

Uitgenodigde vluchtelingen

266

Onderzoek en beleid

Uitgenodigde vluchtelingen

Beleid en de maatschappelijke positie in nationaal en internationaal perspectief

M. Guiaux

A.H. Uitters

H. Wubs

E.M.Th. Beenakkers

Onderzoek en beleid

De reeks Onderzoek en beleid omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht.

Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie weergeeft.

Exemplaren van dit rapport kunnen worden besteld bij het distributiecentrum van Boom Juridische uitgevers:

Boom distributiecentrum te Meppel

Tel. 0522-23 75 55

Fax 0522-25 38 64

E-mail bdc@bdc.boom.nl

Voor ambtenaren van het Ministerie van Justitie is een beperkt aantal gratis exemplaren beschikbaar.

Deze kunnen worden besteld bij:

Bibliotheek WODC

Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Deze gratis levering geldt echter slechts zolang de voorraad strekt.

De integrale tekst van de WODC-rapporten is gratis te downloaden van www.wodc.nl.

Op www.wodc.nl is ook nadere informatie te vinden over andere WODC-publicaties.

© 2008 WODC

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978 90 5454 845 4

NUR 824

Voorwoord

De laatste decennia staat het publieke debat over immigratie vooral in het teken van de komst van asielzoekers. Veel mensen weten vermoedelijk niet dat Nederland, met 17 andere landen, deelneemt aan het UNHCR-hervestigingsprogramma. Dit heeft tot doel vluchtelingen die in een nood- of uitzichtloze situatie verkeren te beschermen door ze in een nieuw land te hervestigen. Momenteel streeft Nederland ernaar om jaarlijks zo'n 500 vluchtelingen uit te nodigen voor hervestiging. Na aankomst start de begeleiding naar een zelfstandig bestaan in Nederland.

In de afgelopen tien jaar is het beleid van hervestiging tweemaal aangepast, in het bijzonder wat betreft het selectie- en opvangbeleid. Tevens werd geconstateerd dat nauwelijks iets bekend was over de maatschappelijke participatie van deze uitgenodigde vluchtelingen en hoe deze zich ontwikkelt na aankomst in Nederland.

Dit rapport beschrijft het Nederlandse hervestigingsbeleid van 1977 tot heden. Tevens schetst de studie een beeld van de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen aan de hand van cijfers over hun onderwijsdeelname, arbeidsmarktparticipatie en criminaliteit. Ook wordt het beleid en de situatie in Nederland vergeleken met het beleid en de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen in *andere* landen. Het voorliggende onderzoek biedt een breed en empirisch gefundeerd inzicht in het gevoerde beleid en de maatschappelijke positie van een tot nog toe nauwelijks onderzochte groep, de uitgenodigde vluchtelingen. Dit inzicht kan een bijdrage leveren aan het beleid ten aanzien van uitgenodigde vluchtelingen.

Een rapport als dit kan niet tot stand komen zonder de hulp van velen. Ik dank op deze plaats in het bijzonder de leden van de begeleidingscommissie voor hun deskundige blik en kritische inbreng bij dit onderzoek. Daarnaast dank ik de organisaties en personen die in de verschillende fasen van het onderzoek anderszins een bijdrage geleverd hebben. In bijlage 1 staan zij vermeld.

Prof. dr. Frans L. Leeuw
Directeur WODC

Inhoud

Samenvatting	11
1 Inleiding	17
1.1 Hervestiging	17
1.2 Aanleiding voor het onderzoek	18
1.3 Probleemstelling	18
1.4 Afbakening	20
1.5 Onderzoeksopzet en methoden	21
2 Het Nederlandse hervestigingsbeleid	25
2.1 Achtergronden van hervestigingsbeleid	26
2.1.1 Historische achtergrond - internationaal	26
2.1.2 Historische achtergrond - nationaal	28
2.1.3 Algemene gang van zaken hervestigingspraktijk	29
2.2 Periode 1977-1980	30
2.2.1 Quotum	30
2.2.2 Selectie	30
2.2.3 Opvang en begeleiding	31
2.2.4 Aandacht voor de arbeidsmarktpositie van vluchtelingen	32
2.3 Periode 1981-1998	33
2.3.1 Quotum	33
2.3.2 Selectie	34
2.3.3 Opvang en begeleiding	35
2.3.4 Onderzoeksresultaten met betrekking tot het 'In-huis'-model	40
2.3.5 Onderzoeksresultaten met betrekking tot de arbeidsmarkt positie van uitgenodigde vluchtelingen ten tijde van het 'In-huis-model'	43
2.4 Periode 1999-2004	44
2.4.1 Quotum	44
2.4.2 Selectie	45
2.4.3 Opvang en begeleiding	48
2.4.4 Verschillen met vorige perioden en onderzoeksresultaten voor de periode 1999-2004	50
2.5 Periode 2005-heden	52
2.5.1 Quotum	52
2.5.2 Selectie	53
2.5.3 Opvang en begeleiding	56
2.5.4 Aandacht voor arbeidsmarkttoeleiding	57
2.5.5 Verschillen met vorige perioden en onderzoeksresultaten	57
2.6 Conclusies	58

3	Verwerving van een maatschappelijke positie: theoretisch beschouwd	63
3.1	Verwerving van een maatschappelijke positie	64
3.2	Individuele kansen op de arbeidsmarkt: menselijk en sociaal kapitaal	65
3.3	Structurele mogelijkheden	69
3.4	Verschillende uitgangsposities van uitgenodigde vluchtelingen en statushouders	72
3.5	Andere indicatoren van maatschappelijke positie: onderwijs en criminaliteit	74
3.6	Samenvatting	78
4	De maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen: 1999-2004	79
4.1	Opzet analyses en gebruikte definities	79
4.2	De uitgangspositie van uitgenodigde vluchtelingen	84
4.3	Sociaal-geografische achtergronden: woonsituatie en huishoudensamenstelling	89
4.4	Onderwijs	93
4.5	Verschillen en trends in sociaal-economische positie: studie, arbeid of bijstand?	96
4.6	Welke factoren hangen samen met kansen op werk?	106
4.7	Criminaliteit	114
4.8	Discussie: beperkingen en suggesties voor verder onderzoek	116
4.9	Conclusies	118
5	Uitgenodigde vluchtelingen in internationaal perspectief	121
5.1	Verenigde Staten	122
5.1.1	Hervestigingsbeleid	122
5.1.2	Onderzoek naar de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen	127
5.2	Canada	128
5.2.1	Hervestigingsbeleid	128
5.2.2	Onderzoek naar de maatschappelijke positie van groepen	131
5.3	Australië	135
5.3.1	Hervestigingsbeleid	135
5.3.2	Maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen	138
5.4	Nieuw Zeeland	143
5.4.1	Hervestigingsbeleid	143
5.4.2	Onderzoek naar de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen	146
5.5	Noorwegen	148
5.5.1	Hervestigingsbeleid	148
5.5.2	Maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen	150
5.6	Zweden	151

5.6.1	Hervestigingsbeleid	151
5.6.2	Onderzoek naar de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen	154
5.7	Finland	156
5.7.1	Hervestigingsbeleid	156
5.7.2	Onderzoek naar de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen	159
5.8	Denemarken	161
5.8.1	Hervestigingsbeleid	161
5.8.2	Onderzoek naar de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen	164
5.9	Groot-Brittannië	165
5.9.1	Hervestigingsbeleid	165
5.9.2	Onderzoek naar de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen	167
5.10	Conclusie	170
6	Samenvatting en conclusies	173
6.1	Nederlands hervestigingsbeleid	173
6.2	De maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen	177
6.3	Hervestigingsbeleid in andere landen	181
6.4	Slotbeschouwing	184
	Summary	187
	Literatuur	193
	Bijlage 1 Begeleidingscommissie en betrokken instanties	211
	Bijlage 2 Overzicht Nederlands hervestigingsbeleid vanaf 1977	212
	Bijlage 3 Verantwoording zoekstrategie naar buitenlandse literatuur	213

Samenvatting

De centrale vraag in dit onderzoek luidt: 'wat is de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen en zijn er factoren aanwijsbaar die een bevorderende of belemmerende rol spelen bij het verwerven van deze maatschappelijke positie?'

Het rapport bestaat uit drie onderdelen.

- 1 Een literatuurstudie naar het beleid dat vanaf eind jaren zeventig in Nederland gevoerd is ten aanzien van de uitnodiging en opvang van vluchtelingen.
- 2 Analyse van cijfers over de arbeidsmarktpositie, onderwijsdeelname en criminaliteit van uitgenodigde vluchtelingen tussen 1999 en 2004.
- 3 Een literatuurstudie naar het beleid en maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen in acht andere hervestigingslanden.

Nederlands hervestigingsbeleid

Hervestiging in Nederland betekent dat vluchtelingen zich hier vestigen na een uitnodiging van de Nederlandse overheid, omdat ze elders in een nood- of uitzichtloze situatie verkeerden. Met dit hervestigingsbeleid streeft de Nederlandse overheid twee doelen na: bescherming van vluchtelingen en het tonen van solidariteit met landen van opvang in de regio. De UNHCR bepaalt welke vluchtelingen voorgedragen worden ter hervestiging in de deelnemende landen. Deelnemende landen beslissen uiteindelijk zelf welke vluchtelingen voor hervestiging in aanmerking komen. Om in aanmerking te komen voor hervestiging in Nederland moeten vluchtelingen voldoen aan de eisen van de Nederlandse Vreemdelingenwet.

Gedurende de afgelopen decennia zijn er vier verschillende periodes van opvang van uitgenodigde vluchtelingen in Nederland te onderscheiden.

- I Ten tijde van het eerste quotum, dat in 1977 werd vastgesteld, werden jaarlijks maximaal 750 vluchtelingen in Nederland toegelaten. Er was ruimte voor ongeveer 200 zelfstandig arriverende asielzoekers en 550 uitgenodigde vluchtelingen. Rijksambtenaren nodigden vluchtelingen uit tijdens selectiemissies in vluchtelingenkampen. Dit waren met name Vietnamese vluchtelingen. In deze beginperiode ving de Vereniging Vluchtelingen Werk Nederland alle vluchtelingen op.
- II Vanaf 1981 was het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC, het huidige ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, VWS) verantwoordelijk voor de opvang van uitgenodigde vluchtelingen. Tot 1999 werden uitgenodigde vluchtelingen opgevangen in een apart opvangcentrum. Na enkele maanden in deze centrale opvang, kregen de vluchtelingen een zelfstandige woning elders in Nederland. Daar konden ze in de opvang gestarte taal- en introductieprogramma's voortzetten. Deze wijze van opvang werd het 'In-huis-model' genoemd. In 1984 werd het quotum voor asielzoekers losgelaten, omdat er veel meer asielzoekers arriveerden dan verwacht. Het quotum voor uitgenodigde vluchtelingen bleef tot 1987 maximaal 250, daarna werd het verhoogd tot 500.

- III In 1999 eindigden de selectiemissies. Vluchtelingen werden nu alleen nog op basis van dossiers geselecteerd. Ook werd het quotum flexibel. In plaats van een jaarlijks maximum van 500 personen, konden nu per drie jaar maximaal 1.500 vluchtelingen uitgenodigd worden. De opvang kwam onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie. Verder werd het speciale opvangcentrum in Apeldoorn gesloten. De opvang van uitgenodigde vluchtelingen verplaatste zich naar reguliere asielzoekerscentra van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Na uitplaatsing vanuit deze decentrale opvang naar een zelfstandige woning, volgden de vluchtelingen een inburgeringscursus.
- IV In 2004 werden de selectiemissies hervat, omdat er niet voldoende vluchtelingen konden worden uitgenodigd op basis van een dossier om het gestelde quotum te vullen. Nieuw was de invoering van een eerste oriëntatiecursus al in het land van herkomst. De opvang van uitgenodigde vluchtelingen in reguliere asielzoekerscentra zorgde voor problemen. Het COA opende daarom opnieuw een apart opvangcentrum voor uitgenodigde vluchtelingen (in Amersfoort in 2005). In datzelfde jaar voerde de minister van Vreemdelingenzaken en Integratie integratiecriteria in voor de selectie van vluchtelingen. De toepassing van deze criteria heeft in enkele gevallen geleid tot de afwijzing van een verzoek tot hervestiging.

De maatschappelijke positie

Uit het onderzoek blijkt dat uitgenodigde vluchtelingen in Nederland een vergelijkbare maatschappelijke positie hebben als andere statushouders (ex-asielzoekers met een verblijfsvergunning). In vergelijking met andere groepen in de samenleving, te weten autochtonen, Surinamers, Antillianen, Marokkanen en Turken, hebben uitgenodigde vluchtelingen en statushouders een achterstand. Dit blijkt uit gegevens over hun arbeidsparticipatie en onderwijsdeelname.

Arbeidsparticipatie

Uitgenodigde vluchtelingen hebben minder vaak een betaalde baan en ontvangen vaker een bijstandsuitkering dan de rest van de Nederlandse bevolking. Gecorrigeerd voor woonplaats (uitgenodigde vluchtelingen wonen vaker in gebieden met een geringe werkgelegenheid), leeftijd en herkomst, blijkt er geen verschil te bestaan in arbeidsmarktaandeel tussen uitgenodigde vluchtelingen en andere statushouders. Wel ontvangen mannelijke uitgenodigde vluchtelingen nog steeds vaker een bijstandsuitkering dan mannelijke statushouders met een vergelijkbare achtergrond. Als uitgenodigde vluchtelingen de arbeidsmarkt betreden, is dat vaak, net als bij statushouders, in laagbetaalde banen en via uitzendbureaus. Naarmate uitgenodigde vluchtelingen langer in Nederland verblijven, verschuift hun werkkring enigszins. Na een verblijf van drie jaar of langer, werken vluchtelingen bijna niet meer (als seizoenarbeider) in de

landbouwsector. Wel werkt op dat moment nog 40% van de vluchtelingen met een baan voor een uitzendbureau.

Een aantal factoren hangt samen met het hebben van werk. Mannen werken vaker dan vrouwen, vluchtelingen met een partner werken vaker dan vluchtelingen zonder partner en vluchtelingen met kinderen werken minder vaak dan vluchtelingen zonder kinderen. Dit laatste geldt met name voor vrouwen. Vluchtelingen in middelgrote gemeenten blijken vaker te werken dan vluchtelingen in grote en kleine gemeenten. De arbeidsdeelname van vluchtelingen vertoont een aanzienlijke stabiliteit. Vluchtelingen met werk hebben een grote kans om in het daaropvolgende jaar ook te werken. Vluchtelingen in de bijstand hebben echter ook een grote kans het volgende jaar in dezelfde situatie te verkeren. De positie op de arbeidsmarkt blijkt verder te verschillen afhankelijk van het land van herkomst.

Uitgenodigde vluchtelingen en statushouders uit Oost-Europa en Azië participeren naar verhouding meer op de Nederlandse arbeidsmarkt dan uitgenodigden uit Afrikaanse en Arabische landen. Uitgenodigde vluchtelingen die als enkeling of op basis van een dossier werden uitgenodigd, blijken vaker betaald werk te hebben dan vluchtelingen die tijdens een selectiemissie werden uitgenodigd.

Onderwijs

In het onderwijs presteren uitgenodigde vluchtelingen, net als statushouders en andere allochtone groepen, minder goed dan autochtone Nederlanders. Naarmate de onderwijscarrière vordert, lijkt zich ook een verschil tussen vluchtelingen en andere allochtone groepen af te tekenen. In het voortgezet onderwijs verschillen de allochtone groepen (uitgenodigde vluchtelingen, statushouders en de klassieke vier allochtone groepen) nauwelijks van elkaar. Leerlingen uit deze groepen zijn ongeveer gelijk verdeeld over de verschillende leerjaren en onderwijstypen. Voor al deze groepen geldt dat ze minder vaak dan autochtonen op het havo of vwo zitten en vaker een diploma behalen op vmbo-basisberoepsniveau. Opvallend is dat verhoudingsgewijs minder uitgenodigde vluchtelingen en statushouders staan ingeschreven in het reguliere voortgezet onderwijs. Waarschijnlijk volgen zij praktijk- of agrarisch onderwijs. In het mbo zijn vluchtelingen oververtegenwoordigd in de lagere niveaus. In het hoger onderwijs zijn nauwelijks uitgenodigde vluchtelingen en statushouders teruggevonden, terwijl van de andere groepen tien tot twintig procent (tussen 17-40 jr) hoger onderwijs volgt. Omdat een groot deel van de uitgenodigde vluchtelingen jong is (onder de 18 jaar), zijn er goede kansen dat zij een betere maatschappelijke positie kunnen bereiken dan hun ouders. Vooralsnog is het niet mogelijk om cijfermatig te onderbouwen dat deze kansen ook benut worden.

Criminaliteit

Verhoudingsgewijs zijn uitgenodigde vluchtelingen en andere statushouders minder vaak verdacht dan andere niet-westerse allochtonen, maar vaker dan autochtone Nederlanders. Net als bij de vergelijkingsgroepen, is het percentage verdachte vluchtelingen het hoogst tussen de 18 en 25 jaar.

Hervestiging in andere landen

Naast Nederland, voeren nog veertien landen een officieel hervestigingsbeleid (UNHCR, 2004, Protecting refugees, 2007). Acht van deze landen nemen al geruime tijd deel aan het hervestigingsprogramma en beschikken over onderzoeksinformatie over de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen. Om deze twee redenen zijn deze acht landen opgenomen in de internationale beschrijving van het hervestigingsbeleid. Deze landen zijn: Australië, de Verenigde Staten, Canada, Nieuw Zeeland, Noorwegen, Zweden, Finland, Denemarken.

Omvang

De Europese landen hervestigen 250 tot 1000 vluchtelingen per jaar. Australië, de VS en Canada hervestigen jaarlijks, relatief en absoluut gezien, grotere aantallen vluchtelingen (tot 50.000 vluchtelingen). Wanneer ook de geaccepteerde asielzoekers worden meegeteld, blijken de aantallen opgenomen vluchtelingen in Europa en de VS overigens vergelijkbaar. In de VS is hervestiging een dominant onderdeel van het vluchtelingenbeleid. Europese landen daarentegen, kennen een strikte scheiding tussen asiel en hervestiging. Hervestiging is in Europese landen, in tegenstelling tot de VS, geen onderwerp van publiek debat en is allereerst gemotiveerd door humanitaire redenen. In de VS spelen naast humanitaire redenen, binnenlandse en buitenlandse belangen een belangrijke rol.

Selectie

Alleen Denemarken, Canada, Noorwegen en Groot-Brittannië hebben hun beleid expliciet gebaseerd op hervestigingspotentieel. Veel van de overige landen lijken ook selectiecriteria te hanteren, maar dit is niet expliciet terug te vinden in beleidsstukken.

Opvang

Vluchtelingen hebben enkele maanden (VS) tot enkele jaren (Zweden, Denemarken en Finland) recht op begeleiding. De VS doet een groter beroep op de zelfredzaamheid van vluchtelingen dan andere landen. In de VS bestaat een zeer beperkt sociaal vangnet voor vluchtelingen. Maar in de VS lijkt de toegang tot de arbeidsmarkt voor vluchtelingen gemakkelijker dan in Europa. Vluchtelingen in Europa, Canada en Australië daarentegen, hebben over het algemeen meer toegang tot de gezondheidszorg, huisvesting, een opleiding en een uitkering in geval van werkloosheid.

Maatschappelijke positie

Net als in Nederland, is de arbeidsmarktpositie van recent aangekomen uitgenodigde vluchtelingen in andere hervestigingslanden over het algemeen slechter dan die van andere migrantengroepen of de autochtone bevolking. In de VS is het percentage vluchtelingen met een baan al relatief snel na aankomst vergelijkbaar met dat van de algemene bevolking. In andere landen verbetert de arbeidsmarktpositie pas na verloop van tijd, maar de mate waarin dit gebeurt verschilt per land. In Zweden en Noorwegen hebben uitgenodigde vluchtelingen bijna even vaak een baan als de autochtone bevolking na verloop van tijd, in Denemarken en Nederland niet. Verder blijken uitgenodigde vluchtelingen uit Afrika in de meeste hervestigingslanden een ongunstige positie op de arbeidsmarkt te hebben in vergelijking met vluchtelingen uit andere herkomstlanden.

Uitgenodigde vluchtelingen zijn vooral terug te vinden in de lagere segmenten van de arbeidsmarkt en relatief weinig vluchtelingen stromen door naar betere banen. Dit verschijnsel treedt op bij de meeste vluchtelingen, ongeacht hun herkomst of opleiding. Ook het opvang- en begeleidingsbeleid lijkt weinig verschil te maken. Discriminatie op de arbeidsmarkt, niet-erkende kwalificaties uit het herkomstland, gebrekkige taalbeheersing en geen relevante werkervaring in het nieuwe land zijn mogelijke verklaringen voor dit verschijnsel. Daarnaast wordt het spreidingsbeleid van een aantal landen genoemd. Dit spreidingsbeleid houdt in dat vluchtelingen woonruimte krijgen toegewezen in een bepaalde plaats. In de praktijk komen uitgenodigde vluchtelingen vooral in gebieden terecht waar de werkgelegenheid laag is, hetgeen veelal niet bevorderlijk is voor hun kansen op de arbeidsmarkt.

Tot slot

Dit rapport laat zien wat de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen is en hoe zij werden opgevangen en begeleid. Uitgenodigde vluchtelingen in Nederland werken in de lagere segmenten van de arbeidsmarkt of hebben helemaal geen werk, net als vergelijkbare groepen in Nederland en net als in andere hervestigingslanden. In Nederland lijkt het tempo waarin de positie van de vluchtelingen verbetert lager dan in veel andere landen. In hoeverre de vormgeving van opvang en begeleiding hiermee te maken heeft is niet duidelijk. Hervestigingsbeleid is in de eerste plaats humanitair beleid gericht op de bescherming van vluchtelingen. De waardering van hun maatschappelijke positie dient weliswaar mee te wegen bij de keuze om vluchtelingen te hervestigen, maar kan daarom niet allesbepalend zijn.

1 Inleiding

1.1 Hervestiging

Jaarlijks komt een groot aantal vluchtelingen naar Nederland. De meeste daarvan komen als asielzoeker. Zij arriveren op eigen gelegenheid aan de Nederlandse grens. Als zij in Nederland worden toegelaten, ontvangen ze een tijdelijke verblijfsvergunning. Naast deze asielzoekers wordt een kleine groep vluchtelingen door de Nederlandse overheid uitgenodigd om zich in Nederland te vestigen, omdat zij elders in nood zijn. Het is niet duidelijk hoe het deze uitgenodigde vluchtelingen na vestiging in Nederland vergaat. Dit onderzoek richt zich op de maatschappelijke positie van deze uitgenodigde vluchtelingen in Nederland.

Het uitnodigen van vluchtelingen is een wereldwijd fenomeen. Sinds 1951 is 'hervestiging' – zoals dit vestigen op uitnodiging wordt genoemd – één van de instrumenten van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen (UNHCR) bij het vinden van oplossingen voor vluchtelingenproblematiek. Andere instrumenten van de UNHCR zijn repatriëring van de vluchtelingen in het land van herkomst en permanente vestiging in het land van eerste opvang.

De term hervestiging staat in dit rapport voor 'De selectie en overbrenging van vluchtelingen uit een land van eerste opvang naar een derde land dat heeft toegezegd ze te zullen accepteren als vluchteling...' (UNHCR, 2004, p. 2). De term hervestiging wordt ook in contexten buiten de UNHCR gebruikt, bijvoorbeeld voor evacuatie van bevolkingsgroepen bij rampen. In dit rapport is dat echter niet aan de orde.

Hervestiging kent drie doelen: het bieden van internationale bescherming aan vluchtelingen, het werken aan een duurzame oplossing voor het vluchtelingenprobleem en het uiten van solidariteit tussen landen (UNHCR, 2004).

De UNHCR coördineert de hervestiging van vluchtelingen met behulp van zijn 'Resettlement Programme'. Aan dit programma deden in 2006 een vijftiental, met name westerse, landen mee. Deelname aan het programma betekent dat een land bij de UNHCR te kennen geeft bereid te zijn een bepaald aantal vluchtelingen te hervestigen. De UNHCR draagt vervolgens een aantal vluchtelingen voor die volgens de organisatie voor hervestiging in aanmerking komen. Het betreft meestal mensen die reeds langdurig in vluchtelingenkampen verblijven. Het hervestigingsland selecteert uit de voordrachten de vluchtelingen die het wil toelaten aan de hand van de nationale vreemdelingenwet en aanvullende criteria. Hervestigingslanden bepalen zelf hoeveel vluchtelingen jaarlijks hervestigd worden. Sinds 1987 hanteert Nederland een quotum van 500 uit te nodigen vluchtelingen per jaar.

1.2 Aanleiding voor het onderzoek

De Nederlandse regering nodigt vluchtelingen uit en het wordt daarom als haar verantwoordelijkheid gezien te zorgen voor begeleiding van deze mensen bij het verwerven van een maatschappelijke positie. De vluchtelingen zullen in Nederland kansen moeten krijgen voor het opbouwen van een zelfstandig bestaan, en worden daarbij ondersteund door verschillende voorzieningen. Het is tot op heden nog niet duidelijk hoe de maatschappelijke participatie van uitgenodigde vluchtelingen zich ontwikkelt, welke factoren hiermee samenhangen en wat het verband is met het gevoerde opvangbeleid. Onderzoek naar de maatschappelijke positie van minderheden in Nederland heeft zich tot nu toe vooral gericht op de vier grootste etnische minderheidsgroepen in Nederland, namelijk Surinamers, Turken, Marokkanen en Antillianen. Onderzoek naar de maatschappelijke positie van (uitgenodigde) vluchtelingen en statushouders, die veelal tot kleinere etnische groepen behoren, is schaars. De laatste jaren is er wel meer onderzoek gedaan naar de maatschappelijke positie van kleinere etnische groepen, maar in deze onderzoeken zijn uitgenodigde vluchtelingen niet als aparte groep onderscheiden. Sinds 1993 is naar de positie van uitgenodigde vluchtelingen als specifieke groep geen onderzoek meer gedaan. Het WODC heeft dit onderzoek uitgevoerd op verzoek van de voormalige minister van Vreemdelingenzaken en Integratie. Mede naar aanleiding van Kamervragen over het hervestigingsbeleid van andere landen (TK 19 637, nr. 1071, 2004) heeft het onderzoek ook een internationale component, in de vorm van een literatuurverkenning.

1.3 Probleemstelling

In dit onderzoek wordt de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen beschreven. Het onderzoek is grotendeels gericht op uitgenodigde vluchtelingen in Nederland. Om de Nederlandse situatie in internationaal perspectief te plaatsen, is ook een hoofdstuk gewijd aan hervestigingsbeleid en de positie van de uitgenodigde vluchtelingen in andere hervestigingslanden.

De probleemstelling van dit onderzoek is als volgt:

Wat is de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen en zijn er factoren aanwijsbaar die een bevorderende of belemmerende rol spelen bij het verwerven van deze maatschappelijke positie?

Om de probleemstelling te kunnen beantwoorden hebben wij drie deelvragen geformuleerd, die elk in een afzonderlijk hoofdstuk worden beantwoord. In hoofdstuk 2 beschrijven wij de ontwikkeling van het

hervestigingsbeleid in Nederland. Hierbij komen onder andere de selectie, de opvang, de huisvesting, en de begeleiding van uitgenodigde vluchtelingen aan de orde. In dit hoofdstuk wordt de volgende deelvraag beantwoord:

Op welke manier heeft de Nederlandse overheid in de afgelopen drie decennia het hervestigingsbeleid vormgegeven, en welke elementen waren daarbij mogelijk bevorderend of belemmerend voor de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen?

In hoofdstuk 3 beschrijven we wat er bekend is over hoe migranten, zoals (uitgenodigde) vluchtelingen, een maatschappelijke positie in hun nieuwe vestigingsland verwerven. Dit hoofdstuk laat zien dat de maatschappelijke positie van de uitgenodigde vluchtelingen tot stand komt in een 'samen-spel' van mogelijkheden en restricties die de vluchtelingen tegenkomen in de nieuwe samenleving. Deze empirische en theoretische kennis geeft richting aan de analyses in hoofdstuk 4. De beschreven mechanismen worden in dit onderzoek overigens niet getoetst. Dit is niet mogelijk wegens beperkingen van de data. We beschrijven alleen de veronderstelde gang van zaken rond het verwerven van een maatschappelijke positie.

In hoofdstuk 4 beschrijven wij de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen in de periode 1999 tot en met 2004. Aan de hand van landelijke bevolkingsgegevens van het CBS over werk, uitkering, onderwijs en criminaliteit schetsen we een beeld van hun maatschappelijke positie. Ook beschrijven we factoren, zoals de woonplaats en gezinssituatie van de uitgenodigde vluchtelingen. Deze factoren hangen immers mogelijk samen met de maatschappelijke positie. Wij vergelijken de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen met die van statushouders. Daarnaast vergelijken we de maatschappelijke positie van deze twee groepen vluchtelingen, die behoren tot kleinere etnische groepen in Nederland, met de maatschappelijke positie van de vier grootste etnische minderheidsgroepen in Nederland en die van autochtone Nederlanders. De deelvraag die beantwoord wordt, luidt:

Wat was de feitelijke maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen in de periode 1999-2004? Hoe verhoudt zich deze positie tot die van statushouders en andere Nederlanders? En welke factoren hangen samen met de arbeidsmarktpositie van uitgenodigde vluchtelingen?

Tot zover is het onderzoek gericht op uitgenodigde vluchtelingen in Nederland. Daarnaast hebben wij een internationale literatuurstudie verricht. Daarin vergelijken wij het hervestigingsbeleid van verschillende landen. Ook geeft het beknopt weer wat de stand van zaken van het onderzoek naar uitgenodigde vluchtelingen is in het betreffende land. Het vijfde

hoofdstuk draagt bij aan de beantwoording van de probleemstelling door antwoord te geven op de vraag:

*Hoe geven andere hervestigingslanden hun hervestigingsbeleid vorm?
Wat is bekend over de maatschappelijke positie van de uitgenodigde vluchtelingen in deze landen en welke factoren hangen daarmee samen?*

De antwoorden op de drie onderzoeksvragen komen bij elkaar in de slotbeschouwing, hoofdstuk 6.

1.4 Afbakening

Maatschappelijke positie

Maatschappelijke positie is een veelgebruikt, maar niet altijd eenduidig gehanteerd begrip. In dit onderzoek beschrijven we de maatschappelijke positie van de uitgenodigde vluchtelingen aan de hand van twee elementen: de arbeidsmarktpositie en de positie in het onderwijs. Op deze elementen wordt ingegaan met vragen als: hebben uitgenodigde vluchtelingen een baan? Zo ja, in welke sectoren werken ze? Volgen uitgenodigde vluchtelingen onderwijs? Welke typen onderwijs? Daarnaast presenteren wij aan de hand van het percentage verdachten ook criminaliteitscijfers van uitgenodigde vluchtelingen.

Ongelijkheid tussen groepen heeft vaak betrekking op de arbeidsmarktpositie van de groepsleden. Daarom is dit een belangrijk meetpunt in dit onderzoek naar de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen. Er zijn echter tal van andere elementen te scharen onder de term ‘maatschappelijke positie’, bijvoorbeeld de participatie in vrijwilligerswerk, het verenigingsleven, politiek, de gezondheidssituatie van personen, enzovoort. Deze elementen kunnen in dit rapport niet aan de orde komen, omdat gegevens hierover in de gebruikte databestanden ontbreken. De data geven weliswaar informatie over factoren die met de uitkomsten zouden kunnen samenhangen, maar deze informatie is wel beperkt. Invloedrijke factoren op arbeidsmarkt- en onderwijspositie van migranten zijn wel bekend uit de wetenschappelijke literatuur – bijvoorbeeld taalbeheersing, gezondheid en de economische conjunctuur (Van den Tillaart e.a., 2000; SCP, WODC, KBS, 2005) – maar gegevens over deze factoren ontbreken in onze data. De nadruk in het rapport ligt op de beschrijving van de huidige situatie, met waar mogelijk een verklaring van de resultaten. Wij hebben de beschrijving van het Nederlandse hervestigingsbeleid opgenomen om de situatie van de uitgenodigde vluchtelingen in Nederland helder in beeld te brengen. Deze beschrijving is dus geen evaluatie van het gevoerde hervestigingsbeleid, maar is bedoeld om de resultaten van dit onderzoek in hun beleidscontext te zetten.

Definitie vluchtelingen

In het vluchtelingenbeleid spelen een aantal netelige definitiekwesties. Op de terreinen van toelating, opvang en begeleiding van vluchtelingen, zowel uitgenodigde als niet-uitgenodigde, zijn veel organisaties werkzaam. Verschillende organisaties kennen hun eigen termen voor vluchtelingen in verschillende fasen van de asielprocedure. Met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 is daar nog bijgekomen dat het systeem van vergunningverlening is veranderd, en voorheen gebruikelijke termen eigenlijk niet meer van toepassing zijn op personen die een verblijfsvergunning hebben gekregen. Ook binnen het hervestigingsbeleid bestaan verschillende benamingen voor uitgenodigde vluchtelingen. Uitgenodigde vluchtelingen worden bijvoorbeeld ook wel *quotumvluchtelingen* genoemd vanwege het jaarlijkse quotum dat voor deze groep bestaat. Maar er worden ook vluchtelingen uitgenodigd die niet onder dit quotum vallen. Een voorbeeld van deze laatste groep is de grote groep Joegoslaven (ongeveer 2.000 personen) die in 1992 uitgenodigd werd naar Nederland te komen.

Wij verstaan in dit rapport onder een:

- *quotumvluchteling*: een persoon die is uitgenodigd om zich in Nederland te hervestigen en onder het quotum valt;
- *uitgenodigde vluchteling*: een persoon die is uitgenodigd om zich in Nederland te hervestigen, ongeacht of die persoon wel of niet onder het quotum valt;
- *statushouders*: alle personen in het bezit van een verblijfsvergunning asiel, uitgezonderd de uitgenodigde vluchtelingen;
- *asielzoeker*: persoon in afwachting van zijn of haar asielbeschikking.

1.5 Onderzoeksopzet en methoden

We zoeken in dit rapport een antwoord op onze probleemstelling op verschillende manieren. Wij hebben zowel literatuuronderzoek als kwantitatieve analyses op gegevens van het CBS uitgevoerd. In dit onderzoek ligt de nadruk op feitelijk gedrag en de feitelijke maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen. De beleving van vluchtelingen zelf en andere betrokkenen komt in dit rapport niet aan de orde.

Literatuuronderzoek

Voor zowel de beleidsbeschrijving als de internationale literatuurstudie is gebruikgemaakt van wetenschappelijke literatuur en van 'grijze' literatuur, zoals rapporten van overheden en non-profitorganisaties en beleids-

documenten. Voor beide hoofdstukken geldt dat de beschrijving globaal van aard is, het geeft in hoofdlijnen weer welk beleid in Nederland en andere landen wordt gevoerd en wat er bekend is over de maatschappelijke positie van de uitgenodigde vluchtelingen. De schriftelijke informatie is aangevuld met mondelinge informatie van enkele bij het hervestigingsbeleid betrokken ambtenaren.

Kwantitatieve analyses

De kwantitatieve analyses in dit onderzoek zijn uitgevoerd op gegevens uit het Sociaal Statistisch Bestand (SSB) van het CBS. In het SSB is een groot aantal registers (onder andere van de Belastingdienst, uitkeringsinstanties en de Informatie beheer groep) op individueel niveau gekoppeld aan de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Vervolgens is ook het Centraal Register Vreemdelingen (CRV) van de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) aan het SSB gekoppeld. Aldus is er een bestand ontstaan waarin uitgenodigde vluchtelingen onderscheiden kunnen worden van statushouders en personen met andere migratiemotieven. In dit onderzoek vergelijken wij de maatschappelijke positie van de volgende groepen:

- uitgenodigde vluchtelingen: personen die op of na 1 januari 1994 na een uitnodiging tot hervestiging van de Nederlandse overheid in Nederland gevestigd zijn;
- statushouders: personen die op of na 1 januari 1994 in Nederland zijn aangekomen met motief asiel en geregistreerd zijn in de GBA tussen 1999 en 2005 en niet afkomstig zijn uit Marokko, Turkije, Suriname of Aruba en de Antillen;
- allochtonen: alle personen met ten minste één in het buitenland geboren ouder, afkomstig uit en onderverdeeld naar de vier grote herkomstlanden Marokko, Turkije, Suriname en de Nederlandse Antillen (inclusief Aruba);
- autochtonen: personen van wie beide ouders in Nederland zijn geboren.

Met dit bestand kunnen ontwikkelingen in de onderwijs- en de arbeidsmarktpositie van uitgenodigde vluchtelingen en de andere groepen gedurende enkele jaren in kaart gebracht worden. Er zijn gegevens beschikbaar van alle uitgenodigde vluchtelingen die vanaf 1994 tot 2004 Nederland zijn binnengekomen, en daarna zijn geregistreerd in de Gemeentelijke Basisadministratie. De voltallige populatie uitgenodigde vluchtelingen die binnengekomen is in deze tien jaar is dus vertegenwoordigd in het bestand, voorover zij geregistreerd staan in het GBA.

De vluchtelingen die het langst gevolgd kunnen worden in het bestand, zijn dus maximaal tien jaar in Nederland. Dat er geen vluchtelingen in het bestand zijn opgenomen die vóór 1994 naar Nederland zijn gekomen, heeft te maken met veranderingen in het registratiesysteem van de IND.

Dit onderzoek beschrijft de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen, maar door beperkingen van de gebruikte registerdata toetst het niet het theoretische model zoals beschreven in hoofdstuk 3. De theoretische inzichten beschreven in hoofdstuk 3 zijn in dit onderzoek dus vooral kaderscheppend en niet hypothesegenererend. Dit rapport begint in hoofdstuk 2 met een beschrijving van het Nederlandse hervestigingsbeleid. Daarna volgt in hoofdstuk 3 het genoemde theoretisch model. In hoofdstuk 4 wordt beschreven wat de feitelijke maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen in Nederland was tussen 1999 en 2004. De internationale dimensie komt in hoofdstuk 5 aan bod. Daarin wordt beschreven wat bekend is over hervestiging en de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen in andere landen. Ten slotte volgt in hoofdstuk 6 een samenvatting en slotbeschouwing.

2 Het Nederlandse hervestigingsbeleid

Om de situatie van uitgenodigde vluchtelingen in een beleidscontext te kunnen plaatsen, beschrijven we in dit hoofdstuk het gevoerde beleid ten opzichte van deze vluchtelingen vanaf de jaren zeventig.

Met 'Nederlands hervestigingsbeleid' doelen we op het beleid dat Nederland heeft geformuleerd omtrent het uitnodigen, opvangen, huisvesten en begeleiden van uitgenodigde vluchtelingen. Het gaat dus niet om vluchtelingen die op eigen initiatief en gelegenheid naar Nederland zijn gekomen om asiel aan te vragen. Lange tijd zijn de verschillende verantwoordelijkheden ten aanzien van uitgenodigde vluchtelingen – selectie, opvang, begeleiding – verdeeld over diverse ministeries die hun eigen terminologie hanteerden. In dit hoofdstuk is het hele proces gevangen onder de term 'hervestigingsbeleid'.

De vraag die in de beschrijving centraal staat, luidt:

Op welke manier heeft de Nederlandse overheid in de afgelopen drie decennia het hervestigingsbeleid vormgegeven, en welke elementen waren daarbij mogelijk bevorderend of belemmerend voor de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen in Nederland?

Dit hoofdstuk is voornamelijk gebaseerd op Kamerstukken en bestaande onderzoeksrapporten over de situatie van uitgenodigde vluchtelingen of vluchtelingen in bredere zin. Rapporten en beleidsstukken over dit onderwerp vanaf begin jaren tachtig zijn opgenomen in dit hoofdstuk. Het meest recente onderzoeksrapport waarin uitgenodigde vluchtelingen als specifieke groep aan de orde komen, dateert uit 2000 (Van den Tillaart e.a., 2000). Daarnaast is een beperkt aantal interne beleidsdocumenten van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) gebruikt. Enkele gesprekken met vertegenwoordigers van uitvoeringsorganisaties hebben een bijdrage geleverd aan de plaatsing van het schriftelijke materiaal in hun historische en praktische context. Dit hoofdstuk biedt geen uitputtende beschrijving van de ontwikkelingen in de opvang en huisvesting van de uitgenodigde vluchtelingen gedurende de afgelopen decennia. Het biedt een overzicht op hoofdlijnen. We wijzen erop dat voor meer inzicht in de details van de besluitvorming, selectie, opvang en huisvesting archieven van het ministerie van VWS, Justitie en Buitenlandse zaken (Interdepartementale Commissie voor Vluchtelingenzaken, subcommissie Quotumbeleid) meer inzicht kunnen bieden. De mate waarin de verschillende elementen uit het beleid effect hebben gehad op de maatschappelijke positie van de uitgenodigde vluchtelingen is niet te reconstrueren. Dat komt voornamelijk doordat geen effectevaluaties van het gevoerde beleid zijn aangetroffen in de literatuur. In dit hoofdstuk wordt wel ingegaan op *mogelijke* belemmerende of bevorderende werking van onderdelen van het gevoerde beleid. Dat gebeurt op basis van de voornamelijk kwalitatieve uitkomsten van onderzoeksrapporten. Op basis van de veranderingen in de opvang van de uitgenodigde vluchtelingen

hebben we vier perioden onderscheiden, beginnende met het moment dat de eerste quotumregeling in 1977 tot stand kwam. In de beschrijving van het beleid wordt steeds stilgestaan bij dezelfde zaken, namelijk de omvang van het quotum, de selectie van de vluchtelingen en de opvang en begeleiding in Nederland. Waar mogelijk gaan we ook in op onderzoeksresultaten over de situatie van de vluchtelingen in Nederland. De vier perioden worden beschreven in paragraaf 2.2 tot en met 2.5. Een schematisch overzicht van de verschillende elementen in de vier perioden is te vinden in bijlage 2. Allereerst wordt in paragraaf 2.1 begonnen met beschrijving van de ontstaansgeschiedenis van het hervestigingsbeleid.

2.1 Achtergronden van hervestigingsbeleid

2.1.1 Historische achtergrond - internationaal

Het hervestigen van vluchtelingen is niet iets van de laatste decennia. Al eerder in de twintigste eeuw (en ook daarvoor) werd vluchtelingen de mogelijkheid geboden hun leven elders voort te zetten. Zo hielden verschillende vluchtelingenorganisaties zich na beide wereldoorlogen bezig met het zoeken van nieuwe woonplekken voor vluchtelingen. Veel vluchtelingen werden hervestigd in de Verenigde Staten (UNHCR, 2004). In 1945 werden de Verenigde Naties (VN) opgericht, daarbij werd ook de Internationale Vluchtelingen Organisatie (IRO) in het leven geroepen. Dit was de voorloper van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen (UNHCR). De IRO moest bestaande en nieuwe vluchtelingengroepen, zo'n 21 miljoen vluchtelingen die verspreid waren over Europa na de Tweede Wereldoorlog, bescherming bieden. Personen die 'geldige bezwaren' hadden tegen repatriëring, werden hervestigd, veelal buiten Europa. In 1950 werd de IRO vervangen door de UNHCR. Zijn mandaat luidde:

'UNHCR heeft de taak te zorgen voor internationale bescherming, onder auspiciën van de Verenigde Naties, van vluchtelingen die vallen onder de definitie van het Vluchtelingenverdrag en te zoeken naar permanente oplossingen voor het vluchtelingenprobleem door regeringen te ondersteunen (...) in de vrijwillige terugkeer van vluchtelingen of hun integratie in de nieuwe samenleving te faciliteren' (UNCHR Statuut 1950, General Assembly Resolution 428 (V) of 14 December 1950, p. 8).

Hervestiging is één van de onderdelen van een bredere aanpak van het vluchtelingenprobleem door de UNHCR. Van oudsher had repatriëring de voorkeur, vervolgens werd gekeken naar kansen op integratie in het eerste land van opvang en als laatste optie gold hervestiging. Momenteel hanteert de UNHCR geen voorkeur of hiërarchie meer in aanpakken.

De nadruk ligt op het zoeken naar de beste oplossing of combinatie van strategieën (UNHCR, 2004). Hervestiging als oplossing kent in de visie van de UNHCR drie functies: het bieden van internationale bescherming aan vluchtelingen, het bieden van een duurzame oplossing voor het vluchtelingenprobleem en het uiten van solidariteit tussen landen (UNHCR, 2004).

De eerste jaren in het bestaan van de UNHCR hield de organisatie zich voornamelijk bezig met het 'leegmaken' van vluchtelingenkampen in Europa. Vervolgens werden, telkens naar aanleiding van politieke crises (respectievelijk Hongarije, Oeganda, Chili, Vietnam, Iran, Irak, Bosnië), groepen vluchtelingen internationaal hervestigd. Delen van sommige groepen werden ook gerepatrieerd.

UNHCR-criteria voor hervestiging van een vluchteling

Een voorwaarde om in aanmerking te komen voor een hervestigingsprocedure door UNCHR is dat de persoon in kwestie volgens het Vluchtelingenverdrag uit 1951 een erkend vluchteling is, of anderszins onder het mandaat van de UNHCR valt. Het verdrag omschrijft een vluchteling als een persoon die:

'uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren' (Vluchtelingenverdrag 1951, art. 1 in UNHCR Convention and Protocol, p. 16).

UNHCR bekijkt of vluchtelingen voldoen aan deze definitie. Opvang- en hervestigingslanden bepalen echter zelf of zij een persoon al dan niet erkennen als verdragsvluchteling. De UNHCR heeft niet de verplichting iedere vluchteling individueel te beoordelen. In bepaalde gevallen wordt een groep vluchtelingen uit een crisiland betiteld als 'prima facie' vluchtelingen. Ze vallen dan onder het beschermingsmandaat van UNHCR op basis van het lidmaatschap van een groep die in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus (UNHCR, 2004).

Een persoon komt in aanmerking voor hervestiging wanneer hij of zij vanuit veiligheids- of humanitaire overwegingen niet kan terugkeren naar het land van herkomst en ook niet officieel kan gaan wonen in het land waarheen hij is gevlucht. Ook speciale groepen zoals vluchtelingen die een ernstige medische indicatie hebben, alleenstaande vrouwen met of zonder kinderen of gezinsherenigers komen in aanmerking. In sommige gevallen is niet de directe bedreiging, maar de uitzichtloosheid en de

lange duur van de situatie een reden voor hervestiging. In de beslissing wordt dan betrokken of hervestiging een verschil zou maken in de problematiek van de vluchteling. Personen die verdacht worden van het plegen van oorlogsmisdaden staan niet onder bescherming van de UNHCR, zij komen dan ook niet in aanmerking voor hervestiging (UNHCR, 2004). Jaarlijks maakt de UNHCR in de 'Global Resettlement Needs' bekend voor welke vluchtelingengroepen hervestiging urgent en de beste oplossing is. Na die publicatie overleggen de UNHCR, de potentiële hervestigingslanden en NGO's over de verdeling van de vluchtelingen over de verschillende landen.¹

De populariteit van hervestiging als oplossing voor het vluchtelingenprobleem is niet onbetwist. De grootschalige hervestiging van Vietnamezen in de jaren zeventig en tachtig, die erin resulteerde dat ook veel economische vluchtelingen gebruik gingen maken van de programma's, wekte bijvoorbeeld weerstand op tegen hervestigingsprogramma's (UNHCR, 2004). De nadruk is in de jaren negentig daardoor meer komen te liggen op de situatie van de individuele vluchteling in plaats van het grootschalig oplossen van vluchtelingenproblemen. Recent is de aandacht vooral gericht op de duurzaamheid van hervestiging als oplossing. Onder andere vanwege het steeds vaker voorkomen van een negatieve houding ten opzichte van vreemdelingen, gebeurt dit onder meer in de vorm van het bevorderen van integratieprogramma's in hervestigingslanden (zie bijv. *Integration Handbook*, UNHCR, 2002).

2.1.2 *Historische achtergrond - nationaal*

Nederland stelde zich van oudsher bereidwillig op ten aanzien van het opnemen van vluchtelingen. Naarmate in de jaren zeventig vluchtelingenproblemen groeiden en hervestiging vaker werd voorgesteld door de UNHCR, moest de Nederlandse regering zich in toenemende mate buigen over verzoeken tot hervestiging. Er was nog geen sprake van grote aantallen asielzoekers in die periode. Tussen 1973 en 1976 werd de ministerraad twaalf maal gevraagd een beslissing te nemen over de opname van groepen vluchtelingen, vaak Vietnamese schipbreukelingen (TK 18 389, nr. 13, 1984²). Dit ad hoc-karakter van de besluitvorming rond de opname en opvang van vluchtelingen, vroeg om een structurele oplossing. Deelname aan het hervestigingsprogramma van de UNHCR leek eind jaren zeventig die oplossing te kunnen bieden. Om besluiten tot opvang van vluchtelingen te kunnen nemen zonder daar de ministerraad herhaaldelijk in te moeten kennen, kwam de toenmalige Interdepartementale Commissie

1 In het *Resettlement Handbook* 2004 van UNHCR zijn de volgende landen opgenomen als partner: Australië, Canada, Denemarken, Groot-Brittannië, Finland, Nederland, Nieuw Zeeland, Noorwegen, Zweden, VS, Benin, Burkina Faso, Chili, IJsland, Ierland.

2 Ook voor die tijd kende Nederland een geschiedenis van toelating van vluchtelingen. In genoemde jaren bleek echter de noodzaak van een gestandaardiseerde regeling.

Vluchtelingenzaken (ICV) met een voorstel tot de 'regeling van 1977'. Deze regeling gaf de vier ministers van Buitenlandse Zaken (BuZa), Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk³ (CRM), Sociale Zaken (SZ) en Binnenlandse Zaken (BZ) de gezamenlijke bevoegdheid groepen vluchtelingen op voorstel van de ICV uit te nodigen.

Ook werd door deze regeling de organisatie van de opvang van uitgenodigde vluchtelingen in Nederland gestructureerd. Tot dan toe werden vluchtelingen opgevangen door particuliere organisaties. In de regeling werd opgenomen dat maximaal 750 asielzoekers en uitgenodigde vluchtelingen per jaar zouden worden opgenomen. Op grond van ervaringscijfers werd namelijk rekening gehouden met zo'n 200 asielzoekers per jaar, hetgeen ruimte liet om 550 vluchtelingen uit te nodigen.

Bij de formulering van een Nederlands quotumbeleid⁴ voor uitgenodigde vluchtelingen werd aangesloten bij de internationale doelen van hervestiging. Het bieden van bescherming aan vluchtelingen en het tonen van solidariteit waren twee van de drie belangrijkste doelen. Een derde belangrijk doel was het bieden van tegenwicht aan de ongecoördineerde, omvangrijke vluchtelingenstromen die op gang begonnen te komen (TK 19 637, nrs. 1-2, 1986). Vandaag de dag wordt dit argument echter niet meer zo gebruikt, omdat de vluchtelingenstromen en asielaanvragen nauwelijks te coördineren bleken. Wel wordt grootschaliger hervestiging geopperd als instrument ter aanvulling en ondersteuning van opvang in de regio (TK 19 637, nr. 1126, 2007; COM, (2004) 410).

In haar quotumbeleid spreekt de Nederlandse overheid, anders dan de UNHCR tegenwoordig, een voorkeur uit voor verschillende strategieën. In de eerste plaats is dat repatriëring van de vluchtelingen. Indien dit niet mogelijk is, integratie in de regio en als er geen andere mogelijkheden zijn, kan hervestiging overwogen worden. Volgens de voormalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie moet hervestiging gezien worden als een 'noodzakelijk sluitstuk van een beleid dat gericht is op opvang en bescherming in de regio en een ondersteuning van de inspanningen van de UNHCR' (TK 19 637, nr. 841, p. 2).

2.1.3 Algemene gang van zaken hervestigingspraktijk

De meest toegepaste werkwijze rond hervestiging van vluchtelingen in Nederland vanaf de jaren zeventig beschrijven we kort, alvorens in te gaan op de verschillende tijdperiodes.

3 Later het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC), respectievelijk Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

4 In dit hoofdstuk zullen de termen 'quotum' en 'quotumbeleid' veelvuldig terugkeren. Spreken over vluchtelingen in termen van quota kan onverschillig overkomen. Het moge duidelijk zijn dat met het gebruik van deze terminologie niets aan de ernst van vluchtelingenproblematiek wordt afgedaan, ze verwijst naar afspraken in het (inter)nationale vluchtelingenbeleid.

Ieder jaar overleggen de UNHCR, de potentiële hervestigingslanden en eventueel betrokken NGO's over de opname van te hervestigen vluchtelingen. Dit resulteert in het voordragen van de daarbij afgesproken aantallen zaken aan de hervestigingslanden. Dossiers van de betreffende vluchtelingen worden ter inzage gegeven aan de landen. Een aantal landen besluit op grond van deze dossiers of de vluchtelingen worden toegelaten. Veel andere landen organiseren selectiemissies naar het kamp waar de vluchtelingen zich bevinden. Op basis van interviews in de kampen beslissen ze over toelating. Nederland combineert beide methoden. Bij grote groepen (contingenten) wordt een selectiemissie georganiseerd. In geval van spoed of enkelingen wordt op dossierbasis besloten. Wanneer de selectie tot stand is gekomen, zorgt het hervestigingsland in samenwerking met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) voor de overkomst van de vluchtelingen. Vervolgens is het aan de landen zelf om te bepalen hoe zij de vluchtelingen opvangen en huisvesten. In Nederland is sinds 1999 het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) verantwoordelijk voor de opvang en verdere begeleiding van de uitgenodigde vluchtelingen. In de volgende paragrafen zal uitgebreider worden ingegaan op de gang van zaken in Nederland in verschillende perioden.

2.2 Periode 1977-1980

2.2.1 *Quotum*

Zoals gezegd was de essentie van de regeling '77 het opzetten van een procedure waardoor besloten kon worden tot het uitnodigen en overbrengen van een groep vluchtelingen, zonder dat de ministerraad zich daarover moest buigen. Daartoe werd de toenmalige Interdepartementale Commissie Vluchtelingenbeleid (ICV) gemachtigd om voorstellen te doen over uit te nodigen groepen vluchtelingen aan de vier betrokken ministers, die van Buitenlandse Zaken, Justitie, Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) en Sociale Zaken (SZ). Alleen wanneer de vier ministers geen overeenstemming konden bereiken én wanneer het totale aantal vluchtelingen (uitgenodigd en niet-uitgenodigd) dat jaar de 750 personen zou overschrijden, moesten zij de zaak voorleggen aan de ministerraad (TK 18 389, nr. 13, 1984).

2.2.2 *Selectie*

In deze periode werden een aantal Latijns-Amerikanen⁵ en grote groepen Vietnamezen uitgenodigd. De Interdepartementale Commissie

5 1750 Latijns-Amerikaanse vluchtelingen werden uitgenodigd tussen 1973 en 1978 (Cvetanovic-Wortel 1993). Het ging om politieke vluchtelingen die ook wel werden gezien als 'ballingen'.

Vluchtelingen (ICV) vond onderzoek ter plaatse steeds vereist en organiseerde selectiemissies (Cvetanovic-Wortel, 1993). De vluchtelingen werden toegelaten op basis van de Nederlandse Vreemdelingenwet. In principe golden bij de toelating dezelfde regels als bij asielzoekers. Als erkende vluchtelingen ontvingen de UV in principe een A-status. De A-status gaf een vluchteling op veel gebieden dezelfde rechten en plichten als Nederlanders. Ze waren vrij om te werken en hadden recht op bijstand en studiefinanciering. De status kon slechts op een beperkt aantal gronden worden ingetrokken. Weigeringsgronden voor uitnodiging van vluchtelingen waren, net als vandaag de dag, onder meer de 'artikel 1F'-gronden. Dit artikel van het vluchtelingenverdrag staat niet toe dat iemand de vluchtelingenstatus krijgt als mag worden aangenomen dat hij oorlogsmisdaden of misdaden tegen de menselijkheid heeft gepleegd. In deze periode gaf de ICV bij de selectie van Vietnamezen als extra richtlijn dat zoveel mogelijk homogene, integreerbare groepen moesten worden geselecteerd. Beroepen mochten eigenlijk geen rol spelen in de toelating, maar enige aandacht ervoor bij de selectie vond de commissie wel praktisch (Cvetanovic-Wortel, 1993). Toen in 1979 het aantal Vietnamese bootvluchtelingen spectaculair toenam, besloot de Nederlandse overheid grotere groepen van deze vluchtelingen toe te laten.⁶ Het selectie mandaat werd uitgebreid met een aantal criteria: prioriteit voor de hereniging van familie en vrienden, gemengde samenstelling van de groep naar leeftijd, geslacht, beroep en samenstelling van het huishouden (dus zowel gezinnen als alleenstaanden). Ook was de selectie van een aantal gehandicapten onderdeel van het beleid. Uit de stukken blijkt dat selectie ter plaatse belangrijk werd geacht om 'te voorkomen dat alleen de sociaal allermoeilijksten komen' (ICV 1979, citaat in Cvetanovic-Wortel, 1993, p. 105).

2.2.3 *Opvang en begeleiding*

De verantwoordelijkheid voor de opvang en begeleiding van de uitgenodigde vluchtelingen (UV) lag bij de minister van CRM. De opvang werd uitgevoerd door verschillende organisaties voor vluchtelingen. Vanaf 1979 werd dit gedaan door de Vereniging VluchtelingenWerk Nederland (VVN), waarin een aantal organisaties was gefuseerd (OABG, 1991, website Vluchtelingen Werk). Er was in deze periode budget voor drie jaar opvang en begeleiding per vluchteling. Na aankomst in Nederland werden de vluchtelingen ondergebracht in opvangcentra waar zij zes tot negen maanden verbleven, met de bedoeling hen tot rust te laten komen, de taal te leren en kennis te maken met de Nederlandse samenleving (Ipso Facto, 1983a). Aanvankelijk was één opvangcentrum in gebruik. Vanwege de toenemende stroom vluchtelingen werden eind jaren zeventig ook ziekenhui-

6 In totaal komen in 1979, 1980 en 1981 respectievelijk 2218, 1517 en 1135 Vietnamezen naar Nederland.

zen, kloosters, bungalowparken en hotels bij de opvang ingeschakeld (Ten Doeschate, 1993). Via met name de Regeling Rijksvoorkeurswoningen kregen de vluchtelingen na de opvangperiode een eigen woning. Professionals en vrijwilligers van de organisaties begeleidden de vluchtelingen. In verschillende plaatsen zorgden ze ook voor taal- en oriëntatiecursussen (Ipso Facto, 1983a; Rapport Commissie Blok, TK 28 689, nrs. 8-9).

2.2.4 Aandacht voor de arbeidsmarktpositie van vluchtelingen

Voor veel vluchtelingen bleek het lastig om met de opleiding en werkervaring uit het herkomstland in Nederland aan het werk te komen. Onder verschillende voorwaarden kwamen ze in aanmerking voor een aantal opleidingen zoals een vakopleiding bij het Centrum voor Beroepsoriëntatie en Beroepsopleiding (CBB) of het Centrum voor Vakopleiding voor Volwassenen (CVV). Het CBB is in de jaren zeventig opgezet als instrument ter bevordering van de arbeidsmarktkansen van Antillianen en Surinamers (Ipso Facto, 1983b, p. 33). Eind 1979 is de instelling ook opengesteld voor andere minderheden. Aan het CBB kon ook een schakeljaar worden gevolgd, om de taalvaardigheid te verbeteren en zich te oriënteren op beroepen. Als zij werden toegelaten konden vluchtelingen ook een opleiding in het hoger onderwijs volgen. De genoemde opleidingen en schakeljaren die ter voorbereiding dienden werden gefinancierd door een vluchtelingenbudget binnen de studiekostenregeling (SKR).

Naast mogelijkheden tot opleiding voor vluchtelingen bestonden er Werkgelegenheidsverruimende Maatregelen (WVM) en plaatsingsbevorderende maatregelen (PBM). Deze twee laatstgenoemde maatregelen waren breder van opzet. Ze moesten het voor werkgevers aantrekkelijker maken om migranten in dienst te nemen (Ipso Facto, 1983b).

In 1983 werd door onderzoeksbureau Ipso Facto (1983a en b) geschat dat de werkloosheid onder vluchtelingen (toentertijd met name Zuid-Amerikanen en Vietnamezen) ten minste vijftig procent bedroeg. Daarvoor werden de landelijke economische situatie en de slechte taalbeheersing van de vluchtelingen als belangrijkste redenen genoemd.

Ten aanzien van gemeentelijke arbeidsbureaus bestond de indruk dat vluchtelingen vaak op voorhand onbemiddelbaar werden verklaard, waardoor ze niet via dit kanaal aan werk werden geholpen. In deze periode werd van verschillende kanten gewezen op de mogelijkheid van klein ondernemerschap voor vluchtelingen (Ipso Facto, 1983b).

Ipso Facto concludeerde dat instrumenten voor regulering van de arbeidsmarkt waren ontworpen voor Nederlanders en niet specifiek voor immigranten. De mogelijkheden waren wel enigszins uitgebreid voor immigranten, maar werden informeel door betrokken ambtenaren soms nogmaals aangepast voor vluchtelingen.

2.3 Periode 1981-1998

2.3.1 *Quotum*

We zagen dat het aantal (Vietnamese) vluchtelingen dat door Nederland werd uitgenodigd vanaf 1979 ver boven het gestelde quotum uitkwam. Daarnaast steeg in de jaren tachtig ook het aantal asielzoekers sterk, in 1982 kwam dit aantal al ver boven de 750 uit. Het quotum had nu weinig nut meer, aangezien geen vluchtelingen meer konden worden uitgenodigd zonder het gestelde maximum te overschrijden en de ministerraad te raadplegen. In 1984 besloot de minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek daarom het quotum voor uitgenodigde vluchtelingen (UV's) vast te stellen op 250 personen, ongeacht het aantal instromende asielzoekers, Vietnamese bootvluchtelingen⁷ en gezinsherenigers⁸. Daarvan vielen de aantallen namelijk niet te reguleren (19 637, nrs. 1-2, 1986).

Ook werden de categorieën vluchtelingen die konden worden uitgenodigd gespecificeerd in 'contingenten' (grote groepen UV uit een kamp), 'enkelingen in noodsituaties' en 'gehandicapte personen' die in de regio niet verder konden worden behandeld. De subquota voor deze drie categorieën werden vastgesteld op respectievelijk 200, 10 en 40 personen, waarbij meekomende familieleden van de enkelingen in noodsituaties werden gerekend tot het subquotum van de contingenten, en meekomende familieleden van de gehandicapten in het subquotum voor gehandicapten werden opgenomen (TK 18 389, nr. 13, 1984).

Met ingang van 1 januari 1988 verdubbelde de minister het quotum tot 500 personen, de subquota werden eveneens verdubbeld.

In de jaren tachtig waren de grootste groepen uitgenodigde vluchtelingen die naar Nederland kwamen, naast Vietnamezen, Cambodjanen en Iraniërs. In de jaren negentig kwamen daar vooral Irakezen bij (19 637, nrs. 1-2, 1986; Cvetanovic-Wortel, 1993; IND, 2007). Net als in de vorige periode werd hen in principe de A-status verleend.

In 1992 werd een groep van ongeveer drieduizend voormalig Joegoslaven uitgenodigd. De groep viel buiten het quotum. Aanvankelijk kregen deze UV een tijdelijke verblijfsvergunning in het kader van de Tijdelijke Regeling Opvang Ontheemden (TROO). Later werd deze vergunning vervangen door een Voorwaardelijke Vergunning tot Verblijf (VVTV). Na drie jaar werd deze omgezet in een Vergunning tot Verblijf (VTV), hetgeen betekende dat de Joegoslaven permanent in Nederland waren toegelaten.

De afgesproken quota zijn in de periode tussen 1981 en 1998 niet elk jaar gehaald. In 1997 lukte het niet om voldoende vluchtelingen te selecteren

7 Nederland had zich gecommitteerd aan internationale regelingen over het opnemen van Vietnamese schipbreukelingen om te voorkomen dat deze geweigerd zouden worden door de (buur)landen waar de scheepjes aankwamen.

8 Vietnamese vluchtelingen in Nederland van wie gezinsleden nog in Vietnam of vluchtelingenkampen in Zuidoost-Azië verbleven hadden de mogelijkheid hen te laten overkomen.

die in aanmerking kwamen voor hervestiging in Nederland. Enerzijds was het aanbod vanuit UNCHR kleiner dan daarvoor (COV 1998). Anderzijds namen politiek verantwoordelijken eind jaren negentig het hervestigingsbeleid voor UV in heroverweging, wat tot uiting kwam in minder slagvaardigheid in het nemen van besluiten over te selecteren groepen en het organiseren van missies.⁹

2.3.2 *Selectie*

Na de eerste ervaringen met het quotumbeleid in de voorgaande jaren, werden in de jaren tachtig de procedures meer gestructureerd. Naar aanleiding van de door de UNHCR aangegeven prioriteiten ten aanzien van te hervestigen vluchtelingengroepen wisselden Buitenlandse Zaken en de subcommissie quotumbeleid van de ICV¹⁰ informatie uit over een mogelijke invulling van het quotum. De keuze voor vluchtelingengroepen en nationaliteiten werd weer doorgegeven aan de UNCHR. Deze organisatie verstreekte vervolgens uitgebreide informatie over de betreffende groepen, op basis waarvan een selectiemandaat werd geformuleerd. De UNHCR stuurde vluchtelingendossiers, waaruit door leden van de selectiemissie een voorselectie werd gemaakt. Daarna zorgde de UNHCR voor het oproepen van deze personen, waarna de selectiemissie vertrok om ter plaatse de personen te selecteren. De selectiemissie bestond in principe uit ambtenaren van Buitenlandse Zaken, Justitie en VWS, die betrokken waren bij de toelating en opvang van de uitgenodigde vluchtelingen. Vaak ging ook een arts van het Centrum Gezondheidszorg Vluchtelingen (later Pharos) mee. Het was de bedoeling dat verspreid over een jaar, vier maal een selectiemissie werd gepland, zodat de organisatie van opvang en huisvesting kon worden afgestemd.

Na verloop van tijd werden de selectiemandaten eenvormiger. Belangrijke punten bleven het vluchtelingschap en de uitsluiting van hen die een gevaar zouden vormen voor de openbare orde. Verder bestond er met het oog op de integratie in Nederland een voorkeur voor gezinnen en groepen die dezelfde taal spreken (Cvetanovic-Wortel, 1993). Begin jaren negentig pleitte Sociale Zaken voor een grotere aandacht voor integreerbaarheid op de arbeidsmarkt. De ICV besloot dat humanitaire aspecten prioriteit hielden, maar dat daar waar er ruimte voor was de aanbevelingen van Sociale Zaken meegewogen zouden worden (ICV, 1991, in: Cvetanovic-Wortel 1993). Later, in de jaren negentig, zagen VWS-ambtenaren aanleiding om selectiecriteria aan te scherpen (Hekker, 1999). Meer nadruk werd gelegd op het al bestaande criterium dat 'vluchtelingen redelijkerwijs in staat worden geacht te integreren in de Nederlandse samenleving', zoals

9 Informatie uit gesprekken met dhr. M. Dijkhuizen, IND en dhr. M. Hekker, indertijd ambtenaar VWS.

10 Tussen 1980 en 1985 viel de ICV onder coördinatie van de Interdepartementale Commissie Minderhedenbeleid (ICM), die door Binnenlandse Zaken werd voorgezeten. In 1985 maakte de ICV zich weer los en stelde o.m. een subcommissie quotumbeleid in, die nog altijd in functie is.

het in de mandaten werd verwoord. Daartoe werd het selectie-interview uitgebreid. Naar aanleiding van het interview moesten de missieleden inschatten of iemand het vermogen zou hebben de taal te leren (op basis van opleiding, werkervaring en leeftijd), te wennen aan de Nederlandse samenleving (op basis van aanpassingsvermogen en doorzettingsvermogen) en of er eventuele remming of stimulering van integratie zou kunnen plaatsvinden door meegekomen of juist achtergebleven familie. Deze aanscherping van de selectiecriteria werd geconstrueerd naar aanleiding van de constatering door missieleden dat andere landen al snel de hoogstopgeleide vluchtelingen uit een kamp selecteerden. Daar kwam bij dat bij navraag in (kern)gemeenten in Nederland bleek dat het opbouwen van een zelfstandig bestaan bij uitgenodigde vluchtelingen erg moeizaam verliep (Hekker, 1996).

Gehandicapten

In de jaren tachtig werden ook voor gehandicapten de toelatingscriteria gespecificeerd. Deze mensen moesten een dusdanige aandoening hebben dat overkomst naar Nederland voor behandeling en revalidatie noodzakelijk was. Er werd vooral gekeken naar personen met aandoeningen waarvoor in Nederland specialistische behandeling beschikbaar was. Ook moesten zij goede mogelijkheden hebben om na hun behandeling op psychosociaal gebied te kunnen functioneren (Cvetanovic-Wortel, 1993).

Registratiesystemen

In 1981 werd eveneens besloten tot het standaard registreren van de binnenkomende uitgenodigde vluchtelingen in het Vluchtelingen Registratie Systeem (VRS). In 1987 werd dit vervangen door het Informatie Systeem Vluchtelingen (ISV) en in 1994 kwam het Centrale Opvang Vluchtelingen Informatie Systeem (COVIS) hier weer voor in de plaats.

2.3.3 Opvang en begeleiding

In 1979 en 1980 kwamen er zoveel Vietnamese vluchtelingen, waaronder grote aantallen kinderen, naar Nederland dat er problemen ontstonden rond de opvang. Naar aanleiding daarvan werd de opvangtaak van VluchtelingenWerk Nederland weer neergelegd bij het ministerie van CRM. Het ministerie riep daarop het Project Opvang Vluchtelingen (POV) in het leven, dat het 'In-huis-model' heeft ontworpen. Het model is gebaseerd op wat VluchtelingenWerk daarvoor deed. In 1993 wordt het POV een zelfstandige stichting en heet dan Centrale Opvang Vluchtelingen (COV).

In-huis-model

Het 'In-huis-model' werkte zo spoedig mogelijk toe naar het wonen in een zelfstandige woning (Rapport Commissie Blok, TK 28 689, nrs. 8-9). Het model werd door het ministerie van WVC gezien als een 'vloeiend

verlopend proces' waarin de vluchtelingen kort centraal werden opgevangen en voorbereid op de Nederlandse samenleving, waarna het grootste deel van de opvang en begeleiding in de gemeenten plaatsvond. Het was de bedoeling dat na het doorlopen van het proces de vluchtelingen zelfstandig gebruik konden maken van de algemene voorzieningen¹¹ (TK 19 637, nrs. 1-2, 1986).

Het ministerie van WVC zag het liefst dat vluchtelingen maar één keer zouden hoeven te wennen aan een nieuwe omgeving, dus bij aankomst direct een woning zouden betrekken. Ook vanwege 'hospitaliserings-verschijnselen' vond het ministerie langdurige opvang in een centrum een slecht idee. Vanwege de praktische beletselen (beschikbaarheid van huizen, gereedmaken van persoonlijke documenten) en de gedachte dat de vluchteling niet onvoorbereid zelfstandig in de samenleving geplaatst moest worden, bleef de centrale opvang van kracht. Wel werd deze opvang verkort tot drie maanden (TK 19 637, nrs. 1-2, 1986).

De drie argumenten die VluchtelingenWerk had gehanteerd in de periode vóór 1981 werden bij het handhaven van de centrale opvang ook nog genoemd: het tot rust laten komen van de vluchtelingen, het leren van de taal en het kennismaken met de Nederlandse samenleving.

Het 'In-huis-model' voorzag tijdens de opvangperiode in taal- en oriëntatielessen. Omdat er in Nederland nog geen methoden beschikbaar waren voor lessen Nederlands als tweede taal (tegenwoordig NT2) was het COV genoodzaakt die zelf te ontwikkelen. Dat werd de methode 'Zeg nu zelf', met een basis- en een vervolgprogramma van beide zes weken (Ipso Facto, 1983a). De vluchtelingen kregen 25 uur per week les. Vluchtelingen die nog in de leerplichtige leeftijd waren, konden terecht op de basisschool binnen de opvang of in een schakelklas. Voor jongere kinderen kwam er een crèche, zodat ouders het lesprogramma konden volgen. In de oriëntatielessen lag de nadruk op praktische onderwerpen en dagelijkse situaties: de markt, winkels, het postkantoor, openbaar vervoer etc. Daarna kwamen zaken aan bod als sociale wetgeving, het onderwijsstelsel en culturele verschillen. De lessen vonden plaats in niveaugroepen van twaalf personen (TK 19 637, nrs. 1-2). Zolang uitgenodigde vluchtelingen in het opvangcentrum verbleven, ontvingen ze wekelijks leefgeld. Bij de huisvesting keerde de gemeente een renteloze lening uit voor woninginrichting en de eerste huur. Vanaf dat moment ontvingen de UV als A-statushouders een bijstandsuitkering. Onder voorwaarden hadden A-statushouders ook recht op studiefinanciering.

Gezondheidszorg

Het Centrum Gezondheidszorg Vluchtelingen (CGV) was in deze periode verantwoordelijk voor de medische zorg van de vluchtelingen. Na aankomst werden de UV gecontroleerd, onder meer op tuberculose.

¹¹ Scholing, arbeidsbureaus, maatschappelijk werk etc.

Tijdens de opvangperiode kregen ze een tandheelkundige sanering met halfjaarlijks vervolg. Bij uitplaatsing kregen ze ook een huisarts toegewezen. Ook werden voor hen verzekeringen geregeld.

Naar aanleiding van psychische en somatische klachten bij Vietnamese en Latijns-Amerikaanse vluchtelingen eind jaren zeventig was in 1979 het Centraal Medisch Team voor vluchtelingen (CMT) opgericht. In 1982 werd het team, vanwege klachten die zich pas later uitten bij de vluchtelingen, uitgebreid met een aantal nazorgconsulenten. De naam veranderde in het Centrum Gezondheidszorg Vluchtelingen (CGV). In 1993 is het CVG overgegaan in Pharos.

Uitplaatsing

Na de periode in de centrale opvang werden de vluchtelingen uitgeplaatst naar zelfstandige woningen. In het 'In-huis-model' werden de UV bij voorkeur groepsgewijs uitgeplaatst. Dat wil zeggen dat vanuit de centrale opvang meerdere huishoudens bij elkaar in dezelfde gemeente werden gehuisvest. Daarvoor kon gebruik worden gemaakt van een aantal woningen in een zogenoemde kerngemeente. Op grond van de Regeling Rijksvoorkeurswoningen (RVK) moest iedere gemeente een aantal huurwoningen beschikbaar stellen aan het rijk. Een kerngemeente leverde een groter aantal woningen in één keer, genoeg voor de huisvesting van 30 tot maximaal 90 vluchtelingen. Voor gehandicapte vluchtelingen werd, indien nodig, aangepaste huisvesting of opvang in een instelling gezocht. Voor alleenstaande minderjarige uitgenodigde vluchtelingen werd een begeleid-wonenplek of andere huisvesting gezocht. In de jaren tachtig vielen deze jongeren onder de zorg van Stichting De Opbouw, het latere Nidos. 'Bij de groepsgewijze huisvesting van vluchtelingen in een kerngemeente, wordt een uitgebreider opvangprogramma opgezet dan bij de huisvesting van één of enkele vluchtelingen. Voorzieningen die te kostbaar zijn om voor één of enkele vluchtelingen te treffen, kunnen wel tot stand komen bij een grote aantal vluchtelingen' (TK 19 637, nrs. 1-2, 1986, p. 34). De kerngemeenten kregen vanwege de Faciliteiten Regeling Vluchtelingen (FRV) rijksbijdragen van het ministerie van WVC om een programma van ten minste 400 uur taallessen en maatschappelijke oriëntatie te organiseren. De gemeenten konden met de toelages ook specifieke voorzieningen, zoals een tolk en maatschappelijke begeleiding voor de groep treffen, die niet van de grond zouden kunnen komen bij gespreide huisvesting van gezinnen of individuen (TK 19 637, nrs. 1-2, 1986). In 1985 werd de FRV vervangen door de Rijksregeling Welzijnswerk Minderheden (RWM).¹² Ter illustratie: een gemeente kreeg onder de RWM f 5.000 voor de eerste fase van opvang, introductie en oriëntatie. Als minimumvoorwaarde voor dit

12 In principe kwamen de gelden vanuit FRV en RWM ten goede aan alle A-statushouders, dus ook niet-uitgenodigde vluchtelingen. Deze laatsten konden echter niet groepsgewijs worden uitgeplaatst. Daarom waren zij vaker aangewezen op bestaande faciliteiten in een gemeente.

bedrag gold dat de gemeente een programma opstelde dat tenminste 480 uren alfabetiseringsactiviteiten in de Nederlandse taal bevatte voor vluchtelingen die analfabeet zijn, of ten minste 400 uren les in de Nederlandse taal voor vluchtelingen die niet analfabeet zijn. Ook moest het programma Maatschappelijke Oriëntatie omvatten. Verder ontving de gemeente f 1.000 voor voortgezette maatschappelijke oriëntatie, f 875 voor sociaal culturele activiteiten en f 1.200 voor inrichtingskosten. Aan de toelages waren geen gespecificeerde doelen of eindtermen verbonden. Binnen de gestelde voorwaarden waren de gemeenten vrij om het programma in te vullen (TK 19 637, nrs. 1-2, 1986).

In verschillende kerngemeenten was sprake van 'individuele trajectbegeleiding', hetgeen wilde zeggen dat de betrokken instanties gezamenlijk het traject van de individuele vluchteling volgden en de te nemen stappen bespraken. Soms kregen de vluchtelingen begeleiding van een maatschappelijk werker. Vaak werden daarnaast vrijwilligers van VluchtelingenWerk Nederland en gastgezinnen ingezet om contact te maken met de vluchtelingen en praktische hulp te bieden. Formeel werd na een periode van drie tot vijf jaar van de vluchteling verwacht 'zelfstandig te functioneren' (TK 19 637, nrs. 1-2, 1986; OABG, 1991; Van Vuuren, 1993).

Vanaf 1987 viel het opvangbeleid voor vluchtelingen onder de Welzijnswet. De toelages en voorwaarden bleven onder de verschillende regelingen globaal dezelfde. In 1994 legde de Welzijnswet '94 nog meer verantwoordelijkheid bij gemeenten en provincies. Voor het eerst werden onder deze wet ook asielzoekers door het Rijk (Centraal Orgaan opvang Asielzoekers onder verantwoordelijkheid van Justitie) opgevangen tijdens het afwachten van hun beschikking. Iedere gemeente kreeg daarbij de plicht tot het beschikbaar stellen van opvangmogelijkheden voor asielzoekers. Veel kerngemeenten konden zich echter uitsluitend blijven richten op uitgenodigde vluchtelingen.

De richtlijnen voor het taal- en oriëntatieprogramma in de kerngemeenten stonden eind jaren negentig model voor het ontwerp van de Wet Inburgering. Omdat gebleken was dat het aantal lessen Nederlands (400) tekortschoot voor het behalen van een functionele taalbeheersing, werd dit in de inburgeringscursus opgetrokken tot 600. Later zal blijken dat ook dat niet voldoende is voor een redelijke beheersing van het Nederlands (Klaver en Odé, 2003).

Aandacht voor de arbeidsmarkt tijdens het 'In-huis-model'

Binnen het 'In-huis-model' begon arbeidsoriëntatie voor uitgenodigde vluchtelingen in de centrale opvang. Voorlichting over de arbeidsmarkt was onderdeel van het taal- en oriëntatieprogramma. In deze periode probeerde het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA) te bepalen wat reële scholingsmogelijkheden waren voor de individuele vluchteling en wat op grond van de genoten opleiding en werkervaring vervolgens de kortste weg naar de arbeidsmarkt zou zijn. Een van de twee arbeidscon-

sulenten in het Centrale Opvangcentrum maakte een inschatting van de taalbeheersing en mogelijkheden van de vluchteling, door een bezoek van de consulente aan een les Nederlands en door een gesprek met de vluchteling over diens opleiding en werkervaring. Vervolgens werd in samenwerking met het lokale Gemeentelijke Arbeidsbureau (GAB) in de potentiële uitplaatsingsgemeente een plan gemaakt, dat in een tweede gesprek met de betrokkene werd vastgesteld (TK 19 637, nrs. 1-2, 1986; Van Vuuren, 1993). De centrale arbeidsvoorziening Apeldoorn streefde ernaar de vluchteling na uitplaatsing nog drie jaar te volgen. Bij het Centrum voor Beroepsoriëntatie en Beroepsoefening (CBB) konden vluchtelingen een beroepsopleiding volgen. Jonge vluchtelingen konden studiefinanciering krijgen om een studie aan een hbo of universiteit te volgen.

Ten tijde van het 'In-huis-model', dat ten slotte bijna twee decennia overspant, heeft de overheid ook ten opzichte van vluchtelingen en minderheden in bredere zin maatregelen genomen om de arbeidsdeelname te vergroten. In 1986 stelde de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een Werkgelegenheidsprogramma op voor vluchtelingen (A-status) die nog geen twee jaar in Nederland verbleven. Voor elke vluchteling moest een bemiddelingsplan worden opgesteld met de taalcursussen, opleidingen of werkervaringsplekken die nodig waren om een reële kans te maken op een arbeidsplaats. In het bemiddelingsplan werden onder meer de taalcursus voor UV na uitplaatsing in de gemeente en andere bestaande arbeidsmarktinpassingsinstrumenten gebruikt (19 637, nrs. 1-2, 1986). Het lijkt hier te gaan om een uitbreiding van de doelgroep voor de aanpak die voor UV al bestond.

In een nog breder kader (minderhedenbeleid) was in 1983 al de Algemene Wet Gelijke Behandeling ingevoerd om discriminatie op de arbeidsmarkt tegen te gaan. In 1994 trad de Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen in werking om het aandeel werkende allochtonen en autochtonen binnen de beroepsbevolking op een evenredig niveau te krijgen. Zowel het UAF (de Stichting voor Vluchtelingstudenten) als VluchtelingenWerk richtten in deze periode een eigen bemiddelingsbureau voor vluchtelingen op, respectievelijk Job-support en Emplooi. Job-support, gestart in 1993, richt zich met name op pas afgestudeerde en andere hogeropgeleide vluchtelingen. Emplooi, dat is opgericht in 1989, is er voor de (moeilijk bemiddelbare) vluchteling en werkt als aanvulling op de reguliere arbeidsvoorziening. Emplooi heeft verschillende vestigingen, maar werkt ook met consultants vanuit Centra voor Werk en Inkomen (CWI).

In de vroege jaren tachtig werden verschillende standpunten gehuldigd over de arbeidsdeelname van vluchtelingen. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe) vond dat een vluchteling bemiddeld moest worden op het niveau waarop hij of zij in het land van herkomst werkzaam was, en dat de bemiddeling moest starten op het moment dat er duidelijkheid was over de huisvesting (Interdepartementaal Beleidsonderzoek, 1988). VluchtelingenWerk legde de nadruk op het

welzijn van de vluchtelingen en vond daarom een rustperiode noodzakelijk waarin de vluchtelingen eventuele vluchttrauma's konden verwerken, konden wennen aan de Nederlandse gewoonten en zich vervolgens pas zouden hoeven oriënteren op hun mogelijkheden op de arbeidsmarkt (ISB, 1982).

Afronding In-huis-programma

Na maximaal drie, en in noodzakelijke gevallen vijf jaar, kregen de uitgenodigde vluchtelingen geen specifieke zorg meer. Het was de bedoeling dat ze zelfstandig gebruik zouden kunnen maken van de algemene voorzieningen. Wel konden zij een beroep blijven doen op specifieke ondersteuning van de Vereniging VluchtelingenWerk (VVN). Ook konden ze gebruikmaken van voorzieningen binnen het reguliere minderhedenbeleid. Daarbinnen waren subsidies beschikbaar voor het vormen van zelforganisaties. De rijksoverheid hechtte belang aan zelforganisaties om vluchtelingen de mogelijkheid te geven contact te hebben met lotgenoten en de eigen cultuur en identiteit te behouden. Bovendien zouden zelforganisaties de maatschappelijke participatie van de vluchtelingen bevorderen (TK 19 637, nrs. 1-2).

2.3.4 Onderzoeksresultaten met betrekking tot het 'In-huis'-model

In verschillende onderzoeken naar de positie van uitgenodigde vluchtelingen uit de jaren tachtig en negentig komen punten naar voren met betrekking tot het 'In-huis-model' (Ipso Facto, 1983a; Ipso Facto, 1983b; OABG, 1993). Wat betreft de centrale opvang is weinig te zeggen over het effect, omdat de doelen van de opvang vrij vaag waren omschreven. Vluchtelingen zouden een begin maken met het leren van de taal, wennen aan de Nederlandse samenleving en tot rust komen. Er was geen sprake van duidelijk toetsbare eindtermen, wat voor evaluatie van effecten wel noodzakelijk is.

Wel zijn verscheidene zaken over het uitvoeringsproces van het model gedocumenteerd. Zo blijkt dat de drie maanden die officieel stonden voor het verblijf in de centrale opvang vaak overschreden werden (TK 19 637, nrs. 1-2, 1986). Dat had te maken met de variabele opleveringstermijn van de Rijksvoorkeurswoningen. Voor personen die langer in de centrale opvang moesten verblijven omdat er nog geen huisvesting was gevonden, waren wel vervolgcursussen voor taal en oriëntatie beschikbaar. Uit een conferentie van het ministerie van WVC (1992) blijkt dat vluchtelingen zelf verschillend dachten over centrale opvang. Voor sommigen was het een periode waarin ze nieuwe energie konden verzamelen voor de overgang naar het zelfstandig wonen in de Nederlandse samenleving, voor anderen betekende het een breuk met hun onafhankelijke bestaan.

Taalprogramma's in gemeenten

Anders dan met betrekking tot de centrale opvang, is wel onderzoek verricht naar taal- en begeleidingsprogramma's in de gemeenten van uitplaatsing (Ipso Facto, 1983a). Deze programma's moesten de taalvaardigheid en relevante kennis over de Nederlandse samenleving van de vluchtelingen verbeteren. Daarmee zouden de kansen op een zelfstandig bestaan worden vergroot. Deze laatste verwachting wordt in verschillende studies in algemene zin bevestigd. Onder meer Van den Tillaart et al. (2000) toont aan dat er een sterke samenhang bestaat tussen de mate waarin vluchtelingen de taal hebben leren spreken en het aantal contacten dat ze onderhouden met autochtone Nederlanders. Ook blijkt er een verband tussen de door de vluchteling in Nederland gevolgde taalcursussen en opleidingen en het vinden van (passend) werk. In negatieve zin is eveneens vaak aangetoond dat het hebben van lager gekwalificeerde banen en werkloosheid een gevolg is van gebrekkige taalbeheersing bij uitgenodigde vluchtelingen (Ipso Facto, 1983a en b; OABG, 1993). Hoewel investering in taal en opleiding in het algemeen dus lonen, bleken de programma's in het 'In-huis-model' tekort te schieten. Uit een vroege evaluatie van het 'In-huis-model' bleek dat de beschikbare 400 uren taallessen veruit onvoldoende waren voor een redelijke beheersing van de Nederlandse taal. Ook stelden de onderzoekers dat het systeem geen rekening hield met onderlinge verschillen in de taalverwerving van de vluchtelingen (Ipso Facto, 1983a). De van buitenaf opgelegde norm van 400 uren deed geen recht aan het proces van taalverwerving dat bij iedere vluchteling anders verloopt. Men pleitte daarom voor een systeem dat uitgaat van de individuele vluchteling (Ipso Facto, 1983a). Dezelfde conclusies kwamen naar voren uit een In-huis-evaluatie van tien jaar later (Klaver en Den Uyl, 1993). Dit onderzoek signaleerde echter nog een verschil tussen laagopgeleide UV (met name Vietnamezen en Cambodjanen) en hogeropgeleide UV (met name Iraniërs). De eersten beheersten de Nederlandse taal na vier jaar nog niet op het gewenste functionele niveau, de laatsten behaalden dit na ongeveer twee jaar vaak al wel.

Begeleiding

Ook de maatschappelijke begeleiding bleek niet altijd te leiden tot de gewenste zelfstandigheid. Onderzoeksbureau Ipso Facto (1983a) merkt over de uitgenodigde vluchtelingen (Vietnamezen in die periode) op dat zij ook na het doorlopen van het 'In-huis-model' nog zijn aangewezen op een tolk en hulp van gastgezinnen. Volgens een onderzoek van Bureau Geerts (OABG, 1993) werd de maatschappelijke begeleiding echter vaak al afgebouwd zodra een vluchteling was uitgeplaatst in een gemeente, terwijl volgens de onderzoekers een uitgenodigde vluchteling juist dan baat zou kunnen hebben van extra begeleiding (OABG, 1993). Ook is de toon in het onderzoek kritisch over de opstelling van vrijwilligers en functionarissen in het opvang- en uitplaatsingsproces; zij zouden de vluchtelingen

te veel bevoogden, waardoor deze afhankelijk blijven. Afgezien van de opstelling van de vrijwilligers gaf het systeem vluchtelingen wel de kans om op een laagdrempelige manier contacten te onderhouden met autochtone Nederlanders. Dit contact bood hen nieuwe informatie over de Nederlandse samenleving en maakte hen wegwijs in de dagelijkse praktijk.

Huisvesting

De keuze voor groepsgewijze huisvesting leunde vooral op een aantal praktische en organisatorische argumenten. Daarnaast werden in beleidsstukken ook verwachtingen uitgesproken ten voordele van de vluchtelingen zelf (zie paragraaf 2.3.3).

In praktisch opzicht maakte uitplaatsing per groep het voor VWS mogelijk om een extra toelage te geven aan de kerngemeenten, om daarmee bijvoorbeeld extra functionarissen (coördinator, maatschappelijk werker, tolk) aan te stellen. Eenmaal goed georganiseerd kon de kerngemeente vaker uitgenodigde vluchtelingen plaatsen.

Verondersteld werd verder dat door de groepsgewijze uitplaatsing de vluchtelingen na hun huisvesting contact zouden kunnen houden en elkaar kunnen steunen. Uit onder meer het onderzoek van Bureau Geerts (OABG, 1993) blijkt dat dit in de praktijk ook zo werkte. Echter, uitgenodigde vluchtelingen werden soms ook zo dichtbij elkaar gevestigd dat ze naar eigen zeggen alleen elkaar tegenkwamen en nauwelijks contact kregen met autochtone Nederlanders (Ipso Facto, 1983a).

In hoofdstuk 3 komt het concept 'sociaal kapitaal' aan de orde. Sociaal kapitaal (het kunnen benutten van sociale relaties) blijkt een belangrijke hulpbron bij het verbeteren van de maatschappelijke positie. Daarbij zijn zowel relaties binnen de eigen groep (bindend) als buiten de eigen groep (overbruggend) van belang. In theorie kan het groepsgewijs uitplaatsen van vluchtelingen hebben bijgedragen aan het (behoud van) bindend sociaal kapitaal, maar het kan eveneens de opbouw van het overbruggend kapitaal hebben belemmerd.

Een ander beoogd effect van de groepsgewijze uitplaatsing was de spreiding van de UV over Nederland, omdat de concentratie migranten in de grote steden al hoog was. Minder stedelijke gemeenten konden ook vaak gemakkelijker woningen beschikbaar stellen. Deze spreiding conflicteert echter met het streven om UV te stimuleren tot financiële zelfstandigheid: de werkgelegenheid in minder urbane gebieden was vaak niet zo groot als in de stedelijke gebieden (Ipso Facto, 1983a en b; OABG, 1993).

Overigens werd slechts een derde van de uitgenodigde vluchtelingen ook daadwerkelijk groepsgewijs gehuisvest. De overige UV gingen bij familie wonen, werden in een institutioneel huishouden geplaatst (verzorgingshuis, internaat etc.) of werden gespreid gehuisvest. Deze vluchtelingen waren voor taal en oriëntatie dus aangewezen op bestaande voorzieningen.

De komst van tweederde van de uitgenodigde vluchtelingen werd niet ruim van te voren gepland, maar gebeurde als gevolg van een snelle

oplossing van ontstane problematiek in een land. Flexibiliteit en improvisatie stonden daardoor, ondanks de pogingen tot structureren, wellicht sterk op de voorgrond in de uitvoering van het 'In-huis-model'.

Gebruik van selectiecriteria

Helaas zijn er geen onderzoeken die de selectieprocedures onder de loep nemen. We zien, net als in de periode vóór 1981, dat gezinnen, homogene taalgroepen en een diverse samenstelling van de groep belangrijk zijn in de selectiemandaten. Dit is wellicht voortgekomen uit het idee dat personen binnen een dergelijke groep elkaar zouden kunnen ondersteunen. Wellicht hebben ook praktische argumenten een rol gespeeld (tolken, reeds aanwezige etnische gemeenschap in Nederland). De voorkeur voor selectie van gezinnen met kinderen kan met een aantal verwachtingen te maken hebben gehad: stabiliteit van het huishouden, beschikbaarheid van passende huisvesting en verwachtingen ten aanzien van integratie van de ouders via hun kinderen. Wat we in ieder geval weten op basis van wetenschappelijk onderzoek is dat naarmate immigranten jonger zijn, zij makkelijker de taal leren (vgl. Van den Tillaart, e. a., 2000). Op basis hiervan lijken de kansen op een gunstige maatschappelijke positie van kinderen van uitgenodigde vluchtelingen dus groter dan de kansen van de ouders. In hoofdstuk 4 wordt gekeken of zich inderdaad veel gezinnen met kinderen bevinden onder de uitgenodigde vluchtelingen.

2.3.5 Onderzoeksresultaten met betrekking tot de arbeidsmarktpositie van uitgenodigde vluchtelingen ten tijde van het 'In-huis-model'

In de beginjaren van het 'In-huis-model' werden met name Vietnamezen en Latijns-Amerikanen opgevangen. Volgens onderzoeksbureau Ipso Facto (1983b) was hun positie op de arbeidsmarkt moeizamer dan die van andere migranten, ondanks hun hoge arbeidsmoraal en het belang dat ze hechtten aan betaald werk (Ipso Facto, 1983b).

Een belangrijke factor daarbij was de lage werkgelegenheid in de jaren tachtig. Daarnaast worden meer specifieke factoren genoemd die invloed hebben op de slechte arbeidsmarktpositie van de uitgenodigde vluchtelingen: slechte beheersing van de taal, afwijkende culturele achtergrond van de vluchteling (bijv. een bescheiden en afwachtende opstelling bij sollicitaties), de moeite waarmee in het land van herkomst opgedane opleiding en werkervaring ingezet kunnen worden op de Nederlandse arbeidsmarkt en het functioneren van het Gemeentelijk Arbeidsbureau (in veel gevallen werden vluchtelingen aangemerkt als 'moeilijk bemiddelbaar', terwijl inspanningen van actieve consulenten elders wel resultaat hadden).

De onderzochte vluchtelingen zelf spraken van een vicieuze cirkel: hun gebrekkige Nederlands wordt des te slechter zolang zij niet werken, terwijl ze tegelijkertijd nauwelijks een baan kunnen vinden vanwege hun slechte taalbeheersing. Bij met name Latijns-Amerikaanse vluchtelingen speelde

ook de wens om terug te keren naar het herkomstland. Teveel integratie in Nederland vonden ze daarbij niet gepast (Ipso Facto, 1983b).

De begeleiding vanuit het Centraal Bureau Arbeidsvoorziening hield, volgens Van Vuuren (1993), vaak op direct na de uitplaatsing in plaats van na de gewenste drie jaar. De consulent verloor het zicht op de vluchteling doordat hij door het arbeidsbureau in de uitplaatsingsgemeente alleen bij de eerste gesprekken werd uitgenodigd. Veel UV haalden de taaltoets (na 400 uur taallessen) niet en konden daardoor niet doorstromen naar het Centrum voor Beroepsoriëntatie en Beroepsoefening (CBB). Eerst waren meer taallessen nodig. Op dat moment ontstond echter vaak een probleem omdat deze noch door het arbeidsbureau noch door stimuleringsuitkeringen bekostigd werden (Van Vuuren, 1993).

Over de arbeidsmarktpositie van uitgenodigde vluchtelingen in de latere jaren tachtig en jaren negentig is minder bekend. Het OABG-onderzoek (1993) geeft wel enige informatie. De werkloosheid onder vluchtelingen was nog steeds hoog. Wederom werd gesteld dat gebrekkige taalbeheersing de kansen van de vluchtelingen beperkte. Verder werd de discrepantie genoemd tussen wat de werkgevers vroegen aan vaardigheden en wat de vluchtelingen hadden aan opleiding en werkervaring. Het circuit van omscholing en arbeidsvoorziening bevatte wel regelingen die de arbeidsmarktentree van vluchtelingen moesten versoepelen, maar die sorteerden niet het gewenste effect. Daarbij was omscholing op hoger niveau voor hogeropgeleide vluchtelingen niet aanwezig, en omscholing op lager niveau was voor veel lageropgeleide vluchtelingen niet haalbaar vanwege hun moeizame taalbeheersing (OABG, 1993).

2.4 Periode 1999-2004

2.4.1 *Quotum*

Eind jaren negentig werd het hervestigingsbeleid voor uitgenodigde vluchtelingen in heroverweging genomen door de betrokken ministers. De toenmalige minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen schreef in 1999 aan de Tweede Kamer dat in de vijftien jaar na de instelling van het toenmalige quotumbeleid voor UV het aantal niet-uitgenodigde asielaanvragers in Nederland zodanig was gegroeid dat de uitnodiging van vluchtelingen getalsmatig niet veel meer betekende.¹³ Bovendien, zo schreef hij, leverde Nederland met de opvang van deze asielzoekers al een grote inspanning in de aanpak van de internationale vluchtelingenproblematiek (TK 19 637, nr. 486, 1999).

¹³ Het aantal asielverzoeken was in 1998 gestegen tot meer dan 45.000, het aantal ingewilligde verzoeken lag op ruim 15.000 (CBS Statline). Dit betrof ook inwilligingen van aanvragen uit voorgaande jaren.

Naast de afgenomen betekenis van het uitnodigingsbeleid werd ook gesteld dat de behandeling van uitgenodigde vluchtelingen niet zou moeten afwijken van de behandeling van vluchtelingen die via een asiel-procedure waren ingestroomd. Ze kwamen immers in aanmerking voor dezelfde vluchtelingenstatus. Toch zou het een verkeerd signaal zijn ten opzichte van de UNHCR en de internationale gemeenschap om het uitnodigen van vluchtelingen af te schaffen. Aldus werd besloten om mogelijkheden voor hervestiging van vluchtelingen in Nederland open te houden, maar geen selectiemissies voor het uitnodigen van contingenten meer te organiseren.

Het jaarlijkse quotum van 500 per jaar werd flexibeler gemaakt tot 1500 personen per drie jaar. Deze flexibiliteit zou het mogelijk maken om bij onderbenutting of overschrijding van het quotum dit in een volgend jaar te compenseren. Dit aantal moest gelden als een plafond. De subquota bleven gelijk, met dien verstande dat ook de later arriverende gezinsherenigers van de uitgenodigde vluchtelingen geteld zouden gaan worden onder het subquotum van de contingenten (TK 19 637, nr. 486). In voorgaande perioden vielen die buiten het quotum. Na drie jaar zou de omvang van het quotum worden herzien.

2.4.2 Selectie

Vluchtelingen werden in deze periode alleen op dossierbasis uitgenodigd. De benodigde dossiers werden aangeleverd door de UNHCR en vervolgens door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) getoetst aan de Nederlands Vreemdelingenwet. Deze toetsing moest direct leiden tot ofwel uitnodiging ofwel afwijzing.

Vreemdelingenwet 2000

De verblijfsvergunning die de uitgenodigde vluchtelingen ontvingen veranderde met de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000), op 1 april 2001.

Uitgenodigde vluchtelingen kregen vóór 2001, net als alle erkende vluchtelingen in Nederland, de A-status. Daarnaast kende de Vreemdelingenwet nog de Vergunning tot Verblijf (VTV) en de Voorwaardelijke Vergunning tot Verblijf (VVTV) voor personen aan wie wel asiel werd verleend (vanwege humanitaire redenen), maar die niet werden erkend als vluchteling. De VTV en de VVTV gaven minder rechten op bepaalde voorzieningen dan de A-status. De VVTV verviel bovendien na maximaal drie jaar. Na 1 april 2001 krijgt iedere persoon aan wie asiel verleend werd dezelfde verblijfsvergunning. Dit is de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd (vbt). De grond waarop de vergunning werd verleend kan verschillen, maar de aan de vergunning verbonden rechten zijn voor iedereen hetzelfde. De verleningsgronden zijn (zie Vw 2000 art. 29):

- het vluchtelingschap volgens het Vluchtelingenverdrag;
- aannemelijke risico's op foltering, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen bij terugkeer (refoulementsverboden);
- klemmende redenen van humanitaire aard;
- de algehele situatie in het land van herkomst (categoriale bescherming);
- gezinshereniging.

Een groot deel van de UV is erkend Verdragsvluchteling. Maar ook kunnen UV worden toegelaten op basis van de refoulementsverboden en humanitaire redenen (art. 29 lid 1 sub b en c). Zij ontvangen een verblijfsvergunning op andere gronden. Personen die onder een categoriaal beschermingsbeleid vallen of uit landen waarvoor een besluitmoratorium¹⁴ geldt, kunnen niet worden geselecteerd. Gezinsherenigers van uitgenodigde vluchtelingen vallen onder het quotum.

Weigeringsgronden voor uit te nodigen vluchtelingen zijn, net als onder de voorgaande vreemdelingenwet, onder meer de 'artikel 1F'-gronden uit het Vluchtelingenverdrag. Ook gezinsleden van '1F-ers' worden niet uitgenodigd. Voorgedragen vluchtelingen kunnen ook afgewezen worden wanneer zij 'een gevaar vormen voor de openbare orde of nationale veiligheid' (Vw 2000, art. 31 lid 2 sub k).

Na vijf jaar kan de vbt worden omgezet in een vot (verblijfsvergunning asiel voor *onbepaalde* tijd). Het belangrijkste verschil tussen de vbt en de vot zijn de intrekkinggronden. Een vbt kan worden ingetrokken wanneer de asielgerechtigde a) onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt bij verlening, b) hij een bedreiging vormt voor de openbare orde en veiligheid, c) de verleningsgrond is vervallen en d) hij zijn hoofdverblijf heeft verplaatst naar een ander land. De c-grond voor intrekking van een vbt geldt niet voor een vot. Gronden voor intrekking van een vot zijn a) onjuiste verstrekking van gegevens, b) het plegen van een misdrijf waar drie jaar of meer gevangenisstraf op staat, c) verplaatsing van het hoofdverblijf en d) het vormen van een gevaar voor de nationale veiligheid. Behalve dat door de UNHCR voorgedragen vluchtelingen kunnen worden afgewezen, kan in theorie de hun verleende verblijfsvergunning dus ook weer worden ingetrokken, of niet verlengd. Van deze bevoegdheid wordt in Nederland echter bij uitzondering gebruikgemaakt wanneer de vluchteling is uitgenodigd (Vw 2000 C6/31.2.4.1).

14 Als Buitenlandse Zaken onvoldoende betrouwbare informatie over de toestand in een land heeft, wordt een besluitmoratorium afgekondigd. Gedurende het moratorium worden geen beslissingen over asielaanvragen van personen uit het betreffende land genomen.

TOM

Sinds 1999 doet Nederland ook mee aan het 'Twenty or More' (TOM) programma van de UNHCR. Dit staat voor het opnemen van ten minste twintig gehandicapte of zieke vluchtelingen per jaar en hun familie. Ook voorheen nam Nederland trouwens vaak vluchtelingen met een medische indicatie op.

Quota onderbenut

Het bleek in deze missieloze periode moeilijk de jaarlijkse quota te vullen. Veel voordrachten werden afgewezen omdat ze, hoewel er wel sprake was van personen die door UNHCR als vluchteling waren gekwalificeerd, onvoldoende relevante informatie bevatten. Het ontbreken van recente informatie over de toestand van de vluchteling of ontbreken van delen van het vluchtrelaas zorgden bijvoorbeeld voor onduidelijkheid. Ook medische informatie schoot volgens brieven aan de Kamer vaak tekort bij de beoordeling of een vluchteling in aanmerking kon komen voor hervestiging. Hierbij speelde ook een rol dat geen direct contact plaatsvond tussen ambtenaren in Nederland en veldkantoren van de UNHCR (TK 19 637, nrs. 841, 869, 1999). Ten slotte vergden de individuele dossiervoordrachten een grote investering van de UNHCR, waardoor onvoldoende dossiers aangemaakt konden worden om het quotum te vullen.

Dit resulteerde erin dat in de periode 1999-2001 438 voordrachten zijn ingewilligd, waar ruimte was voor 1500 uitgenodigde vluchtelingen. De herziening van het quotum die gepland stond na drie jaar liep veel vertraging op, onder meer door de frequente kabinetswisselingen in die periode. Ondertussen werd op dezelfde voet verder gegaan met de voordrachten. In 2002 werden 155 en in 2003 189 voordrachten ingewilligd. Hoewel een voordracht soms bestaat uit meerdere personen, bleef het quotum sterk onderbenut.

In 1999 zijn, buiten het quotum om, zo'n 4000 Kosovaarse evacués opgenomen. Deze Kosovaren kregen via een versnelde procedure een VVTV en werden in aparte centra opgevangen. Het was de bedoeling dat deze mensen, net als de Joegoslaven in 1992, tijdelijk in Nederland zouden verblijven. Zij kregen wel een huis, volgens de reguliere taakstellingsregeling, maar geen permanente verblijfsvergunning. Kort na hun komst zijn vele Kosovaren ook weer teruggekeerd naar hun herkomstland, sommigen met hulp van het 'plan van aanpak terugkeer' dat door de samenwerkende departementen was opgesteld. Een groep van ten minste 2.700 Kosovaren is op deze wijze teruggekeerd, een groep van ten minste 1.000 Kosovaren is in Nederland gebleven (IND en COA, 2001). Hoeveel van deze Kosovaren nu (2007) nog ingeschreven staan als inwoner van een Nederlandse gemeente komt in het resultatenhoofdstuk (hoofdstuk 4) aan de orde.

2.4.3 *Opvang en begeleiding*

Het afschaffen van de missies in 1999 ging gepaard met het sluiten van de centrale opvang van het COV in Apeldoorn. Het opvangcentrum was bij tijd en wijle onderbenut. Het in stand houden van een speciale opvang voor UV zou een grote kostenpost betekenen, te meer daar de UV niet meer in contingenten, maar door de dossierselectie in kleinere groepen in Nederland arriveerden. De opvang van de uitgenodigde vluchtelingen ging in 2000 over van het COV naar het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en viel daarmee onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie. Het ministerie was vanaf dat moment, behalve voor de toelating, ook verantwoordelijk voor de opvang en begeleiding van de uitgenodigde vluchtelingen. Naast Justitie en Buitenlandse Zaken waren in deze periode ook de minister voor Grote Steden en Integratiebeleid en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking betrokken bij het quotumbeleid. De dagelijkse coördinatie bleef in handen van de subcommissie quotumbeleid van de ICV.

Het COA was sinds 1994 al belast met de opvang van asielzoekers. In zijn brief aan de Kamer benadrukte de minister van Buitenlandse Zaken dat uitgenodigde vluchtelingen bij aankomst in Nederland feitelijk geen andere rechten hebben dan andere statushouders en dienovereenkomstig er ook geen verschil meer zou zijn in behandeling, met uitzondering van de overkomst. Uitgenodigde vluchtelingen werden vanaf dat moment opgevangen in een aantal reguliere asielzoekerscentra (AZC's) in vier clusters (COA-gebieden) (TK 19 637, nr. 486, 1999). In de eerste maanden na deze verandering gebeurde het meerdere keren dat uitgenodigde vluchtelingen bij aankomst op Schiphol niet werden herkend als uitgenodigd vluchteling en in het Aanmeldcentrum Schiphol belandden om asiel aan te vragen. De standaardprocedures met fouillering, doorzoeking van bagage en voorlichting over asielprocedures werden daarbij ten onrechte op hen toegepast (VluchtelingenWerk, 2004). Na instelling van een coördinatiegroep en een draaiboek werd de onduidelijkheid over de procedures verholpen. Wel bleef het moeilijk om in de AZC's voldoende plekken te reserveren voor de uitgenodigde vluchtelingen.

In veel AZC's werd een dagstructureringsprogramma aangeboden met taalonderwijs en maatschappijoriëntatie. Het COA heeft daar in 1996 een begin mee gemaakt (TK 24 440, nrs. 1-2, 1995; COA, 2004). Vanaf 1998 konden bewoners van AZC's een maand na binnenkomst deelnemen aan taalonderwijs (NT2), maatschappijoriëntatie, beroepenoriëntatie en (vrijwilligers)werk. De dagstructureringsprogramma's waren niet, zoals in de COV Apeldoorn, toegespitst op de specifieke situatie van de uitgenodigde vluchteling. Ze dienden daarentegen een brede doelgroep: in de AZC's moest ook rekening worden gehouden met de mogelijkheid van terugkeer van asielzoekers die geen verblijfsvergunning kregen (TK 24 440, nrs. 1-2, 1995).

Uitplaatsing

De huisvesting van uitgenodigde vluchtelingen verloopt vanaf 1999 volgens de regeling voor huisvesting van Verblijfsgerechtigden. Woningen die beschikbaar gesteld werden door gemeenten volgens de huisvestingstaakstelling, werden door het COA volgens het principe 'first in-first out' toegewezen aan personen met een verblijfsvergunning. Er was geen sprake meer van groepsgewijze uitplaatsing, de UV kwamen immers niet meer groepsgewijs Nederland binnen. Hiermee hield dus ook het bestaan van kerngemeenten op.

Na de huisvesting in een gemeente startten de UV met een inburgeringscursus. Sinds de invoering van de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) in 1998 is deze cursus voor alle nieuwkomers verplicht (TK 19 637, nr. 486, 1999). De Inburgeringscursus streeft drie vormen van zelfredzaamheid na: sociale zelfredzaamheid (zelfstandig in de samenleving kunnen functioneren), educatieve zelfredzaamheid (de mogelijkheid na de Inburgeringscursus een opleiding te volgen) en professionele zelfredzaamheid (mogelijkheid tot toeleiding naar de arbeidsmarkt). Aan de hand van de mogelijkheden en ambities van de nieuwkomer werd een inburgeringsprogramma gericht op één van de drie vormen van zelfredzaamheid (Odé en Brink, 2002).

Na het betrekken van de woning meldde de vluchteling zich bij de gemeente voor een inburgeringsonderzoek aan de hand waarvan het te volgen traject werd vastgesteld. Na maximaal vier maanden startte vervolgens de cursus. Een inburgeringscursus bestond uit een module Nederlandse les (NT2) van gemiddeld 600 uren, een module maatschappijoriëntatie en beroepenoriëntatie. Ook kreeg de inburgeraar een aantal uren maatschappelijke begeleiding en een gesprek over vervolgopleidingen of toeleiding naar de arbeidsmarkt. De Inburgeringscursus was ontworpen op basis van de programma's voor uitgenodigde vluchtelingen, zoals die in de kerngemeenten werden uitgevoerd. Het aantal uren Nederlandse les werd daarbij met een derde verhoogd ten opzichte van het programma in de kerngemeenten.

Aandacht voor de arbeidsmarkt vanaf 1998

Na het 'In-huis'-model was voor uitgenodigde vluchtelingen geen afzonderlijk arbeidstoeleidingsbeleid meer gevoerd. Wel was er ter aanvulling op het reguliere arbeidsmarktbeleid, specifiek beleid gevoerd ten aanzien van etnische minderheden, en daarbinnen nog voor vluchtelingen als aparte groep (zie: Plan van aanpak hogeropgeleide vluchtelingen, Ministerie van SoZaWe, 2005). We beschrijven de concrete mogelijkheden die er voor uitgenodigde vluchtelingen bestaan.

Zoals gezegd is in de inburgeringscursus expliciete aandacht voor de arbeidsmarkt opgenomen. Aan het eind van het Inburgeringstraject vindt een doorgeleidingsgesprek plaats en kunnen nieuwkomers kiezen om

meteen werk te zoeken of eerst een opleiding te volgen. Voor dat laatste zijn er mogelijkheden bij veel ROC's. Omdat vluchtelingen (en andere nieuwkomers) vaak nog niet aan de toelatingseisen voldoen, hebben veel ROC's schakelklassen waarin met name de taalbeheersing kan worden bijgespijkerd (Warmerdam en Van den Tillaart, 2002). Een schakelprogramma duurt meestal een jaar, de reguliere opleidingen drie of vier jaar. Een andere mogelijkheid is het volgen van een (verkorte) beroepsopleiding bij een Centrum voor (Administratieve) Vakopleiding (C(A)VV) of het Centrum voor Beroepsoriëntatie en Beroepsoefening (CBB). Deze laatste biedt ook oriëntatie- en schakeljaren aan. Tijdens zo'n schakeljaar wordt op basis van een assessment een programma samengesteld dat bestaat uit oriëntatie op beroepen en uit voorbereidende scholing voor het gekozen beroep.

Uitgenodigde vluchtelingen kunnen zich net als alle werkzoekenden inschrijven bij het CWI en uitzendbureaus. Wanneer zij uitkeringsgerechtigd zijn, is inschrijving bij het CWI verplicht. Grotere CWI-kantoren beschikken over consultants die specifiek gericht zijn op bemiddeling van minderheden. Aan hen wordt ook het dossier van de uitgenodigde vluchteling die de inburgeringscursus heeft voltooid overgedragen. Voor de vluchteling wordt een individueel traject opgesteld, met onder meer sollicitatietraining, bij- of omscholingscursussen en oriëntatiestages. Ook in deze periode kunnen uitgenodigde vluchtelingen bemiddeld worden via de specifieke bureaus voor vluchtelingen Emplooi en Job-support van UAF.

2.4.4 Verschillen met vorige perioden en onderzoeksresultaten voor de periode 1999-2004

De switch van centrale opvang voor UV naar gespreide opvang in AZC's lijkt een terugkeer van de opvangpraktijk naar de oorspronkelijke zienswijze en uitvoering in het vluchtelingenbeleid. Uitgenodigde vluchtelingen worden gezien als alle andere asielmigranten en hebben recht op dezelfde voorzieningen. Het enige verschil is de manier waarop ze naar Nederland zijn gekomen.

Het doorvoeren van deze zienswijze in het opvangbeleid (de zienswijze is officieel nooit veranderd, het daaruit volgende beleid en de uitvoering echter wel) creëert wel grote verschillen met het 'In-huis-model'. In het opvangbeleid voor asielzoekers spelen heel andere doelen en overwegingen een rol dan in het oude opvangbeleid voor UV. Het voornaamste doel bij de opvang van asielzoekers was het bieden van onderdak aan personen die in afwachting zijn van een verblijfsvergunning, huisvesting of vertrek uit Nederland, terwijl de opvangperiode in het 'In-huis-model' al sterk was gericht op voorbereiding op een leven in de Nederlandse samenleving door de taal- en oriëntatielessen.

Taal en oriëntatie: inburgeringscursus

In evaluaties van het 'In-huis-model' zagen we al dat de overgang van het taal- en oriëntatieprogramma in de kerngemeenten naar een plek op de arbeidsmarkt of opleiding moeizaam bleek. In de periode 1999-2004 blijkt dat niet anders. Verschillende studies naar de effectiviteit van de WIN (Brink e.a., 2002; Algemene Rekenkamer, 2000) laten zien dat het bereikte taalniveau van 60% van de deelnemers onvoldoende was om doorgeleid te worden naar een baan of vervolgopleiding. Eveneens een minderheid haalde het niveau dat aansluit bij sociale zelfredzaamheid. Resultaten voor (uitgenodigde) vluchtelingen zijn niet uitgesplitst, wel is bekend dat het merendeel van de vluchtelingen de Inburgeringscursus met succes afrondde. Sommige deelnemers vielen echter uit tijdens de Inburgeringscursus vanwege medische of psychische klachten. Specifieke gegevens van *uitgenodigde* vluchtelingen hierover zijn niet bekend (Odé en Brink, 2002).

Onderzoek naar arbeidsmarktparticipatie

In 2000 is door het Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen (ITS) onderzoek gedaan naar onder meer de maatschappelijk positie van vluchtelingen, waaronder een aantal groepen uitgenodigde vluchtelingen.¹⁵ In het onderzoek komt, net als in al eerdergenoemde onderzoeken, naar voren dat de vluchtelingen en statushouders meestal geen werk hadden. Als ze dat wel hadden, was het meestal laagbetaald werk en voor een klein aantal uren. Bovendien sloot het werk vaak niet aan op de ervaring en competenties van de individuele vluchtelingen. Tussen de zes etnische groepen die aan de orde komen bestaan ook onderling verschillen. Zo heeft 41% van de geïnterviewde Irakezen werk en maar 14% van de Afghanen. Voor de meeste vluchtelingengroepen komt in het onderzoek ook het belang van verblijfsduur naar voren; naarmate iemand langer in Nederland verbleef, had hij of zij vaker een baan (Van den Tillaart e.a., 2000).

Het onderzoek gaat ook in op het *proces* van baanverwerving. Van den Tillaart e.a. (2000) laten zien dat vluchtelingen de volgorde van prioriteiten zoals die gehanteerd wordt in de opvang en inburgering – eerst taalverwerving en oriëntatie op de samenleving, daarna aandacht voor de arbeidsmarkt – zelf niet voorstaan. Veel vluchtelingen zien kans juist door werk hun taalvaardigheden te verbeteren, om daarmee aanspraak te maken op een betere baan of een opleiding. Door bijvoorbeeld Vietnamese vluchtelingen werden perioden van werk, werkloosheid, opleidingen en taalverwerving afgewisseld, waarbij met name de jongere vluchtelingen

15 Het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS) heeft uitvoerig onderzoek gedaan naar de maatschappelijke status van vluchtelingen en statushouders van zes 'nieuwe' etnische groepen in Nederland, te weten Afghanistan, Ethiopië en Eritrea, Iran, Somalië en Vietnam en Irak. In tegenstelling tot de eerdere onderzoeken, die alle waren gebaseerd op kleine aantallen interviews met betrokkenen of uitgenodigde vluchtelingen, is dit onderzoek ook deels gebaseerd op een kwantitatieve survey. Helaas is in de rapportage geen onderscheid gemaakt tussen spontane vluchtelingen en uitgenodigde vluchtelingen.

erin slaagden langzamerhand beter passend werk te vinden. Ook eerder al hebben onderzoekers opgemerkt dat de indeling van het opvangbeleid niet aansloot bij de motivatie en ideeën over arbeid van vluchtelingen uit landen zonder socialezekerheidsstelsel (Ipso Facto, 1983b).

In deze periode zijn nog wel meer onderzoeken naar de arbeidsmarktpositie van vluchtelingen gedaan (Klaver en Odé, 2003; Mattheijer, 2000; Warmerdam en Van den Tillaart, 2002). In geen daarvan zijn echter resultaten voor uitgenodigde vluchtelingen als aparte groep opgenomen. Daarom refereren we slechts beknopt aan de uitkomsten. Kortgezegd laten de onderzoeken zien dat de arbeidsmarktpositie van vluchtelingen in het algemeen niet optimaal is. Werkloosheid en de duur van werkloosheid is onder de vluchtelingen hoog (Klaver en Odé, 2003; Mattheijer, 2000; Warmerdam en Van den Tillaart, 2002). Van hen die wel werk hebben, blijkt de helft onder hun niveau te werken (Van den Tillaart e.a., 2000). Er zou volgens de verschillende auteurs aan arbeidsdeelname gewonnen kunnen worden door meer maatwerk, duale trajecten, verhoging van het rendement van de inburgering, en integratie van de verschillende inburgeringsfasen en arbeidsdeelname. Ook kan een betere registratie van competenties en loopbaantransities van vluchtelingen inzicht geven opleveren voor een effectievere arbeidstoeleiding (Klaver en Odé, 2003; Mattheijer, 2000; Warmerdam en Van den Tillaart, 2002).

2.5 Periode 2005-heden

2.5.1 *Quotum*

In de voorgaande periode werden alleen vluchtelingen uitgenodigd via individuele dossiervoordrachten. De voordrachten werden verzorgd via het centrale UNHCR-kantoor in Genève. In 2004 kondigde de UNHCR echter aan dat zij geen dossiervoordrachten meer zal doen via het centrale kantoor, met uitzondering van noodgevallen. Dat had tot gevolg dat het voor Nederland erg moeilijk werd om van de veldkantoren voldoende dossiers te ontvangen om het quotum te vullen. Veldkantoren richten hun inspanningen in de eerste plaats op het voorbereiden van voordrachten voor selectiemissies. Het ministerie van Justitie besloot daarop in het laatste kwartaal van 2004 de uitvoering van het hervestigingsbeleid voor uitgenodigde vluchtelingen opnieuw vorm te geven. Al eerder zou het flexibele driejarige quotum worden geëvalueerd, ook dat gebeurt nu, als voorbereiding van het nieuwe beleid, daadwerkelijk. Daarbij wordt duidelijk dat het uitnodigen op basis van dossiervoordrachten alleen niet werkt, vanwege bovengenoemde redenen.

Besloten wordt dat het quotum van 1.500 uitgenodigde vluchtelingen per drie jaar – inclusief gezinsherenigers – gehandhaafd blijft voor de jaren 2005-2007. Ook het subquotum van honderd gehandicapte vluchtelingen

in het kader van het 'Twenty or More'- programma blijft bestaan.¹⁶ Opdat het quotum ook echt wordt benut, worden de selectiemissies hervat. Vanaf 2005 moet jaarlijks een viertal missies plaatsvinden. Daarnaast blijft ook de uitnodiging van enkelingen in noodsituaties ('emergency cases') bestaan. De subquota zoals die bestonden voor 1999 komen niet terug.

2.5.2 *Selectie*

Eind 2004 wordt voor het eerst weer een missie georganiseerd. De gang van zaken vanaf dat moment is dat de IND de ontvangen voordrachten beoordeelt. Ze doet dat op grond van de bevindingen van de UNHCR, de situatie in het land van herkomst aan de hand van landeninformatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Vreemdelingenwet. Vervolgens reist een team van medewerkers van de IND, waaronder een arts van het Bureau Medische Advisering (BMA) en van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en het ministerie van Buitenlandse Zaken af naar het vluchtelingenkamp, om de betreffende vluchtelingen te selecteren. Tijdens de missie worden de vluchtelingen achtereenvolgens geïnterviewd over hun vluchtrelaas (IND), medisch onderzocht (BMA) en volgt een gesprek over hun verwachtingen van Nederland (COA). Dit wordt ook wel de 'sociale intake' genoemd, waarbij het COA informatie verzamelt die nodig is voor de opvang en uitplaatsing in Nederland en de vluchtelingen informatie krijgen over Nederland. Buitenlandse Zaken registreert de gegevens van de uit te nodigen vluchtelingen zoals ze uiteindelijk in de Gemeentelijke Basisadministratie moeten komen. Hoewel de officiële beslissingsbevoegdheid bij de IND ligt, is de besluitvorming over selectie vaak een gezamenlijk proces van de missieleden. Vluchtelingen kunnen worden uitgenodigd op basis van hun erkend vluchtelingschap, het refoulementsverbod en op basis van humanitaire redenen (Vw art. 29 lid 1 sub a, b en c). Voorafgaand aan een missie draagt de UNHCR op verzoek van Nederland een groter aantal personen voor dan uiteindelijk wordt geselecteerd. Binnen een marge van zo'n twintig procent heeft een selectiemissie dus ruimte voor het samenstellen van een groep. De UNHCR draagt alleen personen voor die volgens hen voldoen aan de voorwaarden voor erkend vluchtelingschap of om andere redenen door Nederland zouden kunnen worden toegelaten. Het zijn echter de individuele landen die het vluchtelingschap mogen toekennen. Doordat Nederland niet alleen toetst aan het Vluchtelingenverdrag, maar ook aan de Nederlandse Vreemdelingenwet en daarbij algemene ambtsberichten

16 De subquota, en met name het quotum voor gehandicapte vluchtelingen, zijn in de loop der tijd van naam veranderd. In de categorie gehandicapte personen kunnen ook zieke vluchtelingen worden geselecteerd. De categorie werd door UNHCR onder de aandacht gebracht als Ten Or More (TOM)-cases, later Twenty Or More. Landen werden aangespoord om tien en later twintig vluchtelingen met een medische indicatie te selecteren. Inmiddels wordt de categorie aangeduid als 'Medical Cases.'

en landgebonden beleid betreft, kan toetsing door Nederland stringenter uitvallen dan beoordeling door de UNHCR.

Wanneer een uit te nodigen vluchteling wordt geselecteerd op medische gronden, staat in de beoordeling centraal of de noodzakelijke behandeling niet in het land van verblijf uitgevoerd kan worden en of die behandeling zal leiden tot essentiële verbetering van de gezondheidssituatie (TK 19 637, nr. 1071).

Integreerbaarheidscriteria

In 2005 maakte de minister bekend te gaan letten op de ‘potentie tot integreren’ bij uit te nodigen vluchtelingen. Daaronder verstond zij de ‘bereidheid van de kandidaat om het Nederlands te leren, het hebben van werkervaring om een zelfstandig inkomen te verwerven, de wil tot aanpassen, algemene ontwikkelingen, open staan voor Westerse/ Nederlandse waarden en normen en activiteiten in het kamp hebben ondernomen’ (TK 19 637, nr. 1071, p. 3). De criteria zouden moeten worden toegepast bij toelating op de c-grond van artikel 29 van de Vreemdelingenwet: klemmende redenen van humanitaire aard. Bij toelating op de a- en b-grond (erkend vluchtelingschap of refoulementsverbod) zouden vluchtelingen niet worden getoetst op integreerbaarheid, maar zouden duidelijke aanwijzingen voor non-integreerbaarheid wel kunnen leiden tot afwijzing, als een soort contra-indicatie (TK 19 637, nr. 1071). De nieuwe criteria zijn niet onbesproken gebleven. Verschillende Kamerfracties hebben zich afgevraagd of dit niet ten koste gaat van het vinden van duurzame oplossingen voor de vluchtelingenproblematiek (door o.m. brain-drain)¹⁷ en het zogenoemde ‘cherry-picking’¹⁸ in de hand werkt. De reactie van de minister luidde dat het criterium in eerste instantie is bedoeld om bij overduidelijke aanpassingsproblemen afwijzing mogelijk te maken (TK 19 637, nr. 1126, 2007).

Nederland is niet het enige land dat integratiecriteria toepast. Integreerbaarheidscriteria worden door een aantal andere landen wel meer of minder expliciet gehanteerd (zie hoofdstuk 5 van dit rapport). De discussie rondom integratiecriteria is ingewikkeld, omdat hervestiging in eerste instantie een humanitair beleid is. Anderzijds is noch de Nederlandse samenleving, noch de vluchteling erbij gebaat dat deze na de hervestiging in een marginale positie terechtkomt op sociaal en economisch vlak. Daarnaast is het de vraag of de gehanteerde criteria daadwerkelijk een voorspellende waarde hebben over de uiteindelijke integratie van de vluchteling.

In de praktijk wordt het criterium overigens niet vaak toegepast, vanaf 2005 zijn twee personen op deze grond afgewezen (19 637, nr. 1126, 2007).

17 Hiermee wordt bedoeld het wegtrekken van hogeropgeleide personen uit een land of gebied.

18 Met ‘cherry-picking’ wordt het zodanig selecteren van vluchtelingen bedoeld, dat alleen goede arbeidskrachten worden uitgenodigd en de kwetsbaren achterblijven.

Navraag bij leden van selectiemissies relateert het belang van de criteria: tijdens een selectie-interview is vrijwel iedere vluchteling bereid Nederlands te leren en een eigen inkomen te verdienen. Tegelijk beschikken er maar heel weinig over relevante werkervaring. Uit onderzoek blijkt bovendien dat opleiding en werkervaring opgedaan in het herkomstland niet samenhangt met het vinden van (passend) werk in Nederland (Van den Tillaart e.a., 2000).

Bestemmingslanden

Niet alleen de individuele voordracht wordt getoetst, ook de keuze voor de bestemming van de missie wordt zorgvuldig bepaald. Nederland onderneemt geen missies naar landen waar zich vluchtelingen bevinden die volgens Nederlandse maatstaven geen vervolging te vrezen hebben of landen waarvoor een besluitmoratorium geldt. Bij de keuze voor de bestemming van een missie worden naast juridische ook politieke en praktische overwegingen meegenomen. Zo is het vanaf 2005 de bedoeling dat ten minste eenmaal per jaar een missie wordt uitgevoerd naar een land waar Nederland een Ontwikkelings Samenwerkingsrelatie mee heeft (TK 19 637, nr. 1071). Verder kan selectie in landen waar bijvoorbeeld polygame huwelijken zijn toegestaan complexe problemen opleveren bij de uitnodiging van vluchtelingen. Ook erg grote gezinnen en moeilijk vast te stellen familierelaties kunnen obstakels opwerpen bij de selectie en gezinshereniging. Nederland mijdt zulke landen niet bij voorbaat. De UNHCR houdt wel rekening met de plaats en omstandigheden waaruit zij vluchtelingen voordraagt.

In 2005 en 2006 zijn respectievelijk 449 en 447 vluchtelingen geselecteerd, met name uit kampen in Ecuador, Tanzania, Kenia en Thailand. Daarnaast zijn nog in totaal 84 gezinsherenigers geregistreerd onder het quotum 2005-2007 (TK 19 637, nr. 1071, 2006; TK 19 637, nr. 1163, 2007).

Gezinshereniging

Nieuw zijn ook de procedures rond gezinshereniging. Tot drie maanden na overkomst kan de uitgenodigde vluchteling een aanvraag doen voor gezinshereniging met familie die nog in het land van herkomst of het vluchtelingenkamp verblijft. Herenigingsprocedures die zijn aangevraagd binnen deze periode worden bekostigd door de staat.¹⁹ Familieleden die naar aanleiding van de aanvraag naar Nederland komen tellen sinds 1999 mee in het quotum. Wanneer de aanvraag na de termijn van drie maanden wordt gedaan, gaat voor de aanvrager het inkomenscriterium tellen. Het inkomenscriterium schrijft voor dat iemand die een gezinlid wil laten overkomen naar Nederland ten minste 100% van het Nederlandse minimuminkomen moet verdienen. Daarnaast komen de kosten van de

19 Vanuit verantwoordelijkheidsoverwegingen ten opzichte van personen die door de staat zijn uitgenodigd wordt de gezinshereniging bekostigd.

aanvraag en de overkomst voor rekening van de aanvrager. Deze regels gelden voor iedere immigrant die iemand wil laten overkomen in het kader van gezinshereniging.

2.5.3 *Opvang en begeleiding*

Het hervatten van de selectiemissies heeft in eerste instantie geen gevolgen voor de opvang van de UV. Deze blijft in handen van het COA. Het opvangen van contingenten uitgenodigde vluchtelingen verloopt echter moeizaam, het systeem is niet berekend op het vrijhouden van plaatsen voor grote groepen tegelijk. Na verloop van tijd ontstaat bovendien wrijving tussen uitgenodigde vluchtelingen en asielzoekers zonder verblijfsstatus (soms uit hetzelfde herkomstland).²⁰ Daarom wordt opnieuw begonnen met een speciale opvang voor UV, ditmaal georganiseerd door het COA en gevestigd in Amersfoort. In 2006 wordt het eerste contingent vluchtelingen er opgevangen.

Het COA ontwikkelt een nieuw Oriëntatie- en Inburgeringsprogramma van 32 uren per week, dat wordt aangeboden tijdens het verblijf in het opvangcentrum. In de eerste weken is het programma gericht op praktische zaken als boodschappen doen, omgaan met de computer en fietsen. Daarna ligt de nadruk op taallessen en de inrichting van de samenleving. Sinds kort zijn ook weerbaarheidstrainingen voor vrouwen opgenomen. In tegenstelling tot veel andere hervestigingslanden, die uitgenodigde vluchtelingen meteen in een zelfstandige woning huisvesten, heeft het COA net als haar voorgangers gekozen voor een opvangcentrum. Vluchtelingen worden minimaal vier maanden opgevangen om de benodigde documenten voor uitplaatsing naar een gemeente te verzamelen. Uitplaatsing zonder bijvoorbeeld een identiteitsbewijs, sofi-nummer, verzekering enzovoort verloopt namelijk lastig.

Sinds 2000 is de medische opvang van de vluchtelingen in handen van de Medische Opvang Asielzoekers (MOA). De vluchtelingen krijgen standaard een medische intake (o.m. een controle op tuberculose en andere ziekten) door het MOA, zij worden ingeschreven bij een ziektekostenverzekering en krijgen een huisarts en een tandarts toegewezen. Net als in de reguliere AZC's maken de MOA-medewerkers de uitgenodigde vluchtelingen wegwijs in de Nederlandse gezondheidszorg. Ook worden vluchtelingen waar nodig doorgeleid naar psychische gezondheidszorg.

Na zo'n vier tot zes maanden verblijf in de centrale opvang in Amersfoort verhuizen de uitgenodigde vluchtelingen groepsgewijs door naar een gemeente. Er is geen sprake van kerngemeenten, zoals onder het 'In-huis-model'. De uit te plaatsen groepen bestaan meestal uit zo'n 15 à 20 personen. Vanaf hun inschrijving in de gemeente kunnen de UV meedoen in het gemeentelijke inburgeringsprogramma voor nieuwkomers.

20 Informatie uit een interview met mw. Nicolien Rengers, COA.

Voorafgaand aan de uitplaatsing vindt er een zogenoemde 'Regeldag' plaats, waarin de vluchtelingen kennismaken met hun nieuwe gemeente en vice versa en hun woning bezichtigen. Op deze dag draagt de COA-medewerker de dossiers over aan een ambtenaar van de gemeente. VluchtelingenWerk Amersfoort doet hetzelfde aan de lokale afdeling van de organisatie.

COP

In 2005 heeft het COA een driedaags Cultureel Oriëntatieprogramma (COP) ontwikkeld dat aan de vluchtelingen wordt aangeboden voordat ze vertrekken naar Nederland. Een aantal andere hervestigingslanden, onder meer Australië en Noorwegen, biedt ook een dergelijk COP aan (zie hoofdstuk 5). Het doel van het COP is het geven van informatie aan de vluchtelingen 'op zodanige wijze dat een realistisch beeld ontstaat over de eerste opvang, de Nederlandse samenleving en hun toekomstig functioneren hierin' (COA 2005). Onderdelen van het programma zijn inventarisatie van verwachtingen, informatie over Nederland en het bespreken van vragen van de UV. Dit COP is voor het eerst aangeboden aan een groep Colombiaanse vluchtelingen die in 2005 naar Nederland kwam. Iedere cursus wordt met de deelnemers geëvalueerd. De eerste reacties lijken positief (TK 19 637, nr. 1071, 2004).²¹ Er is echter vooralsnog geen informatie over het daadwerkelijke rendement van de cursus.

2.5.4 Aandacht voor arbeidsmarkttoeleiding

In het algemeen gelden na 2004 dezelfde mogelijkheden voor arbeidsmarkttoetreding voor UV als in de vorige periode. Een nieuw project is het Banenoffensief van VluchtelingenWerk, Emplooi, UAF en CWI, dat in 2005 is gestart. Door tegelijkertijd op nationaal niveau afspraken te maken met werkgeversorganisaties en bedrijfsfondsen, en op regionaal niveau projecten op te starten in samenwerking met gemeenten, proberen de organisaties in drie jaar tijd 2500 vluchtelingen aan een baan te helpen.

2.5.5 Verschillen met vorige perioden en onderzoeksresultaten

De opvangsituatie en huisvesting van uitgenodigde vluchtelingen van voor 1999 en na 2004 vertonen enige gelijkenis. Hoewel georganiseerd door verschillende instellingen (respectievelijk COV onder verantwoordelijkheid van VWS en het COA onder verantwoordelijkheid van Justitie) is de opvang in de twee perioden centraal geregeld, wordt er middels taal- en oriëntatieprogramma's geïnvesteerd in kennis en vaardigheden van de vluchtelingen en vindt uitplaatsing bij voorkeur groepsgewijs plaats. Het meest in het oog springende verschil is de invoering van het COP

21 Idem.

voorafgaand aan de hervestiging. Minder opvallend is het verdwijnen van de rustperiode uit de doelstellingen van de centrale opvang voor UV van COA, die in de beginjaren van het quotumbeleid gunstig werd geacht voor de vluchteling. In het nieuwe model ligt de nadruk op het nuttig gebruiken van de noodzakelijke opvangtijd middels een intensief lesprogramma. Daarnaast zijn de kerngemeenten van het toneel verdwenen. De opvangprogramma's die door de kerngemeenten werden georganiseerd zijn vervangen door de Inburgeringscursus, die in iedere gemeente kan worden georganiseerd.

In beide perioden ('In-huis' en het nieuwe model na 2004) wordt geïnvesteerd in de zelfredzaamheid van vluchtelingen door taal- en oriëntatieprogramma's in de uitplaatsingsgemeente. De Inburgeringscursus is gebaseerd op de programma's in de kerngemeenten, en lijkt daar globaal genomen ook op. Toch werd over het rendement van die cursussen al in de jaren tachtig gemeld dat deze cursussen onvoldoende waren voor een redelijke beheersing van de Nederlandse taal. Als één van de knelpunten werd genoemd dat het onderwijssysteem in de gemeenten geen rekening houdt met onderlinge verschillen in het tempo van de taalverwerving van de vluchtelingen (Ipso Facto, 1983a; OABG, 1993). Hoewel bij de Inburgeringscursus wel sprake is van verschillende niveaugroepen, wordt het knelpunt in 2003 opnieuw gesignaleerd door Klaver en Odé. Zij zien daarnaast nog een ander mankement: 'Bovendien wordt het aangeboden taalonderwijs nauwelijks gericht op het doelperspectief van de nieuwkomers. Hierdoor beklijft het genoten taalonderwijs te weinig' (Klaver en Odé, 2003, over de verplichte Inburgeringscursus voor nieuwkomers, resultaten van vluchtelingen zijn niet afzonderlijk bekeken).

2.6 Conclusies

Doel hervestigingsbeleid

Met de hervestiging van uitgenodigde vluchtelingen streeft Nederland twee doelen na: bescherming van de vluchteling en het tonen van solidariteit met landen van opvang.

De Nederlandse voorkeur bij hulp aan vluchtelingen gaat uit naar repatriëring, gevolgd door integratie in het eerste land van opvang. Als die beide onmogelijk blijken, komen vluchtelingen in aanmerking voor hervestiging. Gedurende de afgelopen drie decennia zijn verschillende departementen verantwoordelijk geweest voor het opvangbeleid rond UV. Tot 1999 verzorgde VWS de opvang van de vluchtelingen. In 1999 is de verantwoordelijkheid voor de opvang verhuisd naar het ministerie van Justitie (COA), die ook al over het toelatingsbeleid ging. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is altijd betrokken geweest bij de organisatie van missies, advisering over herkomstlanden en de contacten met de UNHCR.

Globaal gezien verschilt de periode 1999-2005 het meest van de andere beschreven beleidsperioden tussen 1977 en 2007. De belangrijkste verschillen liggen op het gebied van de uitvoering: het niet organiseren van selectiemissies en het opvangen van uitgenodigde vluchtelingen in reguliere AZC (zie het schematisch overzicht in bijlage 2).

Quotum

De eerste vorm van een quotumbeleid was in essentie een regeling om het uitnodigen van vluchtelingen uitvoerbaar te maken, zonder daarbij de ministerraad te hoeven inschakelen. Het quotum betrof zowel zelfstandig arriverende asielzoekers als uit te nodigen vluchtelingen. In 1984 is een nieuw quotum, exclusief voor uitgenodigde vluchtelingen ingesteld. Dat werd in 1987 verdubbeld tot 500 personen. Daarmee is het Nederlandse quotum vergelijkbaar met dat van andere West-Europese landen. In 1999 is het quotum flexibel gemaakt, het streven is om een aantal van 1.500 UV in drie jaar op te nemen.

Selectie

Nederland heeft sinds de invoering van het quotumbeleid gewerkt met selectiemissies voor contingenten, en toelating van enkelingen op basis van dossiers. Alleen in de periode 1999-2004 zijn geen missies georganiseerd. De belangrijkste voorwaarden voor uitnodiging van een vluchteling zijn het voldoen aan criteria van vluchtelingschap en acceptatie op grond van de Nederlandse Vreemdelingenwet. Verder is het gebruik van criteria ter aanvulling op de Vreemdelingenwet niet uitzonderlijk. Officieel zijn in Nederland pas vanaf 2005 integratiecriteria van kracht (die overigens slechts in uitzonderingsgevallen leiden tot afwijzing van een voordracht). Maar ook in de jaren tachtig en negentig werden selectiemandaten en -procedures aangescherpt in een poging om vluchtelingen te selecteren die de potentie hadden een zelfstandig bestaan in Nederland op te bouwen. Het is mogelijk om aan te geven in welke mate het (overigens bescheiden) gebruik van integreerbaarheidscriteria invloed heeft gehad op de maatschappelijke positie van de uitgenodigde vluchtelingen.

Centrale opvang

Vanaf 1981 zijn uitgenodigde vluchtelingen na aankomst altijd eerst centraal opgevangen. In de perioden onder het 'In-huis-model' en het nieuwe opvangmodel vanaf 2005 is er een speciaal opvangcentrum voor uitgenodigde vluchtelingen. Tussen 1999 en 2004 werden UV opgevangen in asielzoekerscentra. De belangrijkste redenen voor centrale opvang zijn van praktische aard. In de opvangtijd kunnen verblijfspassen, sofi-nummers, identiteitsbewijzen en andere officiële documenten geregeld worden. Daarnaast zijn zelfstandige woningen niet direct bij aankomst beschikbaar. In de opvangperiode beginnen de vluchtelingen tevens met het leren van de taal en oriënteren op de maatschappij.

Uitplaatsing

Door het systeem van gemeentelijke taakstelling zijn uitgenodigde vluchtelingen (en ook andere statushouders) altijd gespreid over Nederland gehuisvest. Tijdens het 'In-huis-model' en het nieuwe model vanaf 2005 zijn uitgenodigde vluchtelingen daarbij groepsgewijs uitgeplaatst. Tijdens de 'In-huis'-periode werden mensen in groepen van 60-90 personen uitgeplaatst. Tegenwoordig zijn de groepen rond de 15-20 personen groot. Het systeem van 'kerngemeenten', die met rijksbijdragen een eigen introductieprogramma organiseerden voor de gehuisveste groep vluchtelingen, is met de komst van de Inburgeringscursus afgeschaft. Wat de groepsgewijze uitplaatsing heeft betekend voor de maatschappelijke positie van de UV is niet bekend. Wel is bekend dat gespreide huisvesting (vaak in perifere gebieden) kansen op werk kan verminderen.

Taal en oriëntatie

In alle opvangmodellen is veel aandacht voor taal- en oriëntatielessen, al is het in verschillende vorm en intensiteit. De lessen begonnen veelal in de eerste opvangperiode. Sinds 2005 organiseert het COA ook een driedaags oriëntatieprogramma vóór de overkomst van de vluchtelingen.

Na de centrale opvangperiode worden de lessen voortgezet in de gemeente van huisvesting. Tot 1999 organiseerde een kerngemeente zelf een programma of sloot de vluchteling aan bij bestaande voorzieningen (in niet-kerngemeenten). Vanaf 1999 zijn UV net als andere nieuwkomers verplicht de Inburgeringscursus te volgen. De programma's bestaan zowel voor als na 1999 uit een vast aantal uren taalonderwijs en maatschappelijke oriëntatie. Meerdere malen is het vaste aantal uren taalonderwijs onvoldoende gebleken voor vluchtelingen om de taal te leren, of zelfstandigheid te bereiken. Doordat programma's waren opgezet volgens minimumnormen en scherpomlijnde individuele doelen ontbraken, bereikten vluchtelingen niet de gewenste niveaus voor doorstroming naar een reguliere opleiding of arbeidsbemiddeling.

De uitgenodigde vluchtelingen werden in alle perioden persoonlijk begeleid, hetzij door een maatschappelijk werker, hetzij door een vrijwilliger of gastgezin. Na afronding van professionele begeleiding is de vluchteling aangewezen op algemene voorzieningen. Het is gebleken dat die overgang niet altijd even soepel loopt. Begeleiding van vrijwilligers, vaak van VluchtelingenWerk, gaat daarom vaak langer door.

Arbeidsmarkttoeleiding

In de jaren tachtig is het COV Apeldoorn begonnen met het individueel begeleiden van vluchtelingen naar de arbeidsmarkt middels persoonlijke trajectplannen. In een trajectplan dat door een consulent van het Arbeidsbureau, later CWI, wordt opgesteld, wordt op basis van de verwachte mogelijkheden van de vluchteling een programma van benodigde

(taal)cursussen, opleiding en/of werkervaringsplekken samengesteld. Het doel is dat vluchtelingen een reële kans maken op de arbeidsmarkt. Tijdens het 'In-huis-model' werden deze plannen tijdens de centrale opvang opgesteld. In latere perioden gebeurde dit tijdens of na de Inburgeringscursus. De belangrijkste knelpunten bij het vinden van werk zijn een onvoldoende taalbeheersing, en het ontberen van opleiding en werkervaring in Nederland. Daarnaast speelt uiteraard de werkgelegenheid in de verschillende periodes een rol.

3 Verwerving van een maatschappelijke positie: theoretisch beschouwd

In het vorige hoofdstuk is een overzicht geschetst van het gevoerde beleid omtrent uitgenodigde vluchtelingen in de afgelopen drie decennia. Met dit beleidsoverzicht verschaffen wij de historische context voor ons onderzoek. Om de feitelijke maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen te duiden is het daarnaast ook van belang dat we beschrijven wat er al bekend is over hoe mensen een maatschappelijke positie verwerven. Deze wetenschappelijke en empirische inzichten zijn nodig om de onderzoeksresultaten te kunnen interpreteren. Het nu volgende hoofdstuk beschrijft daarom bestaande wetenschappelijke inzichten rondom het verwervingsproces van een maatschappelijke positie door vluchtelingen. Welke mechanismen spelen een rol om een positie op de arbeidsmarkt of in het onderwijs te behalen? Wat zijn belemmerende of afremmende factoren?

Wanneer vluchtelingen in Nederland arriveren, beschikken zij niet direct over zaken als een baan, opleiding, aanstelling als vrijwilliger of lidmaatschap van een vereniging. Vluchtelingen kunnen een eigen plek in de Nederlandse samenleving, hun maatschappelijke positie, realiseren door al dan niet op verschillende maatschappelijke terreinen actief te worden. Omdat niet alleen hun eigen achtergrond en vaardigheden, maar ook eisen en structuren van de samenleving dit proces bevorderen of verhinderen, is dit een complex proces voor vluchtelingen.

Dit hoofdstuk laat de complexiteit van dit proces zien door een beeld te schetsen van een aantal bekende invloedrijke factoren en hoe zij de maatschappelijke positie van vluchtelingen beïnvloeden. Voorbeelden van invloedrijke factoren zijn het land van herkomst, de leeftijd waarop iemand migreert, de eigen gezondheid, de situatie in het land van vestiging wat betreft conjunctuur, mogelijkheden tot scholing en beeldvorming. Omdat niet over alle genoemde factoren gegevens beschikbaar zijn, is het in dit onderzoek niet mogelijk om de invloed van alle factoren op de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen vast te stellen. Gegevens over taalbeheersing en de gezondheid van uitgenodigde vluchtelingen ontbreken bijvoorbeeld in dit onderzoek. Toch zullen we deze factoren in dit hoofdstuk bespreken vanwege hun evidente belang voor de maatschappelijke participatie van vluchtelingen.

Door de ruime beschikbaarheid van sociaal-economische gegevens, zal de nadruk in het volgende hoofdstuk liggen op de arbeidsmarktpositie van uitgenodigde vluchtelingen. Vanwege de beperkte beschikbaarheid van onderwijs- en criminaliteitscijfers zullen over deze twee onderwerpen slechts beschrijvende resultaten worden gepresenteerd. In dit hoofdstuk zal de meeste aandacht uitgaan naar de arbeidsmarktpositie van migranten en vluchtelingen. In 3.1 schetsen wij hoe de maatschappelijke positie van vluchtelingen afhangt van individuele kansen en structurele mogelijkheden. Daarna zullen wij in 3.2 toelichten op welke manier individuele

kansen de arbeidsmarktpositie van vluchtelingen beïnvloeden. In 3.3 worden een aantal structurele mogelijkheden en beperkingen voor vluchtelingen op de arbeidsmarkt behandeld. In 3.4 beschrijven we de uitgangspositie van vluchtelingen. Speciale aandacht is er voor de vraag: hoe verschillen uitgenodigde vluchtelingen van elkaar en van andere statushouders? Vervolgens bespreken we in 3.5 kort de andere indicatoren voor de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen die in dit onderzoek aan bod zullen komen, namelijk de onderwijspositie en criminaliteit. Dit hoofdstuk sluit af (3.6) met een samenvatting.

3.1 Verwerving van een maatschappelijke positie

Als nieuwkomers in Nederland proberen vluchtelingen een plek te verwerven in de voor hen nieuwe maatschappij. Middels participatie in één of meer domeinen (het sociaal-economische, het sociaal-culturele en het politieke) kunnen nieuwkomers een (gewenste) maatschappelijke positie in de ontvangende samenleving verwerven (Entzinger en Biezeveld, 2003). Ze doen dat vanuit de uitgangspositie die ze hebben bij aankomst in Nederland.²² Gedurende het proces van positieverwerving is sprake van een wisselwerking tussen de nieuwkomers en de ontvangende samenleving. Enerzijds spannen nieuwkomers zich in om voor zichzelf kansen te creëren en te benutten, anderzijds biedt de ontvangende samenleving kansen, stelt zij eisen en legt beperkingen op aan nieuwkomers. Het resultaat van dit samenspel van individueel gecreëerde kansen en door de samenleving geboden mogelijkheden is een bepaalde mate van participatie in de Nederlandse samenleving.

Individuele kansen van uitgenodigde vluchtelingen om een gunstige maatschappelijke positie te bereiken hangen af van de mate waarin zij beschikken over verschillende hulpbronnen. Naarmate uitgenodigde vluchtelingen over een groter vermogen, of kapitaal aan hulpbronnen beschikken, hebben zij betere kansen om de door hun gewenste maatschappelijke positie te bereiken. Zo laat onderzoek onder allochtonen bijvoorbeeld zien dat zij hun persoonlijke vaardigheden en kennis (menselijk kapitaal), maar ook informatie en ondersteuning van sociale netwerken binnen of buiten de eigen groep (sociaal kapitaal) gebruiken om een gunstige positie in de samenleving te verwerven (Li, 2004; vgl. ook Aguilera en Massey, 2003). Uitgenodigde vluchtelingen kunnen hun kansen in de ontvangende samenleving beïnvloeden door te investeren in

22 Dat wil niet zeggen dat het niet mogelijk is dat potentiële nieuwkomers niet al voordat zij in Nederland aankwamen geprobeerd hebben hun kansen om in Nederland te slagen zo gunstig mogelijk te maken. Wanneer duidelijk is dat Nederland het land van bestemming is, zouden vluchtelingen kunnen proberen hun kansen in de Nederlandse samenleving positief te beïnvloeden door bijvoorbeeld informatie over Nederland te verzamelen. Anno 2006 verzorgt de Nederlandse overheid culturele oriëntatietrainingen tijdens selectiemissies om uitgenodigde vluchtelingen alvast wat informatie over Nederland te geven.

hun persoonlijke kapitaal, bijvoorbeeld via scholing. In de volgende paragraaf wordt de invloed van verschillende kapitaalsoorten op de arbeidsmarkt verder uitgewerkt.

De *structurele mogelijkheden* die de *ontvangende samenleving* biedt zijn daarnaast belangrijke determinanten voor de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen. Deze structurele mogelijkheden ontstaan doordat de ontvangende samenleving kansen biedt, bijvoorbeeld op scholing en werk. Anderzijds hangen structurele mogelijkheden ook af van de beperkingen en eisen die de ontvangende samenleving aan uitgenodigde vluchtelingen oplegt. Deze beperkingen en eisen zijn niet alleen het gevolg van wet- en regelgeving, maar worden bijvoorbeeld ook bepaald door beeldvorming of discriminatie, en door arbeidsmarktcondities en conjunctuurschommelingen in de ontvangende samenleving. Hoe positiever bijvoorbeeld de beeldvorming in de ontvangende samenleving, des te groter de kans dat uitgenodigde vluchtelingen via contacten met autochtonen hun sociaal kapitaal kunnen vergroten. Ook wetgeving kan tot doel hebben het kapitaal van nieuwkomers te vergroten, bijvoorbeeld door een taal- en inburgeringscursus verplicht te stellen. In paragraaf 3.4 wordt een aantal structurele mogelijkheden op de arbeidsmarkt nader toegelicht.

3.2 Individuele kansen op de arbeidsmarkt: menselijk en sociaal kapitaal

Het model dat we gebruiken om te beschrijven hoe vluchtelingen een positie op de arbeidsmarkt verwerven is veelvuldig toegepast in economisch en sociologisch onderzoek. Dit model stelt dat migranten hun opgebouwd kapitaal aan hulpbronnen investeren om aan werk te komen. Twee vormen van kapitaal zijn daarbij van belang. Ten eerste betreft dit menselijk kapitaal, waarmee wordt gerefereerd aan kennis en vaardigheden. Ten tweede speelt sociaal kapitaal een rol. Sociaal kapitaal omvat hulpbronnen die ingebed zijn in sociale relaties. Aansluitend op de uitgangspunten van de menselijkkapitaaltheorie (Becker, 1964), stellen we dat:

- kansen in het leven van mensen afhangen van hun vaardigheden, productiviteit en houding;
- mensen zullen investeren in hun kapitaal wanneer ze verwachten dat dat op termijn hun kansen zal vergroten.

Menselijk kapitaal

Menselijk kapitaal bestaat uit vaardigheden en kennis van taal en arbeidsmarkt van het vestigingsland. Op basis van de menselijkkapitaaltheorie kon Chiswick (1978) verklaren dat immigranten die bij binnenkomst in een land veelal in een onvoordelige economische positie verkeren hun

economische positie verbeteren naarmate ze langer in een samenleving verblijven. Volgens Chiswick was de ongunstige economische startpositie van immigranten toe te schrijven aan hun beperkte menselijke kapitaal (of de beperkte waarde van kennis en vaardigheden uit het herkomstland in het land van bestemming). In vergelijking met de gevestigde bevolking in een land, hebben immigranten minder werkervaring in het land van bestemming, minder kennis van de arbeidsmarkt in dat land en beheersen ze de taal van dat land minder goed. Chiswick ging ervan uit dat immigranten investeren in hun menselijk kapitaal, omdat immigranten beseffen dat dit hun kansen op een gunstige economische positie zou vergroten. Door de taal van het ontvangstland te leren en kennis over de arbeidsmarkt in het ontvangstland op te doen, hebben immigranten meer kansen op de arbeidsmarkt.

Sociaal kapitaal

Waar menselijk kapitaal zich vooral baseert op vaardigheden van een individu, gebruikt de theorie over sociaal kapitaal de sociale structuur als een motief voor gedrag (Coleman, 1988). Sociaal kapitaal is het vermogen aan hulpbronnen dat ingebed is in de relaties die mensen met andere mensen hebben. De hulpbron van sociaal kapitaal kan zich op verschillende manieren uiten en kan leiden tot een gunstige arbeidsmarktpositie voor uitgenodigde vluchtelingen. Sociaal kapitaal kan bindend zijn. Hiermee wordt bedoeld dat steun van een sociaal netwerk personen bijvoorbeeld kan helpen en motiveren te participeren in een nieuwe samenleving (Aguilera en Massey, 2003). Een hecht netwerk van sociale relaties kan ook garanderen dat personen in dat netwerk zich houden aan bepaalde normen en waarden (Portes, 1998). Normen en waarden kunnen als hulpbron fungeren wanneer ze aansluiten bij wat gangbaar is in de ontvangende samenleving. Wanneer echter normen en waarden van een uitgenodigde vluchteling sterk afwijken van wat gangbaar is in de ontvangende samenleving of wanneer een uitgenodigde vluchteling tussen twee sterk verschillende culturen leeft, kan dit tot (innerlijke) conflicten leiden (Driessen e.a., 2002). Een grotere mate van sociaal kapitaal kan dus bevorderen dat immigranten bekend raken met normen van de ontvangende samenleving. Kao en Thompson (2003) lieten bijvoorbeeld zien dat de verschillende mate van sociaal kapitaal bij herkomstgroepen een belangrijke verklaringsfactor is voor schoolprestaties.

Naast een bindende functie kan sociaal kapitaal ook overbruggend werken. Deze overbruggende vorm van sociaal kapitaal bestaat wanneer mensen bindingen hebben met relatief veel anderen ('the strength of weak ties', Granovetter, 1974). Dankzij die verschillende contacten zouden mensen sneller informatie over beschikbare banen krijgen en dus sneller een baan vinden (Burt, 1992). Het gaat hierbij om informatie die nieuw voor de migrant is (Aguilera en Massey, 2003). Voor nieuwkomers, zoals uitgenodigde vluchtelingen, is het dus aannemelijk dat vooral relaties met

de gevestigde bevolking van belang zijn om een positie op de Nederlandse arbeidsmarkt te verkrijgen. Vietnamese vluchtelingen startten bijvoorbeeld met hulp van vrijwilligers, kennissen en gastgezinnen eigen ondernemingen op in Nederland (Van den Tillaart e.a., 2000).

Menselijk en sociaal kapitaal bij uitgenodigde vluchtelingen

Net als andere nieuwkomers, beschikken ook uitgenodigde vluchtelingen bij aankomst in Nederland over minder (relevant) menselijk kapitaal en sociaal kapitaal dan de autochtone bevolking (vgl. Chiswick, 1978; Aguilera en Massey, 2003). Omdat het vertrek uit het herkomstland noch het vertrek uit het eerste land van opvang naar Nederland voor uitgenodigde vluchtelingen een lang voorbereide keuze was, is er weinig voorbereiding geweest op de Nederlandse samenleving (Klaver en Odé, 2003). Kennis van taal en arbeidsmarkt moeten ze nog verwerven, evenals een persoonlijk sociaal netwerk. Dronkers en Wanner (2006) laten bovendien zien dat immigranten, zoals uitgenodigde vluchtelingen, zogenoemde 'transactiekosten' betalen bij hun overkomst. Hun oude menselijk kapitaal en sociale kapitaal, voorzover dat valt mee te nemen, zijn minder waard in het nieuwe land. Hieruit volgt dat uitgenodigde vluchtelingen zullen moeten investeren in hun kapitaal om hun kansen op een goede maatschappelijke positie in Nederland te vergroten.

Taalbeheersing

Taalbeheersing is een belangrijk onderdeel van menselijk kapitaal, dat nadere toelichting verdient. Over het algemeen komen uitgenodigde vluchtelingen niet uit gebieden waar Nederlands wordt gesproken. In onderzoek naar de werking van menselijk kapitaal is aangetoond dat migranten die vertrekken naar een land dat een voor hen bekende taal als voertaal heeft, meer deelnemen aan het arbeidsproces dan migranten die in een land komen waar een voor hen onbekende taal gesproken wordt (Chiswick en Miller, 2002). In andere onderzoeken is aangetoond dat een betere taalbeheersing bijdraagt aan een betere arbeidsmarktpositie (Van den Tillaart e.a., 2000; Shields en Price, 2002). Ondanks het feit dat deze onderzoeken niet specifiek uitgenodigde vluchtelingen betreffen, kunnen we dus stellen dat naarmate uitgenodigde vluchtelingen het Nederlands beter beheersen, zij betere kansen op de Nederlandse arbeidsmarkt hebben. Ook in onderzoek naar uitgenodigde vluchtelingen in Nederland wordt het belang van taalvaardigheid regelmatig benadrukt (Ipso Facto, 1983; ISB, 1982; OABG, 1993). Daarbij wordt steeds aanbevolen dat taalonderwijs op maat zou moeten worden aangeboden om tegemoet te komen aan individuele leertempo's. Uit onderzoek onder verschillende vluchtelingengroepen bleek overigens dat 60 tot 75% van de uitgenodigde vluchtelingen een cursus Nederlands (NT2) gevolgd had en dat ruwweg de helft hiervan ook een NT2-certificaat behaald heeft (Van den Maagdenberg, 2004). Verder is bekend dat vrouwen uit vluchtelingengroepen

het Nederlands over het algemeen beter beheersen dan Turkse en Marokkaanse vrouwen, maar ze spreken wel slechter Nederlands dan mannen uit de eigen groep (SCP, 2003). Met name Iraanse en (voormalig) Joegoslavische vrouwen blijken goed Nederlands te spreken.

Gezondheid

Uit Nederlands onderzoek naar de gezondheid van vluchtelingen komt naar voren dat de gezondheidstoestand van asielzoekers en vluchtelingen slecht is in vergelijking met andere allochtone groepen en autochtone Nederlanders. Tussen herkomstlanden bestaan echter aanzienlijke verschillen in gezondheid (Gerritsen e.a., 2005). Gezondheid is een belangrijke determinant voor participatie op de arbeidsmarkt. Problemen met gezondheid kunnen bijvoorbeeld een belemmerende factor zijn bij de toetreding tot de arbeidsmarkt. In een landenvergelijkend onderzoek (Van Tubergen, 2005) bleken vluchtelingen vanwege gezondheidsproblemen en traumatische ervaringen minder vaak werk te hebben en slechtere banen dan andere migranten. Zo kunnen de traumatische ervaringen van vluchtelingen een succesvolle hervestiging in de weg staan (Colic-Peisker, 2003; Kelly, 2003). Daarnaast kunnen veranderingen en de stress die vluchtelingen doormaken vanwege hun migratie hun gezondheid beïnvloeden (Rohloff, 2007). Veel vluchtelingen hebben moeite met de taal, komen moeilijk aan werk en hebben weinig contacten in hun omgeving. Hierdoor zijn ze vaak geïsoleerd (Engelhard, 2007). Deze situatie heeft een negatieve invloed op hun gezondheid. Verder kunnen ervaringen met uitsluiting en discriminatie zorgen voor stress. Een ander bron van stress ontstaat wanneer men, na een tijd van gedwongen niet werken, moet concurreren op een arbeidsmarkt waar oude diploma's en vaardigheden niet erkend worden, en waarbij men moet opklimmen vanuit een positie die veel lager is dan men gewend was. Daarnaast is de onzekerheid over het lot van achtergebleven familieleden, en soms de onmogelijkheid om daarover te rouwen op een culturele manier een bron van stress (Rohloff en Jasperse, 1996). Migratie heeft niet altijd een negatieve invloed op de gezondheid (Tseng, 2001). Migratie binnen dezelfde of een tamelijk gelijkende cultuur kan als uitdaging worden gezien, en migratie kan ook nieuwe mogelijkheden bieden: denk aan studenten die een buitenlandse stage lopen, of arbeidsmigranten die nieuwe mogelijkheden in hun gastland aanboren (Rohloff, 2007). Bij vluchtelingen is het een ander verhaal. Omdat vluchtelingen vaak gedwongen gemigreerd zijn, een heel duidelijke keus om naar een ander land te gaan ontbreekt, of eerder gebaseerd is op negatieve overwegingen (geen veiligheid in eigen land), speelt de stress van migratie bij hen een veel grotere rol dan bij andere migranten. Vluchtelingen die zich moeten aanpassen aan hun nieuwe land hebben bovendien te maken met een speciale vorm van culturele rouw (Eisenbruch, 1991). Deze rouw is voor hen groter dan voor gewone migranten, omdat ze niet terug kunnen keren naar hun eigen cultuur, omdat de eigen cultuur inmiddels ook

veranderd is, en omdat door de betrekkelijk kleine aantallen vluchtelingen van dezelfde cultuur in Nederland er minder kansen bestaan voor het ontwikkelen van een typische migrantencultuur. Samenvattend kunnen we zeggen dat de invloed van migratie op de geestelijke gezondheid van de vluchteling een gecompliceerd beeld te zien geeft.

Leeftijd en geslacht

Verder hangen individuele kansen op de arbeidsmarkt, net als bij autochtone Nederlanders, ook samen met leeftijd en geslacht. Net als voor autochtone Nederlanders geldt, zullen mogelijkheden op de arbeidsmarkt afnemen naarmate vluchtelingen ouder zijn. Maar als we daar de taalachterstand bij optellen zijn de mogelijkheden voor oudere uitgenodigde vluchtelingen zeer klein. Verder is bekend dat niet-westerse allochtone vrouwen een achterstandspositie innemen op de arbeidsmarkt (SCP, 2003). Niet-westerse allochtone vrouwen hebben minder vaak betaald werk dan autochtone vrouwen en dan hun mannelijke tegenhangers.

3.3 Structurele mogelijkheden

Discriminatie en sociale uitsluiting

De structurele mogelijkheden van uitgenodigde vluchtelingen op de arbeidsmarkt zijn klein wanneer er sprake is van discriminatie en sociale uitsluiting. Discriminatie en sociale uitsluiting belemmeren uitgenodigde vluchtelingen namelijk om een positie op de Nederlandse arbeidsmarkt te bereiken. In verschillend onderzoek is discriminatie in op de Nederlandse arbeidsmarkt aangetoond (Dolfing en Van Tubergen, 2005). Bij discriminatie en sociale uitsluiting zijn een aantal mechanismen actief. Sociale uitsluiting ontstaat wanneer een etnische groep (bijvoorbeeld de dominante autochtone bevolking) het idee heeft dat zij bij het vinden van werk (ongewenste) concurrentie ondervindt van andere etnische groepen (Coenders e.a., 2004). De dominante groep vertoont dan vijandig gedrag ten opzichte van de andere etnische groep en probeert te beletten dat de andere etnische groep dezelfde arbeidsmarktpositie inneemt. Discriminatie ontstaat wanneer bepaalde etnische groepen aan andere (verborgen) criteria moeten voldoen dan autochtone Nederlanders om op de arbeidsmarkt te worden toegelaten. Met name waar het grotere etnische subgroepen betreft, kan lidmaatschap van een etnische subgroep leiden tot discriminatie. Deze verborgen criteria ontstaan doordat werkgevers op eenvoudige wijze proberen inzicht te krijgen in de toekomstige productiviteit van potentiële werknemers. Hierbij kunnen *face values* (man of vrouw, blank of gekleurd, jong of oud), volgens de statistische discriminatietheorie (Phelps, 1972; Arrow, 1973), geïnterpreteerd worden als indicatoren voor de toekomstige productiviteit. De werkgever baseert zich daarbij op ervaringen die hij (of collega-werkgevers) eerder met

leden van een bepaalde groep heeft opgedaan, de zogenaamde *previous statistical experiences* (Roman en Schippers, 2005). Uitgenodigde vluchtelingen behoren meestal tot kleinere etnische groepen in Nederland. Omdat uitgenodigde vluchtelingen veelal uit dezelfde gebieden als andere vluchtelingen afkomstig zijn en dus ook dezelfde uiterlijke kenmerken hebben, is op basis van deze theorie dus niet te verwachten dat uitgenodigde vluchtelingen meer gediscrimineerd of uitgesloten worden dan andere vluchtelingen. De beeldvorming over allochtonen en vluchtelingen is in de afgelopen jaren echter behoorlijk veranderd. In de jaren zeventig, bij aankomst van de eerste groepen Vietnamezen, was er voor vluchtelingen in verschillende opvanggemeenten sprake van gastvrijheid onder de bevolking. Opvattingen over minderheden worden de laatste jaren echter steeds negatiever. Deze negatievere beeldvorming is zichtbaar vanaf ongeveer 1995 (SCP, 2003). Verder is bekend dat vluchtelingen vaak werkzaam zijn in de lagere regionen van de arbeidsmarkt. In tijden van economische neergang spelen mechanismen van discriminatie en sociale uitsluiting een grotere rol in deze lagere regionen (Van den Tillaart, 2000; vgl. Thurow, 1975). Processen van uitsluiting op de arbeidsmarkt zijn namelijk sterker in gebieden of situaties waar de autochtone bevolking de meeste concurrentie ondervindt van andere etnische groepen, omdat er bij een groter aanbod van arbeid meer te selecteren en dus eventueel meer te discrimineren valt. In tijden van economische neergang neemt competitie om schaarse goederen, in dit geval banen, toe en is er dus aanleiding voor sociale uitsluiting. Uitsluiting en discriminatie zouden een grotere rol kunnen spelen in stedelijke gebieden waar veel mensen wonen en een relatief groot deel van de bevolking allochtoon is. Aan de ene kant is het aannemelijk dat in stedelijke gebieden meer banen zijn, aan de andere kant is concurrentie voor die banen waarschijnlijk ook groter.

Woonsituatie

Structurele mogelijkheden op scholing en werkgelegenheid, verschillen per gemeente. In meer perifere gebieden, waar de werkgelegenheid en het aanbod aan opleidingen laag is, zullen mogelijkheden voor uitgenodigde vluchtelingen schaarser zijn. Over de woonsituatie van verschillende etnische groepen zijn een aantal zaken bekend. In het westen van het land zijn zowel de klassieke vier allochtone groepen als veel vluchtelingengroepen oververtegenwoordigd. Steden in dit gebied zijn onderhevig aan 'verkleuring', waarbij de allochtone bevolking veelal geconcentreerd woont in bepaalde wijken. De lage sociaal-economische positie van migranten is zowel een oorzaak als een gevolg van het wonen in een concentratiewijk (Uunk, 2002). In het eerste geval is selectieve migratie de reden voor concentratie van de migranten: met hun lage inkomens zijn zij niet in staat in andere (duurdere) wijken een huis te huren of te kopen. In het tweede geval zou de geringere mate van contact tussen allochtonen en autochtonen in concentratiewijken een belemmering voor het verwerven

van een betere arbeidsmarktpositie zijn. Omdat er in concentratiewijken vaak ook sprake is van een hoge werkloosheid zou deze belemmering ook een gevolg kunnen zijn van een geringere mate van contact tussen werkende en niet-werkende personen. De concentratie van etnische groepen of werkloze personen zorgt voor een gebrek aan relevante netwerken om op de hoogte te zijn van banen, waardoor arbeidsmarktkansen zouden verminderen. Hoewel enkele effecten zijn aangetoond (bijv. Gijsberts en Dagevos, 2005), blijven veelomvattende verklaringen tussen concentratie en lage sociaal-economische positie moeilijk te bewijzen. Vooralsnog wordt aangenomen dat beide visies gedeeltelijk opgaan (Uunk, 2002). Vluchtelingengroepen wonen minder geconcentreerd dan bijvoorbeeld Turken en Marokkanen. Van de totale bevolking woont één op de acht personen in één van de vier grote steden. Van de allochtone bevolking is dat een op drie personen, terwijl minder dan een kwart van de asielmigranten in één van de vier grote steden woont (Nicolaas, Sprangers en Witvliet, 2003). Aanvankelijk wonen asielmigranten behoorlijk verspreid over Nederland in de gemeenten waar zij zijn opgevangen en vervolgens een woning toegewezen kregen. Na verloop van tijd concentreren echter ook zij zich meer in het westen van het land, met name in de middelgrote steden (SCP/WODC/CBS, 2005; Nicolaas e.a., 2003). Hierbij is er nog een verschil tussen voormalig Joegoslaven, Somaliërs, Afghanen en Irakezen. De eerstgenoemde twee groepen blijken vooral naar de vier grote steden te zijn getrokken. De laatstgenoemde twee groepen zijn vanuit de kleinere gemeenten naar gemeenten met honderdduizend of meer inwoners gegaan. Niet-westerse allochtonen die niet tot de vier klassieke groepen behoren, zijn relatief ontevreden over hun woning en de woonomgeving. Onder kleine etnische groepen wordt dan ook veel verhuisd (Kullberg, Knol en Pommen, 2005).

Over de woonsituatie van uitgenodigde vluchtelingen zijn weinig recente gegevens beschikbaar. We weten dat zij, net als asielmigranten, in eerste instantie niet zelf kiezen waar ze gaan wonen. Zij krijgen een huis toegewezen in het kader van de taakstelling huisvesting vergunninghouders. Uit een studie naar uitgenodigde vluchtelingen is bekend dat zij relatief vaak terechtkomen in gemeenten in Noord- en Oost-Nederland, waar de werkgelegenheid laag is (OABG, 1993). Daar staat tegenover dat in dergelijke woonplaatsen de ontmoetingskansen met mensen buiten de eigen etnische groep vrij groot is.

Werkgelegenheid

Zoals hierboven al vermeld blijken de mogelijkheden van allochtonen op de arbeidsmarkt sterk afhankelijk van de economische situatie. Juist omdat niet-westerse allochtonen, en dus ook vluchtelingen, relatief vaak werken aan de onderkant van de arbeidsmarkt en relatief vaak tijdelijk werk hebben, voelen zij de gevolgen van economische neergang eerder dan autochtone Nederlanders. Met name in de jaren tachtig had

Nederland te maken met hoge werkloosheid, hetgeen ook voor uitgenodigde vluchtelingen ongunstig was (Ipso Facto, 1983; ISB, 1982). Eind jaren tachtig begon de werkloosheid in Nederland iets te dalen, om begin jaren negentig weer toe te nemen. Vanaf 1994 begon het werkloosheidspercentage langzaam minder te worden tot aan 2001. In de periode 2002-2005 werd de situatie wederom steeds lastiger, tot de economie in 2006 weer aantrok. Tot 2001 verbeterde dan ook de arbeidsmarkt- en inkomenspositie van niet-westerse allochtonengroepen (SCP/WODC/CBS, 2005). Maar sinds 2001 is er weer sprake van een forse toename in werkloosheid onder niet-westerse allochtonen. Ons onderzoek betreft de periode van 1999 tot 2004. In die periode daalde het werkloosheidspercentage van 4 naar 2% tot 2002 om tot 2004 weer toe te nemen tot 4%.

3.4 Verschillende uitgangsposities van uitgenodigde vluchtelingen en statushouders

In het voorgaande is beschreven hoe het proces van maatschappelijke positieverwerving verloopt. Er is duidelijk gemaakt dat vluchtelingen bij het verwerven van hun maatschappelijke positie te maken hebben met individuele kansen en structurele mogelijkheden of beperkingen. De maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen is het resultaat van een complexe wisselwerking tussen menselijk en sociaal kapitaal en belemmeringen, zoals discriminatie en sociale uitsluiting. Maar ook factoren als de economische conjunctuur, de woonsituatie en gezondheid zijn van belang in dit proces. In de loop van het proces zullen sommige van deze individuele kansen en structurele mogelijkheden veranderen en andere niet. Maar, zoals gezegd, het proces begint bij de uitgangspositie die nieuwkomers bij aankomst hebben in de loop van het proces. Vier factoren zijn kenmerkend voor de uitgangspositie van uitgenodigde vluchtelingen en andere vluchtelingen: de vlucht, hun herkomst, de demografische samenstelling van de groep en het opvangbeleid na aankomst in Nederland.

Vlucht

Klaver en Odé (2003) stellen dat de situatie van vluchtelingen ongunstig is als gevolg van hun vlucht. Dit geldt voor zowel uitgenodigde als niet-uitgenodigde vluchtelingen. Ze zijn niet vrijwillig, maar vanuit gedwongen situaties met verschillende urgentie vertrokken uit hun land. Men heeft meestal geen documenten bij zich en heeft zich niet of nauwelijks kunnen oriënteren op het land van bestemming. Daarnaast heeft de vlucht en het verblijf in vluchtelingenkampen vaak een langdurige loopbaanonderbreking tot gevolg. Ook hebben vluchtelingen vaak trauma's door gebeurtenissen in het herkomstland. Het gebrek aan documenten en kennis over het bestemmingsland, de langdurige loopbaanonderbreking of de psychi-

sche klachten kunnen toetreding of handhaving op de arbeidsmarkt in de weg staan. Verder hebben vluchtelingen vaak veel kosten moeten maken voor hun vlucht (waarvoor zij soms leningen zijn aangegaan), en was de vlucht niet altijd zonder gevaar. De aankomstsituatie is voor vluchtelingen zonder meer ongunstig.

Herkomst

Verschillen tussen uitgenodigde groepen vluchtelingen onderling zijn in belangrijke mate toe te schrijven aan het land of de regio van herkomst. De uitgangspositie van een groep uitgenodigde vluchtelingen is gunstiger naarmate de economische en culturele afstand tussen Nederland en het land van herkomst kleiner is. Zo wordt verondersteld dat, naarmate het land van herkomst meer georiënteerd is op het Westen, vluchtelingen uit dat land meer weten over het leven in een westerse samenleving. Daardoor zouden vluchtelingen uit een meer westers georiënteerd land van herkomst in grotere mate beschikken over competenties die aansluiten op wat belangrijk is op de Nederlandse arbeidsmarkt (Klaver en Odé, 2003; Dronkers en Wanner, 2006). Daarnaast hebben (uitgenodigde) vluchtelingen uit ontwikkelingslanden vaak minder opleiding en relevante werkervaring genoten dan vluchtelingen uit rijkere landen, omdat economische en educatieve kansen in ontwikkelingslanden vaak kleiner zijn. Een bijkomend probleem is dat de diploma's en werkervaring van vluchtelingen verkregen in het herkomstland vooralsnog moeilijk op waarde te schatten zijn in Nederland (Klaver en Odé, 2003).

Demografische kenmerken

De demografische samenstelling van uitgenodigde vluchtelingen en andere vluchtelingen is niet gelijk. Het hervestigingbeleid van UNHCR richt zich op de meest kwetsbare groepen vluchtelingen, voor minder kwetsbare groepen zouden andere oplossingen mogelijk zijn. En een deel van die minder kwetsbare groepen weet zelf naar Nederland (of een ander land in het Westen) te vluchten. Vanwege deze focus op kwetsbare groepen bevinden zich onder uitgenodigde vluchtelingen naar verwachting meer ouderen, kinderen en vrouwen dan onder statushouders. Ook hebben uitgenodigde vluchtelingen vaker een handicap of ziekte (onder meer vanwege het Twenty or More-programma). Dit heeft gevolgen voor hun kansen in Nederland. Het is bekend dat vluchtelingenvrouwen veel minder dan autochtone vrouwen participeren op de arbeidsmarkt (Klaver en Odé, 2003). Bovendien hebben oudere vluchtelingen meer moeite om Nederlands te leren (Van den Tillaart, 2000). Ook hangt de vaak moeizame arbeidsmarktpositie van vluchtelingen mogelijk samen met hun relatief hoge leeftijd bij het betreden van de arbeidsmarkt (Klaver en Odé, 2003). Als er inderdaad meer kinderen, ouderen en vrouwen onder uitgenodigde vluchtelingen zijn dan onder andere vluchtelingen, is de demografische

samenstelling van uitgenodigde vluchtelingen ongunstiger voor de Nederlandse arbeidsmarkt.

Opvang en begeleiding

Met uitzondering van de periode tussen 1999 en 2005, wordt de opvang en begeleiding voor uitgenodigde vluchtelingen in de praktijk anders vormgegeven dan voor andere vluchtelingen. Zoals we in de inleiding van dit hoofdstuk al aangaven, komen uitgenodigde vluchtelingen vaak als groep naar Nederland. Zij zijn zeker van hun verblijfsstatus en er is opvang en begeleiding geregeld die de introductie van de uitgenodigde vluchtelingen in de Nederlandse samenleving gemakkelijker moet maken. Andere vluchtelingen zijn meestal alleen of in kleine groepjes naar Nederland gekomen, weten niet zeker of ze in Nederland mogen blijven en mogen niet gebruikmaken van inburgeringsfaciliteiten zolang zij geen verblijfsstatus hebben. Bovendien kan de asielprocedure van asielzoekers lang duren, waardoor deze personen relatief lang in opvanggelegenheden verblijven. Overigens meldt een kritisch onderzoeksrapport uit de jaren negentig (OABG, 1993) dat de opvang en begeleiding van uitgenodigde vluchtelingen niet zodanig intensief is dat zij daardoor een ‘voorsprong’ op asielzoekers zouden opbouwen. In aanvulling hierop maken onderzoeken (Ipso Facto, 1983b; ISB, 1982) gewag van passiviteit onder uitgenodigde vluchtelingen, vanwege de periode van afhankelijkheid in de opvang.

3.5 Andere indicatoren van maatschappelijke positie: onderwijs en criminaliteit

Bovenbeschreven mechanismen hebben vooral betrekking op de verwerving van een arbeidspositie. De maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen houdt echter meer in dan alleen het al of niet hebben van een baan. In deze paragraaf gaan we daarom in op twee andere indicatoren van de maatschappelijke positie: de onderwijspositie en criminaliteitsdeelname.

Onderwijs

In het grotere proces van positieverwerving in de maatschappij kan het onderwijs gezien worden als een kans om te stijgen op de sociaal-economische ladder (Jennissen en Oudhof, 2007). Door het volgen van onderwijs verwerven immigranten kennis en vaardigheden die nodig zijn om kans te maken in de Nederlandse maatschappij, bijvoorbeeld op een baan. De diploma's die vluchtelingen in Nederland behalen, vormen het bewijs van deze verworven kennis. Bovendien kan in Nederland gevolgd onderwijs een startkwalificatie voor de Nederlandse arbeidsmarkt

opleveren. Als immigranten een dergelijke startkwalificatie²³ hebben, zouden ze voldoende kennis bezitten om op de Nederlandse arbeidsmarkt te functioneren. Met andere woorden: onderwijs vergroot het *menselijk kapitaal* van immigranten en daarmee de kansen op de arbeidsmarkt (Van Tubergen, 2004).

Verschillende studies hebben de samenhang tussen het behalen van diploma's en het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van immigranten aangetoond (Chiswick, 1979; Shields en Price, 2002). Ook in Nederland is dat verband bewezen, onder meer bij verschillende vluchtelingengroepen (Van den Tillaart e.a., 2000). Het hebben van een afgeronde opleiding lijkt bovendien samen te hangen met andere aspecten van de maatschappelijke positie. Hogeropgeleide migranten wonen bijvoorbeeld in minder gesegregeerde buurten en maken minder vaak gebruik van gezondheidszorg (Hooghiemstra, 2003; Gijsberts en Dagevos, 2005). Bekend is dat onderwijsprestaties in Nederland van niet-westerse allochtonen, waaronder vluchtelingen, in het algemeen achterblijven bij die van autochtonen. Dit geldt met name voor de eerste generatie. De tweede generatie allochtonen heeft een hoger opleidingsniveau dan de eerste- en de tussengeneratie (kinderen van migranten die tussen hun zesde en achttiende jaar naar Nederland zijn gekomen). Het opleidingsniveau van de tweede generatie niet-westerse allochtonen wijkt niet significant af van dat van autochtonen (SCP/WODC/CBS, 2005).

Niet alleen het in Nederland gevolgde onderwijs kan de kansen van uitgenodigde vluchtelingen positief beïnvloeden. Ook onderwijs dat zij in hun eigen land gevolgd hebben heeft invloed op hun kansen in Nederland. Uit wat er bekend is over het opleidingsniveau van uitgenodigde vluchtelingen is op te maken dat er onder vluchtelingengroepen grote verschillen bestaan. Onder uitgenodigde vluchtelingen uit Latijns-Amerika, Vietnam, Iran en Irak bevonden zich arbeiders tot en met academici (OABG, 1993). Vluchtelingen zijn in vergelijking met bijvoorbeeld Turken en Marokkanen in Nederland relatief hoog opgeleid. Iraniërs zijn gemiddeld zelfs wat hoger opgeleid dan autochtonen, Somaliërs zijn van de vluchtelingengroepen daarentegen het laagst opgeleid (SCP/WODC/CBS, 2005). De vrouwelijke vluchtelingen zijn lager opgeleid dan mannelijke vluchtelingen. Vanwege het grote aantal jongeren (bijvoorbeeld onder Vietnamezen) en de problematische omstandigheden vóór de hervestiging, zijn er veel uitgenodigde vluchtelingen zonder voltooide opleiding naar Nederland gekomen (ISB, 1982). Omdat hun opleiding meestal in een niet-westers land is gevolgd, blijkt het zeer moeilijk het gevolgde onderwijs op waarde te schatten. Bovendien is veel van het gevolgde onderwijs niet van toepassing op de Nederlandse situatie. Dit in eigen land gevolgde onderwijs geeft dus relatief weinig kansen op een baan in Nederland (Klaver en Odé, 2003).

23 Wanneer iemand ten minste een havo- of vwo-opleiding of een basisberoepsopleiding in het mbo heeft afgerond, heeft die persoon een startkwalificatie.

Verklaringen voor de minder goede onderwijsprestaties van allochtone kinderen worden meestal gezocht in hun taalachterstand, en het (lage) opleidingsniveau of de relatief lage sociaal-economische status van hun ouders. Vluchtelingengroepen uit Iran, Irak, Afghanistan en Oost-Europa bestaan echter voor een groot deel uit hoogopgeleiden. De prestaties van vluchtelingenkinderen in het onderwijs zouden hiermee samenhangen en vluchtelingen uit die landen lijken het ook beter te doen in het onderwijs. Aziatische en Oost-Europese vluchtelingenkinderen doen het beter in het basisonderwijs en krijgen vaker het advies havo/vwo dan vluchtelingenkinderen uit Afrikaanse landen. Vluchtelingenkinderen uit Afrikaanse landen krijgen relatief vaak een vmbo-advies (o.a. SCP/WODC/CBS, 2005; Mulder en Uerz, 2002; Hulsen en Mulder, 2005). Over de onderwijsprestaties van uitgenodigde vluchtelingen als specifieke groep zijn geen recente gegevens bekend. Maar omdat uitgenodigde vluchtelingen veelal uit dezelfde gebieden komen als andere vluchtelingen, lijkt het aannemelijk dat uitgenodigde vluchtelingen vergelijkbare resultaten als andere vluchtelingen behalen in het onderwijs.

Criminaliteit

Een andere mogelijke indicator van de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen is de deelname aan criminele activiteiten. We bedoelen hier met name kleinschalige criminele activiteiten zoals geweldpleging, vermogensdelicten of zedendelicten. Omdat deelname aan (grootschalige) georganiseerde criminaliteit een heel ander karakter heeft, blijft dit buiten beschouwing. Wanneer een individu niet of nauwelijks kansen op bepaalde terreinen, zoals onderwijs of de arbeidsmarkt, voor zich ziet weggelegd, zou hij of zij sneller kunnen kiezen voor deelname aan criminele activiteiten.

Criminaliteit hangt sterk samen met sekse en leeftijd: mannen en jongeren zijn veel vaker verdacht dan gemiddeld (Jennissen en Oudhof, 2007; SCP/WODC/CBS, 2005). De leeftijd van verdachten kent een vrij duidelijk patroon: in de tienerjaren neemt het aantal verdachten toe tot een piek rond 18 tot 20 jaar, na 21 jaar zet een daling in. Vaak worden de (moeizame) economische positie, problemen in de sociale omgeving (gezin, school, woonomgeving) en het behoren tot een allochtone groep aangevoerd als verklarende factoren voor deelname aan criminele activiteiten. Ook zouden individuele eigenschappen als temperament en gedragsstoornissen een risicofactor voor criminaliteit zijn. Naast bovenbeschreven factoren identificeren Kromhout en Van San (2003) in hun sociaal-ecologisch risicomodel nog specifieke risicofactoren voor allochtonen. Hierbij verwijzen ze naar stressvolle gebeurtenissen rond de migratie, culturele discontinuïteit en acculturatieconflicten.

Stressvolle gebeurtenissen rond de migratie

De gevolgen van migratie kunnen risicofactoren opleveren voor deviant gedrag. Vluchtelingen hebben vaak schokkende gebeurtenissen meegemaakt. Tegelijk kan er sprake zijn van ontworteling en verlies. Bij gezinshereniging moeten gezinsleden vaak weer aan elkaar wennen. Voor jonge vluchtelingen is de afwezigheid of het wegens eigen problemen niet beschikbaar zijn van ouders een specifieke risicofactor.

Culturele discontinuïteit tussen gezin en school

Als centrale waarden en gedragsnormen tussen gezin en school verschillen, kan dit problemen geven voor jongeren die zich op beide plaatsen moeten handhaven. Risicofactoren die samenhangen met de onderwijs-carrière zijn het soms lage opleidingsniveau en geringe taalbeheersing van ouders, de leeftijd van migratie van de jongere en vinden van aansluiting bij het Nederlandse onderwijs.

Acculturatieconflicten tussen ouders en jongeren

Verschillen in culturele oriëntatie tussen gezinsleden en jongeren worden vaak benoemd als verschillen in acculturatie. Jongeren kunnen zich bijvoorbeeld oriënteren op de jeugdcultuur van hun klasgenoten, terwijl hun ouders verlangen dat zij zich houden aan de gedragsnormen uit de herkomstcultuur.

Sociale controle kan in dit kader zowel een risico- als een protectieve factor zijn.

Veel van de genoemde factoren zouden ook van toepassing kunnen zijn op uitgenodigde vluchtelingen. Wegens het ontbreken van gegevens over deze specifieke risicofactoren is het in dit onderzoek niet mogelijk te kijken in hoeverre dergelijke risicofactoren bij uitgenodigde vluchtelingen een rol spelen. Wel suggereert de mogelijke aanwezigheid van deze risicofactoren dat uitgenodigde vluchtelingen wellicht een hoger risico lopen dan autochtone jongeren om in criminele activiteiten terecht te komen. Het is bekend dat criminaliteit onder allochtonen verhoudingsgewijs meer voorkomt dan onder autochtonen. Herkomstgroepen waaronder veel vluchtelingen zich bevinden zijn oververtegenwoordigd in de verdachtenpopulatie. Hoe de situatie bij uitgenodigde vluchtelingen ligt is onbekend. Er is wel informatie over criminaliteitscijfers van groepen die voor een groot deel uit vluchtelingen bestaan. Wanneer we de *overall* criminaliteitscijfers vergelijken met specifieke delicttypen, vallen Oost-Europeaanen op door veel vermogensdelicten, mensen uit Afrikaanse of Arabische landen en uit Zuid-Aziatische landen plegen relatief veel zedendelicten en Latijns-Amerikanen vallen op door hun relatief hoge drugsdelictencijfer (Jennissen en Blom, 2007).

3.6 Samenvatting

Het proces van positieverwerving door uitgenodigde vluchtelingen is complex. In de eerste paragrafen van dit hoofdstuk hebben we beschreven hoe dit proces op abstract niveau uitgelegd kan worden. Vanuit hun uitgangspositie bij aankomst in Nederland proberen uitgenodigde vluchtelingen kansen voor zichzelf te creëren. In hoeverre zij deze kansen kunnen benutten is afhankelijk van structurele mogelijkheden of beperkingen. Het proces van positieverwerking is tweezijdig. Enerzijds worden mogelijkheden door de ontvangende samenleving geboden, bijvoorbeeld werkgelegenheid en scholingsmogelijkheden. Anderzijds moet een individuele vluchteling deze kansen weten te benutten. De ontvangende samenleving stelt ook eisen, zoals inburgering, en legt beperkingen op waarmee een individuele migrant moet omgaan bij het creëren en benutten van zijn of haar kansen. In verschillende studies is aangetoond dat een migrant kansen kan creëren door gebruik te maken van zijn of haar menselijk kapitaal (arbeidsvaardigheden, opleiding, taalbeheersing) en sociaal kapitaal (relaties die nieuwe arbeidsmarktinformatie verschaffen). Over het algemeen hebben vluchtelingen bij aankomst minder menselijk en sociaal kapitaal dan autochtonen in de ontvangende samenleving. Dat kan bijvoorbeeld komen doordat mogelijkheden voor werk en opleiding in het herkomstland klein waren, maar ook doordat in het herkomstland verworven kapitaal in het bestemmingsland niet relevant is of niet erkend wordt. In ons onderzoek wordt de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen afgezet tegen die van andere vluchtelingen in Nederland. In dit hoofdstuk hebben we een aantal kenmerkende factoren van de uitgangspositie van (uitgenodigde) vluchtelingen beschreven. Belangrijke kenmerken zijn de vlucht, de herkomst, de opvang en begeleiding in Nederland en de demografische samenstelling van vluchtelingengroepen. In hoofdstuk 4 worden de analyses van het databestand en de resultaten beschreven. De inzichten die in dit hoofdstuk beschreven zijn, gelden daarbij als achtergrondinformatie. De hier beschreven theoretische noties zullen we niet kunnen toetsen. Wel zullen ze sturing geven aan de interpretaties van de gevonden resultaten in hoofdstuk 4.

4 De maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen: 1999-2004

In het vorige hoofdstuk is beschreven dat het verwerven van een maatschappelijke positie een complex proces is dat samenhangt met veel verschillende factoren. In dit hoofdstuk beantwoorden we de vraag wat in de periode van 1999 tot en met 2004 de maatschappelijke positie is van uitgenodigde vluchtelingen die vanaf 1994 in Nederland zijn aangekomen. We laten niet alleen de maatschappelijke positie van verschillende groepen (uitgenodigde) vluchtelingen zien, maar ook hoe hun maatschappelijke positie zich verhoudt tot die van een aantal andere groepen in Nederland. Het accent ligt op de arbeidsmarktpositie, en een aantal van de daarmee samenhangende factoren. Wij zullen de inzichten uit het vorige hoofdstuk gebruiken als achtergrondinformatie bij de beschrijving van deze resultaten. De beschrijving van de resultaten in dit hoofdstuk volgt dan ook min of meer het proces van positieverwerving zoals dat in het vorige hoofdstuk is weergegeven.

We beginnen dit hoofdstuk met het beschrijven van de uitgangspositie van de uitgenodigde vluchtelingen bij aankomst in Nederland. Daarna volgt een korte beschrijving van de woonsituatie en huishoudensamenstelling van diverse groepen in Nederland in 2004. Zoals eerder aangegeven in hoofdstuk 3 kunnen beide factoren samenhangen met de bereikte maatschappelijke positie in Nederland. We vervolgen met een kort overzicht van de onderwijssituatie van uitgenodigde vluchtelingen. Dan volgt een uitgebreidere analyse van de arbeidsmarktpositie van uitgenodigde vluchtelingen. Dit onderdeel sluiten we af met enkele multivariate analyses. In deze analyses wordt gekeken welke variabelen het al of niet hebben van werk beïnvloeden. We eindigen dit hoofdstuk met enkele criminaliteitscijfers. Voordat we in dit hoofdstuk ingaan op de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen zullen we eerst de opzet van de analyses toelichten. Ook zullen we specifieke definities geven van de in dit onderzoek onderscheiden groepen en de gebruikte indicatoren, en een korte beschrijving van de dataverzameling.

4.1 Opzet analyses en gebruikte definities

Zoals al gezegd in hoofdstuk 1 gebruiken wij in dit onderzoek gegevens uit het Sociaal Statistisch Bestand (SSB) van het CBS. Het SSB biedt *individuele gegevens van alle inwoners van Nederland die geregistreerd zijn in de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA)* over onder andere demografische kenmerken, werk, uitkeringen, inkomen, onderwijs en migratiemotief en biedt zo de mogelijkheid om kennis te verwerven over hun onderlinge samenhang. Deze SSB-gegevens zijn gekoppeld aan gegevens uit het Centraal Register Vreemdelingen (CRV) van de IND, waardoor het mogelijk was om uitgenodigde vluchtelingen te identificeren.

Gebruikte indicatoren

Zoals in het voorafgaande al genoemd is, beschrijven we in dit hoofdstuk de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen en een aantal daarmee samenhangende factoren. Om de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen vast te stellen, zijn in dit onderzoek de volgende indicatoren beschikbaar:

- Onderwijs: inschrijvingen in verschillende types onderwijs vanaf het voortgezet onderwijs, behaalde diploma's naar onderwijstype.
- Arbeidsmarktpositie: (trends in) arbeidsparticipatie en bijstand, duur van bijstandsuitkering, netto maandinkomsten, werkkring.
- Criminaliteit: door de politie geregistreerde verdachten.²⁴

De volgende gegevens beschrijven niet de maatschappelijke positie maar hangen er wel mee samen:

- Uitgangspositie: jaar van aankomst en inschrijving in GBA, type uitnodiging, verblijfsstatus, herkomst en leeftijd.
- Demografie: regionale spreiding over de provincies, gemeentegrootte van de woongemeente, stedelijkheid woonbuurt, aandeel niet-westerse allochtonen in de woonbuurt, huishoudensamenstelling.

De in dit onderzoek gebruikte gegevens van het SSB beslaan de periode 1999 tot en met 2004, en in een enkel geval 2005. Omdat gegevens ook over de diverse jaargangen gekoppeld zijn, ontstaan mogelijkheden voor het longitudinaal volgen van mensen in de verschillende registers. Hierdoor kan inzicht gegeven worden in het verloop van de maatschappelijke status van de verschillende groepen over een periode van vijf jaar. In deze publicatie presenteren we de meest recente gegevens waarover we kunnen beschikken. Gegevens over demografie en arbeidsmarktpositie zijn beschikbaar van de jaren 1999 tot en met 2004. Onderwijsgegevens zijn deels beschikbaar van de jaren 1999 tot en met 2004, en deels alleen van het schooljaar 2004/05. Ook gegevens over criminaliteit zijn alleen beschikbaar van 2005. Daarom kunnen trends niet op alle terreinen beschreven worden.

Door gebruik te maken van het SSB met gegevens over alle inwoners van Nederland, is het mogelijk om een gedetailleerde uitsplitsing te maken naar verschillende herkomstlanden. Omdat het aantal uitgenodigde vluchtelingen uitgesplitst naar herkomstland soms erg klein is, hebben we ervoor gekozen om beschrijvingen niet uit te splitsen naar herkomstland maar naar grotere herkomstregio's, te weten Oost-Europa, Arabische

24 Brongegevens voor dit hoofdstuk zijn voornamelijk afkomstig van het CBS. Het betreft:

- bevolkingsstatistieken voor demografische gegevens;
- onderwijsstatistieken voor onderwijsgegevens;
- het Sociaal Statistisch Bestand (SSB) voor sociaal-economische gegevens;
- het zogenoemde 'Herkenningssysteem' (HKS) van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) voor gegevens over criminaliteit.

landen, Sub Sahara Afrika, Azië en de Pacific en Latijns-Amerika. Deze indeling is gebaseerd op die van Jennissen en Blom (2007).²⁵

Specifieke vergelijkingsgroepen

Omdat het CRV aan het SSB is gekoppeld, kunnen we personen met verschillende migratiemotieven identificeren. In hoofdstuk 2 is gebleken dat uitgenodigde vluchtelingen een aparte groep vormen binnen de asielmigratie. Uitgenodigde vluchtelingen behoren feitelijk tot de asielmigranten, maar komen via een andere procedure naar Nederland. Daarom beschouwen we asielmigranten met een verblijfsvergunning, ook wel statushouders genoemd, als een belangrijke vergelijkingsgroep voor de uitgenodigde vluchtelingen. Door alleen statushouders te selecteren die sinds 1994 naar Nederland kwamen en die niet afkomstig zijn uit één van de vier grote herkomstlanden, Marokko, Turkije, Suriname of Aruba en de Antillen, hebben wij ervoor gezorgd dat statushouders qua verblijfsduur en herkomst vergelijkbaar zijn met uitgenodigde vluchtelingen. Omdat van de uitgenodigde vluchtelingen die momenteel in Nederland zijn niemand uit de vier grote herkomstlanden afkomstig is, zijn statushouders uit die landen ook niet in de groep statushouders meegenomen. Omdat gegevens over uitgenodigde vluchtelingen pas beschikbaar zijn sinds 1 januari 1994 zijn alleen statushouders meegenomen die op of na die datum naar Nederland zijn gekomen. Verder zullen we ook de maatschappelijke positie van autochtone Nederlanders en van allochtonen uit één van de grote vier herkomstlanden, Marokko, Turkije, Suriname en de Antillen en Aruba, beschrijven om een referentiekader te geven. De vergelijkende analyses laten dus zien waar de positie van uitgenodigde vluchtelingen afwijkt van die van andere groepen in Nederland. In dit onderzoek onderscheiden wij de volgende groepen.

- Uitgenodigde vluchtelingen; dit zijn personen die op of na 1 januari 1994 na een uitnodiging tot hervestiging van de Nederlandse overheid in Nederland gevestigd zijn.
- Statushouders; in dit onderzoek zijn dat personen die op of na 1 januari 1994 in Nederland zijn aangekomen met motief asiel²⁶ en geregistreerd zijn in de GBA tussen 1999 en 2005 en niet afkomstig zijn uit Marokko, Turkije, Suriname of Aruba en de Antillen.

25 Zie Jennissen en Blom (2007, p. 65-67) voor de argumentatie achter deze indeling. Hier kan men ook vinden welke landen precies tot welke groep behoren. De drie door Jennissen en Blom onderscheiden Aziatische groepen worden in dit onderzoek samengenomen.

26 Niet iedereen die een asielverzoek indient wordt tot Nederland toegelaten en als immigrant in de gemeentelijke bevolkingsregisters ingeschreven. Degenen die wel mogen blijven en daarmee feitelijk als asielmigrant kunnen worden beschouwd, worden meestal pas enige tijd na indiening van hun asielverzoek ingeschreven in het GBA. Inschrijving in het GBA vindt plaats op het moment dat de asielzoeker een verblijfstitel krijgt en de centrale opvang verlaat. Ook asielzoekers die langer dan een half jaar in een centrale opvangvoorziening verblijven komen in aanmerking voor inschrijving in het GBA.

- Allochtonen; dit zijn alle personen met ten minste één in het buitenland geboren ouder, afkomstig uit en onderverdeeld naar de vier grote herkomstlanden, Marokko, Turkije, Suriname en de Nederlandse Antillen (inclusief Aruba).
- Autochtonen; dit zijn personen van wie beide ouders in Nederland zijn geboren.

Koppeling IND- en GBA-bestanden: geregistreeerde UV-populatie

Zoals vermeld in hoofdstuk 2, kende Nederland tussen 1994 en 2004 twee verschillende periodes van hervestigingsbeleid en verschillende manieren van uitnodiging van vluchtelingen. Tot 1999 werden vluchtelingen vooral geselecteerd via missies. Daarna werden geen selectiemissies meer uitgevoerd. Wel kon de UNHCR nog vluchtelingen voordragen voor hervestiging op basis van dossiers. Vluchtelingen die voor 1999 zijn uitgenodigd, werden in Nederland in één centrum speciaal voor uitgenodigde vluchtelingen opgevangen. Na 1999 werden uitgenodigde vluchtelingen opgevangen in dezelfde asielzoekerscentra als statushouders. Daarnaast werd in 1999 ook nog een grote groep van circa 4.000 vluchtelingen uitgenodigd voor tijdelijke vestiging in Nederland vanwege de crisis in Kosovo (hierna te noemen (uitgenodigde) Kosovaren). In dit hoofdstuk verwijzen we met de term vluchtelingen naar de groep uitgenodigde vluchtelingen en statushouders samen. De groep uitgenodigde vluchtelingen is verder uit te splitsen naar het type uitnodiging, te weten uitgenodigde vluchtelingen die uitgenodigd zijn:

- als enkeling in een noodsituatie, of als enkeling op basis van een dossier, inclusief mee- of nagereisde gezinsleden;
- tijdens een selectiemissie en die als groep naar Nederland kwamen;
- vanwege medische noodzaak of meegereisd zijn met een medisch geval;
- vanwege de crisis in Kosovo; deze uitnodiging was slechts tijdelijk.

Om het mogelijk te maken de uitgenodigde vluchtelingen te identificeren in het SSB heeft de IND een bestand geleverd met gegevens over 8.692 personen die volgens hun administratie sinds 1 januari 1994 naar Nederland zijn gekomen als uitgenodigde vluchteling. Van deze groep is 55% een uitgenodigde vluchteling in het kader van het hervestigingsprogramma en behoort 45% tot de groep uitgenodigde Kosovaren uit 1999. Van de totale groep van 8.692 personen zijn 3.019 personen (1.899 uitgenodigde vluchtelingen en 1.120 uitgenodigde Kosovaren) teruggevonden in het GBA in de jaren 1995 tot en met 2006. Van de uitgenodigde vluchtelingen die sinds 1994 naar Nederland kwamen, is dus uiteindelijk slechts 35% teruggevonden in de GBA. Dat een groot gedeelte van de uitgenodigde Kosovaren niet in de GBA opgenomen is, was te verwachten. De Kosovaren werden hier in principe slechts tijdelijk opgevangen. Volgens de IND is een groot gedeelte van de Kosovaren inmiddels weer terug naar Kosovo, vandaar dat

er circa 2.800 Kosovaren niet in de GBA worden gevonden. Maar ook een groep van circa 2.800 andere uitgenodigde vluchtelingen is niet meer in de GBA te vinden. Omdat deze groep tussen 1995 en 2005 niet in de GBA is opgenomen, is het met de beschikbare gegevens niet te achterhalen waar deze uitgenodigde vluchtelingen zijn. Het is dus waarschijnlijk dat de 2.800 uitgenodigde Kosovaren terug naar Kosovo zijn (32%), maar over de positie van de overige vluchtelingen (32%) kunnen we niets zeggen. Waarschijnlijk zijn zij niet meer in Nederland, maar ook dat is niet zeker. Van de personen die wel in de GBA werden gevonden, is van 21 personen onduidelijk waar zij vandaan komen. Daarnaast zijn slechts 48 personen afkomstig uit Latijns-Amerika. Omdat deze twee groepen te klein zijn voor verdere analyse zonder dat het risico bestaat dat gegevens naar individuele personen herleidbaar zijn, zijn deze personen verder niet in de analyses opgenomen. Bovendien zou een verdere uitsplitsing van deze groep niet betekenisvol geïnterpreteerd kunnen worden. Onze analyses hebben derhalve betrekking op de 2.950 uitgenodigde vluchtelingen die overblijven. Ten slotte willen wij er nog op wijzen dat van 170 uitgenodigde vluchtelingen een groot deel van de gegevens over demografie en maatschappelijke positie ontbreken, omdat zij pas in 2005 ingeschreven werden in de GBA. Het hieronder gegeven overzicht van de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen betreft dus alleen de vluchtelingen die tussen 1999 en 2005 in de GBA geregistreerd zijn geweest.

Methode

Een groot deel van dit rapport is gebaseerd op beschrijvende gegevens en kruistabellen. Het CBS stelt specifieke eisen aan de rapportage van gegevens om de privacy van personen te waarborgen. Bepaalde gegevens zouden herleid kunnen worden naar individuele personen als subgroepen te klein worden. Er wordt in dit rapport dan ook niet gerapporteerd over een subgroep als deze subgroep minder dan 10 personen bevat. Verder worden in dit onderzoek geen percentages gegeven over groepen die minder dan 50 personen bevatten. Ten eerste zijn percentages over kleine groepen vaak nietszeggend. Ten tweede zijn percentages in kleine groepen erg gevoelig voor veranderingen in de groepssamenstelling. Als in een groep van 50 personen één persoon van status wisselt, verandert het percentage met 2%; gebeurt dit in een groep van 5.000, dan verandert het percentage maar met 0,02%.

Met behulp van deze kruistabellen wordt vergeleken of bepaalde condities vaker of minder vaak voorkomen bij uitgenodigde vluchtelingen dan bij andere groepen in Nederland. Omdat de vluchtelingengroepen in Nederland behoorlijk verschillen qua grootte is er voor de vergelijking gebruik gemaakt van percentages. We rapporteren bij de kruistabellen geen statistische toetsen (χ^2) die aangeven of verschillende groepen statistisch significant van elkaar verschillen, omdat de gegevens de gehele populatie betreffen. Om toch te kunnen beoordelen of het verschil tussen percenta-

ges inhoudelijk interessant is, hebben wij de volgende regels gehanteerd. Een verschil tussen groepen of een toe- of afname over jaren van minder dan 3% beschouwen wij in dit onderzoek niet als betekenisvol; is het verschil tussen de 3 en 5%, dan beschouwen wij dat als een aanwijzing dat er een inhoudelijk interessant verschil bestaat; een verschil van meer dan 5% interpreteren we als betekenisvol of inhoudelijk significant. In paragraaf 4.6 laten wij met behulp van logistische regressie zien in hoeverre het (uitgenodigde) vluchtelingenschap en verschillende gerapporteerde gegevens statistisch significant ($p < 0.05$) met de sociaal-economische positie samenhangen.

4.2 De uitgangspositie van uitgenodigde vluchtelingen

In het vorige hoofdstuk lieten we zien dat uitgenodigde vluchtelingen het proces van positieverwerving beginnen vanuit de uitgangspositie die zij hebben bij aankomst in Nederland. Onder andere het jaar van aankomst, hun verblijfstatus, hun herkomst, of zij alleen of als groep zijn uitgenodigd en hun leeftijd kunnen hun kansen op een maatschappelijke positie beïnvloeden. In deze paragraaf zullen we enige informatie verschaffen over de uitgangspositie van uitgenodigde vluchtelingen naar het type uitnodiging.

Jaar van aankomst en inschrijving in GBA

Tabel 1 geeft een overzicht van het aantal uitgenodigde vluchtelingen die sinds 1995 in Nederland in de GBA ingeschreven werden naar type uitnodiging. Omdat uitgenodigde vluchtelingen in principe binnen drie tot zes maanden zelfstandig gehuisvest worden, en zodra dat gebeurt worden ingeschreven in de GBA, is het jaar van aankomst in Nederland en jaar van inschrijving in de GBA meestal hetzelfde jaar. Uit aanvullende analyses blijkt dat 93% van de uitgenodigde vluchtelingen (93%), die in de GBA geregistreerd zijn, inderdaad binnen zes maanden na aankomst in Nederland ingeschreven werd in de GBA. Maar, zoals eerder gezegd, een aanzienlijk deel van de naar Nederland gekomen vluchtelingen werd niet meer teruggevonden in de GBA. Als we ervan uitgaan dat een deel van deze vluchtelingen te zijner tijd nog in de GBA zal worden ingeschreven, zal het werkelijke percentage dat binnen zes maanden zelfstandig gehuisvest wordt lager uitvallen. Dit gebeurt bijvoorbeeld als een vluchteling langere tijd in opvang zit of pas na lange duur een verblijfsvergunning ontvangt en om die reden nog niet ingeschreven is in de GBA. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn bij de uitgenodigde Kosovaren die na 2000 in de GBA ingeschreven werden.

Overigens zijn de verschillende beleidsperiodes duidelijk te herkennen in tabel 1. Tot 1999 was 70% van de uitgenodigde vluchtelingen die inschreven stonden in de GBA geselecteerd tijdens een missie. Tussen 1999 en 2004 verschenen vooral vluchtelingen die als enkeling naar Nederland

gekomen zijn in de GBA. In 2004 werden de selectiemissies hervat, en na die tijd kwam het grootste deel van de uitgenodigde vluchtelingen weer via een missie, 55%.

Tabel 1 Aantal uitgenodigde vluchtelingen naar type uitnodiging en jaar van inschrijving in GBA

	Enkelingen ^a	Missie ^b	Medisch ^c	Kosovaar ^d
1995	118	289	65	0
1996	16	118	31	0
1997	23	71	13	0
1998	19	15	10	0
1999	2	261	4	594
2000	37	1	0	415
2001	237	0	16	75
2002	138	0	33	26
2003	83	1	36	8
2004	76	0	49	0
2005	39	94	35	2
Totaal	688	850	292	1.120

a Enkelingen: enkelingen in nood en individuen die op basis van een dossier zijn uitgenodigd en meegereisde familie.

b Missie: vluchtelingen die werden uitgenodigd tijdens een selectiemissie en volgmigratie.

c Medisch: medische gevallen en meegereisde familie.

d Kosovaar: uitgenodigde Kosovaren die in 1999 tijdelijk naar Nederland kwamen vanwege de crisis in Kosovo.

Verblijfstatus en naturalisatie

Omdat hervestiging de laatste optie is na opvang in de eigen regio, vestigen UV zich meestal permanent in het hervestigingsland. Maar voordat vluchtelingen een permanente verblijfsvergunning ontvangen, krijgen zij een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Uitgenodigde vluchtelingen kregen vóór 2000 de A-status (1.045), na het jaar 2000 ontvingen zij een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd (814). Een klein aantal uitgenodigde vluchtelingen ontving een andere beschikking: een vergunning tot verblijf (23), een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd (11) of een machtiging voor verblijf (6). Uitgenodigde Kosovaren daarentegen hadden slechts tijdelijk bescherming nodig en kregen meestal een voorlopige verblijfstatus. Van 134 uitgenodigde Kosovaren is onbekend wat voor vergunning zij kregen in Nederland. De overige uitgenodigde Kosovaren ontvingen allen een voorlopige vergunning tot verblijf. Niet alleen de verblijfstatus bij aankomst in Nederland, maar ook hun huidige verblijfstatus kan samenhangen met de mogelijkheden van vluchtelingen in de maatschappij. Uit het bovenstaande en uit hoofdstuk 2 volgt dat gedurende hun verblijf in Nederland de verblijfstatus van vluchtelingen één of meerdere keren kan veranderen. De verblijfstatus van 2.303 uitgenodigde

vluchtelingen is in de periode 1995 tot 2006 één of meer keer gewijzigd. De eerste wijziging vond na gemiddeld twee jaar plaats. Bij 110 personen betekende de eerste wijziging in de verblijfstatus het verlies van de verblijfstitel; dit betrof vooral uitgenodigde Kosovaren. In totaal verloren 506 personen hun verblijfstitel tussen 1995 en 2006; 495 van hen waren uitgenodigde Kosovaren. Overige wijzigingen in de verblijfstatus betroffen vooral procedurele wijzigingen, zoals het verlengen van de verblijfstatus of het omzetten van een tijdelijke naar een permanente status.

Een andere veelvoorkomende wijziging is naturalisatie. Omdat met het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit de rechtspositie van vluchtelingen verandert, zou dit ook hun mogelijkheden in Nederland kunnen veranderen. Na een verblijf van minimaal vijf jaar in Nederland met een legale status kunnen vluchtelingen de Nederlandse nationaliteit verkrijgen. Van de 2.950 uitgenodigde vluchtelingen waren er 1.170 uitgenodigde vluchtelingen uit de periode 1995 tot 2006 langer dan vijf jaar in Nederland. Daarvan hebben 708 personen inmiddels de Nederlandse nationaliteit; 62 van hen zijn uitgenodigde Kosovaren. In totaal heeft dus 61% van de UV die ten minste vijf jaar in Nederland zijn de Nederlandse nationaliteit.

Uitstroom uit GBA

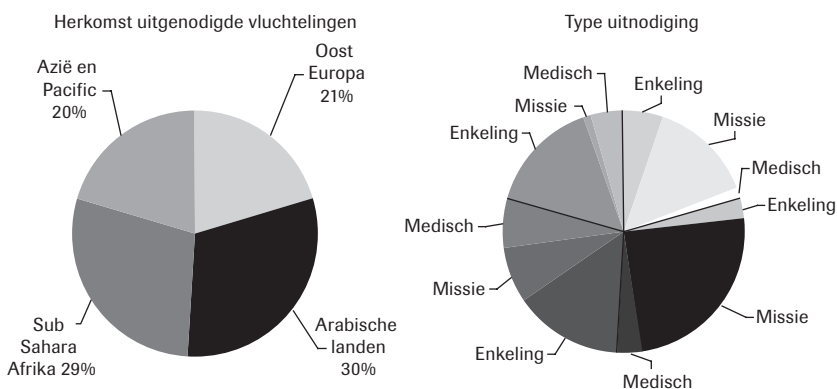
Omdat hervestiging in principe permanent is, zouden vluchtelingen die eenmaal ingeschreven staan in de GBA ook de daarop volgende jaren weer in de GBA moeten staan, als zij nog leven. Maar niet alle uitgenodigde vluchtelingen die tussen 1994 en 2005 in Nederland kwamen zijn in Nederland gebleven. Omdat de uitgenodigde Kosovaren hier maar tijdelijk werden opgevangen en hun verblijfstatus veelal is verlopen/ingetrokken en er een terugkeerpremie was voor Kosovaren, is het te verwachten dat veel van hen weer terug zijn gegaan naar Kosovo. Van 543 personen is de reden van het verdwijnen uit de GBA geregistreerd. Het betrof hier, zoals verwacht, vooral uitgenodigde Kosovaren (389). Emigratie was de geregistreerde reden van vertrek voor 277 vluchtelingen, 25 personen zijn overleden en van de overige 214 vluchtelingen is de reden onbekend. De gemiddelde duur van vestiging tot vertrek (inschrijving tot uitschrijving in de GBA) is 3,7 jaar. Uit verdere analyse van deze gegevens blijkt dat mensen uit voormalig Joegoslavië weer terugkeerden naar één van de gebieden die tot voormalig Joegoslavië behoorden. De overige emigranten vertrokken naar diverse bestemmingen binnen en buiten Europa. Deze laatste groep was te klein om hier een patroon in te ontdekken. Van de personen die om onbekende redenen uit de GBA verdwenen, is de bestemming niet bekend. Dit waren allen vluchtelingen uit voormalig Joegoslavië.

Herkomst

De uitgenodigde vluchtelingen die sinds 1994 in Nederland zijn hervestigd, kwamen voornamelijk uit Oost-Europa, één van de Arabische

landen of Sub Sahara Afrika (figuur 1). Ongeveer evenveel mannen als vrouwen zijn hervestigd, maar uit Azië en Arabische landen kwamen iets meer mannen (55%) dan vrouwen. De selectiemissies gingen vooral naar Oost-Europa en Arabische landen. De meeste Aziaten kwamen in de onderzochte periode als enkeling naar Nederland. Vluchtelingen uit Afrika werden in ongeveer gelijke aantallen na een selectiemissie of na een voordracht als enkeling hervestigd. Uit Afrika is een relatief groot deel vanwege medische redenen gekomen.

Figuur 1 Herkomst uitgenodigde vluchtelingen naar type uitnodiging



N = 1.830

Enkeling: enkelingen in nood en individuen die op basis van een dossier zijn uitgenodigd en meegereisde familie.

Missie: vluchtelingen die werden uitgenodigd tijdens een selectiemissie en volmigratie.

Medisch: medische gevallen en meegereisde familie. Oost-Europa in deze figuur is exclusief de 1.120 uitgenodigde Kosovaren.

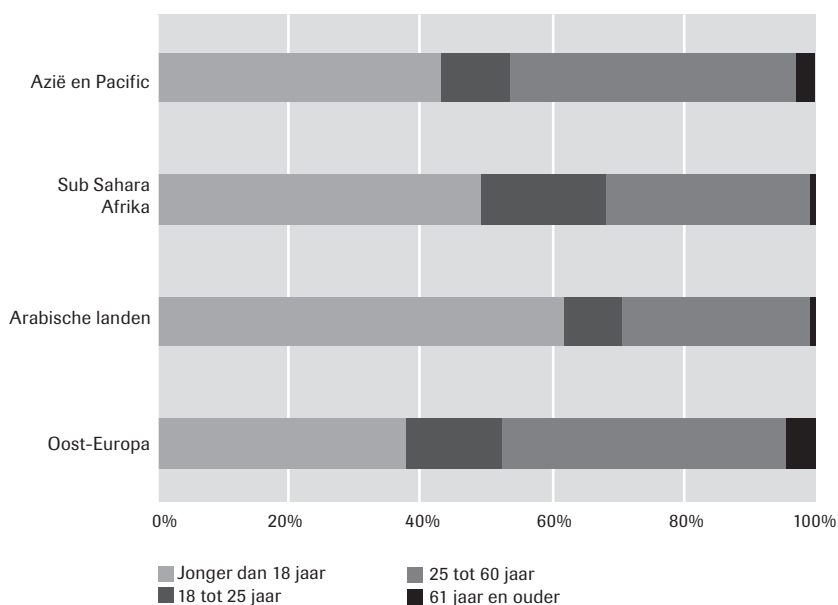
Vervolgens hebben we de uitgenodigde vluchtelingen vergeleken met de statushouders naar herkomstregio in 2004. In absolute aantallen zijn er veel meer statushouders dan uitgenodigde vluchtelingen, in 2004 waren er ruim 140.000 statushouders (die sinds 1994 naar Nederland zijn gekomen) en maar 2.335 uitgenodigde vluchtelingen geregistreerd in de GBA. Vluchtelingen uit Oost-Europa zijn relatief vaak op uitnodiging hier gekomen, terwijl vluchtelingen uit Azië verhoudingsgewijs vaker als asielzoeker kwamen. Uit Oost-Europa kwam 47% van de uitgenodigde vluchtelingen, meestal uitgenodigde Kosovaren, tegen 24% van de statushouders. Uit Azië kwam 14% van uitgenodigde vluchtelingen en 29% van de statushouders. Ook uit Sub Sahara Afrika kwamen verhoudingsgewijs meer statushouders dan uitgenodigde vluchtelingen, resp. 28% van de uitgenodigde vluchtelingen en 24% van de statushouders. Uit Arabische landen kwamen verhoudingsgewijs even grote groepen uitgenodigde vluchtelingen als statushouders, ongeveer 20%.

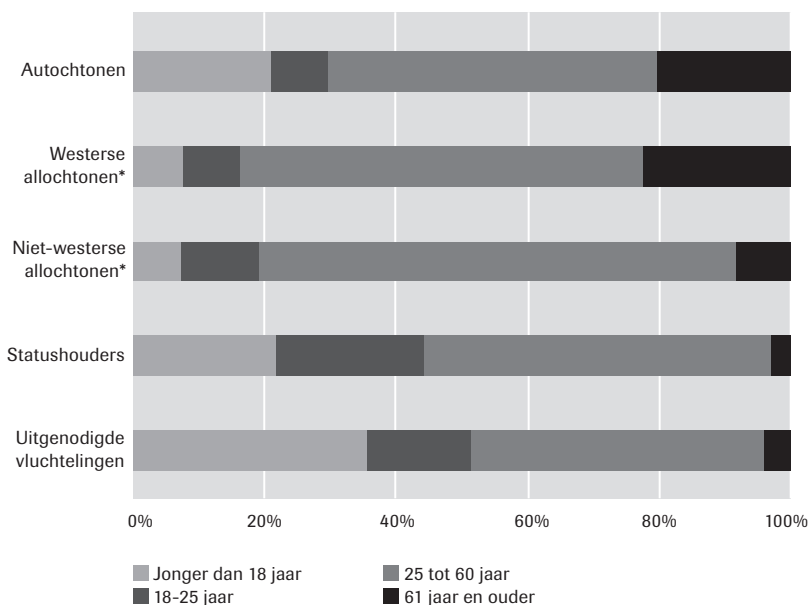
Bevolkingssamenstelling naar leeftijd en geslacht

Eerder onderzoek suggereert dat hoe jonger uitgenodigde vluchtelingen naar Nederland komen, hoe meer tijd en mogelijkheden zij hebben om te investeren in hun kapitaal in Nederland en hoe minder kapitaal zij in het land van herkomst verliezen (vgl. Dronkers en Wanner, 2006). Het is bekend dat niet-westerse allochtonen gemiddeld jonger zijn dan autochtonen en dat de niet-westerse herkomstsgroepen in Nederland aanzienlijk minder vergrijsd zijn dan de autochtonen (Jennissen en Oudhof, 2007). Uitgenodigde vluchtelingen en statushouders behoren tot de jongste groep onder de allochtonen, hun gemiddelde leeftijd is 23 jaar. Vluchtelingen uit Oost-Europa en Azië zijn gemiddeld iets ouder (resp. 26 en 24 jaar) dan de andere vluchtelingen. Figuur 2 bevestigt dat uitgenodigde vluchtelingen bij aankomst in Nederland vaak jong zijn. Vooral uitgenodigde vluchtelingen uit Arabische landen zijn jong; meer dan 60% van die groep is jonger dan 18 jaar bij aankomst in Nederland.

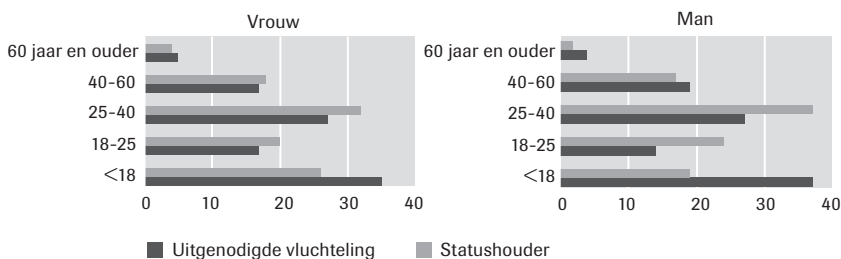
Figuur 3 illustreert het verschil in leeftijdsopbouw in 2004 tussen statushouders en uitgenodigde vluchtelingen enerzijds en autochtonen en eerste generatie allochtonen anderzijds. In 2004 is ruim 50% van de uitgenodigde vluchtelingen en 45% van de statushouders jonger dan 25 jaar, bij autochtonen en eerste generatie allochtonen is dat minder dan 30%. Als we vervolgens de leeftijdsopbouw ook nog naar geslacht uitsplitsen (figuur 4), dan valt op dat er relatief veel jonge mannen onder de statushouders zijn (in de leeftijd van 18 tot 40 jaar: 61% bij de statushouders tegenover 40% bij de uitgenodigde vluchtelingen).

Figuur 2 Leeftijdsopbouw van de uitgenodigde vluchtelingen naar herkomstsgroep



Figuur 3 Leeftijdsopbouw van verschillende groepen in Nederland in 2004

* Eerste generatie

Figuur 4 Uitgenodigde vluchtelingen en asielgerechtigden naar leeftijd en geslacht in 2004

4.3 Sociaal-geografische achtergronden: woonsituatie en huishoudensamenstelling

Regionale spreiding en woonbuurten

Na de beschrijving van de uitgangspositie van uitgenodigde vluchtelingen, besteden we in deze paragraaf aandacht aan een aantal sociaal-geografische kenmerken die samen hangen met de maatschappelijke positie. Daarbij proberen we aan te geven of en hoe gevonden verschillen

een indicatie kunnen zijn voor mogelijkheden dan wel beperkingen bij het verwerven van een positie op de arbeidsmarkt. Zo werd al in het vorige hoofdstuk vermeld dat mogelijkheden voor scholing en werk variëren per woongebied. Het is bijvoorbeeld zo dat in de verschillende provincies in Nederland verschillende aantallen vacatures zijn. In de provincies Groningen en Drenthe waren tussen 1999 en 2001 tussen de 1.500 en 3.200 vacatures per jaar, in Zuid-Holland en Noord-Brabant varieerde dit tussen de 28.500 tot 38.000 vacatures; en, hoewel minder dan in Noord-Brabant of Zuid-Holland, in Utrecht en Gelderland waren er tussen de 15.000 en 22.000 vacatures (CBS Statline, 2007). Aangezien de verschillende onderzochte groepen in dit onderzoek niet gelijk over de provincies in Nederland verdeeld zijn, kunnen de kansen op werk ook verschillen per groep. Om een gelijke verdeling van uitgenodigde vluchtelingen en autochtone Nederlanders²⁷ over de provincies te krijgen zou 13% van de uitgenodigde vluchtelingen moeten verhuizen naar een andere provincie. Van de statushouders zou 7% naar een andere provincie moeten verhuizen om dezelfde verdeling over de provincies te krijgen als autochtone Nederlanders. Net als allochtonen uit de grote vier herkomstlanden wonen vluchtelingen verhoudingsgewijs vaker dan autochtone Nederlanders in Noord- en Zuid-Holland, en dan met name in de grote steden. Opvallend is verder dat uitgenodigde vluchtelingen en statushouders relatief vaak in Groningen, Gelderland of Utrecht wonen vergeleken met de andere groepen allochtonen.

Uit het vorige hoofdstuk is verder naar voren gekomen dat het wonen in wijken met een hoge concentratie niet-westerse allochtonen samenhangt met een lage sociaal-economische positie. Tevens hangen ontmoetingskansen tussen verschillende groepen af van de aanwezigheid van andere groepen in dezelfde omgeving.²⁸ Als autochtonen in buurten wonen met alleen autochtonen, is de kans kleiner dat zij in contact komen met mensen van andere herkomst. Omgekeerd zullen uitgenodigde vluchtelingen meer mogelijkheden hebben voor sociale contacten met andere niet-westerse allochtonen wanneer zij wonen in buurten met vooral niet-westerse allochtonen. Het percentage niet-westerse allochtonen en de stedelijkheid van de woongemeente zijn een indicator voor deze ontmoetingskansen. Analyse van de gegevens laat zien dat uitgenodigde vluchtelingen en statushouders in buurten met overeenkomstige percentages niet-westerse allochtonen wonen. Statushouders wonen in buurten met gemiddeld 22% niet-westerse allochtonen en uitgenodigde vluchtelingen

27 De index of dissimilarity (ID) is een demografische maat die weergeeft in hoeverre twee groepen gelijk verdeeld zijn over verschillende geografische gebieden. Deze maat geeft aan hoeveel procent van een groep, bijvoorbeeld de uitgenodigde vluchtelingen, zou moeten verhuizen naar een andere provincie om een gelijke verdeling te krijgen als een andere groep, bijvoorbeeld autochtonen.

28 De exposure index(p), het percentage van een andere groep aanwezig in hetzelfde gebied, geeft de kans op ontmoetingen tussen verschillende groepen in hetzelfde gebied weer.

in buurten met gemiddeld 17% niet-westerse allochtonen. Het verschil tussen uitgenodigde vluchtelingen en statushouders lijkt dus niet zo groot. Vergelijken we de vluchtelingen met andere groepen in Nederland (tabel 2), dan nemen zij een tussenpositie in tussen de autochtone Nederlanders, die in gebieden wonen met minder niet-westerse allochtonen, en de overige allochtonen, die in gebieden met meer niet-westerse allochtonen wonen. Vooral de uitgenodigde vluchtelingen en statushouders uit Arabische landen en de statushouders uit Sub Sahara Afrika wonen in buurten met veel niet-westerse allochtonen, net als allochtonen uit de grote vier herkomstlanden. De uitgenodigde vluchtelingen uit Oost-Europa en Sub Sahara Afrika lijken juist meer op de autochtone Nederlanders; zij wonen in wijken met lage percentages niet-westerse allochtonen. Dit zou kunnen betekenen dat uitgenodigde vluchtelingen uit Oost-Europa en Sub Sahara Afrika meer mogelijkheden of kansen hebben om contacten op te bouwen met autochtone Nederlandse buurtbewoners dan andere vluchtelingen.

Tabel 2 Percentage inwoners naar herkomstgroep en percentage niet-westerse allochtonen woonachtig in de buurt waar men woont, in 2004

	Percentage niet-westerse allochtonen in de woonbuurt			
	0-5%	5-15%	15-50%	50%>
Autochtonen (N = 13.179.246)	58	28	13	1
Allochtonen				
Marokko, Turkije, Suriname (N = 998.464)	7	23	47	22
Antillen en Aruba (N = 131.084)	15	28	44	13
Vluchtelingen				
Uitgenodigde vluchtelingen	31	29	35	5
Oost-Europa (N = 1.042)	36	30	29	5
Arabische landen (N = 498)	11	29	53	7
Sub Sahara Afrika (N = 369)	45	27	24	5
Azië (N = 324)	26	26	41	3
Statushouders	21	28	41	10
Oost-Europa (N = 34.055)	26	31	36	7
Arabische landen (N = 28.442)	21	28	43	8
Sub Sahara Afrika (N = 38.478)	14	26	45	15
Azië (N = 41.370)	24	27	40	9

Ook wat betreft de stedelijkheid van de woonomgeving nemen vluchtelingen een tussenpositie in tussen autochtone Nederlanders en de andere groepen allochtonen (tabel 3). De situatie van statushouders lijkt meer op die van andere allochtonen en die van uitgenodigde vluchtelingen meer op die van autochtonen. Meer dan de helft van de autochtone Nederlanders woont in een matig stedelijke omgeving; van de UV woont de helft in

een dergelijke omgeving en van de statushouders is dat nog 41%. Uitgenodigde vluchtelingen (19%) wonen minder vaak dan statushouders (26%) in een zeer sterk stedelijke omgeving. De andere groep allochtonen wonen in meer stedelijke gebieden. Meer dan de helft van deze allochtonen woont in een zeer sterk stedelijke omgeving en nog eens een kwart woont in een sterk stedelijke omgeving. Vooral Surinamers en Marokkanen wonen in zeer sterk stedelijke gebieden.

Tabel 3 Percentage inwoners naar stedelijkheid van de woongemeente en naar herkomstgroep voor personen tussen de 18 en 60 jaar in 2004

	Zeer sterk stedelijk	Sterk stedelijk	Minder stedelijk
Autochtonen (N = 10.390.403)	15	27	59
Allochtonen			
Marokko (N = 192.840)	52	27	21
Turkije (N = 232.019)	42	34	24
Suriname (N = 236.277)	60	26	14
Antillen en Aruba (N = 88.803)	44	37	18
Uitgenodigde vluchtelingen (N = 1370)	19	30	50
Statushouders (N = 108.090)	26	33	41

Huishoudensamenstelling

Er zijn een aantal punten die opvallen bij de huishoudensamenstelling van uitgenodigde vluchtelingen en statushouders. Meer statushouders onder de 18 jaar wonen niet (meer) in het ouderlijk huishouden in vergelijking met de UV. Onder de 25 jaar zijn meer statushouders alleenstaand dan uitgenodigde vluchtelingen van die leeftijd. Bij uitgenodigde vluchtelingen is het aandeel alleenstaanden gelijk met het aandeel alleenstaanden onder de andere groepen in Nederland, een op de vijf uitgenodigde vluchtelingen tussen de 18 en 25 jaar is alleenstaand. Een reden hiervoor kan zijn dat asielzoekers vaker zonder familie vluchten, terwijl het beleid ten aanzien van uitgenodigde vluchtelingen erop gericht is gezinnen zo volledig mogelijk te hervestigen.

Het huishouden waarin iemand leeft kan samenhangen met de keuze voor een bepaalde maatschappelijke positie. Het kan bijvoorbeeld zijn dat uitgenodigde vluchtelingen eerder kiezen voor werk dan voor scholing vanwege de financiële druk om voor hun kinderen te zorgen. In dit kader is het opvallend dat uitgenodigde vluchtelingen, net als Turken en Marokkanen, vaker kinderen hebben en hun huishouden langer delen met hun kinderen dan andere groepen in Nederland. Boven de 60 deelt nog één op de drie uitgenodigde vluchtelingen het huishouden met een of meer kinderen.

4.4 Onderwijs

In deze paragraaf richten wij ons op het onderwijs dat uitgenodigde vluchtelingen in Nederland volgen of gevolgd hebben. Gegevens over het gevolgde onderwijs in het land van herkomst zijn niet geregistreerd en ontbreken dus in dit overzicht. Het volgen van onderwijs in Nederland biedt kansen op een betere sociaal-economische positie in Nederland. In Nederland gevolgd onderwijs kan een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt opleveren en daarmee de kansen op werk vergroten. Wanneer iemand ten minste een havo- of vwo-opleiding of een basisberoepsopleiding in het mbo heeft afgerond, heeft die persoon een startkwalificatie. Wij volgen bij de beschrijving van het onderwijs de loopbaan door het onderwijs van voortgezet naar hoger onderwijs. Gegevens over resultaten behaald in het basisonderwijs, zoals Cito-scores, en overige gegevens over onderwijs waren voor dit onderzoek niet of slechts beperkt beschikbaar. Omdat vluchtelingen vanwege hun vlucht vaak op latere leeftijd instromen in diverse onderwijstypen en er wellicht ook langer over doen, is er hier voor gekozen om niet alleen naar de vluchtelingen van specifieke leeftijden te kijken, maar ruimere leeftijdsgroepen te bekijken.

Voortgezet onderwijs

Op het gebied van onderwijs zijn er grote overeenkomsten tussen uitgenodigde vluchtelingen en statushouders. In het voortgezet onderwijs zijn er zelfs nauwelijks verschillen tussen uitgenodigde vluchtelingen en statushouders en andere niet-westerse allochtonen in Nederland. De cijfers hier betreffen personen tussen de 12 en 20 jaar en alleen inschrijvingen en diploma's behaald in 'regulier' voortgezet onderwijs in de schooljaren 2003/04 en 2004/05. Inschrijvingen in praktijkonderwijs en inschrijvingen in een vmbo-opleiding aan één van de agrarische onderwijscentra ontbreken.²⁹ In de schooljaren 2003/04 en 2004/05 zijn uitgenodigde vluchtelingen en statushouders en allochtonen uit Marokko, Turkije, Suriname of de Antillen ongeveer hetzelfde verdeeld over de verschillende leerjaren en typen voortgezet onderwijs (tabel 4). Autochtone Nederlanders zijn vaker dan de andere groepen ingeschreven in havo/vwo-onderwijs. Wat betreft verdeling over de leerjaren in het voortgezet onderwijs gaan statushouders en uitgenodigde vluchtelingen dus gelijk op met andere allochtonen in Nederland.

Maar wat betreft inschrijvingen in het 'regulier' voortgezet onderwijs lopen uitgenodigde vluchtelingen achter op statushouders en andere allochtonen. In de leerplichtige leeftijd (hier dus tussen 12 en 16 jaar) zijn uitgenodigde vluchtelingen bijna twee keer zo vaak niet ingeschreven in het 'regulier' voortgezet onderwijs. Deze leerlingen staan mogelijk ingeschreven in het praktijkonderwijs of een agrarische vmbo-opleiding.

29 Dit is minder dan 5% van het totaal aantal leerlingen dat in het voortgezet onderwijs is ingeschreven.

Dit doet vermoeden dat er mogelijk een niveauverschil is tussen uitgenodigde vluchtelingen en statushouders en andere allochtonen. Uit een analyse van de diplomaverwerving blijkt bovendien dat 37% van de uitgenodigde vluchtelingen met een diploma een diploma boven vmbo basisberoepsgerichte leerweg behaalt. Bij statushouders behaalt 52% een diploma boven dat niveau. Echter, omdat de onderwijsgegevens alleen de jaren 2003/04 en 2004/05 betreffen, kunnen we niet onderzoeken of vluchtelingen na hun vmbo-diploma nog verder leren. Het is dus nog onzeker of dit niveauverschil blijvend is. Bovendien dient dit verschil tussen uitgenodigde vluchtelingen en statushouders voorzichtig geïnterpreteerd te worden, omdat onzeker is of niet-ingeschreven wel in praktijkonderwijs zijn ingeschreven en omdat in de schooljaren 2003/04 en 2004/05 nog geen 70 uitgenodigde vluchtelingen een diploma behaalden. Wel is duidelijk dat vluchtelingen vergeleken met de autochtone Nederlanders, waarvan 69% een diploma boven vmbo basisberoepsgerichte leerweg behaalt, op een lager niveau blijven steken in het voortgezet onderwijs. Maar ook de andere allochtone groepen blijven achter in het voortgezet onderwijs, ook daarvan behaalt ongeveer de helft een diploma hoger dan de vmbo basisberoepsgerichte leerweg.

Tabel 4 Percentage inschrijvingen in het voortgezet onderwijs in de schooljaren 2003/04 en 2004/05 voor personen tussen 12 en 20 jaar

	2003/04				2004/05				
	UV	ST	UV	ST	Autoch- toon	Marokko	Turkije	Suriname	Antillen
Ingeschreven in:									
Leerjaar 1 of 2	26	26	28	25	27	28	29	25	25
Leerjaar 3 of later									
Vmbo BK	10	9	10	10	7	14	14	12	11
Vmbo GT	4	5	5	6	7	7	7	7	5
Havo/vwo	7	8	8	11	21	9	10	14	12
Niet ingeschreven:									
jonger dan 16 jaar	28	16	26	16	8	14	14	9	15
ouder dan 15 jaar	26	35	24	32	29	29	27	33	31
N	413	24.378	448	21.455	1.088.280	42.306	47.257	40.460	17.092

Middelbaar beroepsonderwijs

Van het mbo zijn alleen inschrijvingscijfers in het schooljaar 2004/2005 bekend, slagingscijfers zijn niet beschikbaar. Ongeveer 10% van de Nederlandse bevolking tussen de 15 en 40 jaar schrijft zich in voor een mbo-opleiding, dit geldt ook voor uitgenodigde vluchtelingen en statushouders. In tegenstelling tot de andere groepen in Nederland, zijn vluchtelingen meestal ingeschreven op één van de twee laagste niveaus. Dit hangt waarschijnlijk samen met de toelatingseisen in het mbo. Voor

een assistentenopleiding in het mbo zijn geen toelatingseisen en voor een opleiding tot basisberoepsbeoefenaar is een vmbo basisberoepsgericht diploma of een behaalde assistentenopleiding in het mbo voldoende. Om een vak- of middenkaderopleiding in het mbo te volgen, is minimaal een vmbo-diploma op kaderberoepsgericht niveau nodig. Ongeveer 20% van de vluchtelingen in het mbo volgt een opleiding op assistentniveau en 40% is ingeschreven voor een opleiding op basisberoepsniveau. Eén op de vijf vluchtelingen volgt dus een opleiding in het mbo die nog geen startkwalificatie oplevert. Bij autochtonen volgt 45% een middenkaderopleiding in het mbo. Bij allochtonen uit de grote vier herkomstlanden volgt eenderde een middenkaderopleiding, eenderde een basisberoepsopleiding en eveneens eenderde volgt een assistenten- of vakopleiding. Ook in het mbo zijn er geen verschillen tussen uitgenodigde vluchtelingen en statushouders. Wel lijken vluchtelingen wat minder goed te scoren in het mbo dan de andere allochtone groepen.

Hoger onderwijs

Vergeleken met andere groepen in Nederland volgt slechts een klein gedeelte van de uitgenodigde vluchtelingen en statushouders een opleiding in het hoger onderwijs. Tussen 1999 en 2004 heeft 4% van de vluchtelingen (53 uitgenodigde vluchtelingen en 4.560 statushouders) tussen de 17 en 40 jaar zich één of meer jaar ingeschreven voor een opleiding in het hoger onderwijs. Van de andere groepen in Nederland (autochtonen, Marokkanen, Turken, Surinamers en Antillianen en Arubanen) is 10 tot 20% in de leeftijd van 17 tot 40 jaar in 2004 ingeschreven in het hoger onderwijs. Van alle vluchtelingen die ingeschreven waren in het hoger onderwijs tussen 1999 en 2004 weet ruim de helft een diploma te verwerven. Meestal is dit een propedeuse of bachelor. De rest heeft in 2004 nog geen diploma behaald. Omdat er geen gegevens over 2005 beschikbaar zijn, is het onbekend of zij zijn gestopt met de opleiding zonder een diploma of nog verder studeren.

Samenvattend

In het onderwijs doen uitgenodigde vluchtelingen, statushouders en andere allochtonen het minder goed dan autochtone Nederlanders. Naarmate de onderwijscarrière vordert, lijkt er zich ook een verschil tussen vluchtelingen en andere allochtonen af te tekenen. In het voortgezet onderwijs verschillen de drie allochtone groepen nauwelijks van elkaar. Alledrie de groepen zijn ongeveer gelijk verdeeld over de verschillende leerjaren en onderwijstypen. Verder lijkt een ongeveer gelijk percentage van de vluchtelingengroepen te blijven steken bij een vmbo-basisberoepsdiploma. In het mbo vinden we vergelijkbare percentages van elke groep terug, maar hier zijn vluchtelingen oververtegenwoordigd in de lagere niveaus. Een groter deel van de andere allochtonen is ingeschreven in de hogere niveaus van het mbo. In het hoger onderwijs zijn nauwelijks vluchtelingen

teruggevonden terwijl van de andere groepen hogere percentages worden teruggevonden. Dat de onderwijsprestaties van allochtonen achterblijven, werd in eerder onderzoek al gevonden (SCP/WODC/CBS, 2005). Daar bleken allochtone leerlingen uit het basisonderwijs te stromen met een grote leer- en taalachterstand die doorwerkte in hun verdere onderwijs-carrière. Als nieuwkomers hebben ook vluchtelingen een taalachterstand. Dat vluchtelingen daarnaast mogelijk gevolgen ondervinden van hun vlucht en eventuele traumatische ervaringen, zou een reden kunnen zijn waarom zij achter lijken te blijven bij andere allochtonen in het hoger onderwijs.

4.5 Verschillen en trends in sociaal-economische positie: studie, arbeid of bijstand?

Verschillen

In de komende paragraaf zullen wij de sociaal-economische positie van vluchtelingen ouder dan 18 jaar onderzoeken. Hierbij zullen wij vooral kijken hoe vluchtelingen aan hun inkomen komen. Daarom onderscheiden wij de vluchtelingen naar de belangrijkste inkomstenbron die zij hebben in navolging van het CBS.³⁰ Dit kan inkomen uit werk zijn, in loondienst of als zelfstandige, studiefinanciering, een bijstandsuitkering, overige uitkeringen, pensioen of geen eigen inkomen. Uit het volgende zal blijken dat vluchtelingen niet meer een positie tussen allochtonen en autochtonen innemen, maar juist minder goed scoren dan allochtonen qua sociaal-economische positie.

Figuur 5 a, b, c laat het percentage in iedere sociaal-economische categorie zien per herkomstgroep in 2004 voor drie verschillende leeftijdsgroepen. Het algemene beeld dat uit deze figuur naar voren komt, is dat vluchtelingen minder goed scoren op de arbeidsmarkt dan andere groepen in Nederland en dat uitgenodigde vluchtelingen nog iets minder goed scoren dan statushouders. Zo is duidelijk te zien dat het percentage werkende vluchtelingen in iedere leeftijdscategorie lager is dan het percentage werkende allochtonen of autochtonen en dat uitgenodigde vluchtelingen minder vaak werken dan statushouders. In iedere leeftijdscategorie (figuur 5 a, b, c) nemen uitgenodigde vluchtelingen en statushouders een verschillende sociaal-econo-

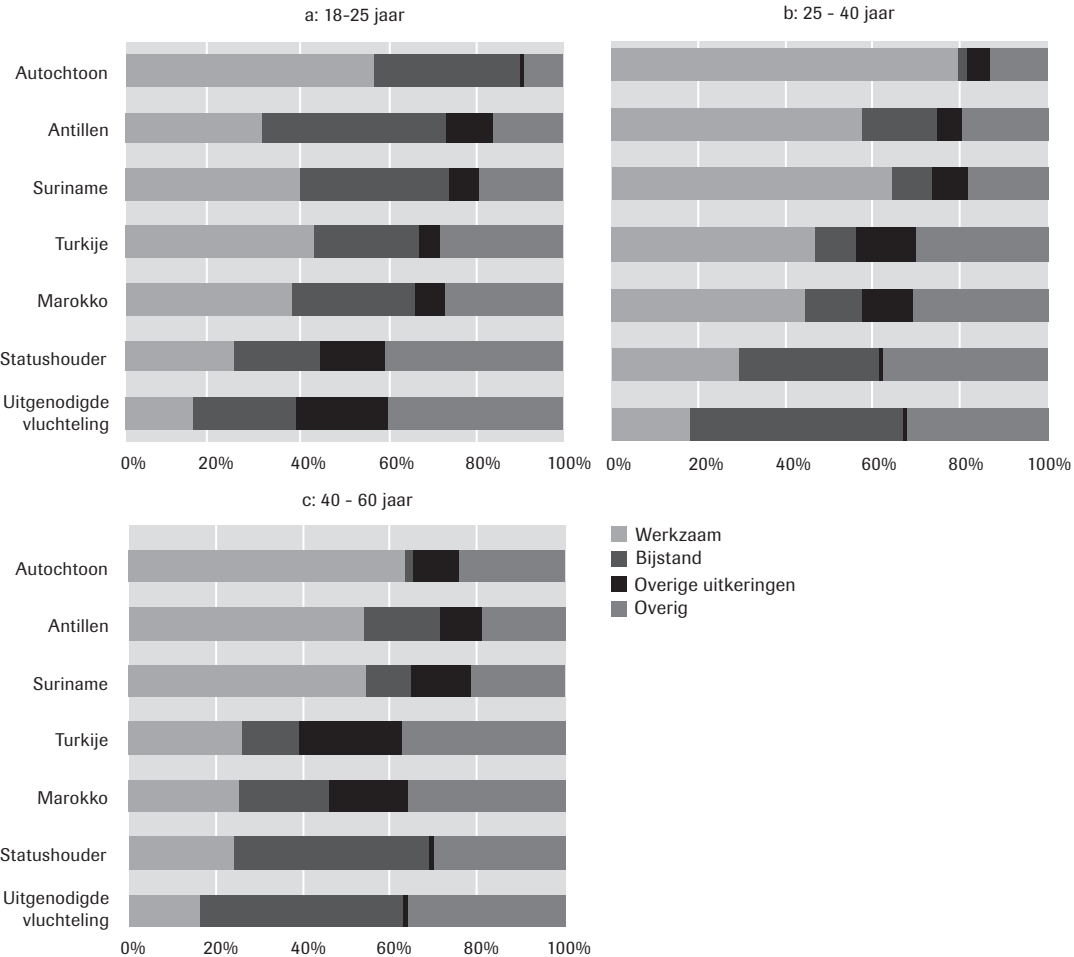
30 De precieze definitie van de categorieën is hier als volgt:

- Studie: personen van 18 jaar en ouder met studiefinanciering, wanneer overige inkomsten niet al te groot zijn. Naast hun studie kunnen deze personen dus ook nog werkzaam zijn.
- Werkzaam: personen die het grootste deel van hun inkomsten uit werk als werknemer of als zelfstandige verkrijgen. Hieronder vallen ook jongeren ouder dan 18 jaar met studiefinanciering die meer dan 70% van het minimumaandloon inclusief vakantiegeld ontvangen. Onder de werkzamen kunnen dus ook personen vallen die naast hun werk nog een opleiding volgen.
- Bijstand: personen die een bijstandsuitkering ontvangen.
- Overige uitkeringen: personen met een andere uitkering dan bijstand. Omdat minder dan 1% van de uitgenodigde vluchtelingen een van de overige uitkeringen ontvangt of een pensioen heeft, vallen ook deze personen in deze laatste categorie.
- Inactief: personen zonder eigen inkomsten.

mische positie in. Nog geen 20% van de uitgenodigde vluchtelingen werkt tegenover 25% van de statushouders. Tot 40 jaar ontvangen meer uitgenodigde vluchtelingen dan statushouders een bijstandsuitkering. Bovendien ontvangen uitgenodigde vluchtelingen minstens twee keer zo vaak een bijstandsuitkering als andere allochtonen. Verder is vergeleken met andere groepen in Nederland een vrij groot percentage van de vluchtelingen, tussen de 30 en 40%, inactief op de arbeidsmarkt. Dit betekent dat zij geen betaald werk hebben, geen uitkering ontvangen en geen activiteiten ontplooiën die eigen inkomsten opleveren. Dit hoeft overigens niet te betekenen dat zij weinig actief zijn op andere terreinen, mogelijk voeren zij verzorgende, huishoudelijke of onderwijsvolgende activiteiten uit. Deze personen zullen afhankelijk zijn van het inkomen van bijvoorbeeld de partner. In ieder geval blijkt dat vluchtelingen minder vaak dan andere groepen inkomsten uit werk hebben, vaker inkomsten uit een bijstandsuitkering ontvangen en vaker geen eigen inkomen hebben.

Als we kijken naar de andere sociaal-economische categorieën, studie en overige uitkeringen, dan valt dit algemene beeld te nuanceren. Omdat deze twee categorieën niet voor alle leeftijden voldoende voorkomen, zijn zij niet in alle deelfiguren te zien. Studie als sociaal-economische positie komt na de leeftijd van 25 bijna niet meer voor en is daarom in figuur b en c niet terug te vinden. Overige uitkeringen komen onder de 25 jaar bijna niet voor en zijn in figuur a dus niet zichtbaar. Tot 25 jaar ontvangt 23% van de vluchtelingen studiefinanciering, dat is weliswaar minder dan bij autochtone, Surinaamse en Antilliaanse jongeren, maar het verschilt niet van het percentage onder Turkse en Marokkaanse jongeren. Het percentage vluchtelingen dat studiefinanciering ontvangt, is bovendien toegenomen van 13% in 1999 tot 23% in 2004. Dit stemt hoopvol als we bedenken dat scholing gezien kan worden als een investering in menselijk kapitaal, waardoor kansen op werk kunnen toenemen. Verder is het verschil in uitkeringsafhankelijkheid met andere allochtone groepen, en dan vooral Turken en Marokkanen, minder groot dan het verschil in bijstandsuitkering doet vermoeden. Omdat vluchtelingen relatief kort in Nederland zijn en nog geen arbeidsverleden in Nederland hebben opgebouwd, ontvangen vluchtelingen bijna altijd een bijstandsuitkering als zij een uitkering ontvangen. Andere allochtonen, zoals Turken en Marokkanen, hebben wel een arbeidsverleden opgebouwd en ontvangen dus ook vaker een andere uitkering. Als we ook naar de overige uitkeringen kijken, is te zien dat tussen de 25 en 40 jaar bijna 30% van de allochtonen afhankelijk is van een uitkering. Het verschil tussen uitgenodigde vluchtelingen en de andere allochtonen is geslonken tot 10% en het verschil tussen statushouders en de andere allochtonen is nagenoeg verdwenen. Op latere leeftijd is het verschil in uitkeringsafhankelijkheid tussen vluchtelingen en Turkse en Marokkaanse allochtonen zelfs nog kleiner. Wel blijft er een inkomensverschil omdat de andere uitkeringen meestal hoger zijn dan de bijstand.

Figuur 5 Sociaal-economische positie naar herkomstgroep voor personen tussen de 18 en 60 jaar in 2004



In de opeenvolgende figuren a, b en c is verder te zien dat de sociaal-economische verschillen tussen de herkomstgroepen veranderen met het toenemen van de leeftijd. Op jonge leeftijd is het verschil in het aantal werkenden nog niet zo groot, tussen de 25 en 40 zijn deze verschillen het grootst en daarna nemen verschillen weer af. In de leeftijd van 40 tot 60 is er, bijvoorbeeld, bijna geen verschil meer tussen uitgenodigde vluchtelingen en statushouders en het verschil tussen vluchtelingen en Marokkanen en Turken is ook kleiner geworden. Het verschil tussen vluchtelingen enerzijds en autochtonen, en Surinaamse en Antilliaanse allochtonen anderzijds blijft daarentegen ongeveer even groot. Omdat de positie van oudere vluchtelingen niet anders is dan die van jongere vluchtelingen en die van

oudere Marokkaanse en Turkse allochtonen juist slechter is dan van hun jongere tegenhangers, is het kleinere verschil vooral toe te schrijven aan een slechtere positie van oudere Marokkanen en Turken.

Zoals te zien was in figuur 2 is een klein deel van de uitgenodigde vluchtelingen en statushouders ouder dan 60 jaar. Uitgenodigde vluchtelingen boven de 60 ontvangen meestal een bijstandsuitkering (57 van de 93 UV). Hoe de overige oudere uitgenodigde vluchtelingen aan inkomsten komen is onduidelijk. Zij hebben in ieder geval geen pensioen of AOW-uitkering en staan meestal geregistreerd als inactief. Ter vergelijking: van de autochtonen ouder dan 60 jaar ontvangt 85% een pensioen en rond de 70% van de allochtonen uit de grote vier niet-westerse herkomstlanden heeft een pensioen. Van de 4.112 statushouders die in 2004 ouder dan 60 jaar waren, ontvangt 76% een bijstandsuitkering, en nog geen 4% heeft een pensioen, de rest is inactief. Gemiddeld genomen ontvangen vluchtelingen in deze leeftijd al vier jaar lang een bijstandsuitkering. Het is ook niet vreemd dat de meeste vluchtelingen geen pensioen hebben opgebouwd en een bijstandsuitkering ontvangen. De hier besproken vluchtelingen zijn allemaal in of na 1994 in Nederland gekomen, zij hebben dus maximaal tien jaar de tijd gehad om iets van een pensioen op te bouwen. Toen zij in Nederland kwamen, waren zij ten minste 50 jaar oud. Is het voor autochtone Nederlanders al moeilijk om na hun 50^{ste} een (r)entree op de arbeidsmarkt te maken, voor vluchtelingen zal dat vrijwel onmogelijk zijn (gegeven hun leeftijd en taalachterstand). Uit analyses blijkt dat een grote groep uitgenodigde vluchtelingen maximaal zes maanden langer in Nederland is dan dat zij hun bijstandsuitkering ontvangen. De enige uitweg voor oudere vluchtelingen lijkt dan ook de bijstand te zijn. Tot nog toe hebben we man-vrouwverschillen in de sociaal economische positie buiten beschouwing gelaten, maar bekend is dat onder allochtonen vrouwen een achterstand hebben op de arbeidsmarkt (SCP/WODC/CBS, 2005). Tabel 5 laat zien dat dit ook het geval is bij vluchtelingen, en dat de man-vrouwverschillen vaak even groot zijn bij uitgenodigde vluchtelingen als bij statushouders. Mannelijke vluchtelingen werken bijvoorbeeld twee keer vaker dan vrouwelijke vluchtelingen. Maar vrouwelijke vluchtelingen hebben niet in alle opzichten een achterstand ten opzichte van mannelijke vluchtelingen. Jongere vrouwen volgen vaker onderwijs dan jongere mannen. Dit, en het feit dat tussen 1999 en 2004 het percentage studiefinanciering ontvangende vluchtelingen is gestegen van 13% naar 23%, zou erop kunnen wijzen dat vluchtelingenvrouwen net als andere allochtone vrouwen bezig zijn met een inhaalslag in het onderwijs, die op termijn ook tot een betere arbeidsmarktpositie zou kunnen leiden (SCP/WODC/CBS, 2005). Verder ontvangen mannelijke uitgenodigde vluchtelingen tussen de 25 en 60 jaar even vaak een bijstandsuitkering als vrouwelijke uitgenodigde vluchtelingen. Bij statushouders daarentegen is er een verschil van 13% tussen mannen en vrouwen op dit onderdeel. Overigens

blijkt, uitgesplitst naar sekse, de sociaal-economische positie van jongere uitgenodigde vluchtelingen niet meer significant te verschillen van die van jongere statushouders.

Tabel 5 Percentage vluchtelingen naar sociaal-economische positie, en naar geslacht tussen de 18 en 25 en tussen 25 en 60 jaar in 2004

	Bijstand	Studie	Werkzaam	Overige uitkeringen of inactief
18-25 jaar				
Uitgenodigde vluchteling (N = 353)				
Mannen	17	19	22	42
Vrouwen	25	27	10	38
Statushouder (N = 32.247)				
Mannen	12	17	30	42
Vrouwen	20	25	15	39
25-60 jaar				
Uitgenodigde vluchteling (N = 991)				
Mannen	48		23	29
Vrouwen	49		12	40
Statushouder (N = 75.206)				
Mannen	32		34	35
Vrouwen	45		18	38

Tabel 6 Percentage vluchtelingen naar sociaal-economische positie en herkomstregio voor vluchtelingen tussen de 25 en 60 jaar in 2004

	Bijstand	Werkzaam	Inactief	Overige uitkeringen
Uitgenodigde vluchteling				
Oost-Europa (N = 515)	25,4	20,8	50,9	2,9
Arabisch land (N = 172)	64	20,9	8,7	6,4
Sub Sahara Afrika (N = 140)	78,6	7,9	8,6	4,9
Azië en Pacific (N = 164)	78	11	6,1	4,9
Statushouder				
Oost-Europa (N = 19.933)	26,6	33,5	33,6	6,3
Arabisch land (N = 17767)	45,1	22,7	26,9	5,3
Sub Sahara Afrika (N = 16.302)	34,4	23,5	36,5	5,6
Azië en Pacific (N = 21.204)	41	29,6	23,7	5,7

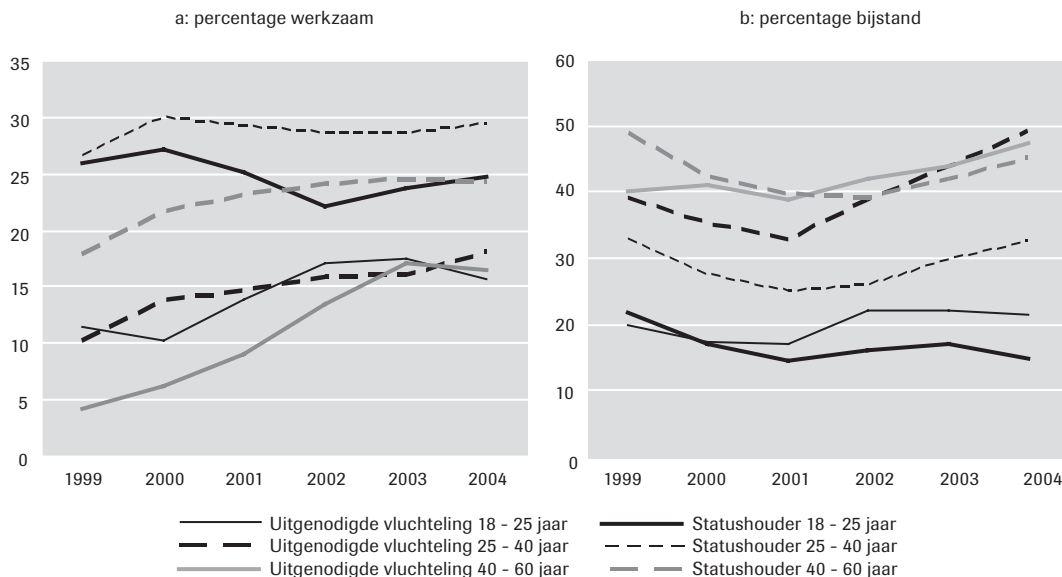
Ook bij vluchtelingen onderling zijn er verschillen in arbeidsmarktpositie naar herkomst (tabel 6). Tussen uitgenodigde vluchtelingen en statushouders uit dezelfde herkomstregio bestaan significante verschillen in iedere regio. Er zijn vooral grote verschillen in uitkeringsafhankelijkheid. In

vergelijking met vluchtelingen uit andere regio's ontvangen vluchtelingen uit Oost-Europa het minst vaak bijstand. Met iets meer dan een kwart van de statushouders en uitgenodigde vluchtelingen uit Oost-Europa die een bijstandsuitkering ontvangen, is de uitkeringsafhankelijkheid van Oost-Europese vluchtelingen net zo groot als bij de Turkse en Marokkaanse allochtonen. Met bijna 80% in de bijstand, ontvangen uitgenodigde vluchtelingen uit Afrika en Azië het vaakst bijstand. Bovendien ontvangen zij twee keer zo vaak bijstand als de statushouders uit diezelfde regio's. Maar ook bij uitgenodigde vluchtelingen uit Arabische landen is de afhankelijkheid van de bijstand relatief hoog. Drie op de vijf uitgenodigde vluchtelingen uit Arabische landen ontvangt bijstand, net als twee op de vijf statushouders uit Arabische landen. Ook qua werk vallen vooral de vluchtelingen uit Afrika en Azië op. Statushouders uit die regio's werken drie keer zo vaak als uitgenodigde vluchtelingen uit die regio's. Bovendien is de arbeidsparticipatie van 30% onder de statushouders lager dan de 43% bij Marokkaanse allochtonen, de laagste participatie onder andere allochtonen. Vormden de Oost-Europese vluchtelingen met hun relatief lage uitkeringsafhankelijkheid nog een uitzondering op andere vluchtelingen, ook qua werk scoren zij beter dan andere vluchtelingen maar het verschil is minder groot. Wel werken Oost-Europese statushouders vaker dan uitgenodigde vluchtelingen uit Oost-Europa.

Trends

Hierboven hebben we al gemeld dat het percentage jongere vluchtelingen dat studiefinanciering ontving significant is gestegen van 13% in 1999 tot ruim 20% in 2004. Ook het aandeel werkzame uitgenodigde vluchtelingen vertoont een positieve trend van 1999 tot 2004 (figuur 6a). Het percentage werkzame uitgenodigde vluchtelingen neemt vanaf 1999 geleidelijk toe, en dat gebeurt bij alle leeftijden, hoewel deze toename niet voor alle leeftijden even snel gaat. Ook bij jongere uitgenodigde vluchtelingen is er mogelijk sprake van toegenomen arbeidsparticipatie, maar de stijging van 12 naar 16% is minder dan 5%. Bij statushouders is er geen eenduidige trend te ontdekken. Het aandeel werkzame statushouders onder de jongeren nam van 1999 tot 2001 toe om in 2002 weer af te nemen en daarna weer licht te stijgen. Bij jongere statushouders is het verschil tussen 1999 en 2004 maar 1%. Hier lijkt dus sprake van een stabiele arbeidsparticipatie. Afgezien van een lichte stijging (4%) in arbeidsdeelname tot 2001 was het percentage werkende statushouders tussen de 25 en 40 jaar vrijwel stabiel. Het percentage werkende statushouders boven de 40 steeg tot 2004 met 7%. Omdat er geen of nauwelijks sprake was van een positieve trend bij statushouders en wel van een positieve trend bij uitgenodigde vluchtelingen, is het verschil in 2004 tussen uitgenodigde vluchtelingen en statushouders afgenomen. Vooral bij jongere vluchtelingen was het gat in 2002 en 2003 klein, maar in 2004 lijkt het verschil tussen uitgenodigde vluchtelingen en statushouders toch weer toe te nemen.

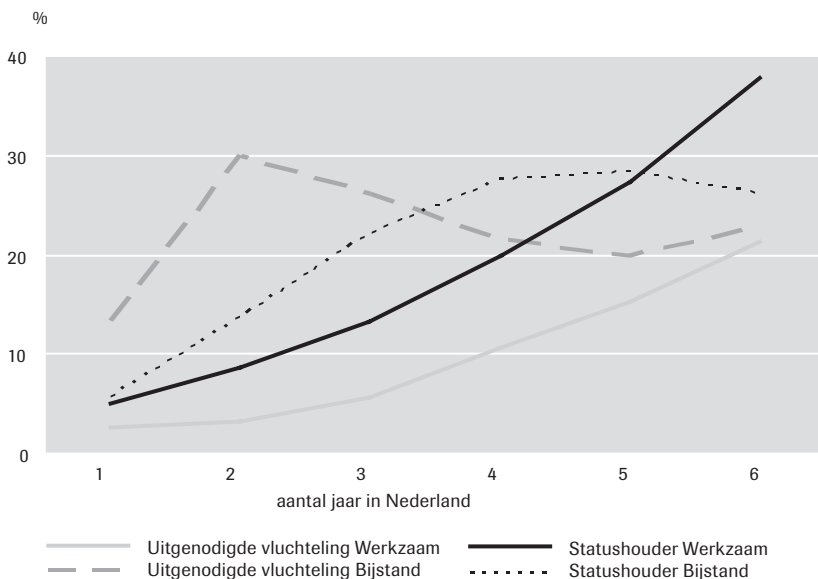
Figuur 6 Sociaal-economische positie van vluchtelingen in de periode 1999 tot 2004



Tot 2001 neemt de afhankelijkheid van de bijstand bij alle vluchtelingen af (figuur 6 b). Daarna neemt het percentage vluchtelingen dat afhankelijk is van de bijstand weer toe en in 2004 is het percentage meestal net zo hoog als of hoger dan in 1999. Bij uitgenodigde vluchtelingen tussen de 25 en 40 jaar is het percentage zelfs 10% hoger dan in 1999. Alleen bij jongere statushouders blijft het percentage bijstandsontvangers van 2001 tot 2004 op hetzelfde lage niveau. Deze trends lijken deels de conjuncturele trend in de periode 1999 tot 2004 te weerspiegelen, waarin tot 2001 de trend een opgaande lijn vertoonde en daarna stagneerde. Gezien hun afgenomen arbeidsparticipatie lijken vooral jonge statushouders last te hebben gehad van deze stagnatie. Dit geldt ook voor oudere uitgenodigde vluchtelingen, gezien hun sinds 2001 toegenomen percentage met een bijstandsuitkering. Ten slotte laat figuur 7 zien dat de sociaal-economische positie van vluchtelingen ook samenhangt met hun verblijfsduur. Zo hebben steeds meer vluchtelingen werk naarmate zij langer in Nederland verblijven. Bij statushouders lijkt deze trend sneller te gaan dan bij uitgenodigde vluchtelingen. In het eerste jaar van verblijf werken uitgenodigde vluchtelingen en statushouders in ongeveer gelijke mate. Na zes jaar in Nederland werkt 21% van de uitgenodigde vluchtelingen versus 38% van de statushouders. Ook het percentage vluchtelingen in de bijstand neemt toe naarmate zij langer in Nederland verblijven. Maar waar de toename in de bijstand bij statushouders geleidelijk is, zien we bij uitgenodigde vluchtelingen een

sterke toename in het eerste jaar tot bijna 30% en daarna een afname tot rond de 20%. Na vijf jaar lijkt de trend bij zowel uitgenodigde vluchtelingen als statushouders weer om te buigen. Het percentage statushouders afhankelijk van de bijstand neemt iets af, terwijl het bij de uitgenodigde vluchtelingen weer iets toeneemt.

Figuur 7 Sociaal-economische positie naar verblijfsduur



Inkomsten

Niet alleen werken uitgenodigde vluchtelingen minder vaak dan statushouders, als zij werken houden zij er ook minder aan over. Terwijl werkende uitgenodigde vluchtelingen onder de 25 jaar gemiddeld 900 euro netto per maand ontvangen, verdienen statushouders onder de 25 jaar gemiddeld 1.120 euro per maand. Dit gat van ongeveer 200 euro blijft naarmate vluchtelingen ouder worden ongeveer even groot, wel neemt het gemiddelde inkomen echter toe. Met gemiddeld 1.430 euro verdienen mannelijke statushouders tussen de 25 en 60 jaar minder dan de helft van wat autochtone Nederlanders in die leeftijd gemiddeld per maand verdienen. Allochtonen uit de grote herkomstlanden verdienen gemiddeld tussen de 2.250 en 2.670 euro in de maand. Vergeleken met de andere groepen in Nederland verdienen vluchtelingen dus het minst. Kijken we naar de herkomstgroepering, dan valt op dat statushouders uit Oost-Europa met 1480 euro en statushouders uit Afrika met 1.340 euro gemiddeld meer verdienen dan andere vluchtelingen. Andere statushouders en uitgenodigde vluchtelingen verdienen netto gemiddeld tussen de 1.000 en 1.250 euro in de maand.

Werkkring

Tussen uitgenodigde vluchtelingen en statushouders zijn nauwelijks verschillen in werkring, wel zijn er verschillen tussen vluchtelingen en de andere groepen in Nederland. Ook verandert de werkring naarmate vluchtelingen langer in Nederland verblijven. De uitzendbranche lijkt de belangrijkste werkring voor vluchtelingen te zijn. In de eerste drie jaar van hun verblijf in Nederland werkt 40% van de vluchtelingen in de uitzendbranche, daarna werkt nog 25% er. Wanneer vluchtelingen korter dan drie jaar in Nederland zijn, werken zij relatief vaak in de land- en tuinbouw (14%), in de dagblad- (28%) en in de vleesverwerkende industrie (15%). Wanneer vluchtelingen langer dan drie jaar in Nederland verblijven, neemt het belang van deze werkringen af. Vooral het aandeel vluchtelingen in de land- en tuinbouw is afgenomen, nog maar 3% van de vluchtelingen werkt er. Als vluchtelingen langer dan drie jaar in Nederland zijn, werken zij minder vaak in de dagbladindustrie dan daarvoor en vaker in andere industriële omgevingen. Behalve de vleesverwerkende industrie, is de gehele voedingsmiddelenindustrie, de metaalindustrie en de meubelindustrie een belangrijke werkomgeving voor vluchtelingen die in de industrie werken. Na drie jaar in Nederland vindt 15% van de vluchtelingen werk in de handel, vooral in groot- en detailhandel in de voedingsmiddelen- en overige consumentenartikelensector. Het belang van twee werkomgevingen lijkt niet te veranderen met de verblijfsduur in Nederland. Eén op de tien vluchtelingen werkt in de horeca, meestal in een restaurant, en iets minder dan één op de tien vluchtelingen werkt in de schoonmaakbranche.

Vluchtelingen werken vaker dan andere groepen in bepaalde werkomgevingen. In de eerste drie jaar van hun verblijf in Nederland werken vluchtelingen vier keer vaker in de land- en tuinbouw dan andere groepen in Nederland. Verder werken vluchtelingen drie keer vaker in de zakelijke dienstverlening dan autochtone Nederlanders en bijna twee keer vaker dan allochtonen uit de grote herkomstlanden. Binnen de zakelijke dienstverlening is de oververtegenwoordiging het sterkst in de uitzendbranche. Vluchtelingen werken tien keer vaker voor een uitzendbureau dan autochtonen en twee keer vaker dan andere allochtonen. Verder werkt een ongeveer even groot gedeelte van de vluchtelingen, Turken en Marokkanen in de schoonmaakbranche, circa 10%. Van autochtonen werkt maar 1% in schoonmaakbranche, en van de Surinamers en Antillianen is dit 4%. Het belang van de horeca en de uitzendbranche als werkring neemt met het toenemen van de leeftijd meestal af. Net als bij de andere groepen in Nederland neemt het belang van de horeca als werkring af naarmate vluchtelingen ouder worden. Maar voor vluchtelingen, Marokkanen en Turken gaat deze afname langzamer. Vluchtelingen blijven dus vaker dan autochtonen, Surinamers en Antillianen in de horeca werken. Werkten vluchtelingen op jonge leeftijd nog twee keer zo vaak in de horeca, boven de 25 werken vluchtelingen drie keer vaker in de horeca dan autochto-

nen en Surinamers en Antillianen. Bij autochtonen neemt het belang van de uitzendbranche als werkkring af van 9% voor personen onder de 25 jaar tot 2% voor personen boven de 40 jaar. Bij allochtonen uit de grote herkomstlanden neemt het belang van uitzendbranche ook af, maar het blijft hoger dan voor autochtonen. Boven de 40 is het belang van de uitzendbranche voor hen maar 2% minder dan het voor autochtonen jonger dan 25 jaar is. Daarentegen blijft het belang van de uitzendbranche onverminderd hoog voor vluchtelingen: 40% onder de groep tot 40 jaar, en 34% van de vluchtelingen tussen de 40 en 60 jaar werkt er.

Voorzover vluchtelingenvrouwen aan het werk zijn, zijn zij in dezelfde werkkringen als mannelijke vluchtelingen te vinden. In de welzijnszorg werkt bijna 5% van de vluchtelingen, meestal in verpleeg- of verzorgings-tehuizen. Omdat dit bijna alleen maar vrouwen zijn, is hier sprake van een oververtegenwoordiging van vrouwelijke vluchtelingen. Maar ook autochtone, Surinaamse en Antilliaanse vrouwen werken relatief vaak in de welzijnszorg. Vergeleken met vrouwen werken vluchtelingenvrouwen half zo vaak in de welzijnszorg.

Samenvattend

De arbeidsparticipatie van uitgenodigde vluchtelingen is relatief laag. Uitgenodigde vluchtelingen werken minder vaak dan statushouders en andere allochtone en autochtone Nederlanders in alle leeftijdscategorieën. Daarnaast ontvangen uitgenodigde vluchtelingen vaker een bijstands-uitkering dan de andere groepen in dit onderzoek. Net als bij andere allochtonen is er ook een aanzienlijk verschil in de arbeidsparticipatie van mannelijke en vrouwelijke vluchtelingen. In de periode 1999 tot 2004 neemt de arbeidsparticipatie van uitgenodigde vluchtelingen tussen de 25 en 60 jaar toe. Ook bij jongere vluchtelingen lijkt zich een positieve trend af te tekenen. Hoewel de arbeidsparticipatie niet toenam in deze periode, is wel het percentage jonge vluchtelingen in het onderwijs toegenomen. Helaas blijft in deze periode een aanzienlijk percentage van de uitgenodigde vluchtelingen afhankelijk van de bijstand. Naarmate vluchtelingen langer in Nederland verblijven, verbetert hun sociaal-economische positie licht. Niet alleen vinden meer vluchtelingen werk naarmate zij langer in Nederland zijn, zij vinden dat werk ook in andere sectoren. Vooral het belang van de landbouw als werkgevende sector neemt af. Het is niet duidelijk of vluchtelingen doorstromen naar betere banen, wel betekent dit dat zij werk vinden in meer verschillende sectoren. Het belang van de uitzendbranche, de schoonmaakbranche en de horeca als werkgever voor vluchtelingen blijft echter ook met toenemende verblijfsduur hoog. Ook veel oudere vluchtelingen vinden werk in deze sectoren. Juist in deze sectoren is de arbeidszekerheid laag.

4.6 Welke factoren hangen samen met kansen op werk?

In de voorgaande paragrafen hebben wij laten zien dat uitgenodigde vluchtelingen op een aantal gebieden verschillen van statushouders en andere groepen in Nederland. Uitgenodigde vluchtelingen werken minder vaak dan statushouders, en statushouders en uitgenodigde vluchtelingen werken weer minder vaak dan de andere groepen in Nederland. Daarnaast bleken uitgenodigde vluchtelingen te verschillen qua leeftijd, woonomgeving en huishoudensamenstelling. Zo zou het verschil in arbeidsmarktparticipatie tussen uitgenodigde vluchtelingen en statushouders kunnen samenhangen met de verschillende leeftijdsopbouw in beide groepen. Bijvoorbeeld omdat jonge mannen mogelijk kansrijker zijn op de arbeidsmarkt dan vrouwen of oudere mannen. Verder bleek al uit figuur 7 dat met toenemende verblijfsduur meer vluchtelingen aan het werk zijn en dat na vijf jaar ongeveer gelijke percentages uitgenodigde vluchtelingen en statushouders een bijstandsuitkering ontvangen. In deze paragraaf gaan we in op de vraag welke factoren belemmerend of bevorderend werken op de arbeidsmarktpositie van uitgenodigde vluchtelingen. Met behulp van enkele logistische regressieanalyses brengen wij in kaart welke van de eerder gevonden verschillen samenhangen met de arbeidsmarktpositie van uitgenodigde vluchtelingen en statushouders in 2004. Net als in eerder WODC-onderzoek (Jennissen en Oudhof, 2007), hebben we gekozen voor de leeftijdscategorie van 25 tot 60 jaar om de invloed te beperken van arbeidstransities zoals entree-effecten van schoolverlaters en exit-effecten van gepensioneerden. Deze worden namelijk voor een groot deel door leeftijd en niet door integratie op de arbeidsmarkt veroorzaakt. Als eerste hebben we met behulp van logistische regressie onderzocht in hoeverre het waarschijnlijker is dat autochtone of allochtone Nederlanders werken dan uitgenodigde vluchtelingen. Daarbij is rekening gehouden met verschillen in leeftijd en geslacht en het hebben van werk in 2003. Er is niet gecorrigeerd voor verblijfsduur, omdat dit voor autochtonen en allochtonen die in Nederland geboren zijn gelijk is aan hun leeftijd. Zij wonen immers meestal al hun gehele leven in Nederland. De resultaten van deze analyse lieten zien dat het waarschijnlijker was dat autochtonen werk hadden in 2004 dan dat vluchtelingen, uitgenodigde vluchtelingen en statushouders, werk hadden in 2004. Verder bleek het waarschijnlijker dat niet-westerse allochtonen uit Marokko, Turkije, Suriname of de Antillen werk hadden in 2004 dan dat vluchtelingen werkten in 2004. Om vervolgens de vraag te beantwoorden welke factoren samenhangen met de arbeidsmarktpositie van allochtonen in het algemeen en welke specifiek met de arbeidsmarktpositie van uitgenodigde vluchtelingen, hebben we diverse logistische regressieanalyses uitgevoerd. Omdat we in deze vervolganalyses wel rekening houden met de verblijfsduur in Nederland, zijn autochtone Nederlanders niet in deze analyses meegenomen. In de eerste stap, die wij niet in een tabel rapporteren, hebben wij

onderzocht in hoeverre allochtonen uit de grote herkomstlanden vaker werk hebben dan vluchtelingen en of er vergeleken met deze grotere groep allochtonen nog een verschil bestaat tussen uitgenodigde vluchtelingen en statushouders. Daartoe hebben we de kans op werk versus geen werk voor vluchtelingen vergeleken met die kans voor de eerste generatie allochtonen uit Turkije, Marokko, Suriname of de Antillen die sinds 1994 in Nederland zijn aangekomen. Als we geen rekening houden met verschillen in leeftijd, verblijfsduur en achtergrond, hadden allochtonen uit Turkije, Marokko, Suriname of de Antillen een hogere kans op werk in 2004 dan vluchtelingen. Uitgenodigde vluchtelingen bleken daarnaast een kleinere kans op werk te hebben dan de statushouders. Vervolgens hebben we het regressiemodel gecorrigeerd voor verschillen in geslacht, leeftijd bij vestiging, verblijfsduur, herkomst en of iemand wel of geen werk had in 2003. Na deze aanpassingen aan het model bleek het verschil tussen uitgenodigde vluchtelingen en statushouders niet meer significant te zijn. De grotere kans op werk voor allochtonen uit de grote herkomstlanden vergeleken met vluchtelingen blijft wel bestaan. Verder laat het aangepaste model zien dat er binnen de groep allochtonen en binnen de groep vluchtelingen ook herkomstverschillen zijn in arbeidsmarktpositie. Deze herkomstverschillen zijn terug te zien in het uiteindelijke model in tabel 7. Daarin is aan de lagere waarde dan 1 voor Turkse en Marokkaanse allochtonen te zien dat zij relatief minder vaak werk hadden dan Surinaamse en Antilliaanse allochtonen. De tabel laat ook zien dat vluchtelingen uit Oost-Europa relatief vaker werk hadden dan vluchtelingen uit Azië en dat vluchtelingen uit Arabische en Afrikaanse landen relatief minder vaak werk hadden.

Voordat we verder gaan met de beantwoording van de vraag welke factoren bevorderend zijn voor de arbeidsdeelname van uitgenodigde vluchtelingen, gaan we eerst in op het effect van de arbeidsmarktpositie in 2003 en het effect van geslacht. In eerder WODC-onderzoek werd gevonden dat iemands arbeidsmarktpositie in het voorgaande jaar een grote invloed heeft op zijn of haar huidige arbeidsmarktpositie (Jennissen en Oudhof, 2007). Uit de hoge *odds ratio*³¹ (OR) voor werk in 2003 blijkt dat dat ook in ons onderzoek zo is (tabel 7). Dit betekent dat er weinig mobiliteit van niet-werkend naar werkend of andersom is. Gegeven het feit dat er weinig mobiliteit is van een niet-werkende naar een werkende status, zou het zo kunnen zijn dat naarmate mensen langer in Nederland zijn zonder werk, hun kans op de arbeidsmarkt afneemt. Dit is getoetst met behulp van een interactie-effect van verblijfsduur en arbeidsdeelname in 2003. Hieruit

31 Odds ratio (OR): de verhouding tussen de waarschijnlijkheid dat een conditie, bijvoorbeeld het hebben van werk, bestaat in een groep en de waarschijnlijkheid dat deze conditie bestaat in een andere groep. Een odds ratio van 1 geeft hier weer dat het even waarschijnlijk is dat personen in de ene groep werk hebben als personen in de andere groep. Is de odds ratio kleiner dan 1 dan is het minder waarschijnlijk dat personen uit de eerste groep werk hebben, is de odds ratio groter dan 1 dan is het waarschijnlijker dat personen uit de eerste groep werk hebben dan personen uit de andere groep.

bleek dat naarmate mensen langer in Nederland waren en geen werk hadden in 2003, het waarschijnlijker was dat zij ook in 2004 geen werk hadden. Andersom was het aannemelijker dat men in 2004 wel werk had naarmate mensen langer in Nederland waren en in 2003 werk hadden. Het lijkt er dus op dat de kans op een transitie van een niet-werkende naar een werkende status of andersom afneemt naarmate allochtonen langer in Nederland zijn.

Tabel 7 Resultaten van binomiale logistische regressie ter verklaring van de kans op werk

	Man	Vrouw
Allochtoon	2,06	2,97
Uitgenodigde vluchteling	<i>0,86</i>	<i>0,93</i>
Statushouder (referentiegroep)	1	1
Herkomst allochtonen		
Turkije	0,83	0,38
Marokko	0,77	0,41
Suriname	<i>1,06</i>	1,26
Antillen (referentiegroep)	1	1
Herkomst vluchtelingen		
Oost-Europa	1,14	1,25
Arabische landen	0,8	0,72
Afrika	0,9	0,74
Azië (referentiegroep)	1	1
Leeftijd bij vestiging	0,97	0,98
Verblijfsduur	1,04	1,11
Verblijfsduur ²	1	<i>1</i>
Werk in 2003 (0 = nee, 1 = ja)	22,64	44,61
Werkloosheidspercentage in provincie	0,85	0,86
Partner (0 = nee, 1 = ja)	1,58	1,3
Geen kinderen (referentiegroep)	1	1
Kinderen	<i>1</i>	<i>0,97</i>
Kinderen jonger dan 6 jaar	0,86	0,62
Gemeentegrootte		
< 20.000 inwoners	0,88	0,98
> 20.000 < 150.000 inwoners (referentiegroep)	1	1
> 150.000 inwoners	0,94	<i>0,95</i>
Percentage niet-westerse allochtonen in wijk	<i>1</i>	<i>1</i>
Percentage werkzame personen in wijk	1,02	1,02

Cursief: Niet-significante odds ratio, $p > 0,05$

In 2004 was de kans dat mannen werk hadden groter dan voor vrouwen. Uit eerder onderzoek is bekend (SCP/WODC/CBS, 2005) dat het verschil tussen mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt niet altijd even groot is. Ook in het voorgaande zagen we een dergelijk verschil. Bijvoorbeeld dat

onder uitgenodigde vluchtelingen mannen en vrouwen even vaak bijstand ontvingen, maar er bij statushouders een verschil was tussen mannen en vrouwen. Ook dit hebben we getoetst in een regressiemodel. Hieruit bleek dat er geen grotere verschillen tussen mannen en vrouwen bij uitgenodigde vluchtelingen zijn dan bij statushouders in arbeidsdeelname. Wel vonden we in een andere analyse het verschil in de kans op bijstand terug (zie tabel 8). Verder zijn er verschillen tussen mannen en vrouwen van verschillende herkomst, maar deze verschillen betreffen alleen de allochtonen uit de grote herkomstlanden en niet de vluchtelingen. Zo was het voor Turkse en Marokkaanse vrouwen minder waarschijnlijk dat ze werk hadden dan Turkse en Marokkaanse mannen en dan Surinaamse en Antilliaanse vrouwen. Terwijl het voor Surinaamse en Antilliaanse mannen of vrouwen even waarschijnlijk was dat ze werk hadden, maar Surinaamse vrouwen hadden wel een grotere kans op werk dan Antilliaanse vrouwen.

In de volgende stap hebben we een aantal andere factoren toegevoegd die mogelijk samenhangen met de kans op werk, zoals de woonplaats en huishoudensamenstelling. Omdat mannen en vrouwen een verschillende arbeidsdeelname hebben en er mogelijk andere factoren samenhangen met de arbeidsdeelname van mannen en vrouwen, presenteren wij de uiteindelijke regressiemodellen voor mannen en vrouwen apart. In tabel 7 zijn factoren te zien die samenhangen met de arbeidsdeelname van zowel allochtonen als vluchtelingen. De huishoudensamenstelling kan zowel bevorderend als belemmerend werken op de arbeidsmarktpositie van allochtonen. Het is bijvoorbeeld waarschijnlijker dat vluchtelingen en allochtonen werk hadden in 2004 wanneer zij een partner hadden. Het was daarentegen minder waarschijnlijk dat zij werk hadden wanneer zij verantwoordelijk waren voor kinderen jonger dan zes jaar. De kleinere odds ratio voor jonge kinderen bij vrouwen dan bij mannen toont aan dat het hebben van jonge kinderen een grotere belemmering is voor vrouwen.

Verder is te zien dat de woonplaats samenhangt met kansen op werk. Voor de mannen onder de allochtonen en vluchtelingen geldt dat wanneer zij in middelgrote gemeentes woonden, het waarschijnlijker is dat zij werk hadden dan wanneer zij in kleinere of grotere gemeentes woonden. Voor vrouwen is de gemeentegrootte minder van belang. De odds ratio's voor gemeente waren niet significant, hoewel ze wel kleiner dan 1 waren, net als in het model voor de mannen. Niet alleen de gemeentegrootte, ook de woonbuurt hangt samen met de arbeidsmarktpositie. Eerder werd gesuggereerd dat het percentage niet-westerse allochtonen een negatieve invloed zou kunnen hebben op de arbeidsmarktpositie. Als we geen rekening houden met het percentage werkende personen in de woonbuurt, was dit ook het geval. Maar uit de analyse bleek het percentage werkende personen in de woonbuurt van grotere invloed op de arbeidsmarktpositie

dan het percentage niet-westerse allochtonen. Dit kwam erop neer dat als men in een buurt woonde met meer werkende personen, het waarschijnlijker was dat men werk had. Dit zou een bevestiging kunnen zijn voor de gedachte dat sociaal kapitaal overbruggend werkt. Via contacten met werkende mensen zouden niet-werkende mensen aan werk kunnen komen. Maar het valt niet uit te sluiten dat dit effect ook een gevolg kan zijn van concentratie, maar dan niet van niet-westerse allochtonen, maar van niet-werkende personen in bepaalde wijken. Dat personen zonder werk in bepaalde wijken bij elkaar komen te wonen vanwege bijvoorbeeld goedkopere woningen.

De laatste factor die samenhangt met de arbeidsmarktpositie van allochtonen en vluchtelingen is het werkloosheidscijfer in de provincie van vestiging. Naarmate dat werkloosheidscijfer hoger was, was het minder waarschijnlijk dat allochtonen en vluchtelingen werk hadden. Dit lijkt het vermoeden te bevestigen dat kansen op werk voor vluchtelingen variëren over de verschillende provincies van Nederland.

Omdat het verschil tussen allochtonen en vluchtelingen behoorlijk groot is, zou dit een eventueel verschil tussen uitgenodigde vluchtelingen en statushouders kunnen overschaduwen. Om er zeker van te zijn dat er tussen uitgenodigde vluchtelingen en statushouders inderdaad geen verschil in arbeidsdeelname was, hebben we ook alleen de uitgenodigde vluchtelingen en statushouders in een regressiemodel vergeleken. Deze analyse bevestigt dat het niet waarschijnlijker is dat statushouders werken, dan dat uitgenodigde vluchtelingen werken. Verder is in de modellen te zien dat de gemeentegrootte een minder belangrijke factor lijkt voor vluchtelingen dan voor andere allochtonen. Het effect van gemeentegrootte was niet meer significant. De overige factoren behielden wel hun effect zoals dat hiervoor beschreven is.

Rest de vraag of er verschillen zijn in kansen op werk tussen de typen uitgenodigde vluchtelingen. Daartoe hebben wij in de volgende analyse hetzelfde model als hierboven beschreven toegepast op alleen uitgenodigde vluchtelingen. Aan dit model hebben wij een parameter toegevoegd die de verschillende types uitgenodigde vluchtelingen van elkaar onderscheidde. Deze analyse toont aan dat, rekening houdend met verschillen op de overige factoren, vluchtelingen die hier als enkeling naartoe zijn gekomen een grotere kans op werk hebben dan de andere uitgenodigde vluchtelingen ($OR = 6,7$, $95BI = 2,0 - 22,6$). Verder was de odds ratio voor missievluchtelingen net niet significant verschillend van 1 ($OR = 2,3$, $95BI = 0,9 - 5,9$). Dit doet vermoeden dat ook missievluchtelingen een grotere kans hebben dat zij werken dan medische vluchtelingen en uitgenodigde Kosovaren.

Tabel 8 Resultaten van binomiale logistische regressie ter verklaring van de kans op bijstand bij uitgenodigde vluchtelingen en statushouders

	Man	Vrouw
Uitgenodigde vluchteling (referentiegroep)	1	1
Statushouder	1,36	1,21
Herkomst		
Oost-Europa	0,82	0,74
Arabisch land	1,62	1,83
Afrika	0,94	1,27
Azië (referentiegroep)	1	1
Leeftijd bij vestiging	1,04	1,04
Verblijfsduur	1,2	0,78
Verblijfsduur ²	0,92	0,99
Bijstand in 2003 (0 = nee, 1 = ja)	50,05	111,26
Werkloosheidspercentage in provincie	1,04	1,02
Partner (0 = nee, 1 = ja)	0,89	0,76
Geen kinderen (referentiegroep)	1	1
Kinderen	1,05	1,17
Kinderen jonger dan 6 jaar	1,21	1,23
Gemeentegrootte		
< 20.000 inwoners	1,16	0,97
> 20.000 < 150.000 inwoners (referentiegroep)	1	1
> 150.000 inwoners	1,17	1,16
Percentage niet-westerse allochtonen in wijk	1	0,99
Percentage werkzame personen in wijk	1,03	1,04

Cursief: Niet-significante odds ratio, $p > 0,05$

Vervolgens hebben we onderzocht of uitgenodigde vluchtelingen en statushouders een verschillende kans hadden om een bijstandsuitkering te ontvangen. Net als in bovenbeschreven modellen is nagegaan welke van de bovenbeschreven factoren samenhangen met de kans dat vluchtelingen een bijstandsuitkering ontvangen of niet. Uit de analyses (tabel 8) blijkt dat er bij vrouwelijke vluchtelingen geen verschil was tussen uitgenodigde vluchtelingen en statushouders, maar bij mannen wel. Mannelijke uitgenodigde vluchtelingen ontvangen vaker een bijstandsuitkering dan mannelijke statushouders. Net als dat bij het hebben van werk het geval was, is er ook in de bijstand een hoge mate van stabiliteit te zien. Ook hier is te zien dat de stabiliteit bij vrouwelijke vluchtelingen hoger is dan bij mannelijke vluchtelingen. Afgezien van het werkloosheidspercentage in de provincie van vestiging bleken dezelfde factoren als bij werk samen te hangen met de kans dat vluchtelingen een bijstandsuitkering ontvangen of niet. Zoals verwacht maken factoren die het waarschijnlijker maken dat iemand werkt het minder waarschijnlijk dat iemand bijstand ontvangt en andersom. Waar het hebben van een partner een positief

samenhang met de kans op werk, vermindert het hebben van een partner de kans dat iemand een bijstandsuitkering ontvangt. En met jonge kinderen is de kans op een bijstandsuitkering juist groter. Hierboven bleek dat vluchtelingen die wonen in wijken met meer werkzame personen vaker werk hebben. Het is vreemd dat dat ook geldt voor de bijstand. Wanneer iemand woont in een wijk met meer werkzame personen is het ook waarschijnlijker dat hij of zij bijstand ontvangt.

Om een compleet beeld te krijgen van de arbeidsmarktpositie van uitgenodigde vluchtelingen hebben we ten slotte een multinomiale regressie uitgevoerd (tabel 9). In deze analyse wordt een inactieve positie vergeleken met de andere twee posities op de arbeidsmarkt, die van werkzaam persoon en die van bijstands- of uitkeringsafhankelijk persoon. Deze analyse bevestigt het bovenbeschreven beeld en nuanceert dat beeld ook. Als we rekening houden met demografische verschillen, is het even waarschijnlijk dat uitgenodigde vluchtelingen werken in plaats van dat zij inactief zijn als dat voor statushouders is. En het is waarschijnlijker dat mannelijke uitgenodigde vluchtelingen een bijstandsuitkering ontvangen in plaats van inactief zijn dan mannelijke statushouders.

Niet alle bovenbeschreven factoren hangen in dezelfde mate samen met de arbeidsmarktpositie van mannen en vrouwen. Het hebben van een partner bevordert een stabiele arbeidsmarktpositie, maar het hebben van jonge kinderen vormt een belemmering op de arbeidsmarkt, met name voor vrouwen. Het werkloosheidspercentage in de provincie van vestiging hangt alleen samen met de kans dat mannelijke vluchtelingen werk hebben. Naarmate er meer werkloosheid in de provincie van vestiging was, was het minder waarschijnlijk dat mannelijke vluchtelingen werk hadden. Voor mannelijke vluchtelingen geldt dat het waarschijnlijker was dat zij een bijstandsuitkering ontvangen wanneer zij in een kleinere gemeente woonden. Terwijl voor vrouwelijke vluchtelingen een bijstandsuitkering waarschijnlijker was wanneer zij in een grotere gemeente woonden. Deze analyse geeft daarnaast inzicht in de mobiliteit van vluchtelingen op de arbeidsmarkt. Ook hier geven de hoge waarden van de parameters voor de arbeidsmarktpositie in 2003 weer dat er een hoge mate van stabiliteit is onder vluchtelingen op de arbeidsmarkt. Dit betekent dat als een vluchteling werkte in 2003 of een bijstandskering ontving in 2003, het zeer waarschijnlijk was dat hij of zij ook in 2004 nog werkte of een bijstandsuitkering ontving. Aan de hoge waarde voor uitkeringsafhankelijkheid in 2003 is te zien dat de stabiliteit onder vrouwen in de bijstand het hoogst is. Nieuw inzicht halen we uit het gegeven dat het waarschijnlijker is dat iemand die in 2003 een uitkering ontving, in 2004 aan het werk is dan dat die persoon inactief is in 2004. In eerder onderzoek (Jennissen en Oudhof, 2007) werd naar aanleiding van een soortgelijke bevinding al geopperd dat een uitkerings situatie een betere springplank vormt naar werk dan een inactieve situatie. Dat is plausibel gelet op het feit dat een uitkering ook een verplichting tot werk zoeken inhoudt. Maar

deze resultaten hebben vermoedelijk ook te maken met de noodzaak voor inkomsten voor het huishouden te zorgen. In het tweede deel van de tabel zien we namelijk dat het voor mannen waarschijnlijker is dat zij een transitie maken van werk in 2003 naar een bijstandsuitkering in 2004 dan naar een inactieve situatie in 2004. Terwijl het voor vrouwen niet waarschijnlijker is dat zij van werk in 2003 naar een bijstandssituatie in 2004 gaan in plaats van een inactieve situatie. Dit zou erop kunnen wijzen dat een deel van de vrouwelijke vluchtelingen bij verlies van hun werk afhankelijk wordt van het inkomen van hun man. De grotere invloed van het hebben van kinderen op de kansen van vrouwen dan op de kansen van mannen hierbij optellend, zou kunnen wijzen op traditionele rolpatronen onder vluchtelingen. Kansen op de arbeidsmarkt voor vrouwen lijken sterker afhankelijk van verplichtingen in het huishouden dan voor mannen. De kansen voor mannen lijken meer af te hangen van de noodzaak om voor inkomen te zorgen.

Tabel 9 Resultaten van multinomiale logistische regressie ter verklaring van de kansen op werk en een bijstandsuitkering bij uitgenodigde vluchtelingen en statushouders

	Werk vs inactief		Bijstand vs inactief	
	Man	Vrouw	Man	Vrouw
Uitgenodigde vluchteling	0,97	0,81	0,64	0,87
Statushouder (referentiegroep)	1	1	1	1
Herkomst				
Oost-Europa	1,01	1,01	0,82	0,76
Arabisch land	0,89	0,86	1,38	1,69
Afrika	0,83	0,78	0,86	1,2
Azië (referentiegroep)	1	1	1	1
Leeftijd bij vestiging	0,97	0,98	1,03	1,03
Verblijfsduur	1,9	3,33	1,56	0,90
Verblijfsduur ²	0,91	0,84	0,91	1
Werk in 2003 (0 = nee, 1 = ja)	31,34	66,48	2,05	1,11
Bijstand in 2003 (0 = nee, 1 = ja)	10,86	10,58	67,07	107,03
Werkloosheidspercentage in provincie	0,9	0,93	0,99	1
Partner (0 = nee, 1 = ja)	1,3	1,15	1,08	0,79
Geen kinderen (referentiegroep)	1	1	1	1
Kinderen	1,08	0,99	1,04	1,17
Kinderen jonger dan 6 jaar	0,88	0,57	1,11	1
Gemeentegrootte				
< 20.000 inwoners	1,04	1,05	1,17	0,98
> 20.000 < 150.000 inwoners (referentiegroep)	1	1	1	1
> 150.000 inwoners	0,99	1,16	1,09	1,13
Percentage niet-westerse allochtonen in wijk	1	1	1	1
Percentage werkzame personen in wijk	1,03	1,04	1,04	1,05

Cursief: Niet-significante odds ratio, $p > 0,05$

4.7 Criminaliteit

Gegevens over criminaliteit zijn afkomstig uit het herkenningssysteem (HKS) van de politie. Dit landelijk dekkend³² systeem gebruikt de politie sinds 1986 om gegevens over verdachten te registreren. In het HKS worden alleen personen opgenomen tegen wie een proces-verbaal als verdachte is opgemaakt. Registratie in het HKS vindt plaats voordat er een rechterlijke toets heeft plaatsgevonden. Verdachten die worden vrijgesproken of waarvan de aanklacht wegens onrechtmatig verkregen bewijs wordt geseponeerd, worden in principe uit het HKS-bestand verwijderd. We spreken in dit rapport echter nog steeds over ‘verdachten’ als we het over het HKS hebben, omdat personen die niet verder vervolgd worden vanwege het ontbreken van wettig bewijs toch in het HKS-bestand opgenomen blijven.³³ Bovendien weten we niet zeker of het hierboven beschreven verwijderen van gevallen van vrijspraak en sepots wegens onrechtmatig verkregen bewijs wel altijd even nauwkeurig gebeurt. Een derde reden waarom we over ‘verdachten’ blijven spreken, is dat verdachten die een schikking accepteren wel nog in het HKS-bestand opgenomen blijven, maar juridisch niet schuldig bevonden zijn.³⁴ Concreet betekent dit dat het overgrote deel van de verdachten in het HKS ook daadwerkelijk schuldig is aan een delict. In 2005 werden er ruim 200.000 12-tot 65-jarige personen geregistreerd als verdachte in het HKS. Ongeveer 29% is van niet-westerse afkomst en daarvan zijn de meeste personen afkomstig uit een van de vier klassieke herkomstlanden. Uitgedrukt in absolute aantallen registreerde de politie meer autochtone dan allochtone verdachten. De vluchtelingen waar we ons in dit rapport op richten, vormen maar een klein deel van de allochtone populatie. Toch zijn zij als percentage van hun groep vaker verdacht dan autochtone Nederlanders, maar minder vaak dan de allochtonen uit de grote vier herkomstlanden. Iets meer dan 3% van de uitgenodigde vluchtelingen is geregistreerd als verdachte in het HKS. Bij de statushouders is dit 3,5%. Hieruit komt dus naar voren dat statushouders en uitgenodigde vluchtelingen ongeveer dezelfde maatschappelijke positie innemen, net als zij dat op het gebied van onderwijs hadden. Maar, in tegenstelling tot de onderwijs- en arbeidsmarktpositie, nemen vluchtelingen nu een middenpositie tussen autochtone en andere allochtone Nederlanders in. Vluchtelingen zijn vaker verdacht dan autochtonen, ongeveer even vaak verdacht als Turkse allochtonen, en minder vaak verdacht dan de andere allochtone groepen (tabel 10).

32 Dat het HKS landelijk dekkend is wil nog niet zeggen dat het HKS een compleet beeld levert van de criminaliteit in Nederland. Gegevens van andere opsporingsdiensten zoals de FIOD ontbreken bijvoorbeeld. Bovendien worden delicten die onbekend blijven en delicten waarvan geen proces-verbaal is opgemaakt niet geregistreerd. Voor meer informatie over het HKS en de selectiviteit van de koppeling aan het SSB zie Jennissen en Blom, 2007.

33 Het gaat hier om 2 à 3% van het totale aantal delicten in het HKS-bestand.

34 De facto zijn ze dat uiteraard in verreweg de meeste gevallen wel.

Tabel 10 Percentage door de politie geregistreeerde verdachten naar herkomstgroepering en leeftijd in 2004

	12 tot 18	18 tot 25	25 jaar en ouder
Autochtonen	1,6	2,8	2,1
Allochtonen			
Turkije	4	5,1	2,6
Marokko	8,1	10,8	3
Suriname	5,1	11,8	4,1
Antillen en Aruba	7,2	9,1	6,2
Vluchtelingen			
Uitgenodigde vluchtelingen	2,5	8,1	2,5
Statushouders	3,6	6,4	4

Evenals in de andere groepen, zijn ook de mannelijke vluchtelingen (5,6%) vaker als verdachte opgenomen in het HKS dan de vrouwelijke vluchtelingen (1,3%). In lijn met eerdere bevindingen wordt ook bij vluchtelingen gevonden dat vooral jongere vluchtelingen (18-25 jaar) vaker verdacht zijn dan oudere vluchtelingen. Bovendien is in de leeftijdscategorie van 18 tot 25 jaar het verschil tussen mannen (9%) en vrouwen (2%) nog groter dan in de andere leeftijdscategorieën. Ook bij de andere allochtone groepen is het percentage verdachten hoog in de leeftijd van 18 tot 25 jaar. Bij de uitgenodigde vluchtelingen tussen de 18 en 25 jaar is zelfs een opvallend hoog percentage van 8% verdacht. Dit is hoger dan Turken en hoger dan statushouders. Omdat er maar weinig uitgenodigde vluchtelingen tussen de 18 en 25 jaar oud zijn, blijft de vraag of dit verschil niet een toevallige bevinding betreft of dat er onder jonge uitgenodigde vluchtelingen echt meer criminaliteit is. Aangezien de aantallen uitgenodigde vluchtelingen en de percentages verdachten zo klein zijn, is het niet zinvol verdere uitsplitsingen te maken.

In het vorige hoofdstuk werd gesuggereerd dat de aanwezigheid van extra risicofactoren als gevolg van de vlucht en migratie de kans zou kunnen vergroten dat uitgenodigde vluchtelingen in criminele activiteiten terechtkomen. Gezien het feit dat het criminaliteitscijfer ook bij de andere allochtone jongeren hoog is, lijkt het niet waarschijnlijk dat deze extra risicofactoren een gevolg zijn van de vlucht, maar eerder samenhangen met risicofactoren die ook bij andere allochtonen van belang zijn. Net als andere allochtonen zouden uitgenodigde vluchtelingen een hoger risico op criminaliteit kunnen hebben vanwege culturele discontinuïteit en acculturatieconflicten.

4.8 Discussie: beperkingen en suggesties voor verder onderzoek

In dit hoofdstuk is een antwoord gegeven op de vraag wat de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen is en welke factoren deze maatschappelijke positief dan wel negatief beïnvloeden. Daartoe is in dit hoofdstuk een beschrijving gegeven van de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen vergeleken met de maatschappelijke positie van andere groepen in de Nederlandse samenleving in de periode 1999 tot en met 2004. Daarnaast is de samenhang tussen de arbeidsmarktpositie van uitgenodigde vluchtelingen en verschillende andere factoren onderzocht met behulp van logistische regressie. Wij hebben hiervoor gebruik gemaakt van gegevens uit het SSB. Het feit dat we gebruik kunnen maken van deze geregistreerde gegevens heeft grote voordelen, maar betekende ook een aantal beperkingen voor dit onderzoek. Deze voor- en nadelen zullen wij in deze paragraaf bespreken.

Het SSB is een verzameling gekoppelde registers. De basis van het SSB wordt gevormd door de GBA, dat gegevens over alle Nederlanders bevat. Een aantal registers, die deel uitmaken van het SSB, bevatten slechts gegevens over de personen waarop zij van toepassing zijn. In de gebruikte onderwijsregisters komen bijvoorbeeld alleen personen voor die vanwege inschrijving in het onderwijs geregistreerd zijn bij de Informatie Beheer Groep. En in het HKS zijn alleen verdachte personen geregistreerd waartegen door de politie een proces-verbaal is opgemaakt. Omdat het SSB gegevens bevat over alle in de GBA geregistreerde personen in Nederland en dus gegevens bevat over de gehele (geregistreerde) Nederlandse bevolking, hebben wij in dit onderzoek een overzicht kunnen geven van de maatschappelijke positie van alle uitgenodigde vluchtelingen die momenteel nog in Nederland wonen. En hebben wij deze maatschappelijke positie kunnen vergelijken met andere groepen die (legaal) in Nederland verblijven. Een ander voordeel van deze geregistreerde gegevens is dat ze geschikt zijn om de feitelijke maatschappelijke positie van personen op verschillende peilmomenten te beschrijven. Registers zijn namelijk niet gebaseerd op retrospectieve zelfgerapporteerde data, en daarom minder gevoelig dan surveys voor subjectieve vertekeningen van de werkelijkheid. Bovendien maakt de koppeling van verschillende registers het mogelijk om de samenhang tussen de feitelijke maatschappelijke positie en de geregistreerde context van die maatschappelijke positie te beschrijven. Ten slotte is een ander voordeel van registerdata dat ze op individueel niveau beschikbaar zijn en over meer jaren gekoppeld kunnen worden. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om ontwikkelingen in de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen over de tijd te volgen.

Behalve deze voordelen, heeft dit onderzoek ook een aantal beperkingen. Eén van de beperkingen van registerdata is een gevolg van het feit dat registers ten behoeve van registratie en niet ten behoeve van (theoriegestuurd) onderzoek zijn opgezet. De registratie in de diverse registers

van het SSB is dan ook niet tot stand gekomen vanwege een theoretische operationalisatie (Leeuw, 2006). Hierdoor ontbreken theoriegestuurde variabelen in dit onderzoek en is het niet goed mogelijk geweest om een volledig theoretisch model te toetsen. Zo ontbreken gegevens over (investeringen in) humaan en sociaal kapitaal. In dit onderzoek ontbreken helaas ook gegevens over de taalvaardigheid en de gezondheidssituatie van uitgenodigde vluchtelingen. Desondanks hebben wij hier wel een aantal samenhangen, die volgens de huidige theoretische inzichten bestaan, kunnen onderzoeken. Zo hebben wij een indicatie kunnen geven van onder andere de samenhang van lokale werkgelegenheid en van de huishoudensamenstelling met de kansen op werk voor uitgenodigde vluchtelingen. Ook waren niet over alle indicatoren in dit onderzoek in voldoende mate gegevens beschikbaar om een goed inzicht te geven in alle maatschappelijke domeinen. Andere gegevens ontbraken volledig in dit onderzoek. Dat gegevens niet of slechts beperkt beschikbaar waren, is ten eerste een gevolg van het feit dat het SSB een verzameling gekoppelde registers is waaraan nog steeds nieuwe registers worden toegevoegd. Een aantal van de in het vorige hoofdstuk genoemde factoren ontbreken in dit onderzoek, omdat gegevens hierover (nog) niet geregistreerd worden. Naast het net al genoemde gemis van taal en gezondheid, ontbreken bijvoorbeeld ook gegevens over uitsluiting en discriminatie. Wellicht is het in de toekomst mogelijk om iets over de taalvaardigheid van vluchtelingen te zeggen aan de hand van Cito- of NT2-registraties. Ook over de gezondheidssituatie van uitgenodigde vluchtelingen valt wellicht iets te zeggen als bijvoorbeeld geregistreerde huisartsgegevens beschikbaar komen. Gegevens over onderwijs waren slechts in beperkte mate beschikbaar omdat bijvoorbeeld gegevens over mbo pas sinds 2005 volledig beschikbaar zijn. Een andere reden waarom sommige gegevens niet voldoende beschikbaar waren, hangt samen met de onderzochte populatie. De groep uitgenodigde vluchtelingen is namelijk een relatief kleine groep binnen de volledige allochtonenpopulatie. Hierdoor is de kans dat uitgenodigde vluchtelingen in voldoende mate zijn opgenomen in de diverse registers ook kleiner dan die voor andere migranten is. Daarom hebben we slechts een globaal beeld kunnen schetsen van de onderwijssituatie en criminaliteit van uitgenodigde vluchtelingen. Toekomstig onderzoek zou meer inzicht kunnen bieden in de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen wanneer gegevens over onderwijs en criminaliteit uitgebreider beschikbaar zijn en gegevens over taal en gezondheid beschikbaar komen. Bovendien zal het dan wellicht mogelijk zijn om met behulp van multivariate analyses de invloed van taal, onderwijs en gezondheid op de kansen op werk van uitgenodigde vluchtelingen te onderzoeken.

4.9 Conclusies

In dit hoofdstuk is de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen vergeleken met de maatschappelijke positie van statushouders en die van een aantal andere groepen in Nederland, te weten autochtone Nederlanders, allochtonen uit Turkije, Marokko, Suriname, en Aruba en de Nederlandse Antillen. Daarbij is niet alleen gekeken naar wat de maatschappelijke positie was op de gebieden van onderwijs, arbeid en criminaliteit, maar is ook gekeken welke factoren samenhangen met verschillen in arbeidsdeelname tussen de verschillende groepen. De belangrijkste resultaten zullen wij hieronder nog kort toelichten.

Onderwijs

Op het gebied van onderwijs lijken uitgenodigde vluchtelingen en statushouders het even goed te doen. Vluchtelingen blijven echter wel op een gemiddeld lager niveau in het onderwijs steken dan andere allochtonen in Nederland en hun onderwijsprestaties blijven dus ook achter bij die van autochtone Nederlanders. Wegens de beperkingen van de onderwijscijfers hebben we vermoedelijke oorzaken hiervoor, zoals leer- en taalachterstanden en sociaal-economische positie, niet kunnen toetsen.

Arbeidsdeelname

Vergeleken met de andere groepen in de Nederlandse samenleving blijken uitgenodigde vluchtelingen en statushouders een lagere arbeidsdeelname te hebben. Uitgenodigde vluchtelingen werken minder dan de andere groepen in Nederland, ontvangen vaker een bijstandsuitkering en zijn vaker inactief.

Niet alleen participeren vluchtelingen minder op de arbeidsmarkt dan andere groepen in Nederland, zij verdienen daarnaast ook minder met hun werk en werken meestal in laagbetaalde en laaggewaardeerde beroepen. Als uitgenodigde vluchtelingen de arbeidsmarkt weten te betreden, is dat dus vaak aan de (onzekere) onderkant van de arbeidsmarkt. Naarmate uitgenodigde vluchtelingen langer in Nederland verblijven, verschuift de werkkring waarin zij werken enigszins. Na een verblijf van drie jaar in Nederland werken vluchtelingen nauwelijks nog (als seizoenarbeider) in de landbouwsector. Tegelijkertijd is het wel zo dat na een verblijf van drie jaar nog steeds 40% van de werkzame vluchtelingen voor een uitzendbureau werkt.

De verschillen tussen uitgenodigde vluchtelingen en statushouders onderling zijn relatief klein, terwijl deze twee groepen samen wel in grotere mate verschillen van de andere groepen in Nederland. Op basis van het verschil tussen statushouders en uitgenodigde vluchtelingen ontstaat gemakkelijk het beeld dat statushouders betere kansen op werk hebben in Nederland dan uitgenodigde vluchtelingen.

De beschrijvende resultaten laten echter ook zien dat uitgenodigde vluchtelingen vaker in provincies wonen met hogere werkloosheid, en vaker in kleinere gemeentes wonen dan overige statushouders. De resultaten van de verklarende analyses laten zien dat verschillen in verblijfsduur, demografische samenstelling, huishoudensamenstelling en woonplaats samenhangen met de verschillen in arbeidsdeelname van uitgenodigde vluchtelingen en statushouders. Dit zou kunnen betekenen dat structurele mogelijkheden op de arbeidsmarkt voor uitgenodigde vluchtelingen kleiner zijn dan die van de andere statushouders. Zo blijkt de positie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt gevoelig voor de mate van werkloosheid in de regio waar zij wonen. Wanneer de werkloosheid hoger is in de regio, zijn de kansen kleiner dat vluchtelingen werk hebben. In middelgrote gemeentes lijken de kansen op werk voor vluchtelingen het grootst. Gegeven de bevinding dat vluchtelingen vaak in de onderste segmenten van de arbeidsmarkt werken, zou het kunnen zijn dat in kleinere gemeentes minder werk voor vluchtelingen beschikbaar is dan in middelgrote gemeentes. Aangezien in grotere gemeentes vaak ook meer andere niet-westerse allochtonen wonen, die ook vaak banen hebben in de onderste arbeidsmarktsegmenten, ondervinden vluchtelingen daar mogelijk meer concurrentie van deze groepen. Naast de woonplaats van uitgenodigde vluchtelingen, is ook de huishoudensamenstelling van invloed op kansen op werk. Zo blijken uitgenodigde vluchtelingen met een partner vaker te werken dan vluchtelingen zonder partner. De huishoudensamenstelling van uitgenodigde vluchtelingen kan ook een belemmering vormen op de arbeidsmarkt. Het feit dat vrouwelijke uitgenodigde vluchtelingen met jonge kinderen minder vaak werken dan vrouwen zonder kinderen, suggereert dat jonge kinderen voor vrouwen een reden zijn om niet te werken.

Overigens laten de resultaten van deze analyses ook zien dat er sprake is van een hoge mate van stabiliteit op de arbeidsmarkt onder uitgenodigde vluchtelingen en statushouders. Niet alleen is het waarschijnlijker dat vluchtelingen die eenmaal aan het werk zijn, het jaar daarop nog steeds betaald werk hebben dan dat zij niet werken, ook is het waarschijnlijker dat vluchtelingen die eenmaal een bijstandsuitkering ontvangen het jaar daarop ook een bijstandsuitkering ontvangen. Deze stabiliteit op de arbeidsmarkt zou een belemmerende factor kunnen zijn voor vluchtelingen die de arbeidsmarkt nog niet hebben betreden.

Vluchtelingen uit Oost-Europa en Azië blijken naar verhouding vaker te participeren op de arbeidsmarkt dan vluchtelingen uit Afrikaanse en Arabische landen. Kijken we naar het type uitnodiging, dan blijkt het waarschijnlijker dat vluchtelingen die als enkeling (of op basis van een dossier) werden uitgenodigd, een baan hebben in vergelijking met missievluchtelingen. Wat de achterliggende reden is van het feit dat dossiervluchtelingen vaker dan missievluchtelingen betaald werk hebben, kan met de beschikbare gegevens niet worden achterhaald. Wellicht bevinden

zich onder dossiervluchtelingen meer politieke en hoogopgeleide vluchtelingen. Maar omdat dergelijke informatie niet voorhanden is, en bovendien tussen 1999 en 2004 *alle* uitgenodigde vluchtelingen op basis van de dossiers werden toegelaten, is dit niet getoetst.

Criminaliteit

Afgezien van een opvallend hoge piek in het criminaliteitscijfer onder 18- tot 25-jarige uitgenodigde vluchtelingen, zijn er geen grote verschillen in criminaliteit tussen uitgenodigde vluchtelingen, statushouders en autochtone Nederlanders. Aangezien ook bij de andere allochtone groepen het criminaliteitscijfer onder 18- tot 25-jarigen eenzelfde piek vertoont, wordt de vermoedelijke oorzaak van dit hoge criminaliteitscijfer gezocht in risicofactoren die uitgenodigde vluchtelingen delen met andere allochtonen, zoals culturele discontinuïteit en acculturatieconflicten.

5 Uitgenodigde vluchtelingen in internationaal perspectief

Eén van de onderzoeksvragen in dit rapport is in hoeverre de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen in Nederland vergelijkbaar is met die in andere landen die hervestigingsbeleid uitvoeren. In dit hoofdstuk besteden we daarom aandacht aan de ervaringen met het hervestigingsbeleid in andere landen. Alle landen voeren een eigen hervestigingsbeleid. Per land zullen we de belangrijkste kenmerken van het gevoerde beleid beschrijven en onderzoeksinformatie over de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen bespreken. Volgens de UNHCR voeren in totaal vijftien landen (inclusief Nederland) een officieel hervestigingsbeleid (UNHCR, 2004). We hebben ons in dit hoofdstuk beperkt tot acht landen die een relatief lange traditie van hervestiging hebben, en waar ook onderzoek heeft plaatsgevonden. Dit betreft Australië, de Verenigde Staten, Canada, Nieuw Zeeland, Noorwegen, Zweden, Finland en Denemarken. Hoewel Groot-Brittannië officieel pas recent met een hervestigingsbeleid van start is gegaan, komt dit land hier ook aan de orde aangezien Groot-Brittannië reeds gedurende een lange periode aanzienlijke groepen vluchtelingen heeft laten overkomen en opgevangen. Ook is in Groot-Brittannië onderzoek onder uitgenodigde vluchtelingen verricht. De overige landen die een officieel hervestigingsbeleid voeren, komen in dit hoofdstuk niet aan de orde. Dit betreft Ierland, IJsland, Chili, Benin en Burkina Faso.

De informatie over het gevoerde beleid en de beschikbare onderzoeksresultaten die in dit hoofdstuk besproken worden, is verkregen door internetzoekacties. We hebben deze zoekacties beperkt tot Engelstalige informatie. De beschrijving van het beleid is gebaseerd op hetgeen te vinden is in de officiële documentatie. De vraag in hoeverre het beleid in de praktijk ook daadwerkelijk uitgevoerd wordt, is geen onderwerp van deze rapportage. Bij de keuzes over het opnemen van gerapporteerde onderzoeksgegevens is aangesloten bij het theoretisch model zoals dat in hoofdstuk 3 geformuleerd is. De beschrijving van deze gegevens heeft zoveel mogelijk betrekking op vluchtelingen die in het kader van een hervestigingsprogramma naar een land gekomen zijn en dus niet als individuele asielzoeker. In tegenstelling tot de informatie over het gevoerde beleid wordt in de onderzoeken echter vaak geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen verschillende groepen vluchtelingen. Bij de interpretatie van de onderzoeksgegevens moet dus telkens worden bedacht dat het soms over een bredere groep gaat dan puur alleen uitgenodigde vluchtelingen die in het kader van het UNHCR-hervestigingsprogramma naar een nieuw land zijn gekomen. Daarnaast ligt, aansluitend bij het voorgaande hoofdstuk, de nadruk bij het weergeven van de onderzoeksgegevens op de positie op de arbeidsmarkt en belangrijke factoren die hierop van invloed zijn. In bijlage 2 is een uitgebreide verantwoording van de gehanteerde zoekstrategie opgenomen.

Voor het goede begrip worden hier in het kort de belangrijkste zaken rond hervestiging door UNHCR vermeld (zie ook paragraaf 2.2.1). Een voorwaarde om in aanmerking te komen voor een hervestigingsprocedure door de UNHCR is dat de persoon in kwestie volgens het Vluchtelingenverdrag uit 1951 en daarbij horend Protocol van 1967 een vluchteling is, of dat hij onder het mandaat van de UNHCR valt. Hervestigingslanden bepalen echter zelf of zij een persoon al dan niet erkennen als verdragsvluchteling en of dat zij hem als te hervestigen vluchteling accepteren. Een persoon komt, vanuit de UNHCR gezien, in aanmerking voor hervestiging wanneer hij of zij vanuit veiligheids- of humanitaire overwegingen niet kan terugkeren naar het land van herkomst en ook geen toekomst op kan bouwen in het land van verblijf. Ook speciale groepen zoals vluchtelingen die een ernstige medische indicatie hebben, alleenstaande vrouwen met of zonder kinderen of gezinsherenigers komen in aanmerking. Personen die verdacht worden van het plegen van oorlogsmisdaden staan niet onder bescherming van de UNHCR, zij komen dan ook niet in aanmerking voor hervestiging (UNHCR 2004).

5.1 Verenigde Staten

5.1.1 Hervestigingsbeleid

De Verenigde Staten (VS) hebben een lange traditie in het opvangen van vluchtelingen. De meeste vluchtelingen in de VS zijn gekomen in het kader van het hervestigingsprogramma (Noll en Selm, 2003). Dit in tegenstelling tot Europa, waar de meeste vluchtelingen als asielzoeker komen, en slechts weinig vluchtelingen middels een hervestigingsprogramma worden hervestigd. In totaal zijn in de VS sinds 1975 ongeveer 2,5 miljoen vluchtelingen toegelaten, hetgeen meer dan het dubbele is dan alle andere landen die aan hervestigingsbeleid doen samen (Singer, 2007). Vanuit de verwachting dat er continu behoefte zou blijven bestaan aan hervestiging van vluchtelingen is in 1980 een wettelijke basis gelegd om systematisch vluchtelingen toe te laten (Singer, 2007). Het vluchtelingenbeleid wordt jaarlijks besproken in het Congres. Bij deze bespreking worden onderwerpen naar voren gebracht die voortkomen uit consultatierondes met betrokken instanties, variërend van belangengroeperingen tot vertegenwoordigers van lokale overheden. Gedurende deze bespreking in het Congres komt ook het voorstel aan de orde met betrekking tot het aantal toe te laten vluchtelingen en de doelgroepen waarnaar de speciale humanitaire interesse van de VS uitgaat voor het volgend fiscale jaar (UNHCR, 2004). In de VS hebben drie groepen prioriteit in het hervestigingsbeleid (Noll en Selm, 2003; UNHCR, 2004). Allereerst gaat de prioriteit uit naar het hervestigen van vluchtelingen van alle nationaliteiten die worden vervolgd, of een gegronde vrees kennen voor vervolging. Daarbij moeten

er geen andere duurzame oplossingen mogelijk zijn. Deze groep vluchtelingen wordt vooral hervestigd op voordracht van de UNHCR en van ambassades. Een tweede groep die prioriteit krijgt betreft speciale aandachtsgroepen, zoals bepaalde nationaliteiten die aangewezen worden in overleg met NGO's, UNHCR, Department of Homeland Security (DHS) en andere deskundigen. Een voorbeeld voor het fiscale jaar 2004 was bijvoorbeeld de Mushunguli uit Somalië. Bovendien zijn er 'in-country' programma's voor specifieke groepen, zoals voor Cuba (o.a. politieke gevangenen), de voormalige Sovjet-Unie (joden, evangelische christenen), Vietnam. De derde groep waaraan prioriteit gegeven wordt betreft gezinshereniging met mensen die als vluchteling zijn toegelaten of aan wie asiel verleend is. Zoals uit tabel 11 blijkt, komt de grootste groep vluchtelingen uit Azië. Hoewel de etnische samenstelling van de populatie vluchtelingen gedurende de jaren is veranderd, vormen Vietnamezen al een lange periode de grootste groep vluchtelingen die uit Azië arriveren (Office of Refugee Resettlement, 2001). De afgelopen jaren zijn ook vluchtelingen uit andere regio's in grote aantallen naar de VS gekomen. Tussen 1988 en 2001 waren veel vluchtelingen afkomstig uit de voormalige Sovjet-Unie. Sinds 1998 zijn veel vluchtelingen afkomstig uit voormalig Joegoslavië. Sinds 1983 komen de meeste vluchtelingen uit de volgende landen:

- voormalige Sovjet-Unie (26%);
- Vietnam (25%);
- Cuba (10%);
- voormalig Joegoslavië (9%);
- Laos (6%).

Om het hervestigingsbeleid efficiënt uit te kunnen voeren is het programma van de VS gericht op het identificeren van grote groepen vluchtelingen. Hierdoor komen geleidelijk aan meer vluchtelingen uit Afrika, zoals dit eens met het Midden-Oosten het geval was.

Tabel 11 Aantallen vluchtelingen opgenomen in de VS

Regio	Geplande aankomsten 2004	Toegelaten vluchtelingen 1975-2001
Afrika	29.000	121.816
Oost-Azië	7.500	1.272.642
Europa, Centraal-Azië	10.800	
Oost-Europa		247.696
Sovjet-Unie		577.628
Latijns-Amerika/ Caribisch gebied	2.700	76.773
Oosten/ Zuid-Azië	2.500	131.916
Totaal	52.500	2.428.471

* UNHCR, 2004; Office of Refugee Resettlement, 2001

Op dit moment ondergaat de uitvoering van het hervestigingsprogramma van de VS een radicale verandering die de komende jaren het boven geschetste beeld aanzienlijk kan doen veranderen. Na de terroristische aanslag op de *Twin Towers* op 11 september 2001 hebben de toegenomen veiligheidsmaatregelen een negatief effect gehad op de aantallen vluchtelingen die in het kader van het hervestigingsbeleid zijn toegelaten (Noll en Selm, 2003). Zo werden er in de eerste weken na de aanslag ad hoc beperkingen doorgevoerd ten aanzien van bepaalde groepen, zoals Afghanen. Dit had tot gevolg dat voor het fiscale jaar 2001-2002 uiteindelijk maar 26.000 van de 70.000 maximaal beschikbare plaatsen werden ingevuld. Dit beeld wordt ook aangetroffen voor 2003.

Criteria

Hervestigde personen moeten voldoen aan de definitie die de VS hanteren ten aanzien van vluchtelingen, die ervoor zorgt dat humanitaire redenen het startpunt zijn van de voordracht (Noll en Selm, 2003; UNHCR, 2004). Deze definitie volgt de Conventie van 1951 nauw en is vastgelegd in de *Immigration and Nationality Act*. Daarin is mede vastgelegd dat personen als vluchteling kunnen worden aangemerkt als zij zich nog in het eigen land bevinden, of als zij stateloos zijn, zich bevinden in het land waar zij gewoonlijk verblijven, mits voldaan is aan de voorwaarde dat zij vervolgd zijn, of vrees voor vervolging hebben te duchten. Een ander punt is dat zij toegelaten moeten kunnen worden volgens het recht van de VS en niet al goed hervestigd moeten zijn in een ander land dan het land van herkomst. Mensen van alle nationaliteiten kunnen voor voordracht in aanmerking komen, als voldaan is aan de voorwaarde dat men vervolging moet vrezen of een geschiedenis van vervolging heeft in het land waaruit men gevlucht is. In bepaalde gevallen, die vastgesteld worden door de president van de VS, kunnen andere personen ook als vluchtelingen gezien worden of vallen in de groep die onder de speciale humanitaire zorg van de VS valt. Voorbeelden van dit laatste zijn politieke gevangenen uit Cuba en joden uit de voormalige Sovjet-Unie. Uitsluitingsgronden bij de selectie zijn bepaalde medische gronden, crimineel verleden en veiligheidsredenen (spionage, terrorisme en dergelijke).

Er vindt geen dossierselectie plaats. De selectie vindt altijd plaats middels interviews, door iemand van de Amerikaanse overheid (Immigration Service). Buiten de VS zijn plaatsen waar aanvragen beoordeeld worden. Indien een persoon buiten de VS verzoekt om als vluchteling toegelaten te worden tot de VS, wordt in eerste instantie nagegaan wat de condities waren waarin men gevlucht is. Ook de nationale belangen van de VS en andere humanitaire overwegingen worden in ogenschouw genomen. Indien men binnen de gestelde prioriteiten van de VS valt (met name de relevante nationaliteit heeft en uit de regio afkomstig is die valt binnen de doelgroep van de VS), wordt gekeken of iemand voldoet aan de eisen om als vluchteling toegelaten te worden. De reis naar de VS wordt

gecoördineerd door het IOM. Vluchtelingen krijgen een renteloze lening om de kosten voor vervoer naar de VS te dekken. Het is de bedoeling dat een vluchteling zes maanden na aankomst in de VS met terugbetaling van deze lening begint. Het hele bedrag moet na 3,5 jaar terugbetaald zijn. Na aankomst duurt het één jaar voordat de vluchteling de status van permanente inwoner kan aanvragen. Na vijf jaar kan naturalisatie worden aangevraagd (UNHCR, 2004).

In de VS bestaat een open houding tegenover immigratie, maar overheerst ook de mening dat het land het recht heeft om degenen die binnen komen te selecteren. Van de staat wordt een proactieve houding verwacht. Hervestiging is een manier om bescherming te bieden aan degenen die dat nodig hebben en daarnaast kan de staat hierbij selecteren. Op deze manier worden humanitaire doelen van de VS gecombineerd met andere belangen. Hoewel mensen niet geselecteerd worden op basis van economische kenmerken, wordt van de hervestigde vluchtelingen wel initiatief verwacht en een snelle zelfvoorzienendheid. Een oppervlakkige blik op het VS-programma kan de indruk geven dat familiebetrekkingen en religie een belangrijke rol spelen bij toelating tot de VS. Terwijl de kracht van etnische en religieuze lobbygroepen zorgt voor relatief hoge aantallen vluchtelingen uit bepaalde gebieden (met name van de voormalige Sovjet-Unie) zijn dit soort netwerken niet de enige factoren die het VS-hervestigingsprogramma beïnvloeden. Naast deze onverbloemde selectie van degenen die men het beste kent, spelen ook andere belangrijke zaken een rol. Historische banden, gevoel van morele verplichting of schuld, rechtvaardigheid, urgentie door schendingen van mensenrechten zijn humanitaire redenen die ook meespelen. Hervestigde personen moeten voldoen aan de definitie die de Verenigde Staten hanteren ten aanzien van vluchtelingen, die ervoor zorgt dat humanitaire redenen het startpunt zijn van de voordracht (Noll, 2003). Het beeld dat de VS-benadering alleen gericht is op vluchtelingen met hoog integratiepotentieel (zogenoemde cherry-picking) is volgens Noll (2003) niet terecht. Naast vluchtelingen die makkelijk integreerbaar zijn, laten de VS ook aanzienlijke aantallen vluchtelingen toe waarbij deze verwachting veel minder gunstig is, zoals de 'lost Boys' uit Soedan. Al met al is het hervestigingsprogramma van de VS te karakteriseren als een mix van familiehereniging, belangen aangaande het buitenlandse beleid en humanitaire redenen.

Opvang

Het hervestigingsprogramma streeft ernaar om vluchtelingen voor te bereiden op de grote veranderingen die ze zullen ervaren. Daarom wordt er vóór het vertrek naar de VS een oriëntatiecursus gegeven op veel plekken in de wereld. In tegenstelling tot andere migrantengroepen kunnen vluchtelingen in de VS leunen op organisaties die hen ondersteunen bij basisbehoeften, oriënteren op de arbeidsmarkt, en zorgen voor Engelse

taaltraining. NGO's spelen een belangrijke rol bij de uitvoering van hervestigingactiviteiten, samen met het IOM. Het bereiken van economische zelfstandigheid is een hoeksteen van het hervestigingsbeleid in de VS. Het vinden van een baan is de eerste stap in deze richting. Veel van de beschikbare banen voor vluchtelingen zijn van een relatief laag niveau. Vluchtelingen worden aangemoedigd om Engelse taal en vaardigheden te verbeteren teneinde hoger op de economische ladder te komen. Vluchtelingen worden erop gewezen dat de arbeidsmobiliteit in de VS hoog is en dat vluchtelingen dus regelmatig zullen veranderen van werk naarmate hun technische vaardigheden en Engelse taalvaardigheid vooruitgaan. Kwalificaties verkregen buiten de VS zijn vaak niet geldig zodat verdere training, examens en certificering nodig zijn. Publieke en private non-profitorganisaties bieden begeleiding bij de hervestiging van de vluchtelingen. De begeleidende instanties zijn verplicht te voorzien in basisvoorzieningen zoals eerste huisvesting, een uitkering voor eten, kleding, vervoer naar sollicitatiegesprekken en een training in het werkzoeken gedurende minimaal 30 dagen na aankomst. Daarnaast wordt informatie verstrekt over de beschikbare voorzieningen in de gemeenschap zoals werkmogelijkheden, opleidingen, taalcursussen en de gezondheidszorg gedurende ten minste 90 dagen na aankomst. Vluchtelingen hebben recht op *Refugee medical assistance* (RMA) of Medicaid (soort van ziekenfonds) om de basiskosten van de gezondheidszorg te dekken.

Het hervestigingsprogramma streeft ernaar om mensen door het hele land te huisvesten om de druk op bepaalde gemeenschappen niet groot te laten worden. Daarbij wordt wel rekening gehouden met familiehereniging of met de woonplaats van anderen waar men banden mee heeft teneinde hen in hun nieuwe gemeenschappen makkelijker in te laten burgeren (Singer, 2007). Men is echter vrij om zich ergens anders te vestigen, hetgeen ook vaak voorkomt. Verklaringen die hiervoor worden aangevoerd zijn betere arbeidsmarktvooruitzichten, de aantrekkingskracht van een etnische gemeenschap, betere trainingsmogelijkheden of een aangenamer klimaat (Office of Refugee Resettlement, 2001). Onderzoek naar de secundaire migratie laat zien dat verhuizen veelal optreedt gedurende de eerste jaren na aankomst en dat daarna een relatief stabiel patroon ontstaat (Office of Refugee Resettlement, 2001). Vluchtelingen blijken vooral in stedelijke gebieden woonachtig te zijn. In de grote vestigingsplaatsen als New York en Los Angeles waar veel immigranten wonen, maken vluchtelingen deel uit van een grote gemeenschap van mensen die buiten de VS geboren zijn. Op deze plaatsen is er ervaring met het opnemen van grote, constante stromen van mensen die geboren zijn in het buitenland, vooral op scholen en op de arbeidsmarkt. Mogelijk profiteren vluchtelingen van deze bredere immigrantendynamiek en verloopt de integratie in deze gebieden anders dan in de gebieden met een lager niveau van immigratie (Singer, 2007).

5.1.2 *Onderzoek naar de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen*

Groepen uit verschillende herkomstlanden

Uit onderzoek onder vluchtelingen wordt geconcludeerd dat de economische aanpassing van vluchtelingen in de Verenigde Staten succesvol en een relatief snel proces is (Office of Refugee Resettlement, 2001). Zo blijkt dat van de vluchtelingen van 16 jaar en ouder die tussen 1996 en 2001 naar de VS zijn gekomen 62% een baan had (68% van de mannen en 56% van de vrouwen). Dit is redelijk vergelijkbaar met de algemene bevolking (64% in 2001). Economische condities beïnvloeden uiteraard de mogelijkheden voor vluchtelingen om werk te vinden. Maar onafhankelijk van de economische ontwikkelingen hebben vluchtelingen aanzienlijke vooruitgang gemaakt bij het vinden van werk in de afgelopen jaren. Onder vluchtelingen die bijvoorbeeld in de jaren tachtig en begin jaren negentig aankwamen, was het percentage dat een baan had in 1993 nog de helft van de algemene bevolking (33% tegenover 62%). Deze vooruitgang wordt voor een deel toegeschreven aan de stijgende nadruk op het vinden van werk bij het hervestigingsprogramma.

De arbeidsmarktpositie van vluchtelingen verbetert met het stijgen van de verblijfsduur. Terwijl voor degenen die in 2001 zijn gearriveerd het percentage met een baan op 39% ligt, had 69,4% van de vluchtelingen die in 1998 gearriveerd was een baan in 2001. Er is verschil tussen de herkomstlanden. Vluchtelingen uit Oost-Europa vormen de grootste groep met een baan (76%), terwijl 47% van de vluchtelingen uit de voormalige Sovjet-Unie een baan heeft. Hoewel de groepen verschillen in demografische kenmerken kan dit de verschillen niet verklaren. Wel komt een algemeen sekseverschil naar voren, minder vrouwen hebben een baan in vergelijking met mannen. Dit sekseverschil was het grootst onder vluchtelingen afkomstig uit Afrika en het kleinst voor vluchtelingen afkomstig uit Vietnam en de Oost-Europese landen (Office of Refugee Resettlement, 2001). Uit een onderzoek naar het effect van sociaal kapitaal op de economische integratie van vooral Latijns-Amerikaanse en Aziatische immigranten en vluchtelingen blijkt dat sociaal kapitaal een minimale invloed had op de economische integratie na rekening te hebben gehouden met humaan kapitaal, samenstelling van het huishouden, naturalisatie, Engelse taalbeheersing en geslacht. De onderzoekers trekken daarom de theorie dat voor vluchtelingen sociaal kapitaal een belangrijke determinant van economische integratie is in twijfel. Het belang van humaan kapitaal, naturalisatie, geslacht en Engelse taalvaardigheid wordt daarentegen bevestigd (Potocky-Tripody, 2004). Onder Hmong (vluchtelingen uit Laos), Somalische en Russische vluchtelingen werd de relatieve invloed getest van demografische kenmerken, vluchtkenmerken, woonsituatie en acculturatie op het hebben van werk en geschat inkomen. Consistent met ander onderzoek komt het belang van demografische kenmerken naar

voren. Hierbij gaat het met name om opleiding, geslacht en samenstelling van het huishouden (Potocky-Tripody, 2003). In een ander onderzoek werd gevonden dat in 1980 vluchtelingen 6% minder verdienden en 14% minder uren werkten dan economische migranten. Beide groepen hadden ongeveer hetzelfde niveau van taalbeheersing. Na tien jaar bleken beide groepen vooruitgang geboekt te hebben qua arbeidsmarktpositie. Opvallend was dat vluchtelingen de meeste vooruitgang geboekt hadden. Vluchtelingen van het cohort dat in 1975-80 was gearriveerd, bleken 20% meer te verdienen, 4% meer uren te werken en 11% meer vooruitgang in de Engelse taal geboekt te hebben. De onderzoekers verwachten dat de hogere mate van humaan kapitaal onder vluchtelingen bijdraagt aan deze bevindingen (Cortes, 2004). Vluchtelingen met goede Engelse vaardigheden bij aankomst verdienen het hoogste salaris onafhankelijk van opleiding in het thuisland. Voor mannen is Engelse taal de beste voorspeller voor de hoogte van het salaris en voor vrouwen opleiding. Voor mannen en vrouwen levert het behoren tot een gevestigde etnische groep voordeel op bij het verkrijgen van hogerbetaalde eerste banen, maar blijken vooral sociale connecties met de autochtone bevolking op de lange termijn bepalend te zijn voor succes (Mamgain, 2003).

5.2 Canada

5.2.1 Hervestigingsbeleid

In Canada is er al geruime tijd een hervestigingsbeleid voor uitgenodigde vluchtelingen. Aan het hervestigen van vluchtelingen liggen verschillende redenen ten grondslag: humanitaire redenen, het voldoen aan internationale toezeggingen en antwoord geven op internationale crises (UNHCR Resettlement Handbook, 2007). In het verleden golden in Canada immigratiewetten die alleen 'Britse, Europese, en Amerikaanse blanken' toelieten. Vanaf 1962 kwam langzamerhand verandering in dit beleid. Door de Immigratiewet die in 1978 werd ingevoerd, is Canada officieel een bestemming voor alle migranten (Ray, 2005). Vanaf 1978 werden jaarlijks aantallen toe te laten immigranten vastgesteld, waaronder het aantal toe te laten vluchtelingen. Er werd een overheidsprogramma ingesteld om vluchtelingen uit te nodigen, evenals een programma om particuliere Canadezen (instanties of individuen) toe te staan, naast de quota, vluchtelingen uit te nodigen. De eerste categorie vluchtelingen wordt aangeduid middels de term overheids gesteund (*government-assisted*), waar de term particulier gesteund (*privately sponsored*) verwijst naar de tweede categorie. Het hervestigingsprogramma wordt uitgevoerd door het Department of Citizenship and Immigration Canada (CIC). Ieder jaar wordt het aantal door de overheid gesteunde vluchtelingen vastgesteld door de Minister of Citizenship and Immigration, in overleg met CIC, provinciale overhe-

den, Canadese NGO's en de UNHCR. Voor 2007 bedroeg dit aantal 7.500 personen. Tevens wordt dan vastgesteld hoe groot het aantal te verwachten particulier gesteunde vluchtelingen is. In 2004 werden tussen de 3.400 en 4.000 particulier gesteunde individuen verwacht, en kwamen er uiteindelijk 3.116 (UNHCR handbook, Facts and figures, 2005). In 2007 worden tussen de 3.000 en 4.500 particulier gesteunde vluchtelingen verwacht. In 2004 was van de 32.686 vluchtelingen 22,7% overheidsgesteund, 9,5% particulier gesteund en 48,6% werd toegelaten na een asielverzoek. Daarnaast werd 19,1% gevormd door de groep van afhankelijken, die zich in Canada bij een aanvrager voegden (Ray, 2005). De afgelopen acht jaar komen de vluchtelingen uit andere herkomstlanden dan daarvoor. Tussen 1999 en 2004 daalde het aantal hervestigde vluchtelingen afkomstig uit Europa gestaag, van 52% naar 4%. Tegelijkertijd nam het aantal hervestigde vluchtelingen uit Afrika en het Midden-Oosten aanzienlijk toe, namelijk van 27% tot 56% (CIC, 2007a). Hervestigde vluchtelingen zijn in het algemeen jonger dan andere immigranten, 40% is onder de 18 jaar tegenover 9% boven de 45 jaar. Slechts 28% van andere immigranten is onder de 20 jaar (CIC, 2007a).

Criteria

Canada neemt een aanvraag alleen in behandeling als de persoon verwezen is door UNHCR, door een andere daartoe aangewezen organisatie, of door een goedgekeurde particuliere instantie of individu.³⁵ Alleen in sommige geografische gebieden kunnen mensen zich rechtstreeks tot een visakantoor richten zonder verwijzing. Een aanvrager voor hervestiging moet voldoen aan criteria van het VN Verdrag van 1951, of aan de criteria voor één van de twee '*Humanitarian-protected Persons abroad*'-klassen, namelijk de *Country of Asylum class* of de *Source Country class*. Bij de eerste klasse gaat het om mensen die gevlucht zijn als slachtoffer van oorlog, of wegens grootschalige mensenrechtenschendingen. Bij de tweede gaat het om mensen die hun land niet ontvlucht zijn, maar eveneens slachtoffer zijn van oorlog, of van mensenrechtenschendingen en die in aanmerking zouden komen als verdragsvluchteling als zij hun land ontvlucht waren. Alleenkomende minderjarigen worden alleen toegelaten voor hervestiging als zij familie in Canada hebben

Aanvragers voor hervestiging moeten het potentieel hebben om zelfvoorzienend te worden in Canada, binnen drie tot vijf jaar. Daarnaast worden factoren in aanmerking genomen als opleiding, aanwezigheid van een netwerk (familie of steungever), werkervaring en kwalificaties, vermogen Engels of Frans te leren en andere persoonlijke factoren zoals vindingrijkheid. Deze criteria gelden niet als iemand dringend bescherming nodig heeft (UNHCR Resettlement Handbook, 2007). Het criterium 'vermogen

35 Overheidsgesteunde uitgenodigde vluchtelingen worden voorgedragen door UNHCR. Particuliere instanties kunnen zelf een vluchteling identificeren, een visa-ambtenaar vragen een geschikt geval te sturen. Ook kunnen zij vluchtelingen helpen die door de UNHCR geïdentificeerd zijn, maar die een grotere hoeveelheid hulp nodig hebben bij vestiging.

te vestigen' wordt toegepast volgens een glijdende schaal: hoe groter de beschermingsbehoefte, hoe minder gewicht op hervestigingspotentieel. Met andere woorden: vluchtelingen kunnen worden geaccepteerd ook al hebben ze beperkte vestigingsvooruitzichten (UNHCR Resettlement Handbook, 2007). Aanvragers moeten een medisch onderzoek ondergaan (waaruit o.a. blijkt dat zij geen gevaar voor de volksgezondheid vormen), een onderzoek naar mogelijke criminaliteit en een veiligheidsonderzoek. Canada heeft een gedecentraliseerd systeem waarin zaken afgedaan worden in het veld. Alle vluchtelingen die via de voorgaande wegen in het land komen, krijgen een permanente verblijfsvergunning. Door de *Immigration and Refugee Protection Act* van 2001 werd voor vluchtelingen een grotere nadruk gelegd op hun bescherming en minder op het vermogen zich in Canada te vestigen. De wet legt ook meer de nadruk op snelle gezinshereniging, een snellere behandeling van urgente en kwetsbare gevallen, een directere samenwerking met partners, langetermijn/meerjarenplanning, waar mogelijk behandeling in groepsverband (om efficiëntie te vergroten)(UNHCR Resettlement Handbook, 2007).

Opvang

Er zijn speciale vestigingsprogramma's voor nieuw aangekomen vluchtelingen (UNHCR Resettlement Handbook, 2007). Het Resettlement assistance program (RAP) geeft inkomenssteun en essentiële diensten, die alleen aan overheidsgesteunde vluchtelingen gegeven worden.³⁶ De overheid levert zelf geen hervestigingsdiensten. Zij financiert alleen allerlei instellingen, immigrantenorganisaties, gemeenschapsgroepen, provinciale en gemeentelijke overheden om de benodigde diensten te leveren. Het doel van deze programma's is vluchtelingen te steunen om zo snel mogelijk zelfvoorzienend te worden. De kosten worden het eerste jaar door de federale overheid gedekt. Daarna kan een beroep gedaan worden op provinciale bijstand. Overheidsgesteunde uitgenodigde vluchtelingen worden eerst op tijdelijke basis gehuisvest, in hotels en motels, maar ook in opvanghuizen, totdat permanente huisvesting geregeld is. In basisbehoeften als voeding, kleding, en huisvesting wordt voorzien tot een jaar na aankomst, of totdat de vluchteling zelfvoorzienend wordt. Ook wordt hulp geboden bij praktische zaken als ziektekostenverzekering, het vertalen van werkdocumenten, openbaar vervoer, banken, etc. Dit soort diensten wordt in de eerste zes weken na aankomst gegeven. De vluchtelingen worden geïntroduceerd in de plaatselijke gemeenschap. Er is oriëntatiemateriaal om de Canadese leefwijze en maatschappij te leren begrijpen. Dit materiaal wordt ook al gebruikt vóór de komst naar Canada. Er zijn ook diensten voor het vinden van werk, zoals clubs om werk te zoeken, sollicitatietraining (schrijven sollicitatiebrieven). Nieuwkomers worden aan vrijwilligers gekoppeld die hen helpen bij

36 Dit geldt voor alle provincies in Canada, behalve Quebec.

het zoeken van de juiste dienst, met hen Engels of Frans oefenen etc. Er zijn federaal of provinciaal gefinancierde programma's voor het leren van een van de twee officiële talen. Canada voert een spreidingsbeleid ten aanzien van uitgenodigde vluchtelingen, waarbij de overheid tracht mensen naar kleinere plaatsen te hervestigen. Anders dan in Europa, waar spreiding van asielzoekers en vluchtelingen vooral gebruikt wordt om de 'last' te spreiden, is het in Canada een economische strategie om kleinere steden, die te maken hebben met een krimpende bevolking, te revitaliseren (Hyndman en Schuurman, 2004; Krahn e.a., 2003). De kosten van vervoer naar Canada en medisch onderzoek moeten door de vluchtelingen terug worden betaald. Zij moeten beginnen met het terugbetalen van de lening (in maandelijkse termijnen) kort na aankomst in Canada. Onder speciale omstandigheden kan terugbetaling tot twee jaar uitgesteld worden. Vluchtelingen met speciale behoeften kunnen een tegemoetkoming in de kosten krijgen, die niet hoeft te worden terugbetaald (UNHCR Resettlement Handbook, 2007). Naast overheidsgesteunde vluchtelingen kunnen, zoals eerder genoemd, ook particulier gesteunde vluchtelingen naar Canada komen. In dit geval zorgen particuliere organisaties voor financiële steun en opvang. Particulier gesteunde vluchtelingen ontvangen vaak minder financiële steun dan de overheidsgesteunde vluchtelingen, maar meer diensten in natura.

5.2.2 Onderzoek naar de maatschappelijke positie van groepen

Hongaren en Tsjechen

Een grote groep uitgenodigde vluchtelingen werd gevormd door Hongaren, die hun land ontvluchtten na de opstand in 1956. De meeste van hen (37.000) werden in Canada hervestigd. (Dirks, 1977). Zij werden gezien als 'vrijheidssrijders tegen het communisme'. Door werkgevers werd gehoopt dat zij een goede aanvulling op de arbeidsmarkt zouden zijn, omdat er arbeidstekorten waren. De vluchtelingen waren overwegend jong en gezond. Slechts 3% kreeg twee jaar na aankomst nog steun van de overheid (welfare payments). De meesten hervestigden zich succesvol. Er was geen limiet aan het toe te laten aantal gesteld. In 1968 volgde een grote groep Tsjechen, waar ook een overheidsprogramma voor ingesteld werd. De meeste vluchtelingen waren jong, vaardig en goed opgeleid. Zij werden geselecteerd door een apart team, waarbij de suggestie werd gewekt dat de Canadese overheid alleen immigranten wilde met vaardigheden en talenten die in Canada nodig waren. Hoe dan ook, de Tsjechen raakten snel geïntegreerd in de Canadese economie en maatschappij (Dirks, 1977).

Oegandese Aziaten

In 1972 kwamen 6.000 Oegandese Aziaten naar Canada, omdat zij verbannen werden door Idi Amin. De selectie van deze vluchtelingen was niet

zo strikt als gebruikelijk was voor andere immigranten. De meeste vluchtelingen zouden echter ook voldaan hebben aan deze strikte eisen. Meer dan de helft van de hervestigde Oegandese Aziaten had meer dan twaalf jaar onderwijs genoten. Velen wilden in de handel werken of waren professionele beroepsbeoefenaren. Zij spraken Engels. De Oegandese Aziaten werden snel zelfvoorzienend en integreerden goed. De overheid financierde de kosten voor zes maanden. Er werden speciale comités opgericht die bestonden uit vrijwilligers en enkele betaalde krachten. Deze comités hielpen de vluchtelingen bij het zoeken van huisvesting, werkmogelijkheden, en het zo snel mogelijk integreren (Dirks, 1977).

Zuidoost-Aziaten (Vietnamezen, Cambodjanen, Laotianen)

In Canada zijn veel voormalige 'bootvluchtelingen' uit Zuidoost-Azië hervestigd. In juli 1979 stemde de overheid in met het opnemen tot een aantal van 50.000 vluchtelingen, op voorwaarde dat de hervestiging van de helft van deze mensen werd gefinancierd door de particuliere sector. De Canadezen gaven daar gehoor aan en steunden meer dan 25.000 vluchtelingen, zodat de overheid het eigen toelatingsaantal met 5.000 verhoogde (Neuwirth, 1993). In het eerste jaar na aankomst leken particulier gesteunde vluchtelingen die veel contact hadden met hun steungevers zich makkelijker aan te passen dan de overheidsgesteunde vluchtelingen. Zij werden ook anders opgevangen. Voor de particulier gesteunden waren gemeubileerde appartementen³⁷ beschikbaar en zij kregen hulp bij praktische zaken zoals het vinden van een baan. Door de overheid uitgenodigde vluchtelingen werden eerst in hotels geplaatst en moesten zelf hun weg vinden. De particulier gesteunden deden echter minder vaak dan overheidsgesteunde vluchtelingen mee aan taalcursussen omdat de kosten voor particuliere steungevers (te) hoog waren. Er waren eerder nauwelijks Zuidoost-Aziaten in Canada, dus er was nog geen etnische gemeenschap die hen kon helpen (Neuwirth, 1993).

In de loop van het eerste jaar na aankomst hadden echter velen werk gevonden. De helft van hen die werk had in 1981 vond zichzelf overgekwalificeerd. Velen hadden laagbetaalde, ongeschoolde banen (Neuwirth, 1993; Beiser, 1999). Vooral voor hoger opgeleiden was er sprake van een grote val in werkstatus (Beiser, 1999). Onvoldoende taalvaardigheid vormde wellicht een oorzaak voor het feit dat veel Zuidoost-Aziatische vluchtelingen geen werk konden vinden dat overeenkwam met dat in het herkomstland en dat men met name laagbetaald werk zonder vooruitzichten kreeg. Er speelde echter ook een ander probleem. Vluchtelingen hebben vaak grote problemen bij de accreditatie en verificatie van hun diploma's, en hun werkervaring wordt meestal niet geaccepteerd door Canadese werkgevers (Neuwirth, 1993). Het bleek dat jonge vluchtelingen

37 Woningen op kosten van de steungever waren echter vaak duur, zodat de vluchtelingen na een jaar op zoek moesten naar andere woonruimte.

in 1981 makkelijker werk vonden dan oudere, Chinezen meer dan etnisch Vietnamezen, Laotianen of Cambodjanen en mensen die Engels spraken vaker dan zij die dat minder konden. De meeste vluchtelingen vonden hun baan zelf of via vrienden en kennissen, dus vaak niet via instanties. Het volgen van werktrainingprogramma's hielp slechts een klein gedeelte van de vluchtelingen bij het vinden van werk (Beiser, 1999). De eerste drie jaar was de arbeidsparticipatie hoog, maar de economische recessie die toen inzette, leek de werkmogelijkheden van vluchtelingen meer te beïnvloeden dan die van Canadees geboren. Ook uit ander onderzoek (Copeland, Higgitt en Harvey, 1989) bleek dat na drie tot vijf jaar verblijf in Canada, Zuidoost-Aziatische vluchtelingen nog steeds taalproblemen, lage economische status en vriendschappen vooral binnen hun eigen etnische groep hadden. Na tien jaar benadert het aantal werkenden in deze groep het niveau van dat van de algemene bevolking in Canada (Beiser, 1999; DeVoretz, Pivnenko en Beiser, 2004).

Voormalig Joegoslavië

Uit onderzoek van Abu-Laban e.a. (1999) onder uitgenodigde vluchtelingen die naar Alberta, een provincie in Canada kwamen, bleek dat de meeste vluchtelingen uit ex-Joegoslavië hoog opgeleid waren. Hoewel zij bijvoorbeeld ook leidinggevend werk in Canada hadden gevonden en in vergelijking met andere vluchtelingengroepen een hoog salaris hadden, voelde men zich vaak overgekwalificeerd voor het werk dat ze deden. Ook uit ander onderzoek komt naar voren dat de meeste vluchtelingen werken in lagere banen dan in het herkomstland. Meer dan de helft vond dat het werk niet paste bij zijn opleiding en ervaring. De gemiddelde tijdsduur voor het vinden van werk was een jaar. Velen van hen die werkten waren echter toch redelijk tevreden, omdat zij werk hadden en dus een inkomen (George en Ka Tat Tsang, 2000). Opvallend was dat hoe langer het verblijf in Canada duurde, hoe meer zij zich geïsoleerd voelden. Na zes maanden was dit percentage 34%, oplopend tot 60% onder degenen die er 21-27 maanden waren.

Kosovo

In 1999 kwam een groep uitgenodigde Kosovaarse vluchtelingen naar Canada. Drie jaar na vestiging had 43% werk, 11% was voltijds student en 46% was werkloos. De percentages verschilden aanzienlijk per hervestigingsplaats en waren ook afhankelijk van werkloosheid in de regio (Sherrel e.a., 2004). De meeste vluchtelingen die werkten, hadden laagbetaald werk, niet in overeenstemming met opleiding en ervaring. Problemen bij het vinden van werk waren: te weinig kennis van de Engelse taal, niet kennen van Canadese methoden om werk te vinden en soms geen erkenning van diploma's. Men was onbekend met het geven van een CV en met de noodzaak jezelf te verkopen. De kansen om werk te vinden, hingen daarnaast samen met leeftijd en opleiding.

Birma (Myanmar)

Uit onderzoek naar een specifieke groep vluchtelingen uit Birma die in Thailand in vluchtelingenkampen had gezeten en tussen 1993 en 1996 aankwam, gaf 84% van de 50 geïnterviewden aan dat financiële moeilijkheden en werkloosheid de meest belangrijke problemen waren. Velen schreven dit toe aan gebrek aan taalvaardigheid (Hyndman en Walton-Roberts, 1999). Degenen die werk hadden, beschikten over betere taalvaardigheden en meer opleiding dan zij die geen werk hadden. Velen vonden de door de overheid gefinancierde taalvaardigheidscursus onvoldoende om aan de behoefte op de werkplek te voldoen.

Vluchtelingen uit Atjeh

Uit onderzoek onder 70 mensen uit deze kleine groep uitgenodigde vluchtelingen (in totaal 104), die in 2004 naar Canada kwam, bleek een jaar na vestiging dat, hoewel zij een volledig legale status hadden en toegang tot de arbeidsmarkt, het voor hen niet makkelijk was werk te verkrijgen. Ze ondervonden moeilijkheden bij het vinden van werk omdat ze geen Engels kenden. Een bijkomend probleem was dat zij door praktische problemen de cursus Engels als tweede taal vaak niet konden volgen, omdat er onvoldoende cursussen gegeven werden en scholen dichtgingen. Een ander probleem was dat zij vaak moesten kiezen tussen werk en het volgen van taallessen of een opleiding. Het werk dat ze vonden was tijdelijk, slecht betaald, deeltijd (Hyndman en McLean, 2006).

Groepen uit verschillende herkomstlanden

Er zijn verschillende studies verricht naar de arbeidsmarktparticipatie onder uitgenodigde vluchtelingen. Hieruit komt naar voren dat (uitgenodigde) vluchtelingen moeilijkheden ondervinden bij het verkrijgen van werk (Abu-Laban, 1999; Watson, 2006). Vluchtelingen (niet specifiek uitgenodigde vluchtelingen) doen bijvoorbeeld langer over het vinden van een baan dan andere categorieën immigranten (Schellenberg en Maheux, 2007). Het werkloosheidspercentage onder uitgenodigde vluchtelingen met een verblijfsduur variërend van één jaar tot zes jaar was 16%, meer dan twee keer zo hoog als het provinciale gemiddelde (Abu-Laban, 1999). DeVoretz, Pivnenko en Beiser (2004) wijzen erop dat slechts 52% van de vluchtelingen tussen 20 en 64 jaar werk vonden gedurende de eerste zeven jaar na aankomst. Twee jaar nadat zij in Canada waren aangekomen, maakten uitgenodigde vluchtelingen nog relatief veel gebruik van sociale bijstand (Watson, 2006). Het gemiddelde inkomen was veel lager dan het gemiddelde inkomen dat voor de provincie werd gerapporteerd (Abu-Laban, 1999). Armoede werd in de jaren 1990 en verder een toenemend probleem voor vluchtelingen. Ook komt uit onderzoek naar voren dat een significant aantal uitgenodigde vluchtelingen vond dat door een combinatie van structurele barrières hun menselijk kapitaal weinig of geen waarde heeft op de Canadese arbeidsmarkt. Ook bleken de netwerken die vluchtelingen gebruiken, niet

voldoende te zijn om de neerwaartse beroepsmobiliteit te compenseren. Velen (70%) waren niet tevreden over hun werk (Lamba, 2003). Belangrijke factoren voor de arbeidsmarktpositie en inkomen, die uit de verschillende studies naar voren komen, zijn; jaar van aankomst, regio van herkomst, kennis van de Franse en Engelse taal, opleiding, leeftijd bij binnenkomst, algemene macro-economische factoren en verblijfsduur (Marr en Siklos, 2001; De Silva, 1997; Beiser en Hou, 2001).

Particulier gesteunde vluchtelingen worden veel sneller zelfvoorzienend dan overheidsgesteunde vluchtelingen (CIC, 2004; 2007). Zo wordt gerapporteerd dat 74% van de vluchtelingen na vijf jaar inkomsten uit werk heeft. Na het eerste jaar had 71% van de groep particulier gesteunden werk tegenover 45% van de groep overheidsgesteunde hervestigde vluchtelingen (Resettled, 2007). In het algemeen doen vluchtelingen er ongeveer twaalf jaar over voordat zij inkomsten rapporteren die dichtbij het Canadese gemiddelde liggen. Het verwerven van een opleiding en taal beïnvloeden in dit kader de snelheid (DeVoretz, Pivnenko en Beiser, 2004). Canada voert een spreidingsbeleid om uitgenodigde vluchtelingen in kleinere steden te vestigen. Het doel is het opnieuw tot leven brengen van kleinere steden, die te maken hebben met een krimpende bevolking. Uit onderzoek blijkt dat uitgenodigde vluchtelingen vooral in de eerst aangewezen plaats van hervestiging blijven, als de situatie economisch gezien goed is, er werkvooruitzichten zijn, en er een gemeenschap van landgenoten/familie en of bekenden is (Hyndman en Schuurman, 2004; Krahn e.a., 2003; Sherrell e.a., 2004; Simich, 2003).

5.3 Australië

5.3.1 Hervestigingsbeleid

Australië kent een Humanitair Programma waaronder zowel asielzoekers vallen, als uitgenodigde vluchtelingen. Er worden verschillende categorieën visa toegekend, die zowel een tijdelijke als een permanente verblijfstatus kunnen inhouden (UNHCR, 2007). Uitgenodigde vluchtelingen krijgen een permanente verblijfsvergunning en kunnen op grond van twee visacategorieën tot Australië toegelaten worden:

- *vluchtelingenvisum*: dit is beschikbaar voor vluchtelingen met behoefte aan hervestiging, geïdentificeerd en verwezen door de UNHCR. Naast vluchtelingen die vervolgd worden in hun thuisland en verwezen worden door UNHCR kunnen ook vrouwen in een risicosituatie en noodgevallen voor een vluchtelingenvisum in aanmerking komen.
- *visum in het kader van een speciaal humanitair programma (SHP)*: een visum in deze categorie wordt verstrekt aan personen die onderworpen zijn aan zaken variërend van substantiële discriminatie tot schending van mensenrechten in hun herkomstland en die voorgedragen worden door een Australische burger of organisatie.

Beslissingen over de omvang, samenstelling en regionale focus van het humanitaire programma worden genomen door de Australische overheid. Zij zijn gebaseerd op de inschatting van hervestigingsbehoeften door de UNHCR, de Australische opnamecapaciteit en de mening van individuen en organisaties in Australië verkregen uit maatschappelijke consultaties. In 2004-05 werd het aantal plaatsen in het kader van het humanitaire programma tot 13.000 verhoogd, waarvan 6.000 visa jaarlijks beschikbaar zijn voor vluchtelingen in de eerste visumcategorie. Daarnaast zijn 7.000 visa bestemd voor de tweede visumcategorie (die gedeeld wordt met visa die worden verstrekt aan asielzoekers die zich al in Australië bevinden) (UNHCR, 2007). Australië is zowel in absolute zin als in relatieve zin één van de grootste uitvoerders van het hervestigingsprogramma van de UNHCR (Liebig, 2007). De behandeling van aanvragen vindt plaats op daartoe aangewezen plaatsen rond de wereld. Aanvragen worden op individuele basis bekeken. De personen die kansrijk lijken, worden geïnterviewd om hun verhaal te controleren. Houders van permanente visa mogen binnen vijf jaar na aankomst een verzoek indienen om directe familieleden naar Australië te laten komen (UNHCR, 2007).

Criteria

Na voordracht van de UNHCR of een Australische burger of organisatie beoordeelt de Australische Afdeling voor Immigratie en Burgerschap (DIAC) of aan de criteria voldaan is van vervolging of discriminatie zoals eerder genoemd. Daarnaast wordt gekeken of er geen andere geschikte duurzame oplossing voor de betrokken persoon is en wordt ook gekeken naar de mate waarin de aanvrager familie- of culturele banden met Australië heeft. Daarnaast wordt bezien of eventuele vestiging geen nadelen voor Australië met zich mee brengt, bijvoorbeeld doordat de persoon een crimineel verleden heeft, of een veiligheidsrisico vormt. Alle personen die in aanmerking willen komen voor één van de twee bovengenoemde visa moeten ook voldoen aan criteria die bedoeld zijn om de algemene gezondheidstoestand, toegang tot de gezondheidszorg en nationale veiligheid in Australië te garanderen. Zo voldoet een aanvrager niet aan de gezondheidscriteria als zijn gezondheid waarschijnlijk zal leiden tot aanzienlijke kosten voor de gezondheidszorg of wanneer er sprake is van een aandoening die een potentieel gevaar vormt voor de algemene gezondheidstoestand. In uitzonderingsgevallen worden gezondheidsoverwegingen niet meegenomen. Indien een familie voorgedragen wordt en één van hen voldoet niet aan de gestelde criteria, wordt de hele familie geen verblijfsvergunning verleend.

Binnen het Australische humanitaire programma voor uitgenodigde vluchtelingen wordt prioriteit gegeven aan vluchtelingen die zijn voorgedragen door de UNHCR, vrouwen in een risicosituatie en mensen in een noodsituatie. Zo wordt ernaar gestreefd om jaarlijks ongeveer tien procent van de visa te laten gaan naar vrouwen die in een risicosituatie zitten.

Hierbij gaat het bijvoorbeeld om vrouwen die gevaar lopen slachtoffer te worden van misbruik en geen mannelijke familielid hebben om bescherming te geven (UNHCR, 2007). Er zijn geen speciale regelingen voor vluchtelingen met gezondheidsproblemen of ouderen. Wel geeft Australië prioriteit aan overlevenden van geweld en marteling die voorgedragen worden door de UNHCR. De regionale prioriteit lag de afgelopen jaren in Afrika, het Midden-Oosten en Zuidwest-Azië.

Australië kende tot het begin van de jaren zeventig van de vorige eeuw een zogenoemd 'white Australia' beleid, dat feitelijk de toegang van niet-blanke immigranten gedurende de eerste drie kwart van de twintigste eeuw onmogelijk maakte. Na afschaffing van dit officiële beleid groeide vanaf het midden van de jaren zeventig de niet-Europese migratie (Colic-Peisker en Tilbury, 2007). Hervestiging van vluchtelingen wordt in Australië meestal als problematischer gezien dan die van zorgvuldig geselecteerde 'vrijwillige' immigranten. De Australische immigratie-autoriteiten combineren, rekening houdend met de publieke opinie, bij de selectie van vluchtelingen voor hervestiging het principe van 'integratiepotentieel' (waarbij aan hen met een hoger menselijk kapitaal de voorkeur wordt gegeven), en het humanitaire principe van 'grootste behoefte' (Jupp, 1995). Combinatie van de twee principes mondt uit in een grote heterogeniteit van vluchtelingengemeenschappen in Australië. Ze omvatten hoogopgeleide stedelijke middenklasse mensen, maar ook ongeletterde mensen uit plattelandsomgevingen, waarvan er velen jaren in vluchtelingenkampen hebben gezeten, of er zelfs opgroeiden. Immigratieautoriteiten hebben de neiging te ontkennen dat het 'integratiepotentieel' belangrijk is, maar de demografische samenstelling van vluchtelingengemeenschappen suggereert iets anders (Colic-Peisker, 2005).

Opvang

Het centrale doel van de Australische overheid met betrekking tot het humanitaire hervestigingsbeleid is succesvolle vestiging. Rekening houdend met de vaak traumatische ervaringen van uitgenodigde vluchtelingen heeft de Australische overheid zich gecommitteerd om begeleiding te waarborgen die tegemoetkomt aan de specifieke behoeften van uitgenodigde vluchtelingen (het zogenoemde *Integrated Humanitarian Settlement Program*, IHSS). In tegenstelling tot migranten die niet onder het humanitaire programma vallen, hebben uitgenodigde vluchtelingen direct toegang tot de gezondheidszorg en sociale zekerheid. Andere migrantengroepen moeten daar twee jaar op wachten (UNHCR, 2007). Vóór vertrek wordt een vijfdaagse oriëntatiecursus gegeven, waarin informatie gegeven wordt over Australië, mede om realistische verwachtingen te scheppen omtrent het leven in Australië. Aan de orde komen allerlei zaken, variërend van de staatsvorm tot het klimaat en het vinden van werk. De cursus wordt verzorgd door het IOM (UNHCR, 2007). In 2003 is dit als een pilot-project gestart (UNHCR, 2004).

De focus van de eerste fase na aankomst is gericht op het zo snel mogelijk gebruik kunnen maken van reguliere voorzieningen en zo snel mogelijk zelfvoorzienend worden (Liebig, 2007; UNHCR, 2007)). De periode van intensieve begeleiding duurt meestal zes maanden. Mensen krijgen individuele informatie op maat, uitleg over de Australische samenleving en een introductie bij socialezekerheidsvoorzieningen, banken, opleidingscentra, arbeidsbureaus, openbaar vervoer, kinderopvang en andere belangrijke voorzieningen. Vrijwilligers worden ingezet om uitgenodigde vluchtelingen sociale steun te bieden, hen te introduceren bij lokale etnische, religieuze en andere gemeenschapsvoorzieningen, en hen praktische hulp te verlenen om zich te kunnen redden in de Australische samenleving. Uitgenodigde vluchtelingen kunnen in tegenstelling tot andere migrantengroepen in Australië gebruikmaken van veel voorzieningen die de maatschappelijke integratie moeten faciliteren. Deze voorzieningen worden gefinancierd door de overheid waarbij de betreffende instanties zich verplichten om bepaalde doelstellingen te bereiken. Een succesvolle integratie op de arbeidsmarkt hoort echter niet tot deze doelstellingen. Een mogelijk nadeel hiervan is dat er dus geen financiële prikkels voor deze instellingen zijn om marktgerichte begeleiding te bieden (Liebig, 2007).

Sinds juli 2006 bestaat het Settlement Grants Programme, dat organisaties financiert om vestigingsdiensten te verlenen aan nieuw aangekomenen, waaronder uitgenodigde vluchtelingen, die weinig Engels kennen. Het gaat dan om oriëntatie op Australië, praktische hulp om onafhankelijkheid te bevorderen, het ontwikkelen van gemeenschappen, integratie en participatie. Daarnaast krijgen veel vluchtelingen hulp bij het vinden van huisvesting, zowel op de korte termijn als op de lange termijn, waarbij het zo snel mogelijk vinden van betaalbare huisvesting van belang is. Naast uitleg over de Australische gezondheidszorg worden vluchtelingen lichamelijk en geestelijk gescreend en wordt hen zo nodig begeleiding geboden bij het verwerken van trauma's. Er is een speciaal programma voor deze laatste groep. Mensen die minder dan functioneel Engels beheersen, worden verwezen naar een taalcursus. Mensen onder de 25, met een lage scholingsgraad, hebben recht op maximaal 910 uren les teneinde het niveau van functioneel Engels te bereiken. Mensen boven de 25 hebben recht op 610 lessen. Andere migranten hebben recht op 510 uren (UNHCR, 2007).

5.3.2 Maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen

Naast uitgenodigde vluchtelingen krijgen in Australië ook andere groepen migranten een verblijfsvergunning om humanitaire redenen. In de beschikbare onderzoeken zijn deze vaak niet onderscheiden van vluchtelingen die voorgedragen worden door de UNHCR. In het volgende overzicht van onderzoeksgegevens over de maatschappelijke positie van

uitgenodigde vluchtelingen wordt vooral ingegaan op mensen die in het bezit zijn van een vluchtelingenvisum. Het grootste deel van deze groep bestaat uit vluchtelingen die door de UNHCR zijn voorgedragen, maar de data kunnen betrekking hebben op een iets bredere groep.

Wat betreft de positie op de arbeidsmarkt blijken uitgenodigde vluchtelingen een relatief lage participatiegraad te hebben in vergelijking met andere migranten (Liebig, 2007). Een half jaar na aankomst ligt het percentage vluchtelingen dat een baan heeft op ongeveer 4%, na 1,5 jaar op 18% en na 42 maanden op 42%. Een ander onderzoek (Liebig, 2007) rapporteert dat van de vluchtelingen die na 1984 gearriveerd zijn en bij aankomst minimaal 15 jaar waren, in het algemeen 55% over werk beschikt. Deze cijfers suggereren een relatief snelle arbeidsmarktintegratie na een verblijf van ongeveer twee tot vier jaar. Er blijft echter wel een significant verschil bestaan tussen de vluchtelingen en de autochtone bevolking en andere immigrantengroepen. Een vroege participatie op de arbeidsmarkt blijkt in het algemeen een sterk effect te hebben op de arbeidsmarktsituatie na 48 maanden (Liebig, 2007).

Bosniërs

De meeste onderzoeksinformatie over de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen heeft betrekking op Bosniërs. Met 30.000 personen vormen vluchtelingen uit Bosnië-Herzegovina het grootste deel van het Australische humanitaire immigratieprogramma gedurende de jaren negentig (Misic, 2001). Bosniërs werden in Australië bevoordeeld (wat betreft toegang) boven andere vluchtelingengroepen in de jaren 1990 (Colic-Peisker, 2003). Verschillende impliciete en expliciete percepties en argumenten vormden de basis voor de voorkeursbehandeling van Bosnische vluchtelingen (Jupp, 1998; Jupp, 2002). In Australië was een aanzienlijke 'Joegoslavische' gemeenschap aanwezig als gevolg van een grote stroom economische immigranten in de jaren zestig. Er werd verwacht dat deze gemeenschap de hervestiging van Bosnische vluchtelingen zou faciliteren (gemeenschapsargument). Daarnaast was het hervestigingspotentieel een factor. Het relatieve hoge opleidingsniveau en de Europese achtergrond werden gezien als factoren die hun integratie in de Australische gemeenschap zouden vergemakkelijken. Het argument hervestigingspotentieel is gebaseerd op de humaan kapitaalbenadering die het Australische immigratiebeleid sinds de jaren tachtig heeft gedomineerd (Jupp, 1994; Iredale, 1996). Deze benadering bevoordeelt hooggeschoolde, jonge immigranten met goede Engelse taalvaardigheid omdat die meer kunnen bijdragen aan de gastgemeenschap door hun menselijk kapitaal op de Australische arbeidsmarkt te 'herinvesteren' (Iredale, 2001). Ingebed in deze gedachte over het hervestigingspotentieel is de verwachte geringe culturele afstand tussen Europeanen en Australiërs. Dit argument is een politieke erfenis van het 'White Australia'-beleid dat nog steeds plausibel klinkt voor veel Australiërs (Jupp, 1995). Het was dus politiek

correct om, gebaseerd op zorgen om de sociale cohesie (iets wat altijd een onderdeel is geweest van het voortdurende debat over immigratie in Australië), de 'onopvallende vluchtelingen' de voorkeur te geven boven de meer zichtbare niet-Europese vluchtelingen (Colic-Peisker, 2003).

De Europese achtergrond stelde de Bosniërs aanvankelijk in staat om niet op te vallen in Australië en zich een insider te voelen. Voor veel mensen bleek deze initiële zelfinclusie na verloop van tijd niet terecht toen men in de fase kwam waarin men verwacht een baan te vinden en te accultureren, omdat de taalbarrière en de niet-Engelstalige achtergrond een basis voor verschil en potentiële exclusie bleken te vormen (Colic-Peisker, 2005).

De economische en sociale inclusie van Bosnische vluchtelingen bleek uiteindelijk bepaald te worden door andere factoren dan 'onzichtbaarheid'. De maatschappelijke participatie is een decennium na de komst van de grootste groep Bosniërs dan ook beperkt. Kennismaking met de competitieve Australische arbeidsmarkt is vaak een eerste negatieve kennismaking met Australië. Vaardigheden worden niet erkend en veel mensen lijken hun claim als behorend tot Australië op grond van hun Europese achtergrond op te geven. Het zoeken naar een baan levert vaak een gevoel van achterstand en anders zijn op (Colic-Peisker, 2003).

In tegenstelling tot de algemene verwachting lijken hogeropgeleiden hervestiging eerder als negatief te ervaren. Voor veel Bosniërs betekent hervestiging het verlies van hun formele kwalificaties. Vaak kunnen ze hun oorspronkelijke beroep alleen blijven uitoefenen na aanvullende studie of examens in Australië. Dit betekent verlies van levensstandaard, sociale status maar ook verlies van identiteit, gezien het feit dat veel middenklasse stedelingen hun werk als een belangrijk anker in hun identiteit ervaren (Colic-Peisker, 2002). Uitkeringsafhankelijkheid, werkzaamheid onder niveau en verlies van het oorspronkelijke beroep komt veel voor onder Bosniërs (Jupp, 2001). Hierbij dient in acht te worden genomen dat Bosniërs vaak nog relatief kort in Australië zijn, zodat het beeld anders kan zijn over vijf à tien jaar. Dit neemt echter niet weg dat het identiteitsverlies dat vaak ervaren wordt door vluchtelingen die hun oorspronkelijke beroep hebben moeten inruilen voor handarbeid een serieuze emotionele aanslag is die moeilijk te boven te komen is (Ager, 1999). De taalbarrière lijkt in deze een heel belangrijke factor. Zo is naar schatting 35% van de migranten met een niet-Engelstalige achtergrond overgekwalificeerd voor hun werk en onderbetaald voor hun vaardighedenniveau, vergeleken met 11,6% van in Australië geboren. Vluchtelingen zijn oververtegenwoordigd in de groep van overgekwalificeerde en onderbetaalde migranten.

In tegenstelling tot de hogeropgeleiden lijken de lageropgeleide Bosniërs, veelal afkomstig uit het platteland, juist een hogere levensstandaard te bereiken in Australië dan in Bosnië. Voor veel van deze mensen is etniciteit centraal in hun identiteit, werk wordt meer gezien als 'nodig om geld te verdienen'. De mogelijkheid om een huis te kopen en een

consumptiepatroon te bereiken dat voldoet aan de eisen van het gezin compenseert vaak de vele moeilijkheden die samenhangen met de vluchtelingenstatus (Colic-Peisker, 2003). Etniciteit lijkt vooral van belang bij de identiteitsvorming onder Bosnische vluchtelingen, maar nauwelijks van belang bij praktische hervestigingszaken als werkgelegenheid. Mensen van Kroatische, Servische en moslimachtergrond komen dezelfde problemen tegen op de arbeidsmarkt en bij het zich handhaven in hun nieuwe omgeving. Hoewel de etnische scheidslijnen zeker een belangrijk thema zijn binnen de groep Bosnische vluchtelingen, lijken het meer de sociale-klasselijnen die de praktische aspecten van hervestiging bepalen. Daarbij moet vooral gedacht worden aan een stedelijke of plattelandsachtergrond en opleidingsniveau. Dit is consistent met ander onderzoek dat een verband vindt tussen lage etnische identificatie en een hoog niveau van humaan kapitaal en een hoge mate van etnische identificatie en een laag menselijk kapitaal (Schönpflug, 2002).

Het beeld dat uit de verrichte onderzoeken naar voren komt, is dat in het geval van de Bosniërs de redenen voor achterstand (geen functionele beheersing van de Engelse taal, niet-erkende formele kwalificaties, onervarenheid met de arbeidsmarkt en inadequate begeleiding bij het vinden van werk) meer aandacht zullen moeten krijgen door formele instanties. Deze begeleiding wordt echter bemoeilijkt doordat veel Bosniërs weinig vertrouwen hebben in dit soort formele instanties, door de corruptie die zij bij instanties in Bosnië ervaren hebben. Gebruikmaken van informele kanalen is de cultureel bepaalde manier om een baan te vinden. Dit leunen op informele kanalen om een baan te vinden gaat vaak samen met sociale druk die niet altijd goed is voor de positie op de arbeidsmarkt op de lange termijn. Mannen worden bijvoorbeeld geacht om hun gezin zo snel mogelijk goed te onderhouden in plaats van een studie te volgen. Leeftijd is hierin zeer bepalend. Voor hoogopgeleide mensen van middelbare leeftijd lijkt het bovenstaande met name te gelden. Veel van deze mensen vinden berusting in de situatie door de goede mogelijkheden voor hun kinderen.

Overige vluchtelingengroepen

In vergelijking met de Bosniërs hebben andere vluchtelingengroepen veel minder onderzoeksmatige aandacht gekregen in Australië. In het algemeen blijkt dat ook onder deze andere groepen uitgenodigde vluchtelingen de arbeidsmarktparticipatie relatief laag is. Zo is het werkloosheidscijfer onder Cambodjanen hoog. Zij hebben een laag niveau van Engelse taalbeheersing en een laag opleidingsniveau. Een groot deel van deze groep kent dan ook een lange periode van economisch afhankelijk zijn (Stevens, 1996). Aanbevolen wordt om Cambodjanen meer toegang te verlenen tot werkgerelateerd taal- en vaardighedenonderwijs. Ook een studie onder Bosnische, Afghaanse en Irakese vluchtelingen benadrukt het belang van vroege interventie met adequate Engelse les,

werkgerelateerde vaardigheidentraining en carrière counseling om werk te vinden en onafhankelijkheid van sociale zekerheid te bewerkstelligen (Waxman, 2001). In dit onderzoek kwam een significant verband tussen Engelse taalbeheersing en de kans op werk naar voren.

Bij een onderzoek onder hoogopgeleide vluchtelingen verschilden de uitkomsten wat betreft het vinden van werk voor respondenten met een verschillende etnische achtergrond, ondanks het op elkaar gelijkende niveau van menselijk kapitaal en verblijfsduur (Colic-Peisker en Tilbury, 2007). Zo was de arbeidsmarktpositie van ex-Joegoslaven beter dan die van Afrikanen en personen uit het Midden-Oosten. Afrikanen met een hoge opleiding hadden een minder gunstige positie dan ex-Joegoslaven met een lage opleiding. Het feit dat de ex-Joegoslaven rapporteerden slechter Engels te spreken dan de andere groepen zou volgens de onderzoekers kunnen impliceren dat hun blanke huidskleur een faciliterende factor is. In die zin lijkt, volgens de onderzoekers, discriminatie, naast een aantal structurele en interpersoonlijke factoren, een rol te spelen. Indien vluchtelingen wel werk hebben gevonden, is dit voor de meeste recent aangekomen uitgenodigde vluchtelingen geconcentreerd in arbeidsmarktsegmenten als schoonmaak, bejaardenverzorging, vleesbewerking, taxibranche, veiligheid en bouw. Dit zijn allemaal banen in de 'secondary labour market', laaggewaardeerd en laagbetaald (Colic-Peisker, 2006). Belangrijke mechanismen die eraan bijdragen dat vluchtelingen in deze segmenten terechtkomen, zijn het niet erkennen van kwalificaties, discriminatie op grond van ras en culturele verschillen door werkgevers en gebrek aan sociale netwerken die kunnen helpen bij het vinden van werk, en het recente 'regionaal gesponsorde migratieprogramma' waardoor de overheid probeert het gebrek aan laagopgeleide arbeiders op te vangen in ontvolkende gebieden. De onderzoeksgegevens laten een groot verlies zien aan werkstatus bij de respondenten en bevestigen het beeld van een gesegmenteerde arbeidsmarkt waar 'zichtbare migranten' terechtkomen in de laagste banen, ongeacht hun menselijk kapitaal.

Een belangrijke factor die weinig aandacht krijgt in de literatuur is dat vluchtelingen vaker psychische trauma's hebben dan vrijwillige migranten. In Australië blijken veel van de voorzieningen uit te gaan van een verondersteld trauma, in de zin dat mogelijkheden voor het leren van de taal en het vinden van werk door de bril van de geestelijke gezondheid worden gezien. Het onderliggende idee lijkt te zijn dat vluchtelingen medische zorg en interventies op psychisch/psychiatrisch vlak nodig hebben voordat ze hun leven kunnen opbouwen in Australië (Colic-Peisker, 2003). Hoewel het zeker zo is dat vluchtelingentrauma's aandacht verdienen, is het mogelijk dat deze nadruk op medische aspecten in Australië de sociale inclusie in de weg staat en wellicht leidt tot passiviteit en aangeleerde hulpeloosheid. Colic-Peisker (2003) trekt de vergelijking met de Amerikaanse opvang van vluchtelingen waarbij duidelijk een andere invalshoek is gekozen. Daar worden vluchtelingen in de arbeidzame leeftijd geacht

binnen zes maanden na aankomst werk te hebben. De Amerikaanse focus ligt dus op snelle onafhankelijkheid door werk. Deze lijkt te hebben bijgedragen aan een efficiënte hulp bij het vinden van werk voor nieuwkomers. Dit betekent natuurlijk niet dat het Amerikaanse model op de lange termijn ook succesvolle hervestiging als uitkomst heeft, maar in Australië gaan steeds meer geluiden op om meer praktische hulp te bieden bij het vinden van werk. De onderzoekers benadrukken dat het belangrijk is om na te denken over een model dat het meest bijdraagt aan *empowerment* van vluchtelingen om actief deel te nemen aan de maatschappij en passiviteit te voorkomen. Op het moment bestaat het idee dat in Australië disproportioneel veel aandacht wordt besteed aan medische zaken en op zaken aangaande de geestelijke gezondheid, terwijl het vinden van werk en andere manieren van sociale inclusie ook een positieve bijdrage kunnen leveren aan het helen van trauma's (Colic-Peisker, 2003).

5.4 Nieuw Zeeland

5.4.1 Hervestigingsbeleid

Nieuw Zeeland nodigt vluchtelingen uit sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog (UNHCR, 2002). In 1987 heeft de overheid een formeel quotum vastgesteld. Dit quotum wordt per jaar bepaald na overleg tussen de minister van Immigratie, minister van Buitenlandse Zaken en Handel, relevante overheidsinstellingen, de UNHCR en andere betrokkenen. In de afgelopen jaren bedroeg het quotum 750 plaatsen, waarbij de nadruk lag op de behoeften en prioriteiten zoals gedefinieerd door de UNHCR (UNHCR, 2007). De overheid streeft ernaar om vluchtelingen met de grootste behoefte aan hervestiging op te nemen, waarbij het vermogen van Nieuw Zeeland om goede hervestigingsresultaten te bereiken voor hen die geaccepteerd worden, in de overweging wordt meegenomen. Om geaccepteerd te worden voor hervestiging in Nieuw Zeeland moeten personen erkend zijn als vluchteling onder het mandaat van de UNHCR en voldoen aan geschiktheidscriteria voor hervestiging. De UNHCR stuurt de aanvragen naar de Refugee Quota Branch (RQB) van het ministerie van Arbeid. De UNHCR is de enige instantie die aanvragen voor hervestiging kan indienen. Personen die hervestigd worden, krijgen een permanente verblijfsvergunning en hebben toegang tot dezelfde voorzieningen als de autochtone bevolking (zoals onderwijs, gezondheidszorgwerk en sociale voorzieningen). Na vijf jaar kunnen uitgenodigde vluchtelingen in aanmerking komen voor naturalisatie (UNHCR, 2007). Tussen 1980 en 2002 zijn in totaal 16.556 vluchtelingen uitgenodigd door Nieuw Zeeland. De top 5 van herkomstlanden wordt gevormd door Irak, Somalië, Ethiopië, Afghanistan en Birma/Myanmar (New Zealand Immigration Service, 2004).

Criteria

In het kort zijn in Nieuw Zeeland de volgende criteria van belang:

- men moet erkend zijn als Verdragsvluchteling door de UNHCR;
- men moet verwezen zijn door de UNHCR;
- men moet vallen binnen de regionale en wereldprioriteiten van de overheid (met uitzondering van noodgevallen en familiehereniging) zoals die ieder jaar worden vastgesteld;
- men moet als toelaatbaar gelden onder het beleid van de RQB;
- men moet anderszins toelaatbaar zijn volgens de wetgeving van Nieuw Zeeland.

De 750 beschikbare plaatsen kennen de volgende samenstelling: 75 plaatsen voor vrouwen in risicosituaties (vrouwen die zonder de steun van hun traditionele bescherming van de familie en/of gemeenschap risico lopen op bijvoorbeeld misbruik), 75 plaatsen voor mensen met een handicap of medische problemen. In het algemeen vallen mensen in deze categorie als men een aandoening heeft die niet behandeld kan worden in het herkomstland en hervestiging in Nieuw Zeeland levensreddend of een significante verbetering in hun welbevinden en aandoening betekent. Het grootste deel van het jaarlijkse quotum is gereserveerd voor mensen die vallen onder de prioriteitenlijst van de UNHCR (in totaal 600 plaatsen inclusief 300 plaatsen voor familiehereniging). Familiehereniging vormt dus een belangrijk deel van het hervestigingsprogramma. Personen op deze lijst bevinden zich in een direct levensbedreigende situatie, lopen risico op deportatie of verkeren in een dermate onveilige situatie dat er sprake is van een bedreiging voor hun mensenrechten. Personen kunnen ook op de lijst van de UNHCR terechtkomen als de internationale gemeenschap een hervestigingsbehoefte signaleert als onderdeel van een samenhangende strategie om een vluchtelingenprobleem op te lossen. Noodgevallen krijgen voorrang boven alle categorieën van hervestiging. Er zijn jaarlijks ongeveer 50 plaatsen beschikbaar voor noodgevallen (inclusief de directe familie). Bij de noodgevallen gelden de eisen van specifieke landen en regio's niet.

Belangrijke redenen om een aanvraag voor hervestiging te weigeren zijn criminele activiteiten en veiligheidsoverwegingen (bijvoorbeeld bij personen die betrokken zijn geweest bij terroristische activiteiten). Hoewel personen niet op medische gronden worden geweigerd, is het wel zo dat de beschikbaarheid van de noodzakelijke medische zorg wordt meegenomen in de beslissing. Er vinden zowel interviewmissies plaats als dossierselecties.

Opvang

De ontvangst en begeleiding van uitgenodigde vluchtelingen wordt in Nieuw Zeeland uitgevoerd in samenwerking tussen de overheid, NGO's en de vrijwilligerssector. Vluchtelingen die aankomen, worden de eerste zes weken opgevangen in een centraal ontvangstcentrum in Auckland. Hier

worden allerlei programma's aangeboden om vluchtelingen te begeleiden gedurende de eerste periode in Nieuw Zeeland. Het zes weken durende oriëntatieprogramma wordt in de eigen taal van het land van herkomst gegeven en biedt algemene informatie over het leven in Nieuw Zeeland aangevuld met voorlichting over relevante instellingen en voorzieningen. Het doel is eveneens om vaardigheden aan te reiken die nodig zijn om te leven in Nieuw Zeeland.

De Auckland Universiteit coördineert het onderwijs in de Engelse taal en de sociaal-culturele componenten van het oriëntatieprogramma. Informatie over gezondheids- en sociale voorzieningen vormt een belangrijk onderdeel van het oriëntatieprogramma. Het ministerie van Volksgezondheid biedt een samenhangende medische en tandheelkundige controle en, indien nodig, psychologisch onderzoek. Toegang tot specialistische zorg wordt gefaciliteerd. Uitgenodigde vluchtelingen hebben, vergelijkbaar met andere inwoners met een relatief laag inkomen, toegang tot een *Community Services Card* die toegang biedt tot gratis eerstelijns zorg in ziekenhuizen en een maximale tegemoetkoming voor kosten van huisartsenzorg en medicijnen. Ook is er een multidisciplinair team beschikbaar dat voorziet in trauma counseling. Het bureau voor Vluchtelingen en Migranten (RMS) biedt sociale ondersteuning (inclusief tweetalige en crossculturele werkers) en coördineert de training van vrijwilligers die de vluchtelingen begeleiden bij hun hervestiging en toegang tot de gebruikelijke voorzieningen. Vluchtelingen tussen de 13 en 17 jaar volgen onderwijs waarbij doelen en vaardigheden worden getest door tweetalige onderwijzers teneinde een geschikte plaats te vinden in het reguliere onderwijssysteem. In aanvulling daarop subsidieert de overheid scholen bij het ontwikkelen van programma's die tegemoetkomen aan de behoeften van leerlingen met een niet-Engelstalige achtergrond. Er is een vroeg opsporingsprogramma ontwikkeld om vluchtelingen te kunnen identificeren die speciale aandacht nodig hebben. Tijdens het volgen van het zes weken durende oriëntatieprogramma krijgen vluchtelingen wekelijks zakgeld. Na deze periode heeft men recht op een uitkering die even hoog is als die van Nieuw Zeelanders die werkloos zijn. In aanvulling hierop kunnen vluchtelingen in aanmerking komen voor aanvullende hulp, zoals in het geval van een lichamelijke beperking, of benodigdheden voor de huisvesting. Er is geen specifieke begeleiding van vluchtelingen bij het vinden van werk, maar uitgenodigde vluchtelingen worden gezien als een speciale groep en krijgen derhalve voorrang bij overheidsgesubsidieerde werkplekken en trainingsprogramma's. Trainingen kunnen bestaan uit Engelstalige les of een cursus werkvaardigheden.

De overheid heeft zich gecommitteerd om positieve hervestigingsuitkomsten te bereiken en is ervan overtuigd dat de beste manier om de kwaliteit van immigratiebeleid te meten de kwaliteit van de hervestigingsuitkomsten is. Er wordt veel aandacht aan de coördinatie en samenwerking op dit terrein besteed. Overheidsinstellingen die betrokken zijn bij de opvang

van uitgenodigde vluchtelingen komen regelmatig bijeen om informatie uit te wisselen, beleid te verduidelijken en problemen op overheidsniveau op te lossen. Er is een *National refugee resettlement forum* dat twee keer per jaar bijeenkomt. Dit forum maakt het mogelijk dat internationale organisaties, inclusief UNHCR, overheidsinstellingen, NGO's en vertegenwoordigers van de vluchtelingen met elkaar kunnen spreken over aspecten van hervestiging van vluchtelingen in Nieuw Zeeland, en toekomstplannen kunnen maken. De overheid in Nieuw Zeeland hecht veel belang aan het respecteren van culturele, etnische, raciale en religieuze verschillen en het recht om gelijkwaardig te participeren in de samenleving. Om vluchtelingengemeenschappen te versterken en te begeleiden om gelijkwaardig te participeren, subsidieert de overheid vluchtelingenorganisaties, specifieke projecten gericht op vluchtelingen en geeft informatie door een speciale nieuwsbrief. Op lokaal niveau worden coördinatoren aangewezen die begrip voor culturele verschillen stimuleren en etnische gemeenschappen ondersteunen bij allerlei zaken, zoals multiculturele festivals.

5.4.2 *Onderzoek naar de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen*

Somalïë

Onderzoek naar de maatschappelijke positie van de Somalische gemeenschap in Nieuw Zeeland is geconcentreerd op de woonsituatie. Nadat vluchtelingen gearriveerd zijn, volgt de geografische spreiding van vluchtelingen het nationale patroon van populatieconcentratie, met de grootste stedelijke gebieden als belangrijkste vestigingsplaats. Meer dan éénderde van de vluchtelingen ondervindt echter problemen om geschikte huisvesting te vinden, meestal vanwege de hoge kosten (New Zealand Immigration Service, 2004). Een ander belangrijk probleem is het feit dat vluchtelingen vaak grotere families hebben dan een gemiddelde familie in Nieuw Zeeland, waardoor het moeilijk blijkt om een huis te vinden dat groot genoeg is. Huisvesting speelt een belangrijke rol in het succesvol hervestigen van vluchtelingen. Een geschikt huis in een prettige gemeenschap is belangrijk aangezien het de basis vormt van waaruit een nieuw leven wordt opgebouwd. De ervaren veiligheid, onderdak en privacy helpen om de waardigheid te herstellen en onafhankelijkheid terug te winnen. Echter, overeenkomend met internationaal onderzoek naar de woonsituatie van vluchtelingen, laat ook onderzoek onder Somalische vluchtelingen zien dat de huisvesting van deze groep zich aan de onderkant van de huizenmarkt bevindt (Lilley, 2004). De huizen zijn vaak van slechte kwaliteit en zijn gelegen in achterstandsbuurten. De werksituatie en financiële situatie beïnvloeden uiteraard in belangrijke mate de mogelijkheden om door te stromen.

Groepen uit verschillende herkomstlanden

Onderzoek naar de eerste opvang laat zien dat vluchtelingen de zes weken durende centrale opvang waarderen. De meeste mensen vinden het een goede voorbereiding, al had het volgens sommigen wat langer gemogen (New Zealand Immigration Service, 2004). Er bleek een grote variatie in behoefte aan hulp na de eerste opvang, afhankelijk van regio van herkomst en origine van de vluchtelingen. Een groot deel van vluchtelingen uit het Midden-Oosten gaf bijvoorbeeld aan na twee jaar nog hulp nodig te hebben bij het integreren in Nieuw Zeeland. Etnische gemeenschappen bleken een goede bron van hulp voor veel mensen. Voor veel mensen is familiehereniging van primair belang, maar het realiseren daarvan bleek voor velen een moeilijke taak. In 2001 zijn de criteria voor familie verruimd om tegemoet te komen aan de ruimere definitie van familie die vluchtelingen hanteren. Twee jaar na aankomst gaf ongeveer de helft van de vluchtelingen aan dat het eenvoudig was om vrienden buiten de etnische groep te maken. Als belangrijke bevorderende factoren hierbij noemen de vluchtelingen de verbetering van taalvaardigheid en de vriendelijke en open houding van de bevolking van Nieuw Zeeland.

Ongeveer driekwart van recent gearriveerde vluchtelingen vond hun gezondheid goed tot zeer goed (New Zealand Immigration Service, 2004). Na een verblijfsduur van vijf jaar zei 41% dat hun gezondheid beter was dan bij aankomst, terwijl 19% aangaf dat het slechter ging met de gezondheid. Deze achteruitgang in gezondheid wordt met name toegeschreven aan het ontwikkelen van aandoeningen zoals astma, bezorgdheid voor overzeese familie en emotionele stress. De belangrijkste reden die vluchtelingen gaven voor de verbetering in gezondheid daarentegen was het veilige gevoel, vermindering van stress en toegang tot gezondheidsvoorzieningen. Op basis van een inschatting van hulpverleners heeft éénderde van recent gearriveerde vluchtelingen emotionele problemen na aankomst in Nieuw Zeeland. Twee jaar na aankomst geeft 12% van de vluchtelingen aan nog problemen te ervaren, ongeveer de helft van deze mensen heeft hiervoor hulp gezocht.

De arbeidsparticipatie van vluchtelingen was lager dan die van de autochtone bevolking (New Zealand Immigration Service, 2004). Van de recent gearriveerde vluchtelingen tussen de 15 en 65 jaar werkte 16% na het eerste jaar, oplopend naar 26% na twee jaar tot 29% na vijf jaar. Ook uit dit onderzoek komt de cruciale rol van taalbeheersing voor economisch welbevinden en sociale integratie naar voren. Vluchtelingen uit Zuid-Azië hadden de beste taalbeheersing en ook de hoogste arbeidsmarktparticipatie. De taalbeheersing verbetert naarmate men langer in Nieuw Zeeland verblijft. Ongeveer 80% van de vluchtelingen kon bij aankomst niet Engels schrijven, na vijf jaar geeft 40% aan dit inmiddels te beheersen. Na twee jaar geeft nog 46% van de vluchtelingen aan niet goed Engels te spreken (New Zealand Immigration Service, 2004).

Vluchtelingen die een baan zochten, gaven aan met negatieve ervaringen te maken te hebben gehad. Dit werd toegeschreven aan een gebrekkige taalbeheersing, maar daarnaast kregen sommigen ook te maken met discriminatie door werkgevers. Meer dan de helft van de mensen die een baan hadden, gaf aan dit te danken te hebben aan familie, vrienden of contacten in de gemeenschap. De meeste mensen werkten op een ander terrein dan in hun thuisland. Toch gaf meer dan de helft van de werkenden aan tevreden te zijn met de baan. Redenen om ontevreden te zijn, waren een laag salaris, geen carrièremogelijkheden en een lage arbeids-satisfactie. De meerderheid van de recent gearriveerde vluchtelingen (89%) gaf aan dat de belangrijkste bron van inkomsten een uitkering was. Veel vluchtelingen vullen na verloop van tijd hun uitkering aan met loon. Na vijf jaar was voor 78% een uitkering de belangrijkste bron van inkomsten, terwijl voor 19% dit een salaris was. Uit focusgroepinterviews met hulpverleners kwam naar voren dat een uitkering soms als een barrière fungeerde bij het vinden van werk, aangezien het verschil tussen het bedrag ontvangen als uitkering of als potentieel salaris vaak klein was (aangezien vluchtelingen vaak in de lage inkomensgroep vallen) (New Zealand Immigration Service, 2004). Ongeveer tweederde van de vluchtelingen die recent waren gearriveerd, geeft aan over onvoldoende financiële middelen te beschikken om in hun behoefte te voorzien. Na twee jaar is deze groep verkleind tot ongeveer de helft van de vluchtelingen, een beeld dat vergelijkbaar is na een verblijfsduur van vijf jaar. Velen vinden het leven duur in Nieuw Zeeland, met name zij die kinderen hebben. Een aantal mensen onderhoudt familie in Nieuw Zeeland alsook in het herkomstland.

5.5 Noorwegen

5.5.1 Hervestigingsbeleid

Noorwegen voert al geruime tijd een hervestigingsbeleid. In 1992 besloot de Noorse regering een driejaarsperspectief toe te passen op de jaarlijkse quota. Dat wil zeggen dat een quotum binnen een periode van drie jaar flexibel toegepast wordt. Het is mogelijk binnen deze driejaarsperiode het quotum van een jaar te overstijgen, door een gedeelte van dat van het volgende jaar te gebruiken. Quota worden vastgesteld op basis van behoeften en prioriteiten van de UNHCR. De meeste te hervestigen vluchtelingen worden geselecteerd uit de verwijzingen door de UNHCR. Voor 2005 is het quotum vastgesteld op 1000 plaatsen. Het ministerie van Sociale zaken, het Directoraat voor Immigratie (UDI) en het Directoraat voor integratie en diversiteit (IMDi) spelen samen een rol bij de uitvoering van het hervestigingsbeleid. De afgelopen drie jaar waren Myanmar, Democratische Republiek Congo, Burundi, Liberia, Soedan en Iran

belangrijke herkomstgebieden van uitgenodigde vluchtelingen (Thorud, 2006; UDI, 2005). Iedere voordracht wordt individueel bekeken (UNHCR, 2005). Als iemand geaccepteerd is, krijgt hij een inkomstvisum, een verblijfsvergunning en een werkvergunning vóór binnenkomst. Na drie jaar wettig verblijf in Noorwegen kunnen zij een permanente verblijfsvergunning aanvragen. Vluchtelingen die via een selectiemissie naar Noorwegen komen, krijgen meestal de vluchtelingenstatus vóór aankomst. Een beslissing over de status van een vluchteling die geaccepteerd is op basis van een dossier, wordt genomen nadat de vluchteling is hervestigd. Noorwegen hanteert een spreidingsbeleid. Hierbij wordt rekening gehouden met het belang van hervestiging in stedelijke gebieden en het hervestigen in gemeenten met ervaring met quotumvluchtelingen. De criteria voor spreiding en standaardprocedures zijn beschreven in een nationaal beleidshandboek. Deze spreidingscriteria zijn:

- arbeidsachtergrond en opleidingsachtergrond en mogelijkheden voor werk in de regio;
- familie of verwanten in het gebied;
- anderen van dezelfde nationaliteit of etnische groep in een gebied;
- huisvestingsmogelijkheden;
- speciale (medische) omstandigheden die kunnen vragen om hervestiging in de nabijheid van (gespecialiseerde) ziekenhuizen.

Criteria

Om in aanmerking te komen voor hervestiging moet iemand verdragsvluchteling zijn en voldoen aan de eisen van de Noorse immigratiewet. De behoefte aan bescherming is daarbij van belang. Ten tweede wordt het vermogen om te integreren in Noorwegen in overweging genomen (UNHCR, 2005; Long en Olsen, 2007). Het Parlement heeft bepaald dat integratieaspecten een belangrijke wegingsfactor moeten zijn bij het selecteren van vluchtelingen. Vluchtelingen moeten het vermogen hebben goed te integreren in de Noorse samenleving en zichzelf te kunnen redden binnen een redelijke tijdsperiode. Factoren die hierbij een rol spelen zijn beroepsachtergrond en onderwijsachtergrond, vaardigheid met talen, andere vaardigheden/factoren en familiebanden in Noorwegen. Over het algemeen wordt prioriteit gegeven aan gezinnen, omdat het makkelijker is accommodatie te vinden voor families dan voor alleenstaande vluchtelingen in Noorwegen (UNHCR, 2005). Er is traditioneel ook aandacht voor speciale groepen, zoals vrouwen in risicosituaties, kinderen en mensen die medische behandeling behoeven. De laatste categorie vormt een beperkt aantal van het totale aantal hervestigde vluchtelingen in Noorwegen. Noorwegen sluit niet uit op medische gronden, wel laat zij na de acceptatie soms nog medisch onderzoek uitvoeren, om plaatselijk voorzieningen te treffen in Noorwegen.

Opvang

Noorwegen geeft een algemene bijdrage aan het IOM, en betaalt de reis. Hervestigde vluchtelingen worden meestal meteen in een gemeente geplaatst.

Noorwegen is een dunbevolkt land, met weinig steden en grote reisafstanden. Om de integratie te bevorderen, probeert Noorwegen groepen van een zekere grootte op te bouwen die bestaan uit personen met dezelfde etnische/nationale achtergrond, zodat mensen elkaar plaatselijk kunnen steunen. Voordat vluchtelingen naar Noorwegen vertrekken, wordt een vierdaags cultureel oriëntatieprogramma gegeven, met informatie over Noorwegen en de Noorse levensstijl. Het belangrijkste doel daarvan is het bevorderen van integratie door vluchtelingen voor te bereiden op de eerste periode na aankomst in Noorwegen, het voorkomen van onrealistische verwachtingen en het beperken van de cultuurschok. Ook wordt informatie aan Noorse gemeenten gegeven over hervestiging en over de specifieke situatie van de vluchtelingen voor hun aankomst in Noorwegen. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het implementeren van een introductieprogramma. Sinds 1 september 2004 is de Introductiewet van kracht, die participatie van een vluchteling in een trainingsprogramma regelt, gecombineerd met een financiële vergoeding. Eén van de intenties van de wet was het verbeteren van de financiële zelfredzaamheid van vluchtelingen en de potentiële afhankelijkheid van de bijstand te verminderen (bron: contactpersoon IMDi). Deelname aan dit programma is verplicht. Er is samenwerking met vrijwilligersorganisaties als het Rode Kruis en religieuze gemeenschappen om vluchtelingen te helpen bij het participeren in lokale netwerken.

5.5.2 Maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen

Verschillende herkomstgroepen

In het algemeen is de situatie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt verbeterd. Een recent rapport van het Directoraat Arbeid laat zien dat de geregistreerde werkloosheid van immigranten (inclusief quotumvluchtelingen) tussen februari 2006 en februari 2007 daalde van 8% naar 6% (bron: contactpersoon IMDi). Uit statistieken blijkt dat werkloosheid onder quotumvluchtelingen de eerste jaren na aankomst hoog is. Quotumvluchtelingen uit Afrika zijn het vaakst werkloos, gevolgd door quotumvluchtelingen uit Azië. Pas aangekomen vluchtelingen moeten eerst taal- en werkscholingsprogramma's volgen voordat zij de arbeidsmarkt betreden als geregistreerde werkzoekenden. Gemeentelijke rapportages laten zien dat tussen 53% en 65% van de vluchtelingen die het introductieprogramma afmaken doorstroomt naar een opleiding of begint met werken. Een recent onderzoek door IMDi onder 102 gemeenten naar hun ervaringen met quotumvluchtelingen concludeerde dat de gemeenten tevreden zijn over de voortgang en het niveau van integratie van quotumvluchtelingen in de lokale gemeenschappen (bron: contactpersoon IMDi).

Vietnamezen

Uit een onderzoek onder 145 Vietnamese bootvluchtelingen naar hun positie op de arbeidsmarkt bleek dat drie jaar na aankomst in Noorwegen 16% werkloos was. Het werk dat zij hadden was in het lagere segment van de arbeidsmarkt. De kans dat mensen werk hadden was groter als zij getrouwd waren, een gezin met kinderen onder de tien hadden, in Vietnam werk hadden gehad en zij getuige waren geweest van veel traumatische gebeurtenissen. Een verklaring voor dit laatste zou volgens de onderzoekers kunnen zijn dat deze gebeurtenissen het individu motiveren om economisch onafhankelijk te zijn en directe doelen te willen bereiken in plaats van doelen op lange termijn. Plattelands- of stadsachtergrond in Vietnam, eerdere geestelijke gezondheidsproblemen, en gezondheid bij aankomst in het hervestigingsland bleken geen significant verband met de mate van arbeidsparticipatie te hebben. Vietnamese vluchtelingen bleken na drie jaar verblijf in Noorwegen met name sociale netwerken te hebben opgebouwd met andere Vietnamezen; slechts 17% had een goed contact met Noren. Verrassend was dat taalvaardigheid niet gerelateerd was aan een beter sociaal contact met Noren. Vrouwelijk geslacht, het volgen van een aanvullende opleiding na aankomst, en het hebben van een naaste vertrouweling snel na aankomst bleken gerelateerd aan een goed interetnisch contact. Het opbouwen van goed sociaal contact met Noren bleek moeilijk (Hauff en Vaglum, 1997).

5.6 Zweden

5.6.1 Hervestigingsbeleid

Sinds 1950 heeft Zweden een hervestigingsprogramma voor uitgenodigde vluchtelingen. Daarbij wordt een hervestigingsquotum gehanteerd. De algemene richtlijnen waarop het quotum gebaseerd is, worden jaarlijks bepaald door de Zweedse overheid. In 2003 heeft de Zweedse overheid financiële middelen beschikbaar gesteld voor de hervestiging van 1840 uitgenodigde vluchtelingen (UNHCR, 2004). Het Zweedse quotum is algemeen en dus niet gericht op de exclusie van bepaalde nationaliteiten. Om het algemene beleid te bepalen ontmoeten de overheden van de Scandinavische landen elkaar binnen de context van de Scandinavische Raad voor Vluchtelingen (NSHF). De verantwoordelijkheid voor de selectie en het vervoer van uitgenodigde vluchtelingen naar Zweden berust bij de Migratieraad. In samenspraak met de UNHCR beslist de Raad vanuit welke regio's vluchtelingen zullen worden uitgenodigd. Selecties worden gemaakt op basis van onderzoek uitgevoerd door de Raad zelf (selectie-missies), maar vindt plaats in nauwe samenwerking met de UNHCR en is met name gebaseerd op een assessment van de UNHCR. Op basis van interviews met geselecteerden wordt bepaald wie voor hervestiging in

aanmerking komt. In uitzonderingsgevallen worden personen bij wie twijfel over hervestiging bestaat naar Zweden gebracht ter consultatie en wordt een uiteindelijke beslissing later genomen. Als een selectiemissie niet mogelijk is, wordt selectie op basis van bevindingen van een Zweedse autoriteit, de UNHCR of andere organisaties toegestaan (dossierselectie). Het vervoer en andere praktische zaken worden uitgevoerd door het IOM volgens instructie van de Migratieraad. Als vluchtelingen in Zweden aankomen, krijgen zij een permanente verblijfsvergunning toegekend. Vluchtelingen kunnen een paspoort aanvragen en een bewijs dat Zweden hen officieel erkend heeft als vluchteling. Personen krijgen dus niet automatisch de vluchtelingenstatus bij de hervestiging maar pas nadat zij aangekomen zijn in Zweden en een paspoort of een verklaring van de vluchtelingenstatus aangevraagd hebben. Vluchtelingen kunnen na vier jaar in Zweden gewoond te hebben naturalisatie aanvragen. Voor sommige nationaliteiten is het mogelijk een dubbele nationaliteit te houden.

Criteria

Hoewel prioriteit wordt gegeven aan personen die voldoen aan de criteria zoals geformuleerd in de Conventie van 1951 heeft het Zweedse quotum betrekking op een bredere groep (UNHCR, 2004). Het quotum wordt in uitzonderingsgevallen ook gebruikt voor mensen die nog niet de grens van hun eigen land gepasseerd zijn, dus eigenlijk geen vluchteling zijn in de formele zin. Het Zweedse quotumbeleid ondersteunt het UNHCR-streven naar regionale hervestiging. In lijn hiermee moet lokale integratie geen optie zijn. Mensen die al familieleden hebben in Zweden kunnen ook onder het quotum naar Zweden komen. Hoewel in het algemeen medische gronden geen reden zijn om personen niet uit te nodigen, vormt positieve selectie op medische gronden een uitzondering. Dit gebeurt alleen als de noodzakelijke behandelmethode beschikbaar is in Zweden.

Redenen om personen niet te selecteren zijn een verleden van criminaliteit, alcohol- en drugsgelateerde problematiek en redenen die verband houden met de openbare orde. Minderjarige kinderen zonder wettelijke vertegenwoordigers die geen familie in Zweden hebben die het kind willen opvangen worden ook niet geselecteerd.

Opvang

De ontvangst van vluchtelingen in Zweden is gebaseerd op vrijwillige participatie van gemeenten. De Zweedse Integratieraad sluit overeenkomsten met individuele gemeenten over de ontvangst en hervestiging van de uitgenodigde vluchtelingen. Gemeenten worden hiervoor financieel gecompenseerd door de overheid. Gemeenten maken een introductie- en integratieplan op een individuele basis. Elk plan wordt in consultatie met de vluchteling opgesteld en in samenwerking met het lokale arbeidsbureau. Aandacht voor het belang van een holistische benadering van de specifieke problemen wordt gecombineerd met de verzekering van een brede

samenwerking tussen de verschillende autoriteiten. Een speciaal introductieprogramma wordt aan ieder individu gedurende ongeveer twee jaar aangeboden. Gedurende deze introductieperiode hebben mensen toegang tot een uitkering, taalcursus en hulp bij het zoeken van werk. Vluchtelingen hebben dezelfde rechten op financiële ondersteuning van lokale overheden als autochtone Zweedse inwoners. Het bedrag dat betaald wordt, is afhankelijk van de gemeente. Daarnaast is de toegang tot de gezondheidszorg van vluchtelingen gelijk aan die van autochtone Zweedse inwoners. Aan het eind van het introductieprogramma worden vluchtelingen geacht in dezelfde categorie als autochtonen te vallen en zijn er geen aparte voorzieningen voor hen. Personen met een permanente verblijfsvergunning of een vluchtelingenstatus mogen participeren op de arbeidsmarkt op dezelfde voorwaarden als de Zweedse inwoners. Begeleiding om vluchtelingen aan werk te helpen wordt ondernomen binnen het kader van het reguliere arbeidsmarktbeleid. Er is dus geen specifiek beleid om het risico op langdurige werkloosheid onder deze groepen te reduceren. Vluchtelingen worden direct gehuisvest in gemeenten, in uitzonderingsgevallen vindt de eerste opvang plaats in een centrum. De Zweedse Integratieraad probeert daarbij rekening te houden met familieleden die al in Zweden wonen door een huisvestingslocatie dichtbij te kiezen. Vluchtelingen zijn vrij om zich ergens in Zweden te vestigen, maar ingeval ze hulp nodig hebben bij het vinden van huisvesting is men gebonden aan de gemeente waaraan ze in eerste instantie zijn toegewezen.

Het leren van de Zweedse taal is een belangrijk element van het introductieprogramma. Het belang van de taal neemt toe aangezien de arbeidsmarkt in Zweden steeds meer vraagt om goede beheersing van de Zweedse taal. Alle gemeenten zijn verplicht om vluchtelingen en andere migranten een cursus aan te bieden, zo spoedig mogelijk en niet later dan drie maanden na aankomst. Alle kinderen in de schoolgaande leeftijd die verzorgd worden door iemand die Zweeds niet als moedertaal heeft, hebben recht op onderwijs in die taal in het basis- en voortgezet onderwijs. Deze 'moedertaalklassen' worden gegeven aan het eind van de dag na de andere lessen. Veel gemeenten zijn in de praktijk niet erg bereid om zulke lessen te organiseren, tenzij men ten minste vijf leerlingen kan verwachten. De taalcursus is in principe bedoeld in combinatie met werkervaring om kennis met werkgerelateerde termen en gebruik te bevorderen. De taalbeheersing wordt middels een nationale test bepaald. Vluchtelingen worden geacht klaar te zijn voor de arbeidsmarkt als ze een bepaald niveau van taalvaardigheid beheersen, dat afhankelijk is van de opleiding en achtergrond van de vluchteling. In de recente jaren is meer aandacht besteed aan het aanpassen van taalcursussen aan behoeften van migranten en aan het samenstellen van homogene klassen wat betreft opleiding van de vluchteling. Als onderdeel van het introductieprogramma wordt werkgebaseerde training gegeven (Lemaître, 2007). Ongeveer

50% van de mensen die de taaltraining volgen, heeft na twee jaar niet het vereiste niveau bereikt; deze mensen kunnen doorgaan met het volgen van lessen.

5.6.2 Onderzoek naar de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen

Salvadorianen en Iraanse Koerden

De reconstructie van de identiteit van vluchtelingen kan allerlei vormen aannemen. Zo komt in een onderzoek onder Salvadorianen (N=10) en Iraanse Koerden (N=12), die als vluchteling in het kader van het hervestigingsprogramma naar Zweden zijn gekomen, naar voren dat de identiteit in belangrijke mate wordt bepaald door hun ervaring met de Zweedse cultuur. Daarnaast speelt ook de achtergrond als soldaat een belangrijke rol. Voor beide groepen was de migratie geforceerd. De mensen hadden vele jaren in guerrillabewegingen doorgebracht en waren ervaren soldaten ondanks hun jonge leeftijd (Hermansson, 2003). Voor deze vluchtelingen bleek dat na twee jaar terugkeer naar het herkomstland nog een belangrijk onderdeel uitmaakte van de toekomstplannen.

Irakezen en ex-Joegoslaven

In een onderzoek naar de invloed van posttraumatisch stresssyndroom (PTSD) op het leren van de taal zijn de vorderingen van 49 Irakese uitgenodigde vluchtelingen gedurende negen maanden gevolgd. Uit het onderzoek komt naar voren dat de mate van PTSD-symptomen omgekeerd gerelateerd is aan de snelheid van het leren van de taal. Dit impliceert volgens de onderzoekers dat zowel behandeling als preventiemaatregelen tegen het verergeren van PTSD-symptomen belangrijk zijn om de kans te minimaliseren dat PTSD de integratie nadelig beïnvloedt (Sondergaard, 2004). In een studie naar de samenhang tussen leefsituatie en PTSD onder vluchtelingen uit voormalig Joegoslavië komt naar voren dat een hoge mate van PTSD is geassocieerd met een patroon van slechtere levensomstandigheden, zoals werkloosheid, sociale isolatie en een hoge afhankelijkheid van sociale voorzieningen. De onderzoekers concluderen dat het voor deze groep belangrijk is om de vicieuze cirkel van een hoge PTSD-ervaring en een slechte leefsituatie te doorbreken (Kivling-Boden, 2002).

Groepen uit verschillende herkomstlanden

De laatste vijftien jaar is er in Zweden een hoger aantal uitgenodigde vluchtelingen gearriveerd dan in de jaren daarvoor. Voor deze vorm van migratie verloopt de arbeidsmarktintegratie langzamer dan bij andere migrantengroepen. In 1985 is een plan voor de sociale begeleiding van vluchtelingen gedurende een periode van twee jaar geïntroduceerd. Bovendien werd omstreeks deze periode gestart met een spreidingsprogramma waardoor vluchtelingen over heel Zweden werden gehuisvest,

teneinde de druk op de grote agglomeraties te verminderen. Lokale economische condities werden echter niet altijd meegenomen bij de uitvoering van dit beleid. Vluchtelingen waren vrij om te gaan wonen waar ze wilden, maar moesten participeren in een 18 maanden durend introductieprogramma in de gemeente waar ze in eerste instantie geplaatst waren. Dit spreidingsbeleid had een negatief effect op immigratie-uitkomsten, met name voor degenen die arriveerden gedurende de economische crisis. Voor deze vluchtelingen is dit negatieve effect nog steeds waarneembaar (Lemaître, 2007). Het spreidingsbeleid werd afgeschaft toen er een grote toename van het aantal asielzoekers naar Zweden was. Gedurende de ernstige economische crisis in de jaren negentig werden vluchtelingen op de arbeidsmarkt geconfronteerd met een schaarste aan banen en concurrentie van autochtone Zweden die kwalificaties en werkervaring hadden. De integratie van immigranten (dus arbeidsmigranten en vluchtelingen) op de arbeidsmarkt werd bemoeilijkt doordat tweederde van de banen door informele methoden werden opgevuld. De situatie is inmiddels verbeterd wat werkgelegenheid betreft, vooral voor recent gearriveerden. Gezien het relatief goede effect op de werkgelegenheid van een minimum aan taaltrainingen en beroepstraining voor deze groep en het relatief lage gebruik hiervan, is er ruimte voor verbetering in arbeidsmarktpositie gedurende de eerste jaren van verblijf. Werkgevers waarderen en belonen Zweedse werkervaring en succesvolle integratie is geassocieerd met vroeg contact met de arbeidsmarkt. Resultaten suggereren dat het belang van vroege werkervaring voor latere arbeidsmarktpositie veel groter is dan dat van een Zweedse beroepsopleiding.

De arbeidsmarktpositie van een groep uitgenodigde vluchtelingen (N=29) die in de jaren tachtig zijn hervestigd in Zweden, is vergeleken met die van een groep asielzoekers (N=25). Van de totale groep bleek 24% aan het werk te zijn na twee jaar of bezig met een beroepsopleiding (Hermanson, 1996a). Verblijfsduur was direct gerelateerd aan de arbeidsmarktpositie. Andere belangrijke factoren waren huidig welbevinden, taalvaardigheid in Zweeds en opleiding. De groep uitgenodigde vluchtelingen lijkt een relatief goed integratieproces op de arbeidsmarkt te volgen in vergelijking met asielzoekers. Dit zou te maken kunnen hebben met de relatief korte wachttijd voor woonruimte in een gemeente en de zorgvuldige introductie in de gemeente die speciaal voor deze groep beschikbaar is. Asielzoekers bleken ook een lager welbevinden te ervaren dan quatum-vluchtelingen (Hermanson, 1996b).

Doordat er een tijdlang een spreidingsbeleid was, kon de invloed van de lokale economie op de positie van vluchtelingengroepen onderzocht worden. Resultaten op lokaal niveau kwamen overeen met die op landelijk niveau. Lokale condities in het jaar van aankomst bepalen individuele uitkomsten op de arbeidsmarkt, in de zin van toekomstig salaris en werkloosheid. Een situatie van hoge werkloosheid in de lokale gebieden

waar men woont, houdt een duidelijk verband met het latere salaris en arbeidsmarktparticipatie voor ten minste tien jaar. Degenen die beginnen in een arme regio neigen naar het ervaren van hoge werkloosheid in de toekomst. Ook het verdiende salaris in de eerste jaren na aankomst is gerelateerd aan persistente verschillen tussen cohorten vluchtelingen. Verschillende studies hebben deze relatie gevonden. Dit wordt wel verklaard door het feit dat werkgevers de vroegere werkervaring in ogenschouw nemen en veronderstellen dat een periode van werkloosheid leidt tot verlies van vaardigheden. Daarnaast lijken uitkeringsafhankelijkheid en geografische gebondenheid mechanismen die deze situatie aansturen (Åslund en Rooth, 2007). Daarnaast is er ook bewijs voor discriminatie op de arbeidsmarkt aangezien tweede generatie migranten (die dus minder taalachterstand hebben dan uitgenodigde vluchtelingen) minder goede uitkomsten hebben dan personen met dezelfde karakteristieken en een autochtone achtergrond.

5.7 Finland

5.7.1 Hervestigingsbeleid

Finland is een nieuwkomer als het gaat om de ontvangst van migranten. Na een halve eeuw van emigratie is Finland midden jaren tachtig een land geworden met netto-immigratie. Een verschil tussen Finland en de andere Scandinavische landen is het feit dat arbeidsmigratie nooit op grote schaal heeft plaatsgevonden. Ook is arbeidsmigratie nooit als instrument gezien om economisch of demografisch te sturen (Valtonen, 2001). Het aandeel personen dat in het buitenland is geboren, is momenteel in Finland dus relatief laag, maar neemt toe gedurende de laatste jaren. Het begin van het formele hervestigingsprogramma markeert een wending in de immigratiegeschiedenis van Finland (Valtonen, 1998). Uitgenodigde vluchtelingen zijn één van de belangrijkste groepen van migranten die arriveren met niet-Europese achtergrond (Valtonen, 2001). Doordat het nationale discours over immigratie en integratie met name voortkomt uit ervaringen met het hervestigingsprogramma, staat het humanitaire thema hierin centraal. De legale status van vluchtelingen is dan ook sterk en bijna gelijk aan die van de autochtone Finse bevolking. Finland ontvangt vluchtelingen op voorstel van de UNHCR sinds 1979. Er wordt jaarlijks besloten over het budget dat beschikbaar is voor uitgenodigde vluchtelingen en het aantal vluchtelingen dat toegelaten mag worden (UNHCR, 2007). Sinds 2001 is het jaarlijkse quotum 750 personen. De grootste groepen uitgenodigde vluchtelingen kwamen de laatste jaren uit Soedan, Myanmar, Iran en Afghanistan. De Finse overheid streeft naar het opbouwen van grotere gemeenschappen van een bepaalde nationaliteit op lokaal niveau. In samenspraak met de UNHCR bepaalt de Finse

overheid de gebieden vanwaar vluchtelingen worden uitgenodigd. Als uitzondering op de normale procedure kunnen in noodgevallen vluchtelingen zonder een persoonlijk interview maar op basis van een geschreven document (dossierselectie) naar Finland komen. In de afgelopen jaren maakten deze gevallen 10% van het quotum uit.

Aanvragen voor hervestiging komen meestal vanuit de UNHCR. Uit het voorstel van de UNHCR wordt een voorselectie gemaakt. In dit stadium moet samenhangende en betrouwbare informatie aanwezig zijn over de behoefte aan hervestiging, over familieleden en over het integratiepotentieel van de vluchteling. Het ministerie van Arbeid, Directoraat Immigratie, en de 'Security Police' besluiten gezamenlijk met welke vluchtelingen een persoonlijk interview gevoerd wordt. Gedurende selectiemissies worden mensen geïnterviewd, op basis waarvan een potentiële lijst met personen wordt gemaakt. In Finland besluit het Directoraat Immigratie over de verblijfsvergunning in het kader van het hervestigingsprogramma, nadat een verklaring van de 'Security Police' verkregen is.

Criteria

Finland heeft geen aparte quota voor bepaalde categorieën vluchtelingen. Een belangrijke eerste voorwaarde is dat een persoon internationale bescherming behoeft ten aanzien van het herkomstland. Hierbij worden dezelfde criteria gehanteerd als in de asielprocedure. Een tweede belangrijke voorwaarde is dat een persoon hervestiging behoeft ten aanzien van het land waar men op dat moment verblijft. De behoefte aan hervestiging is aanwezig indien iemand bedreigd wordt bij terugkeer naar het herkomstland of mogelijke arrestatie/gevangenschap vreest in het eerste land waar men is heen gevluht. Ook het overlevende zijn van geweld of marteling is een indicatie voor hervestiging. Vrouwen (met name alleenstaande vrouwen of moeders) bevinden zich vaak in een kwetsbare positie door het ontbreken van sociale en etnische steunpilaren. Bij het hervestigingsbeleid wordt niet alleen aandacht besteed aan deze vrouwen, maar ook aan de behoefte aan familiehereniging, en aan de speciale behoeften van kinderen, jongeren en ouderen. Ook medische redenen kunnen een indicatie voor hervestiging in Finland zijn. Hervestiging is ook mogelijk bij mensen die niet onmiddellijk bescherming nodig hebben, maar die in het vluchtland slechts moeizaam kunnen leven op een manier die aansluit bij hun cultuur, hun sociale en religieuze achtergrond. In deze laatste gevallen is een aanvullende voorwaarde voor hervestiging dat er plaats beschikbaar is in het quotum, dat niet nodig is voor mensen die directe bescherming behoeven. Een derde voorwaarde voor hervestiging is dat de mogelijkheden voor ontvangst en integratie in Finland in kaart zijn gebracht. Een vierde conditie is dat een verblijfsvergunning niet nadelig is voor de openbare orde en veiligheid, openbare gezondheid en de internationale relaties van Finland.

Vluchtelingen die naar Finland komen op voorstel van de UNHCR, krijgen de status van Verdragsvluchteling. Andere vluchtelingen die onder het quotum vallen, maar niet op voordracht van UNHCR komen, kunnen een verblijfsvergunning wegens individuele bescherming krijgen. Familieleden krijgen normaal gesproken dezelfde status toegekend als de vluchteling. Een nieuwkomer die in het kader van het hervestigingsprogramma naar Finland komt, kan vier jaar na aankomst een permanente verblijfsvergunning krijgen. Naturalisatie kan worden aangevraagd na een ononderbroken verblijf van vijf jaar en een onderbroken verblijf van zeven jaar (Ally, 2004). Aanpassingen in de verblijfstatus zijn mogelijk als de grond van verblijf verandert.

Opvang

De Finse overheid streeft naar gelijke kansen voor nieuwkomers. Nieuwkomers worden aangemoedigd om te integreren in hun nieuwe thuisland. Sinds 2001 organiseert Finland een driedaagse culturele oriëntatiecursus voor uitgenodigde vluchtelingen in het herkomstland, voordat zij naar Finland komen. Alle geaccepteerde vluchtelingen ouder dan 15 jaar volgen de cursus die basisinformatie over Finland, ontvangstoprocedures in gemeenten, rechten en plichten van de vluchtelingen en praktische informatie aangaande openbare voorzieningen, winkels en dergelijke geeft. Ook worden basale Finse woorden geleerd. Na aankomst in Finland worden vluchtelingen in samenspraak met de regionale autoriteiten en het ministerie van Arbeid hervestigd in gemeenten die besloten hebben vluchtelingen te ontvangen. Deze gemeenten bieden integratieactiviteiten aan. De nieuwkomers kunnen drie jaar lang een integratieprogramma volgen, wat als doel heeft om vluchtelingen kennis en vaardigheden te bieden die nodig zijn om te functioneren in de Finse maatschappij. Iedere immigrant maakt een persoonlijk integratieplan in samenwerking met de autoriteiten van de woonplaats. Deze plannen houden rekening met de situatie van de vluchteling, en de individuele/familiebehoeften. Dit is met name van belang bij categorieën als vrouwen in risicosituaties en ouderen. Terwijl de vluchteling het integratieplan uitvoert, krijgt men geen salaris, maar een integratie-uitkering. De mogelijkheden van vrouwen om deel te nemen aan taalcursussen en integratietraining worden gefaciliteerd door het organiseren van geschikte opvang voor de kinderen. Na aankomst in Finland kunnen vluchtelingen gebruikmaken van trainingen waarbij taal en vaardigheden, naast beroepsmatige begeleiding en hulp bij het zoeken van werk, centraal staan. Hierbij wordt rekening gehouden met het onderwijs en beroepsopleiding die iemand in het land van herkomst heeft genoten. De behoefte aan eventuele aanvullende training die noodzakelijk is om werk te kunnen vinden in Finland, wordt in kaart gebracht. Vaak moeten vluchtelingen verder studeren om een nieuw beroep te leren. Er zijn speciale voorzieningen voor analfabeten. Vluchtelingen kunnen gebruikmaken van de normale gezondheidszorgvoorzieningen. Speciale

voorzieningen voor getraumatiseerde vluchtelingen zijn beschikbaar. In Finland zijn veel innovatieve projecten door het European Refugee Fund en de ESF geïnitieerd om de arbeidsmarktpositie te verbeteren.

5.7.2 *Onderzoek naar de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen*

Vietnamezen, Cambodjanen, Koerden, Irakezen, Somaliërs

In de jaren negentig verbeterde de arbeidsmarktpositie van vluchtelingen. Dit wordt wel toegeschreven aan het feit dat in die periode de nadruk op pure humanitaire redenen is verstevigd, maar tegelijkertijd ook overwegingen met betrekking tot de integratie en potentieel voor de arbeidsmarkt mee gingen wegen. Deze overwegingen ten aanzien van integratie en potentieel voor de arbeidsmarkt worden bepaald door bezorgdheid om de levensvatbaarheid van de te bouwen etnische gemeenschappen. De verwachting bestond dat dit beleid zijn weerslag zou moeten vinden in een sterke arbeidsmarktintegratie, hetgeen ongeacht de verbeterde positie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt niet gebeurd is. Werkloosheidspercentages laten zien dat vluchtelingen die arriveerden in de jaren negentig beschikken over een perifere positie op de arbeidsmarkt. Er zijn veel vluchtelingen voor onbepaalde tijd werkloos. Integratie op dit cruciale terrein vindt dus niet plaats, er wordt een situatie van exclusie gesignaleerd. De impliciete assumptie dat individuen na het volgen van de training 'werkklare' zijn en zullen doorstromen naar werk wordt tegengesproken door de chronische en relatief hoge niveaus van werkloosheid onder immigranten op elk opleidingsniveau en laat zien dat de huidige benadering gericht op integratie op de arbeidsmarkt niet succesvol is. Volgens Valtonen (2001) houdt dit verband met het feit dat verantwoordelijkheden en initiatieven van de overheid zijn geconcentreerd op de eerste fase van integratie op de arbeidsmarkt. 'Zachte' maatregelen als het promoten van integratie door het geven van informatie en tolerantieverhogende campagnes hebben niet geleid tot significante verbetering van participatie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt. Onderzoekers signaleren in Finland een gebrek aan corrigerende en regulerende doelen (concreet bedoelt men hiermee bijvoorbeeld een percentage van werknemers behorend tot de etnische minderheden dat werkgevers zouden moeten nastreven of maatregelen die directe of indirecte discriminatie tegengaan). In de Canadese situatie zijn dit soort maatregelen cruciaal bevonden bij het verschaffen van toegang tot de arbeidsmarkt voor migranten. Hoewel in Finland antidiscriminatiewetgeving bestaat, zijn maatregelen om dit te bekrachtigen niet ontwikkeld (Valtonen, 2001).

Somaliërs, Irakezen, Iraniërs, Bosniërs en Vietnamezen

In een onderzoek onder goedopgeleide vluchtelingen, bleek de overeenkomst tussen huidige werk en vaardigheden en opleiding verkregen in het

herkomstland laag. Het verband tussen huidig werk en studie of praktische training verkregen in Finland is echter hoog. Een complete verandering van werk komt vaak voor tengevolge van het niet erkennen van in het herkomstland verkregen kwalificaties of werkervaring (Ally, 2004). Dit creëert frustratie en een gevoel van falen bij de vluchtelingen. In dit onderzoek bleken de belangrijkste wegen naar werk: persoonlijke vaardigheden en competenties (zoals attitude en vasthoudendheid), goede taalvaardigheden, goede opleiding en positieve werkervaring in Finland. Daarnaast waren persoonlijke contacten, steun van familie, kwalificaties en werkervaring in het herkomstland (met name voor medische professionals), goede sociale integratie, de acceptatie van de Finse cultuur en Finland als thuisland belangrijk. Barrières zijn het ontbreken van Finse taalvaardigheid (met name in de eerste jaren na aankomst), vooroordelen en discriminatie aan de kant van werkgevers, met name bij sollicitaties, gebrek aan Finse opleiding, kwalificaties en werkervaring. Daarnaast zijn een algemeen hoog werkloosheidscijfer, negatieve labeling ten gevolge van het vluchteling-zijn, frustratie en verlies van hoop na herhalend falen bij het vinden van een baan, financiële instabiliteit door ontbreken van een baan, de behoefte aan nieuwe kwalificaties na aankomst, familieverantwoordelijkheden (met name voor vrouwelijke vluchtelingen) belemmerende factoren. Belangrijkste aanbevelingen vanuit het gezichtspunt van de vluchtelingen zelf zijn:

- verbeteren van de taal cursus. Het duurt soms lang voordat men kan beginnen (soms wel een jaar);
- rolmodellen: er zijn te weinig positieve rolmodellen voor vluchtelingen. Zo zouden bijvoorbeeld succesvolle vluchtelingen gekoppeld kunnen worden aan mensen die net gearriveerd zijn;
- technieken om werk te zoeken: met name voor net gearriveerde vluchtelingen is het onduidelijk wat de beste manier is om een baan te vinden. De overheid zou informatie kunnen verzamelen over succesvolle technieken en benaderingen die vluchtelingen in het verleden hebben geholpen om een baan te vinden;
- attitude van vluchtelingen: het belang van een goede attitude moet duidelijk gemaakt worden. Het gaat dan om zaken als tolerant zijn, het accepteren van een nieuw leven en de cultuur in Finland, realistisch zijn over carrièremogelijkheden en andere doelen, optimistisch zijn, vasthoudend zijn en vertrouwen hebben in de eigen mogelijkheden;
- houding autochtone bevolking: het stimuleren van de erkenning en acceptatie van de vaardigheden en diversiteit van vluchtelingen door autoriteiten, werkgevers en de algemene bevolking is belangrijk. De inspanningen van vluchtelingen om te participeren in de samenleving moeten positieve erkenning krijgen. Ook moet aandacht gegeven worden aan het tegengaan van vooroordelen en discriminatie op de arbeidsmarkt;

- het bevorderen van de mogelijkheden om relevante praktische ervaring op te doen om toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt. Het verlies en de verspilling van verkregen vaardigheden moet voorkomen worden.

Vietnamezen

Onder deze groep is een werkloosheidspercentage van 40% gevonden (Valtonen, 1994). Opvallend was het statusverlies in vergelijking met de situatie in het herkomstland. Deze teruggang in status werd voor een deel van de vluchtelingen vergoed door factoren als kinderen die kunnen studeren en de mogelijkheid om familie in het herkomstland financieel te steunen.

5.8 Denemarken

5.8.1 Hervestigingsbeleid

Tot de jaren vijftig van de vorige eeuw was Denemarken een land van emigratie, met een relatief hoge werkloosheid. Vanaf eind jaren vijftig kwam de immigratie op gang. Sindsdien is de immigratie gegroeid, met name wat betreft asielzoekers en quotavluchtelingen. De immigranten (inclusief vluchtelingen) vormen, met minder dan 7% van de totale bevolking, nog steeds een van de kleinste immigrantenpopulaties in West-Europa. Het immigratiebeleid was vóór de jaren negentig redelijk ruimhartig, maar werd in 1992 restrictiever, om in 1999 nog strikter te worden. In 1999 werd een Integratiewet ingevoerd. Er is inmiddels een hoogontwikkelde organisatiestructuur gericht op de integratie van migranten. Zo is er bijvoorbeeld een apart ministerie voor Vluchtelingen, Immigratie en Integratiezaken. Het beleid is met name gericht op integratie op de arbeidsmarkt. Aanleiding voor deze aanscherping van het beleid was het feit dat eind jaren negentig de publieke opinie tegenover immigratie steeds negatiever werd. Het verminderen van het aantal immigranten werd een belangrijk politiek onderwerp (Stenum, 2005). Vooral het beeld dat buitenlanders te weinig op de arbeidsmarkt participeren en dus een beroep doen op de sociale voorzieningen was een belangrijk onderwerp in het publieke debat. Sinds 2001 krijgen alle mensen die korter dan zeven van de acht voorgaande jaren in Denemarken hebben gewoond, een lagere uitkering. Dit vanwege de verwachting dat de relatief hoge uitkeringen in Denemarken de prikkel tot werk negatief beïnvloeden (Liebig, 2007; Hedetoft, 2006). Toen dit voor het eerst werd voorgesteld, stuitte dit op veel kritiek van o.a. de UNHCR, omdat dit zou resulteren in ongelijke behandeling van immigranten (waaronder vluchtelingen) ten opzichte van autochtonen (Stenum, 2005). Dit oorspronkelijke voorstel werd dan ook ingetrokken, maar kwam later terug onder een nieuwe naam 'start-toelage' of 'introductietoelage'. De wet is zo geformuleerd dat ook autoch-

tone Deense burgers eronder vallen, zodat er formeel geen sprake is van discriminatie.

Sinds 1978 heeft het Deense parlement een jaarlijks hervestigingsquotum vastgesteld en financiën daarvoor geormerkt. Tot juli 2005 werden de quota telkens vastgesteld op 500. Daarna werkt Denemarken met flexibele quota van drie jaar, met in totaal 1.500 plaatsen. Dat wil zeggen dat in een bepaald jaar meer of minder dan 500 uitgenodigde vluchtelingen toegelaten kunnen worden, maar dat het totaal over drie jaar 1.500 is (UNHCR Resettlement Handbook, 2005).

Criteria

Vluchtelingen kunnen alleen hervestigd worden na verwijzing door UNHCR of een soortgelijke internationale organisatie. Zij moeten voldoen aan de criteria voor Verdragsvluchteling, of het risico lopen op doodstraf of marteling of andere onmenselijke behandeling of straf bij terugsturen naar het land van herkomst. Een andere mogelijkheid tot hervestiging ontstaat wanneer iemand voldoet aan één van de basisprincipes voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning onder één van de bepalingen van de Vreemdelingenwet die ook gelden als zij Denemarken als asielzoeker binnenkomen. Dit laatste is het geval als er sprake is van humanitaire redenen, er geen uitzicht is op terugkeer naar het herkomstland, als het een alleenstaande minderjarige betreft of in geval van zeer belangrijke redenen (bijvoorbeeld gespecialiseerd werk dat iemand kan verrichten). De quota zijn verdeeld over drie categorieën:

- een geografische (aantal varieert per jaar);
- een noodsituatiecategorie (voor vluchtelingen die het risico lopen op refoulement naar hun herkomstland, of gevaar lopen in hun land van verblijf (ieder jaar 75 plaatsen);
- een medische categorie onder het ‘Twenty or more’-programma (ieder jaar 20 plaatsen). Het aantal in de geografische categorie wordt vastgesteld op aanvraag van UNHCR, en met goedkeuring van de minister voor Vluchtelingen, Integratie en Immigratiezaken.

De meerderheid van de uitgenodigde vluchtelingen wordt meestal geselecteerd op selectiemissies. Vóór 2005 werd als criterium de beschermingsbehoefte van vluchtelingen gehanteerd. Echter na 2005 beoordeelt de Deense immigratiedienst vluchtelingen op hun mogelijkheden in Denemarken te wortelen. Alleen integreerbare vluchtelingen worden toegelaten (UNHCR, 2005). Dit geldt echter niet voor urgente gevallen en gevallen onder het *Twenty or more*-programma (Liebig, 2007). Deze beleidsverandering werd vooral ingegeven door een onderzoek waaruit bleek dat quotumvluchtelingen in Denemarken een lage arbeidsparticipatie hadden, en vaak overheidssteun kregen (Stenum, 2005).³⁸ Er vindt

38 Stenum (2005) merkt op dat verschillende niet-gouvernementele organisaties kritiek hadden op het onderzoek.

medisch onderzoek plaats. In principe worden geen mensen met besmettelijke ziekten of met geestelijke stoornissen toegelaten. Ook vindt veiligheidsonderzoek plaats. Mensen mogen geen gevaar vormen voor de nationale veiligheid, en geen ernstig gevaar voor de openbare orde, veiligheid of gezondheid. Ook mogen zij geen oorlogsmisdadiger zijn (art. 1F Vluchtelingenverdrag), of crimineel zijn. De geaccepteerde vluchtelingen krijgen een verblijfsvergunning (met een status als Verdragsvluchteling, beschermingsstatus of andere) en een werkvergunning, onmiddellijk bij aankomst. Zij moeten (net als andere vreemdelingen die een verblijfsvergunning aanvragen) een verklaring ondertekenen met betrekking tot de voorwaarden van hervestiging: het belang van het verkrijgen van werk, de noodzaak van het leren van Deens, de verplichting tot het volgen en voltooiën van een introductieprogramma, beperkte toegang tot gezinshereniging en informatie over het niveau van financiële en andere hulp die hen geboden wordt door Denemarken. Na zeven jaar kan een permanente verblijfsvergunning verkregen worden. Een van de overwegingen daarbij is of de hervestigde persoon voldaan heeft aan de verplichtingen van het introductieprogramma. Zo niet, dan krijgt de persoon weer een tijdelijke vergunning.

Opvang

Vóór vertrek is er een oriëntatiecursus waarin lessen elementair Deens en cultuur gegeven worden. De reis naar Denemarken wordt door de overheid betaald, kosten gemaakt vóór vertrek meestal niet. Na aankomst in Denemarken wordt de ontvangst en integratie van de vluchtelingen uitgevoerd door de gemeenten. Zij zorgen voor een drie jaar durend programma, bekostigd door de centrale overheid. Daarnaast hebben de Deense Vluchtelingenraad, het Deense Rode Kruis en andere organisaties vrijwilligersprogramma's in het hele land. Er wordt door de betreffende gemeente samen met de vluchteling een individueel plan samengesteld, gericht op het introduceren op de arbeidsmarkt of naar een opleiding, gebaseerd op de vaardigheden en kwalificaties van die persoon. De taaltraining in Denemarken is erg intensief. Vluchtelingen krijgen een uitkering tijdens het introductieprogramma, totdat zij voor zichzelf kunnen zorgen. Deelname aan het introductieprogramma is verplicht op straffe van een korting op hun uitkering. Vluchtelingen worden gespreid over regio's en gemeentes door middel van quota. Het idee hierachter is dat een betere geografische spreiding van vluchtelingen hun integratie zal bevorderen. Ook het voorkomen van overbelasting van een paar gemeenten speelt een rol bij de keuze voor gespreide huisvesting. Vluchtelingen moeten drie jaar in de hun aangewezen gemeente blijven wonen (zolang hun integratieprogramma duurt) (Liebig, 2007; Wren, 2003). In tegenstelling tot de doelen van het spreidingsbeleid, werd in de praktijk de spreiding vooral gestuurd door huisvestingsmogelijkheden. Met als gevolg dat vluchtelingen vooral verspreid zijn naar gebieden met relatieve sociale

deprivatie. Dit heeft geleid tot ruimtelijke etnische segregatie van vluchtelingen (Wren, 2003). Sinds 1999 hebben vluchtelingen alleen toegang tot uitkeringen als zij verblijven in de gemeente waaraan zij zijn toegewezen. De gezondheidszorg is geregeld zoals voor alle andere inwoners: de kosten worden gefinancierd via belastingen, patiënten betalen niet of een patiëntdeel van behandeling.

5.8.2 Onderzoek naar de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen

Groepen uit verschillende herkomstlanden

De kans op werk is in het begin voor vluchtelingen veel kleiner dan die voor andere immigranten, zo blijkt uit onderzoek naar de hele populatie migranten in de jaren 1984-1995 (Husted e.a., 2001). Pas na vijf tot tien jaar verblijf in Denemarken komt deze kans in de buurt bij die van niet-vluchtelingen en de autochtone Deense bevolking. Er zijn echter grote verschillen tussen de herkomstgroepen. Zo zijn de kansen op werk voor vluchtelingen afkomstig uit Afrika en Palestina minder positief vergeleken met vluchtelingen uit Europa, Vietnam en Zuid- en Latijns-Amerika (Husted e.a., 2001). Ook bleek uit ander onderzoek dat hervestigde vluchtelingen uit Iran vaker werk hadden dan groepen uit Afghanistan en Irak. Hoewel op grond van de European community labour force survey de werkloosheidsaantallen van immigranten (inclusief vluchtelingen) in Denemarken meer dan tweemaal zo hoog blijken te zijn als die van autochtonen, is dit percentage in absolute termen echter lager dan in andere Europese landen (Liebig, 2007). Naast minder kans op werk, hadden vluchtelingen in het begin ook werk op een veel lager niveau dan niet-vluchtelingen (Husted e.a., 2001). Vergeleken met hun positie in het herkomstland is er sprake van ernstige neerwaartse sociale mobiliteit. Velen vonden werk in hun eigen etnische gemeenschap (Wren, 2003). Van de uitgenodigde vluchtelingen kreeg 90% een vorm van overheidssteun (Analyse, 2003).

Uit een vergelijking tussen enkele Bosnische vluchtelingen in Denemarken en in de VS bleek dat beide groepen problemen hadden met taal en werk (Ives, 2005). Hun gevoel van verbondenheid met het land van vestiging verschilde. In Denemarken hadden zij het gevoel los te staan van de Deense maatschappij en het gevoel dat de Bosnische cultuur niet gelijkwaardig geacht werd aan de Deense. In de VS hadden zij het eerste jaar weliswaar grote financiële problemen, maar geloofden zij ook dat zij volledig tot de Amerikaanse maatschappij zouden kunnen horen.

Als bevorderende factoren voor de arbeidsmarktpositie worden de taaltraining en de sterkte van de band met de arbeidsmarkt genoemd. Als vluchtelingen zodra zij de arbeidsmarkt opgingen een sterke band met die arbeidsmarkt verkregen (voltijds werk en werk gedurende de eerste tien jaar na aankomst in Denemarken), benaderden hun lonen die van

Deense werknemers (Husted e.a., 2001). Daarnaast bleek dat de kansen van immigranten op het zelfvoorzienend worden, vergroot worden door taaltraining, maar niet binnen de introductieperiode van drie jaar. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat hun tijd dan gevuld wordt met de zeer intensieve taaltraining. Bovendien bleek dat als mensen werkten en tegelijkertijd deelnamen aan taalcursussen, de beheersing van de taal snel beter werd (Clausen en Husted, 2005; geciteerd in Liebig, 2007b). Uit onderzoek (Damm en Rosholm, 2003) naar het spreidingsbeleid bleek dat de kans op een eerste baan in een kleine of middelgrote gemeente groter is als er ter plekke een lage regionale werkloosheid is, een kleine immigrantenpopulatie, een hoge concentratie landgenoten, en een groot aantal instellingen die arbeidstraining en opleidingen verzorgen. Dit pleit voor de stelling dat spreiding in kleinere steden, weg van grote steden met grote aantallen immigranten, integratie op de arbeidsmarkt bevordert. Maar het benadrukt ook het belang van een spreiding in grote clusters van personen met dezelfde etnische afkomst, in plaatsen met lage werkloosheid en relatief veel onderwijsinstellingen. Het spreidingsbeleid werd in de praktijk echter vooral geleid door huisvestingsmogelijkheden en vluchtelingen werden diensgevolge vooral verspreid naar gebieden met relatieve sociale deprivatie (Wren, 2003).

5.9 Groot-Brittannië

5.9.1 Hervestigingsbeleid

Beleid

Groot-Brittannië heeft in 2004 haar hervestigingsbeleid uitgebreid met het programma *Gateway* (UNHCR, 2004). Daarvoor hervestigde Groot-Brittannië groepen vluchtelingen middels ad hoc ingestelde overheidsprogramma's en middels twee kleinschaliger programma's: het *Mandate-* en *Ten or More*-hervestigingsprogramma. Via deze programma's konden ongeveer 120 personen per jaar naar Groot-Brittannië komen. Het *Mandate*-programma betreft vooral familieleden van in Groot-Brittannië gevestigde personen die onder het mandaat van de UNHCR vallen.³⁹ Het *Ten or More*-programma is speciaal bedoeld voor gehandicapte vluchtelingen, ook vallend onder het UNHCR-mandaat, die een behoefte aan medische zorg hebben die in het verblijfsland niet gegeven kan worden. Het *Gateway*-programma wordt uitgevoerd door de Border and Immigration Agency van het Home Office, in samenwerking met de UNHCR. Er wordt jaarlijks een quotum vastgesteld over het aantal uit te nodigen

39 Zij moeten een 'mandaatvluchteling' zijn, d.w.z. een persoon zich bevindend in het eigen herkomstland of in een derde land, die is erkend als vluchteling door UNHCR of aan wie bescherming wordt gegeven door UNHCR. Een dergelijk persoon kan ook erkend worden als vluchteling en hem kan asiel toegekend worden door een gastland zonder dat dit zijn status als mandaatvluchteling beïnvloedt.

vluchtelingen. Dit wordt vastgesteld met inachtneming van de beschikbare middelen, de wereldbehoefte aan hervestiging en de invloed op plaatselijke voorzieningen in Groot-Brittannië. Voor het jaar 2004/05 was dit quotum 500 personen. Een ongebruikt deel van het quotum kan niet overgebracht worden naar het volgende jaar. Het quotum komt bovenop dat van de al bestaande *Mandate*- en *Ten or More*-hervestigingsprogramma's. Groot-Brittannië is al gedurende een lange tijd een multi-etnische natie (Robinson, 2003b). Tot de jaren 1990 was er een welwillend, hoewel gereguleerd, beleid ten aanzien van vluchtelingen binnen de verplichtingen van het Vluchtelingenverdrag. Vanaf de jaren negentig, toen steeds meer asielzoekers spontaan kwamen (Robinson, 2003a) werden er wetten en regelingen gemaakt om asielzoekers af te schrikken, en kwamen er steeds meer restricties. Wat betreft 'integratie' was er lang sprake van een 'laissez-faire' politiek, een niet officieel vastgelegd beleid van multiculturalisme (Somerville, 2007). In 2002 werd het White paper 'Secure borders, safe haven; integration with diversity in modern Britain' uitgebracht, teneinde te komen tot een coherente strategie met betrekking tot immigratie en asiel. Er moest een open debat komen over Brits burgerschap, het samenbrengen van mensen van verschillend ras, cultuur en godsdienst in een coherente samenleving. Sindsdien wordt er meer nadruk gelegd op integratie (Zetter e.a., 2002). In 2004 werd het *Gateway*-programma ingesteld, mede vanuit de gedachte dat als vluchtelingen via dat programma hervestigd werden, het minder gerechtvaardigd zou zijn om 'spontaan' als asielzoeker te komen (Home Office, 2002).

Criteria

Aanvragen tot hervestiging kunnen uitsluitend door de UNHCR gedaan worden en worden individueel bekeken. Bij aankomst in Groot-Brittannië krijgen alle mensen die geaccepteerd zijn voor hervestiging een onbeperkte vergunning tot binnenkomst. Alle mensen die voldoen aan de criteria van het Verdrag van 1951, krijgen de vluchtelingenstatus (UNHCR Handbook, 2004). Bij de beslissing over de aanvraag probeert men vast te stellen of hervestiging in Groot-Brittannië niet tegen het belang is van de aanvrager of diegenen die van hem afhankelijk zijn (UNHCR Handbook, 2004). Er vindt ook een veiligheidsscreening plaats. Dossierselectie wordt toegepast bij vluchtelingen die in het kader van het *Mandate*-programma komen, of van het *Ten or More*-programma. Bij de beslissing spelen onder meer de leefomstandigheden van de aanvrager een rol, en de vraag of Groot-Brittannië het meest aangewezen land is om te hervestigen. Vluchtelingen die hervestigd worden via het *Gateway*-programma, worden geselecteerd op grond van interviews in het kader van een georganiseerde missie. Er worden geen ongebegeide alleenstaande kinderen opgenomen in het kader van het *Gateway*-programma (UNCHR Handbook, 2004). Er is geen speciaal programma voor vrouwen in risicosituaties. Vervoer naar Groot-Brittannië wordt gecoördineerd door het IOM, en betaald door het Home Office.

Opvang

Het *Gateway protection programme* wordt gezamenlijk uitgevoerd door het Home Office, plaatselijke autoriteiten, organisaties uit de vrijwillige sector die het programma coördineren en JobCentre Plus (Border & Immigration Agency, 2007). Te hervestigen vluchtelingen krijgen een oriëntatietraining in het vluchtelingenkamp. Bij aankomst in Engeland worden de vluchtelingen tijdelijk gehuisvest en voorzien van hun eerste levensbehoeften. Na twee à drie dagen worden zij naar hun permanente verblijfplaats gebracht in een bepaalde gemeente. Anders dan de meeste andere groepen krijgen uitgenodigde vluchtelingen twaalf maanden een door het Home Office bekostigd steunpakket. Zo krijgt men gemeubileerde accommodatie gedurende een jaar, hulp bij het vinden van onderwijs, medische diensten en diensten van het arbeidsbureau en hulp van een maatschappelijk werker (UNHCR, 2004). Er wordt informatie gegeven over beschikbare taalcursussen. Hervestigde vluchtelingen hebben dezelfde toegang tot vakopleidingen en werk als staatsburgers. Het doel is dat de vluchtelingen na twaalf maanden zelf de weg weten naar de betreffende diensten (bron: Contactpersoon Home Office Work on the immigration research, 2007).

5.9.2 Onderzoek naar de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen

Congolezen en Liberianen

Vier van de inmiddels aangekomen *Gateway*-cohorten zijn onderzocht. Deze vier groepen komen allemaal uit Liberia of de Democratische Republiek Congo. Een belangrijk verschil tussen de onderzochte groepen bleek de snelheid waarin mensen zich de Engelse taal eigen maken. De vooral Krio en Engelssprekende Liberianen hebben een voorsprong op vooral Swahili en Franssprekende Congolezen. De cohorten zijn alle hervestigd in het noorden van Engeland, dat destijds economisch achterbleef (bron: Contactpersoon Home Office).

Oegandese Aziaten

Uit onderzoek naar de groep Oegandese Aziaten die in 1972 werden hervestigd, nadat zij door president Amin waren verbannen, bleek dat zij, op middellange termijn, opmerkelijk succesvol waren. Zij zijn aanzienlijk sociaal mobiel gebleken (Robinson, 1993; Robinson, 2003b). Een voordeel voor deze groep vluchtelingen was dat er al een Indiaas-Pakistaanse gemeenschap was die hen kon helpen. Bovendien kwamen deze vluchtelingen naar Groot-Brittannië zonder de gedachte ooit terug te gaan. Veel van deze vluchtelingen waren in het land van herkomst, een voormalige Britse kolonie, succesvolle zakenmensen geweest. Men hechtte waarde aan onderwijs en kwalificaties, en velen beheersten het Engels goed. In de media werd deze groep vluchtelingen positief beschreven. Nadelig voor participatie op de arbeidsmarkt was dat de Oegandese Aziaten een

zichtbare minderheid in Groot-Brittannië vormden nadat al een groot-schalige zwarte en Aziatische migratie plaats had gevonden en immigratie 'geracialiseerd' was. Er was binnen de samenleving weerstand tegen hun komst (Robinson, 2003a, b). Wat betreft de hervestiging op lange termijn is de situatie van de totale groep Oost-Afrikanen van Aziatische afkomst vergeleken met die van Aziatische migranten afkomstig uit India (Robinson, 1993, 2003b). Gebleken is dat de Oost-Afrikanen van Aziatische afkomst betere formele kwalificaties hebben verworven dan migranten uit India en Britse autochtonen, vaker zelfstandige ondernemingen leiden, hun socio-economisch profiel sneller verbeterd is dan enige andere zwarte of Aziatische minderheid in Groot-Brittannië en dat zij beter gehuisvest zijn dan migranten uit India.

Vietnamezen

De Vietnamezen, die in de periode 1979-1982 kwamen, werden gedwongen verspreid over heel Groot-Brittannië, inclusief het platteland en Noord-Ierland, in kleine groepen van vier tot tien gezinnen (Robinson, 2003a). Aan de lokale autoriteiten werd niet gevraagd huisvesting ter beschikking te stellen. De geschiktheid van de hervestigingsplaatsen was nooit goed onderzocht, de vluchtelingen werden geplaatst daar waar woonruimte beschikbaar was. De Vietnamese vluchtelingen kwamen dus vaak op ongeschikte plaatsen terecht waar zij geen toegang hadden tot geschikt werk, onderwijs of taallessen. Bovendien was het moeilijk steun bij elkaar te vinden en eigen gemeenschappen op te zetten, omdat hun aantal op één plek erg klein was. Weinigen konden zichzelf onderhouden, sommigen raakten geïsoleerd, en werden depressief. Er waren meldingen van familiespanningen en scheidingen. Toen de Vietnamese vluchtelingen na enige tijd de vrijheid kregen te verhuizen, trokken velen naar grotere steden (Londen, Birmingham en Manchester), waar zij levensvatbare gemeenschappen vormden (Robinson, 2003a). Volgens de Home affairs select committee werden de Britse selectiecriteria niet zo strikt gehanteerd als het geval was in de VS of Australië. Dit had het gevolg dat degenen die naar Groot-Brittannië kwamen onopgeleid waren, ongeletterd zelfs in hun eigen taal, weinig overdraagbare vaardigheden bezaten en weinig in aanraking geweest waren met westerse culturen. Het waren zeer jeugdige mensen, vooral etnische Chinezen uit het noorden van Vietnam (Robinson, 2003). De Vietnamezen kregen wel advies bij het zoeken naar werk, maar geen concrete hulp. Het programma in Groot-Brittannië was gebaseerd op zogenoemd 'front end loading', d.w.z. dat alle aandacht/middelen (financiering) waren geconcentreerd op het begin van de hervestiging. De gedachte daarbij was de vluchtelingen niet afhankelijk te laten worden van externe hulp/bijstand, door hen zo snel mogelijk mee te laten doen aan het gewone Britse leven, en hen zo snel mogelijk 'werk-klaar' te maken. Bovendien wilde men hen zo snel mogelijk gebruik laten maken van reguliere welzijnsinstellingen/regelingen (Hale, 1993).

Toen de vluchtelingen aankwamen was er geen Vietnamese gemeenschap in Groot-Brittannië. Zij waren een zichtbare minderheid. Zij kwamen in een tijd dat het National Front meer dan 191.000 stemmen in de algemene verkiezingen in 1979 verkregen had en Groot-Brittannië zeer ernstige stedelijke 'rassenrellen' had meegemaakt. De media berichtten echter positief over hen, en berichtten over de vreselijke omstandigheden van hun vlucht (Robinson, 2003). Geschat werd in 1981 dat slechts 16% werkzaam was (Jones, 1982). In het zuiden van Engeland en de Midlands was gemiddeld tweederde van de Vietnamese vluchtelingen werkloos, en dat percentage steeg tot wel 90% in het noorden (Hitchcox, 1986 geciteerd in Joly, 1996). Dit was wel in een periode van algemene hoge werkloosheid. De meerderheid van de banen van degenen die wel werkten was ongeschoold of semi-geschoold, terwijl velen van hen in Vietnam professionele beroepsbeoefenaren waren geweest, of leidinggevende functies hadden (Jones, 1982).

Bosniërs

Bosnische vluchtelingen kwamen in 1992 en 1995 naar Groot-Brittannië (Robinson, 2003b). De meesten waren vrijgezelle jonge mannen, uit plattelandsgemeenschappen, met weinig formele kwalificaties. Het was geen zichtbare minderheid, pers en media waren hen goed gezind. Ook voor de Bosnische vluchtelingen was er een spreidingsbeleid. Velen die tijdelijk toegelaten werden tot Groot-Brittannië zijn nog niet naar het vroegere Joegoslavië teruggekeerd (Kelly, 2003).

Verskillende herkomstlanden

Naast onderzoek onder specifieke groepen is er onderzoek gedaan naar vluchtelingen (dus niet specifiek uitgenodigde vluchtelingen) uit verschillende herkomstlanden. Onder vluchtelingen zijn werkloosheidscijfers in het algemeen hoger dan die van de blanke populatie en dan die van etnische minderheden (Carey-Wood e.a., 1995; Bloch, 2002). Zo rapporteert Bloch (2002) dat 29% van de vluchtelingen ten tijde van de survey werk had, tegen 60% van de etnische minderheden. Problemen die naar voren kwamen waren een carrièrebreuk na de vlucht, een gebrek aan werker-
varing in Groot-Brittannië, en onvoldoende beheersing van het Engels (Carey-Wood e.a., 1995). Het volgen van opleiding en/of het verkrijgen van beroepskwalificaties in Groot-Brittannië vergemakkelijkte het vinden van werk, maar was op zich ook geen garantie voor succes. Meer dan de helft van hen die professionele kwalificaties in Groot-Brittannië hadden verkregen, vond geen werk (Carey-Wood e.a., 1995). Diegenen die minder dan drie jaar in Groot-Brittannië waren, hadden minder vaak werk dan degenen die er al langer waren (Bloch, 2002). Degenen die training gevolgd hadden in Groot-Brittannië, werkten vaker dan zij die dat niet hadden gedaan. Het werk dat ze hadden was echter niet altijd in overeenstemming met de gevolgte training. Met andere woorden: het is niet duidelijk of de

gevolgde training tot werk leidde, of dat degenen die een training gingen doen, klaar waren om de arbeidsmarkt te betreden. De condities waaronder vluchtelingen werkten waren slechter dan die van etnische minderheden. Zo hadden zij veelal tijdelijk werk, en waren hun inkomsten uit werk lager dan die van etnische minderheden in het algemeen. Daarnaast was men niet goed op de hoogte van de mogelijkheden voor arbeidsbemiddeling geboden door de overheid. De belangrijkste redenen om niet te werken waren familieverplichtingen/zorgen voor kinderen (40%), gezondheidsproblemen (21%), leren, inclusief het leren van Engels (21%) (Bloch, 2002). Volgens Dhudwar (2006) was er ook sprake van discriminatie op de arbeidsmarkt.

Robinson (2003a) concludeert dat de manier van hervestigen van invloed is op het resultaat van hervestiging. Zo moet een ontvangstcentrum het liefst in de buurt zijn van waar mensen uiteindelijk geplaatst worden, omdat mensen snel gehecht kunnen raken aan een bepaalde plaats. Uiteraard moeten vluchtelingen geplaatst worden op een plaats waar integratiemogelijkheden zijn. De tijdsperiode is van belang, omdat lange duur institutionalisering en afhankelijkheid met zich mee kunnen brengen. Oriëntatiecursussen zijn van belang om geïnformeerde keuzes over de toekomst te kunnen maken. Daarnaast zou het selecteren van gebieden om vluchtelingen te hervestigen systematischer moeten gebeuren en zou het gebaseerd moeten zijn op kenmerken die verband houden met succesvolle migratie. Werk moet een veel grotere prioriteit krijgen, omdat de meeste auteurs het erover eens zijn dat economische zelfvoorzienendheid de sleutel is tot succesvolle integratie. Een programma kan succesvoller zijn door het plaatsen van hervestigers bij al bestaande gemeenschappen van landgenoten. Het verder weg plaatsen onderschat de sterke aantrekkingskracht van dergelijke gemeenschappen met hun culturele en godsdienstige instituties, woningen die bezit zijn van landgenoten, werkmogelijkheden, toegang tot de warmte van eigen etnische sociale netwerken. Programma's waarin vluchtelingen enige zeggenschap hebben over waar ze geplaatst worden zijn succesvoller; door zelf geïnformeerd keuzes te maken worden vluchtelingen sterker (Robinson, 2003a). Hij wijst erop dat kenmerken van vluchtelingen sneller en beter verzameld zouden moeten worden. Het liefste al tijdens het selectieproces voordat ze naar Groot-Brittannië komen, zodat na aankomst goed ingespeeld kan worden op hun behoeften (Robinson, 2003a).

5.10 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we aandacht besteed aan de vraag hoe het hervestigingsbeleid er in de andere landen uitziet, wat in deze landen de maatschappelijke positie van de uitgenodigde vluchtelingen is en welke factoren in deze landen samenhangen met de maatschappelijke positie. Er zijn

vijftien landen die aan het hervestigingsprogramma meedoen. Ieder land voert een eigen beleid. Zo variëren de aantallen te hervestigen vluchtelingen en nemen landen wel of niet het integratiepotentieel van vluchtelingen in ogenschouw bij de selectie. Zo noemt bijvoorbeeld Denemarken het vermogen tot integratie expliciet als een selectie criterium. In andere landen speelt het integratiepotentieel officieel geen rol, maar worden soms wel vergelijkbare concepten gehanteerd bij de selectie van vluchtelingen. Ook de wijze van selectie (op grond van dossier, of middels interviews in een selectiemissie) verschilt. Ieder land organiseert opvang en begeleiding op een eigen manier. Sommige landen hebben aparte quota voor speciale categorieën te hervestigen vluchtelingen, zoals voor medische gevallen, vrouwen in risicosituaties, of urgente gevallen. Naast de vluchtelingen die door de overheid uitgenodigd worden, kunnen in sommige landen ook vluchtelingen uitgenodigd worden op voordracht van particulieren (individuele of organisaties). De te hervestigen vluchtelingen worden meestal voorgedragen door de UNHCR, in enkele landen kan dit ook via andere organisaties. Opvallend is dat ieder land de definitie van het Vluchtelingenverdrag van 1951 als uitgangspunt hanteert bij het beleid, maar dat daarnaast ruimte is voor een brede interpretatie van de definitie.

Het is moeilijk om de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen in verschillende landen te vergelijken. Duidelijk is dat deze vergelijking niet los kan worden gezien van processen die spelen in de verschillende samenlevingen. Allereerst publiceren maar weinig landen afzonderlijke data over de arbeidsmarktpositie van uitgenodigde vluchtelingen. Indien dit wel het geval is, worden eventuele verschillen vaak over de hele bevolking gegeven en niet gecorrigeerd voor de afwijkende samenstelling van vluchtelingengroepen door rekening te houden met bijvoorbeeld leeftijd en geslacht.

In het algemeen is de arbeidsmarktpositie van uitgenodigde vluchtelingen, net als in de Nederlandse situatie, in de eerste jaren na aankomst slechter dan die van andere migrantengroepen of de autochtone bevolking. Alleen voor de VS speelt dit in veel mindere mate een rol. De arbeidsmarktpositie verbetert in de meeste landen na verloop van tijd. De mate waarin deze verbetering optreedt, verschilt per land.

Vluchtelingen bevinden zich ongeacht hun herkomstland in het algemeen in de lagere segmenten van de arbeidsmarkt en relatief weinig mensen stromen door naar betere banen. Dit geldt ook voor hogeropgeleide vluchtelingen. Statusverlies bij hervestiging is dan ook een veel voorkomend fenomeen. Het niet-erkennen van kwalificaties verkregen in het herkomstland, discriminatie op de arbeidsmarkt, gebrekkige taalbeheersing en geen relevante werkervaring in het nieuwe land zijn de belangrijkste factoren die in de literatuur naar voren komen ter verklaring van de achterblijvende positie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt. Ook het gevoerde spreidingsbeleid van sommige landen hangt volgens verschillende onderzoeken negatief samen met de positie op de arbeidsmarkt.

6 Samenvatting en conclusies

De centrale vraag in dit onderzoek is wat de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen is en welke factoren een belemmerende of bevorderende invloed hebben op die positie. Het antwoord op deze vraag hebben wij in drie delen onderzocht. Eerst is beschreven hoe Nederland in de afgelopen drie decennia vluchtelingen heeft geselecteerd, opgevangen en begeleid. Vervolgens hebben wij aan de hand van gegevens over arbeidsmarktparticipatie en onderwijsdeelname de maatschappelijke positie beschreven van uitgenodigde vluchtelingen die tussen 1994 en 2004 naar Nederland kwamen. In de derde plaats hebben wij aandacht besteed aan de manier waarop andere landen met de hervestiging van uitgenodigde vluchtelingen omgaan. Daarbij vergelijken wij met name hoe zij vluchtelingen selecteren voor hervestiging en wat bekend is uit de literatuur over de maatschappelijke positie van de uitgenodigde vluchtelingen in die landen. We beginnen dit hoofdstuk met een korte samenvatting van deze drie onderdelen. Daarna sluiten wij af met een slotbeschouwing.

6.1 Nederlands hervestigingsbeleid

Hervestiging houdt in dat personen die uit hun eigen land gevlucht zijn door een derde land, zoals Nederland, worden uitgenodigd om zich daar te vestigen. Na selectie in het eerste land van opvang, brengt de Nederlandse overheid de uitgenodigde vluchtelingen over naar Nederland. Met de hervestiging van uitgenodigde vluchtelingen streeft de Nederlandse overheid twee doelen na: bescherming van de vluchteling en het tonen van solidariteit met landen van opvang in de regio.

Sinds het eerste quotumbeleid werd vastgesteld in 1977, zijn vier periodes te onderscheiden op basis van de manier waarop uitgenodigde vluchtelingen in Nederland werden opgevangen.

- Tot en met 1980 werden (uitgenodigde) vluchtelingen opgevangen door particuliere organisaties. Deze organisaties fuseerden in 1979 tot de Vereniging Vluchtelingen Werk Nederland.
- Vanaf 1981 was het ministerie van WVC verantwoordelijk voor de opvang van de vluchtelingen. Een apart opvangmodel voor uitgenodigde vluchtelingen werd ontworpen door het Project Opvang Vluchtelingen, het zogenaamde 'In-huis-model'.
- In 1999 werd naar aanleiding van de afname van het aantal uitgenodigde vluchtelingen het aparte opvangcentrum gesloten. Vanaf dat moment werd de opvang een verantwoordelijkheid van Justitie, en ging het COA de uitgenodigde vluchtelingen opvangen in reguliere asielzoekerscentra.
- In 2005 richtte COA opnieuw een apart opvangcentrum voor uitgenodigde vluchtelingen op.

Voorts zijn de volgende onderdelen van het beleid in de loop der tijd één of meerdere malen veranderd.

Quotum

Het eerste quotum gold voor zowel uitgenodigde als niet-uitgenodigde vluchtelingen. Het omvatte 750 vluchtelingen per jaar. In 1984 werd een apart quotum voor uitgenodigde vluchtelingen vastgesteld: jaarlijks 250 personen. Vanaf 1987 omvat het quotum 500 beschikbare plaatsen per jaar. Daarmee is de omvang van het Nederlandse quotum vergelijkbaar met dat van andere West-Europese landen. Landen als de VS, Canada en Australië hanteren veel grotere quota (max. 50.000 personen per jaar). Eind jaren negentig is het Nederlandse hervestigingsbeleid heroverwogen. Dit heeft geresulteerd in onder meer het huidige flexibele quotum van 1.500 personen gedurende een periode van drie jaar, in plaats van 500 personen voor één jaar. Indien het quotum in een bepaald jaar niet gevuld of juist overschreden wordt, kan dat in een volgend jaar gecompenseerd worden. Over het algemeen kon in de afgelopen decennia het quotum ook daadwerkelijk worden gevuld, met uitzondering van 1997 en de eerste jaren van het nieuwe millennium.

Selectie

Sinds de invoering van het quotumbeleid worden vluchtelingen voornamelijk geselecteerd tijdens selectiemissies in het eerste land van opvang. Alleen in de periode tussen 1999 en 2004 werden geen missies uitgevoerd. Gedurende deze jaren werden vluchtelingen alleen op basis van dossiers geselecteerd. Dossierselectie wil zeggen dat de IND aan de hand van een dossier van UNHCR over de vluchteling in kwestie bepaalt of de persoon voor uitnodiging in aanmerking komt. De belangrijkste voorwaarde voor uitnodiging van een persoon is het voldoen aan de eisen van de Nederlandse Vreemdelingenwet. Verder is het hanteren van criteria ter aanvulling op de Vreemdelingenwet niet uitzonderlijk. Officieel zijn in Nederland pas vanaf 2005 integratiecriteria van kracht, die overigens slechts in uitzonderingsgevallen leiden tot afwijzing van een voordracht. Maar al in de jaren tachtig en negentig werden discussies gevoerd over de moeilijkheden die vluchtelingen hadden om een zelfstandig leven in Nederland op te bouwen en of dit consequenties moest hebben voor de selectieprocedure. Uit de selectiemandaten van de jaren tachtig is op te maken dat men verwachtte dat de integratie van groepen uitgenodigde vluchtelingen soepeler zou verlopen als de groep homogeen was samengesteld qua taal en cultuur, maar divers qua leeftijd, geslacht, opleiding en gezinssamenstelling. In de jaren negentig werd het selectie-interview met de vluchteling tijdens de missie uitgebreid om een betere inschatting te kunnen maken van iemands mogelijkheden in Nederland. De huidige officiële integratiecriteria lijken meer tot doel te hebben te voorkomen dat personen met extreme ideeën en aanpassingsproblemen worden

toegelaten. Het is overigens onduidelijk hoe en in welke mate de (al dan niet officiële) aanvullende criteria precies zijn toegepast in de verschillende perioden. In de eerste plaats is het mogelijk dat (onbewuste) criteria door de selectiemissies zijn gehanteerd, die niet in de beleidsdocumenten terecht zijn gekomen. In de tweede plaats is nooit onderzoek gedaan naar mogelijke effecten van het hanteren van dergelijke criteria.

Centrale opvang

In de afgelopen drie decennia zijn uitgenodigde vluchtelingen voornamelijk centraal opgevangen in speciale opvangcentra voor uitgenodigde vluchtelingen. Vóór 1981 en tussen 1999 en 2004 werden uitgenodigde vluchtelingen en asielzoekers gezamenlijk opgevangen. In de opvangtijd kunnen verblijfspassen, sofi-nummers, identiteitsbewijzen en andere officiële documenten gemakkelijk centraal geregeld worden. Daarnaast zijn zelfstandige woningen voor de vluchtelingen niet altijd direct bij aankomst beschikbaar. Verder kunnen tijdens de opvangperiode intensieve taal- en oriëntatieprogramma's voor vluchtelingen verzorgd worden. Dit gebeurde al tijdens het 'In-huis-model' en het gebeurt ook in het huidige opvangcentrum. De belangrijkste reden voor centrale opvang is dus van praktische aard.

Uitplaatsing

Door het systeem van gemeentelijke taakstelling zijn uitgenodigde vluchtelingen (en ook andere statushouders) altijd gespreid over Nederland gehuisvest. Daarnaast is het gespreid huisvesten van vluchtelingen tevens een instrument dat al jaren gebruikt wordt om etnische concentratie tegen te gaan. Tijdens het 'In-huis-model' en het nieuwe model vanaf 2005 zijn uitgenodigde vluchtelingen ook groepsgewijs uitgeplaatst. Hieraan liggen met name organisatorische voordelen ten grondslag, zoals het voldoen aan de taakstelling door gemeenten en de mogelijkheid om speciale voorzieningen voor de groep als geheel te treffen (taal- en oriëntatieprogramma's, coördinatoren). Groepsgewijze huisvesting is ook gehanteerd met het oog op de mogelijkheid voor vluchtelingen om elkaar te kunnen ondersteunen. Wat de groepsgewijze uitplaatsing voor uitwerking heeft gehad op de maatschappelijke positie van de uitgenodigde vluchtelingen is nooit onderzocht. Uit de analyses in dit onderzoek blijkt dat door het gespreid huisvesten de uitgenodigde vluchtelingen relatief vaak in gebieden komen te wonen waar de werkgelegenheid tot de laagste van Nederland behoort. Dit lijkt niet bevorderlijk voor de mogelijkheden om te participeren op de arbeidsmarkt.

Taal- en oriëntatieprogramma's

In alle opvangmodellen bestond aandacht voor taal- en oriëntatielessen, in verschillende vorm en intensiteit. Tijdens het 'In-huis-model' begon het taal- en oriëntatieprogramma in het opvangcentrum. Tussen 1999 en 2004

konden (uitgenodigde) vluchtelingen in sommige asielzoekerscentra lessen bijwonen, die aangeboden werden in het kader van dagstructurering. In 2005 heeft het COA weer een nieuw en intensief taal- en oriëntatieprogramma ontwikkeld dat in het opvangcentrum Amersfoort wordt aangeboden. Ook biedt het COA een driedaags oriëntatieprogramma aan vóórdat de vluchtelingen naar Nederland overkomen.

Na de eerste maanden in de centrale opvang werden de taal- en oriëntatieprogramma's voortgezet in de gemeente van huisvesting. Onder het 'In-huis-model' organiseerde een kerngemeente zelf een programma, andere gemeenten lieten de vluchtelingen aansluiten bij bestaande onderwijs- en maatschappelijke voorzieningen. De kerngemeente ontving voor het uitvoeren van het programma een bijdrage van VWS. Vanaf 1999 volgen uitgenodigde vluchtelingen de Inburgeringscursus, die verplicht is voor alle nieuwkomers. In het opvangbeleid voor uitgenodigde vluchtelingen was investering in taal en maatschappelijke oriëntatie dus meestal een belangrijk onderdeel.

In de voorgaande, maar ook in het huidige opvangprogramma werd echter niet exact beschreven wat de doelen waren en welke resultaten verwacht werden. Termen als 'zelfstandig functioneren', en 'sociale zelfredzaamheid' waren bijvoorbeeld niet gedefinieerd in meetbare eindtermen. Er was niet altijd aandacht voor niveauverschillen en het verloop van de integratie van de vluchtelingen na afloop van het programma werd in de regel niet gevolgd. Arbeidstoeleiding of verdere opleiding na het taal- en oriëntatieprogramma stagneerde vaak. Dit kan worden toegeschreven aan het feit dat de vluchteling nog niet voldoende taalvaardig was en/of doordat verdere benodigde lessen niet werden gefinancierd. Het aanbieden van een bepaald programma resulteerde dus niet vanzelfsprekend in voldoende taalbeheersing van de vluchtelingen en een soepele aansluiting op vervolgvoorzieningen.

Uit onderzoek blijkt dat investeringen van vluchtelingen in taalkennis en kennis van de samenleving positief bijdragen aan het vinden van een baan (Van den Tillaart 2000; New Zealand Immigration Service, 2004). Op basis hiervan is het aannemelijk dat de bovengenoemde programma's de kansen van de vluchtelingen vergroten ten opzichte van een situatie waarin programma's ontbreken. Tijdens de afgelopen drie decennia is echter meermaals gebleken dat op de korte termijn het rendement van de verschillende programma's niet voldoende was om vluchtelingen te laten doorstromen naar een baan of vervolgopleiding (Ipso Facto, 1983a; Ipso Facto, 1983b; OABG, 1993; Van den Tillaart e.a., 2000; Odé en Brink, 2002).

Arbeidstoeleiding

In het opvangbeleid bestaat al lange tijd aandacht voor arbeid. Onder het 'In-huis-model' startte men met het individueel begeleiden van vluchtelingen naar de arbeidsmarkt middels persoonlijke trajectplannen. Vanaf 1999 wordt tijdens of na de Inburgeringscursus een trajectplan met de

vluchteling opgesteld. In verschillende onderzoeken naar de arbeidsmarktpositie van (uitgenodigde) vluchtelingen in Nederland komen vaak dezelfde knelpunten in de voortgang van de arbeidstoeleiding aan de orde. Dit zijn onvoldoende taalbeheersing en het ontberen van opleiding en werkervaring in Nederland. Ook in andere hervestigingslanden spelen deze factoren een belangrijke rol.

6.2 De maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen

Het empirisch onderzoek

Het proces van positieverwerving in de nieuwe samenleving is complex. Enerzijds spelen individuele kansen, die afhangen van iemands men-selijk en sociaal kapitaal, taalbeheersing en de eigen gezondheid een rol. Anderzijds zijn structurele mogelijkheden, die afhangen van onder meer discriminatie, sociale uitsluiting en conjunctuurschommelingen, eveneens bepalend voor iemands kansen. Naast de wisselwerking tussen kansen en restricties, wordt de complexiteit van het proces van positieverwerving veroorzaakt doordat ontwikkelingen op verschillende maatschappelijke domeinen met elkaar zijn verweven. Omdat de beschikbare data momenteel te beperkt zijn om alle facetten van dit complexe proces te bestrijken, zijn de analyses in ons onderzoek met name gericht op het beschrijven van de arbeidsmarktpositie en de onderwijsdeelname van de uitgenodigde vluchtelingen. Wel is geprobeerd de bestaande theoretische inzichten recht te doen door deze als context te gebruiken bij de beschrijving van de resultaten en waar mogelijk de samenhang tussen belangrijke factoren en de maatschappelijke positie weer te geven. Gegevens over de uitgenodigde vluchtelingen hebben slechts betrekking op een relatief korte periode, waarin de verandering in conjuncturele trend en verandering in opvangmodel praktisch samenvallen. Bovendien hangt de maatschappelijke positie ook samen met de verblijfsduur van uitgenodigde vluchtelingen. Hierdoor is het in dit onderzoek niet mogelijk aan te tonen in hoeverre gevonden verschillen veroorzaakt worden door een langere verblijfsduur, door verschillen in beleid, of door conjunctuurschommelingen.

Maatschappelijke positie van verschillende groepen in Nederland

Uit ons onderzoek komt naar voren dat uitgenodigde vluchtelingen in Nederland een vergelijkbare maatschappelijke positie hebben als andere statushouders. Dit is echter een minder goede positie dan andere niet-westerse allochtonen in Nederland hebben. Bovendien is duidelijk dat vluchtelingen een slechtere positie hebben dan autochtone Nederlanders. Zo blijken uitgenodigde vluchtelingen en statushouders in het onderwijs een achterstand te hebben op autochtone Nederlanders en in verschillende opzichten ook op andere niet-westerse allochtonen. Ook de arbeidsmarktparticipatie van uitgenodigde vluchtelingen

en statushouders blijft achter bij die van andere allochtone groepen. Alleen wat betreft criminaliteit nemen uitgenodigde vluchtelingen en statushouders een middenpositie in tussen de autochtone en andere niet-westerse allochtone Nederlanders. In het onderstaande zullen we deze verschillen nader toelichten.

Onderwijs

In de toekomst zou de achterstand van uitgenodigde vluchtelingen en andere statushouders in het onderwijs en op de arbeidsmarkt wellicht kleiner kunnen worden, omdat zij als groep relatief jong zijn vergeleken met de andere groepen in Nederland. Een verhoudingsgewijs groot deel van de uitgenodigde vluchtelingen is zelfs jonger dan 18 jaar. Zij hebben de mogelijkheid om nog te investeren in hun menselijk kapitaal via onderwijs. Dankzij deze investeringen zouden zij een betere positie op de arbeidsmarkt kunnen verwerven dan oudere vluchtelingen. Vooralsnog lijken uitgenodigde vluchtelingen in het onderwijs echter een minder hoog niveau te bereiken dan autochtone Nederlanders. De onderzoeksresultaten doen vermoeden dat uitgenodigde vluchtelingen en statushouders in het onderwijs ook achterblijven ten opzichte van de vier grote niet-westerse allochtone groepen in Nederland. Dit vermoeden hebben we echter niet kunnen toetsen. Het is bijvoorbeeld op basis van de huidige gegevens niet te zeggen in hoeverre uitgenodigde vluchtelingen doorstromen naar hoger onderwijs. Wel blijkt uit de sociaal-economische cijfers in dit rapport dat het percentage uitgenodigde vluchtelingen dat studiefinanciering ontvangt vanaf 1999 toeneemt. Dit zou kunnen betekenen dat sinds 1999 steeds meer uitgenodigde vluchtelingen tussen de 18 en 25 jaar doorleren. Omdat deze jongere vluchtelingen vooral vrouwen zijn, rijst de vraag in hoeverre ze deze investering op de arbeidsmarkt zullen weten te verzilveren. Een soortgelijk patroon werd namelijk eerder gevonden bij andere allochtonen: op jonge leeftijd behaalde winst aan onderwijs door allochtone vrouwen wordt niet verzilverd met werk op latere leeftijd (SCP, 2003).

Arbeidsdeelname

Uit de ruwe cijfers blijkt dat uitgenodigde vluchtelingen minder vaak een betaalde baan hebben en vaker een bijstandsuitkering ontvangen dan andere statushouders en de rest van de Nederlandse bevolking. Bovendien werken vluchtelingen relatief vaak in laagbetaalde en laaggewaardeerde banen, en werken ze ook vaker via uitzendbureaus. Naarmate uitgenodigde vluchtelingen langer in Nederland verblijven, verschuift hun werkkring enigszins. Wanneer vluchtelingen drie jaar of langer in Nederland zijn, werken ze nauwelijks meer (als seizoenarbeider) in de landbouwsector. Tegelijkertijd werkt nog steeds 40% van de werkzame vluchtelingen die drie jaar of langer in Nederland zijn voor een uitzendbureau. Als uitgenodigde vluchtelingen de arbeidsmarkt weten te betreden, is dat dus vaak, net als bij statushouders, aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Zoals hierboven al werd genoemd, lijken uitgenodigde vluchtelingen dus minder vaak een betaalde baan te hebben dan andere statushouders in Nederland. Maar uitgenodigde vluchtelingen wonen vaker in provincies met hogere werkloosheid, en vaker in kleinere gemeentes. Dit zou hun kansen op werk kunnen verkleinen. Gecorrigeerd voor verschillen in woonplaats, leeftijd en herkomst blijkt er geen verschil te bestaan in arbeidsmarktaandeel tussen uitgenodigde vluchtelingen en andere statushouders. Wel ontvangen mannelijke uitgenodigde vluchtelingen nog steeds vaker een bijstandsuitkering dan mannelijke statushouders met een vergelijkbare achtergrond. Uitgenodigde vluchtelingen en statushouders hebben dus een min of meer vergelijkbare positie op de arbeidsmarkt. Deze conclusie is tevens gebaseerd op het resultaat dat deze twee groepen samen weer verschillen van de andere groepen in Nederland. Zo hebben vluchtelingen minder kans op werk dan andere niet-westerse allochtonen met een vergelijkbare achtergrond.

Behalve de woonplaats van uitgenodigde vluchtelingen, hangt de kans dat uitgenodigde vluchtelingen werk hebben met nog een aantal factoren samen. Zo blijken uitgenodigde vluchtelingen met een partner vaker te werken dan vluchtelingen zonder partner. Het feit dat vrouwelijke uitgenodigde vluchtelingen met jonge kinderen minder vaak werken dan vrouwen zonder kinderen, lijkt te suggereren dat jonge kinderen voor vrouwen een belemmerende factor kunnen zijn op de arbeidsmarkt. Overigens lijkt dit ook te spelen bij mannen, maar in mindere mate. Daarnaast is hun positie op de arbeidsmarkt gevoelig voor de mate van werkloosheid in de regio waar ze wonen. In regio's met hogere werkloosheid hebben vluchtelingen minder vaak werk. In middelgrote gemeentes blijken de kansen op werk voor vluchtelingen het grootst. Gegeven de bevinding dat vluchtelingen vaak in de onderste segmenten van de arbeidsmarkt werken, zou het kunnen zijn dat in kleinere gemeentes minder werk voor vluchtelingen beschikbaar is dan in middelgrote gemeentes. Aangezien in grotere gemeentes vaak ook meer andere niet-westerse allochtonen wonen die ook vaak banen hebben in de onderste arbeidsmarktsegmenten, ondervinden vluchtelingen daar mogelijk meer concurrentie van deze groepen. In eerder onderzoek wordt gewezen op het feit dat een vroegtijdige entree op de arbeidsmarkt en een stabiele werksituatie bevorderende factoren zijn op de arbeidsmarkt (Liebig, 2007). Ons onderzoek bevestigt dat vluchtelingen die eenmaal aan het werk zijn, een grotere kans hebben om het jaar daarop nog steeds te werken. Er is dus sprake van een grote mate van stabiliteit op de arbeidsmarkt. Maar in ons onderzoek vinden we ook dat er sprake is van een grote mate van stabiliteit met betrekking tot de bijstand. Wie het ene jaar bijstand ontvangt, doet dat zeer waarschijnlijk het jaar daarop nog steeds. Dit doet vermoeden dat stabiliteit op de arbeidsmarkt ook een belemmerende factor kan zijn voor vluchtelingen die nog niet aan het werk zijn. Dankzij die stabiliteit komen er weinig

arbeidsplaatsen vrij voor personen die de arbeidsmarkt willen betreden. Wanneer personen vaker van baan verwisselen, met het risico dat zij een periode geen baan hebben, kunnen er meer arbeidsplaatsen vrij komen. Zo ontstaan er wellicht ook meer kansen voor personen die nog geen betaalde baan hebben. Een dergelijke dynamiek op de arbeidsmarkt zou een bevorderende factor kunnen zijn. In de VS, bijvoorbeeld, gaat een dynamische arbeidsmarkt gepaard met hoge arbeidsparticipatie van vluchtelingen. Overigens bevinden vluchtelingen in de VS zich ook daar aan de onderkant van de arbeidsmarkt, en hun arbeidsmarktpositie is dus ook gevoeliger voor conjunctuurschommelingen dan die van andere Amerikanen.

Naast verschillen tussen andere statushouders en vluchtelingen, bestaan tussen vluchtelingen onderling ook verschillen. Vluchtelingen uit Oost-Europa en Azië participeren naar verhouding meer op de Nederlandse arbeidsmarkt dan vluchtelingen uit Afrikaanse en Arabische landen. Maar ook de manier waarop vluchtelingen naar Nederland zijn uitgenodigd hangt samen met arbeidsparticipatie. Vluchtelingen die als enkeling of op basis van een dossier werden uitgenodigd blijken vaker betaald werk te hebben dan vluchtelingen die tijdens een missie werden uitgenodigd. Hoe het kan dat dossiervluchtelingen vaker werk hebben dan missievluchtelingen kan met de beschikbare gegevens helaas niet worden achterhaald. Wellicht bevinden zich onder dossiervluchtelingen meer politieke en hoogopgeleide vluchtelingen.

Criminaliteit

Uitgenodigde vluchtelingen en andere statushouders blijken verhoudingsgewijs minder vaak verdacht dan andere niet-westerse allochtonen. Wel zijn zij relatief iets vaker verdacht dan autochtone Nederlanders. De kans dat iemand betrokken is bij criminele activiteiten hangt samen met leeftijd, en piekt meestal rond het 20ste levensjaar (Jennissen en Blom, 2007). Dit is ook het geval bij uitgenodigde vluchtelingen en andere statushouders. Tussen de leeftijd van 18 en 25 jaar is het percentage verdachten het hoogst. Omdat de groep verdachte uitgenodigde vluchtelingen klein is, is op basis van deze gegevens niet te achterhalen of er nog specifieke oorzaken zijn voor criminaliteit onder uitgenodigde vluchtelingen. Naast bekende (algemene) risicofactoren, zoals een moeizame sociaal-economische positie, spelen, net als bij andere niet-westerse allochtonen, verschillende factoren zoals stressvolle gebeurtenissen en culturele conflicten vermoedelijk eveneens een rol (Kromhout en Van San, 2003).

6.3 Hervestigingsbeleid in andere landen

Definitie

Nederland is één van de vijftien landen die officieel meedoen aan het Resettlement Programme van UNHCR. Net als in Nederland geldt ook in de meeste andere hervestigingslanden dat personen kunnen worden geselecteerd voor hervestiging als ze voldoen aan de criteria die omschreven staan in de definitie van het Vluchtelingenverdrag uit 1951 (Noll en Van Selm, 2003). Deze definitie is ontwikkeld als richtlijn voor de behandeling van asielaanvragen. Daardoor kunnen lang niet alle personen die een dringende beschermingsbehoefte hebben voldoen aan de juridische interpretatie van deze definitie. Dit heeft ertoe geleid dat alle landen die aan hervestiging doen een bredere definitie van vluchtelingschap hanteren en ook personen om humanitaire redenen uitnodigden die formeel niet onder de definitie van het Vluchtelingenverdrag vallen. Een complicerende factor is dat het UNHCR-mandaat voor vluchtelingen weer breder is dan de definitie van het Vluchtelingenverdrag. Bij het bestuderen van de internationale literatuur heeft deze wisselende interpretatie van het begrip vluchteling tot gevolg dat de vergelijking van het hervestigingsbeleid tussen landen niet eenvoudig is. Bij het weergeven van de literatuur hebben wij zo goed mogelijk de definitie uit hoofdstuk 1 aangehouden.

Omvang

Zoals te verwachten zijn de herkomstgebieden van uitgenodigde vluchtelingen gerelateerd aan omvangrijke problematische gebeurtenissen wereldwijd. Zo hebben alle landen grote groepen Bosniërs uitgenodigd in de jaren negentig. Ook Vietnamezen zijn door de meeste hervestigingslanden opgenomen. Numeriek gezien is hervestiging van uitgenodigde vluchtelingen in Europese landen marginaal in vergelijking met Australië, de VS en Canada, zowel in relatieve zin als absoluut gezien. Zo was tussen 1992 en 2001 het aantal aankomsten van uitgenodigde vluchtelingen in alle Europese landen samen 47.000 en in de VS 916.000. Ook binnen Europa zijn er verschillen in aantallen uitgenodigde vluchtelingen per jaar. Scandinavische landen hebben bijvoorbeeld meer uitgenodigde vluchtelingen ontvangen in de periode 1992-2001 dan ieder ander Europees land. Tegelijkertijd kan worden gesteld dat wanneer de aantallen vergeleken worden met inbegrip van geaccepteerde asielzoekers, Europese landen en de VS aan een vergelijkbaar aantal personen bescherming blijken te bieden. Een belangrijk verschil tussen de VS en Europese landen is dat in de VS hervestiging een dominant onderdeel van het systeem is, terwijl in de Europese landen hervestiging een meer op zichzelf staande praktijk is (Noll en Van Selm, 2003). Ten eerste is hervestiging in de Europese landen, in tegenstelling tot de VS, geen onderwerp van publiek debat en ten tweede is hervestiging allereerst gemotiveerd door humanitaire redenen. Europese landen kennen een strikte scheiding

tussen asiel en hervestiging. In de VS spelen naast humanitaire redenen, binnenlandse en buitenlandse belangen een belangrijker rol dan in de Europese landen.

Selectie

Landen verschillen aanzienlijk in de mate waarin selectie een onderdeel is van het hervestigingsbeleid. Alleen Denemarken, Canada, Noorwegen en Groot-Brittannië hebben een expliciet geformuleerd beleid gebaseerd op hervestigingspotentieel. In veel van de overige landen die aan hervestiging doen, lijken echter ook selectiecriteria te worden gehanteerd, maar is dit niet expliciet terug te vinden in de beleidsstukken. Bij de selectie van vluchtelingen wordt met name belangrijk gevonden dat uitgenodigde vluchtelingen na verloop van tijd zelfvoorzienend kunnen zijn, uitzonderingen daargelaten. Daarnaast hebben sommige landen een voorkeur voor het selecteren van vluchtelingen met een specifieke homogene etniciteit. Zo heeft Finland om deze reden lange tijd alleen Afghaanse en Iraakse vluchtelingen geaccepteerd. Het selectief toelaten van vluchtelingen lijkt invloed te hebben op de maatschappelijke positie. Zo wordt het selectieve toelatingsbeleid van Canada ten aanzien van Vietnamezen in verband gebracht met de gunstige maatschappelijke positie van deze groep in Canada in vergelijking met bijvoorbeeld de positie van Vietnamezen in Groot-Brittannië.

Opvang

Ook met betrekking tot de opvang van uitgenodigde vluchtelingen verschillen de betrokken landen. De periode waarin men recht heeft op begeleiding varieert van enkele maanden (VS) tot enkele jaren (Zweden, Denemarken en Finland). In de VS bestaat een zeer beperkt sociaal vangnet voor vluchtelingen in tegenstelling tot de andere landen. De precieze invulling verschilt echter ook buiten de VS aanzienlijk per land. In het algemeen is in Europa, Canada en Australië voorzien in gezondheidszorg, huisvesting, opleiding en een uitkering in geval van werkloosheid. In alle landen wordt van vluchtelingen verwacht dat ze op een aantal punten integreren, de accenten in het beleid verschillen per land (Castles et al, 2002). Onderzoekers in de VS stellen dat een belangrijk verschil tussen de VS en Europa is dat in de Europese context minder de verwachting leeft dat vluchtelingen carrière kunnen maken door het vinden van werk in de onderste segmenten van de markt en zich vervolgens op te werken. In Europa wordt volgens hen meer belang gehecht aan het feit dat vluchtelingen wachten op de juiste baan, passend bij hun vaardigheden en werkervaring. In de VS is het hervestigingsprogramma meer gericht op economische integratie en in Europa neigt men meer naar maatschappelijke en taalintegratie. Binnen de VS ziet men werk als belangrijk middel om de taal te leren en te integreren in de samenleving. Hier speelt mee dat de arbeidsmarkt in de VS flexibeler georganiseerd is dan in de meeste

andere landen die aan hervestiging doen, waardoor het voor vluchtelingen makkelijker is om werk te vinden. Daarnaast wordt in de VS minder begeleiding geboden in vergelijking met de meeste Europese landen die aan hervestiging doen. Deze hogere organisatiegraad van de opvang van vluchtelingen is geen garantie voor een hoge arbeidsmarktparticipatie van vluchtelingen (Ghorashi, 2005). Indien er sprake is van overorganisatie van de opvang, kan dit tot gevolg hebben dat vluchtelingen transformeren in passieve cliënten (vgl. Ghorashi, 2005).

Maatschappelijke positie

Het is moeilijk om de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen in verschillende landen te vergelijken. Duidelijk is dat deze vergelijking niet los kan worden gezien van processen die spelen in de verschillende samenlevingen. Allereerst publiceren maar weinig landen afzonderlijke data over de arbeidsmarktpositie van uitgenodigde vluchtelingen. Indien dit wel het geval is, worden eventuele verschillen vaak over de hele bevolking gerapporteerd en niet gecorrigeerd voor de afwijkende samenstelling van vluchtelingengroepen door rekening te houden met bijvoorbeeld leeftijd en geslacht.

In het algemeen is de arbeidsmarktpositie van uitgenodigde vluchtelingen in alle hervestigingslanden in de eerste jaren na aankomst slechter dan die van andere migrantengroepen of de autochtone bevolking. Alleen voor de VS speelt dit in veel mindere mate een rol. Al relatief korte tijd na aankomst is het percentage vluchtelingen met een baan in de VS vergelijkbaar met dat van de algemene bevolking. Met betrekking tot de andere landen kan geconcludeerd worden dat de arbeidsmarktpositie na verloop van tijd verbetert. De mate waarin deze verbetering optreedt, verschilt per land. Zo hebben uitgenodigde vluchtelingen in Zweden en Noorwegen na verloop van tijd bijna even vaak een baan als de autochtone bevolking. In de Deense en Nederlandse situatie is dit niet het geval. De situatie van uitgenodigde vluchtelingen verschilt dus per land.

Er zijn ook verschillen tussen de herkomstgroepen binnen landen. In Australië is bijvoorbeeld de arbeidsmarktparticipatie van Bosniërs hoger dan die van Aziaten en Afrikanen met een vergelijkbaar menselijk kapitaal. De ongunstige positie op de arbeidsmarkt voor Afrikanen komt in de meeste landen naar voren.

Vluchtelingen bevinden zich ongeacht hun herkomstland in het algemeen in de lagere segmenten van de arbeidsmarkt en relatief weinig mensen stromen door naar betere banen. Dit verschijnsel doet zich voor in alle hervestigingslanden, ongeacht het opvang- en begeleidingsbeleid in het land. Ook voor hogeropgeleide vluchtelingen is dit patroon waarneembaar. Statusverlies bij hervestiging is dan ook een veel voorkomend fenomeen. Het niet-erkennen van kwalificaties verkregen in het herkomstland, discriminatie op de arbeidsmarkt, gebrekkige taalbeheersing en geen relevante werkervaring in het nieuwe land zijn de belangrijkste factoren die in

de literatuur naar voren komen ter verklaring van de achterblijvende positie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt. Ook het gevoerde spreidingsbeleid van sommige landen (Nieuw Zeeland, Zweden, Canada, Denemarken, Noorwegen, Groot-Brittannië, Nederland) hangt volgens verschillende onderzoeken negatief samen met de positie op de arbeidsmarkt. Regio's en buurten verschillen aanzienlijk in economisch en sociaal perspectief voor inwoners (Robinson, 1993). Vaak zijn bij de toewijzing van huisvesting factoren als beschikbaarheid van woningen (Groot-Brittannië, Denemarken) en een teruglopend aantal autochtone inwoners (Canada, Australië) bepalend, en wordt geen rekening gehouden met de lokale economische situatie. Dit terwijl verschillende onderzoeken rapporteren dat een snelle participatie op de arbeidsmarkt een belangrijke voorspeller is van de toekomstige positie op de arbeidsmarkt en bijbehorend salaris (Liebig, 2007b; Åslund en Rooth, 2007).

Een zekere ambivalente houding van vluchtelingen tegenover het hervestigingsland is vaker gerapporteerd in migratieonderzoek en is niet verassend gezien het gedwongen karakter van de migratie (Ward e.a., 2001). Het algemene gevoel van vluchtelingen over hun positie in het hervestigingsland hangt samen met de mate waarin ze hun hervestiging als succesvol ervaren en in hoeverre ze het gevoel hebben dat ze de controle over hun leven terug hebben na hervestiging. In dit kader komt uit allerlei onderzoeken het belang van een adequate economische integratie naar voren (Colic-Peisker, 2003; Joly, 1996; Valtonen, 1994, 1998). Arbeid is een belangrijk middel om onafhankelijkheid, zelfwaardering en inkomen te bereiken en speelt een belangrijke rol bij de sociale integratie van vluchtelingen. Vanuit dit perspectief vormt de relatief lage arbeidsmarktparticipatie van veel uitgenodigde vluchtelingen een onwenselijke situatie. Dit zal zelfs meer gelden voor mensen met een hoog niveau van humaan kapitaal die gefrustreerd raken in hun pogingen op de arbeidsmarkt te participeren.

6.4 Slotbeschouwing

Centraal in dit onderzoek stond de vraag naar de maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen en de factoren die bij het proces van positieverwerving een bevorderende en belemmerende rol spelen. De focus lag hierbij op de arbeidsmarktpositie. In het algemeen blijkt de arbeidsmarktpositie van uitgenodigde vluchtelingen in alle landen die aan hervestigingsbeleid doen in de eerste jaren na aankomst slechter dan die van andere migrantengroepen en de autochtone bevolking. Alleen voor vluchtelingen in de VS speelt dit in veel mindere mate een rol. In Nederland is de arbeidsmarktpositie van uitgenodigde vluchtelingen vergelijkbaar met die van andere statushouders. Dat betekent dat die positie niet erg rooskleurig is. Vluchtelingen hebben minder vaak betaald werk dan andere niet-westerse allochtone Nederlanders. Dit blijkt in veel andere landen die

een hervestigingsbeleid hebben ook het geval te zijn. Vluchtelingen bevin-den zich ongeacht hun herkomstland en ongeacht het opvangbeleid in het aankomstland over het algemeen in de lagere segmenten van de arbeidsmarkt. Relatief weinig vluchtelingen stromen door naar betere banen. Uit de internationale literatuur komt naar voren dat dit zowel voor lager- als hogeropgeleide vluchtelingen geldt. In de meeste landen wordt de arbeidsmarktparticipatie van uitgenodigde vluchtelingen beter na verloop van tijd. Hoewel ook in Nederland de positie van veel vluchtelingen na verloop van tijd verbetert, blijft toch een grote groep uitgenodigde vluchtelingen en statushouders gedurende langere tijd afhankelijk van de bijstand.

Verklaringen voor de (slechtere) maatschappelijke positie van (uitgenodigde) vluchtelingen hebben te maken met selectiecriteria, de inrichting van de arbeidsmarkt in met name de Europese hervestigingslanden, de organisatie van de opvang en met mogelijkheden en verwachtingen die vluchtelingen hebben om eigen initiatief te ontplooiën. In (inter)nationale literatuur zijn veelgenoemde knelpunten ten aanzien van toetreding tot de arbeidsmarkt van vluchtelingen de niet-erkende kwalificaties uit het herkomstland en verlies van menselijk kapitaal tijdens de migratie. Ook een gebrekkige taalbeheersing, geen relevante werkervaring in het nieuwe land en discriminatie van werkgevers worden als belangrijke knelpunten genoemd. Verder blijkt het spreidingsbeleid van sommige landen negatief samen te hangen met de positie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt. Alhoewel de gespreide huisvesting niet het verschil tussen vluchtelingen en andere allochtonen kan verklaren, speelt dit ook in Nederland een rol. Wanneer vluchtelingen in een regio komen te wonen waar de werkloosheid hoger is, zijn de kansen kleiner dat ze werk hebben. In middelgrote gemeentes lijken de kansen op werk voor vluchtelingen het grootst. Naast de woonplaats van uitgenodigde vluchtelingen, blijkt ook de huishoudensamenstelling van invloed op kansen op werk. Zo hebben uitgenodigde vluchtelingen met een partner vaker een betaalde baan dan vluchtelingen zonder partner.

Kennis over deze knelpunten en samenhangen is uitermate relevant om beleid ten aanzien van de opvang en begeleiding van de uitgenodigde vluchtelingen en toegang tot de arbeidsmarkt vorm te geven. Uiteraard kan het geen bijdrage leveren in de beoordeling of het wénselijk is dat Nederland vluchtelingen voor hervestiging uitnodigt. Het hervestigingsprogramma is in de eerste plaats humanitair beleid, gericht op de bescherming van vluchtelingen. Het doel van hervestiging is vluchtelingen in een onveilige en uitzichtloze situatie een veilige woonplek in een andere, stabielere samenleving te bieden. De maatschappelijke positie van uitgenodigde vluchtelingen heeft dan ook in slechts beperkte mate zeggingskracht over het al of niet slagen van hervestigingsbeleid. Daarvan is bescherming immers het belangrijkste doel.

Wel geven deze onderzoeksresultaten een indicatie van het feit dat hervestiging voor uitgenodigde vluchtelingen niet betekent dat zij er behalve een verhoging van de veiligheid in hun leefsituatie ook op andere terreinen op vooruitgaan. De vlucht was immers niet vrijwillig. Werkloosheid, statusval, scheiding van familie en vrienden en het aanpassen aan een andere cultuur kunnen bij hervestigers een gevoel van verlies in plaats van vooruitgang veroorzaken.

Het hervestigen van vluchtelingen in een land moet worden gezien vanuit het perspectief van de migratiegeschiedenis in het betreffende land. Of, en op welke wijze een land deelneemt aan het hervestigen van vluchtelingen wordt in grote mate bepaald door het vreemdelingenbeleid, de focus op binnen- en buitenlandse belangen, de houding van de bevolking ten aanzien van vluchtelingen en andere immigranten, en de politieke en etnische overtuigingen die aan dit alles ten grondslag liggen. Welke maatschappelijke positie uitgenodigde vluchtelingen weten te behalen in hun nieuwe land hangt deels van dezelfde factoren af, maar hangt ook samen met de organisatie van de arbeidsmarkt, de ervaring met nieuwe immigrantengroepen en de organisatie van opvang en begeleiding van vluchtelingen.

Veranderende politieke prioriteiten en veranderende beleidsinstrumenten ten opzichte van vreemdelingen zorgen voor verschillende uitdagingen voor toekomstig hervestigingsbeleid (Noll en Van Selm, 2003). Zo hebben de VS na 11 september 2001 de prioriteiten in hun traditionele immigratiebeleid veranderd en daarmee ook in het hervestigingsbeleid. De VS hechten tegenwoordig veel belang aan kennis over en controle van degenen die de VS binnen komen. Dit heeft uiteraard de nodige gevolgen gehad voor het hervestigingsprogramma van de VS. Ook in andere landen zijn veranderingen naar aanleiding van verscherpte verhoudingen merkbaar. In veel Europese landen geniet het concept van hervestiging bij het grote publiek weinig bekendheid. Het is nauwelijks onderwerp van publiek debat geweest. Het tegendeel is het geval geweest ten aanzien van de komst van grote aantallen immigranten en asielzoekers de afgelopen jaren. Het door een deel van de kiezers gewenste beleid lijkt daarbij vooral afgemeten te worden aan de vraag of het aantal immigranten afneemt. Een proactief beleid, zoals het hervestigen van vluchtelingen, kan daardoor onder druk komen te staan. Anderzijds kan hervestiging ook gezien worden als instrument om op meer gecontroleerde wijze oplossingen te zoeken voor vluchtelingenproblemen.

Summary

Resettled refugee

Policy and social position in national and international perspective

This study's main question was: 'what is the social position of resettled refugees and are there demonstrable factors that play a conducive or hampering role in attaining this social position?'

The report consists of three parts:

- 1 a study of the literature relating to the policy pursued in the Netherlands since the end of the 1970s with regard to the resettling and reception of refugees;
- 2 a quantitative analysis of the labour market position, participation in education and crime amongst resettled refugees between 1999 and 2004;
- 3 a study of the literature relating to the policy and social position of resettled refugees in eight other resettlement countries.

Resettlement policy in the Netherlands

Resettlement in the Netherlands refers to a situation in which refugees take up residence in the Netherlands on the invitation of the Dutch government, because they were in an emergency situation or experienced a lack of prospects in another country. With this resettlement policy, the Dutch government aspires to protect refugees and to demonstrate solidarity with other receiving countries in the region. The UNHCR determines which refugees are nominated for resettlement in the participating countries. The decision as to which refugees are eligible for resettlement ultimately rests with the participating countries themselves. In order to be eligible for resettlement in the Netherlands, refugees must meet the requirements laid down in the Dutch Aliens Act [*Vreemdelingenwet*].

Over the past few decades, it is possible to distinguish between four different periods of reception of resettled refugees in the Netherlands.

- I At the time of the first quota, which was established in 1977, a maximum of 750 refugees were admitted to the Netherlands each year. There was scope for around 200 asylum seekers arriving independently and 550 resettled refugees. Government officials issued invitations to refugees during selection missions in refugee camps. These were mainly refugees from Vietnam. During this initial period, the Dutch Council for Refugees [*Vereniging Vluchtelingen Werk Nederland*] received all refugees.
- II With effect from 1981, the Ministry of Welfare, Health and Culture takes up responsibility for the reception of resettled refugees. Until 1999, resettled refugees were accommodated in a separate reception centre. After a few months in this central reception centre, the refugees were provided with independent residence elsewhere in

the Netherlands. Here they were able to continue the language and introduction programmes commenced in the reception centre. This method of reception was known as the 'In-house model'. In 1984, the asylum seeker quota was abandoned, as a great many more asylum seekers arrived than was anticipated. The quota for resettled refugees remained at a maximum of 250 until 1987, after which it was increased to 500.

- III The selection missions were terminated in 1999 and refugees were then selected solely on the basis of dossiers. The quota also became flexible. Instead of an annual maximum of 500 individuals, it then became possible to issue invitations to a maximum of 1,500 refugees every three years. The responsibility for receiving refugees was transferred to the Ministry of Justice. In addition, the special reception centre in Apeldoorn was closed down and resettled refugees were instead accommodated in the regular asylum seekers' residence centres of the Central Agency for the Reception of Asylum Seekers [*Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, COA*]. After being transferred from this accommodations to an independent residence, the refugees followed an integration programme.
- IV In 2004 the selection missions were resumed, as it was not possible to issue invitations to a sufficient number of refugees on the basis of a dossier in order to achieve the set quota. A new element was introduced in the form of an initial orientation course in the country of origin. The reception of resettled refugees in regular asylum seekers' residence centres created problems. The COA therefore again opened a separate reception centre for resettled refugees (in Amersfoort in 2005). During the same year, the Minister for Aliens Affairs and Integration introduced integration criteria for the purpose of selecting refugees. The application of these criteria led in a few cases to the refusal of applications for resettlement.

Social position

The study shows that resettled refugees in the Netherlands enjoy a similar social position to other holders of residence permits (former asylum seekers with a residence permit). In comparison with other groups in society, namely persons of native Dutch heritage and Surinamese people, Antilleans, Moroccans and Turks, resettled refugees and holders of residence permits are at a disadvantage. This is demonstrated by their participation in the employment market and in education.

Participation in the employment market

Resettled refugees are less likely to be in paid employment and are more likely to receive a social assistance benefit than the rest of the Dutch population. Corrected according to place of residence (resettled refugees are more likely to live in areas of low employment), age and origin,

resettled refugees and other holders of residence permits do not appear to differ with regard to their labour market participation. Male resettled refugees are however still more likely to receive a social assistance benefit than male holders of a residence permit with a similar background. When resettled refugees enter the labour market, this is often, as in the case of holders of residence permits, in low-paid jobs and via temporary employment agencies. The longer resettled refugees reside in the Netherlands, the more likely it is that their labour market position will improve. After a period of residence of three years or more, the vast majority of refugees are no longer employed (as a seasonal worker) in the agricultural sector. At that stage, however, 40% of refugees are still employed through a temporary employment agency.

Whether or not refugees are in employment depends on a number of factors. Men are more likely to be in employment than women, refugees with a partner are less likely to have a job than refugees without a partner and refugees with children are more likely to be employed than refugees who do not have children. This last factor plays a particular role in the case of women. It appears that refugees in medium-sized municipalities are more likely to be in employment than refugees in large or small municipalities. The proportion of refugees in employment appears to be stable to a large extent. Refugees in employment have a good chance of also being in employment during the following year. Refugees who are in receipt of social assistance benefit however also have a good chance of finding themselves in the same position during the subsequent year. An individual's position on the labour market also appears to depend upon their country of origin.

Resettled refugees and holders of residence permits from Eastern Europe and Asia participate to a relatively larger degree in the Dutch labour market than resettled refugees from African and Arabic countries. Resettled refugees invited individually or on the basis of a dossier appear to be more likely to be in paid employment than refugees invited during selection missions.

Education

With regard to education, resettled refugees, like holders of residence permits and other groups of persons of foreign heritage, do not perform as well as persons of native Dutch heritage. It also appears that the later the stage in an individual's education, the greater the difference between refugees and other groups of persons of foreign heritage. In the context of secondary education, the difference between the groups of persons of foreign heritage (resettled refugees, holders of residence permits and the four traditional groups of persons of foreign heritage) is negligible. Pupils from these groups are divided more or less equally between the different school years and types of education. All of these groups are less likely than persons of native Dutch heritage to study at a school for

senior general secondary education or at an institute for pre-university education and are more likely to obtain a diploma at pre-vocational secondary education level. It is striking that comparatively fewer resettled refugees and holders of residence permits are registered in standard secondary education. It is likely that these individuals follow practical training or agricultural education.

Within the context of vocational education, refugees are over-represented at the lower levels. Resettled refugees and holders of residence permits are rarely found in higher education, whilst ten to twenty percent of individuals from the other groups (between the ages of 17-40) take part in higher education.

As a large proportion of resettled refugees are of a young age (under 18 years), there is a good possibility that these individuals *will be able* to achieve a better social position than their parents. For the time being, it is not possible by means of statistics to substantiate the theory that these opportunities are also being exploited.

Crime

Resettled refugees and other holders of residence permits are comparatively less likely to be under suspicion than other non-western persons of foreign heritage, however they are more likely to be under suspicion than persons of native Dutch heritage. As in the case of the comparison groups, the percentage of refugees under suspicion is highest amongst those aged between 18 and 25 years.

Resettlement in other countries

In addition to the Netherlands, a further 14 countries pursue an official resettlement policy (UNHCR, 2004, Protecting refugees, 2007). Eight of these countries have been participating in the resettlement programme for some time now and are in possession of research data on the social position of resettled refugees. It is for these two reasons that these eight countries have been included in the international description of resettlement policy. These countries are: Australia, the United States, Canada, New Zealand, Norway, Sweden, Finland, and Denmark.

Scope

The European countries resettle 250 to 1,000 refugees each year. In relative and absolute terms, Australia, the US and Canada resettle larger numbers of refugees each year (up to 50,000 refugees). If accepted asylum seekers are also included, however, the numbers of refugees admitted to Europe and the US appear to be similar. In the US, resettlement forms a dominant part of policy in respect of refugees. Conversely, European countries make a strict distinction between asylum and resettlement. Unlike in the US, resettlement is not a subject of public debate in European countries and is motivated first and foremost by humanitarian

reasons. In the US, in addition to humanitarian reasons, domestic and foreign interests also play an important role.

Selection

Only Denmark, Canada, Norway and the United Kingdom have explicitly based their policy on resettlement potential. Many of the other countries also appear to apply selection criteria, however this cannot be explicitly identified in policy documents.

Reception

Refugees are entitled to assistance for a period varying from a number of months (US) to several years (Sweden, Denmark and Finland). The US places greater demands on refugees in terms of self-reliance than other countries. In the US, the social safety net for refugees is very limited, however it appears that refugees in the US have more ready access to the labour market than those in Europe. Refugees in Europe, Canada and Australia do however generally have greater access to healthcare, housing, education and unemployment benefits.

Social position

As in the Netherlands, the labour market position of newly arrived resettled refugees in other resettlement countries is generally poorer than that of other migrant groups or the native population. In the US, the percentage of refugees in employment is relatively soon after arrival similar to that of the general population. In other countries the labour market position of resettled refugees only improves over the course of time, however the extent to which this occurs differs for each country. In Sweden and Norway, resettled refugees are almost as likely to be in employment as the native population after a period of time, however this is not the case in Denmark or the Netherlands. Furthermore, resettled refugees from Africa appear to occupy an unfavourable position on the labour market in most resettlement countries in comparison with refugees from other countries of origin.

Resettled refugees are chiefly found in the lower segments of the labour market and relatively few move on to better jobs. This is true for the majority of refugees, regardless of their origin or level of education. Policy in respect of reception and assistance also appears to make little difference. Discrimination in the labour market, non-recognised qualifications from the country of origin, limited command of the appropriate language and lack of relevant work experience in the new country are possible explanations for this phenomenon. The dispersal policy pursued by a number of countries is also cited as a reason for this. This dispersal policy means that refugees are assigned housing in a particular location. In practice, resettled refugees tend to end up in areas

of low employment, which does not usually have a beneficial effect on their opportunities on the labour market.

Final remarks

This report provides a description of the social position of resettled refugees and of how these individuals have been received and assisted. Resettled refugees in the Netherlands are employed in the lower segments of the labour market or are not in employment at all, as is the case with similar groups in the Netherlands and in other resettlement countries. In the Netherlands, it takes longer for the position of the refugees to improve than in many other countries. It is not clear to what extent the characteristics of reception and assistance affect this. Resettlement policy is, in the first instance, humanitarian policy aimed at protecting refugees. The assessment of the social position of these individuals must certainly be taken into account in the decision as to whether or not refugees should be resettled, however it cannot, for this reason, be a determining factor.

Literatuur

Abu-Laban, B., T. Derwing, H. Krahn, M. Mulder , L. Wilkinson

The settlement experience in Alberta

Prairie centre of excellence for research on immigration and integration and population, research laboratory, 1999

Verkregen tweede kwartaal 2007 van <http://pcerrii.metropolis.net>

Ager, A.

Perspectives on refugee experience. In: A. Ager (red.). *Refugees.*

Perspectives on the experience of forced migration

London, Pinter, 1999

Aguilera, M.B., D.S. Massey

Social capital and the wages of Mexican migrants. New hypotheses and tests

Social forces, jrg. 82, 2003, pp. 671-701

Algemene Rekenkamer

Inburgering en taalonderwijs allochtonen

Den Haag, SDU, 2000

Ally, K.

Refugees' contribution to Europe. Country report Finland

Helsinki, Finnish League for Human Rights, 2004

Arrow, K.J.

The theory of discrimination. In: O. Ashenfelter, A. Rees (red.)

Discrimination in labour markets

Princeton, University Press, 1973, pp. 3-33

Åslund, O., D. Rooth

Do when and where matter? Initial labour market conditions and immigrant earning

Economic journal, jrg. 117, 2007, pp. 422-448

Becker, G.S.

Human capital

New York, National Bureau of Economic Research, 1964

Beiser, M.

Strangers at the gate. The boat people's first ten years in Canada

Toronto, University of Toronto, 1999

Beiser, M., F. Hou

Language acquisition, unemployment and depressive disorder among Southeast Asian refugees: a 10-year study

Social science and medicine, jrg. 53, nr. 10, 2001, pp. 1321-1334

Bloch, A.

Refugees' opportunities and barriers in employment and training

Leeds, Corporate Document Services, 2002

Department for work and pensions research report, nr. 179

Border and immigration agency

Verkregen september 2007 van www.ind.homeoffice.gov.uk

Brink, M., B. Does, A. Odé, E. Tromp

Verscheidenheid in integratie. Evaluatie van de effectiviteit van de Wet inburgering nieuwkomers

Amsterdam, Regioplan Beleidsonderzoek, 2002

Burt, R.S.

Structural holes: the social structure of competition

Harvard, University Press, 1992

Carey-Wood, J., K. Duke, V. Karn, T. Marshall

The settlement of refugees in Britain

London, Home office, 1995

Home Office research study, nr. 141

Castles, S., M. Korac, E. Vasta, S. Vertovec

Integration: mapping the field 2002

Home Office online report 28/03, 2003

CBS Statline

Vacatures, NL, prov., RBA-gebied

Verkregeen juni 2007 van <http://statline.cbs.nl>

CIC

Evaluation of the resettlement assistance program (RAP). Final report

Citizenship and immigration Canada, 2004

Verkregeen tweede kwartaal 2007 van www.cic.gc.ca

CIC

Facts and figures 2005. Immigration overview: permanent and temporary residents

Citizenship and immigration Canada, 2005

Verkregeen tweede kwartaal 2007 van www.cic.gc.ca

CIC

Resettled refugees. Integration challenges (draft)

Citizenship and immigration Canada, 2007a

Verkregeen tweede kwartaal 2007 van contactpersoon

CIC

Summative evaluation of the private sponsorship of refugees program

Citizenship and Immigration Canada, 2007b

Verkregeen tweede kwartaal 2007 van www.cic.gc.ca

Chiswick, B.R.

The effect of Americanization of the earnings of foreign-born men

Journal of political economy, jrg. 86, 1978, pp. 897-921

Chiswick, B.R.

The economic progress of immigrants: some apparently universal patterns. In: W. Fellner (red.) *Contemporary economic problems*

Washington DC, American Enterprise Institute, 1979, pp. 357- 399

Chiswick, B.R., P.W. Miller

Immigrant earnings: language skills, linguistic concentrations and the business cycle

Journal of population economics, jrg. 15, 2002, pp. 31-57

Journal of population economics, jrg. 15, 2002, pp. 31-57

Clausen, J., L. Husted

'The progression of teaching in Danish language centers' (tekst in het Deens)

Kopenhagen, Akf, 2005

COA

Tien jaar COA. Betrokkenheid in toekomstperspectief

Rijswijk, Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, 2004

COA

Het culturele orientatie-programma (C.O.P.). Verslag van de training van uitgenodigde Colombiaanse vluchtelingen in Ecuador (concept)

Rijswijk, Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, 2005

Coenders, M., M. Gijsberts, L. Hagendoorn, P. Scheepers

Introduction. In: Gijsberts, M., L. Hagendoorn, P. Scheepers (red.)

Nationalism and exclusion of migrants. National comparisons.

Aldershot, Ashgate, 2004, pp. 1-25

Coleman, J.S.

Social capital and the creation of human capital

American journal of sociology, jrg. 94, 1988, pp. s95-s121

Colic-Peisker, V.

Croatians in Western Australia. Migration, language and class

Journal of sociology, jrg. 38, nr. 2, 2002, pp. 149-166

Colic-Peisker, V.

Bosnian refugees in Australia: identity, community and labour market integration

Geneva, UNHCR-Evaluation and Policy Analysis Unit, 2003

New issues in refugee research working paper, nr. 97

Colic-Peisker, V.

At least you are the right colour. Identity and social inclusion of Bosnian refugees in Australia

Journal of ethnic and migration studies, jrg. 31, nr. 4, 2005, pp. 615-638

Colic-Peisker, V., F. Tilbury

'Active' and 'passive' resettlement: the influence of support services and refugees' own resources on resettlement styles

International migration, jrg. 41, nr. 5, 2003, pp. 61-91

Colic-Peisker, V., F. Tilbury

Employment niches for recent refugees. Segmented labour market in twenty-first century Australia

Journal of refugee studies, jrg. 19, nr. 2, 2006, pp. 203-229

Colic-Peisker, V., F. Tilbury

Integration into the Australian labour market. The experience of three 'visible different' groups of recently arrived refugees

International migration, jrg. 45, nr. 1, 2007, pp. 59-83

Colic-Peisker, V., I. Walker

Human capital, acculturation and social identity. Bosnian refugees in Australia

Journal of community and applied social psychology, jrg. 13, 2003, pp. 337-360

COM

Mededeling van de commissie aan de raad en het europees parlement inzake de gereguleerde binnenkomst in de EU van personen die internationale bescherming behoeven en de versterking van de beschermingscapaciteit van de regio's van herkomst. 'Verbetering van de toegang tot duurzame oplossingen.' nr. 410

Brussel, Commissie van de Europese Gemeenschappen, 2004

Copeland, N.H., C.D.H. Harvey

Refugee adaptation: the case of Southeast Asian youth in a Western Canadian city

Canadian home economics journal, jrg. 39, nr. 4, 1989, pp. 163-167

Cortes, K.E.

Are refugees different from economic immigrants? Some empirical evidence on the heterogeneity of immigrant groups in the United States
Review of economics and statistics, jrg. 86, nr. 2, 2004, pp. 465-480

COV

Ruim baan voor UNHCR-vluchtelingen. Conferentieverslag 3 juni 1998
Centrale Opvang Vluchtelingen, 1998

Cvetanovic-Wortel, J.

Een goede start, een goede heenkoms in Holland. Het uitgenodigde vluchtelingenbeleid van de Nederlandse overheid 1945 tot 1993 (doctoraalscriptie)

Rotterdam, Erasmus Universiteit, 1993

Damm, A. P., M. Rosholm

Employment effects of dispersal policies on refugee immigrants: empirical evidence

Aarhus School of business, Department of economics, 2004

IZA-discussion paper, nr. 925

DeVoretz, D., S. Pivnenko, M. Beiser

The economic experience of refugees in Canada

Vancouver centre of excellence, 2004

Research on immigration and integration in the Metropolis, working paper series, nr. 04-04

Dhudwar. A.

Comparing the labour market experiences of refugees and ethnic minorities in the labour market; refugee perceptions and experiences of discrimination in the labour market

London, Working lives research institute, London Metropolitan University, 2006

Verkegen tweede kwartaal 2007 van www.workinglives.org

Dirks, G.E.

Canada's refugee policy: indifference or opportunism?

Montreal, McGill-Queen's University press, 1977

Doeschate, J.W. ten

Asielbeleid en belangen. Het Nederlandse toelatingsbeleid ten aanzien van vluchtelingen in de jaren 1968-1982

Hilversum, Verloren, 1993

Dolfing, M., F. van Tubergen

Bensaïdi of Veenstra? Een experimenteel onderzoek naar discriminatie van Marokkanen in Nederland

Sociologie, jrg. 1, 2005, pp. 407-422

Driessen, F.M.H.M., B.G.M. Völker, H.M. op den Kamp, A.M.C. Roest,**R.J.M. Moolenaar**

Zeg me wie je vrienden zijn: allochtone jongeren en criminaliteit

Zeist, Kerckebosch, 2002

Dronkers, J., R.A. Wanner

Waarom verdienen immigranten minder? Effecten van immigratiebeleid en arbeidsmarktkkenmerken

Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken, jrg. 22, 2006, pp. 379-394

Eisenbruch, M.

From post-traumatic stress disorder to cultural bereavement. Diagnosis of Southeast Asian refugees

Social science and medicine, jrg. 33, nr. 6, 1991, pp. 673-680

Engelhard, D. (red.)

Kennis van feiten. Vluchtelingen, nieuwkomers en gezondheid in cijfers

Utrecht, Pharos, 2007

Entzinger, H., R. Biezeveld

Benchmarking in immigrant integration; report to the European Commission

Rotterdam, Erasmus Universiteit/ERCOMER, 2003

George, U., A. Ka Tat Tsang

Newcomers to Canada from Former Yugoslavia. Settlement issues.

International social work, jrg. 43, nr. 3, 2000, pp. 381-393

Gerritsen, A.A. M., H.M. van der Ploeg, W. Devillé, M. Lamkaddem

'Gevlucht-gezond?' Een onderzoek naar de gezondheid van en het zorggebruik door asielzoekers en vluchtelingen in Nederland

Utrecht, NIVEL, 2005

Ghorashi, H.

Agents of change or passive victims. The impact of welfare state on refugees

Journal of refugee studies jrg. 18, nr. 2, 2005, p. 181-198

Gijsberts, M., J. Dagevos

Uit elkaars buurt. De invloed van etnische concentratie op integratie en beeldvorming

Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2005

Granovetter, M.

Strength of weak ties

American sociological review, jrg. 78, 1974, pp. 1360-1380

Hale, S.

The reception and resettlement of Vietnamese refugees in Britain. In: Robinson, V. (red.) *The international refugee crisis. British and Canadian response*

Londen, Mc Millan, 1993, pp. 273-292

Hauff, E., P. Vaglum

Establishing social contact in exile: a prospective community cohorts study of Vietnamese refugees in Norway

Social psychiatry and psychiatric epidemiology, jrg. 32, nr. 7, 1997, pp. 408-415

Hedetoft, U.

Denmark: integrating immigrants into a homogenous welfare state

Migration information source, Migration policy institute, 2006

Verkregen augustus 2007 op www.migrationinformation.org

Hekker, M.

Handleiding selectie quotumvluchtelingen. Versie 2.2.

Den Haag, Ministerie van Volkgezondheid, Welzijn en Sport, 1996

Hekker, M.

Hervestiging Rafha. Selectie en integratie van quotumvluchtelingen

Den Haag, Ministerie van Volkgezondheid, Welzijn en Sport, 1999

Hermansson, A.C., T. Timpka

War-wounded refugees. Labour market integration after two years in Sweden

Scandinavian journal of social welfare, jrg. 5, nr. 4, 1996, pp. 278-285

Hermansson, A.C., J.O. Hörnquist, T. Timpka

The well-being of war-wounded asylum applicants and quota refugees following arrival in Sweden

Journal of refugee studies, jrg. 9, nr. 2, 1996, pp. 166-181

Hermansson, A.C., T. Timpka, J.M. Nyce

Exploration of the life histories and future of war-wounded Salvadoran and Iranian Kurd quota refugees in Sweden: a qualitative approach

International journal of social welfare, jrg. 12, nr. 2, 2003, pp. 142-153

Hitchcox, L.

Some thoughts on assimilation and the resettlement of Vietnamese refugees in Britain

Amity international, jrg. 2, nr. 1, 1986, pp. 18-27

Home Office

Secure borders, safe haven

Integration with diversity in modern Britain

Londen, Home Office, 2002

Hooghiemstra, E.

Trouwen over de grens. Achtergronden van partnerkeuze van Turken en Marokkanen in Nederland

Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2003

Hulsen, M., L. Mulder

Speciale doelgroepen in het basisonderwijs. Schooljaar 2002/2003

Nijmegen, Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, 2005

Husted, L., H. Skyt Nielsen, M. Rosholm, N. Smith

Employment and wage assimilation of male first-generation immigrants in Denmark

International journal of manpower, jrg. 22, nr. 1 / 2, 2001, pp. 39-68

Hyndman, J., J. McLean

Settling like a state: Acehnese refugees in Vancouver

Journal of refugee studies, jrg. 19, 2006, pp. 345-360

Hyndman, J., N. Schuurman

Size matters: attracting new immigrants to Canadian cities

Vancouver centre of excellence, 2004

Research on immigration and integration in the Metropolis working paper series, nr. 04-19

Hyndman, J., M. Walton-Roberts

Transnational migration and nation. Burmese refugees in Vancouver

Vancouver centre of excellence, 1999

Research on immigration and integration in the Metropolis working paper series, 99-07

IND, COA

Eindrapportage inventarisatie onder Albanese Kosovaren

Rijswijk, Integratie- en Naturalisatie Dienst, 2001 (niet gepubliceerd)

Interdepartementaal Beleidsonderzoek

De positie van niet-Nederlanders in Nederlandse stelsels van sociale en culturele voorzieningen. Begrotingsvoorbereiding 1989, deelrapport nr. 3

Den Haag, Heroverwegingswerkgroep 'De positie van niet-Nederlanders in Nederlandse stelsels van sociale en culturele voorzieningen', 1988

Ipsos Facto

De opvang van Vietnamese vluchtelingen in Nederland. Een evaluatie van het in-huis-model

Leiden, Ipsos Facto, 1983a

Ipsos Facto

De arbeidsmarktpositie van uitgenodigde vluchtelingen in Nederland. De situatie van Vietnamezen en Latijns-Amerikanen

Leiden, Ipsos Facto, 1983b

Iredale, R., C. Mitchell, R. Pe-Pua, E. Pittaway

Ambivalent Welcome. The settlement experiences of humanitarian entrant families in Australia

Canberra, Bureau of Immigration, Multicultural and Population Research, DIMA, 1996

ISB

Notitie over de arbeidsmarktpositie van door de regering uitgenodigde vluchtelingen

Den Haag, Instituut voor Sociaal Beleidsonderzoek, 1982

Ives, N.G.

Understanding Bosnian refugee integration and how it differs by country of resettlement: Denmark and the United States of America

University of Pennsylvania, 2005

Jennissen, R.P.W. , M. Blom

Allochtone en autochtone verdachten van verschillende delicttypen nader bekeken

Den Haag, Ministerie van Justitie-WODC/CBS, 2007

Cahier, nr. 2007-1

Jennissen, R.P.W., J. Oudhof

Ontwikkelingen in de maatschappelijke participatie van allochtonen. Een theoretische verdieping en een thematische verbreding van de Integratiekaart 2006

Den Haag, Boom Juridische uitgevers/WODC/CBS, 2007

Onderzoek en beleid, nr. 250

Joly, D.

Haven or hell? Asylum policies and refugees in Europe

London, Macmillan, 1996

Jones, P.R.

Vietnamese refugees. A study of their reception and resettlement in the United Kingdom

London, Home Office, 1982

Research and planning unit paper, nr. 13

Jupp, J.

Exile or Refugee? The settlement of refugee, humanitarian and displaced immigrants

Canberra, Bureau of Immigration and Population Research, 1994

Jupp, J.

From white Australia to 'Part of Asia'. Recent shifts in Australia immigration policy towards the region

International migration review, jrg. 29, nr. 7, 1995, pp. 207-229

Jupp, J.

Immigration

Melbourne, Oxford University press, 1998

Jupp, J.

The Australian people, an encyclopaedia of nations, its people and their origins

Cambridge: Cambridge University press, 2001

Jupp, J.

From white Australia to Woomera, the story of Australian immigration

Cambridge, Cambridge University press, 2002

Kao, G., J.S. Thompson

Racial and ethnic stratification in educational achievement and attainment

Annual review of sociology, jrg. 29, 2003, pp. 417-442

Kelly, L.

Bosnian refugees in Britain: questioning community

Sociology, jrg. 37, nr. 1, 2003, pp. 35-49

Kivling-Boden, G.

The relationship between post-traumatic symptoms and life in exile in a clinical group of refugees from the former Yugoslavia

Acta psychiatrica scandinavica, jrg. 105, nr. 6, 2002, pp. 461-468

Klaver, A., R. den Uyl

Evaluatie 'In-huis-model'. Een onderzoek naar de organisatie van het In-huis-model' in gemeenten

Den Haag, B&A Groep Beleidsonderzoek en -Advies BV, 1993

Klaver, J., A. Odé

De arbeidsintegratie van vluchtelingen. Een verkenning van problemen en oplossingen

Den Haag, Raad voor Werk en Inkomen, 2003

Krahn, H., T.M. Derwing, B. Abu-Laban

The retention of newcomers in second and third tier cities in Canada

Prairie centre of excellence for Research on immigration and integration and the University of Alberta, 2003

Working paper, nr. WP01-01

Kromhout, M., M. van San

Schimmige werelden. Nieuwe etnische groepen en jeugdcriminaliteit

Den Haag, Boom Juridische uitgevers/WODC, 2003

Onderzoek en beleid, nr. 206

Kullberg, J., F. Knol, E. Pommer

Wonen. In: Roes T. (red.) *De sociale staat van Nederland*

Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2005, pp. 263-294

Lamba, N.K.

The employment experiences of Canadian refugees. Measuring the impact of human and social capital on quality of employment

Canadian review of sociology and anthropology, jrg. 40, 2003, pp. 45-64

Leeuw, F.L.

Over onderzoek naar criminaliteit en de waarde van het sociaal statistisch bestand: een analyse in 8 punten. In: *Sociale Samenhang in beeld. Het SSB nu en straks*

Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek, 2006, pp. 21-35

Lemaître, G.

The integration of immigrants into the labour market: the case of Sweden

Parijs, OECD, 2007

Social, employment and migration working papers, nr. 48

Verkregen tweede kwartaal 2007 van www.oecd.org/els/workingpapers

Li, P.S.

Social capital and economic outcomes for immigrants
Journal of international migration and integration, jrg. 5, nr. 2, 2004,
pp. 171-190

Liebig, T.

The labour market integration of immigrants in Australia
Parijs, OECD, 2007a
Social, employment and migration working papers, nr. 49
Verkregeen tweede kwartaal 2007 van www.oecd.org/els/workingpapers

Liebig, T.

The labour market integration of immigrants in Denmark
Parijs, OECD, 2007b
Social, employment and migration working papers, nr. 50

Lilley, S.

Vulnerable migrant groups. A housing perspective; an assessment of the housing needs, wants and experiences of Christchurch's Somali community
Adtearda, Centre for housing research, 2004
Potsgraduate research-New researcher development grants

Maagdenberg, V. van den

Jaarrapport Integratie 2004
Rotterdam, Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek, 2004

Mamgain, V., K. Collins

Off the boat, now off to work. Refugees in the labour Market in Portland, Maine
Journal of refugee studies, jrg. 16, nr. 2, 2003, pp. 113-146

Marr, B., P.L. Siklos

Propensity of Canada's foreign-born to claim unemployment insurance benefits
International migration, jrg. 39, nr. 1, 2001, pp. 89-110

Mattheijer, M.

De toelating van vluchtelingen in Nederland en hun integratie op de arbeidsmarkt
Amsterdam, University of Amsterdam, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, 2000
AIAS research report, nr. 2

Ministerie van SoZaWe

Plan van aanpak hogeropgeleide vluchtelingen
Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2002
Verkregeen 13 augustus 2007 van <http://home.szw.nl>

Ministerie van WVC

Inburgering vluchtelingen. Verslag van een kerngemeentendag, georganiseerd door de gemeente Zwolle en het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur op 28 november 1991 te Zwolle
Den Haag, Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, 1992

Misic, I.

Bosnia and Herzegovina and the new government strategy

Z. pl. en uitg., 2001

National Europe Centre paper, nr. 6

Verkregen tweede kwartaal 2007 van www.anu.edu.au/NEC/publication

Mulder, L., D. Uerz

In een vreemd land op school. De onderwijspositie van

asielzoekerskinderen in het basisonderwijs in schooljaar 2000/2001

Nijmegen, Instituut voor toegepaste sociale wetenschappen, 2002

Neuwirth, G.

The marginalization of South East Asian refugees. In: Robinson, V.

(red.), *The international refugee crisis. British and Canadian responses*

London, MacMillan, 1993, pp. 295-318

New Zealand Immigration Service

Refugee voices: a journey towards resettlement

Wellington, 2004

Verkregen tweede kwartaal 2007 van www.immigration.govt.nz

Nicolaas, H., A. Sprangers, H. Witvliet

Ontwikkelingen in de volgmigratie van asielmigranten

Bevolkingstrends, jrg. 51, 2003, pp. 36-42

Noll, G., J. van Selm

Rediscovering resettlement

Washington, Migration policy institute, 2003

MPI Insight, nr. 3

OABG

Vluchtelingen. Een vooronderzoek naar het integratieproces.

Nijmegen, Onderzoek- en Adviesbureau Geerts, 1991

OABG

Een wereld van verschil. Ervaringen van vluchtelingen in Nederland

Nijmegen, Onderzoek- en Adviesbureau Geerts, 1993

Odé, A., M. Brink

Verscheidenheid in integratie. Evaluatie effectiviteit Wet Inburgering

Nieuwkomers

Migrantenrecht, jrg. 17, nr. 5, 2002, pp. 154-158

ORR

Annual report to Congress-2001

Office of Refugee Resettlement, 2001

Verkregen mei 2007 van www.acf.hhs.gov

Phelps, E.S.

The statistical theory of racism and sexism

American economic review, jrg. 62, 1972 pp. 659-661

Portes, A.

Social capital. Its origins and applications in modern sociology

Annual review of sociology, jrg. 24, 1998, pp. 1-24

Potocky-Tripody, M.

Refugee economic adaption. Theory, evidence and implications for policy and practice

Journal of social service research, jrg. 30, nr. 1, 2003, pp. 63-91

Potocky-Tripody, M.

The role of social capital in immigrant and refugee economic adaption

Journal of social service research, jrg. 31, nr. 1, 2004, pp. 59-91

Ray, B.

Canada: policy changes and integration challenges in an increasingly diverse society

MPI, Migration information source, november 2005

Regioplan

Vluchtelingenwerk Integratiebarometer 2005

Amsterdam, Regioplan, 2006

Regioplan

Vluchtelingenwerk Integratiebarometer 2006

Amsterdam, Regioplan, 2007

Robinson, V.

Marching into the Middle classes? The long-term resettlement of East African Asians in the UK

Journal of refugee studies, jrg. 6, nr. 3, 1993, pp. 230-247

Robinson, V.

An evidence base for future policy. Reviewing UK resettlement policy.

In: Gelsthorpe, V. en L. Herlitz (red.) *Listening to the evidence: the future of UK resettlement. Conference proceeding*

Victoria Park Plaza, London, 6 february 2003a, pp. 3-18

Robinson, V.

Dispersal policies in the UK. In: Robinson, V, R. Andersson, S. Musterd (red.) *Spreading the 'burden'; a review of policies to disperse asylum sellers and refugees*

2003b, pp. 103-148

Rohlof, H., A. Jasperse

Gedwongen migratie, verlies en cultuur

Tijdschrift voor gezondheid en cultuur, jrg. 8, 1996, pp. 78-86

Rohlof, H.

Vluchtelingen: migratie en gezondheid

Verkregen tweede kwartaal 2007 van www.rohlof.nl

Román, A., J. Schippers

To work or not to work: a vital life course decision and how it affects labor careers

Tilburg, Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, 2005

Schellenberg, G., H. Maheux

Immigrants perspectives on their first four years in Canada: highlights from three waves of the Longitudinal survey of immigrants to Canada

Canadian social trends, april 2007, special edition

Statistics Canada, nr. 11-008

Schönphlug, U.

Acculturation, ethnic identity and coping. In: Lonner, W.J, D.L. Dinnel, S.A. Hayes, D.N. Sattler (red.) *Online reading in psychology and culture*, 2002

Verkregen tweede kwartaal 2007 van www.ac.wvu.edu/~culture/Schonpflug.htm

SCP

Rapportage Minderheden 2003

Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2003

SCP/WODC/CBS

Jaarrapport Integratie 2005

Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2005

Sherrell, K, J. Hyndman, F. Preniqi

Sharing the wealth, spreading the 'burden'? The settlement of Kosovar refugees in small B.C. cities

Vancouver centre of excellence, 2004

Research on immigration and integration in the Metropolis working paper series, nr. 04-06

Shields, M.A., S.W. Price

The English language fluency and occupational success of ethnic minority immigrant men living in English metropolitan areas

Journal of population economics, jrg. 15, 2002, pp. 137-160

Simich, L.

Negotiating boundaries of refugee resettlement. A study of settlement patterns and social support

Canadian review of sociology and anthropology, jrg. 40, nr. 5, 2003, pp. 575-591

Silva, A. de

Earnings of immigrant classes in the early 1980's in Canada.

A re-examination

Canadian public policy, jrg. 23, nr. 2, 1997, pp. 179-202

Singer, A., J.H. Wilson

Refugee resettlement in Metropolitan America

Migration Information Source

Verkregen mei 2007 van www.migrationinformation.org

Somerville, W.

The immigration legacy of Tony Blair

Migration Information Source

Verkregen mei 2007 van www.migrationinformation.org

Sondergaard, H.P., T. Theorell

Language acquisition in relation to cumulative posttraumatic stress disorder symptom load over time in a sample of resettled refugees

Psychotherapy and psychosomatics, jrg. 73, nr. 5, 2004, pp. 320-323

Stenum, H.

Denmark. In: Niessen, J., Y. Schibel, C. Thompson (red.) *Current immigration debates in Europe. A publication of the European migration dialogue*

Brussel, Migration policy group, 2005

Stevens, C.A.

The labour market experience of Cambodians. Policy implications for settlement services

Australian journal of social issues, jrg. 31, nr. 3, 1996, pp. 271-278

Thorud, E.

International migration 2005-2006. SOPEMI-report for Norway

Z. pl., Ministry of Labour and Social Inclusion, 2006

Thurow, L. C.

Generating inequality. The distributional mechanisms of the economy

New York, Basic Books, 1975

Tillaart, H. van den, M. Olde Monnikhof, S. van den Berg, J. Warmerdam

Nieuwe etnische groepen in Nederland. Een onderzoek onder vluchtelingen en statushouders uit Afghanistan, Ethiopië en Eritrea, Iran, Somalië en Vietnam

Nijmegen, Instituut voor toegepaste sociale wetenschappen, Ubbergen, Uitgeverij Tandem Felix, 2000

TK

Vluchtelingenbeleid

Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken

Tweede Kamer, Vergaderjaar 1984-1985, 18 389, nr. 13

TK

Vluchtelingenbeleid

Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken

Tweede Kamer, Vergaderjaar 1985-1986, 19 637, nrs. 1-2

TK

Asielbeleid

Brief van de Algemene Rekenkamer en rapport Asielbeleid

Tweede Kamer, Vergaderjaar 1995-1996, 24 440, nrs 1-2

TK

Vluchtelingenbeleid

Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken

Tweede Kamer, Vergaderjaar 1999-2000, 19 637, nr. 486

TK

Vluchtelingenbeleid

Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken

Tweede Kamer, Vergaderjaar 2003-2004, 19 637, nr. 841

TK

Onderzoek Integratiebeleid

Eindrapport Commissie Blok

Tweede Kamer, Vergaderjaar 2003-2004, 28 689, nrs. 8-9

TK

Vreemdelingenbeleid

Lijst van vragen en antwoorden

Tweede Kamer, Vergaderjaar 2004-2005, 19 637, nr. 869

TK

Vreemdelingenbeleid / Afrikabeleid

Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken

Tweede Kamer, Vergaderjaar 2005-2006, 19 637 / 29 237, nr. 1071

TK

Vreemdelingenbeleid

Verslag van schriftelijk overleg

Tweede Kamer, Vergaderjaar 2006-2007, 19 637, nr. 1126

TK

Vreemdelingenbeleid

Brief van de Staatssecretaris van Justitie

Tweede Kamer, Vergaderjaar 2006-2007, 19 637, nr. 1163

Tseng, W.S.

Handbook of cultural psychiatry

San Diego, Academic press, 2001

Tubergen, F.A. van

The integration of immigrants in cross-national perspective

Utrecht, Universiteit Utrecht, 2004

UDI

Statistikk last updated 29-06-2005

Verkregen tweede kwartaal 2007 op www.UDI.no

UNHCR

Refugee Resettlement. An international handbook to guide reception and integration

Genève, UNHCR, 2002

UNHCR

Resettlement handbook and country chapters

Genève, UNHCR, 2004

Sommige landen zijn later geactualiseerd

www.unhcr.org

- country chapter Australia, 2007
- country chapter New Zealand, 2007
- country chapter Sweden, 2004
- country chapter The United States of America, 2004
- country chapter Denmark, 2005
- country chapter Great Britain, 2004
- country chapter Canada, 2007
- country chapter Finland, 2007
- country chapter Norway, 2005

UNHCR

General Assembly Resolution 428 (V) of 14 December 1950
Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees with an introductory note by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees
 Genève, UNHCR, 2006
 Verkregen 11 september 2007 van www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c39e1.pdf

UNHCR

Convention and protocol relating to the status of refugee
 Genève, UNHCR, 2007
 Verkregen op 27 september 2007 van www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf

Uunk, W.

Concentratie en achterstand. Over de samenhang tussen etnische concentratie en de sociaal-economische positie onder allochtonen en autochtonen
 Assen, Van Gorcum, 2002

Valtonen, K.

The adaption of Vietnamese refugees in Finland
Journal of refugee studies, jrg. 7, nr. 1, 1994, pp. 63-78

Valtonen, K.

Resettlement of Middle Eastern refugees in Finland. The exclusiveness of integration
Journal of refugee studies, jrg. 11, nr. 1, 1998, pp. 38-60

Valtonen, K.

Cracking monopoly. Immigrants and employment in Finland
Journal of ethnic and migration studies, jrg. 27, nr. 3, 2001, pp. 421-438

Vluchtelingenwerk

Brief aan de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer, 13 september 2004
 Amsterdam, Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland, 2004

Vluchtelingenwerk

'Vlucht door de tijd'
 Verkregen tweede kwartaal 2007 van www.vluchtelingenwerk.nl/875-Vlucht_door_de_tijd.html

Vuuren, T. van

Vluchtelingen en nieuwkomers, een geïntegreerde integratie? Een onderzoek naar gemeentelijke opvangprojecten voor individuele vluchtelingen, uitgenodigde vluchtelingen en nieuwkomers
 Federatie van Vluchtelingen-Organisaties in Nederland, 1993

Ward, C., S. Bochner, A. Furnham

The psychology of culture shock
 New York, Routledge, 2001

Warmerdam, J., H. van den Tillaart

Arbeidspotentieel en arbeidsmarktloopbanen van vluchtelingen en asielgerechtigden. Een verkennend onderzoek naar ervaringen van nieuwkomers op de Nederlandse arbeidsmarkt

Tilburg, Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, 2002

Watson, C.

Integration of government assisted refugees in British Columbia. Project submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree of master of public policy, in the faculty of arts and social sciences

Vancouver, Simon Fraser University, 2006

Waxman, P.

The economic adjustment of recently arrived Bosnian, Afghan and Iraqi refugees in Sydney

Australia international migration review, jrg. 35, nr. 2, 2001, pp. 472-505

Wren, K.

Refugee dispersal in Denmark. From macro-to micro-scale-analysis

International journal of population geography, jrg. 9, nr. 1, 2003, pp. 57-75

Zetter, R., D. Griffiths, N. Sigona, M. Hauser

Survey on policy and practice related to refugee integration. Draft final report commissioned by European Refugee Fund community actions 2001/2

Oxford, Brookes University, 2002

Bijlage 1

Begeleidingscommissie en betrokken instanties

Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter

Mw. prof. dr. W.A.M. Vollebergh Universiteit Utrecht

Leden

Dhr. prof. dr. F.J.R. van de Vijver	Universiteit van Tilburg
Dhr. dr. F. A. van Tubergen	Universiteit Utrecht
Mw. L.H. Bos	Ministerie van Justitie, Directie Vreemdelingenbeleid
Mw. M.I. Victoria	Ministerie van VROM, Directie Inburgering en Integratie

Betrokken Instanties

Wij danken de volgende organisaties en personen voor hun bijdrage aan de totstandkoming van dit rapport:

Mw. drs. M.I. Hartgers, dhr. J.J.M. Nicolaas (CBS)
Dhr. L. Boogerd, dhr. L. Kaniok, mw. N. Rengers (COA)
Dhr. M.C. Dijkhuizen, mw. H.J.H. Muermans (IND)
Mw. drs. H. Nijsingh (Landelijk Service Bureau Medische Opvang
Asielzoekers)
Dhr. mr. A.J.J. Hessels (Ministerie van VROM)
Dhr. dr. M. Hekker (voormalig ambtenaar VWS)
Mw. mr. I. Griek, dhr. mr. G. Westerveen (UNHCR)
Dhr. mr. P. Abspoel (Vluchtelingen Organisaties Nederland)
Mw. drs. R.M.F. Weiler, mw. mr. A. den Uyl (VluchtelingenWerk Nederland)

Bijlage 2

Overzicht Nederlands hervestigingsbeleid vanaf 1977

Overzicht Nederlands hervestigingsbeleid vanaf 1977

	1977-1980	1981-1998	1999-2004	2005-heden
Quotum	Jaarlijks 750 uitgenodigde vluchtelingen en asielzoekers (± 200 verwachte asielzoekers en 550 uit te nodigen vluchtelingen)	1984: 250 pers. p.j. Subquota: C ^a .: 200 pers. G ^b . : 40 pers. E ^c .: 10 pers. 1987: 500 pers. p.j. Subquota: C.: 400 pers. G.: 80 pers. E.: 20 pers.	1.500 pers. per drie jaar. Subquota: C. + gezinsher.: 1200 pers. G.: 240 pers. E.: 60 pers.	1.500 pers. per drie jaar. Subquota: C. + gezinsher.: 1200 pers. G. + fam.: 240 pers. E.: 60 pers.
Selectie	Met name selectiemissies, daarnaast dossierselectie.	Met name selectiemissies, daarnaast dossierselectie.	Dossierselectie	Met name selectiemissies, daarnaast dossierselectie.
Criteria	Vreemdelingenwet Praktische aanwezigingen t.a.v. homogene, integreerbare groepen, gemengde samenstelling naar leeftijd, geslacht, evt beroep, voorkeur voor gezinnen	Vreemdelingenwet Voorkeur voor gezinnen met kinderen. Voor gehandicapten moet specialistische behandeling in NL mogelijk zijn. Pleidooien voor integreerbaarheidscriteria / arbeidsmarktpotentie. Uitbreiding van selectie-interview.	Vreemdelingenwet (2000) Weinig bekend over andere criteria.	Vreemdelingenwet (2000) Integratiecriteria (bereidheid tot leren taal, respecteren NL normen en waarden) bij toelating op grond van humanitaire redenen (c-grond).
Opvang en begeleiding	Opvang door CRM uitbesteed aan het particulier initiatief, vanaf 1979 VluchtelingenWerk Nederland. Centrale opvang van UV en asielzoekers, er zijn T&O ^d cursussen beschikbaar. Na enkele maanden uitplaatsing en verdere begeleiding door vrijwilligers.	Opvang door CRM/VWS: 'In-huis-model'. Centrale opvang Apeldoorn. 6-weeks T&O-programma van 25 u.p.w. Na 3 maanden waar mogelijk groepsgewijze uitplaatsing, 30-90 pers. T&O-programma + begeleiding in kerngemeenten. Wanneer uitplaatsing elders, dan aansluiting bij bestaande voorzieningen.	Opvang door Justitie (COA). Opvang UV in reguliere AZC's. Deelname aan dagstructurering (T&O) mogelijk. Uitplaatsing na enkele maanden. Verplichte deelname inburgeringscursus na uitplaatsing.	Opvang door Justitie (COA). Pre-boarding oriëntatie programma. Na aankomst Centrale Opvang Amersfoort. Min. 4 maanden T&O programma, Groepsgewijze uitplaatsing 15-20 pers. Verplichte Inburgeringscursus na uitplaatsing.
Arbeidsmarkttoeleiding	Opleidingsmogelijkheden CBB/ CVV. Ook Werkgelegenheids- en Plaatsingsverruimende maatregelen.	Opstellen individueel trajectplan in centrale opvang, overdracht naar GAB. Opleidingsmogelijkheden CBB etc. Arbeidsd. Oprichting Job-support, Emplooi	Na inburgeringscursus doorgeleiding naar ROC/CWI met individueel trajectplan.	Na inburgeringscursus doorgeleiding naar ROC/CWI met individueel trajectplan.

a Contingenten, b Gehandicapten + families, c Enkelingen in noodsituaties, d Taal en Oriëntatie

Bijlage 3

Verantwoording zoekstrategie naar buitenlandse literatuur

Op de volgende wijzen is naar publicaties gezocht:

- met zoekmachine Google en Google.scholar;
- op websites van organisaties (o.a UNHCR) en overheden in de betreffende landen (inclusief eventuele bibliotheek/documentatiebestanden);
- in de Social Science Citation index;
- opvolgen van verwijzingen naar relevante literatuur (sneeuwbal-methode);
- via contactpersonen in de betreffende landen;
- door het bezien van specifieke tijdschriften (laatste twee jaargangen):
 - Immigration journal;
 - International migration;
 - International migration review;
 - Journal of ethnic and migration studies;
 - Journal of refugee studies;
 - Refugee survey quarterly.

De volgende zoektermen zijn gebruikt:

- resettlement in combinatie met refugees (refugee resettlement, resettlement of refugees);
- quota-refugees;
- government-assisted refugees, privately sponsored refugees, sponsored refugees;
- protected persons;
- asylum-seekers;
- integration, participation;
- employment;
- education;
- criminality.

Gezocht is naar literatuur verschenen vanaf het jaar 1990. De zoektocht is afgesloten in mei 2007.