

Vluchtelingen: van opvang naar volwaardige participatie

Incidenten bepalen maar al te vaak het beeld als het om asielmigratie gaat. Het is opvallend dat in Nederland de fundamentele vragen van overheidsbeleid te weinig in een langetermijnperspectief worden geplaatst. Daarom vragen de voorzitters van de meest betrokken adviesorganen in deze notitie aandacht voor inzichten waarmee zo'n visie ontwikkeld en uitgedragen kan worden.

Naast de migratie voor werk, scholing, gezin¹ en het vrije EU verkeer², kennen we asielmigratie³ en vluchtelingen. Dit stuk beperkt zich tot de asielzoekers die met recht als vluchteling kan worden aangemerkt. Hun komst, in grotere aantallen dan voorheen, heeft in het recente verleden de gemoederen in Europa hevig verhit. Ook al zijn de gemoederen enigszins tot bedaren gekomen, het lijkt er niet op dat er een breed verbreid vertrouwen bestaat dat de komst van vluchtelingen goed geordend verloopt. Het is dit ontbreken van vertrouwen dat een open discussie over een constructieve bejegening van de hier reeds aanwezige vluchtelingen in de weg staat.

Enkele adviesraden hebben in het recente verleden aangedrongen op maatregelen die dit vertrouwen kunnen vergroten. De Adviesraad Internationale Vraagstukken heeft vorig jaar in zijn advies over *Schengen/Dublin*⁴ een aantal ingrijpende veranderingen voorgesteld ten aanzien van een betere ordening van de behandeling van asielverzoeken en het tegengaan van misbruik van de asielprocedure. Ook de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken heeft in haar advies over de *Strategische Landenbenadering Migratie*⁵ een benadering voorgesteld om landen van herkomst beter te laten meewerken aan de gedwongen terugkeer van hun eigen burgers.

Hoe belangrijk en wenselijk een gecontroleerde aanpak ook is, dat is niet het enige dat er moet gebeuren. De realiteit is namelijk dat het vluchtelingenvraagstuk van alle tijden is en toekomstige ontwikkelingen, zoals interne spanningen in veel landen en de effecten van klimaatverandering, zullen dit vraagstuk nog dringender maken.

Hoewel er sinds kort enige verbetering valt te zien (eerder onderricht voor kansrijke asielzoekers bijv. ⁶) ontbreekt het nog aan systematische begeleiding en ondersteuning, waardoor velen langer dan nodig in de wachtkamer van de non-activiteit verblijven. We zien dat veel vluchtelingen, ook na jarenlang verblijf, mede daardoor - maar ook om redenen als onvoldoende toerusting (taalproblematiek, gebrekkige netwerken), ontbreken van diploma's en motivatie, en arbeidsmarktdiscriminatie⁷ - de aansluiting met de Nederlandse samenleving nog niet (volledig) hebben weten te vinden.⁸ Aan die langdurige

¹ In 2015 waren dit 55.215 personen.

<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=82027NED&LA=NL>;
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/11/08/rapportage-vreemdelingenketen-periode-januari-juni-2016>

² Op jaarbasis gemiddeld 35.000 personen <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2015/51/in-zeven-jaar-anderhalf-maal-zoveel-eu-migranten-in-nederland>.

³ In 2015 deden 58.900 personen een asielaanvraag in Nederland en in 2016 31.600.

<https://ind.nl/nieuws/Paginas/Totale-asielinstroom-2016-31-600.aspx>

⁴ <http://aiv-advies.nl/8gz>

⁵ <https://acvz.org/pubs/strategische-landenbenadering-migratie/>

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/11/17/kamerbrief-taal-aan-asielzoekers>

⁷ Zie o.a. SCP: "Discriminatiemonitor niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt" (2010) en SCP: "op afkomst afgewezen. Onderzoek naar discriminatie op de arbeidsmarkt" (2015).

⁸ Asielzoekers met een verblijfsvergunning kunnen een beroep doen op de bijstand. Zomer 2016 ontvingen 463.000 personen tot de AOW-leeftijd een bijstandsuitkering. Een stijging van 21.000 t.o.v. 2015 die vooral te verklaren is door de komst van Syrische asielzoekers. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/35/aantal-bijstandsgerechtigden-opnieuw-toegenomen> . Zie

non-participatie zijn hoge maatschappelijke kosten⁹ verbonden omdat het niet alleen een groot beslag legt op de sociale zekerheid maar ook een gebrek aan samenhang in de maatschappij creëert. De Sociaal Economische Raad heeft hierover recent een signalering uitgebracht, getiteld *Nieuwe wegen naar een meer succesvolle arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen*¹⁰. Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft hierop gewezen in zijn Policy Brief *'Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten'*.¹¹

Het is heel wel mogelijk om dit tijt te keren door bewust van meet af aan volwaardige deelname van vluchtelingen (niet alleen statushouders, maar ook degenen wier procedure als kansrijk wordt gezien) aan de samenleving na te streven. Dat is niet alleen in het belang van de vluchteling, maar evenzeer in het belang van ons land. Daarin past het dat Nederland definieert aan welke vaardigheden en kundigheden het op korte en langere termijn behoefte heeft en dat degenen die daarin kunnen voorzien snel en met voldoende ondersteuning naar het daarop gerichte werk worden geleid. Daarin past ook om de vluchtelingen zo spoedig mogelijk in contact te brengen met de Nederlandse taal, de Nederlandse samenleving in het algemeen, werk en de daarvoor benodigde opleiding. Kort gezegd, de volwaardige deelname aan het maatschappelijk verkeer (taalverwerving, onderwijs, arbeid, huisvesting) moet zo effectief mogelijk worden bevorderd. Dat vergt in ieder geval een versnelling in het participatiebeleid, en mogelijk ook enige financiële facilitering. De kosten daarvan moeten worden afgezet tegen de reeds goed in kaart gebrachte kosten van voortzetting van het huidige, veelal in non-participatie resulterende beleid.

Het faciliteren van dit proces, ook door middel van financiële prikkels, zal door de Rijksoverheid moeten geschieden. Maar iedere regeling zal zo moeten zijn opgezet dat meer ruimte wordt geboden aan en meer gebruik wordt gemaakt van innovatieve krachten bij de lokale overheden en maatschappelijke organisaties.¹² Een dergelijke verandering biedt ook de gelegenheid om gevoelens van onbehagen om te zetten in positieve actie. Op lokaal niveau en bij sociale partners wordt namelijk veel pragmatisch oplossend vermogen tentoongespreid. Dit lokale pragmatisme en de vele initiatieven worden echter nog te weinig gefaciliteerd door het Rijk, vallen soms ten prooi aan overregulering of worden belemmerd uit angst voor aanzuigende werking. Deze benaderingswijze zet de bestuurlijke verhoudingen onder druk en vormt een beletsel voor maatschappelijke participatie. Dat daarbij de verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk, provincies,

<https://www.wrr.nl/publicaties/persberichten/2015/12/16/geen-tijd-te-verliezen-van-opvang-naar-integratie-van-asielmigranten>

⁹ In 2015 heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in zijn Policy Brief *'Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten'* opgemerkt dat overheden zo min mogelijk kostbare tijd verliezen door gelijktijdig te werken aan huisvesting, taalverwerving, opleiding en werk bij de integratie van asielmigranten met een status. Ook doet de WRR aanbevelingen om te voorkomen dat een grote groep statushouders langdurig afhankelijk wordt van de bijstand. Eveneens in 2015 heeft de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken in haar signalering *'Migratie en Arbeid'* bepleit om het arbeidspotentieel van statushouders in een vroeg stadium te onderzoeken en daardoor beter te benutten. In het ACVZ advies *'Verloren tijd'* uit 2013 is onderzocht hoe de mogelijkheden voor vreemdelingen in de opvang om activiteiten te ondernemen zich verhouden tot de doelstellingen van het opvangbeleid. Conclusie was dat er nauwelijks mogelijkheden bestaan om activiteiten in de opvang te ondernemen, waardoor negatieve gevolgen ontstaan voor de gezondheid van vreemdelingen én voor de effectiviteit van het beleid.

¹⁰ <http://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2010-2019/2016/arbeidsmarktintegratie-vluchtelingen.aspx>

¹¹ <https://www.wrr.nl/publicaties/persberichten/2015/12/16/geen-tijd-te-verliezen-van-opvang-naar-integratie-van-asielmigranten>

¹² De inburgeringstaak van gemeenten is begin 2013 geschrapt waardoor veel opgedane kennis over integratie verloren is gegaan. Zie ook de recente evaluatie van de Wet inburgering 2013 door de Rekenkamer waaruit blijkt dat de resultaten van het inburgeringsbeleid van het kabinet achterblijven bij de verwachtingen. <http://rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2017/01/Inburgering>

gemeenten en het maatschappelijk initiatief nog eens goed tegen het licht zou moeten worden gehouden, spreekt voor zich.

Bij het uitwerken van een nieuwe aanpak op deelterreinen zoals onderwijs en huisvesting moet vermeden worden dat faciliteiten worden gecreëerd die uitsluitend voor vluchtelingen openstaan. Zo moeten bijvoorbeeld taalvaardigheids cursussen evenzeer beschikbaar zijn ter bestrijding van het functioneel analfabetisme in algemene zin. Op het terrein van de huisvesting loopt al een aantal experimenten waarbij op innovatieve wijze nieuwe vormen worden gecreëerd die benut worden door een bredere doelgroep. Individuen en gezinnen met vergelijkbare huisvestingsbehoeften, maar afkomstig uit verschillende bevolkingsgroepen (vluchtelingen, studenten, mensen op zoek naar tijdelijke woningen, arbeidsmigranten, etc.), kunnen dan gebruik maken van gelijksoortige voorzieningen.¹³

We concluderen dat er veel te winnen is bij het verbreden van de beleidsvorming over asielmigratie tot buiten de politieke arena. Samen optrekken leidt tot gedeelde verantwoordelijkheid en vertrouwen, en is daarmee van beslissende invloed op het draagvlak in de samenleving.

Adriana van Doijeweert,

(Voorzitter van het College voor de Rechten van de Mens)

Mariëtte Hamer,

(Voorzitter van de Sociaal Economische Raad)

André Knottnerus,

(Voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid)

Koos Richelle,

(Voorzitter van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken)

Jacques Wallage,

(Voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur)

Maart 2017

¹³ Zie hierover het initiatief zoals dat door het COA en de Rijksbouwmeester in 2016 is genomen. http://www.ahomeawayfromhome.nl/oplossingen/hotel_nice_to_meet_you/. Tevens heeft het College voor de Rechten van de Mens over de kwaliteit van de opvang geadviseerd in haar rapport 'Mensenrechten in (tijdelijke) opvanglocaties voor asielzoekers en vluchtelingen' 2015. <https://www.mensenrechten.nl/publicaties/detail/36221>