met Nederland is de arbeidsmarkt in het Verenigd Koninkrijk veel minder sterk gereguleerd en kwalificaties zijn minder essentieel voor participatie (Bakker, Cheung and Phillimore, 2014). Bovendien is de omvang van vluchtelingengroepen in het Verenigd Koninkrijk een stuk groter dan in Nederland. Deze twee gegevens samen maakt het voor vluchtelingen makkelijker om binnen hun eigen bevolkingsgroep een eigen etnische economie op te bouwen en te behouden, waarbinnen velen van hen een baan vinden. Vluchtelingen die van Nederland naar het Verenigd Koninkrijk verhuizen, bevestigen dat het in het Verenigd Koninkrijk makkelijker is als zelfstandige aan de slag te gaan of de arbeidsmarkt te betreden. Kanttekening daarbij is wel dat zij vaak zware arbeid verrichten in de laagste sectoren van de samenleving. Dit, in combinatie met een veelal slechte woonsituatie, maakt dat hun fysieke gezondheid vaak minder goed is dan die van Nederlandse vluchtelingen.

#### 8.3.3 Permanent verblijf en naturalisatie

Voor het verkrijgen van een permanente verblijfsstatus of staatsburgerschap gelden eisen op het gebied van taalvaardigheid en kennis over de Britse samenleving. Sinds 2004 moeten kandidaten voor naturalisatie een taaltoets afleggen. Voorheen was taalkennis ook een vereiste voor naturalisatie, maar was er geen formele toetsingsmethode. In 2004 kwam die toets er wel, en in 2005 werd hier een toets over de kennis van de Britse samenleving aan toegevoegd (Strik, Böcker, Luiten & Van Oers, 2012). Eerst waren deze eisen alleen van toepassing op naturalisatie, maar sinds 2007 zijn kennis van taal en samenleving ook voorwaarden voor het verkrijgen van een permanente verblijfsvergunning. Kandidaten moeten aantonen de Engelse taal voldoende te beheersen door een toets te maken op B1-niveau of, als dat een te hoog niveau is, een Engelse taalcursus op een iets lager niveau ('English for Speakers of Other Languages', afgekort ESOL) met succes afronden.<sup>30</sup> Deze ESOL-cursus bereidt ook voor op de toets 'life in the UK', die kandidaten moeten maken om aan te tonen dat zij kennis hebben over de Engelse samenleving. Kandidaten kunnen zich ook op de test 'life in the UK' voorbereiden met behulp van een handboek. De ESOL-cursussen zijn gratis voor vluchtelingen die werkloos zijn of een heel laag inkomen hebben, maar ze zijn zelf verantwoordelijk voor eventuele transportkosten of kosten voor kinderopvang.

<sup>25</sup> [tinyurl.com/newtodenmark](http://tinyurl.com/newtodenmark)

<sup>26</sup> [tinyurl.com/visapermit](http://tinyurl.com/visapermit)

<sup>27</sup> Een uitzondering op deze regel geldt als degene die vanuit Denemarken om gezinshereniging verzoekt tenminste 26 jaar de Deense nationaliteit heeft gehad of van kinds af aan minstens 26 jaar in Denemarken heeft gewoond (Trances, 2014).

<sup>28</sup> Denemarken kan deze eisen stellen omdat Denemarken niet gebonden is aan de EU-gezinsherenigingsrichtlijn.

<sup>29</sup> <http://tinyurl.com/collateralrequirement>

<sup>30</sup> [tinyurl.com/become-british-citizen](http://tinyurl.com/become-british-citizen)

**8.3.4 Gezinsmigratie in het Verenigd Koninkrijk**

Voor gezinsmigratie is het beleid in het Verenigd Koninkrijk, net als in Nederland, restrictiever geworden (Strik, Hart & Nissen, 2013). Hoewel Nederland er iets explicieter over was, zag ook het Verenigd Koninkrijk gezinshereniging als steeds oncontroleerbaarder en een risico voor succesvolle integratie. Ten eerste moeten gezinsmigranten sinds 2010 een buitenlandse toets doen om te bewijzen dat ze Engels minimaal op A1-niveau beheersen. Daarbij zijn er twee verschillen met Nederland. In het Verenigd Koninkrijk bestaat de toets alleen uit spreken en luisteren, terwijl men voor de Nederlandse toets ook moet kunnen lezen en schrijven. Ten tweede is in 2013 de inkomenseis veel hoger geworden waaraan de hoofdpersoon in het Verenigd Koninkrijk moet voldoen alvorens zijn of haar partner naar het Verenigd Koninkrijk kan komen. Tegenwoordig moet een hoofdpersoon die samen wil gaan wonen met partner 145 procent van het nationale minimale inkomen verdienen. De norm wordt hoger voor elk minderjarig kind dat bij hen komt wonen.<sup>31</sup> Ter vergelijking: in Nederland moet een hoofdpersoon 100 procent van het minimale inkomen verdienen, ongeacht of er kinderen in het spel zijn. Eerder was dit 120 procent, maar door druk vanuit de Europese Unie heeft Nederland de hoogte van de inkomenseis naar beneden moeten aanpassen.

Bovenstaande eisen voor gezinshereniging zijn niet van toepassing op vluchtelingen en hun partners, ongeacht het tijdstip waarop de aanvraag tot gezinshereniging gedaan wordt. Het Verenigd Koninkrijk kent dus geen driemaandeneis zoals Nederland. Echter, als de partners niet met elkaar getrouwd waren voor de vlucht of niet ten minstens gedurende twee jaar voor de vlucht samen hebben gewoond, moet er aan reguliere eisen voor gezinshereniging voldaan worden.

**8.3.5 Samenvatting**

Net als in Nederland heeft ook in het Verenigd Koninkrijk het multiculturele denken van de jaren negentig plaatsgemaakt voor een nadruk op sociale cohesie en participatie, waarbij de eisen voor naturalisatie en gezinsmigratie telkens strenger zijn geworden. Een groot verschil tussen deze twee landen is echter dat er in Nederland constant aandacht is voor de integratie van nieuwkomers in de vorm van een inburgeringsbeleid, terwijl het Verenigd Koninkrijk daar geen nationaal raamwerk voor heeft. Wel was er een integratiebeleid gericht op vluchtelingen, dat in het jaar 2000 werd opgebouwd, maar dat beleid is inmiddels weer volledig stopgezet.

31 Het Verenigd Koninkrijk kan zonder gevolgen deze hogere inkomenseisen aan migratie stellen, omdat het land niet gebonden is aan de EU-Gezinsherenigingsrichtlijn.

**8.4 België/Vlaanderen<sup>32</sup>**

**8.4.1 Algemene ontwikkeling van het integratiebeleid in Vlaanderen**

In België is iedere deelstaat verantwoordelijk voor de ontvangst en de integratie van migranten, terwijl wetten rondom immigratie en het verkrijgen van de Belgische nationaliteit landelijk vastgelegd zijn. Vlaanderen heeft dus juridische bevoegdheid om het beleid rondom integratie zelf in te vullen (Klaver & Odé, 2009). Net als Nederland voerde Vlaanderen in de jaren tachtig en begin jaren negentig een multicultureel beleid waarbinnen actief antiracismebeleid gevoerd werd en er ruimte was voor interculturele uitwisseling. Men erkende dat er behoefte was aan specifiek beleid met aandacht voor sociale achterstanden van bepaalde bevolkingsgroepen, en voor emancipatie door erkenning van de culturele identiteit. Zo was er speciale aandacht voor vluchtelingen en kwam er budget voor verscheidene lokale initiatieven op het gebied van integratie en stedelijke vernieuwing (Klaver & Odé, 2009; Jacobs & Loobuyck, 2006).

Vanaf het jaar 2000 nam de regering in Vlaanderen afstand van het multiculturele beleid en kwam er meer aandacht voor gedeeld burgerschap. Van nieuwkomers wordt meer verwacht dat ze actieve en verantwoordelijke burgers zijn die de regels van de Belgische samenleving nakomen. Daar staat wel tegenover dat de Vlaamse samenleving, inclusief bevolking en instituties, ook de volle participatie van migranten moet faciliteren (Klaver & Odé, 2010). Om dit te bewerkstelligen trad in 2004 een inburgeringsdecreet in werking (De Cuyper, Lamberts & Pauwels, 2010). De Vlaamse regering wilde via het inburgeringsdecreet nieuwkomers de eerste periode van hun verblijf een aangepast onthaal bieden. De regering ziet inburgering hierbij als een proces met wederzijdse rechten en plichten. De overheid heeft de plicht de nieuwkomer een kwalitatief inburgeringstraject op maat aan te bieden. Op zijn beurt is de nieuwkomer verplicht actief deel te nemen aan het inburgeringstraject (Lambers e.a., 2008; Yanasmayan & Foblets, 2010; de Cuyper e.a., 2010).

**8.4.2 Het inburgeringstraject**

Met de invoering van het inburgeringsdecreet in 2004 kregen vluchtelingen samen met andere groepen nieuwkomers voor het eerst de plicht een kosteloos inburgeringstraject te volgen (De Cuyper e.a., 2010; De Cuyper & Garibay, 2013).<sup>33</sup> Bij het inburgeringstraject zijn verschillende actoren betrokken. De gemeente informeert de inburgeraar over het inburgeringsbeleid, wijst de verplichte inburgeraars op mogelijke sancties en verwijst door naar het onthaalbureau. Aanmelding op het onthaalbureau moet binnen drie maanden vanaf het moment

32 Voor de leesbaarheid wordt Vlaanderen net als Denemarken en het Verenigd Koninkrijk verder ook als 'land' aangeduid.

33 [www.inburgering.be/nl/inburgeringstraject](http://www.inburgering.be/nl/inburgeringstraject)



waarop de plicht tot inburgering is ontstaan. Het onthaalbureau doet vervolgens de intake en verwijst door naar het Huis van Nederlands, waar de inburgeraar een test doet om te bekijken welke cursus Nederlands het meest geschikt is. Inburgeraars die in het arbeidsleven willen instromen, krijgen bovendien een verwijzing naar de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling. Deze dienst beoordeelt of de nieuwkomer onmiddellijk kan instromen op de arbeidsmarkt en peilt de behoefte aan loopbaanoriëntatie. Het onthaalbureau is uiteindelijk verantwoordelijk voor het gehele traject. Rekening houdend met de screenings van het Huis van Nederlands en de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling bepaalt het onthaalbureau in overleg met de inburgeraar de inhoud van het inburgeringstraject, ook wel 'vormingsprogramma' genoemd. Het onthaalbureau is tevens verantwoordelijk voor de trajectbegeleiding.

Het inburgeringstraject bestaat uit een primair traject en een secundair traject. Het primaire inburgeringstraject, wat maximaal één jaar mag duren, omvat drie delen: een cursus maatschappelijke oriëntatie (kennismaking met de Vlaamse en Belgische samenleving), een basiscursus Nederlands (Nederlands als tweede taal met als doel het behalen van A1-niveau) en loopbaanoriëntatie. Tijdens het gehele traject krijgt elke inburgeraar individuele trajectbegeleiding in zijn eigen taal of via een tolk. De trajectbegeleider helpt de inburgeraar om zijn traject samen te stellen, informeert de nieuwkomer over zijn rechten en plichten en behoudt een totaaloverzicht van zijn traject.

Bij het opstellen van een persoonlijk inburgeringstraject wordt rekening gehouden met de werk- en gezinssituatie, de leerbehoeften, het leervermogen en de vragen van de nieuwkomer.

Na het volledig afronden van het primaire traject ontvangen nieuwkomers een attest, waarmee ze, op vrijwillige basis, rechtstreeks kunnen instromen naar het secundaire inburgeringstraject. Tijdens dit traject kunnen inburgeraars ondersteuning krijgen om te gaan werken of studeren. Waar het primaire traject aangeboden wordt door het onthaalbureau, wordt het secundaire traject aangeboden door reguliere voorzieningen. Vlaanderen voert dus actief beleid gericht op arbeidsmarktactivering. Eerst door loopbaanoriëntatie tijdens het primaire traject, en vervolgens door de mogelijkheid om tijdens een secundair traject verder aan de loopbaan te werken. Zo kan een inburgeraar tijdens het secundaire traject bijvoorbeeld een beroepsopleiding volgen, of een opleiding voor zelfstandig ondernemerschap.

Sinds de invoering van het inburgeringsdecreet in 2004 is het decreet vier keer aangepast (De Cuyper e.a., 2010). Allereerst werden in 2007 ook gezinsherenigers en gezinsvormers verplicht een inburgeringstraject te volgen. Ook is het sinds 2007 mogelijk om inburgering effectief afdwingbaar te maken door middel van administratieve boetes bij het niet nakomen van het opgestelde inburgeringscontract. Wie minder dan 80 procent van het totale



vormingsprogramma aanwezig is, of meer dan 50 procent op één onderdeel afwezig is, kan een administratieve boete opgelegd krijgen die kan variëren van 50 tot 5000 euro.

Het decreet werd nogmaals aangepast in 2008. Asielzoekers van wie de asielprocedure langer dan vier maanden duurt, hadden de plicht een cursus maatschappelijke oriëntatie te volgen en tevens recht op de andere onderdelen van het inburgeringstraject. Door decreetaanpassingen in 2012 hoeven asielzoekers echter niet langer verplicht een cursus maatschappelijke oriëntatie te volgen (Legalworld, 2012). Omdat hun kans op uitwijzing nog te groot is, wil de Vlaamse regering voortaan prioriteit geven aan vreemdelingen die wel een definitieve vergunning hebben. Zo kan de regering middelen vrijmaken om de toenemende stroom aan nieuwkomers op te vangen en vermijden dat er wachtlijsten ontstaan. Wel houden asielzoekers recht op deelname aan alle onderdelen van het inburgeringstraject als hun asielprocedure langer dan vier maanden duurt. Eenmaal erkend als vluchteling zijn ze verplicht het gehele traject te volgen (in de mate waarin ze dat nog niet gedaan hebben als rechthebbende asielzoeker).

Ten slotte zijn er in 2013 grote veranderingen doorgevoerd in het inburgeringstraject (De Cuyper & Garibay, 2013). Een opvallende verandering is de introductie van inburgeringcertificaten. Naast een inburgeringsattest (voor het afronden van het primaire inburgeringstraject) krijgen inburgeraars nu ook een inburgeringscertificaat als ze de doelstellingen van het inburgeringstraject hebben bereikt en Nederlands op A1-niveau beheersen. Een belangrijk verschil met het attest is dat het attest een inspanningsverbintenis betreft, terwijl het bij het certificaat om een resultaatverbintenis gaat.<sup>34</sup> Een andere opvallende verandering in 2013, die niet van toepassing is op vluchtelingen maar wel op andere migranten, is dat toekomstige inburgeraars al in hun land van herkomst een kosteloos starterspakket krijgen aangeboden met het oog op inburgering. Zo kan de nieuwkomer zich voorbereiden op zijn vestiging in het Nederlandse taalgebied of in Brussel. Dit starterspakket is niet verplicht en kan beschouwd worden als een voortraject op het eigenlijke inburgeringstraject.

### 8.4.3 Naturalisatie

Op 1 januari 2013 is er ook veel veranderd op het gebied van naturalisatie (Hoofdstuk 3, artikel 12bis, Wetboek van Belgische nationaliteiten).<sup>35</sup> De voorwaarden zijn sterk aangescherpt. Voor 2013 was het voor vluchtelingen mogelijk om na twee jaar wettig verblijf in aanmerking te komen voor naturalisatie. Per 1 januari 2013 is die termijn voor vluchtelingen verhoogd naar vijf jaar. Alleen staatlozen kunnen nog steeds na twee jaar een Belgisch paspoort aanvragen. Voorheen werden er geen expliciete eisen gesteld aan kandidaten voor het staatsburgerschap. Tegenwoordig zijn er wel strenge en expliciete eisen voor het verkrijgen van een Belgisch paspoort. Een van de eisen is dat de kandidaat een van de landstalen moet beheersen op A2-niveau. Daarnaast moet de kandidaat zowel maatschappelijke integratie als economische participatie bewijzen. Maatschappelijke integratie kan bijvoorbeeld bewezen worden met een attest van de inburgeringscursus of een diploma van een Belgische opleiding. Een bewijs van maatschappelijke integratie geldt ook meteen als bewijs van talenkennis, ondanks dat het taalniveau van de inburgeringscursus A1 is. Economische participatie kan bijvoorbeeld bewezen worden door het hebben van werk of het volgen van een opleiding.

Als men na tien jaar een Belgisch paspoort aanvraagt, gelden andere voorwaarden. De kandidaat moet dan bewijs tonen van taalkennis op A2-niveau en van deelname aan het leven van zijn ‘onthaalgemeenschap’. Dit laatste kan bijvoorbeeld door het volgen van Belgisch onderwijs, een in België behaald diploma, het gevolgd hebben van een inburgeringstraject of door bewijs van deelname aan het verenigingsleven of het hebben van werk. De kandidaat hoeft geen maatschappelijke integratie of economische participatie meer te bewijzen.

### 8.4.4 Gezinsmigratie

Sinds 2011 moet de hoofdpersoon in België stabiele en toereikende bestaansmiddelen hebben alvorens hij of zij een familielid naar België kan laten overkomen. Dit is het geval als de bestaansmiddelen gelijk zijn aan minstens 120 procent van het leefloon (= € 1232,29 per maand). Dit inkomen mag uit een werkloosheidsuitkering komen, zolang de hoofdpersoon kan bewijzen actief werkzoekende te zijn. Het Kruispunt Migratie-Integratie in België merkt echter op dat deze inkomensgrens van 120 procent te hoog is en strijdig is met de rechtspraak van het Hof van Justitie.<sup>36</sup> De hoofdpersoon moet niet alleen aantonen dat hij beschikt over stabiele en toereikende bestaansmiddelen, maar moet ook over voldoende huisvesting beschikken om het gezinsslid op te vangen. De woning moet voldoen aan eisen van veiligheid, gezondheid en woonbaarheid. Bovendien moet de hoofdpersoon een ziektekostenverzekering hebben die de risico's van het op te vangen gezinsslid dekt. Ten slotte moeten beiden partners minimaal 21 jaar zijn.

Vluchtelingen hoeven niet aan bovenstaande reguliere eisen te voldoen als de echtelijke band of het geregistreerd partnerschap al bestond voor de vluchteling België binnenkwam. In dat geval, of als het gaat om minderjarige kinderen, gehandicapte meerderjarige kinderen of ouders die zich bij een niet-begeleide minderjarige vluchteling willen voegen, hebben gezinsleden het recht zich te herenigen in België. Voorwaarde is wel dat vluchtelingen de aanvraag gezinshereniging indienen binnen een jaar nadat zij erkend zijn als vluchteling (Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen, 2010).

### 8.4.5 Samenvatting

Ook in Vlaanderen heeft het multiculturele beleid plaatsgemaakt voor een focus op actieve participatie van nieuwkomers. Met de verplichtstelling van inburgeringstrajecten is integratie minder vrijblijvend geworden dan voorheen. Ook op nationaal niveau is, met de invoering van strengere eisen voor naturalisatie, integratie minder vrijblijvend geworden. In tegenstelling tot de overheid in Nederland trekt de Vlaamse overheid zich niet terug uit het proces van integratie en participatie, maar blijft zij een sterk faciliterende rol spelen. Een primair en secundair inburgeringstraject ondersteunt nieuwkomers bij hun integratie en maatschappelijke oriëntatie. Bovendien krijgen inburgeraars in Vlaanderen begeleiding bij loopbaanoriëntatie. Dit werd voorheen in Nederland ook aangeboden sinds de invoering van de Wet Inburgering Nieuwkomers in 1998, werd later weer afgeschaft, maar komt in 2015 weer terug in de vorm van een arbeidsmarkt-module als onderdeel van het inburgeringsexamen (zie ook hoofdstuk 4). Al met al is sprake van een sterke betrokkenheid van de Vlaamse overheid bij de integratie en participatie van vluchtelingen en andere groepen inburgeraars.

### 8.5 Samenvatting internationale vergelijking

Hieronder geven we voor de beleidsdomeinen inburgering, gezinshereniging en naturalisatie schematisch weer wat de belangrijkste overeenkomsten en verschillen zijn tussen de landen. Tot slot trekken we enkele overkoepelende conclusies.

#### *Inburgering*

Met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk kennen alle landen een vorm van verplichte inburgering. De aard van de verplichting en de wijze waarop deze verplichting wordt vormgegeven, verschilt aanzienlijk tussen de landen. Nederland is het enige land met een resultaatverplichting (A2) en het enige land dat nieuwkomers niet faciliteert bij inburgering.

#### *Gezinshereniging*

Denemarken stelt de meeste eisen aan gezinshereniging. Dit land hanteert de hoogste leeftijdsgrens en verwacht van gezinsherenigers dat zij voor toelating een taaltoets afleggen alsmede een toets kennis van de Deense samenleving. Daarnaast sluit Denemarken ontvangers van sociale bijstand uit van gezinshereniging.

De landen die een taaltoets in het buitenland verplicht stellen, hanteren min of meer hetzelfde taalniveau (A1 of A1-min). Alle vier de landen stellen eisen met betrekking tot de financiële zelfstandigheid van de aanvrager van gezinshereniging. De hoogte van de eisen verschilt echter per land. Voor alle onderzochte landen geldt dat voor vluchtelingen onder bepaalde voorwaarden minder strenge regels gelden.

#### *Naturalisatie*

Ook ten aanzien van naturalisatie geldt dat Denemarken de hoogste eisen stelt, in termen van het aantal jaren legaal verblijf en niveau van de taalkennis. België kent de minst strenge eisen, maar deze zijn recentelijk wel opgeschroefd. Het Verenigd Koninkrijk en Nederland kennen de hoogste leges.

<sup>34</sup> In de nabije toekomst zal de bestaande inspanningsverplichting voor verplichte inburgeraars vervangen worden door een resultaatverbintenis. Dit gebeurt zodra het Agentschap Integratie en Inburgering operationeel is. Zie ook: [tinyurl.com/regeerbondig](http://tinyurl.com/regeerbondig), p 4.

<sup>35</sup> <http://tinyurl.com/hoewordjebelg>

<sup>36</sup> [tinyurl.com/derdelander](http://tinyurl.com/derdelander)

Schema 1 Inburgering/Integratiecursus

|                                   | Nederland                                                                                                                                                                                                              | Denemarken                                                                                                                                                                    | Verenigd Koninkrijk | België/Vlaanderen                      |
|-----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|----------------------------------------|
| Verplichte inburgering            | Ja                                                                                                                                                                                                                     | Ja                                                                                                                                                                            | Nee                 | Ja                                     |
| Aard van verplichting             | Resultaat                                                                                                                                                                                                              | Inspanning                                                                                                                                                                    | N.v.t.              | Inspanning                             |
| Taalniveau                        | A2                                                                                                                                                                                                                     | Verschilt per nieuwkomer                                                                                                                                                      | N.v.t.              | A1                                     |
| Vorm                              | Na drie jaar voldoen aan inburgeringsvereiste d.m.v. inburgeringsexamen, staats-examen, opleiding                                                                                                                      | Verplicht integratieprogramma van drie jaar                                                                                                                                   | N.v.t.              | Verplicht 1-jarig inburgerings-traject |
| Verantwoordelijkheid              | Eigen verantwoordelijkheid nieuwkomer                                                                                                                                                                                  | Overheid biedt traject aan                                                                                                                                                    | N.v.t.              | Overheid biedt traject aan             |
| Kosten                            | Migranten kunnen lenen volgens het sociaal leenstelsel.                                                                                                                                                                | Gratis                                                                                                                                                                        | N.v.t.              | Gratis                                 |
| Sancties                          | Niet op tijd halen: <ul style="list-style-type: none"><li>• boetes;</li><li>• permanente verblijfsstatus of naturalisatie niet mogelijk zolang de kandidaat niet voldaan heeft aan het inburgeringsvereiste.</li></ul> | Bij afwezigheid: <ul style="list-style-type: none"><li>• consequenties voor sociale zekerheid;</li><li>• permanente verblijfsstatus of naturalisatie niet mogelijk.</li></ul> | N.v.t.              | Bij afwezigheid: boetes.               |
| Uitzonderingen voor vluchtelingen | Ja, lening kan een gift worden en verblijfsstatus kan als sanctie niet ingetrokken worden                                                                                                                              | Nee                                                                                                                                                                           | Nee                 | Nee                                    |

Schema 2 Voorwaarden gezinsmigratie volgens regulier beleid

|                                                 | Nederland                                                                                | Denemarken                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Verenigd Koninkrijk                                                                                                                                   | België/Vlaanderen                                                                               |
|-------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Buitenlandse toets – taal                       | 2006: A1-min spreken en luisteren<br><br>2011: A1 toegevoegd: lezen en schrijven         | 2010: A1-min                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 2010: A1 spreken en luisteren                                                                                                                         | Geen                                                                                            |
| Buitenlandse toets – kennis over de samenleving | Sinds 2006                                                                               | Sinds 2010                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Geen                                                                                                                                                  | Geen                                                                                            |
| Inkomenseis                                     | 100% van het minimum brutoloon                                                           | Geen inkomenseis maar men moet kunnen aantonen de partner te kunnen onderhouden door: <ul style="list-style-type: none"><li>• hebben van huisvesting;</li><li>• geen sociale bijstand ontvangen in de laatste drie jaar;</li><li>• bankgarantie van ongeveer 6700 voor eventuele overheids-kosten.</li></ul> | Sinds 2013: 18,600 pond per jaar (dit is 145% van het minimumloon)<br><br>Plus € 2800 voor één afhankelijk kind en € 2400 extra voor elk volgend kind | 120% van het leefloon<br><br>De hoogte van het leefloon is afhankelijk van de gezins-situatie   |
| Leeftijdseis                                    | 2010: 21 jaar<br><br>Voorheen: 18 jaar                                                   | 2002: 24 jaar                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 18 jaar                                                                                                                                               | 21 jaar                                                                                         |
| Overige voorwaarden                             |                                                                                          | Bindingsvereiste                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"><li>• Huisvesting</li><li>• Ziektekostenverzekering</li></ul> |
| Uitzonderingen voor vluchtelingen               | Ja, mits verzoek tot gezins-hereniging binnen drie maanden is ingediend (nareistermijn). | Ja                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Ja                                                                                                                                                    | Ja, mits verzoek tot gezins-hereniging binnen één jaar is ingediend                             |

Schema 3 Voorwaarden naturalisatie

|                                                     | Nederland                                   | Denemarken                                                       | Verenigd Koninkrijk                                                 | België/Vlaanderen                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------------------------------------|---------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Aantal jaar legaal verblijf met verblijfsvergunning | 5 jaar                                      | 9 jaar<br><br>8 jaar voor vluchtelingen                          | 5 jaar                                                              | 5 jaar                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Taalkennis                                          | 2003: A2                                    | 2002: B1<br><br>2006: B2                                         | 2004: B1<br><br>Als dit niet lukt een cursus (ESOL) op lager niveau | Sinds 2013<br><br>Kennis van één van de drie landstalen op A2-niveau (of het inburgeringstraject afronden op A1 taalniveau)                                                                                                                                                                               |
| Kennis over de samenleving                          | Sinds 2003                                  | Sinds 2007                                                       | Sinds 2005                                                          | Nee                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Leges                                               | 821 euro<br><br>611 euro voor vluchtelingen | 1000 Deense kronen (is ongeveer 135 euro)                        | 906 pond                                                            | 150 euro                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Overig                                              | Geen                                        | Bewijs van zelfredzaamheid<br><br>Integratie-programma doorlopen | Geen                                                                | Bewijs van maatschappelijke integratie. Bijvoorbeeld door: <ul style="list-style-type: none"><li>• volgen van onderwijs;</li><li>• inburgeringscursus gevolgd hebben.</li></ul><br>Bewijs van economische participatie. Bijvoorbeeld door: <ul style="list-style-type: none"><li>• werk hebben.</li></ul> |
| Uitzonderingen voor vluchtelingen                   | Ja, lagere leges                            | Ja, korter legaal verblijf                                       | Nee                                                                 | Nee                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

8.6 Conclusies

In Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en België/Vlaanderen hebben deels vergelijkbare ontwikkelingen plaatsgevonden in het migratie- en integratiebeleid. Rond het jaar 2000 nam de politiek in deze landen afstand van cultureel pluralisme en liet men het streven naar een multiculturele samenleving los. Er werden in toenemende mate eisen aan migranten gesteld met betrekking tot taal en zelfredzaamheid. Zo kwamen er strengere voorwaarden voor gezinsmigratie en het verkrijgen van een permanente verblijfsstatus of staatsburgerschap. Nederland en Denemarken waren hierbij koplopers, maar Vlaanderen en het Verenigd Koninkrijk zijn op verschillende punten gevolgd. Echter, de manier waarop de overheid integratiebeleid vormgeeft en participatie stimuleert, verschilt behoorlijk tussen deze landen. Denemarken onderscheidt zich als een land dat de integratie en participatie van vluchtelingen actief ondersteunt en faciliteert. Experts noemden Denemarken ruimhartig voor vluchtelingen en andere nieuwkomers. Dit blijkt volgens hen uit het maatwerk-integratieprogramma dat vluchtelingen verplicht zijn om te volgen, waarbij ze individuele begeleiding krijgen en arbeidsmarktactivering een belangrijk onderdeel is. Daar staat tegenover dat Denemarken een streng beleid voert voor het verkrijgen van een permanente verblijfsstatus of staatsburgerschap, met hoge taaleisen en eisen aan zelfredzaamheid.

Opvallend is de hoge taaleis (B2) voor naturalisatie. Experts merken op dat deze eis voor veel migranten niet realistisch is. Tijdens het integratieprogramma worden doelstellingen omtrent taal en werk afgestemd op iemands opleidingsniveau in het land van herkomst. Dit betekent dat, voor iemand met geen of weinig educatie, men het doel stelt op A2-niveau, maximaal B1-niveau, waarbij iemand genoeg kan integreren om zijn weg te vinden in de samenleving en een laag gekwalificeerde baan te behouden. Tegelijk eist de Deense overheid dat B2 het benodigde niveau is voor integratie in de Deense samenleving. Hiermee stelt ze dat alleen hoogopgeleide mensen helemaal kunnen integreren in de Deense samenleving. Dit impliceert dat het laag opgeleide mensen bijna onmogelijk gemaakt wordt Deens staatsburger te worden. Deze relatie tussen enerzijds een zeer streng migratie en integratiebeleid, en anderzijds de faciliterende houding en langdurige ondersteuning naar vluchtelingen, is typisch voor Denemarken.

Het Verenigd Koninkrijk voert geen integratiebeleid meer voor vluchtelingen. Er wordt geen aandacht besteed aan inburgering, noch aan arbeidsmarktactivering. Men tracht de integratie van vluchtelingen te bevorderen door mainstreambeleid.



Experts wezen er bijvoorbeeld op dat er geen arbeidsmarkt-activeringsprogramma's zijn voor vluchtelingen of andere migranten, maar wel voor laagopgeleide werkzoekende mensen in het algemeen. Daar kunnen vluchtelingen ook gebruik van maken. Hoewel er geen inburgeringsbeleid is in het Verenigd Koninkrijk, kunnen vluchtelingen, als ze weinig inkomen hebben, een gratis taalcursus volgen waarin zij ook informatie krijgen over de Britse samenleving. Deze kennis hebben ze nodig voor het verkrijgen van een permanente verblijfsstatus of staatsburgerschap.

In België is de wetgeving ten aanzien van het verkrijgen van de Belgische nationaliteit in 2013 flink aangescherpt. Vluchtelingen moeten niet alleen kennis hebben van één van de drie landstalen, maar ook maatschappelijke integratie en economische participatie bewijzen. Opvallend is de actieve ondersteunende houding van de Vlaamse overheid betreffende de integratie van vluchtelingen en andere groepen nieuwkomers. Zij krijgen een gratis inburgeringstraject van een jaar aangeboden met individuele begeleiding en loopbaanoriëntatie. Als zij willen, kunnen zij naast dit primaire inburgeringstraject ook een secundair traject volgen, waarin zij verdere ondersteuning krijgen op het gebied van opleiding of werk. Ook in Vlaanderen is er, net als in Denemarken, een sterk aspect van wederkerigheid.

In Nederland is er op dit moment, net als in het Verenigd Koninkrijk, nauwelijks een rol weggelegd voor de overheid. De verantwoordelijkheid voor de inburgering ligt nu geheel bij de nieuwkomer. Een verschil tussen het Verenigd Koninkrijk en Nederland is dat het Verenigd Koninkrijk ook geen traditie kent waarin de overheid een belangrijke rol speelde bij de integratie van vluchtelingen, terwijl dat in Nederland voorheen wel zo was, maar deze rol steeds kleiner wordt. Experts benadrukken dat de minimale rol van de Nederlandse overheid bij de integratie van vluchtelingen opvallend is in vergelijking met andere landen in Europa, uitgezonderd Europese landen die een zwakkere economische positie hebben. Waar in Nederland de overheid zich terugtrekt om politieke redenen, gebeurt dit in economisch zwakkere landen vooral om financiële redenen.

In alle onderzochte landen geldt dat voor vluchtelingen soms iets minder strenge eisen gelden dan voor reguliere migranten. Dit is bijvoorbeeld het geval bij gezinsmigratie. Indien al sprake was van een feitelijke gezinsband voordat de hoofdpersoon asiel aanvraag, hoeven de vluchteling en zijn gezinsleden niet te voldoen aan de voorwaarden voor reguliere gezinsmigratie die in het gastland gesteld worden. Zij kunnen dan met een visum naar het land van de hoofdpersoon reizen. Voorwaarde in Nederland is dat de aanvraag tot gezinshereniging binnen drie maanden na het toekennen van een verblijfsstatus moet plaatsvinden. In België is dit één jaar, terwijl het Verenigd Koninkrijk en Denemarken hier geen ultimatum aan stellen.

Wat zeggen deze verschillen en beleidsvormen nu over de integratie van vluchtelingen? Vooropgesteld moet worden dat geen gefundeerd onderzoek mogelijk is naar de relatie tussen beleid en de positie van vluchtelingen in de besproken landen. Daarvoor ontbreken de benodigde empirische data. In deze analyse wordt dan ook geen conclusie getrokken betreffende de invloed van het beleid op vluchtelingen, noch kunnen we concluderen dat het ene beleid beter is voor vluchtelingen dan het andere. Wat uit deze internationale vergelijking wel zichtbaar wordt, is dat het Nederlandse beleid als hard kan worden getypeerd en dat het op verschillende aspecten schuurt met het Europese beleid. Met name de gedachte van tweezijdigheid van het integratieproces is in het huidige Nederlandse beleid volkomen afwezig. De Kwalificatierichtlijn bepaalt dat lidstaten moeten voorzien in passende integratieprogramma's voor vluchtelingen. In dat opzicht steekt de Nederlandse aanpak met de huidige sterke nadruk op eigen verantwoordelijkheid mager af bij de trajecten die in Vlaanderen en Denemarken worden aangeboden. Ook is er in Nederland in vergelijking met bijvoorbeeld Vlaanderen en Denemarken opvallend weinig aandacht (in faciliterende zin) voor arbeidsmarktparticipatie, terwijl dit een groot knelpunt is voor vluchtelingen. Ook de Common Basic Principles vragen nadrukkelijk aandacht voor werkgelegenheid als een cruciaal onderdeel van het integratieproces.

Foto: Anke



Dorine Manson

## Nawoord

# Duurzame bescherming vergt een positieve en actieve aanpak

Deze vijfde editie van de VluchtelingenWerk IntegratieBarometer verschijnt in het jaar dat VluchtelingenWerk 35 jaar bestaat. In die jaren hebben zich naar schatting 200.000 vluchtelingen in Nederland gevestigd. VluchtelingenWerk komt op voor de rechten van deze vluchtelingen en zet zich in voor hun integratie in ons land. Duurzame bescherming houdt immers ook in dat zij een nieuw bestaan kunnen opbouwen. Daarom willen wij graag weten hoe het vluchtelingen vergaat na hun toelating. Met de IntegratieBarometers hebben we sinds 2005 een traditie opgebouwd van onderzoek naar de integratie van vluchtelingen in Nederland, mede dankzij de deskundige inzet van Regioplan Beleidsonderzoek en de vele vluchtelingen die hebben meegewerkt.

Uit de opeenvolgende IntegratieBarometers blijkt dat de integratie van vluchtelingen een proces is van lange adem. Het gaat niet vanzelf. Uit de voorgaande onderzoeken bleek de positie van vluchtelingen te verbeteren naarmate zij langer in Nederland waren. Op basis van deze nieuwe barometer moeten we echter constateren dat vluchtelingen op de cruciale integratiethema's werk en inkomen nauwelijks meer vooruitgang boeken. Ze zijn vaker werkloos en moeten vaker rondkomen van een uitkering dan autochtonen en andere migranten. Ook leven ze vaker dichtbij de armoedegrens. De economische crisis eist zijn tol; de sociaal-economische ontwikkeling van vluchtelingen stagneert.

Een constante factor in de IntegratieBarometers is dat vluchtelingen uiterst gemotiveerd blijken te zijn om van hun nieuwe leven een succes te maken. Dit zien we ook terug in editie 2014. Het aandeel vluchtelingen met een baan is toegenomen, maar daarbij gaat het vooral om zeer kleine banen waarmee zij zich niet aan de bijstand ontworstelen. Vluchtelingen pakken dus alle kansen om zich een plek te veroveren op de arbeidsmarkt – ongeacht de vraag of ze daar financieel beter van worden.

Voor de IntegratieBarometer 2014 hebben we laten onderzoeken wat de invloed is van het overheidsbeleid op het integratieproces van vluchtelingen. Het onderzoek laat zien dat het huidige beleid ten aanzien van inburgering, arbeidstoeleiding, gezinshereniging en naturalisatie schuurt met het integratieproces van vluchtelingen. Vluchtelingen worden hard geraakt door de recente veranderingen in het integratiebeleid. Het beleid maakt het hun moeilijker in plaats van gemakkelijker.

Deze uitkomsten bevestigen ons in ons pleidooi voor volwaardige participatie van vluchtelingen in de Nederlandse samenleving. Ze laten zien dat de huidige generieke benadering van de overheid, waarbij het algemene beleid effectief moet zijn voor alle inwoners, voor vluchtelingen niet voldoet. De cijfers van deze IntegratieBarometer tonen aan dat het integratievraagstuk hardnekkig is en daarom bijzondere aandacht vergt.

Twee aspecten van het integratiebeleid werken contraproductief voor het integratieproces van vluchtelingen. Ten eerste 'het steeds veeleisender en restrictievere karakter van het beleid', zoals beschreven in deze barometer. De overheid maakt succesvolle integratie tot een voorwaarde voor verblijfszekerheid. Dit uit zich op het terrein van inburgering en naturalisatie. Ook bij gezins-

hereniging worden onnodige drempels opgeworpen. Ten tweede legt de overheid de verantwoordelijkheid voor integratie eenzijdig bij de migrant en dus ook bij de vluchteling. Zij moeten zelf een geschikte inburgeringscursus zoeken en hun weg vinden op de arbeidsmarkt. De overheid trekt zich terug. Volgens de onderzoekers lijkt de ‘balans tussen eigen verantwoordelijkheid en verantwoordelijkheid van de ontvangende samenleving in het huidige beleid zoek’. Een balans die in andere Europese landen, zoals in Denemarken en België/Vlaanderen, meer in evenwicht is.

Beide aspecten richten zich op alle migranten, maar blijken vluchtelingen disproportioneel te raken. Bovendien is het beleid omstreden. Zowel het VN Vluchtelingenverdrag als de Europese Kwalificatierichtlijn schrijven voor dat vluchtelingen toegang tot rechten en voorzieningen moeten krijgen op gelijke voet met andere burgers, en dat zij daarnaast speciaal ondersteund moeten worden bij hun integratieproces. De onderzoekers constateren in dit kader dat ‘integratie als integraal onderdeel van de bescherming van vluchtelingen in het gedrang lijkt te komen’.

VluchtelingenWerk staat voor duurzame bescherming van vluchtelingen. Wij willen voorkomen dat het potentieel van vluchtelingen onbenut blijft, dat zij structureel buiten spel komen te staan en in een uitzichtloze positie terechtkomen. Zij moeten de duurzame bescherming krijgen die voortvloeit uit hun toelating. Na de strenge asielpcedure mogen zij niet geconfronteerd worden met integratie-eisen die hun verblijfsonzekerheid laten voortduren. Geef vluchtelingen de rechten en de kansen die hun toekomen.

Duurzame bescherming van vluchtelingen vraagt om een positieve en actieve aanpak. Het is niet realistisch te verwachten dat vluchtelingen, gezien hun achtergrond, in staat zijn direct volledig verantwoordelijkheid te nemen voor hun integratie. De overheid moet vluchtelingen steunen, zodat zij de kans krijgen mee te doen, net als alle andere inwoners van ons land. Om bij te dragen aan succesvolle integratie van vluchtelingen zou de overheid moeten kiezen voor de volgende uitgangspunten en maatregelen.

- Vluchtelingen krijgen zo snel mogelijk verblijfszekerheid zonder extra integratie-voorwaarden. Dit betekent:
  - Deelname aan inburgering is belangrijk, maar het slagen voor het inburgeringsexamen mag niet langer een voorwaarde zijn voor het verkrijgen van een (permanente) verblijfsvergunning en voor naturalisatie;
  - Vluchtelingen, waaronder ook ‘pardonners’, moeten aanspraak kunnen maken op soepele naturalisatieprocedures, zonder verlenging van de aanvraagtermijn;
  - Vluchtelingen kunnen rekenen op een snelle afhandeling van de gezinsherenigingsaanvraag. Daarbij wordt de zogenaamde nareisttermijn niet meer gesteld.

- De overheid neemt mede verantwoordelijkheid voor de integratie van vluchtelingen. Dit houdt in:
  - Inburgering en toegang tot de arbeidsmarkt worden beter op elkaar aangesloten. Vluchtelingen krijgen een traject op basis van een persoonlijk plan, waarin inburgering, maatschappelijke begeleiding en arbeidstoeleiding zijn geïntegreerd;
  - Gemeenten stemmen hun aanbod op de persoon af. Zij maken het volgen van een opleiding of studie met behoud van uitkering mogelijk, in plaats van te kiezen voor ‘de kortste weg naar werk’. Zij zien toe op de voortgang en geven vluchtelingen de ruimte voor stages, werkervaringsplaatsen, traineeships en vrijwilligerswerk.

Bij de integratie van vluchtelingen zijn velen betrokken. Het is noodzakelijk dat de Rijksoverheid het voortouw neemt en er samen met gemeenten, werkgevers en maatschappelijke organisaties voor zorgt dat bovenstaande maatregelen worden genomen. Op die manier kan Nederland waarmaken dat het vluchtelingen beschermt – een verplichting die we in het VN Vluchtelingenverdrag en in Europees verband op ons hebben genomen, en die het huidige kabinet ook heeft onderstreept. Volgens het Regeerakkoord houdt bescherming van vluchtelingen namelijk niet alleen in dat zij recht hebben op een verblijfsstatus, maar ook op ‘voorzieningen die hen in staat stellen zo snel mogelijk volwaardig deel uit te maken van onze samenleving’. Met deze passage laat het kabinet zien dat voor de overheid een taak is weggelegd bij de integratie van vluchtelingen. Nu is het zaak de daad bij het woord te voegen. VluchtelingenWerk Nederland draagt hier graag aan bij.

Dorine Manson  
Algemeen directeur VluchtelingenWerk Nederland

# Literatuur

Bakker, L., S. Cheung, Y. en J. Phillimore (2014). *Seeking Sanctuary in the UK and the Netherlands: A Country Comparison of Asylum Regimes and Refugee Integration*. Conference paper IMISCOE 2014.

Bakker, L., Dagevos, J. en G. Engbersen (2013). *The impact 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.

Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (2010). *Gezinshereniging met erkende vluchtelingen in België*.

Block, A. (2000). *Refugee settlement in Britain: The impact of policy on participation*. In: Journal of Ethnic and Migration Studies, 26:1, 75–88. DOI: 10.1080/136918300115651.

Brouwers, K. J. A. en C. M. Oosterwijk (2013). *Gezinshereniging beleid en uitvoering 2008–2013*. De kinderombudsman.

Cuyper, P. de en M. Gonzalez Garibay (2013). *Het Vlaamse inburgeringsbeleid in het licht van de huidige beleidshervorming*. In: Welzijnsgids (86), 103–124.

Cuyper, P. de, M. Lamberts, F. Pauwels en C. Vets (2010). *Inburgering in Vlaanderen*.

Dagevos, J. en M. Grundel (2013). *Biedt het concept integratie nog perspectief?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dagevos, J. en M. Gijsberts (2012). *Eigen verantwoordelijkheid in de inburgering*. In: Veldheer e.a. (eds), Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Den Haag: SCP.

Doobay, C. en M. Jorgensen (2000). *Pushing the limits of acculturation: An examination of the Danish policy on integration*.

Dourleijn, E. en J. Dagevos (2011). *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Engelhard, D. en Weiler, R. (eds) (2012). *Fietsen met tegenwind, Over vluchtelingen en integratie*. Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland.

Entzinger, H. (2003). *The Rise and Fall of Multiculturalism: The Case of the Netherlands*. In: Joppke en Morawska (eds), Towards Assimilation and Citizenship: Immigration in Liberal Nation-States.

Entzinger, H. (1994). *Changing policy approaches and scenarios for the future*. In: H. Entzinger et al. (eds), Immigrant Ethnic Minorities in the Dutch Labour Market. Amsterdam: Thesis Publishers.

Entzinger, H. en R. Biezeveld (2003). *Benchmarking in Immigrant Integration*. Report written for the European Commission. Rotterdam: Erasmus University.

Ersboll, E. en L.K. Gravesen (2010). *The INTEC project: Integration and naturalization tests: The new way to European Citizenship*.

Esser, H. (2004). *Does the “new” immigration require a “new” theory of intergenerational integration?* In: International Migration Review, 38, 1126–1159.

Ghosh, F. en S. Juul (2008). *Lower benefits to refugees in Denmark: Missing recognition?* In: Social Work and Society International Online Journal, Vol 6, No 1.

Hedetoft, U. (2006). *Multiculturalism in Denmark and Sweden*. Danish Institute for International Studies.

Home office (2005). *Integration matters: A national strategy for refugee integration*.

Howarth, C. en E. Andreouli (2011). *Has multiculturalism failed? The importance of lay knowledge and everyday practice*. London School of Economics.

INDIAC (2012). *Rapport analyse inburgeringsvereiste RANOV*, juli 2012.

Joppke, C. (2007). *Immigrants and Civic Integration in Western Europe*. In: K. Banting e.a. (eds), *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada*. RPP, The Art of the State III, 1–30.

Kallas, K. en K. Kaldur (2007). *Integration policies and measures. Case study of good practices in Sweden, Denmark and Great Britain*.

Klaver, J., A. Odé, J. Dagevos en L. Bakker (2012). *Inburgering in Nederland*. In: Jaarrapport Integratie 2011. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Klaver, J. en A. Odé (2009). *Civic Integration and Modern Citizenship. The Netherlands in perspective*. Europa Law Publishing.

Klaver, J. en A. Odé (2012). *Civic Integration in the Netherlands. A new approach towards citizenship*. In: G. Vonk (ed), Cross-Border Welfare State. Immigration, Social Security and Integration. Cambridge–Antwerp–Portland: Intersentia.

Klaver, J., E. Tromp en I. van der Welle (2012). *Een onderzoek naar het lokale integratiebeleid voor vluchtelingen*. Amsterdam: Regioplan.

Klaver, J., A. Odé en M. van Gent (2007). *VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2006*. Amsterdam: Regioplan.

Klaver, J., S. Mateman en E. Tromp (2005). *VluchtelingenWerk IntegratieBarometer. Een onderzoek naar de integratie van vluchtelingen in Nederland*. Amsterdam: Regioplan.



Lamberts, M., P. de Cuyper, P. Geets, P. Struyven, J. Timmeman, L. Eede, C. en J. Wets (2008). *Het Vlaamse inburgeringsbeleid*. LegalWorld, 2012. 'Geen verplichte inburgeringscursus meer voor asielzoekers met onzeker verblijfsrecht', 8 maart.

Lensink, E. (2012). *Een plicht om te slagen*. In: Engelhard en Weiler (eds), Fietsen met tegenwind. Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland.

Loobuyck, P. en D. Jacobs (2006). *The Flemish immigration society: Political challenges on different levels*. In: New Citizens, New Policies, 105-123.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011). *Nota Integratie, binding, burgerschap*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Nieuwenhuizen, E. (2006). *Arbeidsmarktpositie etnische minderheden – factsheet*.

Oers, R. van (2006). *De naturalisatietoets geslaagd? Een onderzoek naar de totstandkoming en effecten van de Naturalisatietoets*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Phillimore, J. (2012). *Implementing integration in the UK: Lessons for integration theory, policy and practice*. In: Policy & Politics, 40, 524-545.

Phillimore, J. en L. Goodson (2006). *Problem or opportunity? Asylum seekers, refugees, employment and social exclusion in deprived urban areas*. In: Urban studies, 43, 1715-1736.

RMO (2005). *Niet langer met de ruggen naar elkaar. Een advies over verbinden*. Advies 37. Den Haag: RMO.

Ryan, B. (2012). *On the path to assimilation? Integration rules in Britain's migration law*. In: Y. Pascouau, T. Strik (eds.), Which integration policies for migrants? Interaction between the EU and its Member States.

Saggar, S. en W. Somerville (2012). *Building a British Model of Integration in an Era of Immigration: Policy Lessons for Government*. Washington D.C.: Migration Policy Institute.

Scheffer, P. (2000). *Het multicultural drama*. In: NRC Handelsblad, 29 januari 2000.

SCP (2014). *Jaarrapport Integratie 2013*. Den Haag: SCP.

SGI: Sustainable Governance Indicators (2009). *Security and integration. Integration report*.

Spencer, S. (2011). *Policy Primer Integration*. The Migration Observatory, University of Oxford.

Staatscourant 2014, nr. 2131. *Regeling van de Minister van Buitenlandse Zaken van 16 januari 2014, nr. MinBuZa.2014.10295, tot wijziging van de Regeling op de consulaire tarieven in verband met gezinshereniging*.

Strik, M. H. A. (2014). *Nareisbeleid 2014: de overgebleven obstakels voor gezinshereniging*. In: Asiel&Migrantenrecht, 2014, 144-153.

Strik, M. H. A., C. Ullersma en J. Werner (2013). *Nareis: Het onderzoek naar de gezinsband in de praktijk*. In: Asiel&Migrantenrecht, 2012, 472-480.

Strik, M. H. A., A. Böcker, M. Luiten en R. van Oers (2012). *The INTEC project: Synthesis Report. Integration and naturalization tests: The new way to European citizenship. In: Which integration policies for migrants? Interaction between the EU and its Member States*.

Strik, M. H. A., B. Hart en E. Nissen (2013). *Family reunification: a barrier or facilitator of integration? A comparative study*. European Commission.

Thomas, P. *The 2001 riots and the emergence of 'community cohesion'*. University of Huddersfield, UK.

Trances, T. (2014). *Denmark*. Unpublished manuscript. Rockwool Foundation Research Unit, Copenhagen.

UNHCR (2006). *UNHCR Reference Guide. Legal and protection research series. Rights of refugees in the context of integration*. Rose de Costa, POLAS/2006/02, June 2006, p. 24.

UNHCR (2013). *A New Beginning. Refugee Integration in Europe*. UNHCR.

Uyl, A. den (2012). *De band met het nieuwe land*. In: Engelhard en Weiler (eds), Fietsen met tegenwind. Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland.

Verbeek, S. (2013). *Arbeidsmarkt: evenredigheid, diversiteit en gelijke behandeling*. In: L. Coello, J. Dagevos, C. Huinder, J. van der Leun & A. Odé (eds), Het minderhedenbeleid voorbij.

Vermeulen, H. en R. Penninx (2000). *Immigrant integration: The Dutch Case*. Amsterdam: Het Spinhuis.

VluchtelingenWerk Nederland (2014). *Vluchtelingen aan het werk; De rol van gemeenten bij de re-integratie*. Monitor (interne publicatie).

VluchtelingenWerk Nederland (2014). *'Ik vóél me Nederlander.'* Belemmeringen bij naturalisatie voor volwassenen en kinderen met een pardonvergunning.

VluchtelingenWerk Nederland (2012). *IntegratieBarometer 2012. Integratie in feiten en cijfers. Variatie in gemeentelijk integratiebeleid*.

VluchtelingenWerk Nederland (2009). *VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2009. Een onderzoek naar de integratie van vluchtelingen in Nederland*.

Weiler, R. (2012). *Een labyrinth zonder plattegrond*. In: Engelhard en Weiler (eds), Fietsen met tegenwind. Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland.

Weiler, R. en M. Wijnkoop (2011). *Jullie hebben de klok, wij hebben de tijd. 60 jaar vluchtelingenbescherming: de Nederlandse praktijk en VluchtelingenWerk als maatschappelijke beweging*. In: A. Terlouw en K. Zwaan (eds), Tijd en asiel, 60 jaar Vluchtelingenverdrag. Nijmegen: Centrum voor Migratierecht, Radboud Universiteit.

Winden, J. van der (2013). *Wijziging Wet inburgering: een overzicht*. In: Asiel&Migrantenrecht, 2013, 82-90.

Witvliet, M., M. Paulussen-Hoogeboom, A. Odé (2013). *Inburgering en participatie. De bijdrage van inburgering aan de participatie van migranten in de Nederlandse samenleving*. Amsterdam: Regioplan.

WRR (1989). *Allochtonenbeleid*. Den Haag: Sdu.

Yanasmayan, Z. & M. Foblets, (2010). *Country report Belgium. The INTEC project*. Nijmegen: Centre for Migration Law Radboud University Nijmegen.

Bijlage 1

Toelichting kwantitatieve analyse

Samenstelling cohort en referentiegroepen

Vluchtelingen

Cohort vluchtelingen die in de periode 2000–2010 asiel hebben aangevraagd, op 1 januari 2010 stonden ingeschreven in de GBA en op 1 januari 2010 beschikten over een toegekende verblijfsstatus (inclusief personen die genaturaliseerd zijn).<sup>1</sup> Op 1 januari 2010 waren dit 69.628 vluchtelingen.

Van deze groep

- zijn overleden in de periode 1–1–2010 tot 1–1–2013: 367 personen;
- zijn uit Nederland vertrokken in de periode 1–1–2010 tot 1–1–2013:<sup>2</sup> 3.016 personen.

Daarmee resteren voor analyses voor deze IntegratieBarometer:

**66.245** personen.

Voor de cijfers met betrekking tot werk, uitkeringen en huishoudinkomen zijn personen geselecteerd die op 1 januari 2013 minimaal 15 en maximaal 64 jaar oud zijn. Dit zijn **62.451** personen.

Niet-westerse allochtonen

Een selectie van personen die zich in de periode 2000 tot 2010 gevestigd hebben in Nederland, maar niet behoren tot het vluchtelingencohort geeft 690.380 personen. Daaruit zijn op 1 januari 2010 300.124 niet-westerse allochtonen geselecteerd.

Van deze groep

- zijn overleden in de periode 1–1–2010 tot 1–1–2013: 1.349 personen;
- zijn uit Nederland vertrokken in de periode 1–1–2010 tot 1–1–2013: 55.916 personen.

Daarmee resteren voor analyses voor deze IntegratieBarometer:

**242.859** personen.

Voor de cijfers met betrekking tot werk, uitkeringen en huishoudinkomen zijn personen geselecteerd die op 1 januari 2013 minimaal 15 en maximaal 64 jaar oud zijn: **222.207** personen.

Binnen de groep niet-westerse allochtonen is de verdeling naar migratiemotief als volgt:

| Migratiemotief niet-westerse allochtonen |                 |
|------------------------------------------|-----------------|
| Gezin                                    | 161.277 (66,4%) |
| Arbeid                                   | 25.449 (10,5%)  |
| Studie                                   | 35.183 (14,5%)  |
| Overig                                   | 20.950 (8,6%)   |
| Totaal                                   | 242.859 (100%)  |

Autochtonen

Autochtonen die op 1 januari 2013 staan ingeschreven in de GBA:

**13.274.079** personen.

Voor de cijfers met betrekking tot werk, uitkeringen en huishoudinkomen zijn personen geselecteerd die op 1 januari 2013 minimaal 15 en maximaal 64 jaar oud zijn: **8.614.697** personen.

Tabel B1.1    Demografische kenmerken vluchtelingencohort  
(1 januari 2013)

|                                 | Aantal | Percentage t.o.v. totaal |
|---------------------------------|--------|--------------------------|
| Geslacht                        |        |                          |
| Mannen                          | 42.269 | 63,8%                    |
| Vrouwen                         | 23.976 | 36,2%                    |
| Totaal                          | 66.245 | 100,0%                   |
|                                 |        |                          |
| Leeftijd (2 categorieën)        |        |                          |
| Longer dan 15 of ouder dan 64   | 3.794  | 5,7%                     |
| Minimaal 15 en maximaal 64 jaar | 62.451 | 94,3%                    |
| Totaal                          | 66.245 | 100,0%                   |
|                                 |        |                          |
| Leeftijd (9 categorieën)        |        |                          |
| 1–9                             | 259    | 0,4%                     |
| 10–19                           | 6.300  | 9,5%                     |
| 20–29                           | 17.860 | 27,0%                    |
| 30–39                           | 17.783 | 26,8%                    |
| 40–49                           | 14.363 | 21,7%                    |
| 50–59                           | 6.344  | 9,6%                     |
| 60–69                           | 2.117  | 3,2%                     |
| 70–79                           | 969    | 1,5%                     |
| 80 of ouder                     | 231    | 0,3%                     |
| Totaal                          | 66.245 | 100,0%                   |
|                                 |        |                          |
| Burgerlijke staat               |        |                          |
| Ongehuwd                        | 44.706 | 67,5%                    |
| Gehuwd                          | 18.217 | 27,5%                    |
| Gescheiden                      | 2.208  | 3,3%                     |
| Weduwe/weduwenaar               | 1.079  | 1,6%                     |
| Partnerschap                    | 35     | 0,1%                     |
| Totaal                          | 66.245 | 100,0%                   |

Vervolg tabel B1.1

|                |        |        |
|----------------|--------|--------|
| Woonprovincie  |        |        |
| Groningen      | 2.517  | 3,8%   |
| Friesland      | 2.054  | 3,1%   |
| Drente         | 1.590  | 2,4%   |
| Overijssel     | 4.968  | 7,5%   |
| Flevoland      | 2.186  | 3,3%   |
| Gelderland     | 7.353  | 11,1%  |
| Utrecht        | 4.438  | 6,7%   |
| Noord-Holland  | 10.268 | 15,5%  |
| Zuid-Holland   | 15.700 | 23,7%  |
| Zeeland        | 1.391  | 2,1%   |
| Noord-Brabant  | 8.943  | 13,5%  |
| Limburg        | 3.975  | 6,0%   |
| onbekend       | 927    | 1,4%   |
| Totaal         | 66.245 | 100,0% |
| Vestigingsjaar |        |        |
| 2000           | 15.313 | 23,1%  |
| 2001           | 13.110 | 19,8%  |
| 2002           | 7.527  | 11,4%  |
| 2003           | 3.990  | 6,0%   |
| 2004           | 1.881  | 2,8%   |
| 2005           | 1.935  | 2,9%   |
| 2006           | 2.568  | 3,9%   |
| 2007           | 4.533  | 6,8%   |
| 2008           | 6.708  | 10,1%  |
| 2009           | 8.680  | 13,1%  |
| Totaal         | 66.245 | 100,0% |

1    Vluchtelingen die genaturaliseerd zijn, maar op 1 januari niet beschikten over een verblijfsstatus (4.096 personen in totaal), behoren niet tot het vluchtelingencohort.

2    Personen die zijn geëmigreerd en vervolgens weer geïmmigreerd, blijven in het cohort. Bij emigratie tellen alleen personen mee van wie de laatst bekende status ‘geëmigreerd’ is (peildatum 1–1–2013).



| Land van herkomst *    |        |        |
|------------------------|--------|--------|
| Irak                   | 9.654  | 14,6%  |
| Afghanistan            | 8.019  | 12,1%  |
| Voormalige Sovjet-Unie | 7.425  | 11,2%  |
| Somalië                | 6.310  | 9,5%   |
| Voormalig Joegoslavië  | 4.159  | 6,3%   |
| Iran                   | 3.582  | 5,4%   |
| Sierra Leone           | 2.591  | 3,9%   |
| Angola                 | 2.530  | 3,8%   |
| Syrië                  | 2.031  | 3,1%   |
| Soedan                 | 1.749  | 2,6%   |
| China                  | 1.674  | 2,5%   |
| Turkije                | 1.630  | 2,5%   |
| Guinee                 | 1.306  | 2,0%   |
| Burundi                | 953    | 1,4%   |
| Overige landen         | 12.632 | 19,1%  |
| Totaal                 | 66.245 | 100,0% |

\* Selectie van landen waarover in de vorige meting is gerapporteerd, aangevuld met drie landen (Burundi, Turkije, Guinee) waaruit meer dan 950 vluchtelingen afkomstig zijn. Restcategorie = ‘Overige landen’.

| Land van herkomst *    | % man |
|------------------------|-------|
| Irak                   | 72,2  |
| Afghanistan            | 60,0  |
| Voormalige Sovjet-Unie | 48,9  |
| Somalië                | 65,0  |
| Voormalig Joegoslavië  | 56,5  |
| Iran                   | 61,9  |
| Sierra Leone           | 75,9  |
| Angola                 | 61,9  |
| Syrië                  | 62,0  |
| Soedan                 | 76,6  |
| China                  | 65,4  |
| Turkije                | 79,4  |
| Guinee                 | 75,7  |
| Burundi                | 59,6  |
| Overige landen         | 63,8  |
| Totaal                 | 63,8  |

• Selectie van landen waarover in de vorige meting is gerapporteerd, aangevuld met drie landen (Burundi, Turkije, Guinee) waaruit meer dan 950 vluchtelingen afkomstig zijn. Restcategorie = ‘Overige landen’.

Tabel B1.2 Naturalisatie per 1 januari 2013 in relatie tot verblijfsduur

| Vestigingsjaar | Percentage genaturaliseerd |
|----------------|----------------------------|
| 2000           | 54,2%                      |
| 2001           | 42,1%                      |
| 2002           | 39,4%                      |
| 2003           | 34,3%                      |
| 2004           | 27,7%                      |
| 2005           | 20,9%                      |
| 2006           | 17,3%                      |
| 2007           | 10,9%                      |
| 2008 *         | 8,5%                       |
| 2009           | 8,7%                       |

\* Voor naturalisatie geldt dat men 5 jaar onafgebroken toelating en hoofdverblijf moet hebben in Nederland. Een uitzondering geldt voor personen die drie jaar onafgebroken gehuwd zijn of een geregistreerd partnerschap hebben en samenwonen met een Nederlander. Voor hen geldt de termijn van vijf jaar toelating en hoofdverblijf onder bepaalde voorwaarden niet.

Tabel B1.3 Demografische kenmerken beroepsbevolking vluchtelingen en referentiegroepen

| Herkomst                  | absoluut  | % mannen | Gemiddelde leeftijd |
|---------------------------|-----------|----------|---------------------|
| Autochtonen               | 8.614.597 | 50,8     | 40,9                |
| Niet-westerse allochtonen | 222.207   | 47,9     | 34,9                |
| Vluchtelingen             | 62.451    | 64,8     | 35,3                |
| Van wie uit:              |           |          |                     |
| Irak                      | 8.963     | 74,2     | 36,3                |
| Afghanistan               | 7.335     | 61,9     | 33,5                |
| Voormalige Sovjet-Unie    | 7.000     | 49,5     | 40,2                |
| Somalië                   | 6.118     | 65,5     | 32,0                |
| Voormalig Joegoslavië     | 4.043     | 56,7     | 38,7                |
| Iran                      | 3.364     | 62,9     | 38,5                |
| Sierra Leone              | 2.559     | 76,2     | 32,0                |
| Angola                    | 2.415     | 62,4     | 29,5                |
| Syrië                     | 1.852     | 63,2     | 36,9                |
| Soedan                    | 1.692     | 77,4     | 36,4                |
| China                     | 1.658     | 65,6     | 32,7                |
| Turkije                   | 1.549     | 80,4     | 38,4                |
| Guinee                    | 1.293     | 76,0     | 29,3                |
| Burundi                   | 914       | 59,7     | 34,0                |

Tabel B1.4 Arbeidsmarktpositie vluchtelingen (15-64 jaar) op 1 januari 2013<sup>3</sup>

|                                          | Vluchtelingen   |                 |                 |
|------------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
|                                          | Totaal          | Mannen          | Vrouwen         |
|                                          | 62.451          | 40.451          | 22.000          |
|                                          |                 |                 |                 |
| Bijstand (WWB)                           |                 |                 |                 |
|                                          | 24.205<br>(39%) | 14.006<br>(35%) | 10.199<br>(46%) |
|                                          |                 |                 |                 |
| Werkloosheid (WW)                        |                 |                 |                 |
|                                          | 3.974<br>(6%)   | 3.314<br>(8%)   | 660<br>(6%)     |
|                                          |                 |                 |                 |
| Arbeidsongeschiktheid (AO)               |                 |                 |                 |
| Wajong                                   | 562             | 339             | 223             |
| WAO                                      | 143             | 121             | 22              |
| IVA                                      | 90              | 71              | 19              |
| WGA                                      | 589             | 452             | 128             |
| Totaal AO                                | 1.384<br>(2%)   | 983<br>(2%)     | 392<br>(2%)     |
|                                          |                 |                 |                 |
| Geen uitkering                           | 34.086<br>(55%) |                 |                 |
|                                          |                 |                 |                 |
| Betaalde baan                            | 28.629 (46%)    | 20.556 (51%)    | 8.073 (37%)     |
| Ingeschreven bij UWV, wel betaalde baan  |                 |                 |                 |
| Bijstand                                 | 2.649           | 1.999           | 650             |
| WW                                       | 1.942           | 1.648           | 294             |
| AO                                       | -               | -               | -               |
| Geen uitkering                           | 816             | 627             | 189             |
| Totaal                                   | 4.853           |                 |                 |
|                                          |                 |                 |                 |
| Ingeschreven bij UWV, geen betaalde baan |                 |                 |                 |
| Bijstand                                 | 8.473           | 4.523           | 3.950           |
| WW                                       | 179             | 160             | 19              |
| AO                                       | 79              | 62              | 17              |
| Geen uitkering                           | 533             | 307             | 226             |
| Totaal                                   | 9.207           |                 |                 |
|                                          |                 |                 |                 |
| Re-integratie                            |                 |                 |                 |
| Traject aangeboden                       | 19.422          |                 |                 |

3 De categorieën 'Bijstand (WWB)', 'Werkloosheid (WW)' en 'Arbeidsongeschiktheid (AO)' kunnen overlappen. Personen met meerdere uitkeringen worden in elke categorie meegeteld. Totalen komen hierdoor niet overeen met de som van de afzonderlijke aantallen.

Tabel B1.4 Arbeidsmarktpositie niet-westerse allochtonen en autochtonen (15-64 jaar) op 1 januari 2013<sup>4</sup>

|                                          | Niet-westerse allochtonen |               |                 | Autochtonen        |                 |                 |
|------------------------------------------|---------------------------|---------------|-----------------|--------------------|-----------------|-----------------|
|                                          | Totaal                    | Mannen        | Vrouwen         | Totaal             | Mannen          | Vrouwen         |
|                                          | 222.207                   | 106.546       | 115.661         | 8.614.697          | 4.373.283       | 4.241.414       |
|                                          |                           |               |                 |                    |                 |                 |
| Bijstand (WWB)                           |                           |               |                 |                    |                 |                 |
|                                          | 26.542<br>(12%)           | 9.934<br>(9%) | 16.608<br>(14%) | 196.433<br>(2%)    | 84.798<br>(2%)  | 111.635<br>(3%) |
|                                          |                           |               |                 |                    |                 |                 |
| Werkloosheid (WW)                        |                           |               |                 |                    |                 |                 |
|                                          | 11.083<br>(5%)            | 6.790<br>(6%) | 4.293<br>(4%)   | 426.793<br>5%      | 239.486<br>(5%) | 187.307<br>(4%) |
|                                          |                           |               |                 |                    |                 |                 |
| Arbeidsongeschiktheid (AO)               |                           |               |                 |                    |                 |                 |
| Wajong                                   | 1.277                     | 790           | 487             | 184.298            | 101.031         | 83.267          |
| WAO                                      | 904                       | 701           | 203             | 304.376            | 151.096         | 153.280         |
| IVA                                      | 362                       | 236           | 126             | 39.045             | 20.755          | 18.290          |
| WGA                                      | 2.560                     | 1420          | 1140            | 97.554             | 46.613          | 50.941          |
| Totaal                                   | 5.103<br>(2%)             | 3.147<br>(3%) | 1.956<br>(2%)   | 625.273<br>(7%)    | 319.495<br>(7%) | 305.778<br>(7%) |
|                                          |                           |               |                 |                    |                 |                 |
| Geen uitkering                           | 181.125<br>(82%)          | -             | -               | 7.391.525<br>(86%) | -               | -               |
|                                          |                           |               |                 |                    |                 |                 |
| Betaalde baan                            | 99.125                    | -             | -               | 6.394.483          |                 |                 |
| Ingeschreven bij UWV, wel betaalde baan  |                           |               |                 |                    |                 |                 |
|                                          | 2.829                     | 1.590         | 1.239           | 30.603             | 13.707          | 16.896          |
|                                          | 5.193                     | 3.313         | 1.880           | 216.916            | 121.729         | 95.187          |
|                                          | <10                       | <10           |                 | 6.414              | 3.453           | 2.961           |
|                                          | 1.841                     | 988           | 853             | 41.534             | 21.604          | 19.930          |
|                                          | 9.245                     | 5.510         | 3.735           | 284.107            | 154.603         | 129.504         |
|                                          |                           |               |                 |                    |                 |                 |
| Ingeschreven bij UWV, geen betaalde baan |                           |               |                 |                    |                 |                 |
| Bijstand                                 | 8.312                     | 2.756         | 5.556           | 65.270*            | 30.371          | 34.899          |
| WW                                       | 638                       | 407           | 231             | 49.347             | 27.755          | 21.592          |
| AO                                       | 329                       | 174           | 155             | 13.555             | 5.737           | 7.099           |
| Geen uitkering                           | 1.303                     | 556           | 747             | 14.943             | 8.095           | 6.848           |
| Totaal                                   | 10.492                    | 3.824         | 6.668           | 136.018            | 68.928          | 67.090          |

4 De categorieën 'Bijstand (WWB)', 'Werkloosheid (WW)' en 'Arbeidsongeschiktheid (AO)' kunnen overlappen. Personen met meerdere uitkeringen worden in elke categorie meegeteld. Totalen komen hierdoor niet overeen met de som van de afzonderlijke aantallen.



Tabel B1.5a Aard van het dienstverband in het vluchtelingencohort in 2011

| Omvang dienstverband   | Totaal   |      | Mannen   |      | Vrouwen  |      |
|------------------------|----------|------|----------|------|----------|------|
|                        |          |      |          |      |          |      |
|                        | Absoluut | %    | Absoluut | %    | Absoluut | %    |
| Totaal <35 uur         | 12.600   | 58,0 | 8.390    | 51,2 | 4.210    | 79,1 |
| waarvan                |          |      |          |      |          |      |
| <12 uur                | 4.550    | 21,0 | 2.910    | 17,8 | 1.640    | 30,8 |
| 12-20 uur              | 2.310    | 10,6 | 1.400    | 8,5  | 900      | 16,9 |
| 20-25 uur              | 1.600    | 7,4  | 1.060    | 6,5  | 550      | 10,3 |
| 25-30 uur              | 1.300    | 6,0  | 920      | 5,6  | 380      | 7,1  |
| 30-35 uur              | 2.850    | 13,1 | 2.110    | 12,9 | 740      | 13,9 |
|                        |          |      |          |      |          |      |
| >35 uur                | 9.110    | 42,0 | 8.000    | 48,8 | 1.110    | 20,9 |
|                        |          |      |          |      |          |      |
| Totaal aantal met baan | 21.710   | 100  | 16.390   | 100  | 5.320    | 100  |

Tabel B1.5b Aard van het dienstverband in het vluchtelingencohort per 1 januari 2013

| Omvang dienstverband   | Totaal   |      | Mannen   |      | Vrouwen  |      |
|------------------------|----------|------|----------|------|----------|------|
|                        |          |      |          |      |          |      |
|                        | Absoluut | %    | Absoluut | %    | Absoluut | %    |
| Totaal < 35 uur        | 18.790   | 65,6 | 12.023   | 58,5 | 6.767    | 83,8 |
| waarvan                |          |      |          |      |          |      |
| <12 uur                | 9.020    | 31,5 | 5.808    | 28,3 | 3.212    | 39,8 |
| 12-20 uur              | 3.610    | 12,6 | 2.183    | 10,6 | 1.427    | 17,7 |
| 20-25 uur              | 2.056    | 7,2  | 1.269    | 6,2  | 787      | 9,7  |
| 25-30 uur              | 1.635    | 5,7  | 1.071    | 5,2  | 564      | 7,0  |
| 30-35 uur              | 2.469    | 8,6  | 1.692    | 8,2  | 777      | 9,6  |
|                        |          |      |          |      |          |      |
| >35 uur                | 9.839    | 34,4 | 8.533    | 41,5 | 1.306    | 16,2 |
|                        |          |      |          |      |          |      |
| Totaal aantal met baan | 28.629   | 100  | 20.556   | 100  | 8.073    | 100  |

Tabel B1.6   Uitkeringspositie vluchtelingen en referentiegroepen in 2011

|          | Vluchtelingen |      | Niet -westerse allochtonen |      | Autochtonen |     |
|----------|---------------|------|----------------------------|------|-------------|-----|
|          | Absoluut      | %    | Absoluut                   | %    | Absoluut    | %   |
|          |               |      |                            |      |             |     |
| Bijstand | 23.950        | 39,6 | 27.280                     | 11,8 | 166.950     | 1,9 |
| WW       | 1.640         | 2,7  | 5.710                      | 2,5  | 194.800     | 2,2 |
| AO       | 770           | 1,8  | 3.390                      | 1,5  | 612.830     | 7,0 |
|          |               |      |                            |      |             |     |
| Totaal   | 60.440        |      | 231.630                    |      | 8.700.400   |     |

Tabel B1.7   Belangrijkste inkomensbron binnen het vluchtelingencohort en de referentiegroepen

|                                    | Vluchtelingen |       | Niet-westerse allochtonen |       | Autochtonen |       |
|------------------------------------|---------------|-------|---------------------------|-------|-------------|-------|
|                                    | Aantal        | %     | Aantal                    | %     | Aantal      | %     |
| Loon werknemer particulier bedrijf | 17.592        | 28,2% | 77.312                    | 34,8% | 4.588.621   | 53,3% |
| Loon ambtenaar                     | 384           | 0,6%  | 3.035                     | 1,4%  | 647.301     | 7,5%  |
| Inkomen uit eigen onderneming      | 3.232         | 5,2%  | 10.911                    | 4,9%  | 937.095     | 10,9% |
| Werkloosheidsuitkering             | 879           | 1,4%  | 2.939                     | 1,3%  | 129.252     | 1,5%  |
| Arbeidsongeschiktheidsuitkering    | 1031          | 1,7%  | 5.135                     | 2,3%  | 344.985     | 4,0%  |
| Bijstandsuitkering                 | 21.935        | 35,1% | 22.994                    | 10,3% | 149.506     | 1,7%  |
| Overige sociale voorziening        | 430           | 0,7%  | 971                       | 0,4%  | 141.799     | 1,6%  |
| Studiefinanciering                 | 6.886         | 11,0% | 12.359                    | 5,6%  | 690.648     | 8,0%  |
| Pensioen (tot 65 jaar)             | 209           | 0,3%  | 1.562                     | 0,7%  | 257.309     | 3,0%  |
| Geen persoonlijke inkomstenbron    | 5.168         | 8,3%  | 38.691                    | 17,4% | 604.324     | 7,0%  |
| Overig/onbekend                    | 4705          | 7,5%  | 46.318                    | 20,8% | 123.857     | 1,4%  |
| Totaal                             | 62.451        | 100%  | 222.227                   | 100%  | 8.614.697   | 100%  |

Tabel B1.8   Persoonlijk jaarinkomen 2012 (in euro's) binnen het vluchtelingencohort en de referentiegroepen

| Persoonlijk inkomen*     | Vluchtelingen |       | Niet-westerse allochtonen |       | Autochtonen |       |
|--------------------------|---------------|-------|---------------------------|-------|-------------|-------|
|                          | Aantal        | %     | Aantal                    | %     | Aantal      | %     |
| Geen persoonlijk inkomen | 5.510         | 9,4%  | 39.820                    | 22,4% | 645.253     | 7,5%  |
| < 10.000                 | 17.262        | 29,6% | 42.436                    | 23,8% | 1.402.942   | 16,3% |
| 10 - 20.000              | 22.959        | 39,3% | 41624                     | 23,4% | 1.481.682   | 17,3% |
| 20 - 30.000              | 7.867         | 13,5% | 26.456                    | 14,9% | 1.441.380   | 16,8% |
| 30 - 40.000              | 3.168         | 5,4%  | 14.161                    | 8,0%  | 1.333.791   | 15,5% |
| 40 - 50.000              | 906           | 1,6%  | 6.172                     | 3,5%  | 886.237     | 10,3% |
| > 50.000                 | 683           | 1,2%  | 7.425                     | 4,2%  | 1.390.106   | 16,2% |
| Totaal                   | 58.355        | 100%  | 178.094                   | 100%  | 8.581.391   | 100%  |

\* Het persoonlijke inkomen bestaat uit het persoonlijk bruto-inkomen verminderd met de betaalde premies voor inkomensverzekeringen.

Tabel B1.9 Gemiddeld persoonlijk jaarinkomen 2012 (in euro's) naar vestigingsjaar/verblijfsduur

| Vestigingsjaar | Verblijfsduur in jaren | Gemiddeld inkomen in Euro's |
|----------------|------------------------|-----------------------------|
| 2009           | 3                      | 11.792                      |
| 2008           | 4                      | 14.507                      |
| 2007           | 5                      | 14.983                      |
| 2006           | 6                      | 14.984                      |
| 2005           | 7                      | 15.566                      |
| 2004           | 8                      | 15.577                      |
| 2003           | 9                      | 15.112                      |
| 2002           | 10                     | 14.683                      |
| 2001           | 11                     | 14.719                      |
| 2000           | 12                     | 14.922                      |

Tabel B1.10 Persoonlijk jaarinkomen 2009 (in euro's) binnen het vluchtelingencohort en de referentiegroepen

| Per-soonlijk inkomen      | Vluchtelingen |       | Niet-westerse allochtonen |       | Autochtonen |       |
|---------------------------|---------------|-------|---------------------------|-------|-------------|-------|
|                           | Aantal        | %     | Aantal                    | %     | Aantal      | %     |
| Geen per-soonlijk inkomen | 10.880        | 17,2% | 76.860                    | 30,5% | 688.990     | 7,9%  |
| < 10.000                  | 19.470        | 30,8% | 66.000                    | 26,2% | 1.460.980   | 16,7% |
| 10 - 20.000               | 22.210        | 35,1% | 48.040                    | 19,0% | 1.533.090   | 17,5% |
| 20 - 30.000               | 7.520         | 11,9% | 31.630                    | 12,5% | 1.495.840   | 17,1% |
| 30 - 40.000               | 2.340         | 3,7%  | 16.270                    | 6,5%  | 1.430.460   | 16,3% |
| 40 - 50.000               | 510           | 0,8%  | 6.300                     | 2,5%  | 889.090     | 10,2% |
| > 50.000                  | 340           | 0,5%  | 7.090                     | 2,8%  | 1.252.550   | 14,3% |
| Totaal                    | 63.270        | 100%  | 252.190                   | 100%  | 8.751.000   | 100%  |

\* Het persoonlijk inkomen bestaat uit het persoonlijk bruto-inkomen verminderd met de betaalde premies voor inkomensverzekeringen.

Tabel B1.11 Besteedbaar huishoud jaarinkomen 2012 (in euro's) binnen het vluchtelingencohort en de referentiegroepen

| Huishoud-inkomen   | Vluchtelingen |       | Niet-westerse allochtonen |       | Autochtonen |       |
|--------------------|---------------|-------|---------------------------|-------|-------------|-------|
|                    | Aantal        | %     | Aantal                    | %     | Aantal      | %     |
| < 10.000           | 6.539         | 16,3% | 20.375                    | 23,3% | 295.281     | 6,7%  |
| 10 - 20.000        | 18.757        | 46,9% | 26.109                    | 29,9% | 778.733     | 17,6% |
| 20 - 30.000        | 10.396        | 26,0% | 20.511                    | 23,5% | 875.076     | 19,7% |
| 30 - 40.000        | 2.820         | 7,0%  | 10.748                    | 12,3% | 849.610     | 19,2% |
| 40 - 50.000        | 949           | 2,4%  | 4.821                     | 5,5%  | 674.755     | 15,2% |
| 50 - 100.000       | 528           | 1,3%  | 4.287                     | 4,9%  | 877.877     | 19,8% |
| > 100.000          | 32            | 0,1%  | 495                       | 0,6%  | 80.520      | 1,8%  |
| Totaal huishoudens | 40.021        | 100%  | 87.346                    | 100%  | 4.136.571   | 100%  |

Tabel B1.12 Aandeel autochtonen onder de lageinkomensgrens

| Soort huishouden  | Autochtonen |        | Aandeel onder lageinkomensgrens |       |
|-------------------|-------------|--------|---------------------------------|-------|
|                   | Aantal      | %      | Aantal                          | %     |
| Alleenstaande     | 1.362.045   | 15,8%  | 296.562                         | 21,8% |
| Paar              | 1.080.559   | 12,5%  | 38.550                          | 3,6%  |
| Eenoudergezin     | 306.237     | 3,6%   | 57.515                          | 18,8% |
| Paar met kinderen | 1.595.002   | 18,5%  | 57.336                          | 3,6%  |
| Overig/onbekend   | 4.270.854   | 49,6%  | *                               | *     |
| Totaal            | 8.614.697   | 100,0% | 449.963                         | 10,4% |

\* Omdat het type huishouden niet bekend is, of in de categorie overig valt, kan niet worden vastgesteld of het type huishouden zich onder of boven de lageinkomensgrens bevindt.

Tabel B1.13 Aandeel autochtonen onder het basisbehoeftecriterium

| Soort huishouden  | Autochtonen |        | Aandeel onder basisbehoeftecriterium |       |
|-------------------|-------------|--------|--------------------------------------|-------|
|                   | Aantal      | %      | Aantal                               | %     |
| Alleenstaande     | 1.362.045   | 15,8%  | 271.902                              | 20,0% |
| Paar              | 1.080.559   | 12,5%  | 35.078                               | 3,2%  |
| Eenoudergezin     | 306.237     | 3,6%   | 39.504                               | 12,9% |
| Paar met kinderen | 1.595.002   | 18,5%  | 44.345                               | 2,8%  |
| Overig/onbekend   | 4.270.854   | 49,6%  | *                                    | *     |
| Totaal            | 8.614.697   | 100,0% | 390.829                              | 9,0%  |

\* Omdat het type huishouden niet bekend is, of in de categorie overig valt, kan niet worden vastgesteld of het type huishouden zich onder of boven het basisbehoeftecriterium bevindt.

Tabel B1.14 Aandeel niet westerse allochtonen onder de lageinkomensgrens

| Soort huishouden  | Niet-westerse allochtonen |        | Aandeel onder lageinkomensgrens |       |
|-------------------|---------------------------|--------|---------------------------------|-------|
|                   | Aantal                    | %      | Aantal                          | %     |
| Alleenstaande     | 36.925                    | 16,6%  | 18.116                          | 49,1% |
| Paar              | 10.178                    | 4,6%   | 1.874                           | 18,4% |
| Eenoudergezin     | 11.612                    | 5,2%   | 4.441                           | 38,2% |
| Paar met kinderen | 25.521                    | 11,5%  | 5.524                           | 21,6% |
| Overig/onbekend   | 137.971                   | 62,1%  | *                               | *     |
| Totaal            | 222.207                   | 100,0% | 29.955                          | 35,6% |

\* Omdat het type huishouden niet bekend is, of in de categorie overig valt, kan niet worden vastgesteld of het type huishouden zich onder of boven de lageinkomensgrens bevindt.

Tabel B1.15 Aandeel niet-westerse allochtonen onder het basisbehoeftecriterium

| Soort huishouden  | Niet-westerse allochtonen |        | Aandeel onder basisbehoeftecriterium |       |
|-------------------|---------------------------|--------|--------------------------------------|-------|
|                   | Aantal                    | %      | Aantal                               | %     |
| Alleenstaande     | 36.925                    | 16,6%  | 17.307                               | 46,9% |
| Paar              | 10.178                    | 4,6%   | 1.752                                | 17,2% |
| Eenoudergezin     | 11.612                    | 5,2%   | 2.975                                | 25,6% |
| Paar met kinderen | 25.521                    | 11,5%  | 3.690                                | 14,5% |
| Overig/onbekend   | 137.971                   | 62,1%  | *                                    | *     |
| Totaal            | 222.207                   | 100,0% | 25.724                               | 30,5% |

\* Omdat het type huishouden niet bekend is, of in de categorie overig valt, kan niet worden vastgesteld of het type huishouden zich onder of boven het basisbehoeftecriterium bevindt.

Tabel B1.16 Niet-westerse allochtonen naar migratiemotief en aandeel onder lageinkomensgrens en basisbehoeftecriterium

| Migratiemotief niet-westerse allochtonen | Percentage | Onder lage-inkomensgrens | Onder basis-behoeftecriterium |
|------------------------------------------|------------|--------------------------|-------------------------------|
| Gezinsmigratie                           | 67,0%      | 32,5%                    | 26,2%                         |
| Arbeid                                   | 11,3%      | 23,5%                    | 20,9%                         |
| Studie                                   | 15,8%      | 58,0%                    | 56,3%                         |
| Overig                                   | 5,9%       | 44,1%                    | 39,7%                         |
|                                          | 100%       | 35,6%*                   | 30,5%**                       |

\* Gewogen gemiddeld percentage niet-westerse allochtonen onder de lageinkomensgrens.  
\*\* Gewogen gemiddeld percentage niet-westerse allochtonen onder het basisbehoeftecriterium.



# Overzicht geïnterviewde experts

|                                                                                                                |                                                                                                           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Linda Bakker<br>PhD, Sociaal en Cultureel Planbureau/ Erasmus Universiteit Rotterdam                           | Thomas Huddleston<br>Centraal onderzoekscoördinator, Migration Policy Group                               |
| Wilco van Bokhorst<br>Medewerker juridische zaken en beleid, Stichting voor vluchtelingenstudenten UAF         | Marion van der Laan<br>Beleidsmedewerker directie Integratie en Samenleving, Ministerie van Sociale Zaken |
| Jaco Dagevos<br>Hoofd onderzoekssector Onderwijs, Minderheden en Methodologie, Sociaal en Cultureel Planbureau | Connie de Neef<br>Hoofd Arbeidsintegratie, Gemeente Amersfoort                                            |
| Han Entzinger<br>Hoogleraar integratie- en migratiestudies, Erasmus Universiteit Rotterdam                     | Fatma Özgumus<br>Directeur, Vluchtelingenorganisaties Nederland                                           |
| Kees Groenendijk<br>Hoogleraar rechtssociologie, Universiteit Nijmegen                                         | René Peters<br>Wethouder sociale zaken, jeugd, onderwijs en integratie, Gemeente Oss                      |
|                                                                                                                | Tineke Strik<br>Onderzoeker, Universiteit Nijmegen                                                        |

# VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2014

De VluchtelingenWerk IntegratieBarometer is een periodiek onderzoek naar de integratie van vluchtelingen in Nederland. Dit is de vijfde editie, die in opdracht van VluchtelingenWerk Nederland is uitgevoerd door advies- en onderzoeksbureau Regioplan. Het eerste rapport verscheen in 2005.

De IntegratieBarometer 2014 bestaat uit twee delen. Het eerste deel beschrijft de demografische kenmerken van vluchtelingen en geeft zicht op hun arbeidsmarkt- en inkomenspositie, ook in vergelijking met andere migrantengroepen en autochtone Nederlanders. Het tweede deel bestaat uit een analyse van het integratiebeleid van de afgelopen jaren. Centraal staat de vraag naar de invloed van dit beleid op inburgering, gezinshereniging en naturalisatie van vluchtelingen. Dit deel wordt gecombineerd met een vergelijking van het Nederlandse integratiebeleid met dat van Denemarken, Engeland en België/Vlaanderen.

Deze IntegratieBarometer is gebaseerd op gegevens van het CBS, literatuurstudie, interviews met deskundigen en op gesprekken met vluchtelingen.

Dit onderzoek geeft een uniek inzicht in de integratieprocessen van vluchtelingen in Nederland en biedt aanknopingspunten voor beleid.



VluchtelingenWerk Nederland  
Postbus 2894  
1000 CW Amsterdam  
[info@vluchtelingenwerk.nl](mailto:info@vluchtelingenwerk.nl)  
[www.vluchtelingenwerk.nl](http://www.vluchtelingenwerk.nl)

