

Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang

De grote vluchtelingenstromen van 2015 hebben voor veel opschudding gezorgd. Inmiddels dalen de cijfers weer, maar daarmee is nog niet alles gezegd. Juist nu zijn goed asiel- en integratiebeleid van groot belang.

HAN ENTZINGER

Emeritus hoogleraar integratie- en migratiestudies en voorzitter van het Wetenschappelijk comité van het Bureau voor de Grondrechten van de Europese Unie te Wenen

De komst van asielzoekers naar Nederland is onderhevig aan sterke schommelingen. In 2015 werden ruim 59.000 asielaanvragen ingediend.¹ Dit was een verdubbeling ten opzichte van 2014 en bijna viermaal zoveel als in 2013. Het jaar 2015 brak zelfs een record. Het vorige record lag op 52.500 en werd gevestigd in 1994, op het dieptepunt van de Joegoslaviëcrisis. Zowel in 2015 als in 1994 was sprake van een plotselinge piek gevolgd door een snelle daling; voor 2016 worden ongeveer evenveel aanvragen verwacht als in 2014. Tussen 1997 en 2001 was daarentegen sprake van een veel langere periode met hoge cijfers: het jaarlijks gemiddelde lag toen rond 40.000 aanvragen. Daarna zakte het abrupt om vervolgens een tien jaar lang (2003-2012) op 10.000 à 15.000 per jaar te blijven schommelen (zie Figuur 1).

Veel andere Europese landen hebben met ditzelfde fenomeen te maken. De asielinstream heeft hierdoor een zekere onvoorspelbaarheid, en dat beangstigt burgers, maar ook autoriteiten. Ik zal hier vooral stilstaan bij de gevolgen van zowel de asielinstream zelf de

onvoorspelbaarheid ervan. Daarbij gaat het om de gevolgen voor de asielzoekers én voor de Nederlandse samenleving.

Dilemma's

De komst van asielzoekers confronteert de samenleving en uiteraard ook de overheid met een aantal lastige dilemma's, waarop een gemakkelijk antwoord niet altijd voorhanden is. Kern van de zaak is dat asielzoekers uit eigen beweging naar Nederland komen. Weliswaar is Nederland voor velen geen bewuste keus en zijn het vaak de mensensmokkelaars die bepalen waar de reis heengaat, maar de asielzoekers komen zeker niet op uitnodiging of omdat er vraag is naar hun kwaliteiten. Ze zijn er 'opeens' en kunnen in de meeste gevallen op grond van verdragsrechtelijke verplichtingen niet worden geweigerd. Het is in de eerste periode ook niet duidelijk of ze kunnen blijven. Dit ligt anders bij de zogeheten contingentvluchtelingen, waarvan Nederland er jaarlijks enkele honderden uitnodigt en over wie wel van meet af aan duidelijkheid en zekerheid bestaat.

Han Entzinger *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang*

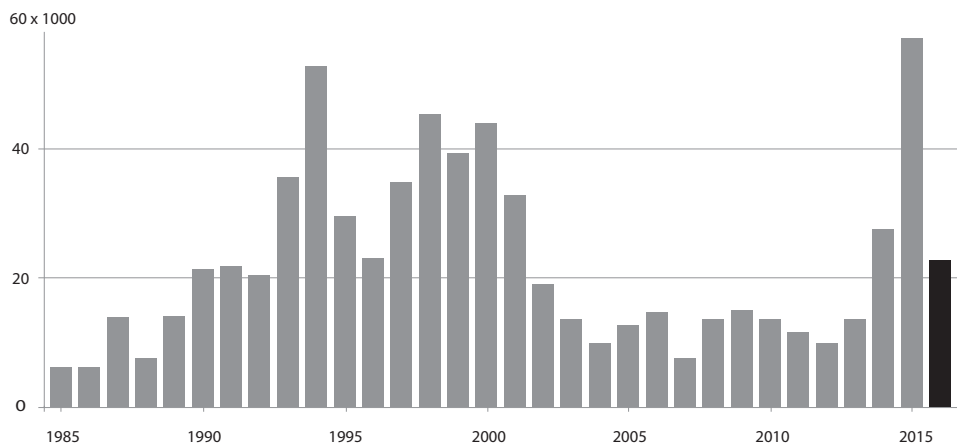
Zolang hun asielaanvraag loopt, hebben asielzoekers het recht in Nederland te blijven, maar het is dan nog onduidelijk of zij zich hier uiteindelijk langdurig of zelfs definitief kunnen vestigen. Is het verstandig dan al in hun integratie te gaan investeren? Of kan dit valse verwachtingen wekken, of zelfs de kans vergroten dat zij daadwerkelijk blijven? Sommigen menen dat van een actief integratiebeleid een aanzuigende werking kan uitgaan, maar het blijkt lastig aan te tonen of dit waar is.

Inmiddels heeft Nederland, net als veel andere Europese landen, de nodige ervaring opgebouwd met de behandeling van asielaanvragen. Jarenlang werd in Nederland ongeveer de helft daarvan gehonoreerd en de rest afgewezen of ingetrokken, bijvoorbeeld omdat de betrokkene het land inmiddels alweer had verlaten. De laatste jaren is het percentage ingewilligde asielverzoeken geleidelijk gestegen. Dit is vooral het gevolg van verschuivingen in de belangrijkste landen van herkomst. Nederland ontvangt tegenwoordig relatief veel asielzoekers uit notoir onveilige landen als Syrië en Eritrea, en hun aanvragen

worden vrijwel altijd ingewilligd. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld Duitsland. Daar zijn in de afgelopen jaren veel aanvragen ingediend door mensen die uit veilig geachte landen komen, bijvoorbeeld in de westelijke Balkan, en wier motieven eerder economisch dan politiek zijn. Men kan veel begrip hebben voor hun economische nood, maar voor hen is het asielsysteem niet bedoeld. Wel vormen zij een extra belasting voor dit systeem, waardoor degenen voor wie het wel is bedoeld – in de media wel aangeduid als 'echte vluchtelingen' – vaak extra lang op een beslissing moeten wachten.

Wij zijn hier meteen al gestuit op een belangrijk dilemma: hoe zo spoedig mogelijk duidelijkheid te verkrijgen over een asielaanvraag zonder daarbij afbreuk te doen aan de eisen van zorgvuldigheid? Dit is in het belang van degenen die mogen blijven, omdat die dan snel aan een integratietraject kunnen beginnen. Daarnaast is het belangrijk dat ook degenen die niet mogen blijven snel duidelijkheid hebben. De ervaring leert dat de kans op vertrek afneemt naarmate iemand langer in

Figuur 1 Totaal aantal asielaanvragen in Nederland, 1995 – oktober 2016



Bron: IND, CBS

Han Entzinger *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang*

een land kan blijven 'hangen'. Bovendien vormen uitgeprocedeerde asielzoekers zonder geldige verblijfspapieren een belasting voor bepaalde voorzieningen en voor de openbare orde. De recente discussies over illegaal verblijf en over 'bed-bad-broodregelingen' hebben laten zien hoe hoog de maatschappelijke en politieke emoties rond deze problematiek kunnen opblazen.

Toch is dit lang niet het enige lastige dilemma waarmee de komst van asielzoekers ons confronteert. Ik zal achtereenvolgens een aantal aangrijpingspunten voor beleid onder de loep nemen en daarbij laten zien welke dilemma's er spelen en waar mogelijke oplossingen liggen. Ik volg min of meer de stappen in het integratieproces van een vluchteling, zonder voorbij te gaan aan de manier waarop de ontvangende samenleving hierop reageert. Achtereenvolgens komen aan de orde: de eerste opvang van asielzoekers, het belang van verblijfszekerheid, inburgering, het drieluik 'huisvesting, werk en onderwijs', en ten slotte een aantal culturele aspecten. Aan het slot van dit betoog pleit ik voor een meer gerichte benadering van de integratie van vluchtelingen. In navolging van Penninx & Garcés-Mascareñas (2016: 158) versta ik hier onder 'integratie': het proces waarbij men een geaccepteerd onderdeel van een samenleving wordt.

Eerste opvang

Sinds eind jaren tachtig wordt de overgrote meerderheid der asielzoekers in Nederland centraal opgevangen. Voordien verbleven de meesten in kleine groepjes in normale woningen, maar na een aantal betreurenswaardige incidenten is toen overgegaan tot centrale opvang. Ook de groeiende aantallen en de aanhoudende schaarste aan woningen maakten dit noodzakelijk. Centrale opvang houdt in dat enkele honderden asielzoekers (meestal tussen 300 en 1000) op één locatie worden gehuisvest, totdat zij duidelijkheid hebben over hun aanvraag.

Hier loopt het echter nogal eens spaak. Een belangrijke oorzaak hiervan vormen de al genoemde fluctuaties in de toestroom en de onvoorspelbaarheid hiervan. Moet het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA) in tijden van geringe toevloed toch een grote reserve opvangcapaciteit aanhouden? Dat is een kostbare zaak, waarvoor politiek de handen niet eenvoudig op elkaar zijn te krijgen. Maar het afbouwen van overcapaciteit in rustige jaren betekent dat bij een plotselinge toestroom de opvangmogelijkheden tekortschieten. Alle zeilen moeten dan worden bijgezet om nieuwe

De onvoorspelbaarheid van de toestroom van asielzoekers is problematisch voor de opvangcapaciteit

ruimte te vinden en om lokale overheden hals-overkop over te halen in te stemmen met de komst van asielzoekers. In het afgelopen jaar hebben we in plaatsen als Steenbergen, Geldermalsen en het Drentse Oranje gemerkt hoeveel tegenstand en tumult dit kan losmaken.

Het probleem van te weinig opvangcapaciteit wordt niet alleen veroorzaakt door een plotselinge hoge instroom. Een mogelijk nog belangrijker oorzaak is dat eerder gearriveerde asielzoekers in de asielzoekerscentra (azc's) blijven wonen nadat hun aanvraag is ingewilligd, omdat er te weinig woningen beschikbaar zijn waarheen ze kunnen worden 'uitgeplaatst'. Het tekort aan voldoende opvangruimte in de azc's dat hiervan het gevolg was, leidde ertoe dat een groot deel van de in 2015 toegestroomde asielzoekers aanvankelijk moest worden ondergebracht in diverse noodopvanglocaties, zoals sporthallen of tentenkampen. Dit leidde tot veel 'gesleep' met asielzoekers door het hele land; een verre

Han Entzinger *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang*

van ideale start voor mensen die tijdens hun vlucht dikwijls ook al veel ontberingen hebben doorstaan.

Verblijfszekerheid

Niet alleen in de opvang van asielzoekers treden bij een plotselinge grote toestroom capaciteitsproblemen op, ook bij de verwerking van de asielaanvragen zelf speelt dit in sterke mate. Elk asielverzoek moet door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) afzonderlijk in behandeling worden genomen en op zijn merites worden beoordeeld. Hoeveel tijd dit kost, hangt sterk af van het vluchtverhaal en het varieert ook per land van herkomst. Het verifiëren van een vluchtverhaal is meestal lastig en daarom tijdrovend. Toch moet dit gebeuren, omdat je alleen in aanmerking komt voor erkenning als vluchteling als je kunt aantonen dat je, zoals het Vluchtelingenverdrag (1951) het zegt, redenen hebt voor 'a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion'.

Daarnaast zijn er nog de asielzoekers die weliswaar niet persoonlijk aan een van de bovengenoemde criteria voldoen, maar wel afkomstig zijn uit een land of gebied in oorlog. Het is in strijd met de mensenrechten om iemand onder die omstandigheden terug te sturen. Ook zij komen daarom meestal in aanmerking voor een verblijfstitel. Momenteel is dit het geval met nagenoeg alle Syriërs. Deze verblijfstitel is qua rechtspositie niet exact gelijk aan het vluchtelingschap, maar de verschillen zijn beperkt. Beide categorieën samen worden ook wel aangeduid als 'statushouders'. Ik gebruik hier in principe voor beide typen statushouders de term 'vluchtelingen'.

De plotselinge grote toestroom van asielzoekers in 2015 heeft ook tot serieuze capaciteitsproblemen geleid bij de IND. Het horen van asielzoekers is tijdrovend en moet uiteraard zorgvuldig gebeuren, door medewerkers die goed voor hun taak zijn toegerust. Die zijn

niet op een termijn van enkele weken te vinden en op te leiden. Daarom liep de wachttijd in het najaar van 2015 snel op tot meer dan een halfjaar. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat ook mensen gehoord moeten worden wier aanvraag op het eerste gezicht al kansloos is. Helaas zijn er ook asielzoekers die zich uitgeven voor iemand anders, die ten onrechte claimen afkomstig te zijn uit een land in oorlog, zoals Syrië, of die zich schuldig hebben gemaakt aan oorlogsmisdaden. Zij leggen met hun aanvraag beslag op de beperkte capaciteit van het asielsysteem. De handelwijze van zulke mensen maakt het bijvoorbeeld onmogelijk alle Syriërs die naar Nederland komen meteen asiel te verlenen.

De lange duur van de asielprocedure leidt in samenleving en politiek tot tegenstrijdige reacties, net als de soms tekortschietende kwaliteit van de eerste opvang. Sommigen menen dat hiervan een zekere afschrikwekkende werking uitgaat. Hoe onaantrekkelijker die eerste periode en hoe langer de wachttijden, des te groter het aantal potentiële asielzoekers dat besluit naar een ander land te gaan of zelfs helemaal niet te komen. Voor deze opvatting is weinig empirisch bewijs te vinden. Economisch gemotiveerde migranten uit de westelijke Balkan, bijvoorbeeld, blijven komen, terwijl ze weten dat hun kans op een verblijfstitel minimaal is. Ditzelfde geldt voor veel migranten uit Afrika. Veel van deze migranten vragen trouwens nooit asiel aan, maar verdwijnen rechtstreeks in de illegaliteit.

Tegenover degenen die menen dat van een lange wachttijd een ontmoedigende werking uitgaat op nieuwe asielaanvragen, staan zij die benadrukken dat een gebrek aan verblijfszekerheid schadelijk is voor een voorspoedige integratie van de nieuwkomers die mogen blijven. Uit ervaring blijkt, zo redeneren zij, dat al vrij snel na aankomst – op enkele uitzonderingen na – duidelijk is wie wel en wie niet mogen blijven. Voor degenen die wel mogen blijven, kan het integratieproces niet vroeg genoeg beginnen. Aangezien verblijfsze-

Han Entzinger *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang*

kerheid blijktens onderzoek een belangrijke en noodzakelijke voorwaarde is voor succesvolle integratie, dient die zo snel mogelijk te worden gegeven.

Tegenstanders van deze opvatting redeneren dat hiervan een aanzuigende werking kan uitgaan op anderen, die daarom zullen besluiten naar Nederland te komen in plaats van naar een ander land. Zo trachten de meeste lidstaten van de EU al jarenlang de instroom te beperken door minder genereus te zijn dan hun burens. Het bezwaar van zo'n 'race to the bottom' is niet alleen dat de start van het integratieproces voor eenmaal toegelaten vluchtelingen zwaarder wordt, maar ook dat in de publieke opinie gemakkelijk

Vluchtelingen die goed Nederlands spreken, hebben twee tot drie keer meer kans op werk

het beeld ontstaat dat elke vluchteling er één te veel is. Slechts enkele landen – met name Zweden en Duitsland – zijn erin geslaagd een meer verwelkomend imago op te bouwen. Zo schreef bondskanselier Merkel geschiedenis met haar fameuze uitspraak 'Wir schaffen das' op het hoogtepunt van de vluchtelingen crisis in september 2015 – tot het moment waarop ook zij die uitspraak moest nuanceren onder druk van een grote instroom en een steeds kritischer wordende publieke opinie. Ook op dit punt liggen de dilemma's dus voor het oprapen!

Inburgering

Kennis van taal en gewoonten is onontbeerlijk voor een vlotte integratie van elke nieuwkomer in een samenleving. Voor Nederland is

onderzocht dat vluchtelingen die goed Nederlands spreken twee tot drie keer meer kans hebben op werk (Dagevos 2011). Daarom is het belangrijk zo snel mogelijk met inburgering te beginnen. De inburgeringsplicht geldt niet voor asielzoekers zolang hun aanvraag loopt. Het officiële argument hierbij is dat dan nog altijd niet zeker is of de betrokkene in Nederland kan blijven, maar in feite gaan hiermee kostbare maanden en soms zelfs jaren verloren. Weliswaar staan de meeste azc's tegenwoordig oogluikend toe dat vrijwilligers daar taalcursussen geven, maar die zijn qua opzet dikwijls vrijblijvender en minder professioneel.

In feite dient zich hier weer hetzelfde dilemma aan dat we al eerder tegenkwamen: door vooruitlopend op de statustoekenning alvast te beginnen met het werken aan integratie kan men valse verwachtingen wekken, maar door te lang te wachten raken de betrokkenen gedemotiveerd en wordt de kans kleiner dat zij snel op eigen benen kunnen staan. Verveling en ledigheid in de asielopvang zijn hiervan het gevolg; soms leiden die tot ruzies en geweld. Asielzoekers hebben vaak traumatiserende ontberingen doorstaan en zijn onzeker over hun toekomst. Juist dan zou afleiding in de vorm van arbeid of scholing welkom zijn. Echter, asielzoekers mogen maar in zeer beperkte mate werken. Ook hier bestaat weer de angst voor aanzuigende werking. Bovendien bouwen werkende asielzoekers rechten op in het socialezekerheidsstelsel, en dat kan uitzetting bemoeilijken indien de asielaanvraag wordt afgewezen. Analoge redeneringen gelden op het gebied van scholing, behalve waar het leerplichtige kinderen betreft, die een fundamenteel recht op onderwijs hebben.

Zodra asielzoekers formeel vluchteling zijn geworden, verandert alles. Zij worden dan inburgeringsplichtig, al wordt die plicht opgeschort totdat zij daadwerkelijk het azc hebben verlaten, wat soms nog lang kan duren. Inburgeringsplichtig zijn betekent dat men binnen drie jaar de inburgeringstoets

Han Entzinger *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang*

moet halen, en hier dienen zich opnieuw problemen aan. Terwijl tot 2013 de gemeenten een belangrijke rol speelden bij het toeleiden van nieuwkomers naar cursussen, is dit nu in beginsel hun eigen verantwoordelijkheid. Het inburgeringsbeleid van de overheid is in de afgelopen jaren systematisch ontmanteld, net als het integratiebeleid in zijn totaliteit. De gedachte is nu dat nieuwkomers zelf hun weg moeten vinden, en dit geldt ook voor vluchtelingen, al kunnen die in de praktijk nog wel vaak rekenen op enige maatschap-

verkeren, spelen organisatorische problemen een rol, zoals het gebrek aan kinderopvang en te grote niveauverschillen tussen cursisten in één groep. Verder is er het feit dat een deel van de vluchtelingen zo laag is opgeleid dat zij aan drie jaar niet voldoende hebben om het Nederlands op het vereiste niveau onder de knie te krijgen. Het aandeel analfabeten onder de vluchtelingen, vooral die uit sommige Afrikaanse landen, is aanzienlijk. Vermoedelijk speelt ook het gebrek aan begeleiding een rol: onder het stelsel dat tot 2013 van kracht was, lag het percentage binnen de termijn geslaagde vluchtelingen enkele tientallen procentpunten hoger dan nu (62% voor het cohort 2009; Ministerie SZW 2016).

Maar 38% van de vluchtelingen haalt het inburgeringsexamen op tijd

pelijke begeleiding vanuit organisaties als VluchtelingenWerk. Niettemin blijkt het voor velen bijzonder lastig om na een moeilijke en onzekere tijd in de opvang plotseling op eigen benen te staan, een goede cursus te vinden en hiervoor een lening af te sluiten. Recente cijfers laten zien dat slechts 38% van de vluchtelingen binnen de hiervoor geldende periode van drie jaar het inburgeringsexamen haalt (Ministerie SZW 2016). Dit is aanzienlijk lager dan het percentage geslaagden onder de overige inburgeraars, dat met 62% ook niet bijzonder hoog ligt. Vluchtelingen die binnen drie jaar hun examen halen, hoeven de afgesloten lening niet terug te betalen. Het lage slagingspercentage betekent voor velen dus een extra financiële last juist in de eerste jaren van het integratieproces.

Naar de oorzaken van de slechte resultaten die vluchtelingen in de inburgering behalen is enig onderzoek verricht (o.a. Witvliet et al. 2013). Behalve de labiele psychische situatie waarin velen ook na statusverlening vaak nog

Huisvesting

Inburgering vormt een eerste belangrijke stap op weg naar integratie, maar de 'echte' integratie wordt doorgaans afgemeten aan de participatie in belangrijke maatschappelijke sectoren als huisvesting, arbeid en onderwijs. Ook hier doen zich weer tal van lastige (beleids)vragen en dilemma's voor.

Allereerst de huisvesting, een terrein waarop de overheid relatief sturend kan optreden. Zodra een asielzoeker is erkend als vluchteling, komt deze met het hele gezin (indien daarvan sprake is) in aanmerking voor 'uitplaatsing' naar een woning. Elke gemeente in Nederland heeft de verplichting een bepaald percentage van de vrijkomende sociale huurwoningen beschikbaar te stellen voor deze vluchtelingen. Het probleem is evenwel dat de doorstroming in de sociale huursector in veel gemeenten stagneert en dat er dus te weinig woningen vrijkomen, temeer omdat elke gemeente natuurlijk ook nog in andere urgente gevallen mensen aan een woning moet helpen. Hierbij komt dat de laatste jaren door verkoop en sloop de omvang van het bestand aan huurwoningen is teruggelopen. Veel gemeenten, vooral in de grote steden, kunnen daarom niet aan hun verplichtingen voldoen.

Han Entzinger *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang*

Het gevolg is dat vluchtelingen vaak nog lange tijd in de asielopvang moeten blijven. Niet alleen staat dit een vlotte start van het integratieproces in de bredere Nederlandse samenleving in de weg, ook worden hierdoor opvangplaatsen in beslag genomen die, zeker in de afgelopen periode, hard nodig zijn voor nieuwe asielzoekers. Van de ruim 30.000 personen die op 1 november 2016 in de asielopvang verbleven, waren ruim 13.000 statushouders. Veel asielzoekers moesten hierom uitwijken naar noodopvang.

Het lijkt dus van belang de uitstroom vanuit de azc's krachtiger te stimuleren. Maar hoe, gegeven het gebrek aan passende woonruimte? Hier doen zich wederom diverse dilemma's voor, waarvoor overigens hier en daar wel creatieve oplossingen zijn gevonden in de afgelopen periode. Zo zijn diverse leegstaande kantoorpanden omgebouwd tot

woonruimte, sommige gemeenten hebben containerwoningen geplaatst, terwijl meer dan voorheen alleenstaande vluchtelingen samen in één woning worden gehuisvest.

Bij de huisvesting van vluchtelingen doet zich naast genoemde problemen ook nog het probleem voor dat de meeste woningen logischerwijs beschikbaar zijn in gemeenten met veel leegstand. Dit gaat echter vaak samen met een zwakke economische structuur. Dikwijls betreft het gemeenten in de perifere gebieden van Nederland. Sommige van deze gemeenten staan zeer welwillend tegenover de komst van vluchtelingen – soms ook meer dan het hun toegewezen contingent – omdat dit kan betekenen dat met sluiting bedreigde voorzieningen als basisscholen, winkels of gezondheidscentra wellicht kunnen blijven bestaan.

Het nadeel echter is dat in dergelijke plaatsen de werkgelegenheid vaak beperkt is,

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

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

* *Niet-Westerse allochtonen totaal*

Han Entzinger *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang*

evenals de mogelijkheden om in de directe nabijheid inburgeringscursussen te volgen. Bovendien woont een daar gehuisveste vluchteling vaak relatief ver weg van familieleden of vrienden die elders in het land zijn gehuisvest. De praktijk wijst uit dat een niet gering deel van deze vluchtelingen na betrekkelijk korte tijd verhuist naar een grotere plaats, vaak in de Randstad, waar men anoniemer door het leven kan gaan en zo nodig gemakkelijker kan terugvallen op landgenoten of op bepaalde voorzieningen voor de eigen groep, en waar ook meer werk en opleidingsmogelijkheden zijn. De vraag of dit al dan niet bevorderlijk is voor integratie in de bredere samenleving, is zonder nadere precisering lastig te beantwoorden.

Werk

Er bestaat nauwelijks verschil van mening over het grote belang dat vluchtelingen zo spoedig mogelijk na inwilliging van hun asielaanvraag aan het werk gaan. Hier doen zich in de praktijk echter grote problemen voor. De arbeidsparticipatie onder vluchtelingen is zeer laag, ook na vele jaren nog, en stijgt in de loop der jaren tergend langzaam (Engbersen et al. 2015). Slechts weinig vluchtelingen slagen erin werk te vinden dat een acceptabel en stabiel inkomen biedt. Dit impliceert dat velen langdurig in armoede leven en afhankelijk blijven van sociale voorzieningen (zie Tabel 1). De soms gehoorde bewering dat vluchtelingen naar Nederland of elders in West-Europa zouden komen voor de sociale zekerheid, valt lastig te onderbouwen (vgl. Spahn 2015), maar een feit is wel dat een langdurige afhankelijkheid van sociale voorzieningen de bereidheid tot acceptatie van nieuwe vluchtelingen negatief kan beïnvloeden, althans onder een deel van de bevolking.

Een belangrijk deel van de kennis die nodig is om als nieuwkomer in een samenleving te integreren, wordt via het onderwijs overgedragen. Daarom is het van groot belang dat ook

het onderwijsstelsel voldoende rekening houdt met de specifieke situatie van vluchtelingen. De dilemma's rond de inburgering en de problematiek van de waardering van buitenlandse diploma's kwamen al ter sprake. Het zijn vooral de volwassenen die hiermee te maken krijgen. Voor kinderen en jongeren zijn met name het basis- en voortgezet onderwijs van belang.

Zoals eerder vermeld, hebben asielzoekers van de leerplichtige leeftijd op grond van internationale verdragsverplichtingen recht op onderwijs. In de praktijk betekent dit voor Nederland dat vrijwel alle kinderen van de basisschoolleeftijd al enkele weken na aankomst

De arbeidsparticipatie onder vluchtelingen is zeer laag

naar school gaan. In de meeste grotere azc's wordt onderwijs gegeven in klassen met uitsluitend asielzoekerskinderen, op de kleinere locaties gaan deze kinderen doorgaans naar plaatselijke scholen.

Het zal niet verbazen dat zich ook hierbij problemen en dilemma's voordoen. Uiteraard zijn er de taalproblemen, al pakken kinderen de taal doorgaans veel sneller op dan hun ouders, zeker omdat zij op school Nederlands moeten spreken. De taal is echter niet het enige probleem. Veel kinderen zijn getraumatiseerd door de vlucht en door wat daar vaak aan voorafgegaan is. Zij hebben vanzelfsprekend forse leerachterstanden opgelopen, waardoor zij dikwijls met Nederlandse kinderen van enkele jaren jonger in eenzelfde klas belanden. Bovendien is in de asiel fase nog niet duidelijk of een kind al dan niet in Nederland kan blijven. Daarnaast zijn er de zeer frequente verhuizingen van het ene naar het andere azc die kinderen de mogelijkheid ontnemen in hun nieuwe omgeving te wortelen. Vaak ontstaat pas na inwilliging van het asielverzoek wat meer rust en stabiliteit.

Han Entzinger *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang*

Al deze problemen vragen om leerkrachten die niet alleen toegewijd zijn, maar ook de nodige specialistische kennis in huis hebben. In Nederland is de laatste decennia veel kennis en ervaring verworven over de omgang met kinderen van niet-Nederlandstalige nieuwkomers, zij het niet primair met een vluchtelingenachtergrond.

De afschaffing van het zogeheten doelgroepenbeleid en de toegenomen *mainstreaming* in het onderwijs die daarvan het gevolg is, hebben die kennis en ervaring enigszins doen verwateren. Het dilemma dat zich nu voordoet, luidt of omgaan met multiculturaliteit toch weer prominenter op de onderwijsagenda moet komen, dan wel of moet worden vastgehouden aan de meer op aanpassing aan de dominante cultuur gerichte aanpak van de laatste jaren. Dit dilemma zou uiteraard ook spelen zonder de grote toestroom van 2015. Maar de recente komst van veel nieuwe kinderen met culturele achtergronden die sterk afwijken van de Nederlandse, en ook van elkaar, heeft deze vraag weer hoger op de maatschappelijke en politieke agenda geplaatst.

In het voortgezet onderwijs doen de hier geschetste problemen zich evenzeer voor en rijzen gelijksoortige vragen. Het probleem is hier dat veel jongeren door de oorlogssituatie waaruit zij afkomstig zijn geen stevige kennisbasis hebben en dat het daarom lastig is hen voldoende te motiveren. De schooluitval is groot en te weinig algemene en vakopleidingen zijn voldoende op dit soort situaties toegesneden. Zo dreigt een verloren generatie te ontstaan.

Ten slotte nog een kanttekening bij de positie van hoogopgeleide vluchtelingen. Er wordt wel verondersteld dat een groot deel van de recent naar Nederland gekomen asielzoekers hoogopgeleid is, met name de Syriërs en Irakezen. De gedachte hierbij is vaak dat hoogopgeleiden gemakkelijker aan de slag komen en mede daardoor sneller integreren, ook omdat zij meestal goed Engels spreken. Nader onderzoek toont aan dat dit maar in zeer beperkte mate het geval is. Bovendien is gebleken dat vluchtelingen met een in eigen land behaald hoger-onderwijsdiploma ook grote moeite hebben in Nederland werk te vinden, zeker op een niveau dat past bij hun opleiding. Alleen

Tabel 2 *Opvattingen over de komst van vluchtelingen onder de Nederlandse bevolking (18+), 2016 (in procenten)*

	zeer oneens	oneens	neutraal	eens	zeer eens	weet niet
‘Nederland moet meer vluchtelingen opnemen dan het nu doet.’	26	30	26	12	4	2
‘Er komen te veel vluchtelingen naar Nederland.’	3	16	23	27	27	3
‘Nederland zou de grenzen moeten sluiten voor vluchtelingen.’	14	35	23	14	11	4
‘Het is onze morele plicht vluchtelingen voor oorlog en vervolging toe te laten.’	5	10	20	50	13	3

Bron: Continu Bevolkingsonderzoek, SCP, 2016/2

Han Entzinger *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang*

vluchtelingen die in het Nederlands hoger onderwijs hun diploma hebben behaald, blijken werkzaam te zijn op hetzelfde niveau als autochtone Nederlanders met hetzelfde diploma. Zij hebben er echter wel veel langer over gedaan om een baan te vinden; de werkloosheid onder hen is dan ook aanzienlijk hoger dan onder qua opleiding vergelijkbare autochtonen (Bakker 2016).

Culturele aspecten

Hiervoor kwam het belang van de culturele factor in het integratieproces al naar voren. Participatie in belangrijke maatschappelijke instituties als huisvesting, werk en onderwijs is bijzonder belangrijk, maar elk integratieproces heeft ook een culturele dimensie. Dan gaat het om de vraag in hoeverre de nieuwkomer zich aanpast aan de dominante waarden en gedragsregels in de nieuwe samenleving, en andersom in hoeverre die samenleving bereid is de nieuwkomers te accepteren.

Wat het laatste betreft, valt op dat Nederlanders over het algemeen meer bereid zijn vluchtelingen te accepteren dan migranten die om andere redenen komen. Uit opinieonderzoek blijkt stelselmatig dat op de komst van vluchtelingen positiever wordt gereageerd dan op immigratie in het algemeen. Tegelijkertijd valt ook vast te stellen dat de komst van vluchtelingen zeker in het afgelopen jaar tot een forse polarisatie in de samenleving heeft geleid. Tabel 2 laat recente cijfers van het Sociaal en Cultureel Planbureau zien, waaruit misschien de belangrijkste conclusie is dat de categorie 'neutraal' bij elke uitspraak opvallend klein is. Doorgaans is de middenpositie bij opiniepeilingen zeer gewild, maar over deze thematiek heeft kennelijk welhaast iedereen een mening. Opmerkelijk is vooral dat een (grote) meerderheid van de Nederlandse bevolking het wel als een morele plicht beschouwt vluchtelingen toe te laten, terwijl eveneens een meerderheid vindt dat Nederland niet meer vluchtelingen moet opnemen

dan nu. De helft van de bevolking wil zelfs de grenzen voor hen sluiten. Als ergens een dilemma voor de politiek ligt, dan is het wel hier. Een draagvlak lijkt wel aanwezig, maar erg stevig is het niet.

Natuurlijk is ook de vraag relevant in hoeverre nieuwkomers, en in het bijzonder vluchtelingen, bereid zijn rekening te houden met de Nederlandse cultuur, en zich daaraan aan te passen (Entzinger 2014). Deze vraag is in Nederland onder veel migrantengroepen veelvuldig onderzocht, maar onder vluchtelingen slechts zelden. Over het algemeen lijkt de bereidheid tot aanpassing onder vluchtelingen groter dan onder andere migranten (zie bijv. CBS 2012: 155). Voorts is opvallend dat de islam, door sommigen beschouwd als een obstakel voor integratie in een westerse samenleving, onder de meeste vluchtelingengroepen uit islamitische landen veel minder wordt gepraktiseerd dan onder de Nederlanders van Turkse en zeker die van Marokkaanse herkomst (Maliapaard & Gijsberts 2012).

Conclusie

De vluchtelingen crisis van 2015 heeft wederom aangetoond hoe grillig en onvoorspelbaar de komst van asielzoekers kan zijn. Intussen is het aantal asielaanvragen in Nederland weer substantieel gedaald, maar het is verstandig ermee rekening te houden dat een plotselinge stijging zich zo weer kan voordoen. Daarom is het van belang een beleid te ontwikkelen dat weloverwogen anticipeert in plaats van paniekerig reageert.

In de eerste plaats dient de periode van onzekerheid over het al dan niet kunnen blijven voor asielzoekers zo kort mogelijk te duren. Dit betekent dat voldoende opvangcapaciteit snel voorhanden moet zijn, maar het betekent vooral dat de verwerking van de aanvragen door de IND sneller moet verlopen, uiteraard zonder hierbij concessies te doen aan de zorgvuldigheid. Hoe sneller de IND kan werken, des te minder opvangcapaciteit noodzakelijk

Han Entzinger *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang*

is. Dit kan onder meer worden bereikt door het aanvragen van asiel door mensen afkomstig uit veilige derde landen zoveel mogelijk te ontmoedigen, deze aanvragen nog sneller af te handelen en de betrokkenen daadwerkelijk terug te sturen. Zo blijft er meer beoordelingscapaciteit beschikbaar voor degenen die werkelijk te vreezen hebben voor vervolging in eigen land. Uiteraard zijn nog veel meer maatregelen denkbaar waarmee de vluchtelingenstroom beter kan worden gekanaliseerd, maar die liggen vooral op het terrein van internationale samenwerking, vrede en veiligheid, en een betere verdeling van taken binnen de Europese Unie. Dit artikel richt zich vooral op maatregelen die de integratie van eenmaal erkende vluchtelingen in Nederland kunnen bevorderen.

Op dit punt valt zeker het een en ander te verbeteren. Allereerst lijkt het verstandig al meteen na de allereerste selectie van aanvragen, waarbij de volstrekt kansloze asielzoekers eruit zijn gevallen, te beginnen met de eerste stappen op het pad van de integratie. De ervaring leert dat de overgrote meerderheid van degenen die na de eerste selectie nog in de procedure zitten, zal blijven, en de kans dat hiervan een aanzuigende werking op nieuwe asielzoekers uitgaat lijkt gering. Maar weinig vluchtelingen zullen voor een land kiezen omdat het integratiebeleid er zo goed is of omdat ze daar snel de taal kunnen leren. Doorslaggevende factoren zijn wel dat het er veilig is en dat de kans op honorering van asiel er groter is dan elders. Dat laatste blijkt overigens in Nederland niet het geval te zijn (Leerkes 2015). Bij dit alles zou het helpen als de asielzoekers niet van de ene naar de andere locatie worden gesleept en er in principe op kunnen rekenen dat ze, als ze daadwerkelijk mogen blijven, in de stad of regio waar ze zijn opgevangen een woning krijgen toegewezen. Enkele gemeenten zijn hiermee al aan het experimenteren, en dit lijkt zeer bevorderlijk voor een rustig verloop van de eerste periode in Nederland.

Als we vervolgens proberen een gezamenlijke noemer te ontdekken in de vele vragen en dilemma's waarvoor de integratie van vluchtelingen ons stelt, dan valt op dat tal van systemen en procedures in de Nederlandse samenleving niet of onvoldoende zijn toegesneden op de specifieke problemen die deze nieuwkomers ervaren. Dat is niet onlogisch, want ze zijn daarvoor nooit ontworpen. De in-

Inburgering veronderstelt een mate van zelfredzaamheid die men niet kan verwachten van vluchtelingen

burgering, bijvoorbeeld, veronderstelt zeker tegenwoordig een mate van zelfredzaamheid die men misschien nog wel kan verwachten van gezinsmigranten, maar niet van vluchtelingen. Gezinsmigranten komen meestal in een omgeving terecht waar veel meer kennis over de Nederlandse samenleving bestaat en brengen bovendien veel minder traumatische ervaringen mee dan vluchtelingen. Daarom valt tot op zekere hoogte te billijken dat de overheid het integratiebeleid voor nieuwkomers de afgelopen jaren sterk heeft versoerd, zo niet heeft afgeschaft. Veel recente nieuwkomers blijken inderdaad zonder steun of interventie van bovenaf hun weg wel te vinden. Hierbij speelt wellicht ook een rol dat het gemiddelde opleidingsniveau van nieuwkomers tegenwoordig aanzienlijk hoger ligt dan enkele decennia geleden. Hogeropgeleiden vinden hun eigen weg wel, mits aan enkele basisvoorwaarden is voldaan, zoals voldoende verblijfszekerheid en een effectief antidiscriminatiebeleid.

Voor vluchtelingen ligt dit allemaal anders. Zij hebben meestal niet bewust voor Nederland gekozen en Nederland heeft evenmin om

Han Entzinger *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang*

hen gevraagd. Op de arbeidsmarkt is niet per definitie vraag naar hun kwaliteiten en vaardigheden, en veel vaker dan andere migranten belanden zij in een situatie van afhankelijkheid van allerhande voorzieningen, of het nu gaat om gezondheidszorg, uitkeringen of woningen. Veel wetten en regels staan in de weg bij de vervulling van hun specifieke integratiebehoeften. Zo is werken of het volgen van een opleiding met – al dan niet gedeeltelijk – behoud van een uitkering niet mogelijk. Dit dwingt degene die een baan krijgt aange-

Door regels blijft veel talent onbenut

boden die baan meteen te accepteren, ook al ligt die ver onder zijn of haar niveau. Bepaalde studiefaciliteiten zijn soms gebonden aan een maximumleeftijd of aan andere beperkingen. Vluchtelingen zijn veelal ouder dan andere studenten, en doen soms ook langer over een studie; zij hebben daar dus extra veel last van. Er zijn sowieso te weinig mogelijkheden voor bij- en omscholing van vluchtelingen die een niet-erkend diploma of beroepservaring uit hun land meebrengen en ook te weinig mogelijkheden om inburgering, opleiding en werk met elkaar te combineren. Daarbij komt nog dat het huisvestingsbeleid ertoe leidt dat vluchtelingen dikwijls belanden in ‘uithoeken’ van het land, waar de mogelijkheden voor werk en opleiding beperkt zijn. De aanschaf van huisraad en het volgen van de inburgeringscursus dwingt sommige vluchtelingen hoge schulden te maken, die nog lange tijd als een molensteen om hun nek hangen.

Gelukkig is de afgelopen tijd het besef gegroeid dat vluchtelingen op hun weg naar integratie te veel structurele barrières ontmoeten. Het is verheugend te zien dat nu ook de regering erkent dat inburgering en

integratie eigenlijk moeten beginnen in de asielopvang, ook al laat de praktische toepassing van deze visie nog op zich wachten. Het is verheugend dat op het gebied van huisvesting diverse gemeenten creatieve oplossingen hebben bedacht en geïmplementeerd. En het is verheugend dat er hier en daar iets meer flexibiliteit lijkt te komen in de starre regels voor uitkeringsgerechtigden. Zulke regels zijn misschien noodzakelijk om reïntegratie van de gemiddelde Nederlandse werkloze burger te bevorderen, maar bij vluchtelingen belemmeren zij vaak een effectieve en duurzame arbeidsdeelname. Juist hierdoor blijft op termijn veel talent onbenut, en blijven vluchtelingen langer dan strikt nodig in de marge van de samenleving.

Al deze redenen bieden volgens mij voldoende legitimering om te pleiten voor herinvoering van een actiever integratiebeleid uitsluitend voor vluchtelingen. Zo'n beleid zou op rijksniveau de kaders moet bieden waarbinnen gemeenten, uitvoeringsinstanties, scholen en andere instellingen en organisaties effectief kunnen handelen. Het zou zich vooral moeten toespitsen op het bieden van meer maatschappelijke begeleiding aan vluchtelingen, op het creëren van meer en betere mogelijkheden voor her- en bijscholing, op het bevorderen van arbeidsparticipatie, met name via bedrijfsstages en door (normafwijkende) inzet van uitkeringsgelden. Ook zou het verstandig zijn vluchtelingen niet meer zelf te laten betalen voor hun inburgering en hun iets langer dan andere nieuwkomers de tijd te geven om het examen te halen.

Dit alles vraagt om aanpassing van wet- en regelgeving op diverse terreinen, zodat beter rekening kan worden gehouden met de specifieke noden en behoeften van vluchtelingen, een relatief gemakkelijk af te bakken categorie van beperkte omvang. Het tot stand brengen hiervan zal zeker de nodige overredingskracht en politieke moed vergen, maar het is de moeite waard. Uit humanitair

Han Entzinger *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang*

oogpunt: vluchtelingen verkommeren nu nog te vaak aan de rand van onze samenleving. En uit welbegrepen eigenbelang: veel vluchtelingen zijn uiterst gemotiveerd om in Nederland

een nieuw bestaan op te bouwen. Door hun nu meer kansen te bieden, kunnen we in de toekomst veel beter gebruik maken van hun talenten.

Dit artikel is een voorpublicatie van een hoofdstuk uit het boek 'Over de grens. Vluchten naar Europa', dat begin 2017 verschijnt. Redactie: René Cuperus, Annelies Pilon en Monika Sie Dhian Ho.

Noot

- 1 Dit aantal is (evenals alle andere in deze alinea en de figuur genoemde aantallen) met inbegrip van tweede en volgende aanvragen door een

asielzoeker die al eerder een aanvraag had ingediend, en met inbegrip van asielaanvragen door nareizende gezinsleden. Houdt men geen rekening met deze categorieën, dan liggen de hier genoemde

cijfers ongeveer een kwart lager. In 2015 werden bijvoorbeeld in Nederland ruim 43.000 eerste asielverzoeken ingediend.

Literatuur

Bakker, Linda (2016). *Seeking Sanctuary in the Netherlands. Opportunities and obstacles to refugee integration*. Dissertatie Erasmus Universiteit Rotterdam.

CBS (2012). *Jaarrapport Integratie 2012*, Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Dagevos, Jaco (2011). 'Positie op de arbeidsmarkt'; in: Edith Dourleijn & Jaco Dagevos (red.). *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse Iraakse, Iraanse en Somalische migranten*; Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, pp. 108-125, i.h.b. tabel B5.3.

Engbersen, Godfried, Jaco Dagevos, Roel Jennissen, Linda Bakker & Arjen Leerkes, m.m.v. Jeanine Klaver & Arend Odé

(2015). *Geen tijd verliezen. Van opvang naar integratie van asielmigranten*, WRR-Policy Brief 4; Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Entzinger, Han (2014). *Voortgaande immigratie en nieuwe maatschappelijke scheidslijnen. Een verkenning van mogelijke ontwikkelingen*. Working Paper 1; Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Leerkes, A. (2015). *How (un)restrictive are we? 'Adjusted' and 'expected' asylum recognition rates in Europe*. Cahier 2015-10; Den Haag: WODC Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Maliepaard, Mieke & Mérove Gijsberts (2012). *Moslim in Nederland 2012*; Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Ministerie SZW (2016). *Briefinzake*

inburgering van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 11 oktober 2016. 32 824 nr. 161.

Penninx, Rinus & Blanca Garcés-Mascareñas (2016). 'Integration Policies of European Cities in Comparative Perspective: Structural Convergence and Substantial Differentiation'; *Migracijske i etničke teme* 32(2): 155-189.

Spahn, Jens (2015). *Ins Offene. Deutschland, Europa und die Flüchtlinge. Die Debatte*. Freiburg: Herder.

Witvliet, Miranda, Marja Paulussen-Hoogbeem & Arend Odé (2013). *Inburgering en participatie. De bijdrage van inburgering aan de participatie van migranten in de Nederlandse samenleving*; Amsterdam: Regioplan.